

François ROBERT
Expert indépendant en éducation

SIRET 478 807 076 00011
TVA FR 384 788 070 76
URSSAF N° 890 7444158371

Hameau de Clange
F-89520 Saints-en-Puisaye, France
Téléfax : 33/3 86 45 62 84

<http://www.f-robert.com>
contact@f-robert.com

Rapport sur l'évaluation technique de la candidature du Sénégal à l'initiative Fast -Track

2 et 6 février 2006.

PRELIMINAIRES

L'initiative pour la mise en oeuvre accélérée du programme Éducation pour tous (Initiative Fast-Track) a été lancée en 2002, sous forme d'un partenariat mondial en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation, d'ici 2015, de l'Objectif de Développement pour le Millénaire (ODM) ayant trait à la scolarisation primaire universelle.

Un pays peut bénéficier d'un soutien de l'Initiative Fast-Track s'il est résolument engagé à réaliser l'objectif de scolarisation primaire universelle, au travers d'une stratégie et d'une planification visant clairement à y parvenir.

L'élection de la stratégie du pays à l'Initiative Fast-Track est un choix de la coordination locale des partenaires techniques et financiers. Ce choix entraîne des engagements mutuels forts.

Les partenaires au développement apportent un appui financier et technique accru et coordonné, de façon transparente et prévisible.

Pour sa part, le pays partenaire s'engage à placer l'enseignement primaire au premier plan des efforts qu'il déploie sur le plan intérieur, et convient d'orienter prioritairement ses programmes d'éducation vers l'objectif de scolarisation universelle jusqu'à ce qu'il soit effectivement atteint.

L'évaluation de la composante primaire du programme sectoriel sénégalais dans le cadre de l'initiative Fast-Track intervient à un moment où le PDEF, mis en œuvre depuis 2001, a déjà produit des effets importants, à la fois sur les aspects quantitatifs de l'offre scolaire et sur les relations entre les autorités nationales et leurs partenaires.

Le programme décennal se base sur un arbitrage intersectoriel favorable, ferme et maintenu, engageant le secteur à ne pas décevoir et l'installant en première place des politiques de développement social et économique de la nation.

L'une des principales faiblesses du secteur, relevée dans les analyses qui ont présidé à l'élaboration du PDEF, était un mode déficient d'allocation de la principale ressource du secteur, le personnel. Cette faiblesse fait aujourd'hui l'objet de politiques visibles, avec

- (i) une croissance importante de la part des volontaires et des maîtres contractuels dans le corps enseignant, entraînant une diminution des rémunérations effectives des enseignants, et faisant ainsi contribuer la population enseignante à l'effort de scolarisation du pays ;
- (ii) une meilleure connaissance de l'affectation effective des enseignants, la constitution d'un fichier unique du personnel (FUP) et surtout une opération de domiciliation des salaires à compter de mars 2006, qui permettra au ministère de l'éducation de disposer d'une information complète sur les affectations réelles des personnels.

Par conséquent, cette évaluation ne peut pas être menée de la même façon qu'elle le serait à l'heure première de la détermination des options stratégiques.

Le choix a été fait de replacer autant que possible le plan d'action des phases 2 et 3 du PDEF, objet de l'analyse dans sa composante primaire, au cœur du contexte de la politique sectorielle sénégalaise *sur longue période*, et du dialogue établi de longue date entre les autorités et leurs partenaires.

PREMIERE PARTIE

L'EVALUATION TECHNIQUE DE LA CANDIDATURE DU SÉNÉGAL À L'INITIATIVE FAST-TRACK DANS LE CONTEXTE DU DIALOGUE SECTORIEL ET DE SON CALENDRIER .

L'évaluation de la candidature du Sénégal à l'initiative Fast-Track sera réalisée en février 2006.

La date à laquelle se situe effectivement cette évaluation n'est pas neutre sur la façon d'envisager sa méthodologie.

La stratégie proposée et mise en œuvre par le Sénégal pour les phases 2 et 3 du PDEF, dans le cadre d'une planification glissante, a été établie en 2004 sur la base d'une année de référence 2003. Entre 2004 et la date de l'évaluation, la mise en œuvre effective de ce plan d'action, et le dialogue sectoriel entre les PTF et les autorités sénégalaises ont produit des effets.

Ces effets doivent être examinés aux fins de déterminer avec précision la base d'informations exacte à retenir pour l'évaluation actuelle.

L'examen comparé des agendas du Ministère de l'éducation, des PTF, et du dialogue sectoriel entre 2004 et 2006 se présente comme suit.

Agenda national :

Du point de vue des autorités éducatives sénégalaises, nous sommes en temps réel, c'est à dire que la phase 2 du PDEF a effectivement démarré et en est au milieu de son exécution. Ce point de vue ne saurait être différent de la part d'une autorité en position opérationnelle : le temps n'a jamais été suspendu, les enfants ont continué à naître et à se présenter à l'école sans discontinuité.

En juin 2004, l'aide-mémoire de la mission de supervision et de la revue du secteur de l'éducation note (point n° 18) que « les travaux de la revue ont permis de s'entendre sur un démarrage de la deuxième phase du PDEF en 2005, l'année 2004 constituant une *année de transition* ».

De fait, c'est au cours de l'année 2004 qu'ont été arrêtées les données de base de la planification des phases 2 et 3, sur la base des réalisations constatées en 2003, et pour un démarrage effectif en 2005, conformément à l'accord passé en 2004 avec les partenaires.

Les prévisions nationales issues de SIMUL-PDEF n'ont pas été formellement avalisées par les partenaires au moment de leur production en 2004, mais n'ont pas fait non plus l'objet de discussions techniques approfondies ni donné lieu à l'expression de réticences sur les éléments fondamentaux des prévisions .

L'aide-mémoire de la mission de supervision conjointe et de la cinquième revue annuelle du PDEF, en date du 15 décembre 2004 est très significatif à cet égard. Après avoir noté « *le consensus large des acteurs du système éducatif sur la nouvelle lettre [de politique générale]* », et « *partagé également les orientations qui y sont développées* », le PTF énoncent quelques « *points de cohérence qui leur semblent pouvoir être consolidés* » et « *estiment qu'il est nécessaire de procéder conjointement avec le CRES et le Ministère des finances à un examen approfondi des estimations et hypothèses du modèle de cadrage financier du secteur* ».

A la suite de la revue, en janvier 2005, et pour concrétiser ce vœu, la coordination des PTF a favorisé une série de rencontres techniques associant le Ministère de l'Education, le CRES, les partenaires et le Pôle de Dakar . Ces rencontres n'ont pas débouché sur un document validé, mais sur une note de synthèse signalant entre autres qu'il n'avait pas été possible de déterminer le besoin en financement extérieur, du fait des variations entre différentes méthodes de valorisation des plans d'action. Cette note, dont le statut est mal établi, n'a pas déclenché de nouvelles initiatives d'investigation de la part des PTF.

De la sorte, entre la validation formelle des documents stratégiques, non exprimée, et un approfondissement effectif du dialogue, souhaité mais non réalisé, l'action quotidienne de l'administration éducative sénégalaise, qui ne pouvait naturellement être suspendue, s'est inscrite dans une sorte d'approbation implicite de ses choix, gagnant en solidité au fil des mois.

Dans le même temps, les travaux de planification de l'administration sénégalaise ont continué à progresser, avec la production d'un plan d'action réactualisé en juin 2005 et l'élaboration du Cadre des dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT) pour la période 2006-2008 .

Agenda des partenaires

Le dialogue entre les partenaires et le Ministère de l'Education au Sénégal semble avoir été marqué, de longue date, par une certaine retenue dans l'expression formelle des désaccords. L'expression des « préoccupations » des PTF, non associée à des rendez-vous fixes destinés à les lever, a souvent été préférée pour des raisons pragmatiques à des formules plus abruptes ou contraignantes. Cette forme du dialogue était choisie implicitement pour

permettre aux ajustements nécessaires de s'opérer selon les délais et les formes les plus appropriés aux arbitrages que l'administration nationale était appelée à effectuer.

Au cours de l'année 2005 ne s'est manifestée dans les agendas des PTF aucune invitation particulière (instruction de concours) à conduire collectivement une nouvelle exploration, ni d'occasion de chercher à mener une évaluation complète du plan d'action sénégalais et des écarts éventuels entre cette planification et les réalisations constatées sur une année de base 2003.

A la suite de la revue dont l'aide-mémoire a été cité plus haut, mais cinq mois après, des recommandations ont été adressées par les PTF aux autorités sénégalaises (27 avril 2005) portant sur des contenus du plan d'action. Ces recommandations ne remettent pas en question l'économie d'ensemble de la planification, ses hypothèses ou ses données de base.

Ce document de recommandations, en ce qu'il ne remet pas en cause les grandes options sénégalaises en termes de croissance des flux, d'arbitrage intrasectoriel, et de cadrage macro-économique, a pu, au moment où il a été reçu par les autorités sénégalaises, être tenu par elles comme valant à nouveau approbation implicite de ces choix.

Cette interprétation est renforcée par le fait que les PTF n'ont pas créé à ce moment-là l'occasion d'ouvrir une discussion stratégique où auraient pu être examinés des scénarios alternatifs.

A fortiori, à la date de l'évaluation de la candidature sénégalaise à l'initiative Fast-Track, c'est à dire dix mois plus tard, il paraît raisonnable d'apprécier qu'un accord implicite sur ces points marque *dans les faits* le dialogue sectoriel.

L'année 2006 présente un profil très différent : l'instruction de nouveaux concours chez plusieurs partenaires (Banque Mondiale, ACIDI, AFD, UE, Belgique) et l'inscription effective à l'agenda de tous de la candidature à Fast-Track imposent cet exercice, qui est devenu forcément plus difficile qu'il ne l'aurait été il y a deux ans.

L'endossement de l'initiative Fast-Track fournirait aux PTF en voie d'instruction de concours renouvelés un argument et une garantie ; tandis que les autorités nationales ne souhaitent pas que la complexité de l'exercice se traduise par un nouveau report, et estiment disposer à présent d'une planification glissante opérationnelle et des moyens de la faire évoluer.

Les PTF expriment aujourd'hui le souhait d'un approfondissement du dialogue sectoriel technique, et une évolution des mécanismes de suivi allant vers une matrice unique et partagée d'indicateurs dans le cadre de l'harmonisation des appuis budgétaires.

L'examen de la stratégies sectorielle du Sénégal ouvrira un certain nombre d'interrogations susceptibles d'indiquer comme nécessaires, ou à tout le moins souhaitables, des réajustements des variables fondamentales de son cadrage et des ses arbitrages. Ces interrogations seront développées dans la suite du rapport.

Il ne serait cependant pas pertinent, eu égard à l'approbation implicite des stratégies nationales par les PTF au cours de la période qui se clôt, de demander aujourd'hui à la partie

sénégalaise d'ajuster sa programmation dans l'urgence¹ et dans temps d'instruction de la candidature à l'initiative Fast-Track.

Il semble plus conforme à l'intérêt de tous de considérer que les préoccupations qui ressortent de l'examen des documents stratégiques actuels devront se traduire par des éventuels aménagements à valoir pour les périodes ultérieures, dont une matrice unique d'indicateurs placée au centre d'un dialogue sectoriel renforcé serait l'instrument.

SECONDE PARTIE

LES BASES D'INFORMATIONS RETENUES POUR L'EVALUATION TECHNIQUE .

SECTION 1 : LES DONNÉES SECTORIELLES

La stabilisation d'un ensemble cohérent et vérifiable de données sur une année de base, aux fins d'examiner des scénarios de développement sectoriel, n'était pas acquise au démarrage de la mission, et a fait l'objet d'un important travail, dont le sous-produit est la subsistance d'incertitudes.

L'équipe technique Fast-Track constituée au Ministère de l'Education a identifié l'année 2004 comme année de référence pour le point de départ des scénarios et l'examen du cadre indicatif ; ce choix était également celui que le consultant avait anticipé, avant sa venue à Dakar, sur base d'une première lecture des documents.

