

GUIDE RELATIF AU SUIVI DES BUDGETS NATIONAUX DE L'ÉDUCATION

Février 2019

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Partenariat mondial pour l'éducation ou la Banque mondiale, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, frontières ou limites.

Publié par le Partenariat mondial pour l'éducation

1850 K Street N.W., Suite 625, Washington, DC, 20006, États-Unis

Avenue Marnix 17, 2^{ème} étage, B-1000 Bruxelles, Belgique

www.partenariatmondial.org

E-Mail: information@globalpartnership.com

Photo de couverture: Des étudiants lèvent la main dans une salle de classe à Madagascar.

Crédit photo: GPE/Carine Durand

Droits et licences



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (IGO CC BY 3.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Conformément aux termes de cette licence, il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales

Remerciements

Le présent guide a été préparé par le Secrétariat du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) pour faciliter le dialogue au niveau national en vue de permettre un suivi efficace de l'allocation des ressources nationales au secteur de l'éducation. Il a été élaboré dans le cadre d'un processus consultatif auquel ont participé des représentants des pays en développement partenaires du GPE, des partenaires de développement, des experts du financement de l'éducation, des organisations de la société civile et des organismes de recherche. Un groupe représentant divers partenaires éducatifs et membres du GPE a été constitué pour évaluer les travaux à l'issue des consultations.

Le Secrétariat du GPE tient à remercier les membres de ce groupe qui, riches de leur vaste expérience sur les budgets de l'éducation aux niveaux mondial et national, ont apporté de précieuses contributions à la conception et à l'élaboration de ce guide. Le Secrétariat salue les contributions écrites et les observations des personnalités qualifiées suivantes qui ont participé aux discussions : Umbreen Arif (Banque mondiale, Pakistan), Jennifer Asman (UNICEF), Liv Jennifer Bjornestad (UNICEF), Anne Brooks (DFID), Mathieu

Brossard (UNICEF), Ousmane Diouf (UNESCO/IPE), Salman Humayun (I-SAPS, Pakistan), Sachiko Kataoka (Banque mondiale), Blandine Ledoux (UNICEF), Suezan Lee (USAID), Élise Legault (UNESCO/ISU), Guy Wembo Lombela (ministère de l'éducation, RDC), Grace Manyongaske (ZANEC, Zambie), Lancelot Mutale (ministère de l'Éducation, Zambie), Lamulo Nsanja (KfW, Malawi), David Gerishom Otiato (Commission nationale du Kenya pour l'UNESCO), Borat Oung (ministère de l'Éducation, Cambodge), Donatella Di Vozzo (Commission européenne), Jo Walker (Campagne mondiale pour l'éducation) et Tanya Zebroff (DFID, Tanzanie).

Le processus d'élaboration de ce guide a été dirigé par Raphaëlle Martinez et Muhammad Tariq Khan au sein du Secrétariat du GPE. L'auteur principal est Arushi Terway et la coordination et le soutien technique ont été fournis par Margaret Irving, Tongai Makoni, Karen Mundy, Serge Péano et Marc-Antoine Percier. Nous remercions tout particulièrement nos collègues qui ont joué un rôle essentiel dans la finalisation de ce guide : Krystyna Sonnenberg, Renata Harper, Karolina Jeznach, et Françoise Philippe.

Table des matières

1	Remerciements
3	Sigles et acronymes
4	Chapitre 1. Introduction
7	Chapitre 2. Comprendre les budgets
8	2.1 Qu'est-ce qu'un budget ?
8	2.2 Flux financiers : Recettes et dépenses
14	2.3 Cycle budgétaire
17	2.4 Quels sont les principaux acteurs du processus budgétaire ?
18	2.5 Présentation des budgets
22	2.6 Processus de double budgétisation
25	Chapitre 3. Concertation et suivi du budget national de l'éducation : promouvoir la participation des partenaires
26	3.1 Introduction
26	3.2 Sources d'information et de données
28	3.3 Phase 1 : Formulation du budget
34	3.4 Phase 2 : Approbation du budget
36	3.5 Phase 3 : Exécution du budget
41	3.6 Phase 4 : Évaluation du budget
45	Glossaire

Sigles et acronymes

APD	Aide publique au développement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CNE	Comptes nationaux de l'éducation
GLPE	Groupe local des partenaires de l'éducation
GPE	Partenariat Mondial pour l'éducation (de l'anglais Global Partnership for Education)
ISU	Institut de Statistiques de l'UNESCO
ODD	Objectifs de développement durable
OSC	Organisations de la société civile
PSE	Plan sectoriel de l'éducation
PIB	Produit intérieur brut
SIGF	Système d'information pour la gestion financière
SIGE	Système d'information de gestion de l'éducation

Chapitre 1.

Introduction

L'ambitieux engagement de l'*objectif de développement durable 4 (ODD 4)* met la communauté internationale, administrations nationales comprises, au défi de fournir un financement adéquat pour « assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ». La Commission internationale pour le financement de possibilités d'éducation dans le monde estime que les pays à revenu faible ou intermédiaire devront plus que doubler leurs dépenses publiques nationales allouées chaque année à l'éducation pour atteindre 3 000 milliards de dollars d'ici à 2030, contre 1 200 milliards de dollars actuellement, tout en veillant à mieux gérer leurs ressources financières¹.

Le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) est un partenariat multipartite d'envergure mondiale qui vise à renforcer les systèmes éducatifs dans les pays à revenu faible, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays fragiles ou touchés par un conflit pour faire en sorte d'assurer à tous un accès équitable à une éducation de qualité. L'une des particularités du GPE est d'aider les pouvoirs publics à élaborer et financer la mise en œuvre de plans sectoriels de l'éducation (PSE) solides qui favorisent l'équité et les apprentissages. Il utilise les compétences et les financements mis à disposition par des bailleurs de fonds, des gouvernements de pays en développement, des organisations internationales, des représentants de la société civile, des associations d'enseignants, des opérateurs privés et des organisations caritatives pour obtenir les résultats escomptés, avec une attention particulière portée à la redevabilité mutuelle.

Le Partenariat mondial reconnaît que si l'aide extérieure peut largement contribuer à combler les déficits de financement, **la pérennité des systèmes et des résultats éducatifs dépend des efforts déployés à l'échelon national pour financer l'éducation et garantir la solidité des systèmes de gestion des finances publiques**. La part des dépenses d'éducation dans le budget national, provenant notamment de ressources

intérieures, sert désormais de référence pour évaluer la crédibilité et la viabilité des politiques éducatives nationales.

La participation des *partenaires locaux de l'éducation* à la concertation sur l'action à mener et au suivi du financement de l'éducation et de l'allocation des dépenses peut être déterminante pour plaider en faveur d'allocations budgétaires et de dépenses nationales appropriées et assurer le suivi d'une gestion financière efficace et transparente.

