

ETUDE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU MALI

RAPPORT FINAL

Mars 2019

Sommaire

	Pages
Liste des acronymes.....	4
Résumé exécutif.....	5
Introduction.....	10
I. Les mécanismes actuels du financement de l'enseignement supérieur malien.....	13
A. Le financement étatique.....	13
A.1 Un financement déterminé en plusieurs étapes.....	13
A.2 L'évolution du financement étatique de l'enseignement supérieur.....	16
A.3 La gestion des crédits votés.....	19
B. Les autres financements nationaux.....	21
B.1 Les entreprises.....	21
B.2 Les ménages.....	23
C. Les financements extérieurs.....	25
C.1 Les appuis budgétaires.....	25
C.2 Les appuis projets.....	25
C.3 L'assistance technique.....	26
D. Les ressources propres des IES publiques.....	27
E. Récapitulation des financements de l'enseignement supérieur.....	28
II. Les prévisions à long terme pour l'enseignement supérieur.....	29
A. Les choix globaux.....	29
B. L'estimation du flux de nouveaux étudiants.....	30
C. Le nombre et la répartition des étudiants.....	32
D. Les dépenses courantes de l'enseignement supérieur public.....	34
E. Les investissements dans l'enseignement supérieur public.....	38
F. Les ressources étatiques pour financer les dépenses d'éducation.....	39
G. La soutenabilité financière des choix opérés.....	41
III. L'analyse financière et les contraintes y afférentes des IES.....	44
A. Les coûts unitaires.....	46
A.1 Les établissements publics.....	46
A.2 Les établissements privés.....	49
B. Le financement.....	52
C. La comparaison public-privé des coûts et du financement étudiant.....	53
D. Les leviers d'action.....	55
E. L'action sociale en faveur des étudiants.....	56
IV. Les financements innovants dans l'éducation : état des lieux et perspectives.....	58
A. Perspectives de développement des dispositifs de financement innovants.....	59
A.1 La nécessité d'une rupture avec les financements classiques.....	59
A.2 Les principes et caractéristiques fondamentaux des financements innovants.....	60
B. Analyse des pratiques de financements innovants en Afrique et dans le monde.....	63
C. Remarques générales sur les prêts aux étudiants.....	69
V. Les stratégies proposées.....	71
A. Pour le financement étatique.....	72

A.1	La situation actuelle.....	72
A.2	Des propositions.....	72
B.	Pour le financement par les autres acteurs nationaux.....	74
B.1	La situation actuelle.....	74
B.2	Des propositions.....	75
C.	Pour un meilleur fonctionnement des IES publiques.....	78
C.1	La situation actuelle.....	78
C.2	Des propositions.....	78
D.	Pour la gestion des flux d'étudiants.....	80
D.1	La situation actuelle.....	80
D.2	Des propositions.....	81
E.	Pour des relations avec l'enseignement supérieur privé.....	83
E.1	La situation actuelle.....	83
E.2	Des propositions.....	83
F.	Pour des relations nouvelles avec les financeurs extérieurs.....	84
F.1	La situation actuelle.....	84
F.2	Des propositions.....	85
VI.	Un plan d'action.....	86
Annexes.....		90
1.	Termes de référence de l'étude.....	91
2.	Les organismes et établissements contactés.....	95
3.	Financement de l'enseignement supérieur en France.....	96
4.	Une vue d'ensemble des missions et des activités du CENOU.....	102
5.	Problématique du financement de l'enseignement supérieur privé.....	106

Liste des acronymes

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
APD	Aide Publique au Développement
AUA	Association des Universités Africaines
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENOU	Centre National des Oeuvres Universitaires
CERFITEX	Centre de Recherche et de Formation pour l'Industrie Textile
CM	Cours Magistrais
CNPM	Conseil National du Patronat Malien
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'Education des Etats et gouvernements de la Francophonie
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
DFM	Direction des Finances et du Matériel
DGB	Direction Générale du Budget
DPPD	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
EACI	Enquête Agricole de Conjecture Intégrée
ENI-ABT	Ecole Normale d'Ingénieurs Abderhamane Baba Touré
ENSUP	Ecole Normale Supérieure
ES	Enseignement Supérieur
ESIAU	Ecole Supérieure d'Ingénierie, d'Architecture et d'Urbanisme
ESR	Enseignement Supérieur et Recherche
ESRS	Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FMI	Fonds Monétaire International
FONER	Fonds National pour l'Education et la Recherche
FSEG	Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
IDA	Association Internationale de Développement (Banque Mondiale)
IES	Institution d'Enseignement Supérieur
INJS	Institut National de la Jeunesse et des Sports
INPS	Institut National de la Protection Sociale
IPR/IFRA	Institut Polytechnique Rural de Formation et de Recherche Appliquée
ISESCO	Organisation Islamique pour l'Education, les Sciences et la Culture
ISPRIC	Institut des Sciences Politiques, Relations Internationales et Communications
ISTA	Institut Supérieur de Technologies Appliquées
IT	Innovation Technologique
IUG	Institut Universitaire de Gestion
LFI	Loi de Finances Initiale
LMD	Licence Master Doctorat
MEALN	Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
NCTE	Conseil National d'Education Tertiaire (Ghana)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADES	Programme d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
PRODEC	Programme Décennal de l'Education
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
RS	Recherche Scientifique
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RSTF	Rapport de Suivi Technique et Financier (Revue sectorielle)
STT	Science Technique et Technologie
TD	Travaux Dirigés
TICE	Technologie de l'Information et de la Communication pour l'Education
TP	Travaux Pratiques
UCAD	Université Cheikh Anta Diop
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
ULSHB	Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
USSGB	Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako

Résumé exécutif

La présente étude sur le financement de l'enseignement supérieur au Mali a pour objectif général d'analyser les mécanismes et sources actuelles de financement du sous-secteur et de proposer des mécanismes de financement pérennes impliquant des acteurs potentiels de l'enseignement supérieur du Mali.

Elle a été réalisée entre septembre 2018 et mars 2019 par le Bureau d'Etudes, d'Evaluation et de Formation en Education (BEEFE) sis à Bamako, dans le cadre d'un appel d'offre international émis par le Projet d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES).

Après avoir analysé les mécanismes actuels du financement de l'enseignement supérieur malien ainsi que les prévisions à long terme formulées pour ce sous-secteur dans le cadre du PRODEC 2, les rédacteurs ont procédé à une analyse financière détaillée d'institutions d'enseignement supérieur (IES) publiques et privées dans un but comparatif et pour déduire des leviers d'action possibles. En parallèle, une étude a été menée sur des financements innovants dans plusieurs pays africains et deux pays du Nord.

A partir des constats opérés, des stratégies ont été proposées dans six directions : pour le financement étatique, pour le financement par d'autres acteurs nationaux, pour un meilleur fonctionnement des IES publiques, pour la gestion des flux d'étudiants, pour des relations établies avec l'enseignement supérieur privé et, enfin, pour de nouvelles relations avec les financeurs extérieurs. Un plan d'action, regroupant une trentaine de mesures, a été proposé pour la période 2019-2020 afin de répondre aux principaux défis auxquels l'enseignement supérieur malien est confronté.

L'enseignement supérieur malien est doublement complexe : (i) dans ses statuts d'abord puisqu'un enseignement privé se développe rapidement aux côtés des IES publiques sans communication entre ces deux composantes ; (ii) Les IES publiques sont elles-mêmes de nature variable avec, d'un côté, les grandes écoles qui peuvent sélectionner les étudiants à l'entrée et fixer le montant des frais de scolarité et, de l'autre, les quatre universités de Bamako qui accueillent les nombreux étudiants orientés vers elles et qui disposent de frais de scolarité symboliques comme ressources propres.

I. Les mécanismes actuels de financement de l'enseignement supérieur

Cette étude ne traite que des IES publiques et commence par chiffrer et analyser leurs ressources qui ont quatre origines : Etat, autres financeurs nationaux, financements extérieurs et ressources propres.

Le financement étatique est, de loin, le plus important. L'Etat malien accorde une grande priorité budgétaire à l'éducation avec près du tiers de son budget accordé à l'éducation contre le quart dans la CEDEAO. A l'intérieur de ces ressources accordées à l'éducation, l'enseignement supérieur reçoit environ 20% et les prévisions faites dans les budgets-programmes laissent à penser que ce pourcentage sera difficile à maintenir étant donné la priorité accordée à l'enseignement fondamental. Un autre aspect du financement étatique est la gestion des crédits votés : les taux

d'exécution des dépenses courantes, s'ils se sont améliorés récemment, pourraient être encore accrus, ce qui rapporterait environ un milliard FCFA par an. Les grandes écoles et le CENOU se caractérisent par d'excellent taux d'exécution des dotations budgétaires révisées.

Parmi les autres acteurs nationaux, les entreprises ont commencé de signer des conventions avec les universités de Bamako amorçant ainsi un processus qui devrait se développer en ce qui concerne les formations professionnalisantes et faciliter l'insertion professionnelle des étudiants concernés.

Les ménages, quant à eux, sont de plus en plus sollicités avec le développement de l'enseignement supérieur privé où les frais, pour les études de licence, peuvent varier de 0,6 à 1,6 million FCFA par an, seulement au titre des frais d'inscription et de scolarité dans les écoles reconnues avec des diplômes rendant l'insertion professionnelle sans déclassement plus facile qu'à l'issue d'autres études.

Les financements extérieurs ont plusieurs origines et peuvent prendre jusqu'à cinq formes. C'est dire qu'ils sont diversifiés et complexes dans leur gestion, notamment dans les appuis projets. Après s'être taris au cours des années 2012 et 2013, les flux financiers en direction du supérieur ont repris mais connaissent des variations annuelles considérables au niveau des dépenses exécutées, situation peu favorable à un développement harmonieux de ce flux de ressources important pour les IES publiques.

Enfin, quant aux ressources propres des IES, elles ne paraissent pas être envisagées comme une source importante de revenus, surtout par les universités. Leur développement passe par une vision différente de la gestion des établissements et par la mise en place d'une véritable structure dédiée à cette recherche de fonds.

II. Les prévisions à long terme pour l'enseignement supérieur

Elles sont en cours de finalisation dans le cadre de l'élaboration du PRODEC 2. Elles reposent, en premier lieu, sur un modèle de simulation financière du secteur éducation avec une partie consacrée à l'enseignement supérieur public. Il s'agit d'un modèle calculant les coûts liés à l'évolution des effectifs d'élèves et d'étudiants. Dans le scénario étudié actuellement, le nombre d'étudiants dans l'enseignement public devrait s'accroître de 5% chaque année avec une répartition de ceux-ci qui doublerait la part des grandes écoles et instituts et réduirait celle des universités publiques : accueil passant de 8,5% en 2015 à 18% en 2030 pour les grandes écoles et de 92% à 82% pour les universités.

L'analyse de ces prévisions nous conduit à dire qu'il apparaît qu'elles dépendent de nombreuses variables qui ne sont pas maîtrisées mais dont les effets peuvent être mieux connus par une analyse plus approfondie du fonctionnement des composantes de l'enseignement supérieur.

Les dépenses courantes sont, de loin, les plus importantes et elles devraient s'accroître d'un tiers entre 2015 et 2030 en monnaie constante. Les principales dépenses sociales – trousseau et bourses – devraient voir leur montant rester identique, hors inflation, à celui de 2015. Le pourcentage de bénéficiaires diminuerait fortement dans toutes les disciplines sauf en sciences exactes où il serait maintenu à 54%.

La soutenabilité financière des choix faits pour l'enseignement supérieur n'est malheureusement pas chiffrable car elle n'est envisagée qu'au niveau du secteur éducation. Il reste donc à modéliser l'évolution des ressources de l'enseignement supérieur pour arriver à chiffrer sa soutenabilité financière faute de quoi ce sous-secteur risque d'avancer sans vision chiffrée cohérente de l'avenir.

III. L'analyse financière des IES

La recherche de financements pérennes est liée à la connaissance de la formation des coûts dans les IES car cette formation n'est pas forcément optimale a priori. S'il est important de rechercher des ressources, il est aussi utile de s'interroger sur les économies possibles dans le fonctionnement des établissements.

Pour mieux connaître la situation, des enquêtes ont été menées tant dans des IES publiques (universités et grandes écoles) que privées (universités et grandes écoles également). Le but recherché était d'arriver à chiffrer des indicateurs permettant de comparer des établissements assez semblables et de statut différent. Cela a été tenté, avec plus ou moins de réussite, au niveau des coûts unitaires. On a pu également comparer les conditions de formation de ces coûts au travers du coût des enseignants permanents, du taux d'encadrement ou encore des frais payés par les étudiants.

La première leçon qui a été tirée de cette enquête a été la difficulté d'obtenir des données chiffrées, en particulier dans les IES publiques et cela pour diverses raisons qui sont exposées plus bas. Il a donc été très difficile de procéder à des comparaisons significatives car trop souvent il manquait des données malgré les relances et les retours dans les établissements. Dans ces IES publiques, les seules comparaisons possibles ont pu porter sur cinq grandes écoles et plus particulièrement sur deux d'entre elles parmi celles qui accueillent le plus grand nombre d'étudiants. L'enseignement y représente entre 84% et 91% des coûts de l'étudiant et le financement issu de ce dernier représente entre 3% et 7% des ressources. Il faut toutefois bien préciser que ces résultats sont fondés sur des déclarations.

Dans les IES privées, les dépenses d'enseignement représentent un pourcentage plus faible du coût de l'étudiant (75% en moyenne sur quatre écoles analysées).

La comparaison public-privé au niveau du coût de l'étudiant n'a pu être faite que pour quatre écoles de plus de 500 étudiants où les coûts unitaires globaux (enseignement + logistique) hors investissement sont assez comparables : autour de 800 000 FCFA. On retrouve cette proximité, toujours dans les écoles publiques et privées ayant plus de 500 étudiants, en ce qui concerne le coût annuel moyen des enseignants permanents qui est quasiment identique (7,5 millions FCFA).

En revanche, les taux d'encadrement divergent fortement : 16 étudiants par enseignant permanent dans les grandes écoles publiques contre 47 dans les grandes écoles privées. L'écart est aussi considérable au niveau des frais payés par les étudiants, surtout pour les études conduisant à la licence.

En complément, une brève analyse chiffrée de l'action sociale en faveur des étudiants a été conduite.

IV. Les financements innovants

Ils représentent, pour certains responsables, un espoir pour atteindre la pérennité dans le financement de l'enseignement supérieur. Il faut d'abord préciser que ce terme recouvre des approches très variées (i) qui viennent en complément des sources classiques de financement, (ii) qui relèvent de contextes nationaux très différents ou encore (iii) qui demandent d'être accompagnées d'une bonne gouvernance.

Des pratiques innovantes ont été analysées dans six pays africains et deux pays du Nord (Canada/Québec et France) et un tableau comparatif a regroupé les caractéristiques de ces financements. Un développement spécifique a été fait sur les prêts aux étudiants à partir du cas français.

La palette des mécanismes est assez large : aides et prêts d'études au Burkina Faso, affectation de fonds provenant de l'exploitation du pétrole au Ghana ou de l'exploitation des mines de diamant au Botswana, prêts aux étudiants au Kenya, mise en place d'un dispositif de financement complémentaire au Québec, prêts bancaires garantis partiellement par l'Etat dans certains cas en France. Le Sénégal et la Guinée, qui accordent des bourses et des aides aux étudiants dans une proportion supérieure à 50% des dépenses courantes de l'enseignement supérieur, sont à la recherche d'un mode de financement soutenable à terme.

V. Les stratégies proposées

Les propositions résultent de l'analyse des situations rencontrées dans six domaines. On rappellera ici les principales d'entre elles.

Pour l'Etat, les propositions portent (i) sur un accroissement de la prévisibilité des flux de ressources par une planification contractuelle pluriannuelle, (ii) par l'instauration de critères explicites de financement des IES publiques et, enfin, (iii) par la diversification du financement.

Pour les autres acteurs nationaux, des pistes sont suggérées pour une prise en charge progressive de financements pour l'enseignement supérieur de la part des collectivités territoriales à conditions qu'elles en soient les premières bénéficiaires. En ce qui concerne les entreprises, il importe d'amplifier le mouvement de rapprochement Etat-entreprises qui s'est amorcé récemment afin de développer les filières professionnelles. Enfin, une proposition est faite pour un accord entre l'Etat et les étudiants en vue d'un meilleur fonctionnement des IES publiques, en particulier en direction d'une meilleure qualité des formations.

S'agissant des IES publiques, l'accent est mis sur l'autonomie qui doit être préparée systématiquement afin qu'elle soit réellement profitable à ces établissements qui devront au préalable améliorer leur gouvernance.

La gestion des flux d'étudiants est abordée ensuite avec des propositions concernant la régulation de ces flux en utilisant plusieurs leviers pour agir sur l'orientation vers des filières prioritaires, sur le rythme d'avancement dans les études et sur la réussite à l'examen. En outre, des propositions sont faites pour étudier l'opportunité de développer à titre exploratoire un système de prêts aux étudiants avec une garantie partielle de l'Etat.

Avec l'enseignement privé, il est apparu nécessaire de nouer des relations contractuelles afin de pouvoir orienter des étudiants vers des établissements conventionnés respectant un cahier des charges précis et sous le contrôle d'une autorité reconnue par les deux parties.

Enfin, avec les financeurs extérieurs, il apparaît nécessaire de relancer le dialogue avec les PTF et les ONG, d'améliorer la coordination des appuis ainsi que le système d'information sur ces appuis.

VI. Un plan d'action

En fin de compte, un plan d'action synthétique est décrit en classant les mesures proposées par rapport à une triple entrée :

- les trois principaux défis à relever : (i) une gestion transparente, efficace et efficiente, (ii) une employabilité des sortants et (iii) une maîtrise des flux d'étudiants ;
- les deux principales composantes étudiées : les IES publiques et les étudiants ;
- les financeurs : principalement l'Etat mais aussi l'extérieur, les entreprises et les collectivités territoriales.

Dans la préparation des mesures envisagées, l'accent est mis sur la nécessité d'aboutir à un consensus pour une durabilité de ces mesures : de nombreux groupes de travail devront être mis en place avec, pour les questions techniques, des appuis d'experts.

Finalement, le coût de cette élaboration et du lancement de la trentaine de mesures proposées ne devrait pas être très élevé d'autant que certaines d'entre elles devraient déjà être préparées rapidement. Un financement extérieur devrait pouvoir être mobilisé sans beaucoup de difficultés.

Ce document ne pouvait manifestement pas fournir des réponses définitives à tous les problèmes que le financement de l'enseignement supérieur soulève actuellement et va sans doute soulever dans l'avenir. Il propose des solutions et permet d'ouvrir un débat sur des bases chiffrées, seule méthode pour avancer véritablement vers une amélioration qui, de toute façon, ne viendra que de l'action des parties prenantes.

Introduction générale

Le rapport présenté ici s'inscrit dans l'un des deux grands axes autour desquels s'articule l'action du PADES : la gouvernance institutionnelle améliorée. Plus précisément, cette approche se situe dans la série d'analyses menées dans ce cadre et qui portent (i) sur la production régulière d'informations de qualité concernant les étudiants dans le cadre du déploiement du Système Informatisé de Gestion, (ii) sur l'insertion professionnelle des sortants et la satisfaction des employeurs, (iii) sur l'analyse, en cours d'exécution, des questions institutionnelles et de gouvernance au sein de l'enseignement supérieur privé.

D'une manière générale, La problématique du financement de l'enseignement supérieur est au cœur des principaux enjeux de développement de tous les pays de la planète. Ces enjeux apparaissent encore plus importants pour les pays africains en voie de développement pour lesquels l'enseignement supérieur a souvent été considéré comme un bien de luxe, notamment à cause de leur retard chronique dans l'accès à la scolarisation universelle de base. Cette relégation de l'enseignement supérieur au second plan des agendas nationaux et internationaux est en partie imputable aux effets des politiques d'ajustements structurels appliquées au secteur de l'éducation dans les années 90. Ces années ont coïncidé avec le démarrage des politiques internationales d'accélération de l'Education pour Tous caractérisées par une priorité nette accordée l'éducation de base au détriment des autres ordres d'enseignement en termes d'allocation de ressources nationales et de l'aide. Ces politiques n'ont pas suffisamment pris en compte les relations systémiques entre les différents ordres d'enseignement. En conséquence, la désaffection vis-à-vis de l'enseignement supérieur a eu des répercussions négatives sur tous les ordres d'enseignement, répercussions qui se sont traduites par l'insuffisance de ressources humaines hautement qualifiées pour mieux gérer l'accélération de l'amélioration de l'accès et de la qualité des enseignements primaire et secondaire.

Aujourd'hui, personne ne conteste la légitimité pour tous les pays, y compris les pays africains, de consacrer un maximum d'efforts financiers simultanément à chacun des ordres d'enseignement avec l'espoir que l'enseignement supérieur soit le levier de renforcement durable de toutes les autres politiques sectorielles de développement.

Contrairement à la période des années 90, il est reconnu aujourd'hui que l'enseignement supérieur à des retombées significatives aussi bien sur la société que sur l'individu. Ce changement de paradigme justifie la nécessité de faire financer l'enseignement supérieur aussi bien par des ressources publiques que par celles des bénéficiaires à travers plusieurs modalités dont le paiement de frais de scolarité.

De plus, une des dimensions importantes de la problématique du financement de l'enseignement supérieur est constituée par les implications du financement sur l'équité dans l'accès des citoyens aux ressources nationales. En effet, l'accès à l'enseignement supérieur étant devenu un droit humain à côté d'autres droits comme la santé, l'accès à l'eau et aux autres services sociaux de base, se pose la question de la « nature régressive » du financement de l'enseignement supérieur fondé sur les ressources de l'ensemble des contribuables alors que toutes les recherches montrent que

ce financement profite plus aux classes aisées qu'aux couches modestes et pauvres de la population. Ce risque de distorsion de l'équité dans l'accès du plus grand nombre aux ressources nationales est un des fondements théoriques de la légitimité de financer l'enseignement selon une approche différenciée faisant recours aux ressources publiques. Cette approche doit en principe se fonder essentiellement sur des critères d'excellence et sur des critères de prise en compte des besoins spécifiques de couches les plus défavorisées dans un contexte malien marqué par près de 60% de la population en deçà du seuil de pauvreté.

Pour sa part, l'enseignement supérieur malien est entré, depuis plusieurs années, dans une zone de turbulences avec des problèmes complexes à résoudre, notamment pour les institutions publiques confrontées à :

- (i) une forte croissance prévisible des néo-bacheliers ;
- (ii) une orientation de ceux-ci vers des formations sans débouchés professionnels suffisants pour absorber les diplômés ;
- (iii) des conditions physiques d'accueil à rénover et à développer ;
- (iv) des doutes sur la qualité des formations dans plusieurs grandes institutions ;
- (v) un fonctionnement des institutions parfois défaillant ;
- (vi) des exigences d'équité qui peuvent prendre des formes coûteuses ;
- (vii) des besoins de souplesse dans la gestion des établissements en liaison avec une autonomie maintes fois réclamée ;
- (viii) de nouveaux rapports à inventer sur des bases solides avec l'enseignement supérieur privé.

Dans ce contexte, le financement joue un rôle clé dans la mesure où il est transversal et innerve donc toutes les composantes de l'enseignement supérieur. Toutefois, il est plus pertinent de parler des financements que du financement pour les institutions d'enseignement supérieur (IES) publiques qui bénéficient de ressources en provenance de quatre grands origines : Etat, autres financeurs nationaux, financements extérieurs et ressources propres, chacune ayant sa logique et devant être analysée de manière spécifique.

En matière de financement, une autre diversité se situe au sein de l'enseignement supérieur public avec, d'un côté, les grandes écoles, la jeune université de Ségou et quatre instituts d'université à Bamako qui peuvent sélectionner les candidats à l'entrée par concours ou sur dossier. De l'autre côté, on trouve les quatre grandes universités de Bamako avec leurs facultés accessibles sur inscription libre sous réserve d'être titulaire de séries spécifiques du baccalauréat. Ces dernières institutions regroupaient 81% des étudiants en 2017-18.

Cette diversité est fortement amplifiée par le fait que les grandes écoles fixent des droits d'inscription et/ou de scolarité élevés alors que les facultés ne peuvent compter, jusqu'à la licence, que sur un droit d'inscription de 5 000 FCFA par étudiant orienté chez elles, montant inchangé depuis de nombreuses années.

De plus, rechercher des financements supplémentaires – et si possible pérennes – ne dispense pas de se poser des questions sur le fonctionnement de certains établissements qui connaissent des dysfonctionnements avérés. La recherche de ces financements pérennes est gravement compromise dans les plus grands établissements publics qui accueillent les quatre-cinquièmes de

la population étudiante dont ils ne maîtrisent ni le nombre ni les capacités.

Le présent rapport est ordonné autour de six parties :

Dans un premier temps, sont passés en revue les mécanismes actuels de financement de l'enseignement supérieur, formulation générale qui recouvre, en fait, l'enseignement supérieur public. L'examen de séries chiffrées montre que l'Etat demeure le financeur quasi exclusif et, qu'en termes financiers, son effort tend à diminuer au profit des niveaux scolaires situés en amont.

Une analyse documentée des prévisions en cours est ensuite réalisée à partir des travaux actuels d'élaboration du PRODEC 2. La place du supérieur est étudiée et l'on constate qu'il n'est pas possible de chiffrer la soutenabilité financière des évolutions prévues pour ce sous-secteur.

Un certain nombre d'IES publiques et privées sont ensuite examinées en détail afin de calculer des coûts unitaires significatifs et d'étudier les possibilités de comparer les IES à statuts différents. Ce travail a été mené à partir d'enquêtes qui ont montré, en particulier, les difficultés existantes dans la collecte d'informations chiffrées sur les établissements.

D'autres développements sont consacrés aux financements innovants dans des contextes différents : Afrique et pays du Nord. Quelles sont les expériences ? Sont-elles transposables au Mali ?

Diverses stratégies sont alors proposées dans plusieurs domaines en partant de la situation actuelle et en faisant des propositions précises visant à améliorer cette situation.

Enfin, un plan d'action est proposé pour mettre en œuvre la trentaine de propositions faites pour disposer de solutions au cours des années 2019-2020.

Le présent rapport résulte d'un contrat passé entre le Projet d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES) et le Bureau d'Etudes, d'Evaluation et de Formation en Education (BEEFE) suite à un appel d'offre international émis par le PADES. Il a été rédigé par MM. Serge CUENIN, expert international en économie et planification de l'éducation, Bréhima TOUNKARA, consultant et Koulougna Edmond DEMBELE, consultant. Les opinions émises ne sauraient engager que ces rédacteurs.

lère partie : Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur malien

La présente étude prend en compte principalement les institutions d'enseignement supérieur (IES) sous tutelle du ministère de l'Education Nationale (MEN) – anciennement Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS). Il faut souligner, d'emblée, que le financement actuel des IES publiques est complexe et mal connu, à la fois par manque d'études fouillées sur ce thème et par la difficulté d'accéder aux informations.

Très schématiquement, les ressources de ces IES publiques ont quatre grandes origines :

- Le financement étatique
- Les autres financements nationaux
- Les financements extérieurs
- Les ressources propres des établissements

Il est dressé ci-dessous une première typologie des sources et mécanismes de financement des IES en insistant sur leurs principales caractéristiques. La question des financements innovants sera développée par la suite à partir d'un certain nombre d'expériences africaines et du cas de la France et du Québec.

A. Le financement étatique

A.1 Un financement déterminé en plusieurs étapes

A.1.1 Le cadrage à long terme

Il est opéré à l'occasion de l'élaboration du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC). La préparation technique du PRODEC 2, actuellement en cours, est en phase terminale. En s'appuyant sur l'analyse sectorielle réalisée en 2016-17 (RESEN) et sur des hypothèses de financement qui se veulent à la fois ambitieuses et réalistes, un scénario a été retenu qui décline l'évolution du système éducatif malien jusqu'en 2030 (voir deuxième partie). A cet effet, l'enseignement supérieur a fait l'objet d'analyses et de discussions pour fixer un scénario qui (i) prenne en compte la mise en place du système Licence, Master, Doctorat (LMD) dans les universités et les grandes écoles, (ii) préserve au moins et même accroisse la qualité des formations tout en accueillant des flux d'étudiants toujours plus importants.

A.1.2 Le cadrage à moyen terme

Dans le cadre de la réforme budgétaire récente, la gestion budgétaire est devenue pluri annuelle et elle a été couplée avec la présentation du budget par programmes. Ainsi, le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) prévoit, pour une période de 3 ans, l'évolution des crédits en fonction des objectifs stratégiques poursuivis.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les dépenses sont structurées ainsi en 4 programmes et 9 actions :

Programme 1 : Administration générale

Action 1 : Coordination et pilotage de la politique nationale d'Enseignement supérieur (ES) et de Recherche scientifique (RS)

Action 2 : Gestion financière et matérielle

Action 3 : Mise en œuvre des actions de l'UNESCO et de l'ISESCO au Mali

Programme 2 : Développement de l'Enseignement supérieur

Action 1 : Orientation et suivi de la mise en œuvre de la politique en matière d'ES et de RS

Action 2 : Gestion des oeuvres universitaires

Action 3 : Mise en œuvre de la politique en matière d'enseignement supérieur

Programme 3 : Développement de la Recherche scientifique et de l'Innovation technologique (IT)

Action 1 : Mise en œuvre de la politique nationale en matière de Recherche Scientifique et d'Innovation Technologique

Action 2 : Développement de la Recherche linguistique

Programme 4 : Financement de la Recherche et de l'Innovation technologique

Action 1 : Appui à la Recherche et à l'Innovation Technologique

Le tableau suivant regroupe les aspects financiers de ces programmes et actions. Les données relatives à 2017 proviennent de l'avant-dernière édition du DPPD, les autres nombres étant tirés de la dernière édition de ce document.

Tableau I.1 : Répartition des dépenses par programmes et actions
(Millions FCFA de 2017)

Programmes	Actions	2017	2018	2019	2020
Administration générale	1	3 293	4 331	4 499	4 697
	2	9 057	7 346	8 038	8 798
	3	58	83	85	91
	Total	12 408	11 760	12 622	13 586
Développement de l'Ens. supérieur	1	2 486	2 560	2 795	2 692
	2	22 315	22 807	22 714	22 984
	3	38 825	44 243	45 098	45 685
	Total	63 625	69 610	70 606	71 362
Développement de la Rech. Sc. et de l'Innov. Technologique	1	532	602	605	646
	2	358	501	500	515
	Total	891	1 103	1 105	1 161
Financement de la Rech. et de l'Innov. Technologique	Total	2 333	2 617	2 783	2 962
TOTAL		79 257	85 090	81 580	87 115

Source : MEF/DGB : CBMT 2019-2021 – Classification analytique.

Un examen rapide des dépenses prévues montre qu'il y a trois grandes masses :

- L'Administration générale : coordination, pilotage et gestion financière et matérielle (14% des dépenses totales prévues en 2018).
- La gestion des œuvres universitaires (27% des dépenses totales en 2018).
- La mise en œuvre de la politique de l'enseignement supérieur (52% des dépenses totales en 2018) dont la moitié pour le paiement des salaires et des indemnités d'heures supplémentaires.

En complément à cette présentation par actions, une classification des dépenses prévues est faite par nature : personnel, biens et services, transferts et subventions, investissements. Cette classification concerne les programmes et les actions.

**Tableau I.2 : Présentation des dépenses prévues par programme et nature de la dépense
(Millions FCFA de 2017)**

Programmes	Nature des dépenses	2017	2018	2019	2020	2021
Ensemble des programmes	Personnel	19 482	6 894	6 894	7 519	8 084
	Biens et Services	14 595	2 044	2 504	2 635	2 739
	Transferts & Subventions	28 478	58 880	60 546	60 567	61 247
	Investissement	16 762	17 272	11 636	16 394	17 001
	Total	79 257	85 090	81 580	87 115	89 071

Sources : DPPD.