Plusieurs réunions se sont tenues avec cette équipe, et avec l'appui de Pôle de Dakar. Les participants à ces réunions, appartenant à la DPRE, à la DAGE ou à la DRH, ont fourni dans la transparence et sans délai les données dont ils disposaient, et qui étaient nécessaires à l'examen des scénarios.

Il n'en reste pas moins que les quatre séances tenues, auxquelles se sont ajoutées d'autres prises d'information, ont fait apparaître des difficultés importantes quant à stabilité des données.

¹ La mission du consultant a démarré le **13 janvier 2006** et ses conclusions doivent alimenter les travaux de la revue de **février 2006** au cours de laquelle les PTF se prononceront sur l'endossement. Le réajustement d'une planification entre cette mission et la revue aurait donc un caractère marqué d'urgence. Il y a lieu d'observer que c'est en **décembre 2004** que les co-présidents de l'initiative ont invité le Sénégal à la rejoindre, et en **mai 2005** que le Ministère de l'Education a informé le chef de file des PTF de la candidature sénégalaise.

D'un point de vue technique, ces difficultés auraient pu être tenues pour dirimantes, et interdire l'exploration des scénarios. Le choix inverse, plus pragmatique, a été fait, et les conséquences à en tirer seront examinées plus bas.

Les difficultés relatives aux données sont de cinq ordres : elles tiennent à leur nature, à leur origine, à leur statut, à leur forme et à leurs valeurs.

Nature des données.

En matière budgétaire, seules des données de programmation ont été disponibles, mais aucune donnée d'exécution². Il a été entendu avec l'équipe technique Fast-Track que, s'agissant principalement des rémunérations, l'exécution était intégrale ; tandis que pour les autres dépenses récurrentes, des mécanismes de réaffectation en cours d'année permettaient une consommation intégrale des crédits par réallocation en faveur d'actions déjà engagées.

Cette égalité des dépenses et des recettes, ou de la programmation à l'exécution budgétaire ne sera cependant retenue qu'à titre d'hypothèse affectant le scénario. La solidité de cette hypothèse sera examinée plus loin.

Origine des données.

Il est parfois difficile de faire le point sur l'origine de certaines données. Par exemple, le taux de 47 % des enseignants effectivement affectés à des tâches d'enseignement est vraisemblable, quoi que d'autres approches donneraient des valeurs un peu différentes, mais les éléments de sa détermination devraient être précisés. Il en va de même sur les rémunérations moyennes des enseignants par catégorie, ou le nombre de volontaires effectivement recrutés en 2004. Les services de la DPRE ont été très mobilisés par la préparation du plan d'action et pour les simulations associées, tandis que ceux de la DAGE l'ont été, à une date plus tardive d'ailleurs, pour la mise au point du cadre des dépenses sectorielles à moyen terme. Cette différence d'origine est aussi une différence de temps et de démarche, elle explique les écarts de valeurs entre les différents documents de la programmation, qui ont pu plonger les PTF dans la perplexité.

La DAGE et la DPRE sont aujourd'hui engagées dans un travail complexe et minutieux de réconciliation de ces approches et ont tenu un séminaire à cet effet les derniers jours de janvier. Ils ont invité les PTF et le consultant (qui s'y est rendu le dimanche 29 et le lundi 30 janvier) à s'y associer.

Statut des données.

Certaines données sont issues de documents opérationnels, comme les budgets tenus à la DAGE et que cette direction a bien voulu communiquer. D'autres ont un statut qui gagnerait à être précisé. C'est le cas du document « cadre des dépenses sectorielles à moyen terme » dont on sait dire aujourd'hui avec précision comment il se situe entre la prospective et l'opérationnalité.

² En provenance du ministère des finances.

Le CDSMT n'est pas une référence certaine dans la procédure de la dépense publique effective, du vote à l'ordonnancement³. En amont du vote, il s'agit d'un document de référence partagé entre le MINEDU, le Ministère des Finances et les parlementaires. Son élaboration résulte d'une demande adressée à plusieurs secteurs en 2004 (santé, justice, éducation). Au Ministère de l'Éducation, qui était déjà très engagé dans la préparation de son plan d'action (DPRE), cette commande a été traitée par la DAGE, qui n'avait pas piloté l'élaboration des documents antérieurs. La base chronologique employée par le CDSMT (prévisions pour 2006-2008) ne coïncide pas avec celle du plan d'action, et l'année 2006 est considérée comme une année expérimentale devant voir s'opérer les ajustements entre les deux documents distincts.

La divergence des données entre le plan d'action et le CDSMT a déjà été relevée par l'AFD dans un document de préparation du programme de renforcement de capacités prévu pour la 2^{ème} phase du PDEF. Le consultant a opéré le même constat mais a pu assister aux travaux conjoints aujourd'hui entrepris par la DPRE et la DAGE aux fins de réconcilier les deux approches.

Forme des données.

Le CDSMT, comme les budgets communiqués par la DAGE, ont la forme de fichiers EXCEL imposants, résidant dans les micro-ordinateurs des agents des services, et communiqués, de façon très pratique et rapide, par des clefs USB. Le fichier EXCEL du CDSMT ne contient pas, ou très peu, de formules. En réalité, ce fichier est le produit d'une application plus complexe développée sous un système de gestion de base de données relationnelle (SGBDR), et ne comprend ainsi que les résultats d'un traitement complexe opéré ailleurs.

Cette forme pose une série de problèmes. Il est très difficile pour un tiers, comme un consultant, de percevoir la logique de construction de ces instruments et de se l'approprier. La feuille principale du CDSMT, par exemple, compte 5460 lignes sans niveau intermédiaire d'agrégation facilement accessible. En ce qui concerne le chiffrage des activités sur trois ans, on peut être surpris que les chiffres inscrits ne correspondent pas toujours au résultat de la multiplication du coût unitaire d'une activité par un nombre entier.

L'observation de cette forme renvoie surtout à des questions sur la *sécurité*, la *stabilité* des données et des applications (des documents budgétaires opérationnels devraient connaître un niveau de sécurité plus exigeant), sur leurs fonctionnalités (des applications en bases de données relationnelles seraient peut-être plus performantes, et constitueraient peut-être un moyen de communication plus accessible pour les services et les partenaires), et indique donc la nécessité d'un renforcement de capacités sur ce terrain.

Valeur des données.

La question des valeurs à retenir tant pour les rubriques du cadre indicatif de Fast-Track que pour l'examen des scénarios au moyen de modèles a constitué le point central des discussions des trois premières réunions tenues à la DPRE avec l'équipe technique Fast-Track.

³ Le budget est établi par lignes et non par activité, il est l'unique référence des ordonnateurs, le circuit de la dépense n'a pas changé du fait de l'émergence du CDSMT

Des arbitrages ont été nécessaires entre des données divergentes. Par exemple, l'effectif du corps enseignant de l'élémentaire et sa ventilation entre différents statuts était au départ l'objet de deux séries fortement divergentes, l'une issue de la DPRE, la seconde de la DRH :

| | DRH | DPRE |
|--|--------|--------|
| Volontaires | 3 104 | 6 624 |
| Maîtres contractuels | 12 952 | 6 331 |
| Total enseignants (incluant les instituteurs et instituteurs adjoints) | 27 317 | 24 899 |

Des grandeurs fondamentales sont dépendantes de cette ventilation : la masse salariale et son évolution, la part des salaires dans les dépenses courantes.

Il est établi par ailleurs que, quelle que soit la ventilation retenue, la composition du corps enseignant évolue de fait et de toute façon vers une diminution du coût moyen, ce qui indique bien que la politique sénégalaise a intégré cette contrainte essentielle relative à la soutenabilité du développement. Il a cependant été nécessaire d'opérer un arbitrage pour les besoins du modèle, et pour estimer l'ampleur de cette diminution.

L'équipe technique fast-track a montré beaucoup de réactivité et de pragmatisme dans la détermination de cet arbitrage. En faisant appel à la synergie des compétences et des informations des participants (DAGE, DPRE, DRH) et à un raisonnement fondé sur des vraisemblances et sur le jeu supposé de l'évolution des carrières des volontaires vers la contractualisation, il a été possible d'arrêter une ventilation consensuelle.

Les valeurs ainsi arrêtées ne sauraient cependant être employées qu'à titre provisoire et avec quelques réserves, que les délais contraints de la mission d'évaluation ne permettent pas de lever.

Dans l'enseignement secondaire, le grand nombre d'enseignants « de statut indéterminé » a mené au choix non neutre de les re-ventiler dans les catégories administratives d'emploi qui ont connu les plus grands flux de recrutement récents, contractuels et vacataires.

SECTION 2 : QUESTIONS INSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX DONNÉES SECTORIELLES

Les incertitudes relatives à ces données doivent être appréhendées au regard des capacités institutionnelles du Ministère, et justifient à elles seules l'instruction en cours d'un appui sous forme de projet, conforme au principe esquissé dans les conclusions de « *l'étude des modalités d'une aide sectorielle harmonisée des partenaires du programme sectoriel de l'éducation au Sénégal* » (P.Racamier), et orientée par les termes de référence récemment établis par l'AFD.

Mais il apparaît également que les dispositions prises par le Ministère en attente de ce

renforcement et pour les besoins de l'élaboration de la stratégie des phases 2 et 3 du PDEF sont au cœur du problème. En effet, le Ministère s'est assuré en 2004 la collaboration du CREA, à l'origine des deux documents essentiels que sont l'analyse sectorielle et l'évaluation financière du plan d'action. Ce faisant, le Ministère a externalisé provisoirement une fonction qu'il n'était pas à même de remplir, tout en s'appuyant sur un savoir faire sénégalais ; deux choix de gestion du développement qui ne peuvent qu'être salués par les partenaires.

Il semblerait aujourd'hui que le Ministère aurait tout à gagner à reprendre ou à approfondir cette collaboration avec le CREA ou le CRES, en visant des transferts durables de compétences. Ce recours à des ressources nationales a été opportun et fructueux sur le plan technique, pour l'analyse comme pour l'agrégation et la stabilisation des données. La recherche de moyens permettant de capitaliser cette expérience pourrait être une voie à explorer pour les autorités nationales et pour leurs partenaires.

TROISIEME PARTIE

EXAMEN DU PLAN SECTORIEL

Le guide d'évaluation établi par le Secrétariat de l'initiative Fast-Track (janvier 2005) indique que l'évaluation « *n'a pas pour objet de reproduire le processus de préparation du plan sectoriel pour l'éducation lui-même ni de créer un processus parallèle d'évaluation. Il s'agit donc de dresser un bilan du plan de développement sectoriel d'un pays, d'en déterminer la qualité en fonction de critères objectifs et, si le plan est déjà mis en œuvre, d'évaluer l'expérience à ce jour* ».

Le consultant a donc pris l'option de procéder à l'examen du plan de développement en dépit de quelques incertitudes résiduelles sur les données, dont la liste figure en annexe.

SECTION 1 : LES DONNÉES DE L'ANNÉE DE BASE ET LES VALEURS DU CADRE INDICATIF FAST-TRACK

Le cadre indicatif de l'initiative invite à évaluer dans un premier temps les grands arbitrages des politiques publiques du pays, et les traits les plus marqués des arbitrages intra-sectoriels et de la gestion de l'enseignement élémentaire.

Avec des recettes publiques correspondant à **19,19 %** du PIB, l'Etat sénégalais assure, avec une pression fiscale appréciable, une redistribution de la richesse qui ne peut pas être jugée insuffisante dans son niveau global, le cadre indicatif donnant une fourchette de 14 à 18 %.

22,05 % de ces recettes sont consacrées à l'éducation, ce qui témoigne d'un partage intersectoriel favorable, le cadre indicatif donnant une valeur-témoin de 20%.