S'inscrivant dans la continuité du document Éducation 2030 : Déclaration d'Incheon et Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'Objectif 4 de développement durable, le présent *guide relatif au suivi des budgets nationaux de l'éducation* repose sur les principes de financement de l'éducation suivants :

- **accroître le financement public de l'éducation** : accroître la part du budget national consacrée à l'éducation jusqu'à atteindre les niveaux recommandés à l'échelle internationale, à savoir 15 à 20 % des dépenses publiques d'éducation et 4 à 6 % du produit intérieur brut (PIB)²,
- **améliorer la disponibilité et l'utilisation des données** : améliorer la disponibilité, le suivi, la transparence et l'utilisation des données financières, ventilées par sous-secteur de l'éducation, y compris les données sur l'ampleur et la nature des dépenses d'éducation supportées par les ménages,
- **donner la priorité à ceux qui en ont le plus besoin** : allouer et utiliser les ressources de l'éducation de manière à favoriser l'équité et l'inclusion, et agir en faveur des populations les plus marginalisées, notamment les filles et les enfants vivant dans des zones affectées par les conflits,
- **accroître l'efficacité et la redevabilité** : assurer une utilisation plus efficace des ressources

1 Commission internationale pour le financement de possibilités d'éducation, *La génération d'apprenants : Investir dans l'éducation pour un monde en pleine évolution* (septembre 2016). Voir : <http://report.educationcommission.org/downloads/>.

2 Le Plan stratégique 2016–2020 du GPE fixe à 20 % les dépenses publiques totales que les pays partenaires doivent consacrer à l'éducation. Les pays qui sollicitent des financements pour la mise en œuvre de programmes sectoriels de l'éducation s'engagent à accroître progressivement leur niveau d'allocations et de dépenses pour atteindre 20 % de leur budget total à l'éducation.

existantes grâce à l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité.

L'objectif premier de ce guide est donc de permettre aux Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE)³ de jouer leur rôle de plate-forme multipartite de concertation et de suivi au niveau national pour promouvoir la redevabilité mutuelle au sein du secteur de l'éducation en les dotant de connaissances de base sur les budgets du secteur et d'améliorer leur participation à la concertation et au suivi lors de la préparation du budget et de la gestion des dépenses connexes.

À cet effet, le chapitre 2 fournit des informations de base sur les concepts et éléments essentiels des budgets nationaux et des budgets de l'éducation. Après un exposé de concepts généraux tels que les *dépenses* et les *recettes*, il aborde les *structures budgétaires* et les *systèmes de classification*. Il peut servir de guide de référence pour éclairer les éléments clés d'un système budgétaire. Le *glossaire* des principaux termes figurant à la fin du présent document constitue également une source de référence utile.

Le chapitre 3 contient des informations plus approfondies sur les *diverses étapes du cycle budgétaire* et les activités relatives, accompagnées d'indications sur les *possibilités de participation des partenaires de l'éducation aux activités de concertation et de suivi* à ces différentes étapes et leur importance. Les questions proposées dans ce chapitre ne sont pas exhaustives et visent plus précisément à illustrer les moyens d'action dont disposent les partenaires au cours des différentes étapes du cycle budgétaire.

Le présent guide entend servir de base et d'introduction aux éléments clés des budgets de l'éducation. Un guide des ressources sera publié ultérieurement. Il contiendra une bibliographie annotée recensant d'autres sources documentaires sur les budgets gouvernementaux et le financement de l'éducation émanant de divers partenaires et organisations. Les lecteurs sont invités à consulter les autres sources documentaires citées dans le présent guide et dans une sélection des ressources à paraître, pour enrichir leurs connaissances.

3 Un terme générique utilisé par le Partenariat mondial pour l'éducation pour désigner le groupe multipartite en charge de la coordination du secteur dans un pays.

Chapitre 2. Comprendre les budgets

2.1 Qu'est-ce qu'un budget ?

Un budget national est un document établi par l'État qui expose le plan de financement de l'exercice budgétaire, à savoir les recettes (montants à percevoir) et les dépenses (sommes à payer) prévisibles. Le budget national est le principal document décrivant le cadre juridique dans lequel les organismes gouvernementaux gèrent les fonds publics, c'est-à-dire les obligations, engagements et priorités concernant les dépenses consacrées aux services publics. Le budget peut être considéré comme le *contrat qui définit ce que l'État fournit en échange des prélèvements fiscaux et des financements des citoyens et des bailleurs*.

Le processus budgétaire est généralement initié par le ministère des Finances⁴, avec le concours de divers ministères d'exécution, et soumis à l'organe législatif au Parlement pour examen et approbation. Une fois approuvé, le budget acquiert force de loi et devient le *budget approuvé ou prévisionnel*. Différents services du gouvernement et des ministères d'exécution sont ensuite autorisés à utiliser ce budget approuvé (loi de finances) pour financer des services publics via des fonds publics (*budget exécuté*). Le suivi des dépenses budgétaires approuvées est essentiel pour comprendre le processus d'allocation des ressources selon les priorités de l'État, tandis que le suivi des dépenses effectives indique la capacité des entités publiques à dépenser les crédits conformément au budget approuvé.

2.2 Flux financiers : Recettes et dépenses

L'approche et le mode de présentation du budget varient selon les pays (section 2.5). En revanche, le produit final (le document budgétaire), liste le flux de recettes provenant de toutes les sources comme des dépenses nécessaires à la prestation des services publics.

2.2.1 Recettes

Les recettes consignées dans le document budgétaire représentent les montants que l'État reçoit de diverses sources pour financer la prestation des services publics. Dans la plupart des pays, les fonds proviennent en majeure partie des *recettes fiscales* et également, en proportion variable, de *l'aide extérieure* et d'*emprunts publics* divers. Il est important de comprendre les *sources* des recettes budgétaires, car elles ont une incidence sur la viabilité du budget.

Recettes fiscales et non fiscales—Les ressources intérieures proviennent essentiellement des prélèvements (de droits et taxes) opérés par le gouvernement national sur les opérations économiques. Dans les systèmes fondés sur la décentralisation budgétaire, les taxes peuvent être prélevées au niveau des états ou des provinces, en plus du niveau national. Les taxes représentent

4 Ou, plus rarement, le ministère du Budget.

généralement l'essentiel des recettes nationales ; le montant des recettes publiques dépend donc principalement de la capacité de prélèvement de l'État, souvent faible dans les pays dotés d'une économie à forte composante informelle (des exemples de différentes taxes sont donnés dans le glossaire dans l'annexe 1). Les recettes non fiscales comprennent les recettes des entreprises d'État, les amendes, les intérêts perçus, les contributions sociales, les divers droits prélevés pour certains services publics, etc.

Aide extérieure—L'aide extérieure ou Aide publique au développement (APD) octroyée par les organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux prend essentiellement la forme de subventions et de prêts concessionnels (prêts accordés à des conditions préférentielles, que ce soit des taux d'intérêt inférieurs aux conditions du marché ou des délais de grâce plus longs). La dépendance d'un pays à l'égard de l'aide extérieure peut être source de difficultés, du fait du caractère imprévisible, instable et politiquement sensible de cette aide. L'aide extérieure est intégrée dans le financement et la budgétisation du secteur de l'éducation au moyen des trois grands mécanismes suivants :

1. **L'appui budgétaire général** permet aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux de fournir au pays bénéficiaire des fonds destinés à l'ensemble de son budget national. Ces fonds sont directement transférés au Trésor par le biais du ministère des Finances. Ils ne sont pas affectés à un secteur ou à un programme particulier, mais servent plutôt à financer les priorités nationales.
2. **L'appui budgétaire sectoriel** est comparable à l'appui budgétaire général, mais il est alloué à un seul secteur (par exemple, la santé ou l'éducation) sans toutefois être affecté à un programme particulier de ce secteur. Il est censé financer les priorités sectorielles définies par le gouvernement bénéficiaire.
3. **L'appui aux programmes/projets** est financé par les bailleurs pour des projets ou des programmes spécifiques. Ces types de fonds sont dits inscrits *au budget* lorsqu'ils sont directement appliqués au budget gouvernemental, comme l'appui budgétaire général ou sectoriel. Néanmoins, une partie de l'aide ne transite pas par le budget gouvernemental ou n'est *pas inscrite au budget* ; elle est directement allouée à un projet ou à un programme particulier et est gérée par l'organisme de financement.

