

766

MINISTERE DE
L'ECONOMIE ET DES FINANCES

UNIVERSITE
CHEIKH ANTA DIOP

CENTRE D'ETUDES DE
POLITIQUES POUR LE
DEVELOPPEMENT
(CEPOD)

CENTRE DE RECHERCHES
ECONOMIQUES APPLIQUEES
(CREA)

JOURNEES DE L'ECONOMIE SENEGALAISE - EDITION 2005

**LES DEPENSES PUBLIQUES SONT-ELLES PRO
PAUVRES ? ANALYSE ET APPLICATION AU
SECTEUR DE L'EDUCATION**

VERSION PROVISOIRE

Professeur Birahim Bouna NIANG

I/ Introduction

La lutte contre la pauvreté constitue aujourd'hui une des principales priorités des pouvoirs publics des pays d'Afrique au Sud du Sahara et des partenaires au développement qui apportent leur soutien à cette région du monde. Le Sénégal n'est pas une exception à cette règle. La volonté de faire reculer la pauvreté apparaît à travers la structure des dépenses publiques qui est caractérisée par un arbitrage en faveur des secteurs sociaux notamment l'éducation. En effet, ce secteur qui représente un des principaux postes du budget de l'Etat reçoit 40% du total des dépenses publiques.

Ce choix budgétaire peut être justifié par le fait que dans les pays en développement les dépenses publiques (d'éducation, de santé et d'infrastructures sociales) constituent le principal instrument de la politique de redistribution et de réduction des inégalités dans la mesure où la prépondérance des impôts indirects dans les recettes de l'Etat n'autorise pas une redistribution des revenus à travers la progressivité de l'impôt (Bourguignon, 2000).

Cependant, si les dépenses publiques profitent à l'ensemble de la population, les avantages liés à ces dépenses ne sont pas uniformément répartis entre les différentes catégories sociales. Dès lors, la part des couches reçues par la population pauvre revêt une importance capitale dans le contexte d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Dans le cas particulier du Sénégal l'on peut s'interroger sur le caractère plus ou moins efficace des dépenses publiques d'éducation dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Autrement dit les dépenses publiques d'éducation sont – elles pro pauvres ? L'analyse d'incidence permet de répondre à cette interrogation.

II/ La méthodologie et les résultats

La répartition des revenus peut être appréhendée à un triple niveau. Le niveau primaire correspond à la répartition des richesses créées entre les acteurs (ou les facteurs de production) qui ont apporté leur contribution. Le niveau secondaire désigne les correctifs apportés aux inégalités liés à la répartition primaire à travers les impôts (progressifs) et les transferts aux plus défavorisés. Quant à la répartition tertiaire des revenus, elle indique les avantages obtenus par les différentes sociales des services et des dépenses publiques. L'analyse d'incidence permet d'opérer une telle mesure. La méthodologie (II.1) et les résultats obtenus dans le secteur de l'éducation du Sénégal (II.2) seront présentés successivement.

II.1/ L'analyse d'incidence appliquée à l'éducation

L'analyse d'incidence des dépenses publiques a été appliquée à plusieurs pays en développement (Meerman 1979, Selowsky 1979, Demery 2000). Elle indique la mesure dans laquelle les dépenses publiques agissent sur le bien être des différents groupes ou des ménages individuels. Ce résultat est obtenu à travers la conjugaison d'une information sur les coûts unitaires des services fournis (obtenue auprès de des services) et l'information sur l'utilisation de ces services (obtenue auprès des ménages ou d'une enquête). La démarche consiste à imputer aux ménages utilisateurs d'un service particulier le coût de fourniture de ce service. Le service imputé correspond au montant auquel le revenu du ménage devrait augmenter s'il devait payer le service dont il bénéficie.

A titre d'illustration, si l'on considère un système éducatif comprenant trois ordres d'enseignement (primaire, secondaire et tertiaire), la méthodologie peut être décrite comme suit :

$$X_j = \sum_{i=1}^3 E_{ij} \frac{S_i}{E_i} = \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} S_i \quad \text{où}$$

X_j : montant subvention en éducation dont bénéficie le groupe j (individus ménages)

S_i : dépense publique d'éducation pour l'ordre d'enseignement i

E_i : nombre d'inscrits dans l'ordre d'enseignement i

i : primaire, secondaire, supérieur

L'incidence de l'avantage des dépenses totales en éducation imputé au groupe j est égale à : Nombre d'inscrits dans le primaire du groupe j (E_{1j}) x coût unitaire du primaire + nombre d'inscrits dans le secondaire x coût unitaire du secondaire + nombre d'inscrits dans le supérieur x coût unitaire du supérieur.