Le rapport entre les ressources publiques récurrentes pour l'éducation et le PIB s'établit à 3,977 %, ce qui est encore supérieur à la borne haute des valeurs-témoins du cadre (2,8 – 3,6 %)

L'arbitrage intra-sectoriel en faveur de l'enseignement élémentaire est en revanche plus faiblement marqué : **44 %**⁴ des dépenses sont consacrées à ce sous-secteur, alors que la valeur du cadre indicatif est de 50 % dans le cas où le cycle primaire, comme au Sénégal, couvre six années de scolarité.

De ce point de vue, il apparaît que la structure des dépenses publiques sénégalaises marque **insuffisamment** la priorité au développement de l'enseignement élémentaire, qui est l'une des conditions de l'endossabilité à fast-track.

Pour modérer cette appréciation, on pourrait observer que les ressources consacrées aux dépenses courantes du secteur primaire seraient à un niveau très comparable *en valeur absolue* à leur valeur actuelle si l'enseignement primaire absorbait 50 % des ressources du secteur, mais que celui-ci ne représentait « que » 3,6 % du PIB , c'est à dire la borne haute des valeurs du cadre de fast-track. (68 vs. 69 milliards FCFA).

Relativement aux choix du types de dépenses programmées consacrées à l'enseignement élémentaire, le Ministère de l'éducation affecte **37 %** de ses ressources récurrentes à des dépenses autres que les rémunération des enseignants « à la craie ». L'indication de cette proportion dans le cadre de fast track est de 33 % , de sorte que le Sénégal semble sur ce critère satisfaire convenablement au vœu de l'initiative.

Il y a lieu cependant d'émettre quelques réserves à ce propos. En effet, cette rubrique agrège des coûts de qualité et d'efficacité (part des enseignants « hors-craie » qui se consacrent à des tâches d'encadrement ou de production pédagogique, dépenses de matériels didactiques, etc.) et des coûts de non-efficacité (part des enseignants « hors-craie » qui ne produisent pas de valeur ajoutée au profit du système).

Si l'on prend la part des dépenses autres que salariales de cette rubrique, on observe son extrême modestie : 3,87 % (transferts compris) des dépenses courantes de l'enseignement primaire ne sont pas des salaires.

La lecture combinée de cette proportion et de l'indicateur « dépenses pour des intrants scolaires autres que les enseignants / dépenses récurrentes totales de l'enseignement primaire » (37 %) fait supposer que les autorités éducatives sénégalaises ont encore à affronter un important défi d'efficacité – ce que note d'ailleurs le rapport d'analyse sectorielle du CREA.

⁴ Pour le calcul de cette valeur, et conformément à l'esprit du cadre d'analyse de fast-track, les dépenses courantes de l'administration centrale ont été ventilées dans les sous-secteurs selon une clef de répartition fournie par la DAGE. La valeur de 44 % ainsi obtenue n'est donc pas contradictoire avec celle de 42,39 % obtenue sans cette ventilation, et présentée par la DPPE dans de nombreux documents.

SECTION 2 : LES OBJECTIFS SECORIELS ET LES VŒUX DE L'INITIATIVE

SOUS-SECTION 1 : OBJECTIFS EN TERMES DE FLUX DANS L'ENSEIGNEMENT ÉLÉMENTAIRE

La lettre de politique générale du secteur donne les objectifs suivants :

| % | 2007 | 2010 | 2015 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Taux brut de scolarisation | 88,9 | 100 | |
| Admission au CI | 100 | 105 | |
| Taux d'achèvement | | 85 | 100 |
| Taux de redoublement | | 5 | |

Quelques légères différences apparaissent avec le DRSP, pour lequel le TBS doit être de 98 % en 2010 et de 100 % en 2015, tandis que le taux d'admission au CI n'est censé dépasser 100 % à aucun moment de la période. Le DRSP précise également que l'objectif en terme de taux d'achèvement est de 64,1 % en 2007.

Enfin, la parité genre doit être atteinte dans l'enseignement élémentaire en 2010.

Fast Track est une initiative destinée à promouvoir l'OMD « éducation primaire universelle » dont l'échéance est 2015.

En termes de calendrier, les objectifs sénégalais sont très légèrement plus précoces que ceux de l'OMD en cause, puisque dans l'état actuel du scénario, le taux d'achèvement primaire devrait atteindre la valeur 100 en 2013.

On observe que, naturellement, la période 2010-2015 est encore hors du champ prévisionnel des actions.

La cohérence de ces objectifs entre eux paraît bien assurée.

La lettre de politique retient un taux d'admission de 105 % en 2010, ce qui est raisonnable pour intégrer le rattrapage nécessaire des enfants qui, dans les années antérieures, n'auront pas bénéficié de l'accès au CI à l'âge de six ans, ainsi que la décision de faire glisser le cycle primaire de la tranche d'âge 7- 12 ans à la tranche d'âge 6-11 ans.⁵

L'égalité *Taux brut de scolarité* =
(moyenne du taux d'admission et du taux d'achèvement) \times (1/(1-taux de redoublement))

est ainsi vérifiée pour l'année 2010.

La programmation sénégalaise, dans sa partie qui concerne l'évolution des scolarités primaires, reflète fidèlement l'OMD visé par fast-track, dans son expression quantitative.

⁵ Lors d'une réunion, la DPRE a clairement indiqué que ce glissement s'opère dans les faits de façon progressive, c'est à dire que les enfants de 6 ans ne sont inscrits que dans la mesure où les premières inscriptions des enfants de 7 ans en laisse la possibilité. Il n'y a pas, pour des raisons évidentes, de rentrée scolaire où la totalité de deux années de naissance intégreraient le CI. On peut simplement imaginer que la valeur 105 du taux d'admission est peut-être sous-estimée. Si elle ne l'est pas, cela signifie que le glissement de la tranche d'âge ne sera probablement pas achevé en fin de période.

Si elle avait connu des objectifs quantitatifs moins ambitieux, elle n'aurait pas été éligible.

Toutefois, il convient de rappeler ici que les mesures du TBS ne constituent pas une mesure de l'avancement vers la scolarisation primaire universelle. Le relation mécanique entre le taux de redoublement et le TBS est positive, de sorte que des retards pris envers les objectifs de SPU peuvent être associés à une croissance flatteuse du TBS.

Le suivi des indicateurs d'objectifs devra donc privilégier l'examen du taux d'achèvement primaire et ne procéder à celui du TBS qu'à titre très secondaire. L'ensemble des documents dont le consultant a pris connaissance sont encore marqués par la place privilégiée que tient le TBS dans les analyses.

Fast-Track promeut, au-delà des objectifs quantitatifs, la délivrance d'une éducation de qualité. L'examen de cet aspect des politiques suppose un jugement sur les mesures envisagées pour parvenir à la qualité et non sur l'objectif en lui-même. Cet examen sera mené plus loin, après celui des scénarios et de leurs hypothèses.

SOUS-SECTION 2 : OBJECTIFS DÉPENDANTS OU CONCURRENTS

Enfin, il est clair que l'expansion des scolarités au cycle primaire entraîne des conséquences en chaîne pour l'ensemble des sous-secteurs dépendants. La stratégie du plan d'action en tient évidemment compte, et l'évaluation de cette stratégie dans la procédure de Fast-Track intègre également cette dimension sectorielle. Pour Fast-Track, la question est de savoir si l'expansion prévue pour les sous secteurs dépendants (moyen secondaire, FPT, supérieur) constitue une hypothèque ou une menace pour celle, absolument prioritaire, du cycle élémentaire.

Il y lieu toutefois de différencier l'appréciation qui sera faite des objectifs et des stratégies qui concernent l'enseignement moyen, et de celles qui concernent les autres sous-secteurs.

En effet, le bloc des dix années de scolarité que représentent l'élémentaire et le moyen constitue l'éducation fondamentale, objet d'engagements nationaux pris par ailleurs. Il n'y a pas de discussion quant à l'intérêt attaché à l'achèvement de cette éducation par la plus grande proportion possible de jeunes sénégalaises et sénégalais. Par conséquent, l'examen, dans le cadre de Fast-Track, des objectifs retenus par le Sénégal, ne pourra en aucun cas conclure à des réserves sur l'expansion quantitative du cycle moyen. C'est ainsi que le présent rapport n'ouvrira pas de commentaire sur l'évolution de la transition du primaire vers le moyen, telle qu'elle est prévue par les autorités nationales. Notons d'ailleurs que les autorités n'envisagent nullement d'abandonner la régulation des flux à ce niveau, avec un taux de transition prévu de 65 % en 2010, c'est à dire à une valeur proche du taux actuel.

Les objectifs d'expansion du secondaire, de la FPT et du supérieur sont en revanche l'objet éventuel d'une appréciation de principe dans le cadre de fast-track, s'ils devaient constituer une menace pour l'éducation fondamentale, dans le cadre de ressources limitées.

Cette appréciation sera menée plus loin, dans le cadre de l'examen des hypothèses qui sous-tendent le scénario pour le développement des scolarités primaires.

SECTION 3 : EXAMEN DES STRATÉGIES

SOUS-SECTION 1 : LES HYPOTHÈSES

Le consultant écarte de son analyse l'hypothèse macroéconomique globale d'un taux annuel de croissance du PIB sénégalais de (~) 6,1 % par an pendant toute la période, dans la mesure où, si elle peut avoir une incidence forte sur le gap de financement et sur les calendriers de réalisation, elle n'en a en revanche aucune sur l'appréciation des voies choisies par le pays pour atteindre la scolarisation primaire universelle.

Au titre des hypothèses liées à la gestion du système scolaire dans son ensemble, et déterminantes de la réussite du scénario, trois sont explicites et appellent un commentaire du fait de l'incertitude qui les affecte : (i) la diminution du redoublement au cycle primaire ; (ii) la diminution de taux de transition du cycle moyen vers l'enseignement secondaire général, et (iii) la diminution des coûts unitaires de l'enseignement supérieur. Une quatrième hypothèse implicite porte sur l'écart entre les programmations et les exécutions budgétaires, elle méritera un développement spécifique.

Première hypothèse : la diminution du taux de redoublement au cycle primaire.

Le plan d'action comme la lettre de politique générale prévoient de ramener ce taux en valeur moyenne de 13 % aujourd'hui à 5 % en 2010 et de le stabiliser ensuite à cette valeur.

Une diminution de cette ampleur ne relève pas d'un ajustement de pratiques mais d'un *changement de culture scolaire* devant affecter l'ensemble des échelons du système, de l'instituteur aux autorités locales et départementales.

Il importe d'ailleurs de ne pas négliger le risque de voir les abandons augmenter à mesure que les redoublements diminuent, si les acteurs de terrain n'ont pas réellement admis le bien-fondé de la nouvelle politique.

Pour la première phase du PDEF, on a pu constater des améliorations, mais également quelques déceptions quant à la persistance des pratiques trop élevées de redoublement. Le plan d'action en appelle à des mesures administratives et pédagogiques pour accompagner ce changement de culture scolaire. Au titre des mesures administratives, il est prévu de supprimer la possibilité de redoublements au sein des sous-cycles (redoublements intra-étapes), mais il ne semble pas que la mesure ait déjà été prise. Une telle mesure doit s'accompagner d'un contrôle effectif et d'un pilotage local très ferme, alors que, comme de nombreux documents le montrent, le pilotage local est pour de nombreuses raisons l'un des points de faiblesse du système éducatif sénégalais.

Le renforcement des capacités informationnelles des responsables locaux (disponibilité dans les IDEN de fichiers d'élèves et suivi rapproché des inscriptions, traçabilité effective des carrières scolaires individuelles au niveau des IDEN au moyen d'une immatriculation des élèves) et de leur **autorité** sur les écoles et les conseils de maîtres est ainsi au cœur de la stratégie sénégalaise, sans que pour autant des mesures soient décrites de façon très opérationnelle pour l'accompagner.

Seconde hypothèse : la diminution de taux de transition du cycle moyen vers l'enseignement secondaire général .

Le scénario prévoit également que la taux de transition du cycle moyen vers l'enseignement secondaire général, qui est aujourd'hui de 73 %, passe à la valeur 56 % en 2010.