Emprunts publics—Le gouvernement peut également emprunter des fonds sous forme de prêts non concessionnels consentis par des banques multilatérales ou commerciales ou sous forme de produits financiers (comme des obligations ou des bons du Trésor) vendus sur les marchés de capitaux nationaux ou internationaux. Techniquement, les emprunts publics ne sont pas classés comme des sources de recettes (car ils doivent être remboursés), mais ils alimentent le budget gouvernemental. Ils ne sont d'ordinaire pas inscrits au poste Recettes du budget, mais plutôt au poste Financement au titre du *financement du déficit*.

ENCADRÉ 1. L'ÉDUCATION ET LA MOBILISATION DE RESSOURCES INTÉRIEURES

La capacité des pouvoirs publics à générer des recettes à partir de sources de financement intérieur est essentielle pour assurer un financement prévisible et durable. La mobilisation de ressources intérieures pour l'éducation dépend de deux facteurs : i) la taille du budget gouvernemental ou le volume total des recettes publiques et ii) la part du budget de l'éducation dans le budget gouvernemental total. Pour augmenter le montant total du financement disponible pour le secteur de l'éducation, les pays devraient accroître leur budget gouvernemental total ainsi que la part du budget consacrée à l'éducation.

Une part importante du budget total est financée par les recettes fiscales de l'État, notamment par l'impôt sur le revenu et sur les bénéfices, les taxes sur les biens et services de même que les droits prélevés sur la propriété ou la cession de biens immobiliers. Les recettes fiscales sont considérées comme la source de revenus la plus prévisible à long terme, car elles sont corrélées avec le niveau d'activité économique du pays qui est, en règle générale, relativement stable, même dans les pays à faible revenu, fortement tributaires de l'aide. Un échantillon de 56 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure établi en 2014 montre que les recettes générées à l'échelon national (recettes fiscales) représentent, en moyenne, plus de 86 % des dépenses d'éducation inscrites au budget. À titre de comparaison, ces recettes fiscales financent, en moyenne, 74 % des dépenses du secteur de la santé, 57 % des dépenses du secteur agricole et 25 % des dépenses du secteur de l'eau et de l'assainissement⁵.

Les recommandations internationales préconisent que les pays utilisent entre 15 et 20 % de leur PIB pour financer leurs budgets nationaux.^{6,7} Cependant, en 2014, le volume moyen des recettes fiscales rapporté au PIB des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure se chiffrait à 12,5 %, c'est-à-dire largement en deçà de ce seuil. Lorsque les recettes fiscales d'un État ne sont pas suffisantes, les ressources disponibles pour financer les services publics, dont l'éducation, sont faibles.

Deux indicateurs sont généralement utilisés pour évaluer la part du financement intérieur consacrée à l'éducation dans le budget national⁸ :

1. **Pourcentage du budget total du gouvernement.** Le Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'Objectif 4 de développement durable recommande de consacrer au moins 15 à 20 % du budget gouvernemental total à l'éducation. Cet indicateur permet d'évaluer l'importance accordée par l'État aux dépenses d'éducation. Ainsi, lorsque le budget total augmente ou diminue d'une année sur l'autre, alors que la part consacrée à l'éducation demeure inchangée, cela indique un engagement constant de l'État en faveur de l'éducation.
2. **Pourcentage du PIB.** Le Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'Objectif 4 de développement durable recommande de consacrer au moins 4 à 6 % du PIB à l'éducation. Cet indicateur permet d'évaluer la capacité budgétaire de l'État, c'est-à-dire sa capacité à générer des recettes fiscales suffisantes pour financer des dépenses publiques en rapport avec la taille de l'économie du pays. Un ratio PIB/dépenses d'éducation-relativement bas n'indique pas nécessairement un faible niveau d'engagement de l'État en faveur du secteur, mais peut simplement témoigner des capacités de recouvrement limitées de son administration fiscale, pouvant se traduire par un faible volume de ressources allouées au secteur en valeur absolue.

Les estimations de l'équipe chargée du Rapport mondial de suivi sur l'éducation concernant 67 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure indiquent que, en 2015, si les pouvoirs publics avaient légèrement accentué leurs efforts de recouvrement et consacré 20 % de leur budget total à l'éducation, ils auraient pu allouer 153 milliards de dollars de plus au secteur et porter ainsi de 3 à 6 % la part moyenne du PIB consacrée à l'éducation⁹.

Certains pays sont encore loin d'atteindre cet objectif, avec une moyenne mondiale de 14,1 % des dépenses publiques totales et 4,7 % du PIB consacrés à l'éducation en 2015. L'aide mondiale à l'éducation rapportée à l'aide totale versée a également baissé ces dernières années, de 10 % de 2009 à 6,9 % en 2015¹⁰.

5 Walker, J. et K. J. Mowé. 2016. *L'importance du financement : une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation*. Johannesburg : Campagne mondiale pour l'éducation.

6 Voir : « What Will It Take To Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment (PNUD, 2010) et "Domestic Tax and Education » (rapport de synthèse d'ActionAid destiné à la Commission internationale pour le financement de possibilités d'éducation dans le monde, 2016).

7 Voir la publication en anglais : Vitor Gaspar, Laura Jaramillo and Philippe Wingender. 2016. *Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?* Washington, DC : Fonds Monétaire International.

8 Adapté de Walker, J. et K. J. Mowé. 2016. *L'importance du financement : une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation*. Johannesburg : Campagne mondiale pour l'éducation.

9 Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous. 2014. Note technique préparée pour le Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2013/2014 : *Enseigner et apprendre : Atteindre la qualité pour tous*. Paris : UNESCO.

10 Rapport mondial de suivi sur l'Éducation. 2017. *Rendre des comptes en matière d'éducation : Tenir nos engagements*. Paris : UNESCO.

2.2.2 Dépenses

Les dépenses figurant dans le document budgétaire correspondent aux *dépenses autorisées pour divers aspects de la prestation de services publics par les administrations et les ministères d'exécution*. On peut distinguer deux types de dépenses : les *dépenses de fonctionnement* et les *dépenses en capital*. Il est cependant à noter que l'interprétation et la classification des dépenses de fonctionnement et en capital dans les budgets varient fortement d'un pays à l'autre.

Les **dépenses de fonctionnement** (parfois appelées « budget de fonctionnement ») sont engagées par l'État pour assurer les opérations courantes pendant l'exercice budgétaire et ne servent pas à financer la création ou l'acquisition d'actifs immobilisés. Elles comprennent les salaires, les loyers, les équipements de bureau, les intérêts d'emprunt et l'entretien des actifs immobilisés. Selon les modalités de la transaction économique, le budget de fonctionnement peut toutefois inclure des dépenses en capital (par exemple, pour des équipements tels que des ordinateurs ou des tableaux, etc.).