Les dépenses courantes représentent la part principale des dépenses prévues : environ 80%. En 2018, il y a eu un changement de nomenclature : les dépenses de personnel et les biens et services des IES ont été transférés sous la rubrique « Subventions ».

La notion d'investissement est assez extensive puisqu'elle inclut tout le financement de la Recherche et de l'Innovation technologique avec principalement le financement des projets pour 2,3 à 3 milliards FCFA par an.

L'exercice 2019 se caractérise par une diminution sensible des dépenses prévues : - 4%, soit 3,5 milliards FCFA. La baisse concerne surtout les investissements (- 5,7 milliards FCFA). Il faudra attendre 2021 pour qu'ils retrouvent leur niveau de 2018. Toujours en 2019, les dépenses courantes progressent, en monnaie constante, de 1,5 milliards FCFA (+ 3%) par rapport à 2018.

Outre cette baisse des investissements en 2019, on remarquera, dans les dépenses courantes prévues, la stagnation des crédits destinés aux œuvres universitaires malgré une progression sensible attendue du nombre d'étudiants. Si le montant de la bourse reste constant, le nombre de bénéficiaires devrait baisser sauf à réduire significativement les autres postes de dépense. On remarquera que, pour 2019, le paiement des bourses et trousseau des étudiants nationaux représentera 15,7 milliards FCFA (69% du coût des œuvres) et l'acquisition de matériels didactiques, pédagogiques et autres dépenses liées 4,2 milliards FCFA (19%) soit 88% du coût des œuvres pour ces deux postes.

La stabilisation des dépenses prévues pour les œuvres universitaires sur cinq exercices budgétaires conduit à une baisse de leur part dans le total des dépenses de l'enseignement supérieur (hors recherche) qui devrait passer de 29,3% en 2017 à 27,3% en 2020.

A.2 L'évolution du financement étatique de l'éducation et de l'enseignement supérieur

Les ressources d'origine étatique dont bénéficie l'enseignement supérieur sont déterminées à la suite de choix politiques relatifs au montant du budget de l'Etat et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (ESRS). Ces choix sont davantage révélés lorsque l'on examine la place de l'ESRS dans le budget du secteur éducation même si le périmètre de ce secteur a pu changer à la marge au cours des dernières années.

A la base, il y a donc le budget de l'Etat dont les ressources évoluent principalement en fonction (i) de la pression fiscale mesurée par rapport au PIB, (ii) des recettes non fiscales de l'Etat (relativement faibles) et (iii) de l'aide budgétaire globale extérieure qui peut varier en fonction de la situation du Mali.

D'un autre côté, si les prévisions budgétaires révèlent les objectifs poursuivis par les responsables politiques, leur examen doit être complété par celui de l'exécution budgétaire des dépenses prévues. Cette dernière est fournie par les comptes administratifs qui ne sont publiés qu'après un long délai (au moins un an). On peut cependant recourir aux rapports provisoires sur l'exécution budgétaire en fin d'année civile et qui sont publiés généralement durant l'année suivante. Il s'agit là de crédits effectivement liquidés dont le montant peut être parfois assez éloigné des prévisions. On a, en effet, la séquence suivante : (1) programmation pluriannuelle, (2) projet de budget élaboré par le gouvernement, (3) loi de finances votée par l'Assemblée Nationale, (4) loi(s) de finances rectificative(s) qui, pour l'enseignement supérieur, se sont souvent traduites par une baisse des crédits au cours des dernières années, (5) dotation (initiale et parfois révisée), (6) engagement, (7) liquidation. Le tableau I.3 ci-après résume les évolutions des grandeurs significatives et pertinentes pour la présente étude.

Tableau I.3 : Evolution des éléments de cadrage des dépenses d'éducation au travers du PIB et du budget de l'Etat

	2013	2014	2015	2016	2017
PIB réel (milliards FCFA de 2017)	7 399	7 927	8 436	8 522	8 928
Budget de l'Etat exécuté (milliards FCFA de 2017)	1 493	1 576	1 704	1 915	2 216
Budget Etat / PIB	20%	20%	20%	22,5%	25%

Sources : PIB : Autorités maliennes et estimations du FMI.

Budget : Ministère de l'Economie et des Finances / Direction Générale du Budget.

On constate que le budget de l'Etat s'est accru de près de 50% en monnaie constante et qu'il représente une part croissante du PIB qui, lui-même, s'est accru de 21% en 4 ans, toujours en monnaie constante.

Dans un deuxième temps, il convient d'examiner la place des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat (Tableau I.4).

Les travaux prospectifs consacrés à l'élaboration du PRODEC 2 et les RESEN sont l'occasion d'évaluer l'effort financier public en direction de l'éducation. Cet effort est mesuré de deux façons : (i) par la part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB et en comparaison avec des pays de

la sous-région (ii) par la part du budget de l'Etat et des collectivités allant à l'éducation avec, toujours, la comparaison avec les pays de la sous-région.

L'effort public pour l'éducation se réfère d'abord aux dépenses d'éducation sur financement national, c'est-à-dire hors appuis budgétaires extérieurs bien identifiés (ABS et BSI extérieur). Cet effort est mesuré par le ratio suivant : dépense nationale d'éducation sur financement national / PIB. Ce ratio s'est accru entre 2006 et 2015, passant de 3,2% à 3,8%.

Un tel effort mérite d'être souligné. Au sein de la CEDEAO, la moyenne observée entre 2010 et 2014 était de 25,4% contre environ 31% au Mali. Seul le Sénégal faisait un effort supérieur avec 35,3% en 2013.

Ainsi, relativement aux autres pays de la sous-région, le Mali accorde une grande priorité budgétaire à l'éducation. Il sera difficile, dans cette période d'incertitudes en matière de sécurité, d'aller bien au-delà de ces pourcentages. On constate même une diminution de la part des principales composantes de l'éducation dans la période récente (Tableau I.4 ci-après)

Une marge de manœuvre peut cependant être recherchée au niveau de la pression fiscale : si le gouvernement malien accorde toujours la même priorité à l'éducation dans les prochaines années, le montant correspondant peut s'accroître, hors inflation, si les recettes fiscales augmentent sensiblement. Les données disponibles montrent en effet que le gouvernement pourrait encore accroître ses ressources d'origine nationale car le taux de pression fiscale, s'il s'est accru d'un point entre 2005 et 2015 – passant de 15,4% du PIB à 16,4% - reste encore inférieur au taux recommandé, et donc pas hors de portée, par l'UEMOA qui est de 17%. Un meilleur recouvrement des impôts pourrait le permettre. On soulignera que le scénario retenu actuellement dans le PRODEC 2 table sur un taux de pression fiscale de 18% en 2030.

En résumé, en maintenant son effort budgétaire pour l'éducation et en accroissant les recettes fiscales par un meilleur recouvrement des impôts et/ou par une croissance économique soutenue, des ressources supplémentaires pourraient être trouvées pour l'éducation.

Les données fournies par la Direction Générale du Budget pour la période 2010-2017 et examinées ci-dessous ont le mérite de la cohérence, ce qui n'est pas toujours le cas dans les séries chiffrées. Ces données se réfèrent à trois composantes : le budget de l'Etat, celui de l'Education de base et celui de l'Enseignement supérieur. Les statistiques globales utilisent souvent le concept d'Education dont le périmètre peut varier dans le temps ; ce n'est pas le cas ici. On comparera donc l'ensemble des budgets de l'Education de base et de l'Enseignement supérieur au budget de l'Etat puis le budget de l'Enseignement supérieur à l'ensemble Education de base + Enseignement supérieur.

Tableau I.4 : Evolution des dépenses d'éducation et mesure de l'effort national en faveur de ce secteur (milliards FCFA courants)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budget Etat (exécuté) : A	1 064	1 269	919	1 403	1 491	1 632	1 890	2 216
Budgets Education de base + enseign. supérieur (exécutés) : B	199	256	226	242	267	315	317	363
B/A	19%	20%	25%	17%	18%	19%	17%	16,4%
	21%					17,5%		
Budget enseignement supérieur (exécuté) : C	73	73	69	84	88	90	88	108
C/B	37%	29%	31%	35%	33%	29%	28%	30%
	32%					29%		

Source : Direction Générale du Budget.

En premier lieu, on observe que, sur les huit années suivies, la part des deux grandes composantes de l'Education dans le budget de l'Etat diminue : de 21% entre 2010 et 2013 à 17,5% entre 2015 et 2017. La forte hausse du budget de l'Etat au cours des deux derniers exercices budgétaires explique en grande partie cette diminution mais pas totalement. La situation en 2018 sera intéressante à observer : va-t-elle confirmer ou infirmer cette tendance ?

En second lieu, la part de l'Enseignement supérieur dans la dépense d'éducation, définie ici plus restrictivement que dans d'autres statistiques mais de façon homogène, tend elle aussi à baisser : de 32% pour les trois premières observations à 29% pour les trois dernières. Le degré de priorité de l'enseignement supérieur se mesure à la part de ce sous-secteur dans les dépenses publiques d'éducation et, particulièrement, les dépenses courantes qui en représentent une très forte majorité (en moyenne 85% des dépenses totales d'éducation sur financement national entre 2006 et 2015 selon nos calculs) et qui évoluent généralement d'une manière plus régulière que les dépenses d'investissement.

En matière d'éducation, la priorité est accordée à l'enseignement fondamental qui doit accueillir chaque année une part croissante des classes d'âge concernées afin d'arriver le plus rapidement possible à la scolarisation universelle effective. On constate cependant que la part du budget de l'Education de base dans le budget de l'Etat tend elle aussi à diminuer légèrement sur la période d'observation.

En résumé, étant donné la priorité constamment réaffirmée en faveur de l'enseignement fondamental et, en conséquence, du niveau secondaire qui devra accueillir toujours plus d'élèves en se diversifiant aux plans technique et professionnel particulièrement coûteux, on peut estimer, qu'au mieux, l'enseignement supérieur maintiendra sa part dans le partage des ressources publiques allouées à l'éducation.

Ainsi, comme on l'a noté plus haut, une croissance - hors inflation - des crédits publics pour ce niveau ne pourra venir que d'une croissance économique plus forte et/ou d'un meilleur recouvrement des taxes et impôts par l'Etat.

A.3 La gestion des crédits votés

Si l'on examine à présent l'incidence concrète des différences entre dotations et exécution, force est de constater que cela représente des sommes non négligeables. Le document « Rapport sur la situation d'exécution du budget de l'Etat au 31 décembre... » permet de calculer le taux d'exécution du budget qui est le rapport des crédits liquidés aux dotations révisées. Par exemple, pour 2017, le taux d'exécution pour l'enseignement supérieur public a été de 97% % contre 95 % en 2016 avec un périmètre légèrement différent : une grande école était encore sous la tutelle d'un autre ministère en 2016. Les principales composantes analysées dans l'étude figurent dans les tableaux ci-dessous :

Tableau I.6 : Les ressources et dépenses publiques de l'enseignement supérieur (Millions FCFA courants)

		Evolution des crédits				Taux d'exécution			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Ensemble Enseignement supérieur	Dotations budgétaires	63 460	64 889	60 172	66 607	92%	95%	95%	97%
	Crédits liquidés	58 327	61 607	57 324	64 326				
	<i>Différence</i>	5 133	3 282	2 848	2 281				
dont dépenses courantes	Dotations budgétaires	55 067	55 308	52 961	56 883	91%	96%	95%	98%
	Crédits liquidés	49 998	52 796	50 225	55 272				
	<i>Différence</i>	5 069	2 512	2 736	1 611				
dont investissements	Dotations budgétaires	8 393	9 581	7 211	9 724	99%	92%	98%	93%
	Crédits liquidés	8 329	8 811	7 099	9 054				
	<i>Différence</i>	64	770	112	670				

Source : Rapport provisoire sur la situation d'exécution du budget d'Etat au 31 décembre de chaque année.

La ligne « *Différence* » indique les sommes qui n'ont pas pu être dépensées pour différentes raisons qui seront explicitées plus bas. On constate une amélioration du taux d'exécution des dépenses courantes et des variations sensibles au niveau de l'exécution des crédits destinés à l'investissement.

Le tableau suivant détaille la situation pour les trois grandes composantes, en termes financiers, de l'enseignement supérieur. On soulignera que le taux d'exécution des dotations budgétaires révisées du CENOU est particulièrement élevé.

Tableau I.7 : Détail des taux d'exécution du budget de l'Etat pour 3 composantes de l'enseignement supérieur

Composantes	Taux moyen d'exécution				Sommes non dépensées (3)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Universités (1)	83%	95%	97%	96%	3 612	1 108	761	1 108
Grandes Ecoles (2)	98%	95%	96%	98%	117	342	321	157
CENOU	100%	98%	96%	99%	41	548	686	100
Total					3 770	1 998	1 768	1 365

(1) Sans l'université de Ségou en 2014.

(2) 5 grandes écoles en 2016, 6 en 2017.

(3) En millions FCFA courants.

Source : Nos calculs d'après le Rapport d'exécution cité.

Une analyse plus détaillée de gestion des ressources conduit à mettre l'accent sur certains points qui font régulièrement l'objet de discussions – parfois âpres – entre le ministère en charge du Budget et les structures de l'enseignement supérieur.

C.1 La pratique des « réserves »

On observe la mise en réserve systématique de 5% des crédits votés. Ceci n'est pas forcément critiquable mais peut le devenir si, systématiquement, les sommes correspondantes ne sont pas versées aux structures concernées.

C.2 Les rétentions de crédits

Au cours de l'année budgétaire, des rétentions de crédits par le ministère en charge du budget peuvent avoir lieu sans explication. Ici, également, elles sont rarement débloquées complètement.

C.3 Délais très/trop longs

Il existe un délai jugé trop long par les structures concernées pour connaître le montant exact des notifications révisées des crédits. Ceci réduit d'autant les délais pour consommer ces crédits et pousse à une accélération de leur consommation avant la date limite d'engagement des dépenses.

L'année 2018 a été particulièrement exceptionnelle en termes de raccourcissement des délais pour la consommation des crédits puisque les structures ont été informées le 15 octobre que la date limite d'engagement des dépenses serait fixée au 1^{er} novembre au lieu du 30 novembre habituellement. Il a été observé un double rétrécissement du temps pour engager les dépenses : retard dans l'annonce du montant révisé des crédits disponibles et avancement précipité d'un mois de la date limite d'engagement.

Ainsi, d'après les données disponibles à la Direction des Finances et du Matériel (DFM) en charge de certaines opérations pour l'enseignement supérieur et qui concernent l'ensemble des structures de l'enseignement supérieur à l'exception du CENOU, de l'IPR/IFRA et du CERFITEX, au 15 novembre 2018, le ratio crédits engagés / crédits notifiés s'élevait à 87,1%. Donc, au mieux, ce dernier chiffre sera le taux d'exécution pour 2018, taux calculé habituellement à partir des crédits liquidés. Or, au 15 novembre, le taux réel d'exécution reposant sur les crédits liquidés à cette date était égal à 72%. On est donc loin du taux de 97% calculé pour 2017.

C.4 D'autres longs délais

On observe également de longs délais pour que les crédits notifiés soient effectivement disponibles sur le compte bancaire des structures de l'enseignement supérieur.

C.5 Une fongibilité limitée

On constate que la fongibilité entre les lignes budgétaires n'est pas complète pour certaines d'entre elles. Il n'est donc pas toujours possible d'utiliser les crédits disponibles dans un chapitre budgétaire pour financer des dépenses urgentes rattachées à un autre chapitre. Par exemple, les excédents du chapitre Communication & Energie ne peuvent pas être utilisés pour financer des déficits dans d'autres chapitres, ce qui n'est pas une incitation à faire des économies d'énergie.

B. Les autres financements nationaux

Outre l'Etat, deux autres sources nationales de revenus pour les IES ont été examinées, à savoir les entreprises et les ménages.

B.1 Les entreprises

On dispose d'une estimation de leur contribution dans l'enseignement professionnel à travers le Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA) résultant d'un partenariat entre le gouvernement et le Conseil National du Patronat Malien (CNPM). La taxe de formation professionnelle (TFP : 2% de la masse salariale) que les entreprises payent au FAFPA peut financer une formation supérieure des agents des entreprises qui en font la demande mais à condition que ce soit une formation continue et non initiale et qu'elle réponde à l'exercice d'une nouvelle fonction ou d'une nouvelle activité (cas d'adaptation au poste de travail, d'adaptation à de nouvelles technologies ou démarrage de nouvelles activités).

Le FAFPA, créé en 1997, est un établissement public à caractère administratif et constitue l'outil privilégié de financement de la formation continue pour les entreprises privées. La présidence du conseil d'administration du FAFPA est assurée par le Conseil National du Patronat Malien et sa mission essentielle est de « contribuer à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de formation professionnelle qualifiante, continue et par apprentissage ». Ses objectifs sont, entre autres, (i) améliorer le niveau de qualification de la main-d'œuvre locale afin de répondre aux besoins du marché de l'emploi ; (ii) renforcer et développer les compétences des ressources humaines des entreprises ; (iii) améliorer la qualité et la capacité des organismes de formation professionnelle afin de répondre aux exigences du marché de l'emploi et (iv) faire participer les opérateurs économiques au financement de la formation de leurs employés.

Pour le financement des formations des agents d'entreprises au supérieur, le FAFPA exige des entreprises demandeuses de présenter les motivations (exercice de nouvelle activité, adaptation au poste de travail, adaptation à de nouvelles technologies) de la formation et de s'engager à employer l'agent à la fin de la formation. Ainsi, durant l'année académique 2017-2018, le FAFPA a participé au financement de la formation au supérieur de sept (7) agents d'entreprises dont deux (2) dans des IES privées de Bamako, trois (3) en France, un (1) à Dakar (Sénégal) et un (1) en Inde dans diverses filières telles que Finance Management et Management International ; Information Technology and Business Management ; Santé Publique, Travail, Environnement ; Gestion des services de santé ; Neurologie ; Echographie et imagerie non invasive cardiaque et vasculaire méditerranéenne. Le coût total de ces formations était de 47 millions FCFA sur lequel la part payée par le FAFPA a été de 33 millions FCFA, soit 69% du coût de la formation.

Cependant, les entreprises estiment que les procédures de mobilisation des fonds du FAFPA sont très lentes et c'est pourquoi, très souvent, elles préfèrent financer sur fonds propres la formation de leurs agents dans le supérieur. Dans de tels cas précis, elles s'adressent plutôt à l'enseignement supérieur privé qu'à l'enseignement supérieur public. Par exemple, de 2010 à 2017, la Chambre de Commerce et d'Industrie ainsi que certaines entreprises affiliées au Conseil National du Patronat du Mali ont financé la formation de certains de leurs cadres dans des universités privées de la place.

Toutefois, les entreprises, par la voix du CNPM, déclarent être prêtes à financer dans les IES publiques des formations pour des effectifs réduits dans des filières telles que : Agro-industrie, Nouvelles technologies, Energies renouvelables, Mines et Carrières.

C'est d'ailleurs pour cela que le Conseil National du Patronat vient de signer en novembre 2018 des conventions de collaboration avec les quatre universités de Bamako. Selon les termes de ces conventions, le Conseil National du Patronat du Mali s'engage avec chacune des quatre universités à :

- mettre en place un cadre permanent et périodique de concertation ;
- élaborer des projets conjoints de recherche ;
- participer à l'organisation de colloques et conférences sur des thèmes convenus avec l'accompagnement du Centre d'Etudes et de Réflexion au Mali (CERM).

De façon spécifique, le CNPM a pris des engagements particuliers avec trois universités de Bamako ; il s'agit :

1. Pour l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB) : « participer à la mise en place d'une Clinique juridique et de l'école d'été des laboratoires selon des modalités convenues d'accord parties ».
2. Pour l'Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako (ULSHB) :
 - a) « l'échange d'équipements de formation et de recherche » ;
 - b) « l'échange d'expérience en matière de gestion administrative et pédagogique » ;
 - c) « toute autre activité convenue d'accord parties ».
3. Pour l'Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB) :
 - a) objectif de la convention : « renforcer les relations entre l'université et le milieu socio- économique dans le but d'améliorer l'employabilité des étudiants et de promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise et de créativité par des formations professionnelles mieux adaptées aux besoins d'emploi du secteur privé ».
 - b) engagements :
 - b1. « faire participer les experts/compétences du secteur privé dans les activités d'enseignement (travaux pratiques, travaux dirigés...) et dans la révision des offres de formation » ;
 - b2. « appuyer toutes autres initiatives allant dans le sens de l'amélioration de la gouvernance universitaire, de la qualité des produits de l'université et du développement du secteur privé ».
 - c) financement des actions : « Pour couvrir les frais entraînés par la réalisation des actions, conformément aux modalités de financement convenues dans leurs termes de référence, chaque partie contractante mobilisera les ressources matérielles et financières nécessaires ».

La signature de ces conventions augure, d'une part, d'une très proche participation du Conseil National du Patronat Malien au financement de l'enseignement supérieur public et, d'autre part, d'une plus grande ouverture de l'université au monde du travail. Quand les entreprises seront impliquées dans l'élaboration des contenus d'enseignement, elles seront alors mises en confiance et pourront accueillir des étudiants stagiaires.

La mise en œuvre effective de ces conventions renforcera assurément la synergie tant recherchée entre le secteur économique malien et l'université pour une meilleure réponse aux préoccupations du marché de l'emploi et aux besoins socio-économiques du pays.

En plus du FAFPA, les entreprises disposent d'un autre outil de financement de la formation de leurs agents au supérieur : il s'agit de l'INPS, à travers le Centre de Perfectionnement et de Reconversion (CPR) de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE). Le CPR a été créé depuis 1966 et a pour mission « l'organisation de la formation et du perfectionnement-reconversion des agents en cours d'emploi des services publics, parapublics et privés et l'encadrement de tout groupe en quête de formation continue ». On accède au CPR sur demande de son employeur et après avoir été reçu au concours d'entrée organisé à Bamako et dans les régions. L'agent reçu au concours ne paye rien directement pour sa formation car, étant affilié à l'INPS, 1% est prélevé mensuellement sur son salaire pour la formation. C'est avec ces ressources que l'INPS assure le financement de la formation continue des admis au CPR en vue de l'amélioration de la qualité des ressources humaines de tous secteurs confondus. Pendant longtemps, le CPR a formé les agents pour des diplômes nationaux de niveau secondaire (Certificat d'Aptitude Professionnelle, Brevet de Technicien) et parfois de niveau supérieur (DUT Finance).

A partir de 2010, suite à une demande du Conseil National du Patronat Malien (qui occupe 4 sièges dans le Conseil d'Administration), entérinée par le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le CPR a ouvert un cycle supérieur de licence professionnelle dans deux filières appliquant le LMD. Ces filières sont (i) Création et gestion d'entreprise (option finances comptabilité), (ii) organisation et gestion des organisations (option gestion des ressources humaines) et les enseignants sont tous des prestataires et non du personnel permanent. La fin de la formation est sanctionnée par l'élaboration et la soutenance d'un mémoire dont le thème a été choisi d'un commun accord avec l'employeur. La première cohorte admise au concours a démarré les cours durant l'année académique 2012-2013 et, aujourd'hui, la septième cohorte (2018-2019) est en fin de premier semestre avec un effectif de 80 étudiants dont 40 dans chaque filière. La sixième cohorte (2017-2018) comportait également le même effectif global et le même effectif pour chaque filière. Les coûts totaux de formation cumulés des deux dernières cohortes s'élèvent à 142 millions FCFA dont 61 millions FCFA pour 2016-2017 et 81 millions FCFA pour 2017-2018.

B.2 Les ménages

Leur financement est connu grâce aux enquêtes effectuées périodiquement. Les résultats de la dernière, à notre connaissance, ont été publiés dans le RESEN 2017. Il s'agit de l'enquête EACI (Enquête Agricole de Conjecture Intégrée) conduite en 2014.

Cette enquête a permis d'estimer que la dépense moyenne par étudiant en 2015 était égale à 83 500 FCFA avec une forte différence entre l'enseignement public et l'enseignement privé : 58 700 FCFA dans le premier et 248 000 CFA dans le second, soit environ 4 fois plus. Il s'agit de l'argent dépensé par les familles pour les frais occasionnés par une année passée dans une institution d'enseignement supérieur : frais d'inscription, scolarité, transport, logement, restauration, etc. Il ne s'agit pas du coût réel puisque celui-ci englobe les aides publiques diverses, dont les bourses en premier lieu.

Ces données étant un peu anciennes, elles peuvent varier dans l'enseignement privé avec la création récente de nouveaux établissements demandant des frais plus élevés et parfois par une revalorisation sensible des frais demandés par certains établissements plus anciens. D'un autre côté, on peut estimer la dépense globale des familles en 2015 pour leurs enfants inscrits dans l'enseignement supérieur public car on connaît le nombre d'étudiants recensés cette année-là dans l'enseignement supérieur public : 75 590. Si l'on suppose que ce nombre correspond à l'effectif réel d'étudiants, la dépense correspondante sera estimée à $75\,590 \times 58\,700 \text{ FCFA} = 4,4 \text{ milliards FCFA}$.

A cette somme, on doit ajouter la dépense pour les étudiants inscrits dans les établissements privés - mais on ne connaît pas ce nombre – tout en sachant que 1 000 étudiants dans l'enseignement privé coûteraient environ 250 millions FCFA à leurs familles. Un rapide sondage a amené à retenir le nombre de 4 000 étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur privé en 2015, soit une dépense familiale totale égale à 1 milliard FCFA.

Ainsi, à supposer qu'il y avait bien 75 590 étudiants physiques régulièrement inscrits dans l'enseignement supérieur public et suivant les enseignements dispensés, la dépense totale pour les ménages pourrait être estimée à $4,4 + 1 = 5,4 \text{ milliards FCFA}$. Cependant, étant donné que l'année suivante (2015-16) seulement 59 000 étudiants étaient enregistrés dans les IES publiques, on est fortement tenté d'estimer qu'un nombre non négligeable d'étudiants étaient fictifs en 2015 : peut-être 20 000 ? Ceci diminuerait alors la contribution des familles de 1,7 milliard FCFA et conduirait à une estimation de cette contribution égale à 3,7 milliards FCFA. Pour 2017, en supposant une hausse des prix égale 4 % par rapport à 2015, la dépense des familles pour leurs enfants inscrits dans les IES publiques peut être estimée à $61\,000 \text{ FCFA} \times 85\,300 = 5,2 \text{ milliards FCFA}$ auxquels il faut ajouter une estimation des dépenses liées aux inscriptions dans l'enseignement supérieur privé : $258\,000 \text{ FCFA} \times 6\,000 = 1,5 \text{ milliard FCFA}$. Le coût total pour les familles en 2017 pourrait alors être voisin de 6,7 milliards FCFA, ce qui n'est, bien sûr, qu'un ordre de grandeur.

En ce qui concerne les IES privées, les données recueillies pour l'année 2017-18 montrent que les frais à la charge des familles sont nettement plus élevés que la moyenne citée plus haut. Par exemple, des études en licence pourront coûter entre 600 000 FCFA et 1 650 000 FCFA sans compter les frais d'intendance : nourriture, logement, transport, etc.

Il s'agit là d'écoles reconnues avec des diplômes rendant l'insertion professionnelles plus facile qu'à l'issue d'autres études. Parmi la centaine d'autres écoles supérieures privées recensées, beaucoup demandent des frais d'inscription et de scolarité nettement moins élevés. Il faut également compter avec la prise en charge gratuite d'étudiants classés comme « cas sociaux » et dont le nombre pourrait, aux dires des responsables de l'enseignement supérieur privé, varier de 20% à 40% des effectifs.

C. Les financements extérieurs

On peut distinguer trois grandes origines à ces financements :

- La coopération multilatérale
- La coopération bilatérale
- Les autres formes (via des ONG sur leurs fonds propres, par exemple)

Ce financement peut prendre cinq formes regroupées ci-dessous en trois catégories :

- Appui budgétaire général
- Appui budgétaire sectoriel
- Inscription au BSI de l'Etat
- Appui projets
- Assistance technique

C.1 Les appuis budgétaires

C.1.1 L'appui budgétaire général (ABG)

Il est versé à l'Etat qui l'utilise où bon lui semble. L'enseignement supérieur peut en bénéficier mais on ne le sait pas puisque les sommes correspondantes ne sont pas affectées. Les sommes correspondantes sont donc comptabilisées comme des dépenses étatiques.

C.1.2 L'appui budgétaire sectoriel (ABS)

Il a été institué en 2006 au Mali et concerne principalement les premiers niveaux du système éducatif. Ce mode de financement s'est rapidement développé puis, à la suite de difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, il s'est fortement réduit.

C.1.3 Le Budget Spécial d'Investissement (BSI extérieur)

Dans le budget de l'Etat, une partie des dépenses d'investissement est financée sur le BSI qui comprend deux parties : le BSI intérieur (financement national) et le BSI extérieur (financement extérieur). Dans l'éducation, ce dernier a connu une baisse à partir de 2010 et même un arrêt en 2012 et 2013 suite à la crise politique. Ce mode de financement, bien identifié dans le budget de l'Etat, a repris timidement en 2014 et plus nettement à partir de 2015. Pour sa part, l'enseignement supérieur a peu bénéficié de ce BSI dont l'utilisation dépend conjointement des responsables nationaux et des PTF concernés.

C.2 Les appuis projets

Ils ont été pendant longtemps la principale source de financement aux côtés de l'assistance technique.

Ici également, comparativement aux autres niveaux d'enseignement, l'enseignement supérieur a peu bénéficié de projets au cours des dernières années, la priorité allant au financement de l'éducation fondamentale. Toutefois, en termes financiers, la part de l'enseignement supérieur s'est accrue. Ces projets mobilisent aussi des fonds étatiques de contrepartie qui, budgétairement parlant, sont séparés des autres dépenses budgétaires. Le tableau ci-dessous est construit à partir des informations figurant dans le « Rapport de Suivi Technique et Financier » publié chaque année par la CPS.

La gestion des projets est diversifiée : (i) par l'entité bénéficiaire, (ii) par le bailleur lui-même ou encore (iii) par une structure tierce : ONG, par exemple, lorsqu'elle est spécialisée dans le domaine du projet et que le bailleur lui fait confiance pour mener à bien les activités prévues sous réserve d'un contrôle de sa part.

A la lecture du tableau I.7 ci-après, outre les valeurs absolues des flux financiers, on soulignera plusieurs points :

- Les montants figurant dans ce tableau n'incluent pas les fonds de contrepartie financés par le ministère en charge de l'enseignement supérieur.
- Ne sont pas comptabilisés les investissements chinois pour l'édification du campus de Kabala.
- Ces crédits ne concernent que l'enseignement supérieur dont le « poids » dans l'ensemble des flux financiers pour l'éducation varie du simple au double en cinq ans : 15% en 2013, 19% en 2014, 32% en 2016 et 21% en 2017.
- L'évolution des crédits exécutés a connu des variations importantes avec un pic en 2016.
- La part des crédits exécutés du secteur éducation allant à l'enseignement supérieur, mesurée ici par le « poids » de l'enseignement supérieur, a aussi sensiblement varié sans que l'on puisse en déduire une tendance.
- Les écarts entre prévisions et réalisations ont atteint, en 2017, le montant de 13 milliards FCFA. Les résultats pour 2018, connus sans doute en avril 2019, devraient montrer si une partie de ces sommes a pu être utilisée. S'il n'y a pas de rattrapage, on peut en déduire que les prévisions sont irréalistes et/ou que la gestion est déficiente.

Tableau I.7 : Evolution des flux financiers récents en direction de l'enseignement supérieur – Exécution des crédits (Millions FCFA courants)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL exécution (2)	3 367	5 406	ND	25 381	8 213	ND
Rappel prévisions	3 207	8 295		29 933	21 293	
Taux d'exécution	99%	65%		85%	39%	

(1) Hors assistance technique.

(2) D'après les RSTF élaborés par la CPS pour les revues sectorielles.