Il ne s'agit pas d'une diminution des espoirs de scolarité des jeunes qui sortiront du cycle moyen : il sera proposé en fait à 80 % d'entre eux de poursuivre des études, pour 70 % dans le secondaire général (i.e. 56 % du flux) et pour les 30 % restants vers l'enseignement secondaire technique ou la formation professionnelle. (Lettre de politique générale, p. 4) Il ne s'agit pas non plus d'une diminution des effectifs du secondaire général, comme il sera détaillé après.

La soutenabilité d'une telle hypothèse dépend de la capacité du sous-secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle et technique à offrir effectivement le nombre correspondant de places le plus tôt possible aux jeunes qui depuis quelques années déjà fréquentent en nombre croissant le cycle moyen ; elle dépend également de la capacité du cycle moyen et de la FPT à rendre ces places attractives pour les jeunes et pour leurs familles.

Or, la FPT est le sous-secteur qui présente aujourd'hui le paysage stratégique le moins détaillé, et peu différent de ce qu'il était lors de l'élaboration du PDEF en 2000. C'est un avis partagé par tous les acteurs que la FPT est encore en recherche des voies et des formes les plus appropriées à son développement. Le plan d'action ne donne pas d'information croisant les niveaux de qualification et les filières qui pourraient ou devraient connaître un développement rapide ou prioritaire, de sorte que la disponibilité des places en établissements de formation, en quantité suffisante pour accueillir 24 % des élèves sortant du cycle moyen (auxquels il faut rajouter des sortants du cycle secondaire et des jeunes qui s'inscriront dans un retour en formation après une interruption à un moment quelconque des cycles scolaires) est aujourd'hui une hypothèse incertaine.

L'enjeu de l'attractivité des formations n'est pas mince lorsque l'on sait qu'aujourd'hui, le taux d'occupation des places de FPT n'est que de 61,5 %⁶

Sur ce plan, des mesures pédagogiques sont à imaginer au cycle moyen, afin de le faire évoluer de sa fonction traditionnelle de préparation au lycée, dévalorisant de facto tout autre parcours ultérieur, vers une vocation plus polyvalente : introduction et forte valorisation d'enseignements technologiques au collège, approche des disciplines traditionnelles selon des voies plus pragmatiques et expérimentales. Ces évolutions des finalités effectives de l'enseignement moyen ne semblent pas aujourd'hui inscrites dans le plan d'action.

D'ailleurs, pour les questions de curriculum et de qualité, les rubriques du plan d'action sont communes à l'enseignement moyen et à l'enseignement secondaire général, alors que la volonté de modération du taux de transition du premier vers le second impliquerait de les différencier nettement sur ces plans.

⁶ Plan d'action, p.25.

Troisième hypothèse : la diminution des coûts unitaires de l'enseignement supérieur.

Le sous-secteur de l'enseignement supérieur a déjà fait de l'une des préoccupations des PTF en avril 2005, qui suggéraient l'émergence d'une stratégie de maîtrise des effectifs. La réponse du MINEDU en novembre 2005 fait état d'une double stratégie de développement des structures d'accueil et de diminution des coûts unitaires. Il n'y a donc pas complètement entente sur ce point, mais il convient d'examiner ce que signifie cette diminution du coût unitaire.

Dans les simulations de l'évaluation financière des phases 2 et 3 du PDEF, il est prévu qu'entre 2003 et 2010, les effectifs d'étudiants seront multipliés par 2,27 ; et les coûts en dépenses courantes par 1,27 ; *cela implique que la diminution du coût unitaire moyen est une division par 1,81 sur sept ans.*

Comme il est indiqué par ailleurs que le plan vise l'amélioration du taux d'encadrement des étudiants par des enseignants de rang magistral (qui va dans le sens de l'augmentation du coût récurrent unitaire), la variable principale d'ajustement devient une politique douloureuse de diminution des transferts⁷ (bourses), et par conséquent une dépréciation progressive de la condition étudiante. Le risque politique associé à une telle dépréciation n'est pas nécessairement inférieur à celui qui serait attaché à une stratégie de maîtrise des effectifs ; l'éventuel échec à mener à bien cette politique est une hypothèque importante sur la sécurité du financement du développement des autres sous-secteurs désignés comme prioritaires.

Quatrième hypothèse : une exécution budgétaire optimale.

Il existe une relation théorique, au niveau macro-économique, entre le TBS et un certain nombre de variables représentant :

- le contexte : dépendance démographique (population scolarisable / population totale) ; pression fiscale
- les arbitrages intersectoriels : part de l'éducation dans les dépenses courantes de l'Etat
- les arbitrages intra-sectoriels : part des dépenses courantes affectées à l'enseignement primaire
- les politiques éducatives : rapport élèves / maître ; salaire moyen des enseignants en points de PIB/ha ; part des dépenses hors-enseignants dans les dépenses courantes ; part des élèves confiés à l'enseignement privé .

Ce calcul macroéconomique a pour intérêt d'être comparé avec la valeur du TBS effectivement mesuré dans le système éducatif par une approche statistique. Cette comparaison donne un point de vue sur la qualité des données recueillies par les instruments statistiques sectoriels.

⁷ en valeur moyenne unitaire

Dans la plupart des pays où cette comparaison a été menée, les deux approches coïncident relativement bien.⁸

Les données concernant le Sénégal font en revanche apparaître un écart sensible entre l'approche macroéconomique et l'approche statistique.

Le modèle macroéconomique, avec la valeur actuelle de ces données, indique que le TBS devrait se situer à 91 %, alors que les mesures donnent un TBS de 79,1.

Cet écart a son origine probable dans l'inadéquation d'une ou de plusieurs valeurs rentrées dans le modèle ; les valeurs les plus incertaines dans le cas Sénégalais sont les populations et la dépense publique effective en éducation.

Une discussion de partage a eu lieu le 27 janvier 2006 autour de cette problématique avec l'équipe technique Fast-Track constituée au ministère. Les participants, après quelques jeux de variations simulées des données de base, ont considéré que la variable « population » ne pouvait pas expliquer seule cet écart, parce que cela supposerait que les données disponibles soient elle-mêmes bien trop divergentes de la réalité. Une hypothèse est donc émise selon laquelle la dépense publique effective en faveur de l'éducation serait un peu inférieure à la dépense votée et programmée en loi de finances, et considérée comme dépense dans les modèles de simulation, en considération d'une exécution budgétaire supposée complète.

Il n'a pas été possible au cours de la mission du consultant d'obtenir des données d'exécution de l'année 2004, et donc cette hypothèse ne peut pas être vérifiée.

On retiendra cependant qu'il est possible que l'exécution budgétaire ne couvre pas la totalité de la programmation au Sénégal.

Or, les scénarios présentés dans la stratégie des phases 2 et 3 du PDEF sont basés, pour leur aspects financiers, sur l'hypothèse implicite d'exécution complète des budgets programmés.

Un éventuel écart entre les dépenses et les recettes serait à mettre en relation avec les estimations du déficit de financement.

SOUS-SECTION 2 : LA SOUTENABILITÉ DES STRATÉGIES EN TERMES DE CROISSANCE QUANTITATIVE DE L'OFFRE

1. La soutenabilité physique

La soutenabilité physique des phases 2 et 3 du PDEF est examinée sous l'angle des flux d'élèves, des constructions de salles de classes et des recrutements d'enseignants pour les sous-secteurs élémentaire, moyen et secondaire, sur la base des données arrêtées en 2004, et au moyen d'un modèle de simulation développé sous Excel par le Pôle de Dakar.

On observe que les résultats ainsi obtenus sont extrêmement proches de ceux établis par le CREA en 2004 dans le rapport d'évaluation financière des phases 2 et 3 du PDEF.

⁸ « L'arbitrage quantité/coût unitaire dans le cycle primaire des systèmes éducatifs africains », note du Pôle de Dakar, en ligne sur <http://www.poledakar.org>

a) Effectifs d'élèves

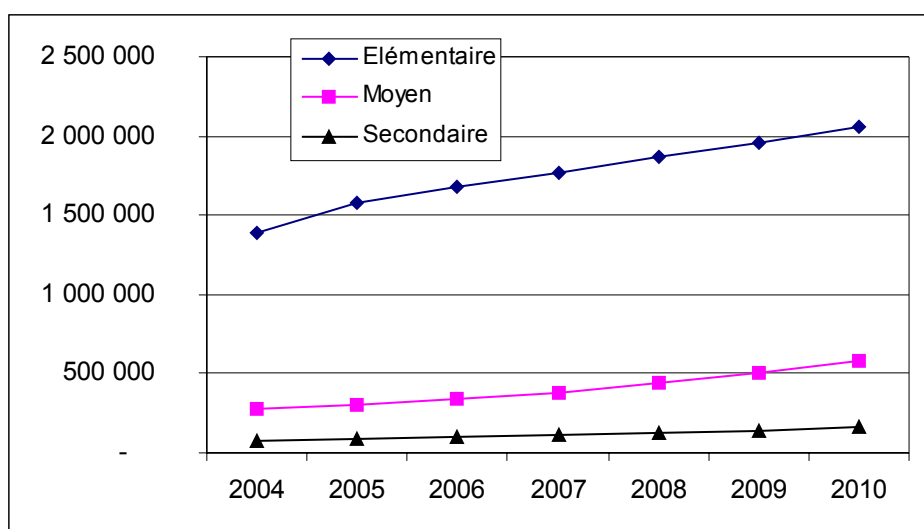
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Elémentaire | 1 382 749 | 1 578 965 | 1 674 325 | 1 772 825 | 1 864 181 | 1 958 559 | 2 056 069 | 2 601 923 |
| Moyen | 277 106 | 293 354 | 322 876 | 357 187 | 424 148 | 497 751 | 578 231 | 816 648 |
| Secondaire | 78 626 | 88 712 | 93 692 | 103 379 | 114 458 | 135 808 | 159 005 | 277 318 |

| Croissance des effectifs | 2004-2010 | 2010-2015 | 2004-2015 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Elémentaire | 1,49 | 1,27 | 1,88 |
| Moyen | 2,09 | 1,41 | 2,95 |
| Secondaire | 2,02 | 1,74 | 3,53 |

Observations : l'amélioration des profils de scolarité à l'élémentaire se traduit mécaniquement par une forte pression sur le cycle moyen, sans même que le dispositif d'entrée en sixième soit revu. La croissance plus que proportionnelle du cycle moyen est inévitable, et rien, dans l'esprit de l'initiative Fast-Track, ne s'oppose à ce qu'elle soit accompagnée par les autorités.

Cette pression se traduit à son tour, de façon différée, sur le cycle secondaire, dont la croissance sur l'ensemble de la période s'établit à un rythme supérieur à celle du cycle moyen, sous l'hypothèse mentionnée plus haut d'une maîtrise du taux de transition entre les deux cycles à un niveau inférieur à son niveau actuel.

Sur la période de visibilité de l'actuelle programmation, i.e. jusqu'en 2010, les tendances s'établissent comme suit :



b) constructions de salles de classe

Rythme moyen annuel des constructions programmées de salles de classe

| Construction | 2005-2007 | 2008-2010 | 2011-2015 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| Elémentaire | 2 578 | 2 074 | 2 024 |
| Moyen | 311 | 852 | 474 |
| Secondaire | 85 | 195 | 230 |
| Total | 2 974 | 3 121 | 2 728 |

Sur la première phase du PDEF, le nombre de constructions réalisées dans l'élémentaire a dépassé de 7 % celui des prévisions initiales, et sur l'ensemble des cycles, les réalisations égalent 99,5 % des prévisions. En 2003, année de pointe, 2 417 constructions ont été réalisées.

Les prévisions actuelles supposent que les capacités de réalisation s'établissent à 1,29 fois le rythme de 2003 pour la phase 2008 – 2010.