Les **dépenses** en capital sont des dépenses relatives à des actifs ayant une durée de vie supérieure à un an. Parmi ces actifs figurent les équipements, les terrains, les bâtiments, ainsi que les frais juridiques et les autres frais de mutation associés à un bien. Dans le cas de projets d'équipement (construction d'écoles, par exemple), toutes les dépenses connexes sont également considérées comme des dépenses en capital. La valeur totale de l'actif est enregistrée l'année de son acquisition. Cela dit, comme indiqué plus haut, certaines dépenses en capital peuvent apparaître dans le budget de fonctionnement.

L'interprétation et la classification des dépenses de fonctionnement et en capital dans un budget sont très variables d'un pays à l'autre. Les différences de présentation du budget peuvent accentuer les différences entre les pays en ce qui concerne

l'enregistrement des dépenses en capital et des dépenses de fonctionnement.

Certains pays établissent un *budget de développement* distinct (parfois appelé *budget d'investissement*) pour enregistrer des projets bénéficiant d'un financement externe (dans le but de consigner séparément les projets financés par les bailleurs). Mais le budget de développement/investissement peut aussi englober des fonds internes pour des postes budgétaires classés en projets d'investissement. Il est alors possible de comptabiliser dans ce budget des dépenses de fonctionnement (de formation, notamment). La situation peut se compliquer lorsque les pays incluent dans leur budget en capital, en plus des dépenses d'investissement effectivement engagées, des montants importants de *dépenses de fonctionnement orientées vers le développement*, essentiellement financées par les bailleurs¹¹.

Le *budget élargi de développement/investissement* est souvent le meilleur indicateur des dépenses en capital. À titre d'exemple, le Government Spending Watch (GSW), classe tous les financements de projets par les bailleurs en *dépenses en capital* dans les budgets gouvernementaux, tout en notant qu'« une grande partie des dépenses en capital financées par les bailleurs, bien que faisant référence à des projets, comprend des dépenses ne portant pas sur des équipements »¹². Concrètement, même si les concepts de *dépenses de développement/investissement* et de *fonctionnement* ne sont pas équivalents, les rapports financiers nationaux ne distinguent souvent pas clairement les *dépenses de fonctionnement* et en capital et permettent uniquement de séparer les dépenses de *fonctionnement* et les dépenses de *développement*.

Qui plus est, la répartition des dépenses entre le budget de fonctionnement et le budget en capital est aussi fortement contestée dans les pays. En règle générale, les salaires des enseignants sont inclus dans le *budget de fonctionnement* et en forment l'essentiel, aux côtés des autres ressources nécessaires à la prestation de services

11 Pour des exemples et des informations complémentaires sur l'intégration des budgets de fonctionnement et en capital « orientés vers le développement », voir <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/CapitalRecurrentIntegration.pdf>.

12 Pour une liste des définitions employées par Government Spending Watch, voir <http://www.governmentspendingwatch.org/component/content/article/8-govt-spending-site/7-definitions-and-sources>

ENCADRÉ 2. PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES D'ÉDUCATION DANS LE BUDGET TOTAL

Lorsque plusieurs entités sont responsables des dépenses d'éducation, il importe de tenir compte de *toutes les dépenses d'éducation pertinentes* pour avoir une vue générale du budget de l'éducation. Outre les dépenses comptabilisées dans les budgets des ministères directement responsables de l'éducation, il convient, dans le cadre de *l'analyse des dépenses totales d'éducation*, de veiller, le cas échéant, à :

- **ajouter** les dépenses d'éducation financées par les ministères autres que ceux directement responsables de l'éducation (ministère de la Santé, ministère du Développement social, etc.),
- **soustraire** toutes les dépenses autres que les dépenses d'éducation financées par le ministère de l'Éducation. En particulier, si un ministère est directement responsable de l'éducation et d'un autre secteur, les dépenses afférentes à cet autre secteur sont à exclure (dans le cas d'un ministère de l'Éducation et des Sports, toutes les activités liées aux sports sont à exclure du calcul des dépenses d'éducation),
- **ajouter** les contributions sociales associées aux dépenses de personnel du secteur éducatif lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le budget du ministère de l'Éducation (paiements versés aux caisses de retraite du personnel),
- **ajouter** toutes les dépenses d'éducation du niveau sous-fédéral, lorsqu'elles ne sont pas inscrites au budget national. Dans certains systèmes fondés sur la décentralisation budgétaire (section 2.2.3), où les administrations régionales (états/provinces) et locales perçoivent localement des recettes pour les allocations budgétaires, les dépenses sous-fédérales ne figurent pas toujours dans les documents budgétaires nationaux.

ordinaires (manuels scolaires, uniformes, etc.). Dans les débats budgétaires, il n'est pas rare que ces ressources soient assimilées à des *investissements dans la qualité de l'éducation*. Ainsi, dans certains contextes, ces ressources apparaissent dans le *budget de développement/capital*, car elles sont considérées comme des investissements dans la qualité de l'éducation. De plus, dans le cadre d'un engagement politique ponctuel en faveur de l'augmentation des investissements (conception de nouveaux manuels, par exemple), il est possible de classer les manuels dans le *budget en capital*. Cependant, le remplacement ou la distribution de nouveaux manuels à partir de matériel existant peut être comptabilisé dans le *budget de fonctionnement*.

Les dépenses du secteur de l'éducation font d'ordinaire référence aux dépenses publiques engagées par tous les ministères directement responsables de la prestation de services éducatifs (ministère de l'Éducation de base, ministère de l'Enseignement supérieur, etc.) et excluent en général les dépenses privées d'éducation (principalement prises en charge par les ménages). Par souci de simplification, l'expression *ministère de*

l'Éducation utilisée dans la suite du document désigne tous les ministères directement responsables de la prestation de services éducatifs.

2.2.3 Gestion financière décentralisée

Les parties prenantes à l'élaboration et à l'exécution du budget peuvent se trouver à différents échelons gouvernementaux/ministériels en fonction du degré et du type de décentralisation du pays. Dans un système centralisé, où le pouvoir de décision est concentré au niveau central ou national, l'administration centrale décide du mode de collecte et d'utilisation des ressources au niveau des écoles. Dans un système plus décentralisé, où certains pouvoirs de décision sont transférés de l'administration centrale aux entités régionales (Éthiopie, Ghana, Pakistan, etc.), les administrations des états ou des provinces peuvent disposer d'un certain degré de souplesse ou d'autonomie en matière d'allocation des ressources.