C.3 L'assistance technique (AT)

Pendant longtemps, elle a représenté une forme d'appui efficace le plus souvent mais coûteuse. A présent, elle est très réduite et ne concerne que quelques bailleurs pour l'enseignement supérieur. On ne l'estimera pas ici car il s'agit d'une ressource affectée pour laquelle la structure bénéficiaire n'a aucune marge de manœuvre sauf à l'accepter ou à la refuser.

Au total, les financements extérieurs en direction de l'enseignement supérieur ont évolué ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Tableau I.8 : Evolution des dépenses d'éducation sur financement extérieur pour l'enseignement supérieur (Milliards FCFA courants)

Années	Financements extérieurs inscrits au budget			Appui projets	Total
	ABS	BSI	Ensemble		
2008	19,5	10,9	30,4	33,2	63,6

2009	9,9	13,9	23,8	24,7	48,5
2010	9,3	9,5	18,8	28	46,8
2011	11,1	8,9	20	14,1	34,1
2012	-	-	-	1,1	1,1
2013	-	-	-	1,3	1,3
2014	-	0,9	0,9	14,2	15,1
2015	4,3	11,3	15,6	21,1	36,7

Source : Rapports de Suivi Technique et Financier de la CPS.

D. Les ressources propres des IES publiques

Cette forme de financement est peu répandue au Mali, situation qui peut s'expliquer par l'action de plusieurs facteurs parmi lesquels on peut citer :

- Elle n'est pas vraiment envisagée comme une source importante de revenus.
- Les membres de la communauté éducative (enseignants principalement) peuvent se procurer des ressources sans en rendre compte à l'institution dont ils dépendent (consultations, formations, etc.).
- Cette institution ne demande généralement pas de comptes à ces membres alors qu'elle pourrait en tirer un profit.
- Ceci nécessiterait de mettre en place une structure administrative dédiée à cette recherche de fonds avec des profils de postes différents de ceux des personnels universitaires.

Les enquêtes réalisées auprès de certaines universités et grandes écoles publiques ont montré deux choses à propos des ressources propres : (i) un fort pourcentage de non réponses et (ii) cela concerne des sommes relativement faibles. Il s'agit, généralement, des recettes issues des frais payés par les étudiants et dont la fixation du montant échappe aux IES publiques puisqu'il est décidé par le gouvernement. Pour les universités, ce montant (5 000 FCFA), très faible, n'a pas été revalorisé depuis de nombreuses années.

Ce mode de financement n'est pourtant pas à négliger.

E. Récapitulation des financements de l'enseignement supérieur

A la suite des développements précédents, il a été procédé au chiffrage de l'estimation des financements de l'enseignement supérieur. Compte tenu des incertitudes mentionnées au sujet du montant attribué à chaque source de financement, le tableau suivant donne un ordre de grandeur.

Tableau I.9 : Estimation de l'évolution des financements de l'enseignement supérieur public (Milliards FCFA courants arrondis)

		2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses publiques sur financement étatique	Montant	73	69	84	88	90
	%	70	99	99	85	68
Dépenses sur financement extérieur	Montant	34	1	1	15	37
	%	30	1	1	15	28
Dépenses des ménages (estimations)	Montant	ND	ND	ND	ND	5
	%					4
Ressources propres (1)	Montant	ND	ND	ND	ND	ND
	%					
Ensemble	Montant	104	70	85	103	132
	%	100%	100%	100%	100%	100%

NB : Les % sont calculés par rapport aux montants disponibles actuellement et ne devraient pas beaucoup évoluer avec l'inclusion d'une estimation des dépenses des ménages. Quant aux ressources propres, aucun montant ne figure faute d'informations fiables disponibles actuellement.

(1) Pour les universités et la plupart des grandes écoles publiques, une grande partie des ressources propres vient des ménages à travers le paiement des frais. Il y a donc risque de doubles comptes.

L'évolution reconstituée sur cinq années montre la primauté du financement étatique national dans l'enseignement supérieur. En 2015, le financement extérieur a presque retrouvé sa position relative de 2011, avant la crise.

IIème partie : Les prévisions à long terme pour l'enseignement supérieur

S'interroger sur le financement ne dispense pas d'analyser le mode de création des coûts qu'il faudra financer. Chercher des financements supplémentaires et alternatifs sans analyser la formation des coûts revient à ne parcourir qu'une partie du chemin permettant d'arriver au but fixé puisqu'il est alors supposé, implicitement, que l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement supérieur sont optimaux, ce qui demande à être prouvé.

Parmi les facteurs qui déterminent une grande partie des coûts dans ce sous-secteur on citera :

- les choix de filière des étudiants, dès l'enseignement secondaire ;
- les résultats académiques des étudiants, du baccalauréat à la progression dans le cursus universitaire avec plus ou moins de redoublements et d'abandons ;
- l'organisation des enseignements avec, notamment, l'encadrement pédagogique qui représente la majorité des coûts ;
- les aides sociales aux étudiants, en particulier la distribution, la réduction et la suppression des bourses ;
- les matériels pédagogiques sous différentes formes ;
- la logistique : disponibilité de locaux adaptés, de personnel non enseignant et de biens et services.

Selon les choix faits par les décideurs, les coûts – donc les financements induits – pourront varier fortement. Pour cette raison, il convient d'analyser d'abord le processus de planification en cours de finalisation (PRODEC 2) dans sa partie concernant l'enseignement supérieur public. On passera ensuite en revue les possibilités de financement retenues par les planificateurs pour déterminer la soutenabilité financière de ce programme.

Les développements ci-dessous sont donc issus du document de travail élaboré par les Secrétariats Généraux des trois ministères¹ concernés par cet exercice de prévision et daté d'octobre 2018. Plus précisément, il s'agit ici d'examiner en détail les hypothèses sur lesquelles reposent les prévisions relatives à l'enseignement supérieur dans le scénario retenu pour l'instant dans le cadre du modèle de simulation utilisé pour les prévisions entre 2015 et 2030. Il est clair, qu'au stade actuel, le document n'a pas été validé et n'engage donc personne. Cependant, il est important de connaître, au-delà des chiffres, les mécanismes de la planification à long terme de l'éducation utilisée dans la plupart des pays et son application actuelle au Mali.

A. Les choix globaux

Dans le cadre de la présente étude, on retiendra trois types de choix qui conditionnent fortement les dépenses futures dans l'enseignement supérieur : L'évolution de la croissance économique du Mali, l'évolution de sa population totale et la croissance des effectifs étudiants.

¹ Ministère de l'Education Nationale, Ministère de l'Innovation et de la Recherche Scientifique, Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la Construction Citoyenne.

Tableau II.1 : Hypothèses ayant un impact important sur le financement du supérieur

Eléments pris en compte	Evolution 2015-2030		
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
PIB : Taux de croissance annuel réel (hors inflation) moyen	4,1%	4,1%	5,5%
Population totale : Taux de croissance annuel moyen	3%	3%	3%
Population étudiante : Taux de croissance annuel moyen	10%	5%	5%

Le taux annuel moyen de croissance hors inflation du PIB s'est établi à 4,1% au cours des années 2005-2015. La reprise de ce taux moyen dans les scénarios 1 et 2 témoigne d'une prudence justifiée par les variations annuelles de ce taux (de 0% à +7,3% selon les années de cette période de 10 ans). L'objectif choisi dans le scénario 3 est donc nettement volontariste. Il est à souligner que les dernières projections issues des calculs des Autorités maliennes et des services du FMI tablent, pour la période 2019-2023 sur un taux annuel moyen de progression du PIB réel compris entre 4,8% et 5%.

Cette évolution du PIB conditionne le montant du PIB/tête calculé par rapport à l'évolution de la population totale du Mali selon les projections des Nations Unies (+3% par an en moyenne jusqu'en 2030). Ce montant du PIB/tête est très important dans les projections concernant les coûts du supérieur car les salaires sont exprimés en fonction de cet agrégat.

Pour le moment, c'est le **scénario 3** qui a été retenu pour le chiffrage des coûts et donc pour les besoins de financement. Les données chiffrées ci-après se réfèrent toutes à ce scénario. Ces hypothèses n'ont pas été validées mais ce sont celles qui figurent dans la version provisoire du PRODEC 2 (octobre 2018).

S'agissant des effectifs étudiants, une hypothèse alternative fixe la population étudiante à 400 000 étudiants en 2030 et déduit les dépenses à engager chaque année pour répondre à cette progression en ne changeant pas toutes les autres hypothèses faites et déclinées ci-dessous. On rappellera qu'avec l'hypothèse d'un accroissement annuel moyen de 5% la population étudiante en 2030 sera égale à 157 000 dans le scénario 3. Ce dernier chiffre correspond, pour l'enseignement supérieur public seulement, à une densité étudiante de 575 étudiants pour 100 000 habitants contre 429 pour 100 000 en 2015.

B. L'estimation du flux de nouveaux étudiants

Cette estimation est particulièrement importante car le nombre d'étudiants et leur répartition au sein des différentes disciplines conditionnent l'évolution des dépenses et donc les besoins de financement. Plus précisément, l'estimation est fonction de deux hypothèses :

- L'évolution des effectifs dans l'enseignement secondaire
- Le passage du secondaire au supérieur

A.1 L'évolution des effectifs dans le secondaire

On mentionnera ci-dessous les hypothèses concernant le secondaire général d'où provient l'essentiel des bacheliers. Ces effectifs se répartissent entre le public et le privé mais cette répartition n'a pas, dans le modèle, d'influence sur le nombre de bacheliers accédant à l'enseignement supérieur.

Tableau II.2 : Hypothèses concernant l'évolution des effectifs d'élèves dans le secondaire général

Éléments pris en compte	Scénario 1		Scénario 2		Scénarios 3 à 6	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030
Taux de transition entre l'enseignement fondamental et le secondaire général	42%	25%	42%	20%	42%	20%
Taux de survie dans le secondaire général	63%	90%	63%	90%	63%	90%
Taux de redoublement moyen sur l'ensemble du cycle secondaire général	36%	15%	36%	15%	36%	15%

Le choix du scénario 3 représente une hypothèse forte sans doute difficile à mettre en œuvre étant donné l'importance du secteur privé dans l'enseignement secondaire, même si l'Etat peut agir par l'intermédiaire des bourses versées aux familles. Ce choix est donc lourd de conséquences pour l'enseignement supérieur puisque la plupart des bacheliers – donc des étudiants potentiels – sont issus du secondaire général.

A.2 Le nombre de bacheliers

Il s'agit principalement des bacheliers issus du secondaire général (plus de 80%) mais aussi ceux issus de l'enseignement technique et les candidats libres (13% pour ces derniers).

La part des candidats libres devrait rester constante (13% des nouveaux bacheliers), le taux de réussite au baccalauréat général devrait évoluer fortement et de manière identique dans tous les scénarios chiffrés : de 21% en 2015 à 50% en 2030.

Tableau II.3 : Evolution prévue du nombre de bacheliers (en milliers arrondis)

Origine des bacheliers	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2025	2030
Secondaire général	16	19	21	24	27	31	35	50	60
Secondaire technique	0,6	0,8	0,9	1,2	1,5	1,8	2	4	7
Candidats libres	3	3	3	4	4	5	6	8	10
Total	20	23	25	29	33	38	43	61	77

Le nombre de bacheliers issus du secondaire général s'accroît sensiblement, malgré les prévisions de réduction sensible des entrées dans ce cycle, par suite d'une autre hypothèse importante sur le taux de succès au baccalauréat général : celui-ci devrait passer de 21,2% en 2015 à 50% en 2030 selon une progression régulière.

A.3 Le nombre de bacheliers entrant dans le supérieur

En 2015, 89% des bacheliers entraient dans l'enseignement supérieur public et privé. Ce pourcentage ne devrait pratiquement pas évoluer puisqu'il sera égal à 90% en 2030.

Il s'y ajoute des bacheliers de l'étranger entrant dans l'enseignement supérieur malien. Cependant, ces derniers ne représenteront que quelques centaines d'étudiants par an au cours des sept prochaines années.

**Tableau II.4 : Evolution du nombre de nouveaux entrants dans l'enseignement supérieur
(En milliers)**

Origine des bacheliers	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2025	2030
Toutes origines	20	21	22	26	30	34	38	55	69

C. Le nombre et la répartition des étudiants

Deux points importants en matière de projections doivent être soulignés ici :

En premier lieu, rien n'est dit dans le PRODEC 2 sur l'orientation des bacheliers vers l'enseignement supérieur privé. Les prévisions ne concernent donc que l'enseignement supérieur public.

L'analyse des statistiques récentes sur les choix des bacheliers montre que la part d'entre eux qui se dirige vers l'enseignement public a diminué entre la rentrée 2016 (86,3%) et la rentrée 2017 (84,4%). On devrait bientôt connaître la situation à la rentrée 2018 et donc si cette tendance est confirmée ou non.

En second lieu, dans le modèle de simulation utilisé, l'évolution des effectifs étudiants est déconnectée (i) de l'évolution des effectifs dans le secondaire, notamment de leur répartition entre les filières scientifiques et les autres, (ii) de la prévision de bacheliers et (ii) de la prévision des entrées dans l'enseignement supérieur public.

Au lieu de cela, on a vu plus haut que deux taux de croissance de la population étudiante étaient envisagés pour l'enseignement supérieur public à partir de l'effectif observé en 2015 : 10% par an dans le scénario 1 et 5% par an dans les scénarios 2 à 6. Le scénario 3 retient donc 5% comme taux annuel de croissance de la population étudiante totale dans l'enseignement supérieur public.

Il est intéressant de comparer les effectifs totaux d'étudiants figurant dans les annuaires statistiques avec les projections du RESEN pour les trois premières années de la simulation. C'est l'objet du tableau ci-dessous.

Tableau II.5 : Comparaison globale des statistiques d'étudiants et des projections du RESEN pour l'enseignement supérieur public (1)

Ensemble des étudiants	2015	2016	2017	2018	Progression (2)			
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2018/2015
Annuaire statistique RESEN	75 590	58 884	69 202	85 284	-22%	+18%	+23%	+13%
	75 590	79 370	83 338	87 505	+5%	+5%	+5%	+16%

(1) Le nombre d'institutions pris en considération dans l'annuaire statistique s'est accru au cours des deux dernières années de la série. Cela concerne environ 2 000 étudiants.

(2) La baisse très sensible du nombre d'étudiants recensés est due à un toilettage des bases de données utilisées jusqu'alors.

La moindre progression des effectifs dans les annuaires s'explique uniquement par la suppression d'un certain nombre d'étudiants qui figuraient indûment dans les listes fournies par les établissements jusqu'en 2015 inclus. Si l'année de base du RESEN avait été 2016 et non pas 2015, l'écart entre prévisions et réalité sur 3 ans serait nettement plus grand : +10% pour le RESEN et +45% pour la réalité ! Une partie de la hausse des effectifs constatée est aussi expliquée par la présence d'étudiants suivant l'ancien cursus (licence en 4 ans). A partir de 2018-19, il n'y aura plus que des cursus LMD, ce qui devrait avoir un effet modérateur sur la progression des effectifs.

S'agissant de la répartition des étudiants dans l'enseignement supérieur public, une inflexion importante est prévue par rapport à la tendance observée jusqu'ici puisque la part des étudiants dans les filières scientifiques devrait presque doubler en quinze ans.

Tableau II.6 : Répartition des étudiants au sein de l'enseignement supérieur public (% arrondis)

Etablissements et parcours	2015	2020	2025	2030
Universités publiques	92%	88%	85%	82%
- Lettres, Sciences humaines et Communication	28%	25%	23%	20%
- Sciences juridiques et politiques	28%	25%	23%	20%
- Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	24%	23%	21%	20%
- Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technolog.	11%	14%	17%	20%
- Agronomie et Médecine animale	1%	1,3%	1,6%	2%
Grandes écoles et Instituts	8,5%	12%	15%	18%

Tableau II.7 : Effectifs étudiants prévus dans l'enseignement supérieur public (En milliers arrondis)

Etablissements et parcours	2015	2020	2025	2030
Universités publiques	69	85	105	129
- Lettres, Sciences humaines et Communication	21	24	28	31
- Sciences juridiques et politiques	21	24	28	31
- Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	18	22	26	31
- Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technolog.	8	13	21	31
- Agronomie et Médecine animale	0,7	1	2	3
Grandes écoles et Instituts	6	11	18	28
Ensemble	76	96	123	157

Il est possible de confronter les prévisions aux effectifs comptabilisés dans les annuaires statistiques. Pour ce faire, certaines rubriques de ces annuaires ont été regroupées pour retrouver les parcours du RESEN. Etant donné l'écart énorme entre les effectifs comptabilisés en 2014-15 et la réalité, les comparaisons ne porteront que sur les trois dernières années connues, avec pour base 2015-16.

Tableau II.8 : Comparaison détaillée des statistiques d'étudiants et des projections du RESEN pour l'enseignement supérieur public : part des différents « parcours » selon la terminologie RESEN

Parcours	2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	Annuaire	RESEN	Annuaire	RESEN	Annuaire	RESEN
Lettres, Sciences humaines et Communication	28%	27%	31%	27%	27%	26%
Sciences juridiques et politiques	23%	27%	16%	27%	15%	26%
Sciences sociales, Sciences écon. et Gestion	29%	24%	31%	24%	32%	23%
Médec., Pharm. et Sc. techniques et technolog.	14%	12%	14%	12%	13%	13%
Agronomie et Médecine animale	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Grandes Ecoles et Instituts	6%	9%	7%	10%	11%	10%

Si la proportion d'étudiants en MPSTT + Agronomie est conforme aux prévisions, la progression dans les trois premiers parcours qui, en gros, se situent hors des « sciences exactes » est plus limitée que celle prévue dans les RESEN (74% contre 76%) mais la répartition des étudiants est déjà très différente des prévisions avec l'explosion des effectifs en SSEG. D'un autre côté, les effectifs des Grandes Ecoles progressent plus vite que prévu mais leur périmètre s'est accru dans les annuaires.

En résumé, il apparaît que les prévisions concernant les effectifs étudiants dépendent de nombreuses variables qui ne sont pas maîtrisées mais dont les effets peuvent être mieux connus par une analyse plus approfondie du fonctionnement des composantes de l'enseignement supérieur.

D. Les dépenses courantes de l'enseignement supérieur public

Les prévisions faites dans le cadre du PRODEC 2 classent les dépenses courantes du supérieur public en deux groupes :

- Celles rattachées aux établissements
- Celles hors établissements

D.1 Les dépenses courantes rattachées aux établissements

Trois catégories de dépenses courantes sont distinguées : (i) les dépenses de personnel, (ii) les dépenses sociales et (iii) les dépenses de fonctionnement.

i. Les dépenses de personnel

Personnel enseignant (coût salarial + coût des vacataires + heures supplémentaires) : la progression de ces dépenses est contenue : légère baisse de la dépense par étudiant exprimée en fonction du PIB/tête qui, lui, progresse de 2,5% par an en moyenne selon le scénario retenu.

Personnel non enseignant : sa part dans les dépenses totales de personnel progresse dans les parcours littéraires, juridiques, économiques et reste stable dans les sciences exactes mais elle diminue dans les grandes écoles.

Tableau II.9 : Dépense en personnel enseignant par étudiant

Parcours	En PIB/tête		En milliers FCFA de 2015	
	2015	2030	2015	2030
Lettres, Sciences humaines et Communication	21,3%	20,4%	94	126
Sciences juridiques et politiques	29%	25%	127	158
Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	45%	40%	196	253
Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technologiques	137%	130%	602	822
Agronomie et Médecine animale	274%	250%	1 208	1 580
Grandes écoles et Instituts	195%	190%	856	1 201

Tableau II.10 : Dépenses en personnel non enseignant en % des dépenses totales de personnel

Parcours	2015	2030
Lettres, Sciences humaines et Communication	8,3%	10%
Sciences juridiques et politiques	9,1%	10%
Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	7,8%	10%
Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technologiques	5,3%	5,3%
Agronomie et Médecine animale	14,5%	10%
Grandes écoles et Instituts	14,9%	10%

ii. Les dépenses sociales

Les montants du trousseau et de la bourse restent identiques, hors inflation, à celui de 2015.

Le pourcentage de bénéficiaires diminue fortement hors des sciences exactes où il est maintenu.

Tableau II.11 : Pourcentage d'étudiants bénéficiaires de l'allocation de trousseau et de la bourse

Parcours	2015	2030
Lettres, Sciences humaines et Communication	54%	15%
Sciences juridiques et politiques	54%	15%
Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	54%	15%
Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technologiques	54%	54%
Agronomie et Médecine animale	49%	49%
Grandes écoles et Instituts	78%	78%

iii. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de matériel pédagogique par étudiant progressent, hors inflation, dans les sciences exactes et diminuent ailleurs.

Les dépenses de biens et services s'accroissent partout à un rythme annuel moyen de 5% hors inflation.

**Tableau II.12 : Dépense en matériel pédagogique par étudiant
(Milliers FCFA, hors inflation)**

Parcours	2015	2030
Lettres, Sciences humaines et Communication	61	40
Sciences juridiques et politiques	66	40
Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	99	60
Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technologiques	84	100
Agronomie et Médecine animale	292	150
Grandes écoles et Instituts	67	75

Au total, la dépense courante par étudiant, hors inflation, progressera assez significativement dans les sciences exactes et les grandes écoles et diminuera assez sensiblement ailleurs ainsi que le montre le tableau suivant.

**Tableau II.13 : Evolution de la dépense courante par étudiant dans les établissements
d'enseignement supérieur public (Milliers FCFA, hors inflation)**

Parcours	2015	2030	Variation
Lettres, Sciences humaines et Communication	368	308	-16%
Sciences juridiques et politiques	451	399	-12%
Sciences sociales, Sciences économiques et Gestion	548	499	-9%
Médecine, Pharmacie et Sc. techniques et technologiques	1 048	1 222	+17%
Agronomie et Médecine animale	2 183	2 205	+1%
Grandes écoles et Instituts	1 449	1 703	+18%

D.2 Les dépenses courantes hors établissements

Ces dépenses concernent principalement l'administration centrale, la recherche et les services transversaux (CENOU, par exemple) ainsi que les bourses pour études à l'étranger.

Tableau II.14 : Evolution des dépenses courantes hors établissements publics

Types de dépenses		Taux de progression moyen par an (hors inflation)	Dépense en % des dépenses totales de personnel (hors et dans les établissements)	
			2015	2030
Dépenses de personnel			8,8%	5%
Dépenses de biens et services		0%		
CENOU (hors trousseau et bourses)		5%		
Recherche	Personnel	5%		
	Fonctionnement	5%		
Bourses pour études à l'étranger		5%		

D.3 Ensemble des dépenses courantes

La part des dépenses courantes de l'enseignement supérieur public dans les dépenses courantes de l'éducation devrait diminuer assez nettement avant de remonter après 2025.

Tableau II.15 : Evolution du montant et de la part des dépenses courantes de l'enseignement supérieur public dans les dépenses courantes d'éducation

Années	Montant en milliards FCFA Ens. sup. publ. (hors inflation)	Part des dépenses courantes du supérieur public
2015	61	21,5%
2016	65	20,5%
2017	69	20,6%
2018	73	20,4%
2019	78	20,1%
2020	83	19,2%
2025	115	18,5%
2030	161	21,4%

L'accroissement de la part des dépenses courantes prévues pour l'enseignement supérieur public en fin de période s'explique principalement par une légère diminution des parts de l'Etat dans le financement de l'enseignement fondamental et du secondaire général. Cette légère baisse appliquée à des sommes représentant plus de 60% des dépenses courantes permet à d'autres niveaux d'enseignement de progresser relativement vite : + 3 points en 5 ans pour l'enseignement supérieur.

Cette diminution des engagements de l'Etat pour les premiers niveaux d'enseignement s'explique par la mise en œuvre du transfert de certaines compétences de l'Etat aux collectivités territoriales avec, en conséquence des transferts de ressources par voie budgétaire dont une partie devrait être consacrée au financement de dépenses courantes.

E. Les investissements dans l'enseignement supérieur public

Dans le PRODEC 2, les dépenses d'investissement recouvrent cinq catégories d'opérations :

- La construction d'amphithéâtres

Des amphithéâtres de 500 places construits chaque année (coût unitaire de 600 millions FCFA de 2015) avec 2 rotations par amphithéâtre pour les nouvelles places à construire.

- La construction d'autres locaux d'enseignement

Il s'agit d'ateliers ou salles spécialisées équipés, de laboratoires et de bibliothèques. Deux locaux de ce type seront construits par an pour un coût unitaire de 600 millions FCFA.

- Les investissements sociaux

Il s'agit de logements pour les étudiants et de locaux pour leur restauration. Une somme égale à 120 000 FCFA par étudiant et par an a été programmée pour 10% des étudiants.

- Les réhabilitations

Elles devraient représenter 10% du coût annuel des constructions nouvelles.

- L'entretien des locaux

Les dépenses correspondantes sont estimées à 2% du coût annuel des constructions nouvelles.

Tableau II.16 : Evolution du coût des investissements prévus dans l'enseignement supérieur public

Nature des dépenses	Dépense annuelle moyenne hors inflation (millions FCFA)					
	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Amphithéâtres	2 381	2 500	2 625	2 756	3 518	4 490
Autres locaux	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200
Investissements sociaux	1 000	1 050	1 103	1 158	1 478	1 886
Réhabilitations	458	475	493	511	620	758
Entretien	92	95	99	102	124	152
Total	5 131	5 320	5 519	5 728	6 939	8 485

Globalement, selon le PRODEC 2, la part des investissements de l'enseignement supérieur public dans les investissements totaux de l'éducation devrait croître dans les prochaines années.

Tableau II.17 : Evolution de la part des dépenses d'investissement du supérieur public dans les dépenses totales d'investissement en éducation

Années	Part des investissements du supérieur public
2017	7%
2018	7,4%
2019	6,9%
2020	7,1%
2025	7,5%
2030	14,2%

Plus encore que pour les dépenses courantes, on observe une remontée spectaculaire de la part des dépenses d'investissement en direction de l'enseignement supérieur public. La cause est aussi le transfert de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales dont il est attendu qu'elles se substituent pratiquement à l'Etat pour le financement des infrastructures et des équipements scolaires.

F. Les ressources étatiques pour financer les dépenses d'éducation

Elles sont estimées au terme du processus suivant et en se référant au scénario 3 sur les six scénarios chiffrés dans la phase préparatoire du PRODEC 2.

F.1 Estimation des ressources internes de l'Etat

Elles sont principalement financées par les prélèvements fiscaux (à 85% en 2015). Le taux global de mobilisation des ressources étatiques en 2015 était de 16,4% du PIB. D'après les statistiques comparatives publiées par le Pôle Education de Dakar et portant sur les ressources propres de 19 pays d'Afrique subsaharienne exprimées en % de leur PIB, le Mali se situe juste à la moyenne calculée pour ces pays (16,3%).

Comme précisé plus haut, il a été prévu que ce taux de mobilisation passerait à 18% en 2030, ce qui représente une augmentation modérée.

F.2 Estimation des ressources extérieures de l'Etat

Ces ressources comprennent : (i) les appuis budgétaires (général et sectoriel), (ii) les crédits extérieurs inscrits au Budget Spécial d'Investissement (« BSI extérieur ») et (iii) les projets inscrits au budget de l'Etat.

En 2015, ces ressources extérieures représentaient 14% des ressources totales de l'Etat (internes et extérieures). Ce pourcentage devrait rester identique jusqu'en 2030.

F.3 Déficit public

Comme, généralement, les ressources internes et extérieures sont insuffisantes pour financer les dépenses de l'Etat, celui-ci s'endette. En 2015, le déficit du budget de l'Etat représentait 9% des dépenses totales, soit 1,9% du PIB. Il est prévu que ce dernier pourcentage diminuera régulièrement pour atteindre 1,5% du PIB en 2030. A cette baisse en valeur relative correspond cependant une hausse des sommes en jeu puisque le déficit exprimé en milliards FCFA de 2015, c'est-à-dire hors inflation, passera de 147 milliards à 260 milliards. Ceci augmentera le versement des intérêts de la dette, ce qui diminuera d'autant les dépenses courantes disponibles pour assurer les missions de l'Etat.

F.4 Ressources pour financer les dépenses courantes

Elles sont exprimées hors service de la dette (« HSD ») de l'Etat qui représentait, en 2015, presque 3% des dépenses publiques totales. Ces ressources HSD sont, en fait, celles réellement disponibles pour financer les dépenses courantes de l'Etat (54% des dépenses totales HSD). A côté d'elles, il y a aussi des ressources pour financer les dépenses d'investissement (35% des dépenses totales HSD)

et d'autres dépenses spéciales comme les budgets annexes et les fonds spéciaux (9% des dépenses totales HSD).

En 2030, il est prévu que les ressources publiques consacrées aux dépenses courantes représenteront 60% des dépenses totales HSD. Il s'agit donc d'un choix fort lié, notamment, à l'évolution des salaires versés.

F.5 Ressources pour les dépenses courantes d'éducation

Elles représentent une fraction des dépenses courantes de l'Etat hors service de la dette : 32,4% en 2015. Il est prévu que cette part ne variera pas jusqu'en 2030.

Il est à souligner qu'il s'agit d'un taux particulièrement élevé si on le compare à la situation de pays comparables. En effet, toujours d'après les statistiques comparatives du Pôle Education de Dakar, le Mali est en deuxième position derrière le Sénégal (35,3%) sur 17 pays comparables d'Afrique subsaharienne avec une moyenne du groupe égale à 26,2% et une moyenne de 25,4% pour les pays membres de la CEDEAO.

F.6 Ressources pour les dépenses d'investissement en éducation

Elles sont de deux ordres : les dépenses sur financement national (« BSI interne ») et celles sur financement extérieur (« BSI extérieur »).

Les ressources nationales pour les investissements en éducation représentaient 3,4% des dépenses publiques totales en 2015. Il est anticipé que ce pourcentage va s'accroître régulièrement jusqu'à 5% en 2030.

Les ressources extérieures pour l'investissement (BSI extérieur) représentaient jusqu'en 2008 l'essentiel des dépenses publiques d'investissement. Depuis, elles ont fortement diminuées pour être nulles ou quasi nulles entre 2012 et 2014. En 2015, elles ont repris pour un montant comparable à celui sur financement interne. Il faut souligner ici que rien n'est dit, dans le modèle de simulation, sur l'évolution des ressources extérieures en matière d'investissement à partir de 2015.

En résumé, on retiendra que l'on dispose de séries chiffrées sur les prévisions de recettes de l'Etat consacrées aux dépenses courantes et d'investissement dans le secteur de l'éducation. En revanche, on ne dispose pas d'estimation de l'évolution des recettes affectées aux différents sous-secteurs comme, par exemple, l'enseignement supérieur.

F.7 Bref rappel des prévisions relatives aux dépenses d'éducation

En matière financière, un apport très important de l'analyse sectorielle qui précède la rédaction du PRODEC 2 est la construction d'un modèle de simulation détaillé des dépenses entraînées par les multiples choix effectués dans les sous-secteurs. On dispose des prévisions détaillées de dépenses pour l'enseignement supérieur. Ces dernières sont exprimées en FCA constants de 2015, c'est-à-dire hors inflation, et en % par rapport aux autres sous-secteurs de l'éducation. Ce dernier pourcentage ne résulte pas d'un ordre de priorité affiché a priori pour tel ou tel sous-secteur mais il résulte de la comparaison des dépenses programmées pour ces sous-secteurs. Le tableau ci-dessous regroupe les résultats globaux issus du scénario 3 et commentés plus haut.

**Tableau II.18 : Evolution des dépenses prévues pour l'enseignement supérieur public
(Milliards FCFA 2015 arrondis)**

Eléments mesurés	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2025	2030
Montant des dépenses courantes	61	65	69	73	78	83	88	115	161
% des dép. courantes allant à l'ens. sup.	21,5%	20,5%	20,6%	20,4%	20,1%	19,2%	19,2%	18,5%	21,4%
Montant des dépenses d'investissement	-	-	5,1	5,3	5,5	5,7	5,9	6,9	8,5
% des dép. d'invest. allant à l'ens. sup.	-	-	7,0%	7,4%	6,9%	7,1%	7,4%	7,5%	14,2%

G. La soutenabilité financière des choix opérés

Les simulations financières habituellement faites pour préparer des plans sectoriels à long terme souffrent d'un grave défaut : si elles peuvent déterminer par sous-secteur les dépenses courantes et en capital, elles ne le font pas au niveau des recettes, publiques ou non. Ceci est encore plus difficile lorsque le secteur éducation regroupe des composantes qui, auparavant, étaient des ministères (MESRS, par exemple) avec une visibilité plus grande.