Le rapport d'évaluation des travaux de génie civil de la première phase de PDEF (mission Dupety, rapport p. 31) considère que, sous la condition d'amélioration dans les procédures de maîtrise d'ouvrage (maîtrise effective assurée par le Ministère de l'Education) et de suivi des constructions, avec en particulier une implication plus importante des collectivités locales dès la préparation des programmes, cette accélération du rythme des constructions pour la seconde phase pourrait ne pas être hors de portée.

c) recrutement d'enseignants

| Recrutement annuel moyen | 2005-2007 | 2008-2010 | 2011-2015 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Elémentaire | 3 124 | 2 752 | 2 879 |
| Moyen | 498 | 1 730 | 1 027 |
| Secondaire | 133 | 372 | 417 |
| Total | 3 755 | 4 854 | 4 323 |

Lors d'une discussion sur ces chiffres, la DPRE a indiqué que, pour le moyen et le secondaire, il conviendrait de tenir compte d'un coefficient correctif traduisant l'impossibilité d'assurer un service complet dans une spécialité dans de nombreux établissements ruraux, et donc la réalité incompressible de sous-services. Ce taux réel d'utilisation des enseignants du moyen et du secondaire est estimé par la DPRE à 0,8. Le calcul n'a pas été intégré dans le modèle, pour en tenir compte, il suffirait de multiplier les valeurs données ici pour le moyen et le secondaire par 1/0,8 (1,25).

Lors de la première phase du PDEF, les recrutements d'enseignants ont connu des valeurs annuelles du même ordre de grandeur. En 2003, année de pointe, 3995 enseignants dont plus de 2500 vacataires et volontaires ont été recrutés⁹. Les prévisions supposent pour

⁹ selon le rapport d'évaluation de la première phase du PDEF

la période 2008 – 2010 un rythme annuel de recrutement accéléré de 21 % par rapport aux valeurs qu'il a connues dans les meilleures années de la première phase, et en légère décroissance après 2010.

2 . La soutenabilité financière

La multiplicité des données incertaines (v. annexe), ou pour lesquelles des valeurs estimées ont été déterminées pour le besoin du modèle, confère à l'estimation du gap financier un caractère aléatoire. Rappelons ici que les données d'exécution ne sont pas disponibles.

L'estimation présentée dans les pages suivantes est orientée par l'exercice d'évaluation du plan d'action dans le cadre de l'initiative Fast-Track, et ne prétend pas être opérationnelle.

Il aurait été pertinent de mener cet exercice jusqu'à l'évaluation de plusieurs scénarios alternatifs, en retenant la soutenabilité financière comme le plus déterminant des critères d'option, dans un processus engageant, aux côtés des autorités nationales, leurs partenaires au développement. Le contexte de l'évaluation, qui intervient au cours d'un processus ayant déjà identifié un scénario dans des documents validés, rend cette comparaison de choix alternatifs impossible.

La présentation du gap est ici ventilée entre le sous-secteur primaire, cible des vœux de l'initiative, et l'ensemble des autres sous-secteurs.

Les apports des partenaires, tels qu'ils sont envisageables dans les années à venir, se situent dans l'ordre de grandeur du gap de l'enseignement primaire.

En endossant la composante primaire du plan d'action, et en entrant en voie de financement pour le gap qui lui est associé, ainsi que pour l'accompagnement de la hausse des effectifs dans le cycle moyen, les partenaires répondraient au vœu de l'initiative. Ce vœu, ainsi que de nombreux engagements internationaux pris par le Sénégal comme par les partenaires, est celui d'une priorité effective de l'OMD « scolarisation primaire universelle » pour 2015.

La part du gap présenté par les autres sous-secteurs appelle en revanche une réflexion plus approfondie, pouvant prendre la forme d'un ajustement des valeurs à retenir pour les indicateurs qui les concerneront dans la future matrice harmonisée.

Sur le fond en particulier, l'estimation présentée ici du gap sur dépenses courantes concernant l'enseignement secondaire repose sur une approche de la masse salariale peut-être inexacte : pour les besoins du modèle, et à défaut de données plus précises, on a multiplié l'effectif enseignant par un coût salarial moyen, alors qu'il est vraisemblable qu'une part importante des vacataires du secondaire ne soient recrutés que sur la base de services partiels.

Sur les sources des données, les travaux en cours DAGE / DPRE, qui ont pour objet de réconcilier les approches du plan d'action et du CDSMT, devront servir de base à une nouvelle estimation.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|----------------|---------|---------|----------------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| Ressources nationales anticipés (en millions) | 164 291 | 174 043 | 184 373 | 195 316 | 206 908 | 219 187 | 232 194 | 245 973 | 260 569 | 276 030 | 292 408 |
| Budget pour le le primaire (en millions) | 75 479 | 83 490 | 92 186 | 97 658 | 103 454 | 109 593 | 116 097 | 122 987 | 130 284 | 138 015 | 146 204 |
| Dépenses courantes (en millions de CFA) | | | | | | | | | | | |
| Préscolaire | 1 160 | 1 595 | 2 041 | 2 500 | 2 969 | 2 747 | 2 927 | 3 119 | 3 324 | 3 543 | 3 777 |
| Enseignement Elémentaire | 79 514 | 86 938 | 94 591 | 102 423 | 110 748 | 119 719 | 130 739 | 142 743 | 155 062 | 166 659 | 178 330 |
| Esenseignement moyen | 16 905 | 17 545 | 19 339 | 21 415 | 24 603 | 28 317 | 32 628 | 35 738 | 39 070 | 42 639 | 45 890 |
| Enseignement secondaire général | 28 078 | 30 062 | 33 194 | 36 806 | 43 046 | 50 076 | 60 074 | 67 331 | 75 289 | 84 009 | 91 978 |
| Enseignement supérieur | 49 900 | 53 893 | 56 481 | 57 663 | 57 440 | 55 812 | 61 017 | 66 221 | 71 425 | 76 629 | 81 834 |
| Enseignement technique et formation professionnelle | 7 320 | 8 657 | 10 112 | 11 693 | 13 409 | 15 269 | 17 282 | 19 458 | 21 807 | 24 342 | 27 073 |
| Enseignement non formel | 305 | 331 | 359 | 390 | 423 | 459 | 498 | 540 | 586 | 637 | 691 |
| Total du secteur | 183 184 | 199 021 | 216 116 | 232 890 | 252 638 | 272 399 | 305 165 | 335 150 | 366 564 | 398 457 | 429 574 |
| Dépenses en capital (en millions de CFA) | | | | | | | | | | | |
| Préscolaire | 957 | 918 | 876 | 830 | 780 | 725 | 223 | 230 | 237 | 245 | 252 |
| Enseignement Elémentaire | 19 | 10 | 10 989 | 10 | 11 | 11 552 | 12 | 13 | 11 | 7 | 7 955 |
| Esenseignement moyen | 1 | 2 | 3 023 | 5 | 6 | 7 452 | 4 | 4 | 4 | 3 | 1 388 |
| Enseignement secondaire général | 546 | 524 | 801 | 536 | 430 | 1 949 | 201 | 371 | 546 | 517 | 1 337 |
| Enseignement supérieur | 878 | 368 | | 909 | 828 | | 817 | 622 | 683 | 746 | |
| Enseignement technique et formation professionnelle | | | | | | | | | | | |
| Enseignement non formel | | | | | | | | | | | |

| Gap de financement (en millions de CFA) | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Enseignement primaire | | | | | | | | | | | |
| sur dépenses courantes | 4 036 | 3 448 | 2 404 | 4 765 | 7 294 | 10 126 | 14 642 | 19 757 | 24 778 | 28 644 | 32 126 |
| sur l'ensemble des dépenses | 23 692 | 13 931 | 13 393 | 15 281 | 18 315 | 21 678 | 27 541 | 33 273 | 36 522 | 36 352 | 40 082 |
| Autres secteurs | | | | | | | | | | | |
| sur dépenses courantes | 14 857 | 21 530 | 29 339 | 32 810 | 38 436 | 43 086 | 58 328 | 69 420 | 81 217 | 93 783 | 105 039 |
| sur l'ensemble des dépenses | 18 238 | 25 341 | 34 039 | 40 085 | 47 473 | 53 211 | 65 568 | 75 643 | 87 684 | 99 291 | 108 016 |
| Ensemble du secteur | | | | | | | | | | | |
| sur dépenses courantes | 18 893 | 24 978 | 31 743 | 37 575 | 45 730 | 53 212 | 72 970 | 89 177 | 105 995 | 122 427 | 137 166 |
| sur l'ensemble des dépenses | 41 931 | 39 272 | 47 432 | 55 365 | 65 788 | 74 890 | 93 109 | 108 916 | 124 206 | 135 643 | 148 098 |
| Gap de financement (en millions de USD) | | | | | | | | | | | |
| Enseignement primaire | | | | | | | | | | | |
| sur dépenses courantes | 7 | 6 | 4 | 9 | 13 | 19 | 27 | 36 | 46 | 53 | 59 |
| sur l'ensemble des dépenses | 44 | 26 | 25 | 28 | 34 | 40 | 51 | 61 | 67 | 67 | 74 |
| Autres secteurs | | | | | | | | | | | |
| sur dépenses courantes | 27 | 40 | 54 | 60 | 71 | 79 | 107 | 128 | 150 | 173 | 193 |
| sur l'ensemble des dépenses ¹⁰ | 34 | 47 | 63 | 74 | 87 | 98 | 121 | 139 | 161 | 183 | 199 |
| Ensemble du secteur | | | | | | | | | | | |
| sur dépenses courantes | 35 | 46 | 58 | 69 | 84 | 98 | 134 | 164 | 195 | 225 | 253 |
| sur l'ensemble des dépenses ¹¹ | 77 | 72 | 87 | 102 | 121 | 138 | 171 | 201 | 229 | 250 | 273 |

¹⁰ gap en capital inconnu

¹¹ idem

SOUS-SECTION 3 : LA SOUTENABILITÉ DES STRATÉGIES EN TERMES D'AMÉLIORATION DE LA RÉTENTION , DE LA QUALITÉ ET DU PILOTAGE .

La question de la qualité de l'éducation intervient à un double titre dans les stratégies visant à la scolarisation primaire universelle examinées dans la perspective d'un endossement à l'initiative fast-track.

En premier lieu, les objectifs de l'initiative ne se limitent pas aux aspects quantitatifs des scolarités, et entendent promouvoir une éducation *de qualité*.

En second lieu, la qualité de l'éducation proposée aux enfants est un facteur important des résultats en termes de couverture quantitative, en ce qu'elle détermine en partie le taux de rétention. Nous verrons que, dans le cas du Sénégal, les facteurs qualitatifs semblent même être le premier facteur de la rétention.

1 Rétention et qualité.

Le Pôle de Dakar a rédigé une note en 2003 sous le titre « *Atteindre la scolarité primaire universelle au Sénégal : éléments d'analyse de la rétention* »¹² Cette note s'interroge sur les facteurs d'abandon. Du côté de l'offre, ses auteurs estiment que l'existence d'un grand nombre d'écoles à cycle incomplet n'explique qu'une faible part des abandons, qui restent très élevés même dans les écoles à cycle complet, et en concluent que « *les raisons des abandons se situent beaucoup plus du côté d'un manque de demande* ».

Du côté de la demande, l'étude renvoie :

- (i) à la question du redoublement. Nous avons identifié plus haut la question du redoublement comme l'une des hypothèses centrales qui fondent le plan d'action sénégalais, hypothèse renvoyant au renforcement du pilotage local et de l'autorité.
- (ii) à un certain manque de conformité de l'enseignement dispensé au regard des attentes des familles, qui perçoivent la qualité comme défailante et expriment des doutes sur les perspectives d'insertion ainsi ouvertes aux enfants. Ce faisant, l'étude du Pôle de Dakar rejoint les conclusions d'un travail réalisé la même année par le CREA¹³. Ce point sera repris et développé plus loin.

L'analyse des objectifs quantitatifs du plan d'action, des hypothèses qui le soutiennent, et de la qualité de l'éducation convergent fortement dans le cas du Sénégal :

Le taux d'achèvement primaire atteindra une valeur voisine de 100 si et seulement si le système éducatif sénégalais est à même d'améliorer radicalement la qualité de ses prestations.