La majorité des systèmes éducatifs se situent dans un « continuum de décentralisation » dans lequel les diverses fonctions de décision et de gestion sont

TABLEAU 1 : DIMENSIONS DE LA DÉCENTRALISATION ET APPLICATION AU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

TYPE DE DÉCENTRALISATION	DÉFINITION	ADMINISTRATIVE	BUDGÉTAIRE	POLITIQUE
Déconcentration	La déconcentration désigne la réorganisation de la prise de décision au sein du ministère de l'Éducation et de l'administration nationale. Dans un système déconcentré, la responsabilité incombe pleinement à l'État, mais l'administration est confiée aux bureaux des régions/états ou districts.	Les décisions et la responsabilité en matière de gestion sont transférées aux bureaux régionaux de l'administration centrale et du ministère de l'Éducation.	Les responsables régionaux disposent de pouvoirs accrus en matière d'allocation et de réallocation des budgets.	Des organes régionaux élus sont créés pour conseiller les responsables régionaux.
Dévolution	La dévolution désigne le transfert permanent des responsabilités décisionnelles en matière d'éducation, depuis l'administration centrale vers les niveaux d'administration infranationaux tels que les provinces, les municipalités et les districts.	Les gestionnaires responsables du secteur de l'éducation sont nommés par des fonctionnaires locaux ou régionaux.	Les administrations infranationales ont le pouvoir d'allouer les dépenses d'éducation et, dans certains cas, d'en fixer le montant (en augmentant les recettes).	Les fonctionnaires régionaux ou locaux élus sont responsables en dernier ressort de la prestation de services scolaires devant les électeurs et les sources de financement.
Délégation	La délégation , ou autonomie scolaire, désigne le transfert administratif ou juridique des responsabilités à des organes directeurs élus ou nommés tels que des conseils d'établissement, des comités de gestion ou des conseils d'administration des écoles.	Les chefs ou les conseils d'établissement sont dotés des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions concernant le personnel, le programme scolaire et certaines dépenses.	Les chefs ou les conseils d'établissement reçoivent un financement de l'État et peuvent allouer les dépenses et percevoir des recettes à l'échelon local.	Les conseils d'établissement sont élus ou nommés et peuvent être habilités à nommer les chefs d'établissement.

Source : Weidman, J. C. et R. DePietro-Jurand. 2011. *Decentralisation : A Guide to Education Project Design Based on a Comprehensive Literature and Project Review*. EQUIP2 State-of-the-Art Knowledge in Education. Washington, DC : FHI 360 et USAID.

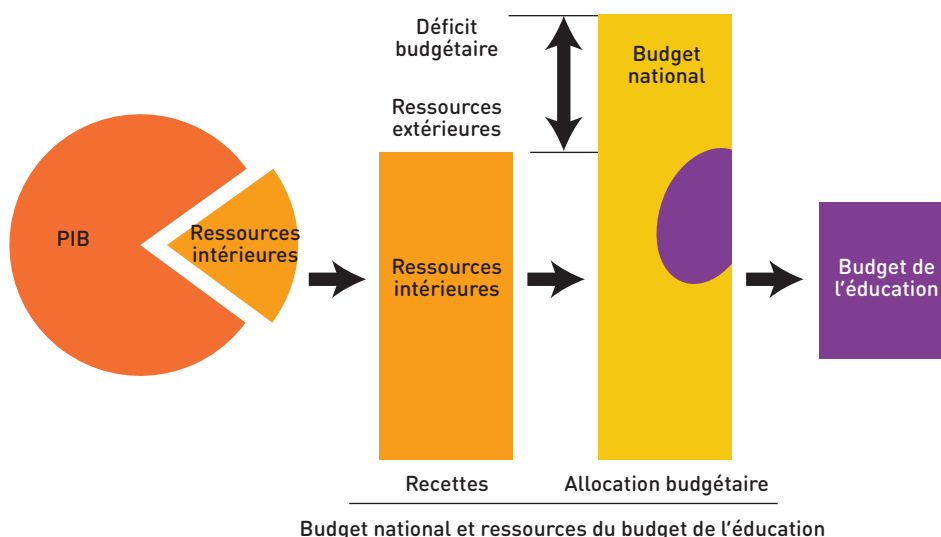
décentralisées à différents échelons d'administration. Le tableau 1 présente les *trois principaux types de décentralisation* ainsi que des exemples illustrant la mise en œuvre de leurs fonctions de gouvernance, y compris la décentralisation budgétaire.

La décentralisation de la prise de décision est souvent motivée par ses effets positifs attendus, en l'occurrence une réduction des coûts, une amélioration

de l'efficacité des dépenses et un renforcement de la redevabilité vis-à-vis des parents et des autres partenaires de l'éducation. Dans les pays où le financement local représente un aspect essentiel de la décentralisation, les administrations des états ou des provinces peuvent également être chargées de générer des recettes pour compléter les transferts de l'administration centrale¹³.

13 Pour de plus amples informations sur la décentralisation du système éducatif, y compris la décentralisation budgétaire, voir : Winkler, D. et A. Gershberg. 2003. *Education Decentralisation in Africa : A Review of Recent Policy and Practice*. Washington, D.C. : La Banque mondiale et Winkler, D. et B-L. Yeo. 2007. *Identifying the Impact of Education Decentralisation on the Quality of Education*. Document de travail EQUIP2. Washington, D.C. : AED et USAID.

FIGURE 1 : DU PIB AU BUDGET DE L'ÉDUCATION



Source : Adapté de « Guide méthodologique pour l'analyse sectorielle de l'éducation », UNESCO, Banque mondiale, UNICEF et GPE, 2015.

2.2.4 Équilibre du budget

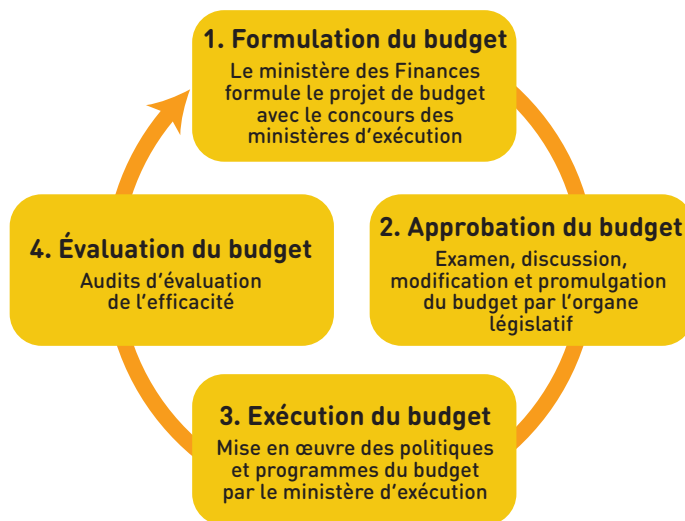
Les dépenses et les recettes publiques s'équilibrent rarement au cours d'un exercice donné. Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes, le budget est *déficitaire* ; dans le cas contraire, il est *excédentaire*. Il est particulièrement important d'analyser les conséquences d'un déficit budgétaire, car il est habituellement financé par les emprunts publics (section 2.2.1). Tout emprunt met l'État dans l'obligation de rembourser le montant emprunté et de verser les intérêts correspondants (service de la dette), généralement à partir de prélèvements fiscaux futurs et, par là même, d'accroître ses recettes au cours des exercices futurs.

La figure 1 illustre l'articulation des recettes publiques et des allocations budgétaires destinées à l'éducation.

2.3 Cycle budgétaire

Les documents budgétaires sont établis et exécutés tout au long des diverses étapes d'un cycle budgétaire auquel adhèrent (du moins dans une certaine mesure) la plupart des États. Les partenaires de l'éducation doivent absolument connaître le cycle budgétaire d'un pays donné et les autorités concernées (ainsi que leurs fonctions) afin de pouvoir conduire un processus de concertation et de suivi du budget national. Une description générale et simplifiée des principales étapes d'un cycle budgétaire est donnée ci-après. Ces étapes et les activités connexes à mener avec les partenaires sont décrites en détail dans le chapitre 3.

FIGURE 2 : RÉSUMÉ DES ÉTAPES DU CYCLE BUDGÉTAIRE



Source : Adapté de M. Andrews, M. Cangiano, N. Cole, P. de Renzio, P. Krause et R. Seligmann. 2014. *C'est ça la GFP!* Harvard Kennedy School Center for International Development, Document de travail CID N°285. Cambridge MA : Harvard.