$\frac{S_i}{E_i}$: subvention moyenne monétaire de l'ordre d'enseignement i

La part de la dépense totale d'éducation imputée au groupe j correspond à :

$$x_j = \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} \left(\frac{S_i}{S} \right) = \sum_{i=1}^3 e_{ij} s_i$$

Cette part dépend de deux facteurs :

- e_{ij} : part du groupe dans le service total utilisé. Il reflète le comportement du ménage.
- s_i : part de la dépense publique dans les différents types de service. Il reflète le comportement de l'Etat.

Par ailleurs, la représentation graphique des résultats (courbe de Lorenz, courbes de concentration) permet d'apprécier la mesure dans laquelle les dépenses sont ciblées et progressives. En effet, les courbes de concentration situées au dessus de la courbe de Lorenz sont progressives et indiquent que la subvention ou la dépense publique est plus équitablement répartie que le revenu. Dans le cas où les courbes de concentration sont situées au dessous de la courbe de Lorenz la dépense publique est répartie de manière inéquitable.

En outre la comparaison des courbes de concentration avec la diagonale de 45° permet d'apprécier le ciblage des groupes pauvres. Les courbes de concentration situées au dessus de la diagonale révèlent que le quintile le plus pauvre reçoit plus de 20% de la subvention totale et le quintile le plus riche moins de 20%. A contrario les courbes de concentration situées en deçà de la diagonale indiquent un ciblage plus faible.

II.2/ Les résultats obtenus

Il importe de dégager quelques caractéristiques de l'échantillon (A) avant d'apprécier l'incidence des dépenses publiques d'éducation (B).

A/ Caractéristiques de l'échantillon

Les ménages sénégalais ont été subdivisés en cinq catégories suivant le niveau de bien être mesuré par les dépenses annuelles (cf. tableau 1). Le premier quintile, c'est-à-dire les 20% des ménages les plus pauvres ont un niveau de dépenses annuelles compris entre 644 444 francs CFA et 841 755 francs CFA. Quand aux 20% les plus riches, le niveau de leurs dépenses annuelles est supérieur à 2 623 362 francs. Les trois autres quintiles sont compris entre ces deux extrêmes.

Les ordres d'enseignement considérés sont le primaire, le secondaire, l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur. Les informations fournies par le tableau 2 indiquent que la part des effectifs de l'enseignement provenant de la catégorie de la population la plus pauvre est la suivante : 19,3% pour le primaire, 10,1% pour le secondaire, 2,4% pour l'enseignement technique et professionnel, 3,3% pour l'enseignement supérieur et 13,3% pour l'ensemble des ordres d'enseignement.

En ce qui concerne le groupe 5 ou les 20% des ménages les plus riches, il est plus présent dans les différents ordres d'enseignement. Sa part dans les effectifs de l'enseignement s'élève à 25,7% pour le primaire, 40% pour le secondaire, 57,5% pour l'enseignement technique et professionnel, 66,9% pour le supérieur et 37,3% pour le total du secteur de l'enseignement.

Il apparaît ainsi une nette relation entre la fréquentation des différents ordres d'enseignement et l'origine sociale des élèves et étudiants. En particulier on peut noter que si le poids des ménages les plus pauvres dans les effectifs du primaire s'établit légèrement en deçà de leur part dans la population totale, cette catégorie sociale est faiblement représentée dans l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur. Ces deux ordres d'enseignement apparaissent comme un bien de luxe qui est accessible essentiellement à la population la plus riche.

Si l'on considère le total de l'enseignement, les 20% des ménages les plus pauvres sont sous-représentés dans la mesure où seuls 13,3% des élèves et étudiants proviennent de cette catégorie sociale alors que les 20% des ménages les plus riches sont sur-représentés, leur part dans les effectifs de l'enseignement s'élevant à 37,3%

Tableau 1 : Classification des ménages par dépenses annuelles

(Unité : franc CFA courant)

Groupes	Niveau de dépenses annuelles
1	644.444 – 841.755
2	841.756 – 1.184.467
3	1.184.468 – 1.671.675
4	1.671.676 – 2.623.362
5	> 2.623.362