Envisageons l'évolution possible de cette qualité sous deux aspects : la qualité appréhendée par le rendement interne ; la qualité envisagée comme adéquation suffisante aux attentes sociales.

¹² en ligne sur <http://www.poledakar.org>

¹³ Analyse socioculturelle de la demande d'éducation. Quelle école primaire désirent les populations du Sénégal (mai 2003, UCAD / CREA)

2 Qualité et rendement interne.

Cette question a été instruite dans le détail et au moyen de méthodes solides par l'analyse sectorielle menée en 2003 par le CREA.

Le constat le plus riche de cette analyse est l'absence saisissante de linéarité de la relation entre les ressources disponibles dans chaque école et le rendement interne de l'école. Le nuage de points obtenu pour cette mesure échappe à toute tentative de régression linéaire.¹⁴

Cette analyse converge avec le constat de la forte dispersion des résultats des performances des élèves lors des mesures au moyen de tests standardisés.

Ces éléments signifient que le défaut de qualité de l'éducation au Sénégal ne relève pas *pour l'essentiel* d'une combinaison d'intrants insuffisants en quantité et/ou en qualité, ni même d'une trop grande inefficience dans l'allocation des ressources, mais du caractère aléatoire et non piloté de cette combinaison au sein de chaque école ou de chaque classe.

D'ailleurs, les travaux précités du CREA ont procédé à une analyse multifactorielle de la qualité dont il résulte que « la qualité de la gestion pédagogique et administrative » est le facteur le plus déterminant d'explication du rendement des écoles.¹⁵

A l'appui de la stratégie des phases 2 et 3 du PDEF, le Ministère de l'Éducation a produit en 2005 un important document sous l'intitulé « *Gestion de la qualité de l'éducation et de la formation dans la phase 2 du PDEF* ».

Ce document montre que le Ministère a fait siens les constats de l'analyse sectorielle, en ce qu'il énonce comme « principe directeur » : « *Traiter prioritairement la qualité à partir des lieux où elle se produit (écoles, classes)* »(p.43), puis indique la nécessité « *d'assurer l'effectivité du pilotage de la qualité dans les structures locales opérationnelles* ».

Pour autant, ces mentions relèvent plus du diagnostic partagé ou de la pétition de principe que d'un plan opérationnel, et si ce pilotage local s'est révélé jusqu'à maintenant défaillant, il n'est pas certain qu'il puisse en surmonter les raisons sur la seule base d'un document ministériel l'y enjoignant, alors que l'on sait par ailleurs que les textes normatifs eux-mêmes parviennent mal dans les écoles.

Un autre terrain où qualité et quantités relèvent d'une grande proximité d'analyse est celui des horaires d'enseignement. Avec un horaire moyen annuel de 690 heures (et bien moindre pour les classes en double-flux), chacun a identifié une marge de progrès importante. Le Ministère de l'éducation a du reste pris une circulaire « temps scolaire » pour faire progresser le temps annuel moyen jusqu'à 900 heures en 2006-2007. Ces neuf cent heures sont le cumul de trente semaines de trente heures. La circulaire temps enjoint à la hiérarchie intermédiaire de veiller à cette question (nouveau pari sur l'autorité), sans toutefois indiquer les moyens pratiques d'y parvenir. Il semble qu'une telle augmentation de l'horaire effectif (+ 43 % en deux ans) prendrait plus de sens au sein d'une réflexion de plus grande ampleur sur le calendrier scolaire¹⁶, afin que celui-ci soit à même de concilier cette exigence de quantité

¹⁴ Analyse du secteur de l'éducation, janvier 2004, UCAD / CREA, p.154

¹⁵ Ibid. p 163

¹⁶ le document « *gestion de la qualité de l'éducation et de la formation dans la phase 2 du PDEF* » suggère (p. 45) des mesures de calendrier au niveau de chaque école ; ces mesures auront besoin d'une articulation nationale.

horaire (y compris pour le double-flux) avec les attentes et les contraintes des familles, et puisse constituer à l'appui des hiérarchies intermédiaires une base réaliste et indiscutable des exigences qu'elles auront à manifester.

3 Qualité et adéquation aux attentes sociales.

Cette question peut être déclinée en deux interrogations distinctes : la première porte sur le comportement des maîtres à l'égard des enfants, la seconde sur les contenus, méthodes, valeurs et finalités de l'enseignement dispensé.

Le comportement des maîtres à l'égard des élèves est le grand absent de la masse documentaire disponible. On peut raisonnablement supposer, eu égard au faible niveau de préparation professionnelle et académique de beaucoup d'entre eux, à la taille importante des effectifs des classes et à leur environnement matériel modérément confortable, à l'absence de cycle préscolaire pour la plupart des enfants qui entrent en CI, que ces comportements soient parfois emprunts d'un peu de rudesse, et quelquefois même sortent des normes que les parents sont prêts à accepter. On ne peut pas exclure que le comportement des maîtres en matière de discipline soit en relation avec les abandons, notamment féminins. Nous retrouvons là des questions d'encadrement pédagogique et de pilotage : comment repérer les conduites mal acceptées ou mal acceptables, comment y mettre fin ? Des réflexions de ce type auraient leur place dans les documents descriptifs de la stratégie de qualité.

Les contenus, méthodes, valeurs et finalités de l'enseignement dispensé relèvent en partie de la même analyse. Il est question dans le plan d'action comme dans le document sur la gestion de la qualité de « progressions harmonisées » proposées aux maîtres à l'appui de leur enseignement – signe positif d'une relation bien identifiée entre qualité, pédagogie et pilotage.

A un niveau plus global, il est malheureusement clair que les atermoiements dans les travaux d'élaboration d'un nouveau curriculum nuisent au développement qualitatif du secteur. Ce nouveau curriculum destiné à unifier des pratiques aujourd'hui disparates est prévu dans le PDEF de 2000, mais ne semble pas être en voie d'achèvement. Or, seul un curriculum bien établi peut permettre à l'école sénégalaise d'articuler une réponse claire aux attentes des familles, par la production des directives, des outils pédagogiques et des épreuves d'examen renouvelés, et surtout des pratiques qui en découlent.

Aujourd'hui, en tant qu'institution, le Ministère de l'éducation pourrait avoir quelque difficulté à communiquer de façon claire, précise et certaine sur la question « qu'apprend-on à l'école primaire ? ».

On peut avancer cependant que la soutenabilité du plan d'action en matière de rétention et d'achèvement est en partie liée à la perception par les familles des contenus, valeurs et finalités des enseignements, elle même liée à l'élaboration effective d'un curriculum clair.

QUATRIEME PARTIE

PROPOSITION EN FAVEUR DE L'ENDOSSEMENT DE LA COMPOSANTE PRIMAIRE DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT SECTORIEL SÉNÉGALAIS

L'examen de la stratégie sénégalaise telle qu'elle s'exprime dans les documents de planification, et telle qu'elle se décline dans des projections obtenues sur la base des principales données retenues pour l'année 2004 mène à l'appréciation suivante :

- a) les choix de politique générale, d'affectation des ressources et de politiques éducatives, appréciés par comparaison entre les valeurs-témoins du cadre indicatif de fast-track et les valeurs sénégalaises de 2004, correspondent aux vœux de l'initiative.
- b) Les objectifs quantitatifs de la politique sénégalaise en termes d'extensions des scolarités primaires et d'amélioration du taux d'achèvement s'inscrivent avec précision dans les vœux de l'initiative, ainsi que dans le calendrier de l'atteinte de l'OMD « scolarisation primaire universelle en 2015 ».

Les conséquences mécaniques de ces améliorations de la rétention au cycle primaire sont anticipées par une stratégie d'expansion des effectifs dans le cycle moyen, qui accompagne logiquement la réalisation de l'OMD. Ces anticipations ne peuvent pas faire l'objet d'une appréciation restrictive de la part des partenaires, dans la mesure où le cycle moyen forme avec le cycle primaire un ensemble d'éducation fondamentale dont il est souhaitable que le plus grand nombre possible d'enfants profitent.

- c) La soutenabilité des scénarios de croissance appréciée en termes de capacités réelles de constructions scolaires et de recrutements d'enseignants appartient au domaine du possible, dans la mesure en particulier où les autorités nationales parviennent à résoudre sans retard les problèmes plusieurs fois relevés et analysés concernant la maîtrise d'ouvrage des constructions
- d) La soutenabilité des scénarios de croissance est cependant liée à des hypothèses ambitieuses sur
 - (i) la diminution drastique effective des taux de redoublement à l'école élémentaire, dont dépend directement l'amélioration de la rétention
 - (ii) le maintien d'un partage intrasectoriel garantissant la priorité effective des ressources pour les cycles primaire et moyen ; ce maintien dépendant de la capacité des autorités nationales à obtenir dans les faits une diminution sensible de la transition du cycle moyen vers le secondaire général et, à défaut d'une stabilité des effectifs, une forte baisse du coût unitaire moyen de l'enseignement supérieur, par le truchement d'une politique restrictive et courageuse sur les bourses.
 - (iii) Le renforcement effectif et rapide des capacités de pilotage et de l'autorité des échelons locaux des administrations éducatives, dont dépendent tout à la fois la

maîtrise des options en termes de flux et l'amélioration de la qualité des prestations des écoles, elle même première condition de l'amélioration de la rétention.

Un endossement de la composante primaire de la stratégie sénégalaise par ses partenaires dans le cadre de l'initiative Fast-Track sur les base des considérations rapportées ci dessus en a), b), et c) sera de nature à faciliter la mobilisation des concours, et à ainsi disponibiliser dans les meilleures conditions les moyens dont les autorités éducatives nationales ont besoin pour que les hypothèses explicitées en d) soient effectivement réalisées.

**CINQUIEME PARTIE
RETOUR AU CONTEXTE.
RENFORCEMENT DU DIALOGUE SECTORIEL,
HARMONISATION DES CONCOURS ET CONSOLIDATION
DES HYPOTHÈSES STRATÉGIQUES**

Les outils d'une aide sectorielle harmonisée peuvent permettre l'inscription des objectifs quantifiés dans une matrice d'indicateurs unique harmonisée. Cette inscription s'inscrit dans la logique d'une planification glissante et donc réajustable dans son calendrier et dans ses objectifs, si toutefois ces réajustements vont dans le sens de l'initiative Fast-Track et non en sens inverse.

Dans cette optique, on pourrait convenir que les indicateurs suivants, suggérés dans la projet de matrice actuel proposé par l'AFD, sont donnés **en valeur maximum** et sont **ajustables à la baisse** en cours d'exécution, s'il apparaît que la réalisation des objectifs liés à la scolarisation primaire universelle¹⁷ est menacée :

| | |
|--|--|
| indicateur n° 2.10¹⁸ | dépenses publiques courantes du cycle secondaire ¹⁹ en % des dépenses courantes d'éducation |
| indicateur n° 3. 29 | taux de transition du cycle moyen vers le secondaire |
| indicateur n° 3.34 | TBS cycle secondaire |
| indicateur n° 3.40 | taux de transition du secondaire vers le supérieur |

¹⁷ L'indicateur dont l'examen à cet égard doit être absolument privilégié est le n° 3.16, taux d'achèvement du cycle.

¹⁸ base numérotation proposition AFD

¹⁹ Dans son état actuel, un indicateur unique regroupe le moyen et le secondaire, il faudrait le scinder

L'ajustement en cours du CDSMT, aux fins de renforcer sa cohérence avec les autres documents de planification, permettra à très court terme de stabiliser les valeurs de départ de l'ensemble des indicateurs de la matrice unique, et une éventuelle première ré-estimation des valeurs souhaitables des quatre indicateurs cités ci-dessus aux dates-cibles de 2007, 2010, et 2015.

Enfin, le dispositif de comité de suivi sectoriel proposé par l'AFD, ou à défaut de réunions techniques régulières entre les revues, peut offrir l'occasion d'un dialogue structuré avec le ministère de l'éducation, dont l'un des produits éventuels serait de proposer les réajustements nécessaires sur ces quatre indicateurs.