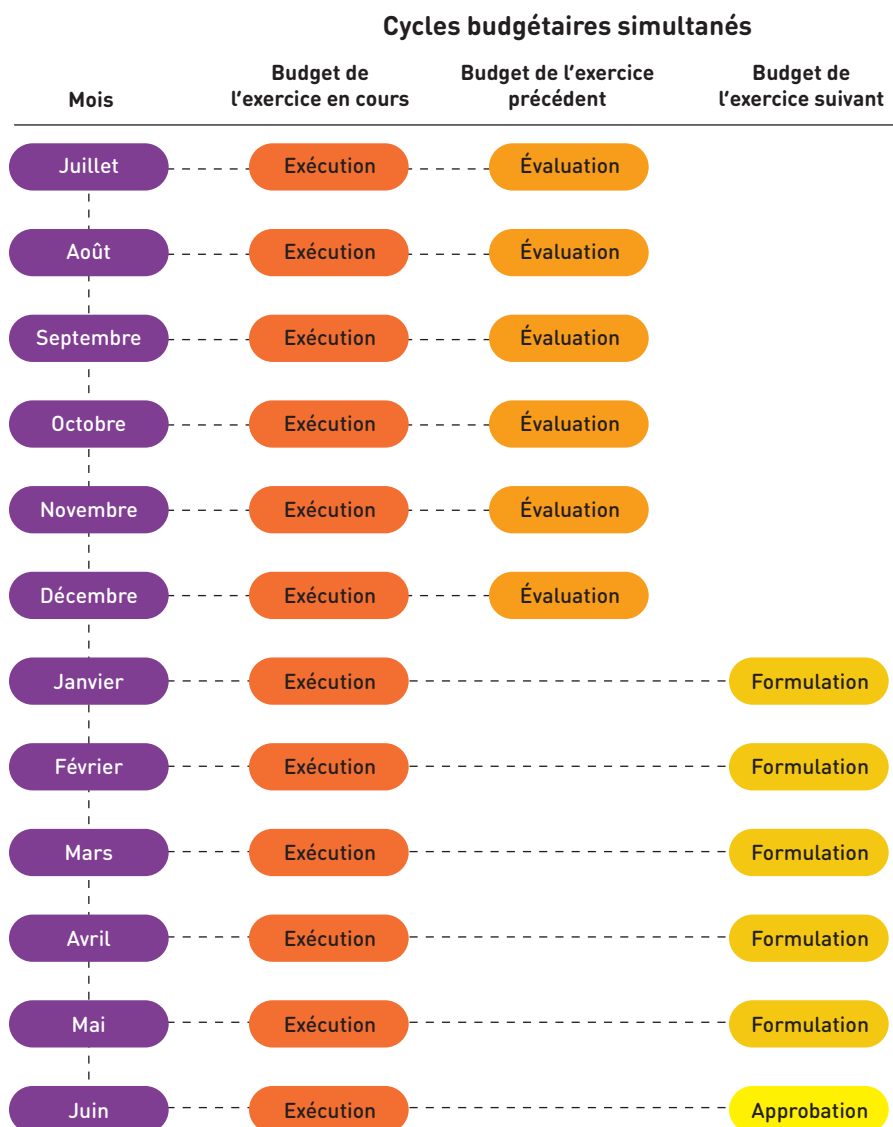
1. La **formulation du budget** est gérée par l'administration centrale (généralement le ministère des Finances) qui élabore un projet de budget à partir d'une analyse macroéconomique. Cette analyse porte sur les recettes publiques prévisibles et les plafonds budgétaires (c'est-à-dire le montant maximum à dépenser) prédéfinis, ainsi que sur les propositions des ministères d'exécution concernant les priorités du secteur et le coût de la prestation des services.
2. L'**approbation du budget** fait référence au moment où l'organe législatif examine, débat et modifie le projet de budget et entérine le budget définitif, souvent appelé loi de finances ou loi portant sur l'ouverture de crédits.

3. L'**exécution du budget** fait référence à la mise en œuvre par l'État, y compris par les ministères d'exécution (le ministère de l'Éducation, par exemple), des politiques et programmes définis dans le budget.
4. L'**évaluation du budget** fait référence à l'audit et à la comptabilisation des dépenses effectives inscrites au budget par rapport aux dépenses prévues et à l'évaluation de leur efficacité.

Le budget est établi pour une période déterminée, généralement d'**un an**, appelée exercice budgétaire, exercice comptable ou année financière. Cette période peut coïncider avec l'année civile commençant le 1^{er} janvier (comme au Bénin, au Ghana ou au Honduras) ou à une autre date, par exemple le 1^{er} octobre (comme au Costa Rica et en Thaïlande), le 1^{er} avril (comme en Afrique du Sud, au Lesotho et au Royaume-Uni) ou le 1^{er} juillet (comme au Kenya, au Malawi, au Pakistan et en Tanzanie). Dans les pays ayant des calendriers nationaux différents, le début de l'exercice peut correspondre à d'autres dates, comme en Afghanistan (calendrier persan) et au Népal (calendrier national Bikram Sambat).

Il n'est pas rare que plusieurs cycles budgétaires se chevauchent au cours d'un même exercice. Les débats qui se déroulent à une étape donnée d'un cycle peuvent influencer sur les décisions prises lors de cycles ultérieurs. Un audit externe des dépenses de l'exercice précédent peut ainsi être réalisé en même temps qu'interviennent la mise en œuvre des politiques définies pour l'exercice en cours et la formulation du budget des exercices suivants. La figure 3 montre un exemple de calendrier budgétaire pour un pays où l'exercice commence en juillet et se termine en juin.

FIGURE 3 : CALENDRIER BUDGÉTAIRE (EXERCICE COMMENÇANT LE 1^{ER} JUILLET)



2.4 Quels sont les principaux acteurs du processus budgétaire ?

Plusieurs acteurs participent dans une plus ou moins large mesure aux différentes étapes du cycle budgétaire. Le tableau 2 fournit un aperçu général et simplifié du rôle des principaux acteurs étatiques dans les quatre principales étapes du processus budgétaire.