De ce fait, la soutenabilité financière des choix opérés ne peut se mesurer qu'au niveau sectoriel avec deux parties : les dépenses/recettes courantes et en capital.

Il n'est donc pas possible de savoir si les dépenses prévues pour l'enseignement supérieur sur 15 ans pourront être financées aux plans des dépenses courantes et en capital.

En l'état actuel des réflexions (fin 2018) sur les équilibres financiers du projet de PRODEC 2, la soutenabilité financière étatique a été calculée pour la période 2019-2022, soit quatre années. La situation est résumée dans le tableau ci-dessous qui ne concerne que le financement étatique (« Ressources internes »).

**Tableau II.19 : Soutenabilité financière étatique du PRODEC 2 – Scénario 3
(Milliards FCFA de 2015)**

Eléments pour le secteur		2019	2020	2021	2022	Total
Dépenses courantes	Ressources internes	369	394	420	449	1 632
	Dépenses	388	432	461	497	1 778
	Déficit 1	-19	-39	-41	-48	-147
Dépenses d'investissement	Ressources internes	15	16	17	19	67
	Dépenses	80	81	80	83	324
	Déficit 2	-65	-65	-63	-64	-257
Déficit global (1+2)		-84	-104	-103	-112	-404
Déficit global cumulé		-84	-188	-291	-404	

Le financement étatique se révèle nettement insuffisant pour financer les dépenses prévues dans le scénario 3 malgré une augmentation de la mobilisation des ressources internes par rapport au

PIB de l'ordre de 0,8 point entre 2015 et 2022 et un taux annuel de croissance du PIB de 5,5% hors inflation.

Les contributions des autres acteurs concernés vont-elles pouvoir combler ce déficit ?

G.1 Le financement extérieur

S'agissant des PTF, il a déjà été mentionné qu'ils intervenaient selon diverses modalités : (i) appuis budgétaires (général et sectoriel) déjà inclus dans le financement interne, (ii) appuis au financement des investissements via le BSI et (iii) projets. Or, le financement extérieur présente deux caractéristiques : (i) il n'est pas certain, comme en témoigne l'arrêt du financement des investissements dans la période 2010-2012 et (ii) il n'est pas connu longtemps à l'avance si bien qu'il diminue rapidement dans les prévisions, qui ne prennent en compte que les flux déjà certains, alors que l'on peut raisonnablement anticiper une poursuite des flux financiers en provenance des PTF en l'absence de crise majeure.

S'agissant des ONG, la prévision est également difficile car certaines partent et d'autres arrivent, d'une part et elles ne connaissent pas toujours les montants financiers dont elles disposeront dans les prochaines années, d'autre part.

Enfin, s'agissant des flux financiers en provenance de l'extérieur, on ne peut pas toujours savoir (i) si les prochaines dotations seront du financement courant ou en capital et (ii) quel niveau d'enseignement sera concerné, même s'il existe dans les faits une certaine spécialisation des PTF et des ONG. En tout état de cause, on sait, par expérience, que les projets concernent moins l'enseignement supérieur que les autres niveaux situés en amont.

Quoiqu'il en soit, les données connues fin 2018 donnaient les estimations suivantes pour le financement extérieur disponible sans distinction entre appuis au fonctionnement courant et appui aux investissements.

**Tableau II.20 : Prévisions d'appuis extérieurs à l'éducation disponibles
(Milliards FCFA de 2015)**

Origine du financement	2019	2020	2021	2022	Total
PTF	48	33	12	7	100
ONG	17,5	15,5	12,5	3,5	49
Total	65,5	48,5	24,5	10,5	149

L'équilibre financier du secteur se présente ainsi après introduction du financement extérieur jugé disponible (Tableau II.21 ci-après).

**Tableau II.21 : Soutenabilité financière anticipée du PRODEC 2
après prise en compte des appuis extérieurs annoncés
(Milliards FCFA de 2015)**

	2019	2020	2021	2022	Total
Déficit public global	-84	-104	-103	-112	-404
Financements extérieurs	65,5	48,5	24,5	10,5	149
Nouveau déficit	-18,5	-55,5	-78,5	-101,5	-255
Nouveau déficit cumulé	-18,5	-74	-152,5	-255	
Nouveau déficit cumulé en M USD	-37	-111	-305	-510	

Selon les rédacteurs du projet de PRODEC 2, ce dernier déficit (255 milliards FCFA ou 510 millions USD au taux de change de 1 USD pour 500 FCFA utilisé dans le PRODEC 2) peut être raisonnablement comblé par les PTF qui soutiennent traditionnellement l'éducation au Mali.

G.2 Les autres contributions

Si les partenaires extérieurs ne peuvent pas combler totalement le déficit calculé sur quatre années, il reste encore à intégrer les contributions financières des **collectivités territoriales** en liaison avec leurs nouvelles attributions ainsi que les contributions des **ménages** qui ne sont pas négligeables et dont certains aspects ne sont pas monétarisés comme, par exemple, la construction de bâtiments scolaires. Ces contributions d'institutions et d'agents nationaux n'ont pas été chiffrées pour les quatre années étudiées.

Au total, il apparaît donc que le scénario 3 pourrait être réalisé durant les quatre premières années de mise en œuvre du PRODEC 2 sans trop de difficultés financières. On notera toutefois que : (i) d'autres difficultés qui ne sont pas financières peuvent surgir comme des goulets d'étranglement dans les recrutements, des retards dans le rythme des formations prévues, etc. (ii) les prévisions financières ont été faites en supposant que les financements étaient fongibles alors qu'un certain nombre de financements extérieurs sont affectés à un niveau d'enseignement ou encore à un type de dépense (courante/en capital) et (iii) les calculs précédents ne disent rien sur la situation des différents sous-secteurs.

Il est donc utile de travailler à un niveau plus détaillé pour analyser la soutenabilité des dépenses prévues, au moins à moyen terme, dans l'enseignement supérieur public.

IIIème partie : **L'analyse financière et les contraintes y afférentes des IES**

Dans les développements précédents, à côté des financements, on a insisté sur l'importance d'une meilleure utilisation des ressources disponibles en s'appuyant notamment sur des indicateurs – comme les coûts unitaires – mais aussi en analysant mieux les conditions dans lesquelles les coûts se forment.

Les pages qui suivent s'attachent à répondre à cette question à partir des enquêtes réalisées auprès d'un échantillon d'établissements qui se voulait représentatif et en dialoguant avec les responsables d'institutions concernées par l'enseignement supérieur en général et par son financement, en particulier².

Les fiches élaborées pour faciliter la collecte et le traitement des informations que nous estimions pertinentes ont connu des retards variables mais significatifs dans leur renseignement et des omissions et des erreurs pour certaines d'entre elles. Au total, le calcul du coût de l'étudiant dans divers contextes, qui était l'un des objectifs fixés à ce travail, a été particulièrement ardu pour plusieurs raisons :

- En premier lieu, un tel calcul est complexe si l'on veut connaître assez précisément les composantes de ce coût qui est la résultante de l'action de plusieurs facteurs pour chacun desquels il existe un ou plusieurs leviers d'action plus ou moins faciles à actionner. Cette complexité s'est traduite par le besoin de remplir un certain nombre de tableaux au format inhabituel pour la plupart des responsables contactés.
- En outre, certains tableaux ont pu, à juste titre, apparaître inadaptés aux établissements enquêtés. Ceci tient au fait que les enquêteurs n'ont pas voulu multiplier les formats pour faciliter les comparaisons.
- De plus, les informations demandées n'étaient pas toujours disponibles aux différents niveaux de décision joints. Par exemple, le rectorat d'une université publique pouvait seulement remplir certains tableaux, les autres devant être renseignés par les facultés. Ceci a obligé les enquêteurs à multiplier les contacts, d'où une consommation de temps supplémentaire.
- Enfin, certaines informations n'ont pas toujours été renseignées malgré les relances et les retours dans les établissements. Elles concernent notamment l'organisation pédagogique. Etait-ce vraiment si difficile à remplir ?

Ces raisons expliquent le temps important passé à collecter des données et le choix qui, finalement, a été fait de ne prendre en considération pour ce rapport que les institutions ayant fourni la totalité, ou la quasi-totalité, des données collectées, soit une partie des écoles publiques et privées contactées.

En effet, pour les IES publiques, dans le temps imparti à l'étude et afin de prendre en compte l'ensemble des demandes figurant dans les termes de référence, il a été décidé de finaliser en priorité les grands écoles publiques qui, avec un seul centre de décision, étaient nettement plus

² La liste des établissements et organismes sélectionnés figure à l'Annexe 2.

réactives que les universités publiques et, d'autre part, renseignaient les fiches avec davantage de cohérence que les universités publiques. De plus, et c'est primordial, elles pouvaient mieux être comparées aux institutions privées ayant renseigné les fiches de collecte. On lira dans l'encart ci-après quelques-unes des difficultés rencontrées dans certaines universités publiques.

Plus précisément, en ce qui concerne les universités publiques, l'ULSHB a fait l'objet de l'enquête sur les conditions de son fonctionnement. Malheureusement, il n'a pas été possible d'obtenir l'ensemble des données nécessaires pour établir une représentation chiffrée correcte de son fonctionnement. L'enquête a également été faite auprès de deux composantes de l'USSGB - la FSEG et l'IUG - mais, ici encore, un trop faible nombre de données a pu être collecté pour réaliser une étude comparative. Quant à l'Université de Ségou, elle a renseigné de nombreuses fiches qui ont encore besoin d'être rectifiées et/ou complétées pour que des calculs pertinents puissent être faits.

Le choix a donc été fait de s'arrêter à mi-parcours pour les universités publiques choisies mais il a permis de pouvoir comparer de manière assez cohérente des grandes écoles à statut différent (publiques et privées) mais comparables. Il faut par ailleurs rappeler qu'il n'y avait aucune université privée, ayant accepté de répondre à notre enquête, comparable à l'une des quatre universités publiques de Bamako. De plus, l'Université de Ségou n'était pas comparable à la seule université privée de taille assez semblable mais âgée de vingt ans et avec des formations tertiaires et techniques et intégrée dans un réseau mondial.

Quelques exemples de difficultés rencontrées :

- Erreurs dans le renseignement des fiches :
 - Pas d'étudiants en licence dans une matière mais un groupe pédagogique pour les TD/TP.
 - 6 étudiants en licence dans une matière et 6 groupes pédagogiques dans cette matière pour les TD/TP.
 - Coût annuel d'un agent administratif : 165 000 FCFA.
- Des écarts troublants :
 - La somme des heures à assurer selon la maquette pédagogique et le nombre de groupes pédagogiques est régulièrement supérieure au potentiel d'enseignement, y compris les heures supplémentaires et les vacances.
Exemples pour deux composantes :
 - 27 660 heures à assurer et 17 113 heures disponibles
 - 25 060 heures à assurer et 21 380 heures disponibles
 - Confusion entre les dépenses de fonctionnement courant pour des activités d'enseignement et pour des activités administratives : la même somme a été reportée pour ces activités dans deux fiches différentes.
 - Le nombre de personnels enseignants fourni par un rectorat est supérieur de 24% à la somme des personnels établie par les composantes (facultés et instituts) avec des différences pour chacun des quatre grades recensés.

Malgré ces restrictions – dont une partie incombe à l'équipe en charge du travail qui n'a pas mesuré l'importance des délais pour renseigner des fiches dans une institution avec deux centres de décision et des rigidités administratives – on notera que l'accueil a été favorable et que, si les démarches entreprises n'ont pas toujours abouti aux résultats anticipés, elles auront été utiles pour deux raisons : (i) elles ont sensibilisé ces institutions à une approche chiffrée de leur fonctionnement et (ii) elles offrent la possibilité aux IES de reprendre ce type d'enquête de manière plus systématique dans un cadre plus large que le seul financement. Elles semblent être symptomatiques des dysfonctionnements et de la réticence de plusieurs acteurs des IES à l'adoption de pratiques transparentes de communication des flux d'information sur les effectifs et les ressources financières entre les différents échelons de l'administration universitaires (facultés, rectorats, DGESR, Ministère de tutelle). Le cloisonnement entre entités, en ce qui concerne la circulation de l'information financière, semble être à la base de ce manque de transparence

Il a été néanmoins possible de procéder à des comparaisons portant sur les coûts des personnels académiques et sur les frais payés par les étudiants (voir plus bas).

Compte tenu de ces précisions, le nombre d'établissements retenu figure dans le tableau suivant :

Tableau III.1 : Nombre d'établissements dont les réponses ont pu être exploitées

Types d'établissements	Nombre	Liste des établissements
Grande école publique	5	IPR/IFRA, ENI-ABT, ENSUP, INJS, CERFITEX
Université privée	2	Technolab-ISTA / Mandé-Bukari
Grande école privée	4	ISPRIC/Delta-C/ESIAU/Sup Management

Trois points seront successivement abordés : les coûts unitaires, le financement et les leviers d'action possibles.

A. Les coûts unitaires

Ils résultent de l'analyse des fiches retournées par les établissements d'enseignement (facultés, grandes écoles publiques et privées) et par le CENOU.

A.1 Les établissements publics

Comme on l'a rappelé plus haut, les renseignements demandés aux établissements étaient plus précis que pour les établissements privés. Si, pour certains, les informations ont pu être collectées sans trop de difficultés, pour beaucoup ce fut difficile pour plusieurs raisons : en premier lieu, à la différence des établissements privés, la hiérarchie est souvent rigide ; un responsable voudra toujours avoir l'approbation formelle de son supérieur, lequel n'est pas toujours disponible. En second lieu, dans les universités, les informations doivent être collectées aux niveaux du rectorat et des facultés alors que le dialogue entre ces deux centres de décision n'est pas toujours facile. Enfin, il est apparu que certaines informations pouvaient difficilement être obtenues, surtout dans les facultés, notamment les données relatives à l'organisation des enseignements et, sur le plan financier, les dépenses de fonctionnement courant dont on ne demandait pourtant pas le détail dans la consommation des crédits. Ceci explique, qu'après plusieurs visites et relances, on ait arrêté la recherche d'informations dans un certain nombre d'établissements. Il eut fallu sans doute y

consacrer davantage de temps et de présence dans les services concernés pour collecter les informations désirées mais ce temps n'avait pas été prévu dans le planning initial.

On retiendra donc que la connaissance du fonctionnement des IES publiques – les universités en particulier – nécessite de la patience, de la diplomatie et donc du temps.

Au total, les informations exploitées concernent donc cinq grandes écoles. En outre, à l'exception de deux écoles, il n'a pas été possible de connaître partout les éléments du coût avec le degré de détail souhaité au départ. On dispose donc le plus souvent d'informations d'un niveau comparable à celui collecté beaucoup plus rapidement dans l'enseignement supérieur privé.

Le tableau ci-dessous regroupe les informations recueillies sur les coûts dans cinq grandes écoles. Seules deux ont fourni les informations permettant de chiffrer les coûts.

**Tableau III.2 : Eléments sur les coûts dans plusieurs grandes écoles publiques
(Coûts hors investissements)**

Etablissements		Ecole 1		Ecole 2		Ecole 3		Ecole 4		Ecole 5	
Niveaux		Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master
Nombre d'étudiants inscrits		660	1154	224	0	126	20	1 158	538	1 579	132
Coût de l'enseignement (Millions FCFA)	Salaires pers. permanent	1009		109		11	5	117	275	394	79
	Heures sup. pers. permanent	560		89		16	8	NF	NF	21	0
	Vacataires	207						NF	NF	0	4
	Coût total personnel enseign.	1 776		198		27	13			415	83
	Autres dépenses (1)	440		NF		NF	NF	25		48	12
	Coût total enseignement	2 216								463	95
Coût de la logistique (Millions FCFA)	Personnel (2)	138		164		7	3	NF	NF	82	17
	Autres dépenses (1)	90		NF		NF	NF	NF	NF	12	4
	Coût total logistique	228								89	18
Coût total recensé (Millions FCFA)		2 444								552	113
Coût complet d'un étudiant (FCFA)		1 347 078								349 588	856 061
dont coût de l'enseignement (FCFA)		1 221 610								293 224	719 697
Ratio : coût enseign. / coût complet		91%								84%	84%

(1) Fournitures, consommables, petits équipements, déplacements, etc.

(2) Y compris le coût des décharges administratives des enseignants et les achats courants (fournitures, consommable, déplacements, petits matériels, etc.)

NF : Non fourni.

A titre d'exemple d'utilisation des données récoltées et parce que ces données sont disponibles depuis longtemps, on a procédé au chiffrage de plusieurs indicateurs pour une grande école.

Un premier tableau (Tableau III.3 page suivante) regroupe les principales dépenses collectées hors investissements et dépenses d'aides sociales aux étudiants. Il s'agit donc des dépenses courantes de l'établissement pour former les étudiants de licence et de master³.

³ En fait, il faudrait tenir compte d'un peu plus de 200 élèves qui suivent des formations spéciales. En première approximation on ne les prendra pas en compte, ce qui augmente d'environ 10% la dépense par élève qui figure dans le tableau III.3 ci-après.

Dans cet établissement, l'essentiel des dépenses courantes est consacré à l'enseignement car les formations sont très diversifiées puisqu'il faut former des enseignants dans de nombreuses disciplines. On constate qu'aucun enseignant ne bénéficie de décharges administratives.

Les heures supplémentaires représentent un fort pourcentage des enseignements et encadrements dispensés ainsi que le montrent les calculs ci-dessous :

Nombre d'heures d'enseignement et assimilé assuré par an par les enseignants permanents au titre de leur obligation statutaire : 38 820

Nombre d'heures d'enseignement et assimilé assuré au titre des heures supplémentaires⁴ : 56 000

Nombre d'heures d'enseignement et assimilé assuré par des vacataires⁵ : 20 700

Nombre total d'heures d'enseignement et assimilé assuré dans l'année : 115 520

Ratio 1 : Nombre d'heures supplémentaires / Nombre d'heures statutaires : 1,44

Ratio 2 : Nombre d'heures sup + vacations / nombre d'heures statutaires : 1,98

Tableau III.3 : Exemple de récapitulation des coûts

Catégories de dépenses	Grades ou catégories	Ecole 1		
		Nombre	Coût unitaire (1)	Coût total (2)
Salaires des enseignants permanents pour l'enseignement (Millions FCFA)	Professeur	1	13	9
	M. de conférences	10	11,2	109
	M. assistant	26	9,4	244
	Assistant	79	8,1	640
	Total salaires			1 002
Heures sup. pour enseignants perm. (MFCFA)				560
Heures de vacation (Millions FCFA)				207
Dépenses courantes de fonctionnement pour l'enseignement (3) (Millions FCFA)				440
Coût total de l'enseignement (4)				2 209
Décharges administratives des enseignants permanents (en heures)	Professeur	56	77 381	4,3
	Maître de conférences	56	50 000	2,8
	Maître-assistant			0
	Assistant			0
	Coût des décharges (MFCFA)			7,1
Salaires du personnel non enseignant (Millions FCFA)	Administratif	53	1,6	137,6
	Technique	23		
	Autre	10		
	Total salaires			137,6
Dép. courantes de fonctionnement pour l'administration et la logistique (3) (MFCFA)				90

⁴ Sur la base de 10 000 FCFA l'heure.

⁵ Sur la base de 10 000 FCFA l'heure.

Dépenses d'administration et de logistique (MFCFA)			235
Dépenses totales (MFCFA)			2 444

(1) Coût unitaire annuel pour les personnels (en millions FCFA) ; coût de l'heure effectuée dans les autres cas (en FCFA).

(2) Coût total annuel (en millions FCFA). Avec déduction des décharges ad

(3) Fournitures, petits matériels, déplacements, consommables, carburant, entretien, etc.

(4) Hors coût des éventuelles décharges administratives des enseignants, estimé plus bas.

Une autre présentation est la suivante : en moyenne, chaque enseignant permanent assure 11 heures d'enseignement par semaine au titre de son travail statutaire. Il s'y ajoute, toujours en moyenne, 16 heures d'enseignement au titre des heures supplémentaires. Ainsi, en moyenne, un enseignant permanent assure 27 heures d'enseignement et assimilé par semaine sur une base de 30 semaines par an.

Le tableau ci-dessous reprend les données financières et exprime la dépense moyenne par étudiant.

Tableau III.4 : Exemple de calcul de la dépense par étudiant

Hors dépenses d'investissement et hors dépenses sociales

Etablissements		Ecole 1	
Niveaux		Licence	Master
Nombre d'étudiants inscrits		660	1154
Coût de l'enseignement (Millions FCFA)	Salaires pers. permanent	1002	
	Heures sup. pers. permanent	560	
	Vacataires	207	
	Coût total personnel enseignant	1 769	
	Autres dépenses pédagogiques (1)	440	
	Coût total enseignement	2 209	
Coût de l'administration et de la logistique (Millions FCFA)	Personnel (2)	145	
	Autres dépenses (3)	90	
	Coût total admin. et logistique	235	
Coût total recensé (Millions FCFA)		2 444	
Coût complet d'un étudiant (FCFA)		1 347 000	
dont coût de l'enseignement (FCFA)		1 218 000	
Ratio : coût enseignement / coût complet		90%	

(1) Fournitures, consommables, petits équipements, déplacements, etc. pour la pédagogie.

(2) Y compris le coût des éventuelles décharges administratives des enseignants.

(3) Achats courants (fournitures, consommables, déplacements, petits matériels, etc.).

Cette dépense par étudiant est comparable à celle calculée pour deux écoles privées avec des effectifs très faibles alors qu'ici les effectifs d'étudiants sont importants.

A.2 Les établissements privés

Le tableau III.5 regroupe les renseignements collectés ainsi que plusieurs indicateurs pour deux universités et quatre grandes écoles. En accord avec la promesse de ne pas divulguer les noms des établissements, ceux-ci ne seront pas publiés. A une exception près, l'accueil a été correct et, une fois l'accord sur le principe de l'enquête acquis, les informations ont pu être obtenues avec le degré de détail souhaité dans la majorité des établissements contactés.

Ces établissements diffèrent d'abord par leur taille en termes d'étudiants : de 1 à 34 pour les universités et de 1 à 9 pour les grandes écoles. Ces dernières assurent toutes des formations tertiaires et sont donc relativement comparables.

En ce qui concerne les universités, bien que radicalement différentes quant à leur taille, elles ont des dépenses par étudiant assez semblables. L'effet taille joue à plein dans la seconde université pour laquelle la dépense d'enseignement par étudiant est presque deux fois plus faible par suite de l'utilisation massive de vacataires : leur coût représente 70% du coût de l'enseignement contre 53% dans l'université 1. Cet écart entre les deux universités est réduit par le fait que la seconde a des dépenses courantes d'administration sensiblement plus élevées par étudiant (+ 66%).

Quant aux grandes écoles, trois ont fourni des informations jugées complètes et cohérentes. Bien qu'elles aient des effectifs très variables, la dépense courante par étudiant est assez comparable : de 1,2 à 1,8 million FCFA. Logiquement, c'est l'école avec le plus grand nombre d'étudiants qui a le coût unitaire le plus faible car les coûts fixes jouent un rôle important, notamment dans l'enseignement où les auditoriums sont forcément plus grands en moyenne.

Tableau III.5 : Eléments sur les dépenses courantes dans les établissements privés d'enseignement supérieur

Etablissements		Université 1		Université 2		Ecole 1		Ecole 2		Ecole 3		Ecole 4	
Niveaux		Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master	Licence	Master
Nombre d'étudiants inscrits		40	10	968	734	320	234	42	20	358	225	14	62
Dépenses d'enseignement (millions FCFA)	Pers. enseign. permanent	7		82,3		132,6		51,8		48		52,4	
	Vacataires	8		188,4		0		28		75		31,9	
	Autres dépenses de fonctionnement courant (1)	NF		NF		400		NF		22		NF	
	Coût total enseignement	15		270,7		532,6		79,8		145		84,3	
Administration et logistique (millions FCFA)	Personnel	5		NF		151,1		0,8		60		5,4	
	Autres dépenses de fonctionnement courant (1)	10,5		591		NF		12		7,2		45,2	
Total des dépenses courantes (millions FCFA)		30,5		861,7		683,7		92,6		212,2		134,9	
Investissement / Equipement		1,5		540		85		9		35		3,4	
Coûts totaux recensés (millions FCFA)		32		1 401,7		768,7		101,6		247,2		138,3	
Dépenses courantes par étudiant (FCFA)		610 000		506 287		1 234 116		1 493 548		363 979		1 775 000	
dont dépenses d'enseignement (FCFA)		300 000		159 048		961 372		1 287 097		248 714		1 109 211	
Ratio : dép. enseign. / dép. courantes		49%		31%		78%		86%		68%		62%	

NF : Non fourni.

En fin de compte, l'examen de ces premiers résultats montre plusieurs aspects de l'enseignement supérieur privé :

- la collecte des informations est rarement exhaustive ;
- les écarts sont considérables entre les institutions sans que l'on puisse en tirer des règles générales ;
- les dépenses par étudiant sont des concepts insuffisants dans l'analyse de la consommation des ressources ;
- il reste à décomposer davantage la formation des coûts recensés.

B. Le financement

Les informations recueillies dans les grandes écoles publiques sur le financement ont été regroupées avec assez de détail et de fiabilité ci-dessous en ce qui concerne quatre écoles.

Tableau III.6 : Origine et montant du financement de grandes écoles publiques (2017-18) (Millions FCFA)

Éléments du financement	Ecole 1	Ecole 2	Ecole 4	Ecole 5
Subv. ministérielle de fonctionnement	1 391	641	1 779	15
Subv. ministérielle d'investissement	0	0	203	0
Total subvention ministérielle	1 391	641	1 982	15
Frais étudiants (licence + master) (1)	102	56	200	45
PTF	0	0	447	1 471
Autres sources	0	0	1	9
Total	1 493	697	2 630	1 540
Part du financement étudiant	7%	8%	8%	3%

(1) Frais d'inscription, de scolarité et d'examen.

On constate d'abord l'existence d'écarts importants entre les établissements, notamment au niveau de la licence. Ensuite, on voit que le financement étudiant est toujours inférieur à 10% de l'ensemble des ressources des établissements étudiés. Ce pourcentage est particulièrement faible à l'IPR/IFRA où les frais à payer pour un entrant bachelier sont peu élevés et où le nombre d'étudiants en licence est élevé. Ce pourcentage est à comparer avec celui des quatre grandes écoles privées étudiées plus haut où la contribution étudiante varie entre 96% et 100%.

D'un autre côté, on mesure ici l'impact que peut avoir, pour un établissement, un financement extérieur conséquent comme celui du PADES dans deux écoles du tableau ci-dessus et notamment dans une où les fonds extérieurs compensent la faiblesse de la subvention ministérielle. Il faut préciser à cette occasion que le paiement des salaires des personnels permanents n'est pas inclus dans la contribution ministérielle. Sa prise en compte modifierait les positions relatives des différents types de financement et ferait encore baisser la part du financement étudiant. C'est pourtant en incluant le coût des salaires que l'on pourra faire une comparaison homogène avec les écoles privées dont les financements incorporent cet élément.

Dans les établissements privés, comme dans les écoles publiques, les coûts reflètent assez fidèlement les recettes et, de ce point de vue, on retrouve les écarts observés pour les coûts ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

**Tableau III.7 : Recettes moyennes théoriques par étudiant dans l'enseignement privé
(Millions FCFA arrondis)**

	Université 1	Université 2	Ecole 1	Ecole 2	Ecole 3
Financement étudiant	15	1 533	755	106	104
Autre financement	0	0	0	0	40
Total	15	1 533	755	106	144
Financement par étudiant	0,3	0,9	1,4	1,7	1,4
Rappel : nombre d'étudiants	50	1 702	554	62	76

Ce tableau doit être interprété avec précaution : les recettes mentionnées ici sont des recettes théoriques pour ce qui concerne celles issues des étudiants car elles résultent du produit des frais par le nombre d'étudiants inscrits. On ne tient donc pas compte des impayés qui, aux dires de responsables des établissements privés, sont considérables (voir Annexe 5). Sous cette réserve importante, on constate une faiblesse des recettes moyennes par étudiant dans les universités par rapport aux écoles : la recette moyenne pondérée par étudiant tous niveaux confondus, dans les deux universités, représente 63% de celle observée dans les trois écoles : en moyenne 900 000 FCFA contre 1,4 million FCFA. Ce sont les frais payés par les étudiants qui représentent la très grande majorité des recettes, sinon la totalité.

C. La comparaison public-privé des coûts et du financement étudiant

Après avoir calculé les coûts et les financements dans un certain nombre d'IES publiques et privées, il convient d'essayer de comparer les résultats obtenus sous réserve d'un minimum d'homogénéité pour rendre les comparaisons pertinentes. Ceci a été fait pour quelques écoles en opérant une distinction entre elles au niveau de la taille, en dehors du statut. Le curseur a été mis à 500 étudiants.

Avant de livrer les résultats obtenus, il nous semble important de préciser quelques points de méthode :

- Les coûts totaux de fonctionnement (c'est-à-dire hors investissement) sont fonction du montant des financements reçus par les IES.
- Les coûts unitaires incorporent une variable supplémentaire : le nombre d'étudiants concernés.
- Il faut bien garder à l'esprit que les coûts fixes sont très importants, notamment les dépenses salariales des personnels permanents, enseignants surtout. Les heures supplémentaires et le recours à des vacataires sont une variable stratégique qui permet de baisser sensiblement le coût de l'enseignement puisque, pour un professeur de rang A dans une grande école publique, le coût d'une heure de cours payée en heures complémentaires est de l'ordre de 6 fois moins cher que le coût d'une heure de cours assurée dans le cadre de son service statutaire. L'écart est de plus en plus faible à mesure que l'on descend dans la hiérarchie des grades universitaires : cet écart va de 1 à 2 pour un assistant en moyenne.

- Les résultats chiffrés donnés ci-dessous doivent être considérés comme des ordres de grandeur car ils sont fondés le plus souvent sur des déclarations qui n'ont pas pu être vérifiées. Néanmoins, ils donnent quelques orientations et des pistes pour d'éventuels travaux futurs plus précis.

Tableau III.8 : Comparaison des coûts unitaires courants de quelques grandes écoles publiques et privées en 2017-18 (en FCFA) Licence + Master

Taille des écoles		Ecoles de moins de 500 étudiants		Ecoles de plus de 500 étudiants	
Statut des écoles		Publiques	Privées	Publiques	Privées
Nombre d'écoles		2	2	2	2
Nombre d'étudiants pris en compte		370	138	3 525	1 137
(1) Coût unitaire de l'enseignement	Coûts salariaux	643 000	1 471 000	645 000	191 000
	Dépenses de fonctionnement	NF	159 000	142 000	352 000
	Coût de l'enseignement	643 000	1 630 000	787 000	543 000
(2) Logistique	Coût unitaire de la logistique	NF	580 000	95 000	177 000
Coût unitaire global de l'étudiant (1) + (2)		NC	2 210 000	882 000	720 000

NF : Non fourni ; NC : Non calculé.

La comparaison ne peut porter que sur les écoles accueillant plus de 500 étudiants. Elle montre que les coûts par étudiant sont assez comparables et se situent autour de 800 000 FCFA hors investissements. En revanche, la décomposition de ce coût varie fortement selon le statut de l'école : des coûts salariaux élevés dans les établissements publics et des dépenses de fonctionnement élevées dans les établissements privés.

D'autres comparaisons, plus ponctuelles ont pu être faites. Elles concernent le coût du personnel académique et les frais payés par les étudiants.