Source : Enquête ESAM II

Tableau 2 : Population des ordres d'enseignement (%)

	Primaire	Secondaire	Techn. et prof.	Supérieur	Total enseign.
Groupe 1	19,3	10,1	2,4	3,3	13,2
Groupe 2	18,4	10,4	6,6	3,8	13,3
Groupe 3	14,9	13,9	6,9	6,4	13,0
Groupe 4	21,7	25,5	26,7	19,6	23,3
Groupe 5	25,7	40,0	57,5	66,9	37,3

Sources : - Enquête ESAM II

- Ministère de l'Education

B/ L'incidence des dépenses publiques d'éducation

Le tableau 3 indique que les subventions ou dépenses publiques reçues par la catégorie des ménages la plus pauvre sont les suivantes : 15,3% pour le primaire, 4,7% pour le secondaire, 1,2% pour l'enseignement technique et professionnel, 0,9% pour l'enseignement supérieur et 8,1% pour le total de l'enseignement.

Par contre les 20% des ménages les plus riches reçoivent 27,1% des dépenses publiques affectées à l'enseignement primaire, 46,0% du secondaire, 67,4% de l'enseignement technique et professionnel, 74,3% de l'enseignement supérieur et 46,7% du total de l'enseignement.

Ainsi plus des deux tiers des dépenses publiques affectées à l'enseignement technique et professionnel et près des trois quarts des dépenses du sous secteur de l'enseignement supérieur profitent de la catégorie sociale la plus riche. Ces deux ordres d'enseignement apparaissent comme les plus *excluant* pour les ménages les plus pauvres.

Tableau 3 : Part des dépenses publiques d'éducation reçue par les ménages (%)

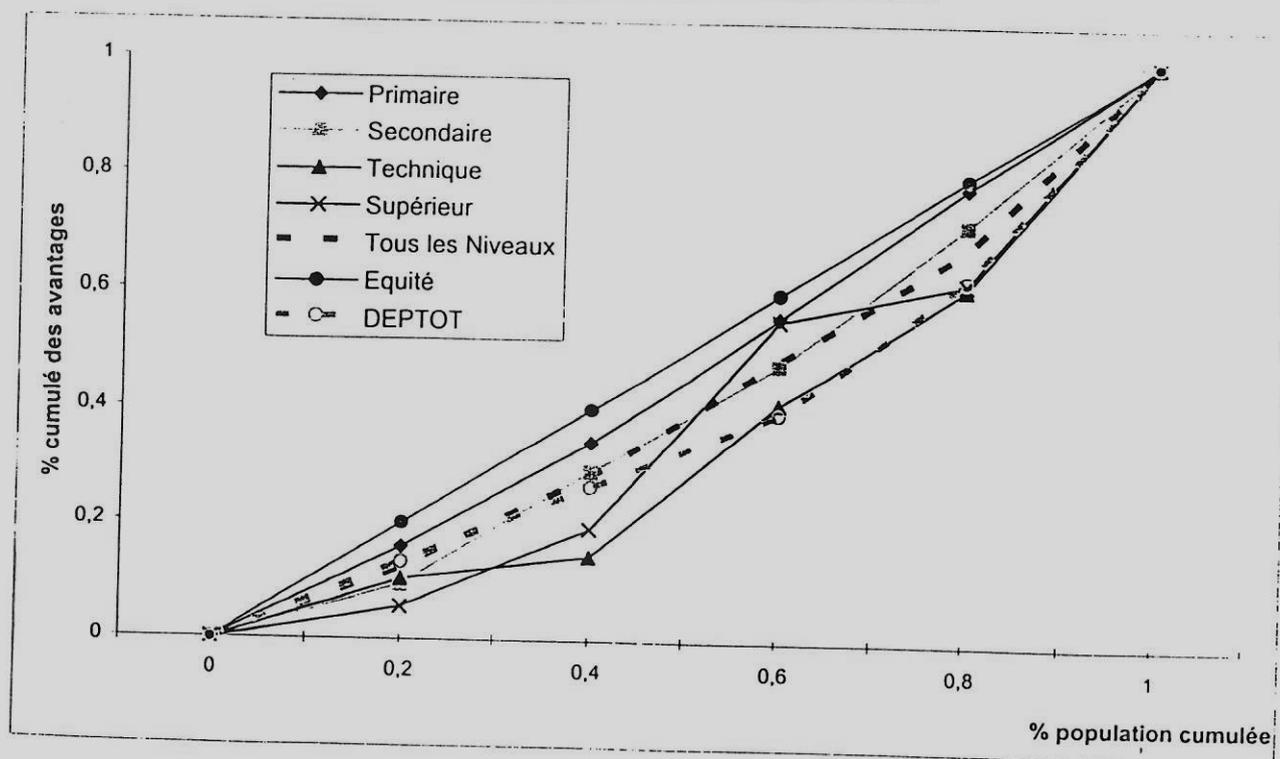
	Primaire	Secondaire	Techn. et prof.	Supérieur	Total enseign.
Groupe 1	15,3	4,7	1,2	0,9	8,1
Groupe 2	17,0	10,2	2,0	2,4	10,7
Groupe 3	16,8	12,6	7,7	9,1	13,3
Groupe 4	23,7	26,5	21,7	13,2	21,2
Groupe 5	27,1	46,0	67,4	74,3	46,7