TABLEAU 2 : RÔLES DES PRINCIPAUX ACTEURS ÉTATIQUES DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

ACTEUR	RÔLE	FORMULATION	APPROBATIO	EXÉCUTION*	ÉVALUATION	EXEMPLE DE DIFFÉRENCES (CAS DE LA RDC)
Ministère des Finances	Est chargé d'établir le budget gouvernemental et d'émettre des propositions d'allocation de ressources entre les diverses fonctions de l'État.	Oui	Non	Non	Oui	En République Démocratique du Congo (RDC), le ministère du Budget est chargé de la formulation et de l'exécution du budget. Le rôle du ministère des Finances dans la formulation du budget se limite à estimer les recettes totales ; il joue toutefois un rôle clé dans son exécution.
Ministère du Plan (s'il existe)	Est chargé d'élaborer le plan de développement national à long terme et de définir les politiques prioritaires en vue de la formulation du budget.	Oui	Non	Non	Non	En RDC, la majorité des investissements des provinces passent par le ministère du Plan. Celui-ci joue donc également un rôle déterminant dans l'exécution du budget.
Organes législatifs**	Ont le pouvoir d'approuver, de modifier ou d'adopter de nouvelles lois ayant trait à l'éducation. Ont également le pouvoir de demander aux ministères d'exécution de justifier le choix des politiques sectorielles, les allocations et les dépenses budgétaires. Ils peuvent donc influencer sur le budget et réclamer les modifications qu'ils jugent nécessaires.	Non	Oui	Non	Non***	En RDC, le Parlement est également chargé de l'évaluation.
Cour des comptes	Veille à ce que toutes les dépenses publiques soient conformes aux allocations autorisées dans la loi de finances. Rend compte en général directement au corps législatif ou au bureau du Premier ministre ou du Président.	Non	Non	Non	Oui	En RDC, seuls le Parlement et la Cour des comptes jouent un rôle dans l'évaluation.
Ministère de l'Éducation	Prend part à l'élaboration du projet de budget sectoriel de l'éducation, discute de l'allocation des ressources au Parlement et supervise l'exécution du budget.	Oui	Oui	Oui	Oui	En RDC, le Premier ministre discute de l'allocation des ressources. Les ministres de l'Éducation assistent au débat avec les autres experts du gouvernement.

(a continué)

TABLEAU 2: A CONTINUÉ

ACTEUR	RÔLE	FORMULATION	APPROBATIO	EXÉCUTION*	ÉVALUATION	EXEMPLE DE DIFFÉRENCES (CAS DE LA RDC)
Fonctionnaires du secteur de l'éducation	Élaborent les politiques sectorielles et préparent le budget ministériel. Les fonctionnaires des états, provinces ou districts mettent en œuvre les politiques et les budgets gouvernementaux. Supervisent le processus de prestation des services et identifient les problèmes de mise en œuvre des politiques et budgets sectoriels.	Oui	Non	Oui	Non****	
Fonctionnaires des écoles/ administrations locales	Sont chargés de la supervision des fonds au niveau des écoles. Peuvent dresser un bilan des aspects de l'éducation à modifier au niveau local, des ressources reçues et des contraintes observées.	Non	Non	Oui	Non	

Note :

* Par *exécution*, on entend la prestation de services au niveau du secteur de l'éducation. Elle concerne la mise en œuvre des politiques sectorielles, mais pas des réformes macroéconomiques dont le ministère des Finances est responsable.

** Les processus budgétaires participatif peuvent inclure plus activement les organes législatifs lors de la phase de formulation.

*** Les parlementaires ne réalisent pas l'audit, mais ils reçoivent les rapports d'audit et s'appuient sur leurs conclusions pour décider des mesures à prendre.

**** Les agents administratifs des ministères des finances et de l'éducation contribuent à l'élaboration des rapports d'évaluation, mais ne réalisent pas les évaluations.

2.5 Présentation des budgets

Le budget peut servir à différentes fins dans différents contextes ; en tant que tel, aucune classification unique ne peut répondre aux besoins budgétaires de tous les pays. Par conséquent, l'organisation et la présentation des budgets varient selon les pays. Le budget peut être divisé en deux documents distincts, l'un pour les dépenses de fonctionnement (ou budget de fonctionnement), l'autre pour le budget de développement/capital/investissement (sections 2.2.2 et 2.6). Les **quatre principaux systèmes de classification** budgétaires couramment utilisés sont décrits ci-après : la *classification administrative* (identifie le service dépensier, c'est-à-dire l'administration ou l'agence publique qui opère les dépenses), la *classification programmatique* (identifie l'activité ou le programme dont le financement est prévu au budget), la *classification économique* (identifie le type de dépense engagée, c'est-à-dire les salaires, fournitures, etc.), et la *classification*

fonctionnelle (les activités sont organisées en fonction des objectifs généraux auxquels elles sont destinées, par exemple la santé ou l'éducation). La classification fonctionnelle est particulièrement utile pour comparer la répartition des ressources entre les secteurs et n'est donc pas expliquée ci-dessous. Ces trois catégories aident à comprendre l'organisation des dépenses budgétées, c'est-à-dire spécifiquement *qui* dépense *quel* type de dépenses.

La structure du budget ou l'ordre de ces classifications dépend de l'importance que l'État accorde à chaque dimension et de la manière dont ils les articulent entre elles. Certains pays ajoutent une classification par *fonction* ou une *liste de dépenses visant spécifiquement les populations pauvres*. En Zambie, par exemple, le budget repose sur une classification fonctionnelle des dépenses qui comprend, par exemple, la fonction publique générale, la défense, la protection environnementale, la protection sociale, etc.¹⁴

14 République de Zambie 2017. 2018 Budget Address by the Minister of Finance Hon. Felix C. Mutati, MP. Lusaka : Parlement, République de Zambie.

TABLEAU 3: EXEMPLE DE BUDGET PAR POSTE

POSTE	MONTANT TOTAL
Salaires des enseignants	200 000 \$
Manuels	50 000 \$
Ordinateurs	60 000 \$
Entretien des véhicules	10 000 \$
...	... \$
Total pour le ministère de l'Éducation	X millions de dollars

Notez que la présentation des dépenses sous chacune de ces classifications reflète souvent une approche par poste, c'est-à-dire que les dépenses sont répertoriées en fonction des objets de la dépense, ou « postes ». Ces éléments de ligne précisent le montant des fonds alloués à une entrée particulière (et pouvant être dépensés) pour des transactions telles que les salaires, les avantages accessoires, les voyages et le matériel, etc. L'objectif le plus important de ce système budgétaire consiste à introduire des plafonds dans le processus d'allocation budgétaire pour s'assurer que les agences ne dépensent pas au-delà de leurs allocations pour cet article/cet objet.

2.5.1 Classification administrative

La classification administrative identifie l'entité ou l'institution qui engage les dépenses afférentes à la prestation des services publics, c'est-à-dire l'*administration publique qui dépense les recettes*. L'échelon administratif de cette entité dépend du degré de décentralisation de l'administration du pays (section 2.2.3). Une classification administrative des dépenses est utile pour identifier les responsabilités des principaux blocs de dépenses publiques et pour l'administration quotidienne du budget.

Dans certains cas, les institutions non gouvernementales peuvent également recevoir et dépenser des fonds publics. Les fonds sont d'ordinaire transférés par l'administration centrale aux entités des états ou des provinces, puis aux entités locales (les écoles). S'agissant du secteur de l'éducation, les institutions mentionnées dans cette classification sont généralement les suivantes :

L'*administration centrale* est l'échelon d'administration doté d'une autorité politique qui s'étend à l'ensemble du territoire national, comme un gouvernement fédéral. En font partie tous les ministères et toutes les entités placées sous son autorité qui financent des services d'éducation.

Les *administrations régionales (états, régions, ou provinces)* sont responsables des unités géographiques les plus grandes correspondant au découpage politique ou administratif du pays, comme un état, une province, un département ou une région. Ces administrations reçoivent en général des fonds transférés par l'administration centrale. Cependant, dans bon nombre de pays, les administrations régionales sont également habilitées à générer des recettes par prélèvement fiscal ou par d'autres moyens à travers le territoire, à dépenser une partie de ces recettes en accord avec leur propre politique et à désigner ou élire leurs propres représentants.