Tableau III.9 : Comparaison du coût des personnels académiques permanents

Statut de l'école	Toutes écoles		Grandes écoles	
	Publique	Privée	Publique	Privée
Nombre d'écoles pris en compte	4	4	3	2
Nombre moyen d'étudiants par école	1 361	319	1 740	569
Nombre d'enseignants permanents	338	49	317	24
Coût moyen d'un enseignant permanent (Millions FCFA)	7,5	5,4	7,6	7,5
Nombre d'étudiants par enseignant permanent			16	47

Si le coût moyen de l'enseignant permanent est nettement moins élevé dans les écoles privées où il représente 72% du coût moyen observé dans les grandes écoles publiques, pour les écoles de grande taille, ces coûts unitaires sont comparables.

Une différence importante existe toutefois entre les écoles de grande taille : les taux d'encadrement divergent fortement avec 16 étudiants par enseignant permanent dans les grandes écoles publiques contre 47 dans les grandes écoles privées.

Une dernière comparaison porte sur le montant des frais payés par l'étudiant. Dans les établissements publics, il s'agit du montant payé par un étudiant malien détenteur d'un baccalauréat à l'entrée en licence. Ce sont parfois des montants moyens car, à l'intérieur de la licence ou du master, le montant des frais peut varier selon l'année d'études dans les établissements privés. L'écart est considérable entre les écoles classées selon leur statut, surtout pour les études conduisant à la licence.

**Tableau III.10 : Comparaison des frais payés par les étudiants
(Milliers FCFA par an)**

Statut	Etablissement	Frais de scolarité	
		Licence	Master
Public	Ecole 1	351	401
	Ecole 2	335	
	Ecole 4	5	150
	Ecole 5	10	220
Privé	Université 1 (1)	750	1 100
	Université 2	250	450
	Ecole 1	1 300	1 450
	Ecole 2	1 650	1 850
	Ecole 3	720	1 100
	Ecole 4	910	1 300

(1) Y compris des frais d'inscription de 100 000 FCFA.

D. Les leviers d'action

Les écarts constatés dans les dépenses par étudiant dans différents cas de figure, caractérisés en premier lieu par des différences de statut des établissements et dans les effectifs d'étudiants, nous interpellent : comment comprendre ces différences ?

Pour ce faire, on dispose déjà de plusieurs informations :

D.1 Dans l'enseignement

- Le nombre d'enseignants permanents
- Le service hebdomadaire statutaire de chaque catégorie d'enseignant permanent
- La rémunération de base de chaque catégorie d'enseignant permanent
- Le nombre d'heures supplémentaires assuré par ces enseignants permanents
- Le nombre de vacations assuré par des personnes extérieures à l'établissement
- Le prix d'une heure supplémentaire pour un enseignant permanent
- Le prix d'une heure de vacation
- Les éventuelles charges administratives des enseignants permanents

Il reste à connaître la composition de la maquette pédagogique de l'établissement. Dans un premier temps, on pourrait collecter trois sortes d'informations :

- Le nombre de cours⁶ assuré pour chaque diplôme analysé (licence, master, par exemple)
- La décomposition de ces cours par type : cours magistraux (CM), travaux dirigés (TD) et travaux pratiques (TP), etc.
- Le nombre de groupes pédagogiques pour chaque diplôme

Il s'agit là d'un travail délicat qui implique une collaboration franche de la part des enseignants concernés. Ceci a été tenté dans les établissements publics mais, on l'a vu, l'information pertinente n'est pas d'un accès facile.

D.2 Dans l'administration et la logistique

Bien que l'incidence de celles-ci soit plus faible que l'enseignement sur la dépense par étudiant, elle peut varier aussi considérablement entre les établissements.

Il faut prendre en compte les coûts des personnels impliqués ainsi que les dépenses de fonctionnement qui comprennent aussi les services externalisés (gardiennage, entretien, etc.) qui réduisent le personnel permanent ou contractuel traditionnellement affecté à ces tâches.

Comme pour l'enseignement, divers ratios peuvent être calculés, notamment la dépense par étudiant au titre de l'administration et de la logistique.

E. L'action sociale en faveur des étudiants

Elle est assurée par le CENOU qui a la charge de distribuer les crédits accordés par l'Etat aux étudiants ayants-droit identifiés par application des critères existants. Il assure en outre des aides sur ses fonds propres mais l'essentiel des crédits vient de l'Etat. Les étudiants sont associés à la gestion de ces crédits via leurs représentants.

Les étudiants contribuent financièrement pour deux types d'aides : le logement et la restauration. Pour le logement, le prix du loyer varie selon la localisation et la configuration des chambres ; pour la restauration, une entreprise privée la gère sous la supervision du CENOU, le prix du repas ayant été fixé à 500 FCFA.

La plupart des aides accordées en 2018 figure dans le tableau ci-dessous. On constate que le poste principal est constitué par les bourses, l'allocation de trousseau et les indemnités diverses (stage, mémoire et thèse).

L'Annexe 4 détaille ces informations.

Tableau III.11 : Eléments de la dépense d'aide sociale par étudiant

⁶ On utilisera le mot « cours » par souci de simplification. A ce mot peuvent correspondre des cours magistraux, des travaux dirigés, des travaux pratiques, des encadrements de mémoire, etc.

Type d'aide	Dépense totale (Millions FCFA)	Nombre de bénéficiaires (1)	Dépense par étudiant pour l'année (FCFA)
Bourses, trousseau et indemnités diverses	15 151	71 591	212 000
Logement	963	7 524	128 000
Restauration	288	Tous les étudiants	4 000
Santé	0,6	2	300 000
Transports quotidiens	230	65 000	1 100
Transports grandes vacances	380	56 000	7 000
Autres transports (sorties pédagogiques)	1,8	2 000	900
Aides diverses	6,4	77	83 000

(1) Il s'agit du nombre physique de bénéficiaires. L'étudiant qui utilise plusieurs fois par semaine le bus du CENOU pour se rendre sur le campus n'est compté qu'une fois. Ceci explique l'écart entre le prix facturé par voyage (50 FCFA) et le coût de cet étudiant pour le CENOU durant toute l'année.

IVème partie : Les financements innovants dans l'éducation : état des lieux et perspectives

Depuis quelques années, ces financements ont fait l'objet de nombreuses publications qui montrent la variété des situations rencontrées. On présentera ci-dessous une revue rapide de travaux sur ces financements ainsi qu'une série d'exemples, principalement en Afrique. Leur applicabilité au Mali est également abordée ainsi qu'une brève réflexion plus générale sur les prêts aux étudiants.

Selon l'OCDE et le PNUD (2013) la notion de « financements innovants » a été introduite pour la première fois en 2002 à l'occasion du Consensus de Monterrey pour désigner « les mécanismes permettant de générer des ressources additionnelles à l'aide publique au développement traditionnelle et présentant une plus grande prévisibilité ».

Aujourd'hui, avec le regain d'intérêt pour cette pratique et la diversité des approches appliquées, la notion de « financement innovant » apparaît polysémique au point que les analyses du PNUD (2012), DGDA & DGI (2014) et de l'OCDE (2015) rappellent qu'il n'existe pas de définition commune au concept de financements innovants. Toutefois, il apparaît pratiquement consensuel que les financements innovants sont des mécanismes à même de mobiliser des ressources nouvelles qui vont au-delà des dispositifs d'aide pour le développement par « leur complémentarité par rapport à l'aide publique au développement, par leur prévisibilité et leur stabilité, par le privilège accordé à la gouvernance et à l'optimisation des ressources disponibles grâce à la surveillance assurée par des acteurs non traditionnels ». Selon la CONFEMEN, Education Task Force (2012), « L'optimisation doit être considérée comme une véritable source de financement ».

Les financements innovants les plus visibles dans la littérature internationale ont vu le jour dans les secteurs de l'environnement, en général et en liaison avec le péril du changement climatique, en particulier ainsi que dans le domaine de la santé notamment en ce qui concerne le VIH/SIDA et les campagnes massives de vaccination. Le caractère dramatique et menaçant des périls liés à ces secteurs, pourrait expliquer le retard dans la vulgarisation des pratiques de financements innovants, dédiés à l'éducation en général et à l'enseignement supérieur en particulier.

Ainsi, le premier mécanisme de financement a été la taxe sur les billets d'avions au profit d'UNITAID, acceptée par 30 pays pour abonder les fonds dédiés à la lutte contre la pandémie du SIDA.

Pour la Banque Mondiale, les financements innovants impliquent des formes non-traditionnelles de solidarité, des partenariats public-privé et des mécanismes catalyseurs (i) qui contribuent à générer des fonds additionnels par l'exploitation de nouvelles sources de financement (au-delà des dépenses budgétaires) ou avec le concours de nouveaux partenaires (donneurs émergents, secteur privé), (ii) qui améliorent l'efficacité des flux financiers en réduisant les délais et/ou les coûts et (iii) qui permettent aux flux financiers d'être davantage « axés sur les résultats », en reliant explicitement les flux de financement à une performance quantifiable sur le terrain.

Derrière l'expression « financements innovants » se cache ainsi un ensemble diversifié de pratiques et de mécanismes financiers visant à récolter des ressources en faveur du développement additionnel de l'aide et à optimiser leur impact.

A. Perspectives de développement des dispositifs de financement innovants

Au niveau international, la mondialisation de l'éducation, traduite notamment par la volonté d'atteindre l'éducation universelle durable et de qualité, a accentué la concurrence sur les ressources à consacrer à l'éducation en général et à l'enseignement supérieur en particulier. La priorité accordée à l'éducation de base aggrave cette concurrence au détriment de l'enseignement supérieur qui occupe, notamment en Afrique, la place de « parent pauvre » au sein des dispositifs de financement de l'éducation.

En effet, on note aujourd'hui une croissance significative de l'accès aussi bien à l'éducation de base qu'à l'enseignement supérieur avec des défis plus grands à relever dans l'extension et l'amélioration de l'accès à un enseignement supérieur pertinent et de qualité.

Selon Steer et Smith (2015), cités par la CONFEMEN « Sur la période 1999-2012, le taux brut de scolarisation dans le premier cycle du secondaire est passé de 71% à 85% ».

Cette même source rapporte que « la part consacrée à l'enseignement supérieur dans le budget total de l'éducation dans le cadre de l'Aide Publique au Développement (APD) des institutions de l'Union Européenne est passée de 27 % en 2002-2004 à 34 % entre 2009-2011 ». A titre d'exemple, « la part de fonds consacrés par la Banque Mondiale à l'enseignement supérieur dans l'enveloppe de l'éducation, administrée par l'Association Internationale de Développement (IDA), a augmenté de 18 % en 2002-2004, à 22 % en 2009-2011 » (Rose et Steer, 2013) in CONFEMEN.

Le regain d'intérêt pour l'enseignement supérieur est intervenu après une longue période de redéploiement des ressources du supérieur vers l'éducation de base pendant les années de politiques d'ajustement structurel appliquées au secteur de l'éducation. Les effets pervers de ces politiques ont empêché l'allocation de ressources importantes et stables aux besoins de plus en plus croissants d'un enseignement supérieur en pleine accélération de la massification des effectifs. Cette insuffisance pose la question de savoir comment augmenter les ressources consacrées à l'enseignement supérieur sans priver les autres sous-secteurs éducatifs, tout aussi importants, de ressources pour la consolidation durable de chaque ordre d'enseignement qui a souvent des relations systémiques avec le développement de l'enseignement supérieur. La recherche de réponses durables à cette question souligne avec acuité la nécessité de mettre en place des financements innovants pour la mobilisation de plus de ressources durables et mieux gérées sur la base des leçons tirées à la fois des expériences réussies de mobilisation de ressources et des expériences ayant rencontré des difficultés importantes.

A.1 La nécessité de rupture avec les financements classiques

Selon le groupe de travail de l'UNESCO sur le financement innovant de l'éducation pour l'éducation (Task Force Education : Rapport, 2012), « les financements innovants sont des mécanismes de mobilisation de ressources basés sur une approche de collecte et d'utilisation différente des financements habituels ».

La problématique des financements innovants intègre la nécessité de rompre avec les pratiques classiques auxquelles la plupart des pays ont recours pour développer un secteur. Il est aujourd'hui établi que les financements publics autant que les ressources privées ont tous deux des limites

importantes pour permettre, tous seuls, d'atteindre les objectifs de rattrapage des retards accusés en matière d'enseignement supérieur en Afrique en général et au Mali en particulier.

Si la définition des financements innovants doit prendre en compte la nécessité de rupture avec les pratiques les plus usuelles en matière de financement de l'enseignement supérieur, cette rupture n'est pas une fin en soi. L'innovation doit répondre au moins à trois impératifs :

- L'impératif de l'augmentation du volume et de la diversification des sources de financement.
- La question de la mobilisation de ressources durables (soutenable).
- La nécessité de la mise en place d'une gestion des ressources fondée sur l'optimisation des ressources, notamment l'implication d'acteurs et de partenaires nouveaux à même de provoquer une rupture positive dans l'amélioration de la gouvernance des financements de l'ESR.

Au sens de la présente étude, un financement innovant est un dispositif qui permet de répondre aux exigences d'augmentation durable, de diversification des sources de financement et d'amélioration de la gouvernance des financements par l'implication de nouveaux acteurs à même de limiter les vulnérabilités du financement et de veiller à l'optimisation des ressources mobilisées.

A.2 Les principes et caractéristiques fondamentaux des financements innovants

Selon cette source, les principes fondamentaux suivants sont à prendre en compte dans la mise en place de financement innovants à savoir : (i) le principe de la complémentarité entre les financements innovants et les sources classiques de financement, (ii) la nécessité de combiner des ressources publiques, privées, intérieures et extérieures, (iii) la nécessité de tirer profit des leviers les plus divers offerts par le contexte économique national, régional ou international, (iv) la nécessité de mettre en place des ressources prévisibles et durables, enfin (v) la nécessité d'accompagner toute approche de financement innovant par des mécanismes d'optimisation fondés sur une bonne gouvernance.

Ces caractéristiques et principes fondamentaux des mécanismes innovants de financement doivent servir de boussole pour l'élaboration d'une stratégie de mise en place de financements innovants. Cette stratégie doit, non seulement prendre en compte les caractéristiques communes à tous les financements innovants, mais également bâtir une approche gagnante fondée sur l'adaptation de la démarche aux spécificités socio-économiques et culturelles des pays engagés dans la mise en place de financements innovants. L'application de cas de bonnes pratiques de financements innovants doit éviter la transposition mécanique de solutions de « prêt à porter » importées d'un contexte spécifique.

A.2.1 La complémentarité entre les mécanismes innovants et classiques de financement

Un des principes fondamentaux de la mise en place de financements innovants est qu'ils concernent à la fois les ressources publiques et privées ainsi que les richesses nationales et extérieures utilisables pour le financement de l'enseignement supérieur. La mise en place de mécanismes innovants doit venir en complément aux financements existants. Les nouvelles sources de financement identifiées, loin de se substituer aux financements classiques, viennent en complément à ces ressources au risque de provoquer un désengagement périlleux des bailleurs de fonds traditionnels de l'enseignement supérieur.

A.2.2 La nécessité de mettre en place des stratégies de financements innovants adaptées à chaque pays

La stratégie de mise en place de mécanismes innovants nationaux de financement dans chaque pays doit prendre en compte les avantages comparatifs des différents acteurs ainsi que l'applicabilité de différentes approches de financements innovants de l'enseignement supérieur appliquées dans des pays tiers. La stratégie d'application ou de duplication de cas de financements innovants, doit s'appuyer à la fois sur les leçons tirées des cas de succès, sur celles tirées des cas d'échecs et sur celles tirées de l'analyse des conditions environnementales et des mesures d'accompagnement ayant occasionné le succès ou l'échec de ces expériences de mise en place de financements innovants.

A.2.3 La nécessité de mettre en place une gouvernance renouvelée des ressources mobilisées

Dans la démarche de mise en place d'une stratégie de financements innovants, il est essentiel que le mode de gouvernance des financements acquis soit renouvelé en tirant les leçons des forces et faiblesses des modes de gestion antérieurs des fonds mobilisés en faveur de l'enseignement supérieur. L'innovation doit porter essentiellement sur l'implication, outre les parties prenantes traditionnelles, de nouveaux acteurs dans le processus de mobilisation et de gestion des financements mobilisés, dans un contexte marqué par l'insuffisance de transparence et de redevabilité dans la gestion des financements mobilisés.

Une des conditions de succès de la mise place de mécanismes de financements innovants est la nécessité d'instaurer un mécanisme innovant d'optimisation des ressources. La mise en place de ce mécanisme peut se réaliser à travers la recherche de tout mécanisme d'augmentation de l'efficacité interne et de l'efficience du système par l'élimination des déperditions des ressources tout au long du circuit des dépenses publiques. Ces déperditions sont souvent consécutives au gaspillage de ressources engendré par la lourdeur des procédures administratives et financières et la faible capacité des acteurs entraînant des faibles taux de décaissement des maigres allocations budgétaires accordées.

Au Mali, l'une des plus grandes faiblesses des dispositifs de gouvernance est la faiblesse du système d'information marqué par le manque de fiabilité des statistiques des effectifs d'étudiants et d'enseignants. Il existe souvent des variations incroyables entre les données issues de sources différentes sur les effectifs d'enseignants, les volumes des heures supplémentaires et les effectifs d'enseignants.

Les ressources consacrées aux frais de transport des étudiants ont été réduites à quelques centaines de millions de francs CFA après l'informatisation par le CENOU de la gestion des transports.

Le système d'information sur les effectifs et sur les ressources demeure très opaque et fragmenté. Plusieurs universités étaient incapables et ou réticentes à fournir les informations concernant leurs facultés respectives malgré toutes les relances opérées par leur propre hiérarchie.

Les services des statistiques au niveau central et au sein des entités ont eu du mal à expliquer les écarts importants entre les sources statistiques ainsi que l'incapacité de centraliser les données émanant des entités.

L'innovation doit également concerner la lutte contre les abus d'utilisation des ressources comme celui relatif à la démultiplication des heures supplémentaires et de vacatariat.

Il est préconisé que cette recherche d'optimisation innove en impliquant, en plus des partenaires classiques, d'autres acteurs à même d'imposer des règles de redevabilité et de transparence dans la gestion des ressources mobilisées. Cette implication pourrait concerner certains acteurs non conventionnels comme des fondations, des acteurs de la société civile et des opérateurs économiques partenaires. Une des clés du succès des financements innovants est la consolidation de la confiance des bailleurs de fonds potentiels grâce à l'instauration de mécanismes transparents et novateurs d'optimisation de la gestion des fonds mobilisés par le mécanisme.

A.2.4 La nécessité d'explorer des sources diversifiées de mobilisation des ressources

A côtés des sources habituelles de financement, les mécanismes innovants de financement de l'enseignement supérieur doivent ratisser large en ayant recours à une grande diversité de ressources intérieures, extérieures, publiques et privées. Les financements innovants doivent prendre en compte toutes les possibilités de financement offertes par les mécanismes de marchés, notamment les mécanismes à même de lever des ressources sur la base des taxes facturées sur les activités à haute rentabilité.

Des contributions citoyennes et des mécanismes de gestion de la dette pourraient également faire l'objet de prospection afin de mobiliser des ressources complémentaires aux financements conventionnels de l'enseignement supérieur.

Face à la quasi gratuité de l'enseignement supérieur, essentiellement assurée par les subventions étatiques, les réflexions stratégiques sont orientées à la fois vers l'augmentation de la contribution des ménages au financement de l'enseignement supérieur, l'augmentation des ressources propres des IES, la mobilisation des ressources auprès de bailleurs de fonds intérieurs et étrangers, la mobilisation des ressources en provenance de la diaspora, la mise en place de prêts étudiants etc.

Ces approches de mobilisation des financements appliquées en Afrique ont connu des fortunes diverses de réussite ou d'échec plus ou moins importants dans l'espace et le temps.

A.2.5 Les opportunités de financements innovants offertes par le marché de l'économie et la reconversion de la dette

La première source de financement innovant à explorer est la mise à contribution des opportunités offertes par le marché de l'économie nationale, sous-régionale et internationale ainsi que celles offertes par les mécanismes innovants de reconversion de la dette publique.

En effet, plusieurs financements innovants de l'enseignement supérieur ont été bâtis à travers le monde sur la base des prélèvements fiscaux opérés sur l'exploitation des ressources naturelles par les multinationales au titre de la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). En Afrique, l'exploitation de ces opportunités est embryonnaire avec le cas du Botswana qui, grâce à l'exploitation de minerais (le diamant en particulier) finance l'éducation à plus de 8% de son PIB. Un second exemple est celui du

Ghana qui a adopté une loi pour l'allocation de fonds issus de l'exploitation des ressources pétrolières pour le financement de l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne les opportunités offertes par la reconversion de la dette publique, les fonds consacrés à l'initiative « Pays Pauvres Très Endettés (PSTE) » ont permis de mobiliser des fonds importants en faveur de l'Education pour Tous dans les années 2000. Toutefois, les ressources mobilisées par ce dispositif, qui a été considéré à l'époque comme un mode de financement innovant, l'ont été essentiellement en faveur de l'éducation de base et très insuffisamment en faveur de l'enseignement supérieur.

B. Analyse de pratiques de financements innovants en Afrique et dans le monde

La présentation des cas de bonnes pratiques de financements innovants sera réalisée dans une approche comparative des principes mis en avant par chaque approche de financement innovant.

Il s'agit de comparer les cas présentés sur la base de l'origine du financement innovant, des types de dépenses couvertes, des dispositifs d'optimisation de la gestion des ressources mis en place ainsi que des résultats, impacts et durabilité de ces mécanismes de financement innovants.

Comparaison des pratiques de financements innovants

Cas de Pays	Origine du financement	Les types de dépenses couvertes	Dispositifs d'optimisation de la gestion ressources	Observations sur l'applicabilité au Mali
Burkina	Alloué sur la base du budget d'Etat avec un dispositif de veille pour stimuler le remboursement	Aides, frais de scolarité, allocations diverses, recherche, frais de laboratoires	Mécanismes de recouvrement des prêts	193 670 aides octroyées pour un montant de 33, 9 milliards FCFA, 34 698 prêts d'études pour un montant de 7, 8 milliards FCFA, et 1 194 prêts de laboratoires pour un montant de 523 millions FCFA.
Ghana	Fonds octroyés sur la base d'une loi affectant une proportion des ressources d'exploitation du pétrole	Investissement en infrastructures, en ressources humaines	Loi sur l'affectation et conditions d'utilisation de ressources fiscales de l'exploitation pétrolière	Un tel dispositif est applicable au Mali notamment dans le domaine de l'exploitation des mines d'or pour laquelle le Mali occupe la deuxième place des pays producteurs d'or. Toutefois, il s'agira d'appliquer des taux de prélèvement à même de permettre le maintien de la compétitivité du secteur. Il est nécessaire de constituer sur la base de ces ressources un fonds auto renouvelable à travers des dépôts à terme DAT.
Canada	Le gouvernement du Québec a mis en place un dispositif de financement complémentaire des universités de 3,3 milliards de	Financement du fonctionnement, de la recherche et des immobilisations	Mise en place d'un dispositif de classification académique et d'une nouvelle grille de pondération	Dispositif applicable à condition de déterminer des critères de répartition transparents assortis de critères de gestion axés sur les résultats sur une base contractuelle.

	dollars, soit 52 % du total par l'entremise du service de la dette		Dispositif de conclusion d'ententes concernant des mandats stratégiques avec chaque établissement Orientation n°4 formulée sur la performance des universités et l'efficacité du système	
Botswana	Affectation de ressources fiscales issues de l'exploitation des ressources minières (Diamant)	Financement des bourses et des infrastructures	Affectation de ressources fiscales issues de l'exploitation de ressources minières comme le diamant	Un tel dispositif est applicable au Mali notamment dans le domaine de l'exploitation des mines d'or pour laquelle le Mali occupe la deuxième place des pays producteurs d'or. Toutefois, il s'agira d'appliquer des taux de prélèvement à même de permettre le maintien de la compétitivité du secteur
Kenya	Le gouvernement a mis en place un système de prêts aux étudiants de l'enseignement supérieur public et privé géré par le Comité de prêt à l'enseignement supérieur (Higher Education Loans Board, HELB).	Financement des infrastructures et des prêts aux étudiants	Fonds abondé par diverses ressources publiques et sur la base des ressources propres des universités, notamment les institutions technologiques qui réalisent des produits technologiques comme les dispositifs d'énergie solaire et l'expertise technologique	Applicable notamment si on met en place un comité dédié au recouvrement des prêts aux étudiants et aux familles
Sénégal	Affectation volontariste de ressources étatiques peu soutenables sous forme de bourses et aides distribuées aux étudiants	Principalement basée sur l'affectation de ressources publiques notamment le budget global	Financement des infrastructures et principalement les bourses	Très peu soutenable sans une politique d'élargissement de l'assiette fiscale
Guinée	Affectation volontariste de ressources étatiques peu soutenables sous forme de bourses et aides distribuées aux étudiants	Principalement basée sur l'affectation de ressources publiques notamment le budget global	Financement des infrastructures et principalement les bourses	Très peu soutenable sans une politique d'élargissement de l'assiette fiscale. Toutefois vu les énormes potentialités minières des deux pays, un financement innovant pourrait être bâti sur la négociation de prélèvements auprès des compagnies minières sur la base de la RSE.
France	Prêts bancaires, parfois prêts garantis par l'Etat.	Toutes dépenses effectuées par les étudiants. Principalement paiement des frais de scolarité (écoles privées) et de logement.	Mécanismes de recouvrement des prêts.	Le principal problème sera celui du recouvrement des sommes prêtées en l'absence d'une caution par suite du chômage, de faibles revenus, de revenus réels difficilement identifiables ou encore de départ à l'étranger.

B.1 La mise en place d'un fonds de prêts aux étudiants au Burkina Faso

Créé par décret N°94-071/PRES/MFPL/MESSRS/MEBAM du 15 février 1994, le Fonds National pour l'Education et la Recherche (FONER) est un cadre de mobilisation de ressources additionnelles en vue de soutenir l'effort national en matière d'éducation et de recherche. La création du Fonds répond à la nécessité de trouver une alternative à la charge financière de l'Etat sur les allocations financières en mobilisant des ressources additionnelles pour soutenir les efforts publics en matière d'éducation et de recherche.

On distingue deux types de prêts : le prêt d'études dont le montant est de 225 000 FCFA par an et le prêt de laboratoire pour les étudiants des cycles master et doctorat qui s'élève à 300 000 ou 500 000 FCFA, selon les domaines de spécialisation. Le prêt FONER est remboursable avec un taux d'intérêt simple de 3% après l'obtention d'un emploi permanent.

En termes de statistiques, le FONER a octroyé à ce jour 193 670 aides pour un montant de 33,9 milliards FCFA, 34 698 prêts d'études pour un montant de 7,8 milliards FCFA, et 1 194 prêts de laboratoires pour un montant de 523 millions FCFA. Par ailleurs, le FONER a octroyé des appuis à diverses initiatives dans le domaine de l'éducation et de la recherche.

Aujourd'hui, le FONER est confronté à des difficultés de remboursement des prêts octroyés. Toutefois son impact est non négligeable dans la mesure où il constitue souvent le seul recours pour des milliers d'étudiants aux origines modestes qui auraient abandonné les études sans l'aide du Fonds.

B.2 Le financement innovant de l'enseignement supérieur au Québec (Canada)

En 2015-2016, les revenus totaux des universités s'élevaient à 6,3 milliards de dollars. Dans ce montant, le gouvernement du Québec a contribué pour 3,3 milliards de dollars, soit 52 % du total, dont 2,7 milliards de dollars pour le fonctionnement, 0,3 milliard de dollars pour la recherche et 0,3 milliard de dollars pour les immobilisations.

Une grille de pondération de l'effectif étudiant a été élaborée en vue de servir de principal paramètre de répartition de l'enveloppe de 1,9 milliard de dollars prévue pour l'enseignement. La grille de pondération est établie à partir des coûts moyens observés et ajustés à des fins de comparabilité entre les universités.

B.3 Le Sénégal à la recherche de mécanismes de financement innovant de l'ESR

Selon une étude de la Banque Mondiale (2011), « En 2011, le Sénégal a alloué 32 % de son budget de fonctionnement national au secteur de l'éducation, ce qui représente la part la plus élevée des dépenses récurrentes consacrées à l'éducation dans toute l'Afrique subsaharienne. L'enseignement supérieur reçoit 24 % du budget de l'éducation, soit 1,2 % du PIB. En proportion du PIB, les dépenses du Sénégal pour l'enseignement supérieur sont environ le double de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (0,6 %) et plus du double de la moyenne de l'Asie du Sud, qui est de 0,5 %. »

Les allocations publiques aux établissements d'enseignement supérieur (EES) sont fixées sur la base d'un budget négocié. Ainsi, le financement public n'est pas lié à la performance des institutions et peut varier fortement d'une année à l'autre. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur public vont de manière disproportionnée aux subventions et soutiens accordés aux étudiants au détriment des dépenses de fonctionnement. Une idée très répandue est que cette distribution de bourses à la quasi-totalité des étudiants a eu des effets pervers importants. En effet, plusieurs étudiants s'arrangent pour faire traîner en longueur leurs études supérieures afin de continuer le plus longtemps possible à bénéficier des bourses au risque de se retrouver jeunes diplômés sans emploi et sans revenu.

Pendant plusieurs années, les dépenses consacrées aux bourses d'études et autres services aux étudiants représentaient 62 % du total des dépenses récurrentes d'appui à l'enseignement supérieur selon la même source.

Certaines années, un problème se pose avec acuité : celui des ressources consacrées aux établissements d'enseignement supérieur qui dépassent les ressources disponibles. Se pose alors la question de la soutenabilité d'une telle politique sans une politique de diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur au Sénégal.

Selon un article de presse, plusieurs responsables - notamment l'ancien Recteur de l'UCAD - pensent que d'autres acteurs, comme les collectivités, doivent participer au financement de l'UCAD en compensation de la visibilité mondiale que la ville de Dakar gagne à travers les publications de l'Université diffusées partout dans le monde. Selon la même source, une initiative de mise en place d'un dispositif de financement innovant à travers la création du fonds national de l'éducation a été proposée depuis les états généraux de l'éducation en 1981 jusqu'aux assises de l'éducation et de la formation en 2014.

B.4 Le financement innovant de l'enseignement supérieur au Ghana

Selon une étude de l'AUA (2015) « L'enseignement tertiaire au Ghana est financé à travers une variété de sources, les principales étant les subventions du Gouvernement du Ghana, le Fonds d'affectation spéciale ghanéen pour l'éducation (Ghana Education Trust Fund (GETFund)), les partenaires de développement, des fonds auto générés par les institutions et les contributions des étudiants et du secteur privé ». Ce fonds constitue la source principale du financement des infrastructures scolaires depuis sa création.

Le GETFund est un fonds fiduciaire public créé par une loi en 2000. Il permet d'affecter des fonds pour compléter les efforts du gouvernement dans la mise en place d'infrastructures et d'installations scolaires pour le secteur public à partir du niveau pré-tertiaire jusqu'au niveau tertiaire. Le Fonds est abondé par 2,5% de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) prélevée par l'Autorité Ghanéenne du fisc par l'entremise du Ministère de l'Education Nationale.

Les institutions tertiaires reçoivent leurs allocations budgétaires du gouvernement à travers le Conseil National de l'Education Tertiaire (NCTE). En 1993, la loi portant création du Conseil National d'Enseignement Tertiaire a recommandé au NCTE de conseiller le Ministre chargé de l'éducation sur les allocations en bloc des fonds pour le paiement des frais courants de l'enseignement tertiaire et des subventions pour les dépenses en capital.