L'harmonisation en cours des appuis sectoriels permettra également la mobilisation conjointe des appuis nécessaires sous forme d'aide-projet pour garantir au mieux la réalisation des hypothèses sur lesquelles repose le scénario retenu. Rappelons que les risques identifiés, qu'il s'agisse de la baisse effective du taux de redoublement au primaire, de l'amélioration de la qualité de la prestation des écoles, avec, comme conséquence conjointe, l'amélioration du taux d'achèvement primaire, renvoient ensemble pour une bonne part aux capacités de pilotage du système en particulier dans les niveaux administratifs opérationnels locaux.

Cette aide projet, visant un renforcement de capacités, est plus que jamais nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre effective d'une stratégie d'atteinte de la scolarité primaire universelle qui repose en très grande partie sur des améliorations de la qualité et du pilotage.

Annexes

Le guide d'évaluation fast-track s'accompagne d'un certain nombre d'annexes sous formes de tableaux.

Le consultant n'a pas eu la possibilité de trouver pendant la mission les données relatives au tableau « *indicateurs pertinents de l'éducation pour les groupes défavorisés* ».

Ces données sont peut-être disponibles à Dakar, mais les priorités des trois semaines de mission ont été de recueillir et de stabiliser les données de base nécessaires à une analyse modélisée, et de prendre connaissance de l'imposante documentation stratégique aux fins de proposer une évaluation complète du scénario sénégalais et de ses principales hypothèses.

Les données correspondant au tableau « *quelques cibles quantitatives du plan d'action sur 3 à 5 ans* » sont intégralement reproduites dans le corps-même du rapport.

Le tableau « *performance et décaissement des projets/programmes du primaire financé en externe* » pourra aisément être renseigné par les PTF avant ou au cours de la revue de février.

Sont présentées ici, en annexes du rapport :

- | | |
|-----------------|---|
| Annexe 1 | Commentaire sur les données de base du modèle |
| Annexe 2 | Tableau 1 : Catalogue des principaux documents pour l'évaluation technique |
| Annexe 3 | Tableau 2: Quelques indicateurs de population et d'éducation tirés des documents de l'évaluation |
| Annexe 4 | Tableau 3: Quelques résultats de simulation des coûts et financement pour l'évaluation des orientations stratégiques |
| Annexe 5 | Tableau 4 : Quelques cibles quantitatives du plan d'action sur 3 à 5 ans |

ANNEXE 1

Commentaires sur les données de base du modèle

L'année de base retenue est l'année 2004. Certaines données utilisées amènent quelques réserves

1. Données de contexte et données scolaires

1.1 Population

Dans la mesure où l'équipe technique n'a pas pu obtenir auprès de la Direction de la prévision et des Statistiques les dernières projections de population issues du dernier recensement (2000), l'ensemble des données démographique est issue des projections qui avaient été faites à l'aide de Simul PDEF.

→ Un biais peut exister sur l'ensemble des indicateurs de scolarisation

1.2 Données macroéconomiques et financières

L'hypothèse de croissance annuelle du PIB est de 6.1%.

L'équipe technique n'a pas été en mesure de travailler sur la base d'exécutions budgétaires de l'année 2004. L'utilisation de la loi de finance 2004 suppose une exécution budgétaire de 100%.

1.3 Données scolaires

Les statistiques scolaires sont dans l'ensemble disponibles à l'exception des données concernant l'enseignement non formel ainsi que l'enseignement moyen professionnel. Pour ces niveaux d'enseignement les informations de 2003 ont été utilisées.

→ Des biais donc probables dans les projections réalisées sur ces niveaux d'enseignement

2. Données de personnel enseignant

L'estimation du coût des personnels enseignants nécessite une consolidation du nombre d'individus pas statut et par niveau. A ce niveau, les données de la DRH et de la DPRE ont été utilisées.

2.1 Au niveau du primaire

Il existe de fortes divergences entre la DRH et la DPRE en ce qui concerne l'estimation des personnels craie en main, notamment au niveau des corps contractuels et volontaires.

Compte tenu du rôle « charnière » du corps des enseignants contractuels entre les catégories volontaires et fonctionnaire, il a été dans un premier temps convenu de reventiler un certain nombre de contractuels dans le corps de volontaires et des instituteurs adjoints (le corps des instituteurs étant stable d'une source à l'autre).

Par ailleurs, le nombre total d'enseignants craie en main (27 317 pour la DRH et 27088 pour la DPRE) a été jugé trop important au regard du nombre de salle de classe disponible en 2004 (24 167), compte tenu de l'hypothèse selon laquelle il existe au Sénégal un maître pour une salle de classe.

L'équipe technique a donc estimé un nombre d'enseignants craie en main **équivalent au nombre de salles de classe**, en reventilant ces enseignants dans chacune des catégories selon les proportions

observées au niveau de la DPRE et la DRH. Le surplus d'enseignants (environ 3000) a donc été considéré comme étant non craie en main

→ Si cette hypothèse n'est pas vérifiée elle biaise la répartition des dépenses courantes entre les salaires enseignant craie en main et les autres dépenses courantes.

2.2 Au niveau des cycles moyens et secondaires

Les données de la DPRE et de la DRH présentant des structures différentes n'ont pu être consolidées. Les données de la DPRE ont donc été utilisées, renseignant 8457 parmi lesquels

- 4977 enseignants dans des collèges, dont 1707 de statut indéterminé
- 1942 enseignants dans les lycées, dont 349 de statut indéterminé
- 1538 enseignant en collèges et lycée, dont 66 de statut indéterminé

1/3 des effectifs enseignant est donc de statut indéterminé

La consolidation a consisté à i/ reventiler les enseignants de collège lycée soit en collège soit en lycée, ii/ assimiler les enseignants de statut indéterminé aux autres catégories (vacataires et contractuels essentiellement) et iii/ se rapprocher d'un effectifs d'enseignants craie en main cohérent numériquement et qualitativement avec celui de l'année de base du modèle Simul PDEF.

Les estimations obtenues apparaissent fragiles :

- 5136 enseignants pour le moyen, compatible avec l'année de base de Simul PDEF mais pas avec sa projection puisque pour cette même année 2004, les projections faites par la DPRE font état de 4400 enseignants craie en main
- 2288 enseignants pour le secondaire, incompatible avec l'année de base de simul PDEF.

→ Les besoins annuels en enseignants sur la deuxième phase apparaissent de fait différents de ceux trouvés à l'aide de Simul PDEF

2.3 Au niveau des autres cycles d'enseignement

Aucune estimation fine des personnels enseignants sur les autres cycles d'enseignement n'a pu être effectuée, d'où une impossibilité de distinguer les dépenses courantes par type (salaire enseignants/autres dépenses).

→ L'équipe a travaillé sur ces niveaux avec des estimations de coûts unitaires de formation, d'où un biais possible.

2.4 Conclusions sur les personnels enseignants

L'estimation exacte du personnel enseignant craie en mains est une étape clef dans la détermination des coûts unitaires et dans la ventilation des dépenses courantes entre salaires des personnels craie en main et autres dépenses. A ce niveau une estimation plus fine aurait été rendue possible s'il avait été mis à disposition de l'équipe technique une sortie de la solde 2004. Celle-ci aurait de surcroît permis une meilleure estimation des coûts enseignant.

3. **Données financières**

3.1 Dépenses courantes hors salaires

Les estimations se sont basées sur la loi de finance 2004, en l'absence d'information disponible sur les exécutions budgétaires du ministère dans son ensemble et par niveau d'enseignement. Cela suppose qu'à chaque niveau d'enseignement l'ensemble des dépenses courantes est exécuté à 100%

→ Si cette hypothèse s'avérait non vérifiée, il y aurait dans le modèle une sur estimation des coûts unitaires de formation.

3.2 Dépenses salariales

Les salaires des personnels enseignant ont été estimés aux coûts paramétriques utilisés dans le CDSMT.

→ Un biais important peut exister sur l'estimation des coûts salariaux et il aurait été préférable de travailler avec les données de la solde du ministère des finances.

3.3 Dépenses en capital

Les coûts unitaires de constructions scolaires utilisées sont ceux du CDSMT pour le préscolaire, l'élémentaire, l'enseignement moyen ainsi que l'enseignement secondaire.

En revanche aucune estimation de dépenses en capital n'a pu être réalisé sur les autres niveaux d'enseignement

→ Le calcul du gap de financement sur l'ensemble du secteur est donc biaisé.

ANNEXE 2

| Tableau 1: Catalogue des principaux documents pour l'évaluation technique | | | |
|---|---|---|---------------------------------|
| Document | Date du projet/ Données année de référence | Auteur/ sponsor | Longueur du document |
| Orientations stratégiques | | | |
| <i>Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF)</i> | 2000 | MINEDU | |
| <u>PDEF, Plan d'action de la deuxième phase</u> | Juin 2005, pour 2005-2007 | MINEDU | 164 pages |
| Simulations des coûts et documents budgétaires | | | |
| <i>Cadre des dépenses stratégiques à moyen terme</i> | 2006-2008 | MINEDU | |
| <i>Evaluation financière des phases II et III du programme décennal de l'éducation et de la formation</i> | 2003-2010 | MINEDU / FICADEX-CREA | 100 pages |
| Réponses du Ministère de l'Education (novembre 2005) aux questions soulevées par les PTFs en avril 2005 | | | |
| Courrier du DPRE à la coordination des PTF, portant « <i>Point sur les recommandations des PTF relatives au plan d'action de la phase 2 du PDEF</i> » | 29 novembre 2005 | DPRE/MINEDU | 7 pages |
| <i>Gestion de la qualité de l'éducation et de la formation dans la deuxième phase du PDEF</i> | Septembre 2005 | MINEDU | 60 pages |
| <i>Termes de référence pour l'organisation d'un séminaire avec les collectivités locales</i> | Novembre 2005 | MINEDU | 7pages |
| <i>Stratégie d'évaluation de l'effectivité de l'alphabétisation des populations visées</i> | Mai 2005 | MINEDU/ MDCALNF/ DALN | 4 pages |
| Stratégie de maintien et de motivation pour les enseignants | ? | MINEDU/DRH | 29 pages |
| Liste des analyses pertinentes du secteur de l'éducation | | | |
| <i>Etude des modalités d'une aide sectorielle harmonisée des partenaires du programme sectoriel de l'éducation au Sénégal, rapport de synthèse</i> | Novembre 2005 | AFD/ SOLTIS FINANCES , P. Racamier, consultant | 26 pages |
| <i>Analyse du secteur de l'éducation</i> | 2004 | MINEDU / CREA | 260 pages |
| <i>Analyse du secteur de l'éducation :résumé analytique et recommandations</i> | 2004 | MINEDU / CREA | 28 pages |
| <i>Rapport du consultant international sur les constructions</i> | Juin 2005 | Dupety / AFD | 36 pages |
| <i>Atteindre la scolarité primaire universelle au Sénégal : éléments d'analyse de la rétention</i> | 2003 | Pôle de Dakar | 18 pages |

ANNEXE 3

**Tableau 2 :
Quelques indicateurs de population et d'éducation tirés des documents de l'évaluation**

| Domaine/Indicateur | Année 2002 ou ant. | Année 2003 | Année 2004 | Dernière année disponible |
|---|--------------------------|--------------------------------|---------------|---------------------------------|
| Quelques caractéristiques de la population | | | | |
| Taille totale | | | 10,3 | 2004 |
| % de la population au-dessous du seuil de pauvreté | 53,9 % ⁱ | | | 2001 |
| Taux de prévalence du VIH chez les adultes | | 1,51 % | | |
| % d'orphelins chez les enfants de 7 à 14 ans | | | | |
| Taux brut de scolarisation (%) | | | | |
| Enseignement primaire | | | 79,1 % | |
| Enseignement moyen | | 25 | | |
| Enseignement secondaire | | 10 | | |
| Enseignement supérieur | | | | |
| Scolarisation dans l'enseignement primaire et flux d'élèves | | | | |
| Nombre total d'élèves | | | 1 382 749 | |
| % dans des écoles à financement et gestion privés | | | 11,16 % | |
| Taux net de scolarisation | | 69,3 (67,3 F) ⁱⁱ | | |
| quintile le plus pauvre : indice d'équité | 0,91 ⁱⁱⁱ | | | |
| Taux d'accès en 1 ^{ère} année | | | | |
| Mesure transversale | | | 97,1 % | |
| Mesure de la cohorte | | | | |
| Taux d'achèvement de l'enseignement primaire (%) | | | | |
| Mesure transversale | | | 51 % | |
| Mesure de la cohorte | | | | |
| Redoublements en % des inscrits | | 12,94 % ^{iv} | | |
| Filles en % du total des inscrits/de l'achèvement | | 48,26 % / ... | | |
| Résultats d'apprentissage des élèves du primaire | | | | |
| Note nationale moyenne sur la base d'une évaluation internationale des élèves | | | | |
| Pourcentage des réponses correctes aux tests nationaux normalisés | 50,9 % ^{vi} | | | |