Sources : - Enquête ESAM II

- Ministère de l'Education

Ces résultats sont confirmés par les courbes de concentration des dépenses d'éducation et la courbe de Lorenz qui représente la concentration des dépenses des ménages. On constate dans le graphique 1 que toutes les courbes de concentration sont situées au – dessous de la diagonale à 45°, ce qui signifie que les dépenses publiques des différents ordres d'enseignement et de l'enseigne du secteur ont un caractère régressif, la part reçue par les ménages les plus pauvres étant inférieure à leur poids dans la population.

Graphique 1 : Courbes de concentration et courbe de Lorenz



Sources : - Enquête ESAM II
 - Ministère de l'Education

La courbe de concentration du primaire est plus proche de la diagonale, ce qui signifie que les dépenses publiques de ce sous – secteur sont les mieux ciblées vers les pauvres. A contrario, les dépenses de l'enseignement technique et professionnel sont les moins ciblées vers les ménages les plus défavorisés.

Par ailleurs la comparaison des courbes de concentration et de la courbe de Lorenz (DEPTOT) montre que la courbe de concentration du primaire est située au dessus de la courbe de Lorenz. Cela signifie que les dépenses publiques de l'enseignement primaire sont plus équitablement réparties que les dépenses des ménages. De ce point de vue les dépenses publiques du primaire ont un caractère progressif.

En ce qui concerne les courbes de concentration du secondaire et du supérieur, elles coupent la courbe de Lorenz. Par conséquent il est plus difficile de se prononcer sur leur progressivité.

La courbe de concentration de l'enseignement technique et professionnel est située en deçà de la courbe de Lorenz. Les dépenses de ce secteur apparaissent ainsi régressives, c'est-à-dire peu profitable aux ménages les plus pauvres.

III/ Conclusions et recommandations

Si les priorités accordées au secteur de l'éducation par la politique budgétaire sont pleinement justifiées, l'analyse des dépenses publiques affectées à ce secteur met en évidence un problème de ciblage de la population la plus défavorisée et de régressivité des dépenses de l'Etat. Les dépenses publiques affectées à l'enseignement technique et professionnel et à l'enseignement supérieur sont les plus inéquitables.

Or la réduction durable et significative de la pauvreté passe nécessairement par l'amélioration du capital humain des couches sociales défavorisées. L'accès de cette catégorie de la population aux différents ordres d'enseignement notamment l'enseignement technique et professionnel devrait être plus aisé. Dès lors il importe de corriger les biais de ciblage et de régressivité des dépenses publiques d'éducation.

Une attention particulière devrait être accordée à l'accès de la population défavorisée à l'enseignement technique et professionnel à travers l'augmentation de l'offre de ce secteur et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement (transferts de l'Etat) en faveur des ménages les plus modestes.

Références bibliographiques

Bourguignon F.(2000) : "Redistribution et développement"

Conseil d'Analyse Economique

Demery L. (2003) : "Analysing the Incidence of Public Spending" in Bourguignon F., Pereira da Silva L.A. Editors (2003) : "The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution"

The World Bank

Demery L. (2000) : "Benefit Incidence. A Practitioner's Guide"

World Bank, Poverty and Social Development Group, Africa Region

(Meerman J. (1979) : "Public Expenditures in Malaysia : Who Benefits and Why"

New York, Oxford University Press

Selowsky M. (1979) : "Who Benefits from Government Expenditures ? A Case Study of Columbia"

New York, Oxford University Press