Selon l'étude (2015), le montant total des ressources allouées par le Ministère de l'Education au secteur tertiaire est abrité en tenant compte des variables suivantes :

- « Le financement historique ou le gradualisme : « l'allocation de fonds est invariable tous les ans et basée sur l'allocation de l'année précédente avec de légères variations » ;
- « La soumission et la négociation : tous les ans, un cas est présenté pour le financement selon les demandes budgétaires annuelles formulées par le NCTE ;
- « La discrétion : la décision finale sur le montant d'allocation au secteur tertiaire dépend de l'allocation totale de fonds reçue du Ministère des Finances pour le secteur de l'éducation ;
- L'affectation des fonds est également arbitrée en fonction de l'importance et de la pertinence des projets présentés pour le secteur.

Dans le cadre du financement de l'éducation en général et de l'enseignement supérieur en particulier, le Gouvernement Ghanéen a adopté la Loi sur la gestion de ses ressources pétrolières (le Petroleum Revenue Management Act) dont 70% des recettes sont investies dans le secteur global de l'éducation y compris l'enseignement tertiaire.

Le Pays a également adopté le partage obligatoire des coûts de l'enseignement supérieur en adoptant l'Accord d'Akosombo. L'enseignement supérieur est financé 70 % par les ressources provenant du Gouvernement et à 30 % par les ressources propres générées en grande parties par les frais de scolarité et les dons privés. Initialement appliqués aux seuls étudiants étrangers, les frais de scolarisation s'étendent progressivement et concernent actuellement une bonne partie des nationaux.

En 2007, le Ghana a démarré, sur la base d'un Fonds de prêts étudiants (Student Loan Trust Fund, SLTF) un programme de prêts selon la disponibilité des moyens de l'Etat en appliquant des taux d'intérêt à même d'éviter à l'Etat de subir des pertes consécutives à l'inflation et aux frais de gestion du système de prêt. Le programme de prêt du SLTF est, toutefois, paralysé par des retards de distribution des prêts aux étudiants.

B.5 Le financement innovant de l'enseignement supérieur au Botswana

Le Botswana est considéré comme étant le pays qui a le mieux réussi à mettre en place un financement innovant de son enseignement supérieur. Ce système de financement est fondé sur un dispositif de cogestion des ressources minières entre les entreprises étrangères et l'Etat avec un partage des risques et des profits. Grâce à ce système, le Botswana finance l'éducation à plus de 8% de son PIB grâce à l'exploitation de minerais (le diamant en particulier).

Ce pays a atteint l'éducation primaire pour tous et son taux brut de scolarisation secondaire est de plus de 80%, ce qui représente le double de la moyenne du continent (UNESCO, 2012). Toutefois, les études réalisées sur le cas de financement innovant du Botswana mettent en garde contre toute duplication mécanique de ce modèle en attirant l'attention sur le succès du modèle lié à la fois à la bonne gouvernance des ressources, à la stabilité politique du pays et à la volonté politique d'investir massivement dans le système éducatif. Ces atouts ont permis au pays de disposer de ressources humaines hautement qualifiées pour avoir une capacité de négociation avec les multinationales du secteur.

B.6 La Guinée, en quête d'un dispositif de financement innovant et soutenable

En Guinée, le sous-secteur de l'enseignement supérieur, bénéficie d'un tiers du total des dépenses publiques investies dans le secteur éducatif global. Les étudiants inscrits dans les IES publiques et privées bénéficient de bourses et d'aides publiques qui ont coûté 175 milliards FG atteignant un pourcentage exorbitant de 50% des dépenses courantes de l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur bénéficie de la plus grande part du total des dépenses d'investissement allouées au secteur de l'éducation alors que les étudiants du sous-secteur ne constituent que 8% des effectifs de l'Education nationale.

Les études sur le financement de l'enseignement supérieur en Guinée s'interrogent fortement sur la soutenabilité d'un tel système de financement et les éventuels remous que soulèverait toute tentative de réduction des immenses avantages accordés par l'Etat-providence depuis plusieurs décennies.

B.7 Financements innovants de l'enseignement supérieur au Kenya

Selon une étude de la Banque Mondiale (2018), « en 2010, le Gouvernement du Kenya a alloué l'équivalent de 5,5 % de son PIB aux dépenses d'éducation et 15 % du total des dépenses d'éducation ont été affectés à l'enseignement supérieur ».

Le système d'enseignement supérieur actuel du Kenya est celui qui a restreint, par le biais d'une sélection très sévère, l'accès subventionné du plus grand nombre d'étudiants en provenance de l'enseignement secondaire. Les étudiants non sélectionnés peuvent être admis à titre d'étudiants payant des frais de scolarité. Dans les universités privées, les frais de scolarité sont fixés de manière à obtenir un recouvrement total des coûts, suivant la logique du marché ; cf. NGOME (2003) in Banque Mondiale (2018).

(Mulongo, 2013) cité par l'étude de la Banque Mondiale, estime que « les problèmes d'équité découlant de la disparité ont amené le gouvernement à envisager l'introduction d'un système de quotas pour limiter le nombre d'étudiants venant d'écoles privées admis dans les universités, une décision qui a reçu un large soutien ».

Selon le Forum pour la gestion de la politique de développement (DPMF 2012), les modes d'accès à l'éducation au Kenya perpétuent les politiques de développement coloniales, qui ont distribué les avantages au bénéfice disproportionné de certaines régions.

Le gouvernement a mis en place le système de prêts aux étudiants de l'enseignement supérieur public et privé géré par le Comité de prêts à l'enseignement supérieur (Higher Education Loans Board, HELB).

La principale critique adressée à ce système de prêt est que les moyens alloués sous forme de prêts sont largement inférieurs aux coûts appliqués par les IES privées alors qu'une augmentation paraît très peu soutenable sur les ressources de l'Etat.

B.8 Un financement innovant dans l'enseignement supérieur en France : les prêts aux étudiants

Ce mode de financement des études supérieures s'est assez fortement développé depuis quelques années si bien qu'on estime, aujourd'hui, qu'environ 15% des étudiants ont emprunté de l'argent auprès des banques pour financer leurs études. Ce mouvement est lié à la montée du coût de ces

études (frais d'inscription dans les écoles privées et certaines publiques prestigieuses, prix des logements notamment) même si les frais d'inscription dans les universités publiques restent limités.

Concrètement, une dizaine de banques proposent des prêts aux étudiants français ou européens à des taux relativement faibles (0,9% à 3,5%) pour une durée maximale de 12 ans et pour un montant maximal allant de 35 000 € à un montant en principe illimité dans l'une des banques. L'âge requis pour souscrire à ces emprunts est situé le plus souvent de 18 à 28 ans.

Un premier point important est la caution demandée par les banques : elle est souvent assurée par la famille de l'étudiant ou, parfois, par un travail à temps partiel de ce dernier (« Job étudiant »). Le deuxième point important concerne le remboursement. Celui-ci est prévu par contrat à l'issue d'une durée convenue pour les études. Il ne faut pas allonger la durée de ses études (redoublements, par exemple) ou tarder à trouver un emploi à l'issue de celles-ci car les remboursements prévus seront exigés. Une solution préconisée pour faire face à ce risque – solution pas encore appliquée – consiste à ne commencer les remboursements du prêt que si l'on dispose de revenus suffisants (le montant de 1 200 € par mois est parfois cité à cette occasion), somme qui serait indexée chaque année sur l'inflation.

Depuis 2010, des banques accordent des prêts avec la garantie de l'Etat (dans la limite de 70% du montant emprunté cependant) et pour un montant maximal de 15 000 € pour des étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, âgés de moins de 28 ans et de nationalité française ou d'un pays membre de l'Union Européenne à condition de justifier d'une résidence régulière et ininterrompue en France depuis au moins 5 ans au moment de la conclusion du prêt. C'est la banque prêteuse qui fixe le taux d'intérêt et les conditions de remboursement (durée de remboursement comprise entre 2 et 10 ans). Ce dispositif n'a pas rencontré le succès espéré par suite (i) des réticences des étudiants d'origine modeste à s'endetter, (ii) de la frilosité des banques car ce système ne leur offre pas de bonnes conditions de rémunération et (iii) une mauvaise communication.

C. Remarques générales sur les prêts aux étudiants

D'une manière générale, la problématique de ces emprunts pour étudier fait l'objet de discussions parfois passionnées depuis longtemps.

Pour certains, les études supérieures sont un investissement d'avenir pour un pays qui doit donc favoriser l'inscription de nombreux étudiants qui ont satisfait aux critères académiques. Dans cette logique, les frais d'inscription et de scolarité sont faibles et les étudiants sont aidés par des bourses versées sur critères sociaux et académiques.

Pour d'autres, les études supérieures sont d'abord un investissement personnel de l'étudiant qui en tirera de toute façon un bénéfice, parfois important. De plus, selon ces mêmes personnes, il est injuste que l'ensemble de la population d'un pays paye des impôts pour offrir des études supérieures à un prix relativement bas à des étudiants souvent issus des classes sociales privilégiées. Il est donc plus juste que les étudiants payent davantage pour des études qui leur rapporteront de l'argent plus tard.

Dans la réalité, on constate souvent que les prix demandés pour étudier s'envolent dans les établissements privés situés dans des domaines où l'insertion professionnelle à un niveau élevé est plus facile si bien que beaucoup d'étudiants, malgré l'existence de bourses distribuées à une partie de

la population estudiantine, sont obligés de travailler, ce qui accroît leur probabilité d'échouer. Les prêts sont une réponse à cette montée des coûts car ils permettent de se consacrer pleinement à ses études.

Si le système de remboursement était plus souple et lié aux revenus perçus (à condition que ceux-ci soient bien identifiés), si l'on construisait davantage de logements pour les étudiants et si ceux-ci pouvaient disposer de bibliothèques bien fournies, connectées et ouvertes longtemps, ils seraient dans de bien meilleures dispositions pour étudier et réussiraient sans doute mieux aux examens. L'encombrement des établissements en serait réduit d'autant.

Les prêts aux étudiants se sont historiquement développés dans les pays anglo-saxons (80% des étudiants du Royaume-Uni auraient contracté des emprunts pour financer leurs études qui coûtent très cher). Ces prêts concernent de manière croissante d'autres pays, généralement développés avec un salariat comme moyen dominant de rémunération. L'emprunteur peut donc être assez facilement identifié, d'une part, et ses ressources sont connues avec une bonne précision, d'autre part.

La question des conditions de remboursement du prêt est plus facilement réglable que dans un pays comme le Mali où les sortants de l'enseignement supérieur n'offrent pas les mêmes garanties pour l'organisme prêteur. Il serait sans doute plus facile de tester la faisabilité d'un système de prêts au Mali auprès des étudiants inscrits dans des écoles privées assez réputées pour que l'insertion professionnelle des sortants soit assez bien assurée à un niveau permettant de rembourser l'emprunt contracté même si l'étudiant s'expatrie. Une étude de faisabilité devrait pouvoir y être menée.

Vème partie : **Les stratégies proposées**

Cette partie regroupe les propositions issues de l'analyse des situations rencontrées dans les principales composantes de l'enseignement supérieur, principalement dans les IES publiques. Ces propositions concernent six aspects qui sont articulés :

- **Le financement étatique**

L'examen des séries financières le caractérisant montre qu'il a atteint un niveau d'effort qui sera difficile d'accroître significativement, surtout en ne changeant rien dans le mode de fonctionnement actuel.

L'accent est mis sur l'amélioration de la prévision des flux financiers et sur l'instauration progressive de critères chiffrés pour le financement des IES publiques.

- **Le financement issu d'autres acteurs nationaux**

Si les collectivités territoriales n'assurent actuellement aucun financement d'activités dans l'enseignement supérieur public, il n'est pas improbable qu'elles le fassent plus tard, par exemple par le biais de contrats ou de conventions entre universités et collectivités territoriales à l'image des conventions signées par les universités de Bamako et le CNPM ou à l'image des futurs contrats université – Gouvernement.

Quant aux entreprises, à travers les conventions CNPM – universités de Bamako, signées en novembre 2018, elles sont déjà dans la dynamique de prendre part au financement des universités moyennant certains ajustements et conditions spécifiés dans ces conventions.

La participation des ménages au financement d'activités dans l'enseignement supérieur est loin d'être négligeable. On peut imaginer des dispositifs allégeant leur contribution.

- **Le fonctionnement des IES publiques**

Il est abordé sous un triple éclairage : la gestion financière, la gestion académique et le pilotage.

La principale proposition avancée concerne l'autonomie des IES publiques et des développements sont faits pour préparer les établissements à celle-ci, de même que les services centraux concernés.

- **La gestion des flux d'étudiants**

Leur évolution et leur répartition au sein de tout l'enseignement supérieur entraînent des conséquences importantes au niveau des coûts et donc des besoins de financement. Divers leviers d'action sont proposés pour mieux articuler les désirs des étudiants, leurs possibilités financières et les contraintes des établissements d'enseignement.

- Les relations avec l'enseignement supérieur privé

Si, actuellement, l'enseignement privé n'est pas pris en compte explicitement dans les réflexions stratégiques sur le devenir de l'enseignement supérieur, il importe de préciser à quelles conditions il peut devenir progressivement un partenaire de l'enseignement supérieur public.

- Les relations avec les financeurs extérieurs

Après la période récente de crise sécuritaire qui a vu les appuis extérieurs se tarir, les flux en direction de l'éducation ont repris mais ils sont toujours orientés vers les niveaux situés en amont du supérieur. On passera en revue les possibilités d'un accroissement des flux financiers vers l'enseignement supérieur public.

A. Stratégies pour le financement de l'Etat

A.1 La situation actuelle

L'analyse du financement étatique menée dans la première partie a montré (i) l'importance de ce mode de financement (environ 90% des dépenses courantes de l'enseignement supérieur public en 2015), (ii) la stabilité de l'effort de l'Etat en direction de l'enseignement supérieur public dans un contexte où la priorité est affichée pour l'enseignement fondamental.

L'examen de la programmation pluriannuelle a montré une réduction suivie d'une stabilisation du volume des investissements, tendance qui a permis de maintenir la progression des dépenses courantes au sein d'une enveloppe globale en faible progression annuelle moyenne.

On a ensuite observé, au sein des programmes, que certaines actions importantes financièrement et socialement, comme les œuvres universitaires, stagnaient en monnaie constante malgré des accroissements sensibles d'effectifs étudiants programmés.

Enfin, le financement des IES publiques fait l'objet de discussions Rectorat – MEF tout en se situant dans un cadre plus large qui englobe les services généraux de l'enseignement supérieur.

Au-delà de ces considérations particulières, il faut garder à l'esprit que l'Etat ne pourra pas financer l'enseignement supérieur proportionnellement à l'accroissement de ses effectifs d'étudiants. Cette évolution est d'ailleurs actée dans les simulations du scénario retenu dans le PRODEC 2 au stade actuel des travaux.

A.2 Des propositions

Trois propositions sont formulées ici :

- Planifier contractuellement les flux financiers de l'Etat vers les IES publiques
- Instaurer des critères explicites de financement des IES publiques
- Diversifier le financement étatique

A.2.1 Garantir les flux financiers de l'Etat vers les IES publiques

Les IES ont besoin de connaître avec un minimum de précision les niveaux de financement dans les années à venir pour planifier leurs activités au sein de plans stratégiques chiffrés de manière réaliste et équilibrés financièrement.

Certes, les coûts salariaux représentent la plus grande partie des flux financiers en direction des IES publiques et ils évoluent selon une logique qui s'impose aux IES. Les autres financements – Biens et Services d'un côté et équipements et investissements, de l'autre – n'en sont pas moins importants et, dans ces domaines, les IES peuvent, comme pour l'encadrement en personnel, faire valoir des arguments appuyant leurs demandes.

En conséquence, il est suggéré d'étudier la possibilité pour les IES publiques de signer des contrats pluriannuels glissants de financement avec le MEF sur la base de leur plan stratégique et d'indicateurs à déterminer.

A.2.2 Instaurer des critères explicites de financement des IES publiques

Cette démarche s'insère naturellement dans la proposition précédente relative à des contrats pluriannuels : le financement à moyen terme et annuel gagnerait en précision et en transparence à être explicité dans l'enseignement supérieur public. Cela pourrait être fait à quatre niveaux :

- Une partie en fonction des coûts de formation dans les différentes disciplines
- Une partie en fonction des taux d'encadrement dans les différentes disciplines
- Une partie en fonction de certains indicateurs concernant la bonne gouvernance
- Une partie en fonction de résultats synthétisés dans un contrat de performance signé entre le MEF et les IES publiques

L'Annexe 3 décrit la situation des universités françaises qui ont des caractéristiques voisines de celles du Mali. Sans vouloir copier le dispositif français, il devrait être possible de l'étudier en profondeur pour juger s'il est bon ou non de s'inspirer partiellement de celui-ci pour le financement étatique malien. En tout état de cause, introduire des critères explicites et publiés dans l'allocation de ressources est, à nos yeux, une amélioration par rapport à la situation actuelle.

A.2.3 Diversifier le financement étatique

On a pu lire, dans la partie sur les financements innovants, qu'au moins deux pays africains (Ghana et Botswana) avaient institué une taxe sur certaines entreprises opérant dans des secteurs où elles détenaient une position dominante (pétrole au Ghana et diamants au Botswana) et que cette taxe avait été affectée à l'enseignement supérieur au motif qu'il était vital de former une main-d'œuvre très qualifiée indispensable pour le développement du pays.

Le parallèle est facile avec l'or au Mali si l'on reste dans le secteur minier mais il est toujours possible d'envisager une telle taxe dans d'autres secteurs où règne un monopole ou un oligopole (télécommunications, par exemple) et où les bénéfices connus sont élevés.

Un travail d'approfondissement d'une telle possibilité pourrait être entrepris pour juger de sa pertinence dans le contexte malien.

B. Stratégies pour un financement par les autres acteurs nationaux

B.1 La situation actuelle

Les acteurs concernés sont au nombre de trois : collectivités territoriales, entreprises et ménages. Actuellement, ils sont impliqués à des degrés divers dans le financement de l'enseignement supérieur sans qu'on puisse dire que cette implication est fixée une fois pour toutes.

On constate d'abord que les collectivités territoriales ne financent pas l'enseignement supérieur : ni à Ségou, ni à Bamako et leurs nouvelles prérogatives ne prévoient pas explicitement qu'elles financent l'enseignement supérieur.

Quant aux entreprises, le secteur privé malien est prêt à participer au financement des IES, à accorder des bourses et à accueillir des stagiaires pour le pré-emploi mais à certaines conditions :

- i) l'amélioration de la gouvernance des IES ;
- ii) l'implication du secteur privé dans la détermination du curriculum de certaines filières, surtout en BTP, maintenance industrielle et industrie minière ;
- iii) l'équipement de certaines filières en équipements modernes répondant aux besoins des entreprises ;
- iv) l'ouverture de filières courtes répondant aux besoins des entreprises.

Actuellement, le secteur privé malien dispose de deux outils de financement de la formation de ses agents au supérieur : ce sont le FAFPA et l'INPS à travers le CPR de l'ANPE. Les textes du FAFPA ne permettent que le financement d'une formation continue et non initiale dont la durée ne dépasse pas 2 ans. Il s'agit de la formation continue d'agents étant déjà en situation d'emploi. Cependant, on pourrait à la fois ouvrir davantage les fonds du FAFPA à la formation dans des IES pour les filières courtes et accélérer le processus de mobilisation de ses fonds en laissant le conseil d'administration exercer effectivement toutes ses prérogatives.

Quant au second outil de financement du secteur privé qu'est l'INPS, il n'assure la formation au supérieur que pour ses affiliés à travers le CPR de l'ANPE et cela sur concours et en fonction des places disponibles. On peut alors envisager l'augmentation du nombre des admis au CPR, en élargissant par exemple les infrastructures d'accueil ou autre ajustement.

En tout état de cause, la volonté du secteur privé d'intervenir dans le financement vient de se confirmer par la signature récente de conventions de collaboration entre le Conseil National du Patronat Malien et les quatre universités de Bamako.

S'agissant des ménages, dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, la contribution des ménages au financement des institutions d'enseignement supérieur public est très faible et constitue une proportion infime des coûts de formation. Toute tentative d'amélioration de cette contribution est confrontée à une forte résistance face à laquelle aucun gouvernement n'a les moyens d'agir compte tenu des habitudes de gratuité de l'éducation en général et de l'enseignement supérieur en particulier,

héritées de l'époque de la toute-puissance de l'Etat providence. Tout se passe comme si cet héritage était un acquis définitif en ce qui concerne l'enseignement supérieur public⁷.

Toutefois, de manière paradoxale, on note que la contribution des ménages aisés ou moyennement fortunés au financement de l'enseignement privé s'est accrue de façon spectaculaire. Cet attrait des ménages à investir dans l'enseignement privé s'explique en partie par le sentiment que cet effort financier a plus de chance de provoquer un retour sur investissement plus important et rapide que l'investissement du ménage dans l'enseignement public malgré son montant sensiblement plus faible.

B.2 Des propositions

B.2.1 Les collectivités territoriales

Dans de nombreux pays occidentaux, et en France notamment, les collectivités régionales mettent des fonds à la disposition d'une ou plusieurs universités présentes sur leur territoire. Elles y voient plusieurs avantages : (i) une incitation à la poursuite d'études supérieures quand des établissements diversifiés sont proches, (ii) la possibilité de faire exécuter des études et des recherches pointues par des équipes et/ou des laboratoires proches souvent intéressés par le développement régional et (iii) l'attraction de cadres et cadres supérieurs par la présence d'établissements réputés d'enseignement supérieur.

Au Mali, jusqu'ici, les collectivités territoriales n'ont pas été impliquées dans le financement de l'enseignement supérieur pour la bonne raison qu'à l'exception du District de Bamako il n'y avait pas d'IES dans leur circonscription. En 2010, avec la création de l'Université de Ségou, la situation a changé mais, jusqu'ici, la collectivité concernée n'a pas financé cette nouvelle institution.

Dans le District de Bamako, l'enseignement supérieur a connu une évolution contrastée : depuis longtemps existaient des IES sous la forme de grandes écoles puis, en 1996, avec la création de l'Université de Bamako et, depuis 2011, avec l'éclosion de celle-ci en quatre universités et, par la suite, avec la création de nouvelles grandes écoles publiques. Le District, jusqu'ici, n'a pas accordé de ressources à l'enseignement supérieur.

La décentralisation a attribué d'importantes prérogatives aux collectivités territoriales en matière de développement à la base ainsi que d'importants moyens financiers pour le secteur de l'éducation mais dans des niveaux éducatifs situés en amont de l'enseignement supérieur. Il n'est pas certain qu'il leur reste des fonds – et la volonté – pour financer ce niveau d'enseignement si des IES s'installaient dans leur territoire comme à Ségou. En tout cas, les flux financiers existants allant des collectivités territoriales vers l'enseignement supérieur sont très limités, cependant avec l'adoption de la décentralisation approfondie, on peut espérer à moyen terme qu'une évolution se produise.

Plusieurs régions sont volontaires pour accueillir des IES publiques en pensant que l'Etat prendra en charge les investissements et le fonctionnement de ces établissements. Ceci pourrait se faire dans le cadre d'une déconcentration d'universités situées à Bamako, avec des spécialisations locales si possible. Dans ce cas, le principal coût serait celui des infrastructures ou la location de locaux dans un premier temps. La présence de formations supérieures sur place – surtout si elles sont bien ciblées –

⁷ On peut légitimement être étonné en constatant que le prix de l'inscription annuelle dans une université publique (5 000 FCFA) est inférieur au coût annuel de la vignette fiscale d'une moto (6 000 FCFA).

éviterait à des étudiants de ces régions d'aller à Bamako ; un gain pourrait être observé au niveau des bourses qui seraient alors réduites ou supprimées mais ce gain pourrait aussi être compensé par de nouveaux candidats locaux aptes à bénéficier de ce type d'aides.

Une autre solution pour les collectivités territoriales serait d'attirer des écoles supérieures privées en leur offrant des terrains ou même en participant à la mise en place d'infrastructures. Si de telles écoles étaient conventionnées avec l'Etat, on aurait alors une situation nouvelle pour la capitale régionale où ces écoles s'installeraient plus facilement.

Enfin, les récentes conventions entre CNPM et universités de Bamako et les futurs contrats Etat – université ouvrent la possibilité de contrats entre les universités et les collectivités territoriales. Cependant, pour ce faire, il faudra, d'une part, que les IES assurent des prestations répondant aux besoins de développement des communautés étant donné que la loi de la décentralisation confère aux collectivités la responsabilité du développement à la base. D'autre part, il faudra aussi que les IES veillent à ce que le savoir universitaire/universel ne soit pas en déphasage avec le savoir local sinon le développement ne sera pas en harmonie avec les besoins des communautés à la base.

B.2.2 Les entreprises

En ce qui concerne les entreprises, la première stratégie consiste à mettre en œuvre les actions consignées dans les conventions récemment signées entre les quatre universités de Bamako et le CNPM. Celles –ci sont :

- i) mise en place d'un cadre permanent et périodique de concertation ;
- ii) élaboration de projets conjoints de recherche ;
- iii) organisation de colloques et conférences sur des thèmes convenus avec l'accompagnement du Centre d'Etudes et de Réflexion au Mali (CERM) ;
- iv) échange d'expériences en matière de gestion administrative et pédagogique ;
- v) participation des experts/compétences du secteur privé dans les activités d'enseignement (travaux pratiques, travaux dirigés...) et dans la révision des offres de formation.

Dans ce cadre, les universités concernées devront s'efforcer d'assurer correctement leur part de responsabilité.

La deuxième stratégie consiste à ouvrir davantage les fonds du FAFPA et à accélérer la mobilisation de ses fonds en procédant, d'une part à la révision des textes du FAFPA et, d'autre part, à une meilleure gouvernance de ces fonds.

La troisième stratégie serait d'augmenter les effectifs des auditeurs du CPR de l'ANPE :

- i) en augmentant les effectifs actuellement autorisés pour les deux licences professionnelles (40 pour chacune) ;
- ii) en autorisant l'ouverture de nouvelles licences professionnelles dans d'autres domaines ;
- iii) en autorisant l'ouverture du niveau Master.

B.2.3 Les ménages

On a observé que certaines filières, notamment les formations courtes techniques et professionnalisantes, étant celles pour lesquelles les ménages sont prêts à investir des ressources substantielles, une piste d'évolution pourrait être la modulation des coûts de ces offres comparativement à ceux des filières d'orientation générale et académique. Cette modulation des coûts en fonction des filières devra être mise en cohérence avec les réformes proposées plus loin dans l'octroi des aides de l'Etat, notamment à travers la mise en place de prêts étudiants cautionnés partiellement par des ressources publiques et dont le remboursement est axé sur l'insertion professionnelle des diplômés ainsi qu'il a été souligné plus haut.

B.2.4 Les étudiants

On introduira ici une distinction entre les étudiants et les ménages car la proposition ci-dessous concerne en premier lieu les associations d'étudiants.

Afin d'améliorer les conditions de travail des étudiants au travers de mesures qu'ils revendiquent, il est proposé de négocier un accord entre le MEF, le MEN et les représentants des étudiants dans les quatre universités accessibles sur inscription libre. Ce contrat pourrait porter sur les points suivants :

L'Etat s'engagerait à :

- Supprimer les causes de dysfonctionnements manifestes observés dans ces quatre universités (grèves, chevauchement des années d'études notamment) ;
- Mieux gérer les crédits sociaux destinés aux étudiants : engagement à verser à temps les crédits pour le trousseau et les bourses.
- Financer l'acquisition de matériel pédagogique pour un montant égal à deux fois la mise étudiante, ceci venant en plus des ressources accordées aux universités dans le cadre du contrat triennal évoqué plus haut.

Les étudiants accepteraient de verser chaque année une certaine somme en plus des 5 000 FCFA de droit d'inscription pendant la durée de l'accord (3 ans). Cela concernerait environ 65 000 étudiants (63 000 en 2017-18 pour les étudiants inscrits dans les trois premières années et déduction faite des inscrits dans des formations sélectives).

A titre d'exemple, si le supplément versé était fixé à 1 000 FCFA par an, ces sommes, estimées dans un premier temps à 65 millions FCFA chaque année, seraient affectées à l'acquisition de biens et/ou services pédagogiques identifiables et bénéficieraient directement aux étudiants concernés par cette augmentation des frais. A ces sommes s'ajouterait la contribution de l'Etat qui en représenterait le double. Au total, les quatre universités disposeraient donc d'une somme égale à 195 millions FCFA chaque année, sans compter l'accroissement des effectifs étudiants, pour l'acquisition de ces matériels avec l'approbation des parties prenantes au contrat sur les matériels acquis. En trois ans, ce sont plus de 600 millions FCFA qui seraient affectés à ce matériel pédagogique avec 1 000 FCFA versés en plus chaque année. Avec 1 500 FCFA par an, on atteindrait presque un milliard FCFA en trois ans.

De plus, en ce qui concerne les arriérés de paiement des heures supplémentaires, cause principale des mouvements de grève des enseignants, il serait possible que des PTF participent à ce financement ponctuel comme cela a pu se faire dans certains pays africains (Burundi, par exemple) pour solder des impayés et repartir sur des bases apaisées.

C. Stratégies pour un meilleur fonctionnement des IES publiques

C.1 La situation actuelle

Depuis de nombreuses années, les universités demandent davantage d'autonomie afin d'être plus réactives face à l'évolution accélérée de leur environnement. Cette autonomie peut être académique tout en restant dans le cadre LMD. Elle peut également être financière avec un passage d'un certain nombre de contrôles *a priori* à des contrôles *a posteriori* et avec la possibilité de collecter davantage de ressources propres.

Au plan académique, on peut observer, dans certains établissements, des dysfonctionnements liés à diverses causes mais qui ne plaident pas pour accorder plus d'autonomie dans ce domaine. Au plan financier, on a déjà mentionné les problèmes rencontrés dans le circuit de la dépense et montré les conséquences de taux d'exécution des dotations inférieurs à 100%. Quant au pilotage, les relations parfois difficiles entre rectorat et facultés nuisent parfois au bon fonctionnement des institutions.

C.2 Des propositions

A nos yeux, la première mesure à prendre concerne l'autonomie des IES publiques. Encore faut-il préciser ce que ce concept recouvre car il existe déjà des différences entre les universités, avec deux niveaux de décision bien marqués, et les grandes écoles où l'unité de décision prédomine. De plus, comme souligné plus haut, l'autonomie est multiforme si bien que plusieurs aspects doivent être abordés en même temps : académique, financier, gouvernance ou encore gestion des flux d'étudiants.

C.2.1 Un préalable : définir les contours de l'autonomie

Cette définition doit être réalisée de manière consensuelle au sein d'un groupe de travail réunissant des représentants des IES publiques, de l'administration générale de l'enseignement supérieur, du MEF et d'autres organismes à préciser.

Au plan financier, sont concernés principalement : le financement des IES, la disponibilité des crédits votés et la simplification des procédures comptables.

Au plan académique, le choix du système LMD impose un fonctionnement pour la délivrance de certains diplômes mais il existe, à côté de la licence et du master, d'autres possibilités avec des diplômes plus professionnels qui peuvent être délivrés par l'institution, qui pourraient être créés et qui déboucheraient, par exemple, sur des diplômes d'université et non plus nationaux. Les coûts de l'inscription et de la scolarité pourraient être fixés seulement par l'université et pourraient constituer une nouvelle ressource propre.

Au plan du pilotage, il importe que les responsables, aux trois grands niveaux de décision habituellement distingués – central, rectorat/direction de GE, facultés – puissent disposer en temps réel d'informations leur permettant de répondre rapidement et de manière pertinente à l'évolution des besoins.

Enfin, la gestion des flux d'étudiants est basique. Cet aspect sera examiné plus loin.

C.2.2 Une préparation à cette autonomie

L'autonomie, pour réussir, doit s'appuyer sur une bonne gouvernance des institutions et celle-ci passe, notamment, par la mise en place et le fonctionnement d'outils qui permettent d'atteindre les standards d'une bonne gouvernance à condition d'être appliqués consciencieusement. D'une façon générale, l'enseignement supérieur public peut être appréhendé au travers de cinq grandes composantes qui concernent non seulement les établissements mais aussi les services centraux :

- Les flux d'étudiants (à l'entrée, dans leur parcours, etc.)
- L'équité (aides sociales, localisation des établissements, etc.)
- Les conditions physiques d'accueil (équipements, infrastructures, etc.)
- Le fonctionnement des institutions (gouvernance, pédagogie, logistique, etc.)
- La qualité et la pertinence des formations (qualité de l'encadrement académique, devenir des diplômés, etc.).