Tableau 2 (suite)

| Domaine/Indicateur | Année 2002 ou ant. | Année 2003 | Année 2004 | Dernière année disponible |
|--|--------------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires publiques | | | | |
| Années dans le cycle | | | 6 | |
| Rapport élèves-enseignant (global) | | | 50,8 | |
| Dans les écoles rurales | | | | |
| Rapport élèves-classe (global) | | | 41,26 | |
| Dans les écoles rurales | | | | |
| Rapport élèves-manuel scolaire (livres de mathématiques et de langue) | | 2 /élève ^{vii} | | |
| Nombre d'enseignants (total/femmes) | | 24 167 / 5976 ^{viii} | | |
| Fonctionnaires en % du total (total/femmes) | | 11 656 / ND | | |
| Salaire annuel moyen par enseignant (y compris prestations) en % du PIB par habitant | | | 4,7 | |
| Fonctionnaires | | | 5,99 | |
| Enseignants non-fonctionnaires | | | 3,52 ^{ix} | |
| Heures d'instruction et charge d'enseignement | | | | |
| Heures d'instruction annuelles pour les élèves | | | 690 | |
| Heures d'instruction moyennes des élèves par semaine | | | | |
| Charge d'enseignement moyenne des enseignants par semaine (heures) | | 15,2 ^x | | |
| Dépenses publiques dans l'éducation | | | | |
| Dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales | | | 22,05 % | |
| Dépenses courantes d'éducation (tous niveaux) en % du PIB | | | 3,977 | |
| Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes d'éducation | | | | |
| Part des dépenses courantes dans l'enseignement primaire autres que le salaire des enseignants (%) | | | | |
| Part des dépenses reçues par le quintile le plus pauvre | | 18 % ^{xi} | | |
| Coût récurrent moyen par élève (en % du PIB) | | | | |
| Enseignement primaire | | | | |
| Enseignement secondaire | | | | |
| Enseignement supérieur | | | | |

ⁱ DSRP

ⁱⁱ annuaire statistique 04

ⁱⁱⁱ analyse sectorielle, (rapport part de la population scolarisable /part des dépenses publiques d'éducation) quintile 1 /(rapport part de la population scolarisable /part des dépenses publiques d'éducation) quintile 5. Mesure disponible en substitution de TNS du quintile le plus pauvre.

^{iv} annuaire statistique 04

^v idem

^{vi} SNERS 2002

^{vii} BSS 2003, cité par analyse sectorielle

^{viii} Nombre de femmes estimé d'après le pourcentage global donné dans l'analyse sectorielle

^{ix} valeur moyenne des contractuels et des volontaires, pondérée de leur poids respectifs dans l'effectif.

^x Analyse sectorielle p. 156 & 160 « crédit horaire moyen effectif des enseignants »

^{xi} analyse sectorielle, p.102

ANNEXE 4

**Tableau 3 :
Quelques résultats de simulation des coûts et financement pour l'évaluation des orientations
stratégiques**

| Indicateur | Valeur du cadre indicatif Fast Track | Année de référence 2004 | Objectifs/résultats en 2015 |
|---|--------------------------------------|---|-----------------------------|
| a. Indicateurs de flux d'élèves | | | |
| % du groupe d'âge entrant en première année de primaire ^(a) (Total/Filles) | 100 | 97,1 / 98,7 ^{xi} | 100 |
| % du groupe d'âge achevant la dernière classe du cycle primaire ^(b) (Total/Filles) | 100 | 45,81 / 41,88 ^{xi} | 100 |
| % de redoublements chez les élèves du primaire (Total/Filles) | 10 ou moins | 13 ^{xi} | 13 |
| Inscriptions dans l'enseignement post-primaire | | | |
| Nb d'élèves du moyen (Total/Filles) ^{xi} | | 277 106 / 117 763 | 816 648 |
| Nb d'élèves du secondaire (Total/Filles) | | 82910 / 32080 | 277 318 |
| NB d'étudiants de l'enseignement supérieur (Total/Filles) | | 47 000 | 156 000 |
| Taux brut d'inscription dans le secondaire (Total/Filles) | | 12 % ^{xi} | 32 % |
| b. Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires financées sur fonds publics | | | |
| Ratio élèves – enseignant ^(c) | 40:1 | 50,8 :1 ^{xi} | 48 |
| Salaire moyen annuel par enseignant ^(d) | | 1 653 429 CFA ^{xi} | |
| Enseignants en poste | | 24167 ^{xi} | 48 244 |
| Nouveaux enseignants | | 4180 | |
| Moyenne pondérée des enseignants en poste et des nouveaux enseignants | 3,5 | 5,7 | |
| Dépenses pour des intrants scolaires autres que les enseignants en % des dépenses récurrentes totales dans l'enseignement primaire ^(e) | 33 | 37 | |
| Heures d'instruction par an pour les élèves ^(f) | 850 -1000 | 690 (flux unique) – 500 (double flux) ^{xi} | 900 |
| % d'élèves inscrits dans des écoles primaires financées par des fonds privés | 10 ou moins | 11,16 | 11 |
| Coût pour construire, meubler et équiper une salle de classe du primaire (USD) | 8 000 ⁽ⁱ⁾ | 9944 | |
| c. Coûts supplémentaires de la réponse au VIH/SIDA | | | |
| Prévention (éducation basée sur les aptitudes de la vie quotidienne, etc.) | | 369 060 USD ^{xi} | |
| Enseignants (remplacement, substitution, code de conduite, etc.) | | xi | |
| Enfants affectés par le SIDA | | | |
| d. Coûts récurrents effectifs/projetés (en % du PIB) | | | |
| Enseignement primaire | 0,017 | | 0,023 |

| | | | |
|--|---------|---------------------------------|-----------|
| Post-primaire | | | |
| Total | | | |
| Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses ^(g) | 42-64 | 44 | 50 |
| e. Coûts en capital projetés de la construction des salles de classe | | | |
| Coûts des services d'eau et d'assainissement | | xi | |
| Coût global en USD (primaire) | | 23 195 211 USD ^{xi} | |
| Coût global en USD (moyen général) | | 3 313 075 USD ^{xi} | |
| f. Mobilisation des ressources intérieures effectives/projetées | | | |
| Recettes publiques générées dans le pays en % du PIB | 14-18 | 19,19 % ^{xi} | inchangé |
| Ressources publiques récurrentes pour l'éducation | | 160 400 MACFA | |
| En % des recettes générées dans le pays ^(h) | 20 | 22,05 % ^{xi} | 21 % |
| En % du PIB | 2,8-3,6 | 3,977 % ^{xi} | 3,8 % |
| g. Insuffisance des ressources récurrentes intérieures | | | |
| Pour l'enseignement primaire | | 51 M USD ^{xi} | 133 M USD |
| Pour l'enseignement post-primaire | | | |
| % du déficit de financement correspondant aux salaires des enseignants du primaire | | | |

a/ Défini comme les non-redoublants en première année en pourcentage de la cohorte de population ayant l'âge officiel d'entrée en première année de primaire.

b/ Si les données sur les élèves achevant le cycle ne sont pas disponibles, utiliser le nombre de non-redoublants en dernière année de primaire en pourcentage de la cohorte de la population ayant l'âge officiel de fin du primaire.

c/ Ce dénominateur inclut seulement les enseignants ayant des tâches d'enseignement ; les écoles financées par des fonds publics font référence à celles dont les enseignants sont entièrement payés par l'État, directement ou indirectement.

d/ Fait référence à la rémunération des enseignants en milieu de carrière ; la rémunération comprend les salaires et les prestations assorties d'une valeur en numéraire (telles que les retraites, les services de santé, les transports, les logements et d'autres postes payés par l'état).

e/ Les dépenses portant sur des postes autres que la rémunération des enseignants comprennent : i) la rémunération du personnel non enseignant dans les écoles, ainsi que du personnel au niveau du district, ou au niveau régional ou central ; ii) les dépenses affectées au matériel pédagogique, à la maintenance et à d'autres dépenses courantes ; iii) la formation continue des enseignants ; iv) les dépenses courantes de l'évaluation et des examens des élèves ; et v) les subventions accordées aux élèves, repas scolaires et autres services faisant partie du financement axé sur la demande.

f/ Indiquer le niveau moyen et non maximum.

g/ Comprend les dépenses par le biais des ministères qui fournissent des services de scolarité primaire et secondaire, d'enseignement professionnel/technique et d'enseignement supérieur ; la valeur « indicative » cible pour 2015 devra être étalonnée en fonction de la longueur du cycle primaire, à savoir 42 % pour 5 ans, 50 % pour 6 ans, 58 % pour 7 ans, et 64 % pour 8 ans.

h/ Les dépenses discrétionnaires sont définies comme les dépenses publiques toutes sources confondues, moins le service de la dette (paiement des intérêts uniquement).

i/. 8 000 dollars a été la valeur moyenne utilisée dans les simulations de la Banque mondiale pour chiffrer le coût de l'ODM pour l'éducation.

ANNEXE 5

**Tableau 4 :
Quelques cibles quantitatives du plan d'action sur 3 à 5 ans**

| | Année de référence 2004 | Projections | | | |
|--|----------------------------|---------------------|---------|---------|---------------------|
| | | 2006 | 2007 | 2008 | Cumulé 2006-2008 |
| Nombre d'élèves dans les écoles | | | | | |
| Primaire (total/filles) | 1 382749 ^{xi} | 1674325 | 1772825 | 1864825 | |
| Moyen (total/filles) | 277106 ^{xi} | 322876 | 357187 | 424148 | |
| Secondaire (total/filles) | 78626 ^{xi} | 93692 | 103379 | 114458 | |
| Nombre de nouveaux enseignants dans les écoles publiques | | | | | |
| Primaire (total/femmes) | 3237 / nd ^{xi} | 2528 | 2663 | 2615 | 7807 |
| Moyen | 233 / nd ^{xi} | 713 | 843 | 1491 | 3047 |
| Secondaire (total/femmes) | 117 / nd ^{xi} | 78 | 192 | 216 | 486 |
| Nombre de manuels devant être achetés et distribués | | | | | |
| Classes du primaire | 4 854 069 | | | | |
| Classes du moyen | 1 156 233 | | | | |
| Classes du secondaire | 396 251 | | | | |
| Nombre de nouvelles salles de classe devant être construites | | | | | |
| Écoles primaires | | 1971 | 2066 | 1977 | 6015 |
| Ecoles moyennes | | 332 | 398 | 728 | 1458 |
| Écoles secondaires | | 46 | 100 | 114 | 260 |
| Budget récurrent global | | | | | |
| Enseignement primaire | | 86938 ^{xi} | 94591 | 102423 | 238951 |
| Enseignement moyen | | 17545 | 19339 | 21415 | 58299 |
| Enseignement secondaire | | 30062 | 33194 | 38806 | 100062 |
| Enseignement supérieur | | 53893 | 56481 | 57663 | 168036 |
| Autres | | | | | |
| Budget global pour les investissements en capital | | | | | |
| Enseignement primaire | | 10483 | 10989 | 19516 | 31988 |
| Enseignement supérieur | | | | | |