Il importe donc, qu'aux trois grands niveaux décisionnels distingués, fonctionnent des équipes chargées d'épauler les responsables de la gestion et du pilotage des cinq composantes listées ci-dessus et cela dans leurs dimensions physiques, institutionnelles, opérationnelles et financières. Les domaines suivants pourraient être traités :

- Prévision d'effectifs étudiants
- Prévision des besoins en ressources humaines
- Prévision de dépenses courantes
- Prévision de dépenses d'investissement
- Prévision de financements
- Négociation des financements avec les autorités de tutelle et les partenaires
- Plans d'action adaptés à chaque institution
- Pilotage aux niveaux central, rectoral, de la direction de la grande école et de la faculté.

Les travaux de ces équipes, sous le contrôle des responsables administratifs, académiques et financiers, seraient effectués en relation avec la CPS pour rester dans le cadrage national du secteur éducation. La mise en place de ce dispositif se ferait au départ sur un échantillon volontaire d'institutions – en priorité les quatre avec lesquelles le PADES travaille depuis plusieurs années – et devrait s'étendre sur au moins une année pour disposer des informations nécessaires à la mise en place de l'autonomie en agissant dans trois directions :

- Niveau académique
 - Les flux d'étudiants
 - La maquette pédagogique (transparence)
- Niveau financier
 - La formation des coûts
 - Les prévisions de financement
 - La soutenabilité financière des prévisions
- Niveau pilotage
 - Plan stratégique
 - Plan d'action chiffré
 - Tableau de bord/indicateurs

Une extension aux autres IES publiques devrait être rapidement envisagée.

D. Stratégies pour la gestion des flux d'étudiants

D.1 La situation actuelle

De nombreuses études ont montré que, dans les pays d'Afrique subsaharienne, les candidatures potentielles à l'enseignement supérieur vont sans doute croître rapidement et pourraient exploser dans certains pays comme le Mali où le taux de succès au baccalauréat était situé seulement entre 24% et 32% ces trois dernières années et où il n'y a pas de sélection à l'entrée des universités publiques qui accueillent la plupart des bacheliers. Ces dernières jouent, en fait, le rôle de variable d'ajustement entre, d'un côté, les demandes d'admission dans le supérieur et, de l'autre, les restrictions existantes : concours dans les grandes écoles publiques et frais élevés dans l'enseignement privé.

Pour simplifier dans cette première approche de la question, il y a deux niveaux d'action : à l'entrée du supérieur et durant les études.

Pour l'établissement, le problème est de sélectionner les étudiants suffisamment capables et motivés pour obtenir le diplôme préparé dans le temps prévu, c'est-à-dire sans redoublement ni abandon. Ainsi, les locaux et les groupes pédagogiques seront-ils moins encombrés.

Une première régulation a été difficilement mise en place en 1994 et elle a été ensuite acceptée. Elle repose sur des critères d'octroi des bourses sur la base de points obtenus principalement en fonction du succès au baccalauréat et du parcours dans le deuxième cycle du secondaire. Cette régulation associe donc résultats passés et argent mais elle n'oriente pas les étudiants vers les filières moins attirantes comme les sciences.

En cours d'études supérieures, jusqu'à l'année dernière, deux cohortes cohabitaient dans les universités : les étudiants sous le régime LMD et ceux, plus anciens, du régime avec la licence en quatre ans. Depuis la rentrée 2018-19, cette situation est terminée et la progression des étudiants dans le cursus va devenir plus facile à suivre.

Pour l'étudiant, comme pour l'établissement qui l'accueille, il importe d'obtenir le diplôme préparé le plus rapidement possible, surtout s'il est boursier car la suppression d'une demi-bourse en cas d'échec a généralement des conséquences négatives. Pour l'établissement, une progression plus rapide des effectifs permet, à capacité d'accueil donnée, de mieux encadrer les étudiants et d'améliorer ainsi leur réussite.

Les bourses et aides diverses (voir Annexe 4) sont un levier d'action important pour orienter les étudiants et accélérer leur progression dans les cursus. En fait, l'enseignement supérieur public connaît deux régimes en matière d'accès aux études : d'un côté, les grandes écoles organisent une sélection par concours à l'entrée qui est admise et, de l'autre, les universités sont tenues d'accueillir les étudiants qui se présentent sous réserve que, pour les études dites « scientifiques » ils aient eu une formation scientifique dans le secondaire. L'accès aux études supérieures « non scientifiques » n'étant pas réglementé, les facultés concernées connaissaient des afflux non maîtrisés d'étudiants en quantité variable et imprévisible chaque année. Cependant, depuis trois ans, les facultés ont commencé à fixer des limites aux effectifs d'accueil en première année.

D.2 Des propositions

Elles concernent deux aspects : la régulation des flux, en général et l'aide sociale comme moyen d'action.

D.2.1 La régulation des flux

On a vu que les flux d'étudiants se créaient dès le secondaire à partir des orientations des élèves entre études générales et techniques, d'une part et au sein du secondaire général entre les disciplines, d'autre part. Ainsi, c'est très tôt que l'orientation à l'entrée de l'université est déterminée.

Il convient donc, si l'on veut mieux maîtriser les flux, d'établir d'abord des séries statistiques à partir de l'entrée dans le secondaire et d'agir, toujours en amont du supérieur, dans deux directions :

- Favoriser d'abord les études techniques qui conduisent souvent à un emploi mais qui sont coûteuses à mettre en place et sont souvent délaissées par les élèves. Une autre possibilité pour ce type d'études est de créer des passerelles permettant à un diplômé technicien supérieur d'entrer dans une formation professionnalisante (licence professionnelle, par exemple) à l'université.
- La seconde direction est de favoriser les études scientifiques au sein du secondaire général pour qu'il y ait davantage de bacheliers scientifiques (seulement 15% en 2018). Comme pour l'expansion de l'enseignement technique, cela est un travail de longue haleine qui peut être accéléré en favorisant les inscriptions dans les parcours scientifiques des lycées par des bourses plus élevées et par de meilleures conditions de travail.

En résumé, une des solutions à l'orientation des étudiants à l'entrée du supérieur est déjà à l'entrée du second cycle du secondaire.

Une autre action peut être entreprise entre la sortie du secondaire et l'entrée dans une formation supérieure scientifique au travers de cours de rattrapage pour les étudiants non boursiers qui pourraient se dérouler durant les trois mois précédant l'inscription en faculté (juillet, août et septembre) sous réserve que les résultats de l'attribution des bourses soient disponibles. Les avantages de cette formule sont nombreux : (i) cela ne retarde pas le déroulement de la scolarité de l'étudiant, (ii) le coût est assez faible et les enseignants sont en principe disponibles pour assurer cette formation en rémunération supplémentaire, (iii) cela permet d'accroître le nombre des candidats possibles aux études scientifiques dont le faible nombre est souvent dénoncé, (iv) cela peut être rendu populaire chez les étudiants en assortissant la réussite à ces cours spéciaux d'une bourse complète et (v) les étudiants, mieux formés à la base, réussiront sans doute mieux à leurs examens.

Le but, une fois les étudiants inscrits dans un établissement, est de faire en sorte qu'ils accomplissent le plus vite possible le parcours menant au diplôme choisi tout en garantissant le niveau académique demandé et contrôlé pour ce diplôme. L'étudiant et l'établissement sont gagnants.

En outre, l'aide sociale, au travers des bourses, peut y trouver son compte sur deux points : (i) une plus grande fluidité dans le déroulement des études fait, pour un budget donné des bourses, bénéficier plus d'étudiants différents de cette aide et (ii) d'autres critères d'allocation de la bourse peuvent être appliqués pour faciliter cette fluidité : supprimer complètement la bourse entière en cas de redoublement, faire varier le montant de la bourse en fonction du degré de priorité des filières, etc.

Pour cela, les IES concernées doivent disposer d'un plan stratégique en cohérence avec les orientations stratégiques pour l'enseignement supérieur. Ces institutions doivent également se préoccuper du devenir de leurs étudiants en créant une interface avec l'environnement productif. Sur ce point, les liens développés avec les entreprises seront déterminants : ces dernières doivent pouvoir être entendues dans les conseils d'administration universitaires et, en contrepartie, elles doivent accueillir des stagiaires parmi lesquels elles pourront recruter de nouveaux employés et cadres. Comme souligné plus haut, elles pourraient, sous certaines conditions, financer la mise en place de nouvelles filières professionnelles courtes.

Enfin, des indicateurs⁸ sur l'employabilité des sortants, sur la fluidité des parcours étudiants et sur les pertes (abandons) pourraient être, à terme, introduits dans les conditions d'octroi de ressources étatiques aux IES publiques.

Au total, cette question des flux d'étudiants concerne beaucoup d'aspects de l'enseignement supérieur :

- Le nombre de reçus au baccalauréat est une donnée qui s'impose aux universités.
- L'orientation (sciences/non sciences) des bacheliers peut être contrôlée partiellement en coopération avec les responsables du cycle secondaire.
- Les passerelles entre les diplômés de niveau technicien supérieur et des formations professionnalisantes en licence, doivent être mises en place ou développées si elles existent déjà. Cela rendrait plus attrayantes les études techniques qui, en plus d'un débouché professionnel plus sûr, offriraient une sortie « par le haut » pouvant aller jusqu'au Master.
- Le développement de filières courtes professionnelles devrait être accéléré pour élargir la palette des choix offerts aux néo-bacheliers qui, ainsi, pourraient quitter plus rapidement l'université avec un diplôme favorisant leur insertion professionnelle.
- Outre ces passerelles et la professionnalisation des formations, la systématisation de formations transversales appliquées (langues étrangères, informatique, etc.) faciliterait aussi l'insertion professionnelle.
- Enfin, les IES publiques pourraient être incitées à améliorer (i) leur ratio diplômés/entrants et (ii) l'appui aux sortants pour s'insérer professionnellement.

D.2.2 Vers un élargissement de l'aide sociale

Outre une utilisation plus diversifiée des modalités actuelles d'aide sociale pour orienter les étudiants et les inciter à terminer plus rapidement leurs études, on pourrait étudier la faisabilité de deux autres modalités :

- L'orientation de néo-bacheliers vers des établissements d'enseignement supérieur privés satisfaisant à un cahier des charges précis concernant d'abord la qualité des formations dispensées (encadrement, enseignements dispensés, etc.), ainsi que les conditions d'accueil (locaux, sécurité, hygiène, etc.). En cas de respect de ce cahier, les établissements pourraient

⁸ Il pourrait s'agir d'indicateurs analogues aux coefficients d'efficacité interne chiffrés dans les niveaux primaire et secondaire.

être conventionnés et accueillir des étudiants boursiers. Ceci permettrait de moins solliciter les capacités d'accueil et d'encadrement des universités publiques (voir Annexe 5).

- La mise en place d'un système de prêts aux étudiants : la dimension sociale de ces prêts pourrait prendre la forme d'une garantie partielle, par l'Etat, de remboursement de la somme empruntée, d'une part et par le lien entre remboursement et emploi, d'autre part. Les sommes prêtées seraient modestes au départ pour pouvoir contrôler la mise en œuvre de ce dispositif. En tout cas, une étude de faisabilité devra être faite avant de rendre fonctionnelle cette forme d'aide (voir aussi Annexe 3 : les prêts étudiants en France).

E. Stratégies pour de nouvelles relations avec l'enseignement supérieur privé

E.1 La situation actuelle

La part de l'enseignement supérieur privé au Mali était, il y a quelques années, la plus faible de l'UEMOA avec 4% (Annexe 5) ; la Côte d'Ivoire avait, par exemple, un étudiant sur deux dans l'enseignement privé.

Dans les travaux sur le sous-secteur de l'enseignement supérieur (PRODEC 2, par exemple) l'enseignement privé n'apparaît pas dans les projections, principalement parce qu'il ne reçoit aucun financement public et qu'il n'est pas envisagé de changer cette situation.

Les responsables de cet enseignement ont dressé une liste de leurs propositions pour être davantage impliqués dans le développement de ce niveau d'enseignement (Annexe 5).

E.2 Des propositions

Les principales ont déjà été mentionnées. On les rappellera brièvement ici.

En premier lieu, il conviendrait d'inclure explicitement l'enseignement supérieur privé dans les travaux prospectifs du sous-secteur.

En second lieu, il apparaît nécessaire, devant l'afflux prévu des effectifs à scolariser, d'étudier l'opportunité et même les modalités d'une association avec les établissements privés respectant un cahier des charges élaboré conjointement avec les responsables ministériels. Ceci pourrait déboucher sur un conventionnement avec un nombre restreint d'établissements privés respectant ce cahier. Ainsi, des néo-bacheliers pourraient être orientés vers ces établissements avec une bourse.

Enfin, cette négociation, essentiellement académique, serait complétée par des textes facilitant le fonctionnement des établissements conventionnés. Ce serait un puissant stimulant pour inciter ceux qui sont en dehors du conventionnement à améliorer la qualité de leurs prestations.

F. Stratégies pour de nouvelles relations avec les financeurs extérieurs

F.1 La situation actuelle

On a vu que le financement extérieur était doublement diversifié : (i) par le nombre d'intervenants : coopération internationale, bilatérale, ONG sur fonds propres notamment et (ii) par les cinq formes que pouvait prendre cette coopération. Si les appuis qui passent par le budget de l'Etat sont bien connus, les appuis projet sont variés et ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif ainsi que le souligne régulièrement la CPS dans ses Rapports de Suivi Technique et Financier (RSTF) publiés chaque année à l'occasion des revues sectorielles.

De plus, l'enseignement supérieur n'est concerné que par une petite partie des projets et, bien souvent, les crédits annoncés ne sont pas décaissés à un taux satisfaisant. Par ailleurs, les contreparties nationales représentent des montants supérieurs aux financements extérieurs. La situation est donc complexe si l'on se réfère aux recommandations émises chaque année dans le RSTF.

En ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel, la mise en œuvre du PISE s'est faite au travers d'un plan d'action financé par des ressources intérieures et extérieures, une partie de ces dernières étant mise à la disposition du secteur sous forme d'un ABS qui a été créé en 2006. Après un bon démarrage en termes financiers (entre 24 et 29 milliards FCFA de crédits exécutés chaque année dans le secteur entre 2007 et 2009), le montant des décaissements et des crédits exécutés a été plus que divisé par deux entre 2011 et 2014 avant de connaître une reprise à partir de 2015.

Le RSTF recense chaque année les deux séries de difficultés rencontrées, principalement au niveau des projets :

- Multiplicité des intervenants et des procédures ; non-respect du plan d'action dans la mise en œuvre des activités planifiées.
- Difficultés liées à la collecte des informations pour élaborer le RSTF par suite d'une faible appropriation des outils de collecte par les acteurs impliqués ; lenteur dans la remontée des informations à la CPS et aux DFM, ce qui entraîne un retard dans la production du rapport annuel.

Ces remarques sont valables pour l'ensemble du secteur de l'éducation sans que la situation dans l'enseignement supérieur soit analysée particulièrement. Il est vrai que ce sous-secteur reçoit peu de crédits extérieurs comparativement à l'ensemble des financements recensés. Le PADES est le financement courant le plus important.

F.2 Des propositions

Elles découlent de l'examen de la situation actuelle.

En premier lieu, un bon pilotage du sous-secteur repose sur une remontée régulière de toutes les informations pertinentes, que celles-ci soient financières ou non. Etant donné la diversité des sources de financement et des procédures utilisées pour exécuter les activités et consommer les crédits, des actions devraient être initiées dans deux directions : (i) au niveau des services centraux de l'enseignement supérieur par une collecte systématique des activités prévues/exécutées avec les

financements associés et (ii) veiller à être compatible avec les outils utilisés à la CPS pour la consolidation sectorielle des multiples interventions et, en particulier, dans le cadre de la mise en place d'une automatisation de la production du RSTF.

En second lieu, les composantes de l'enseignement supérieur doivent faire un effort d'explication de leurs besoins auprès des PTF. Cela passe d'abord par l'élaboration d'un plan stratégique et, ensuite, par une gouvernance transparente, situation à laquelle les PTF sont très attachés.

VIème partie : **Le plan d'action**

Les chapitres précédents ont explicité les mécanismes et les montants atteints par les financements de toutes origines pour autant qu'on ait pu les identifier. Ensuite, des propositions ont été faites au travers d'un certain nombre de stratégies. Il reste à présent à opérationnaliser ces propositions afin de pouvoir les mettre en œuvre.

Auparavant, il est nécessaire de préciser certains points importants qui conditionnent la structure et la mise en œuvre du plan d'action.

L'analyse du financement de l'enseignement supérieur malien doit prendre en compte la diversité des situations qui caractérise celui-ci avec, en premier lieu, la situation par rapport aux possibilités de gérer les flux d'étudiants. Ceci constitue, à nos yeux, la principale cause de partition de l'enseignement supérieur en deux sous-ensembles fondamentalement différents par rapport à cette gestion : d'un côté, on rencontre les grandes écoles, la jeune université de Ségou et quatre instituts d'université à Bamako qui peuvent sélectionner les candidats à l'entrée par concours ou sur dossier. De l'autre côté, on trouve les quatre grandes universités de Bamako avec leurs facultés accessibles sur inscription libre sous réserve d'être titulaire de séries spécifiques du baccalauréat. Ces dernières institutions regroupaient 81% des étudiants en 2017-18.

Tous les établissements doivent remplir leur mission de formation des étudiants sous deux angles complémentaires : la qualité et l'employabilité des sortants car l'enseignement supérieur est un cycle terminal qui doit permettre à ceux qui le quittent, avec le diplôme préparé, de trouver théoriquement un emploi correspondant à leurs capacités. Dès lors que l'on sélectionne les étudiants à l'entrée, ces deux finalités – qualité et employabilité – sont plus faciles à atteindre d'autant que les grandes écoles ont aussi la possibilité de fixer le montant des frais dont les étudiants admis devront s'acquitter alors que les facultés ne peuvent compter, jusqu'à la licence, que sur un droit d'inscription de 5 000 FCFA par étudiant orienté chez elles, montant inchangé depuis de nombreuses années.

Au total, les facultés doivent encadrer une population étudiante dont elles ne maîtrisent ni le nombre ni les capacités tout en faisant face à un faisceau de contraintes parmi lesquelles figurent :

Des contraintes académiques, liées au respect des normes LMD.

Des contraintes d'encadrement, liées au nombre d'enseignants limité car dépendant de postes budgétaires accordés par le MEF, le recours à des heures supplémentaires en nombre considérable et à de nombreux vacataires étant des palliatifs.

Des contraintes physiques, liées à l'insuffisance de locaux compensée par la location de structures d'accueil pas toujours adaptées aux exigences d'un enseignement supérieur.

Des contraintes financières, liées aux ressources limitées et à leur gestion souvent trop rigide pour s'adapter suffisamment vite aux changements.

C'est dans ce contexte que l'étude sur le financement de l'enseignement supérieur public doit, après une analyse des mécanismes et des sources actuels de financement, proposer des solutions de

financement pérennes impliquant l'ensemble des acteurs potentiels de l'enseignement supérieur malien.

S'agissant de la pérennité des financements, nous serons clairs : ***On ne peut pas proposer des mécanismes qui garantissent un financement pérenne pour un système qui est ni stable ni prévisible comme c'est le cas dans les quatre grandes universités publiques de Bamako qui accueillent quatre étudiants sur cinq de l'enseignement supérieur public. Il est néanmoins possible d'améliorer significativement la situation actuelle avec les mesures proposées ci-dessous.***

La pérennisation passe donc d'abord par une phase d'amélioration de la gouvernance. Ce dernier terme est entendu comme le regroupement de nombreuses décisions concernant aussi bien la recherche de financements que la consommation de ressources. Il va de soi qu'une recherche de ressources supplémentaires sera beaucoup plus problématique si l'IES concernée ne peut pas prouver qu'elle consomme les ressources actuellement disponibles de manière efficace et efficiente et si elle n'est pas capable de se projeter sérieusement dans l'avenir à moyen terme en prenant en compte un certain nombre de facteurs non maîtrisés comme l'évolution des nouveaux entrants.

Un classement des mesures à prendre a été fait à partir des trois principaux défis à relever : les flux d'étudiants, l'employabilité des sortants et la gestion (terme qui recouvre aussi la recherche de financements, le pilotage et le renforcement des capacités). La qualité ne figure pas explicitement dans les défis car elle est fonction de nombreux facteurs qui pourront être pris en compte avec une meilleure connaissance du fonctionnement effectif des IES. De toute façon, la qualité incorpore la composante employabilité des diplômés qui, elle, est prise explicitement en compte.

Afin d'aller plus en avant vers l'opérationnalité des mesures recommandées, une matrice a été construite à partir de ces défis croisés avec les financeurs concernés. Elle figure page suivante.

Des mesures – une trentaine - sont proposées et elles pourraient être réalisées à la fin de l'année 2020 en commençant par les mesures relatives à la gestion qui doivent améliorer la gouvernance. En effet, la bonne gouvernance nous semble être la première condition à remplir pour obtenir non seulement des financements supplémentaires mais aussi, et surtout, une plus grande autonomie.

Le déroulement de ces mesures fait appel à de nombreuses études de faisabilité à mener par des groupes de travail qui peuvent, dans un nombre de cas limité, faire appel à une expertise. Ces groupes de travail fonctionneront sous la responsabilité d'un (ou plusieurs) ministère(s) et pourront être mixte (ministères – autres parties prenantes). Le recours à des groupes de travail est dû au désir d'arriver à un consensus pour chaque mesure, gage d'une meilleure acceptation et d'une mise en œuvre plus rapide.

Les coûts de ce plan ont été minimisés en supposant que les groupes de travail seront composés de personnes déjà rémunérées par ailleurs et que les frais entraînés par les réunions, tenues dans des locaux universitaires ou ministériels, seront limités (pauses café, boissons, etc.) et donc pris en charge sur les budgets de fonctionnement sans mettre en péril l'organisme financeur.

Les frais d'expertise seront, eux, nettement plus élevés. Ils ont été limités à moins d'une mesure sur deux, plus techniques que les autres. Dans de nombreux cas, il est apparu que ces mesures rentraient dans les termes de référence du PADES qui bénéficie de fonds ad hoc. Dans les autres cas, une recherche de fonds devra être lancée rapidement.

Matrice des mesures proposées en fonction des défis, des composantes concernées et des financeurs (1/2)

Défis	Composantes	Financeurs	Domaines concernés	N°	Mesures proposées	Préparation effective de ces mesures	Responsables élaboration	Financement des mesures	Dates réalisation
Gestion transparente, efficace et efficiente	IES	Etat	Transparence des ressources	1	Définir et appliquer des critères de financement (coût à l'étudiant, taux d'encadrement, etc.)	Etude de faisabilité (filières, critères, montant, etc.) Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Planification des ressources	2	Elaborer et signer un plan triennal glissant dans toutes les IES publiques	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Pérennisation des ressources	3	Lier les ressources aux effectifs étudiants (critères à préciser)	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Pérennisation des ressources	4	Mettre en place des financements innovants adaptés au Mali	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Autonomie des IES	5	Adapter l'autonomie actuelle au nouvel environnement des IES	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Responsabilisation des IES	6	Renforcer les pouvoirs des recteurs et directeurs généraux des grandes écoles	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Utilisation des ressources	7	Mettre en place un contrat de performance	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Souplesse budgétaire	8	Améliorer le fonctionnement des circuits budgétaires	Etude de faisabilité Adaptation des textes réglementaires existants	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Ressources propres	9	Elaborer un texte réglementaire facilitant la diversification des ressources propres	Etude de faisabilité Texte réglementaire	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Enseignement privé	10	Actualiser les textes relatifs à l'enseignement supérieur privé (cahier des charges, etc.)	Adaptation des textes existants Nouveaux textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Enseignement privé	11	Conventionner certains établissements privés pour y orienter des étudiants	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Rythme d'avancement des étudiants dans les cursus	12	Prendre en compte le redoublement dans le financement des IES (critères dissuasifs à définir)	Etude de faisabilité (filières, critères, montant, etc.) Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Rythme d'avancement des étudiants dans les cursus	13	Rechercher un accord Etat-représentants des étudiants sur la qualité des études	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Abandons des étudiants	14	Prendre en compte les abandons dans le financement des IES (critères dissuasifs à définir)	Etude de faisabilité (filières, critères, montant, etc.) Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
		Extérieur	Ressources propres des IES	15	Appuyer la mise en place de ressources propres	Etude de faisabilité Guide pratique	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Montant des appuis aux IES	16	Dialoguer avec les PTF et les ONG sur les conditions d'un appui accru	Etude de faisabilité Accord formel	Groupe de travail	0	2019-20
			Appuis projets et ABS	17	Améliorer la coordination des appuis	Etude de faisabilité Accord formel	Groupe de travail	0	2019-20
			Appuis projets et ABS	18	Améliorer le système d'information sur les appuis aux IES	Etude de faisabilité Accord formel	Groupe de travail	0	2019-20

Matrice des mesures proposées en fonction des défis, des composantes concernées et des financeurs (2/2)

Défis	Composante	Financeurs	Domaines concernés	N°	Mesures proposées	Elaboration effective de ces mesures	Responsables élaboration	Financement des mesures	Dates réalisation
Employabilité des sortants	IES	Etat	Liens formels avec des entreprises	1	Créer des dotations spécifiques pour initier des liaisons régulières avec les entreprises	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Insertion professionnelle des étudiants	2	Prendre en compte l'insertion professionnelle dans le financement des IES (critères à définir)	Etude de faisabilité (filières, critères, montant, etc.) Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Représentation des entreprises	3	Intégrer davantage les milieux professionnels au fonctionnement des IES (conseils d'administration)	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
		Entreprises	Conventions CNPM - universités de Bamako	4	Mise en oeuvre des conventions récemment signées entre le CNPM et les universités de Bamako	Application	Universités + CNPM	0	2019-20
			Adaptation FAFPA	5	Relecture des textes du FAFPA pour accroître la durée de la formation finançable	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Accroissement des effectifs dans les licences profession.	6	Autoriser l'augmentation des effectifs en licence professionnelle	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Création de nouvelles filières	7	Appuyer la création et le fonctionnement de filières professionnelles, y compris les stages	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Encadrement des nouvelles filières	8	Appuyer l'amélioration des capacités d'encadrement dans des filières professionnelles	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
		Collectiv. Territor.	Création de filières utiles à la région	9	Appuyer la création et soutenir des filières utiles au développement régional	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
Maîtrise des flux d'étudiants	Etudiants	Etat	Orientation dans les IES publiques	1	Utiliser le levier des bourses pour orienter les étudiants vers les filières prioritaires	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Rythme d'avancement des étudiants dans les cursus	2	Supprimer la bourse en cas de redoublement	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Orientation vers l'enseignement privé	3	Conventionner certains établissements privés	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail	0	2019-20
			Prêts aux étudiants	4	Etudier et expérimenter la faisabilité de prêts aux étudiants garantis en partie par l'Etat	Etude de faisabilité Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
			Mise à niveau de certains étudiants	5	Organiser des sessions de juillet à septembre pour des néo-bacheliers	Etude de faisabilité (filières, critères, coût, etc.) Textes réglementaires	Groupe de travail + appui expertise	A préciser	2019-20
		Entreprises	Aides sélectives aux étudiants	6	Créer des bourses pour des études dans des filières ciblées	Etude de faisabilité Accord formel	Groupe de travail	0	2019-20
		Extérieur	Aides sélectives aux étudiants	7	Créer des bourses pour des études au Mali dans des filières ciblées	Etude de faisabilité Accord formel	Groupe de travail	0	2019-20

ANNEXES

ANNEXE 1

Termes de référence de l'étude sur le financement de l'enseignement supérieur du Mali

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATIONS

Dans le cadre de l'amélioration de l'Enseignement supérieur au Mali, le Gouvernement a entrepris une grande réforme qui porte sur la réorganisation de son dispositif d'enseignement supérieur et sur la modernisation de sa gouvernance. Dans cette réforme, le Mali est accompagné par la Banque Mondiale à travers le Projet d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES) et le Gouvernement des Pays-Bas à travers le Projet NICHE/MLI/215. Le PADES se donne pour objectif d'améliorer la gouvernance, la qualité et la pertinence des programmes ciblés de formation dans l'enseignement supérieur. Quant au projet NICHE/MLI/215 intitulé "Modernisation et Professionnalisation de l'enseignement supérieur au Mali", il vise lui aussi le renforcement de la qualité de la gouvernance des institutions d'enseignement supérieur (IES) publiques et au niveau du pilotage central (MESRS). Dans le cadre du projet NICHE/MLI/215, le déploiement du PGI a déjà résulté entre autres choses la mise en place de Campus Mali et des inscriptions en ligne. Les deux initiatives sont non seulement complémentaires dans leur logique d'intervention, mais encore étroitement liés dans leur visée. Ils sont en synergie pour le plus grand bénéfice de l'enseignement supérieur malien.

Un certain nombre d'études sont prévues dans le cadre de la mise en œuvre du PADES. Deux ont déjà été effectuées : Il s'agit de « L'Enquête sur l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur du Mali (promotion 2011-2015) » et « L'Enquête sur la satisfaction des employeurs de la performance des sortants recrutés »

La présente étude intitulée « **L'ETUDE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DU MALI** » fait partie des études et analyses de base sur les dépenses, le financement et la performance du secteur de l'enseignement supérieur, inscrites dans le cadre de la mise en œuvre du projet.

II. OBJECTIF GENERAL

Analyser les mécanismes et sources actuels de financement du sous-secteur et proposer des mécanismes de financement pérennes impliquant l'ensemble des acteurs potentiels du secteur de l'enseignement supérieur du Mali.

III. OBJECTIFS SPECIFIQUES

- ✓ Identifier, présenter et analyser les sources actuelles et les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur au Mali tant dans le public que dans le privé en présentant les avantages et inconvénients, la soutenabilité, la flexibilité et la faisabilité liée aux leçons apprises de la mise en œuvre dans le contexte malien;
 - faire un examen comparatif des différentes sources de revenus (gouvernement, droits d'entrée, frais de scolarité, frais d'examen, dons privés, dons d'entreprises et d'organismes financiers, etc.);
 - présenter le schéma de dépenses (par exemple les bâtiments, l'équipement, le matériel didactique / pédagogique, les services) et les informations sur les audits internes et externes (le cas échéant).
 - donner un aperçu des règles et règlements de gestion financière existants suivis par les collègues avec des recommandations spécifiques pour la réforme et le développement.
 - faire ressortir les coûts du personnel académique et de la gestion académique dans les universités privées et faire le rapport avec ceux des universités publiques; la nature des contrats que les universités privées ont avec leur personnel;
 - comparer les coûts unitaires d'un étudiant dans les universités publiques et privées (frais d'admission, les frais d'examen); Quelles sont les méthodes de recouvrement des coûts et de partage des coûts en place?
 - identifier les contraintes liées à la construction, à l'équipement, à la fourniture et à l'entretien des laboratoires scientifiques et l'intégration des programmes scientifiques réguliers dans le curriculum.
 - analyser les sources d'aide financière : prêts, bourses d'études, subventions; comment les gérer et distribuer; qui sont les principaux bénéficiaires; quelles sont les pratiques de soutien financier aux plus aisés, aux défavorisés?
- ✓ Faire un résumé exhaustif des mécanismes et sources de financement de l'enseignement supérieur dans la sous-région et à travers le monde qui seraient pertinents pour le contexte

malien, en présentant les avantages, inconvénients, leçons apprises, et soutenabilité, ainsi que les conditions de mise en œuvre au Mali ;

- ✓ Identifier et détailler les mécanismes de financement public et privés les plus viables dans le contexte malien et présenter les stratégies de mise en œuvre de nouveaux mécanismes et sources de financement de l'enseignement supérieur public du Mali;
 - trouver des catégories d'informations qui montrent l'adéquation entre l'expérience du personnel dans la gestion financière, la planification et la budgétisation;
 - faire une analyse comparative des coûts unitaires par lieu et par discipline;
 - proposer de nouvelles stratégies de recherche de financement, y compris le partage des ressources et des coûts;

IV. RESULTATS ATTENDUS

Le consultant conduira son travail en quatre étapes avec les livrables suivants :

- Etape 1 : Elaboration des outils et instruments de collecte et d'analyse, de la méthodologie pour la conduite de l'étude avec un calendrier d'exécution, ainsi que la liste des pays et expériences à inclure dans l'analyse globale. Un premier rapport sera présenté qui couvre, entre autres, les mécanismes de financement nationaux, les forces et faiblesses, les leçons apprises, ainsi que les expériences sous-régionales et internationales pertinentes. Ce rapport sera présenté et discuté avec le MESRS, les PTFs et les principaux acteurs œuvrant dans le secteur ;
- Etape 2 : Finaliser le rapport de l'étape 1 et Présenter un deuxième rapport sur les alternatives de financement et les stratégies de mise en œuvre pour le secteur de l'enseignement supérieur se fondant sur les leçons apprises au plan national et sur les expériences internationales. Ce second rapport sera présenté au MESRS, les PTFs et acteurs du secteur pour discussions et feedback. Les discussions feront émerger des pistes et recommandations devant permettre au consultant de finaliser les choix.
- Etape 3 : sur la base du second rapport finalisé et des recommandations, le consultant présentera un rapport sur les choix détaillés, les stratégies de mise en œuvre et un plan de mise en œuvre. Ce rapport sera présenté lors d'un atelier national pour amendement avant la finalisation du rapport ;
- Etape 4 : Présentation d'un rapport final qui fera la synthèse des trois étapes précédentes.

Les différents documents et rapports devront être présentés en français en 5 copies papier relié et sur support numérique lisible sous format Microsoft Office. Le résumé exécutif des différents rapports sera traduit aussi en Anglais.

Durée et calendrier livrables :

Livrables	Période	Observations
Méthodologie et instruments	CS + 3 semaines	
Premier rapport	CS + 7 semaines	
Second rapport	CS + 12 semaines	
Troisième rapport	CS + 16 semaines	
Atelier national	CS + 18 semaines	
Rapport final	CS + 20 semaines	

CS : contrat signé.

ANNEXE 2

Liste des organismes et établissements contactés

Nature des organismes	Liste
Ministères	MESRS : DG Enseignement supérieur, DFM, PADES MEF : Direction Générale du Budget, Direction Nationale de la Planification
Autres organismes centraux	CPS CENOU
Patronat et instances représentatives	Conseil National du Patronat du Mali Chambre Consulaire des Mines Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali FAFPA CPR/ANPE
Universités publiques	U de Ségou ULSH USSGB
Grandes Ecoles publiques	ENI-ABT IPR/IFRA de Katibougou CeRFiTex INJS ENSup
Universités privées agréées	Technolab-ISTA U Mandé-Bukari
Grandes Ecoles privées	ISPRIC ESIAU Delta-C Sup Management
Représentants des enseignants et étudiants	SYNESUP AEEM
PTF	BM France Pays-Bas (Projet NICHE) Canada
Collectivités décentralisées	District de Bamako

ANNEXE 3

Financement de l'enseignement supérieur en France

1. Quelques caractéristiques générales

En 2016, le financement public de l'enseignement supérieur français représentait un peu plus de 1% du PIB (0,8% au Mali), l'Etat français finançant 70% des dépenses (88% au Mali en 2015). Les aides aux étudiants représentaient 26% des dépenses de l'Etat (bourses, prêts, allocations de logement, allègements fiscaux pour les familles, etc.).

Sur un plan plus général, on note que l'effort national en faveur de l'enseignement supérieur est très variable selon les pays de l'OCDE : 2,7% aux Etats-Unis, 2,6% au Canada, 2,3% en Corée du Sud, la moyenne se situant à 1,5%.

En matière d'effectifs étudiants : en 2016, 2,6 millions d'étudiants étaient inscrits (dont 15% d'étrangers), la tendance étant à la hausse (+ 10% en 5 ans). Parmi les indicateurs chiffrés régulièrement, trois sont importants pour notre propos :

- Part d'une génération ayant le baccalauréat : 79% (18-20 ans)
- Part des bacheliers s'inscrivant dans l'enseignement supérieur : 75%
- Part d'une classe d'âge ayant un diplôme d'enseignement supérieur : 50% (20-25 ans)

Quant à la réussite, elle est variable : dans le système LMD, mis en place en 2002, 44% des étudiants inscrits en licence obtiennent leur diplôme en 3, 4 ou 5 ans (27% seulement en 3 ans) et les $\frac{3}{4}$ des licenciés poursuivent en master. Dans les filières courtes, la réussite est élevée (75% en section de technicien supérieur : STS) et l'insertion professionnelle aisée.

2. Le financement

Il est, on l'a vu plus haut, très majoritairement public. Les ménages financent environ 10% de la dépense nationale. Au niveau des universités, la quasi-totalité des ressources vient du ministère de tutelle (plus de 90%). Il faut préciser ici la spécificité française : l'enseignement supérieur est partagé entre les universités qui accueillent le plus gros des effectifs et les grandes écoles sélectives dont le fonctionnement, nettement plus coûteux qu'à l'université, est davantage assuré par les ménages et les entreprises que dans les universités.

L'une des préoccupations majeures de ces dernières années a été d'allouer des crédits aux universités d'une manière plus équitable en agissant à deux niveaux : (i) le financement par étudiant et (ii) le taux d'encadrement.

- Le financement à l'étudiant

Une partie des crédits ministériels est allouée en fonction d'un coût moyen normatif de l'étudiant en fonction de la formation dans laquelle il est inscrit. La pondération est la suivante :

- 4 Licences professionnelles et DUT secondaires / ingénieurs
- 3 Licences professionnelles et DUT tertiaires / préparations aux concours

- 2,4 Licences, masters secondaires / années de santé postérieures à la première
 - 1,1 Licences, masters tertiaires / préparations aux concours
 - 1 Première année de santé
- (Formations secondaires : sciences exactes ; formations tertiaires : les autres formations)

Ces pondérations ont été établies non pas seulement en fonction des coûts mesurés qui résultent de l'histoire de l'institution mais aussi selon de normes qui ont été discutées et affichées.

- L'encadrement pédagogique par type d'établissement

Tableau 1 : Encadrement pédagogique par type d'établissement

Type d'établissement	Ratio : étudiants en 1er cycle / enseignants titulaires	Autre classement par rapport au plus faible encadrement
Université à dominante scientifique et/ou Santé	14	2,5
Université pluridisciplinaires avec Santé	18	1,9
Université pluridisciplinaires sans Santé	21	1,7
Université à dominante Lettres et Sciences humaines	27	1,3
Université à dominante Droit & Sciences économiques	35	1
Ensemble	21	1,7

En allouant des ressources en fonction de ces deux critères, on garantit une transparence et on peut faire évoluer la situation des universités vers ce qui est considéré comme une norme acceptable et valable pour une durée déterminée.

De manière complémentaire, plusieurs mécanismes ont été imaginés pour allouer une partie des crédits ministériels en fonction de la « performance » des institutions ou encore de leur « valeur ajoutée ». Ceci est plus délicat et peut entraîner des effets pervers qui risquent d'annuler l'avantage d'une prise en considération des résultats de l'activité universitaire au travers d'indicateurs.

Une autre caractéristique du financement des universités françaises – souvent dénoncée - est l'insuffisance des dotations ministérielles pour garantir une qualité et une pertinence des formations, situation qui est évaluée par la prise en compte d'indicateurs divers, en particulier par comparaison avec des pays situés au sein de l'OCDE.

En 2008, pour permettre aux universités de mieux optimiser l'utilisation de leurs ressources humaines, budgétaires et patrimoniales, davantage de responsabilités et de libertés leur ont été accordées par une loi relative « aux libertés et responsabilités des universités » (LRU). Ceci n'a pas donné les résultats prévus au moins pour deux raisons :

- En premier lieu parce que les moyens en personnel n'ont pas été accordés sous forme de masse salariale mais sous forme de postes budgétaires. L'évolution de la masse salariale (2/3 des dépenses ministérielles) a donc continué d'échapper à la responsabilité des universités puisqu'elle était toujours fixée au niveau national en fonction de critères valables pour tous les fonctionnaires de l'Etat : valeur du point d'indice, glissement vieillesse technicité (GVT),

financement des retraites, plan « carrières », etc. N'ayant pas la maîtrise de la fixation des salaires, les universités ne pouvaient pas mettre en place une politique efficace du personnel.

- En second lieu, parce que les universités sont insérées dans des régions qui présentent de grandes disparités quant à leur politique universitaire, ce qui se manifeste par des différences sensibles dans l'allocation de ressources.

En fin de compte, les évaluations faites ont montré qu'il était très difficile aux universités françaises d'assurer une cohérence et une complémentarité entre leurs diverses sources de financement dont les critères d'attribution des principales leur échappent le plus souvent.

Un moyen de desserrer cette contrainte est d'accroître les ressources propres qui, actuellement, représentent un peu plus de 10% de leur financement contre environ 27% en moyenne pour les universités européennes ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau 2 : Structure du financement universitaire en France et en Europe (en %)

Eléments de financement	France	Europe
Financement public national et local	89	73
Droits de scolarité	2,5	9
Contrats avec les entreprises	3,4	6,5
Mécénat	ND	4,5
Prestations de service	4	4
Financement public international	1	3
Ensemble	100	100

Les universités françaises sont invitées à accroître leurs ressources propres puisque cela est réalisé dans de nombreux pays européens. Toutefois, il est important de tenir compte du contexte national : par exemple, le Royaume-Uni a une tradition ancienne de financement élevé des études supérieures par les ménages alors qu'en France les frais d'inscription sont très peu élevés et, pendant longtemps, ils ont été fixés unilatéralement par le ministère de tutelle au même montant pour toutes les universités.

L'une des voies prometteuses est d'utiliser la possibilité donnée en 2008 aux universités de créer des fondations levant des fonds privés, notamment auprès des entreprises. Mais cela se met en place très lentement, essentiellement pour des raisons culturelles. Il faut donc réaliser une révolution culturelle pour renforcer les liens entre les universités et les entreprises. Cela implique un dialogue entre le monde universitaire et celui des entreprises pour mettre sur pied des conventions équilibrées et suffisamment souples pour s'adapter aux contextes national et international.

Tableau résumé des sources et mécanismes de financement de l'enseignement supérieur en France (1/3)

Sources				
Etat	Mécanismes	Universités	Personnel	Personnel payé directement par l'Etat (postes budgétaires); Attribution des postes en fonction de normes d'encadrement
			Fonctionnement	Une partie est attribuée en fonction de coûts normatifs par étudiant
			Investissement	Discutés au cas par cas si ceux-ci sont importants
		Etudiants	Aides variées	En premier lieu : les bourses attribuées principalement sur critères sociaux; allocations de logement pour les étudiants; réduction d'impôt sur le revenu pour les familles; plus une dizaine d'aides diverses
			Emprunts	L'Etat se porte caution pour les prêts accordés à des étudiants
	Avantages	Universités	Personnel	Stabilité du personnel qui peut travailler dans une vision à long terme
			Fonctionnement	Tient compte des différences de coût dans les formations
			Investissement	Une politique nationale d'investissement universitaire peut être menée
		Etudiants	Aides variées	Une grande palette de mesures pour favoriser la poursuite d'études supérieures
			Emprunts	Ils sont à remboursement différé
	Inconvénients, risques	Universités	Personnel	La titularisation et l'avancement automatique réduisent le dynamisme
			Fonctionnement	Ceci ne réduit pas les différences importantes constatées entre universités depuis longtemps
			Investissement	L'université n'a pas les moyens d'investir sans le financement étatique qui est affecté
		Etudiants	Aides variées	Ceci coûte très cher dans un contexte de stabilité des dépenses publiques
			Emprunts	
	Leçons apprises	IES		L'Etat n'a pas les moyens de réduire les écarts entre universités car cela implique de réduire les dotations aux universités sur-dotées par rapport à la moyenne pour les accorder aux institutions sous-dotées. Un alignement sur la moyenne risquerait de porter préjudice aux universités excellentes dont le France a besoin
		Etudiants		La réduction des aides risque d'entraîner de graves troubles sociaux
	Soutenabilité	IES		Elle est assurée à long terme mais le niveau des ressources dépend de la disponibilité d'argent public qui peut varier chaque année selon des critères différents du nombre d'étudiants
		Etudiants		L'accroissement des aides suit difficilement celui du nombre d'étudiants
	Conditions de mise en œuvre au Mali			Deux différences sont importantes : en France, les conditions de fonctionnement des IES (maquettes pédagogiques notamment) sont connues, de même que la situation de la famille de l'étudiant, ce qui permet d'accorder des bourses sur critère social. De plus, pour les emprunts, les banques peuvent suivre l'étudiant pour le remboursement; elles prêtent donc plus facilement surtout si l'Etat favorise les prêts.

Tableau résumé des sources et mécanismes de financement de l'enseignement supérieur en France (2/3)

Sources				
Entreprises	Mécanismes	Universités	Formation	La formation continue des personnels est assurée en partie dans les universités à partir de conventions signées
			Recherche	Des contrats de recherche sont signés avec des équipes et des laboratoires universitaires
			Autres	Des chaires sont parfois accordées à des entreprises sur des thématiques spécifiques
	Avantages	Etudiants	Stages	Les formations professionnalisantes accueillent de plus en plus d'étudiants qui doivent effectuer un stage dans une entreprise. Assez souvent, l'étudiant peut être embauché dans cette entreprise dès qu'il est diplômé
			Formation	Les formations universitaires deviennent moins théoriques et sont donc plus en prise sur la réalité de l'économie
			Recherche	Les laboratoires deviennent plus soucieux d'appliquer les résultats théoriques de leurs recherches
	Inconvénients, risques	Etudiants	Stages	Les étudiants connaissent mieux les conditions réelles de la vie active et accroissent fortement leur probabilité d'avoir un emploi à la sortie de l'université
			Formation	Les IES fortement sollicités par les entreprises risquent de prioriser ces formations par rapport aux aspects strictement académiques
			Recherche	Ici également la recherche académique risque d'être en partie délaissée au profit de la recherche appliquée
	Leçons apprises	Etudiants	Stages	Ils peuvent arrêter plus tôt leurs études s'ils ont des possibilités intéressantes d'embauche
			Formation	Les universités et les entreprises se sont rapprochées progressivement
			Recherche	Les laboratoires ont eu la possibilité puis la volonté de sortir de leur "tour d'ivoire"
	Soutenabilité			On peut dire qu'elle semble acquise puisque les collaborations se développent régulièrement
	Conditions de mise en œuvre au Mali			Le Mali risque fort de manquer d'entreprises susceptibles d'accueillir des étudiants en licence et master professionnels. Ceci est dommage car l'enseignement restera principalement théorique, ce qui n'est pas la finalité des formations professionnalisantes

Tableau résumé des sources et mécanismes de financement de l'enseignement supérieur en France (3/3)

Sources				
Ressources propres	Mécanismes	Universités	Formation	Elles peuvent rechercher des ressources propres car elles disposent d'une autonomie pour cela ; à la base, il y a les droits universitaires payés par les étudiants mais ils sont faibles et ne peuvent pas être fixés librement pas les universités publiques. Ceci est différent des grandes écoles qui souvent appliquent des droits élevés mais avec des possibilités d'emploi généralement nombreuses et mieux rémunérées que pour les sortants des universités
			Recherche	Les contrats de recherche sont passés avec des administrations et des entreprises. L'université prélèvera un % variable sur le montant
	Avantages	Universités	Formation	Ouverture sur l'environnement économique et social et recettes parfois importantes
			Recherche	Ouverture sur l'environnement économique et social et recettes parfois importantes
	Inconvénients, risques	Universités		Pas évident car ces ressources supplémentaires permettent d'améliorer le fonctionnement des institutions
	Leçons apprises	Universités		Le rapprochement des universités avec leur environnement est jugé bénéfique au-delà des ressources nouvelles dont elles ont pu bénéficier; toutefois la progression de ce type de ressources est lente car elle suppose des changements dans la vision académique des dirigeants et une organisation des institutions adaptée à ces nouvelles missions
	Soutenabilité	Universités		Tout va dépendre du dynamisme des institutions universitaires
	Conditions de mise en œuvre au Mali	Universités		Les universités maliennes doivent s'adapter si elles veulent développer ce type de ressources (hormis les droits d'inscription dont la fixation leur échappe actuellement). En particulier, elles doivent créer une structure pour prospecter l'environnement économique et social. Ceci suppose un minimum de consensus au sein des facultés et du temps pour mettre sur pied des formations continues si ceci apparaît comme un besoin important.
Ressources extérieures	Mécanismes	Universités	Formation	Les étudiants français peuvent bénéficier de plusieurs types de financement pour des études dans d'autres pays européens avec des équivalences (exemple : bourses Erasmus)
			Recherche	L'Europe finance des programmes de recherche pluriannuels dont la France est l'un des principaux bénéficiaires.
	Avantages	Universités	Formation	Ouverture sur l'Europe qui facilite l'harmonisation des formations et donc des diplômes
			Recherche	Permet une stimulation des chercheurs et un travail en coopération internationale
	Inconvénients, risques	Universités		
	Leçons apprises	Universités	Formation	Les possibilités offertes aux étudiants d'étudier dans un autre pays européen favorisent les échanges et le rapprochement des jeunes générations en supprimant notamment l'obstacle de la langue.
			Recherche	La recherche de haut niveau ne peut souvent progresser qu'en étant effectuée au niveau international car elle mobilise des compétences rares et des moyens considérables
	Soutenabilité	Universités		Tout va dépendre du dynamisme des institutions universitaires
	Conditions de mise en œuvre	Universités		Renforcer les possibilités d'étudier dans des pays de la sous-région. Mettre sur pied des programmes de recherche universitaire sous-régionaux assez ambitieux et solides pour bénéficier d'un financement international extérieur

ANNEXE 4

Une vue d'ensemble des missions et des activités du CENOU

Le classement proposé ci-dessous vise à bien identifier les types d'action que réalise le CENOU : parfois, il exécute des tâches que les services ministériels pourraient gérer ; d'autres fois, il initie de son propre gré des services qu'il juge très utiles aux étudiants. Entre ces deux situations, il en existe plusieurs qui sont donc intermédiaires et c'est cet ensemble de situations que le classement proposé ci-dessous tente de positionner.

I. Le CENOU agit comme un prestataire de services visant à faciliter principalement la vie matérielle des étudiants afin qu'ils puissent étudier plus facilement et donc mieux réussir.

A) Certains de ces services sont réglementés par l'Etat :

- Bourses (critères d'attribution et montant)
- Indemnité de trousseau (montant)
- Autres indemnités

Le CENOU a pour mission de distribuer ces aides aux étudiants.

B) D'autres services sont moins réglementés par l'Etat qui les finance cependant. C'est une gestion directe par le CENOU :

- Logement des étudiants (critère d'attribution et prix à payer déterminé par le CENOU)
- Transport quotidien des étudiants (le CENOU fixe le prix du billet)
- Transport gratuit des étudiants à l'occasion des grandes vacances
- Aide sociale versée aux étudiants répondant à des critères dans une limite fixée par arrêté ministériel

C) D'autres services, enfin, ont été développés par le CENOU pour faciliter le fonctionnement de la vie universitaire :

- Aide exceptionnelle à des étudiants accidentés
- Appui aux activités sportives et associatives
- Transport assuré gratuitement pour les sorties pédagogiques, généralement à l'intérieur du pays

II. Les aspects monétaires

A) Montant des aides financières pour des études au Mali

- Bourse entière
 - Par mois : 26 250 FCFA
 - Nombre de mois : 9
- Demi-bourse
 - Par mois : 13 125 FCFA
 - Nombre de mois : 9
- Allocation annuelle d'équipement (trousseau) : 38 000 FCFA
- Indemnité de stage (classes terminales) : 8 750 F par mois

- Indemnité forfaitaire de mémoire : 25 000 FCFA
- Indemnité forfaitaire de thèse : 75 000 FCFA

B) Le logement des étudiants

Tarif des lits : de 1 000 FCFA à 3 000 FCFA par mois selon la localisation et la configuration des chambres.

C) Restauration

Prix d'un repas : 500 FCFA, y compris pour le personnel universitaire.

D) Transport journalier

Prix d'un trajet ville-campus en autobus spécial : 50 FCFA pour les étudiants.

CENOU : Récapitulation de la gestion des aides aux étudiants

Année : 2018

Types d'aides	Mode de calcul	Dépense totale (FCFA)	Nombre de bénéficiaires	Caractéristiques des bénéficiaires	Mode de gestion
Bourses	Le taux est fixé par le décret 94-332 P-RM du 25 octobre 1994	15 150 861 750	71 591	Tous les étudiants réguliers	CENOU en partenariat avec Ecobank, Agents comptables des facultés, instituts et Grades écoles
Logement	Critères d'attribution des chambres	962 832 109	7 524	Etudiants inscrits dans les établissements d'enseignement Supérieur	Gestion directe par le CENOU
Restauration	Contrat de prestation des cantines	287 715 908	Tous les étudiants	Tous les étudiants de l'enseignement Supérieur	Les privés gèrent, la supervision est assurée par le CENOU
Santé	Somme arithmétique des aides financières consenties pour accompagner les étudiants malades	600 000	2 étudiants	01 Etudiant victime d'accident de la voie publique ; 01 étudiant blessé lors des compétitions sportives (SNJU)	Demande adressée au DG du CENOU ; - prise en charge sur budget CENOU (100% sur fonds propres)
Activités sportives et associatives	Missions du CENOU	115 000 000	21	▪ Equipes universitaires (IES) ▪ Diverses associations apolitiques ▪ Groupements syndicaux (corporations) ▪ Forces de l'ordre ▪ Centres d'entraînement sportif	Prérogatives du CENOU (textes de création)

Année : 2018

Types d'aides	Mode de calcul	Dépense totale (FCFA)	Nombre de bénéficiaires	Caractéristiques des bénéficiaires	Mode de gestion
Transports	Somme du transport quotidien des étudiants à Bamako, Koulikoro et Ségou,	230 000 000	65 000	Tous les étudiants des Facultés, Grandes Ecoles et Instituts du Mali	Paie ment direct par ticket de transport à l'entrée de bus.
	L'accompagnement des administrations universitaires et des associations d'étudiants dans le cadre des sorties pédagogiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays	1 800 000	2 000	Toutes les administrations universitaires et les associations d'étudiants autorisées par les Recteurs Généraux des Grandes Ecoles et Instituts	Mise à disposition gratuite des bus.
	Transport gratuit des étudiants (IES - domicile - IES) lors des grandes vacances	380 000 000	56 000	Tous les étudiants ayant obtenu le baccalauréat hors des villes de Bamako et Ségou	Paie ment bancaire
Autres: Aide sociale	Montant total de l'enveloppe financière payé aux étudiants répondant aux critères	6 350 000	77	Etudiants répondant aux critères d'accès à l'aide sociale définis par l'arrêté 0295 et, pour certains, vivant dans des conditions difficiles pour poursuivre leurs études	> Réunion annuelle d'une commission nationale chargée de l'octroi de l'AS. > Prise en charge sur Budget national (arrêté interministériel fixant la part des crédits à affecter à l'aide sociale) et sur fonds propres

ANNEXE 5

Eléments pour une négociation sur le financement de l'enseignement supérieur privé

L'enseignement supérieur privé occupe une place de plus en plus importante en Afrique de l'Ouest avec un taux moyen de 27% des effectifs pour l'espace UEMOA et atteignant 51% des effectifs de l'enseignement supérieur en Côte d'Ivoire. Paradoxalement, au Mali, bien qu'on parle très souvent d'une prolifération des écoles supérieures privées, la proportion des effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur privé n'était que 4% selon une étude de l'UEMOA (2012) réalisée dans le cadre de l'élaboration d'une politique régionale d'enseignement supérieur dans les pays membres de l'UEMOA comme le montre le tableau ci-dessous :

Part des effectifs dans les institutions d'enseignement supérieur privé en 2012

Pays	Effectif total des étudiants	Effectif des étudiants dans le privé	Proportion du privé (%)
Bénin	82 402	20 438	25
Burkina Faso	62 889	9 668	15
Côte d'Ivoire	156 772	72 250	46
Guinée-Bissau	6 091	3 224	51
Mali	67 380	3 095	4
Niger	17 800	4 534	25
Sénégal	94 371	28 114	30
Togo	47 303	3 361	7
UEMOA	535 008	144 684	27

A première vue, on peut s'interroger sur les raisons cette faible part de l'enseignement supérieur privé dans l'enseignement supérieur du Mali comparativement aux autres pays membres de l'UEMOA.

La faible valorisation du rôle de l'enseignement supérieur privé

La perception par les acteurs de l'enseignement supérieur de la faible valorisation de l'enseignement supérieur privé pour résorber les problèmes d'accès et de qualité de l'enseignement supérieur semble dénoter un manque de volonté politique et une méfiance des acteurs étatiques vis-à-vis de l'enseignement supérieur privé. Les acteurs publics de l'enseignement supérieur mettent en avant les dérives constatées dans l'application de l'orientation des élèves boursiers du secondaire dans les institutions d'enseignement secondaire privées conventionnées. Plusieurs estiment qu'il faut éviter de reproduire à tout prix cette expérience dans le supérieur.

Faible allocation des financements publics dans l'enseignement supérieur privé

Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, face à la massification des effectifs, des approches de mise à contribution des écoles privées pour réduire les effectifs allant dans les établissements publics sont en cours à l'exception du Mali où plusieurs acteurs se montrent hostiles à tout conventionnement des IES privées en vue de l'orientation des néo-bacheliers dans ces écoles. Au Mali, la plupart des écoles privées ne bénéficient d'aucune allocation financière publique, ni en termes de subvention, ni en

termes d'avantages fiscaux. La plupart des IES privées n'a pas pu obtenir le statut d'institution d'utilité publique, les privant ainsi de ressources publiques.

Des handicaps sérieux de génération de ressources propres

Contrairement aux opinions souvent exprimées par les acteurs publics de gestion de l'enseignement supérieur, les IES privées sont confrontées à de sérieuses difficultés dans la réalisation d'activités génératrices de ressources propres. Les principales difficultés rencontrées sont relatives (i) à la faiblesse du taux de recouvrement des frais de scolarité facturés aux bénéficiaires et à leurs familles et (ii) aux difficultés liées à la contestation du droit des IES privées de participer aux appels d'offres sur le marché de la prestation de services et de l'expertise.

Les problèmes de recouvrement des recettes des IES privées

Les promoteurs des écoles privées sont unanimes à affirmer qu'aucune IES privée ne parvient à recouvrer plus 70% des frais de scolarités dus par les auditeurs. En effet, plusieurs auditeurs non solvables sont maintenus dans ces IES en sollicitant d'être considérés comme des « cas sociaux », aggravant ainsi le manque à gagner qu'enregistrent les écoles.

En outre, la plupart des familles ne sont pas en mesure de dégager un budget pluriannuel pour assurer le paiement des frais de scolarité de leurs enfants. Cette situation d'instabilité budgétaire des ménages est le plus souvent à la base de l'accumulation des arriérés de paiement irrécupérables par les IES privées.

Enfin, face aux cas sociaux, notamment en ce qui concerne les étudiants particulièrement brillants, la plupart des IES accordent des bourses aux élèves de familles pauvres afin de créer une émulation et renforcer leurs résultats.

Des handicaps sérieux sur le marché des appels d'offres

Les IES privées rencontrent aussi de nombreux problèmes dans la génération de ressources par le biais des prestations de services sur le marché des appels d'offres publics. Les acteurs des IES privées estiment être défavorisés sur ce marché car ils constatent que les opérateurs économiques, notamment certains ordres professionnels, estiment en général qu'une école ne doit pas les concurrencer sur le marché des appels d'offres publics. Ceci a pu même conduire à un procès en concurrence illégale. Aussi, pour soumissionner à des marchés publics, les IES privées sont obligées de s'associer en consortium avec des IES publiques qui, elles, sont en général moins contestées lors des appels d'offres.

Des handicaps de financement liés à l'absence ou à l'obsolescence de textes réglementaires des écoles privées

Les acteurs des IES privées soulignent plusieurs handicaps de financement liés à l'absence ou à l'obsolescence des textes réglementaires concernant l'enseignement privé. En effet, aucun texte réglementant la fiscalité spécifique aux IES privées n'a été adopté si bien que la plupart des promoteurs des IES privées estiment que ces institutions sont traitées comme des entreprises privées alors que leur domaine d'intervention est, à leurs yeux, non marchand.

Par ailleurs, le texte le plus important attendu par ces IES est celui relatif au cahier des charges des écoles privées. Face à ce vide juridique, les acteurs des IES privées sont frustrés d'être accusés de ne pas appliquer un cahier des charges dont les textes réglementaires ne sont pas entièrement et définitivement adoptés.

Par ailleurs, les IES ne parviennent pas à obtenir le statut d'« institution d'utilité publique » afin de bénéficier de l'allocation de ressources publiques comme les subventions de l'Etat.

Les problèmes liés aux interactions négatives avec les IES publiques

Les acteurs des IES privées signalent des interactions négatives avec les pratiques et la gouvernance des IES publiques.

Le premier de ces handicaps est relatif aux menaces de contagion des fréquentes grèves que connaissent les IES publiques. A plusieurs reprises, les étudiants des IES publiques en grève ont menacé leurs camarades des IES privées qui avaient tendance à ne pas être solidaires avec eux lors des grèves. Les responsables des IES privées considèrent cette menace d'autant plus sérieusement que l'un des attraits de ces IES est leur stabilité et le respect du calendrier scolaire.

Le deuxième handicap relatif aux interactions négatives avec les IES publiques est le retard accusé par les IES privées dans le démarrage des cours, leurs éventuels étudiants maliens étant en général recrutés parmi les candidats malheureux aux concours d'entrée dans les IES publiques. Plus généralement, les décalages importants dans le démarrage de l'année universitaire des IES publiques obligent souvent les IES privées à différer leur rentrée universitaire et à connaître des retards importants dans le calendrier scolaire et universitaire.

Les handicaps liés à l'accès au crédit

Plusieurs acteurs des IES privées estiment qu'aucune disposition spécifique n'est mise en place pour améliorer leur accès aux crédits sur le marché financier dans des conditions concessionnelles conformes à leur mission de service public contribuant à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement supérieur au même titre que les IES publiques et avec une valeur ajoutée liée à leur adaptabilité au marché de l'emploi.

Plusieurs IES privées sont exclues de l'accès au crédit soutenable à cause notamment des taux d'emprunt dissuasifs appliqués par les institutions bancaires et institutions de micro finance. Leurs responsables estiment que l'Etat pourrait les accompagner par des mesures de cautionnement, de garantie ou d'assurance de risques.

Pourquoi ne pas conventionner des IES privées accréditées pour accueillir les néo-bacheliers ?

Les acteurs des IES privées estiment que, contrairement aux cas isolés de pratiques frauduleuses d'une minorité de promoteurs d'IES, la confiance pourrait s'installer entre l'Etat et les IES privées si toutes les parties étaient encadrées par des textes réglementaires consensuels adoptés. Ces textes réglementaires concernent le cahier des charges des écoles et la pratique d'une assurance qualité conditionnant le conventionnement des IES privées ayant au préalable été accréditées par l'AMAQ-Sup.

Pour le moment, les dérives et les mauvaises pratiques enregistrées au niveau de l'expérience d'orientation des élèves du secondaire dans des institutions privées sont évoquées pour remettre en cause cette démarche de conventionnement pourtant adoptée par la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest qui ont réalisé des progrès importants dans l'enseignement supérieur ces dernières années comme, on l'a vu plus haut, le Sénégal et la Côte d'Ivoire.