Les *administrations locales* sont responsables de l'unité géographique la plus petite correspondant au découpage politique ou administratif du pays, comme une municipalité, une ville ou un district. Elles disposent généralement de pouvoirs beaucoup plus limités que les administrations centrales et régionales et ne sont pas toujours habilitées à générer des recettes par le biais de prélèvements fiscaux sur leur territoire.

Les *institutions prestataires de services* reçoivent les financements provenant des divers échelons administratifs et mettent directement en œuvre les activités éducatives destinées aux élèves et étudiants. En font partie les établissements d'enseignement primaire, secondaire, supérieur et universitaire et de formation publics et privés du pays, mais aussi les bureaux administratifs qui fournissent des services d'appui à l'éducation, ainsi que les entités qui mettent en œuvre des activités connexes comme les organismes de gestion des campus ou les unités autonomes de recherche en éducation. En font partie :

1. **Établissements d'enseignement public** : ils fournissent des services éducatifs de base, tels que des activités d'apprentissage et des services auxiliaires. Il s'agit d'établissements d'enseignement primaire, secondaire, supérieur et

universitaire et de formation qui sont contrôlés, gérés et financés par l'État.

2. Établissements d'enseignement privé : ils fournissent des services éducatifs de base, tels que des activités d'apprentissage et d'autres services éducatifs. Il s'agit d'établissements d'enseignement primaire, secondaire, supérieur et universitaire et de formation privés, à but lucratif, à but non lucratif ou communautaires, qui sont contrôlés et directement gérés par une organisation privée, notamment confessionnelle, syndicale ou commerciale. Les établissements privés peuvent être financés en partie ou en totalité par l'État, mais s'ils ne sont pas gérés par l'État, ils sont considérés comme des établissements privés.

3. Autres entités de production de biens et services éducatifs : ministères de l'éducation, bureaux de l'éducation régionaux ou de district, centres d'élaboration des programmes et autres agences fournissant des biens et services éducatifs, notamment de supervision, d'orientation, de statistique, de recherche et de soutien administratif général. Il est important d'examiner le financement de ces unités de production pour comprendre les dépenses, administratives et autres, du secteur de l'éducation.

2.5.2 Classification programmatique

La classification des budgets de chaque unité dépensière permet, en général, de présenter les *dépenses prévues/autorisées* pour les divers programmes et activités que l'unité doit mettre en œuvre au cours de l'exercice budgétaire. Les différents postes budgétaires ou la structure détaillée de la classification programmatique du budget peuvent varier quelque peu selon les unités en fonction du type de décentralisation budgétaire du pays et des priorités de l'agence ou du ministère. Néanmoins, le mode de présentation reste globalement conforme aux orientations budgétaires du ministère des Finances.

TABLEAU 4 : EXEMPLE DE BUDGET PAR PROGRAMMES

Programme : Programme d'alimentation scolaire	
Produit du programme : Un déjeuner est servi à XX millions d'enfants de l'école primaire	
Résultat du programme : Amélioration de la fréquentation des écoles primaires	
RESSOURCES	COÛT
Salaire du personnel	100 000 \$
Transports	20 000 \$
Produits alimentaires	200 000 \$
Équipement de cuisine	30 000 \$
...	... \$
Total pour le programme	X millions de dollars

En règle générale, lorsque l'on utilise la classification programmatique la présentation des dépenses budgétaires repose sur l'un des quatre modèles suivants ou sur une structure hybride associant tous leurs éléments¹⁵ :

Budget par poste : dans ce système, les dépenses de l'exercice budgétaire sont consignées en fonction de l'objet des dépenses ou « par poste ». Dans chaque poste est indiqué le montant des fonds qu'une agence ou une sous-unité prévoit d'allouer (et est autorisée à dépenser) pour des transactions telles que les salaires, les avantages sociaux, les déplacements, l'équipement, etc. L'aspect le plus important de ce système budgétaire est de *spécifier les plafonds de chaque poste* lors du processus d'allocation budgétaire et de veiller à ce que les agences ne les dépassent pas.

Budget par programmes : dans ce système, le budget est structuré par programme, et non par département ou sous-unité. L'élément clé d'un budget par programmes est *l'objectif du programme ou de la politique publique* ainsi que les étapes nécessaires pour l'atteindre. Dans ce type de budget, les objectifs du programme s'étendent obligatoirement sur plusieurs exercices. La mesure de l'efficacité, autrement dit la

15 Banque mondiale. 1998. *Manuel de gestion des dépenses publiques*. Washington, D.C. : Banque mondiale.

TABLEAU 5 : EXEMPLE DE BUDGET AXÉ SUR LA PERFORMANCE

Programme : Formation des enseignants			
Produit : X enseignants reçoivent une formation initiale et continue			
Résultat/Impact : Amélioration des acquis scolaires			
SOUS-ACTIVITÉ 1 : FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS	UNITÉ	COÛT UNITAIRE	TOTAL
Salaires du corps professoral universitaire	320	10 000 \$	3,2 millions de dollars
Logement en résidence	4000	500 \$	2 millions de dollars
... \$... \$
SOUS-ACTIVITÉ 2 : FORMATION CONTINUE DES ENSEIGNANTS	UNITÉ	COÛT UNITAIRE	TOTAL
Salaires du corps professoral universitaire	100	10 000 \$	1 million de dollars
Transports	40	500 \$	20 000 \$
... \$... \$
Total du programme	X millions de dollars		

TABLEAU 6 : EXEMPLE DE BUDGET AXÉ SUR LES RÉSULTATS

RÉSULTAT	MONTANT TOTAL	INDICATEUR
Amélioration des acquis scolaires dans le primaire	2 millions de dollars	Nombre d'élèves obtenant la note minimale à l'examen national
Augmentation de l'accès des filles à l'école secondaire	3 millions de dollars	Modification du taux de scolarisation des filles dans le secondaire

mesure des produits et des résultats, constitue un autre aspect essentiel d'un budget par programmes. Les adeptes de ce type de budget préconisent de répartir les budgets entre les différents programmes de façon à obtenir un avantage marginal maximal.

Budget axé sur la performance : dans ce système, les dépenses proposées sont divisées entre les activités de l'agence ou de la sous-unité et le coût des activités réalisées, constituant un ensemble de mesures de la charge de travail. La budgétisation axée sur la performance permet d'établir le budget non pas par reconduction (comme dans un système par poste classique), mais *en fonction de la charge de travail*

prévue. Les responsables peuvent préparer un budget en multipliant simplement le coût d'une unité de production par le nombre d'unités nécessaires au cours de l'exercice concerné.

Budget axé sur les résultats : dans ce système, l'allocation des ressources est liée à des objectifs de résultats spécifiques. L'objectif est d'allouer des fonds publics aux ministères ou programmes qui les utilisent de la *manière la plus efficace pour atteindre les objectifs de résultats*. Les entités dépensières sont libres de dépenser les fonds comme elles le jugent utile pour parvenir aux résultats définis dans la limite du plafond global. Ce type de budget est donc comparable au processus de planification axé sur les objectifs, résultats et buts visés.

2.5.3 Classification économique

La classification économique reflète le type de dépenses engagées (salaires, biens et services, transferts et paiements d'intérêts, ou dépenses en capital, par exemple). Les dépenses peuvent en outre être divisées en sous-catégories distinctes pour chaque ministère, département ou entité publique. On fait parfois valoir que si cette approche limite l'utilisation abusive des fonds et met en place des contrôles importants dans des conditions de faible responsabilité financière,

TABLEAU 7 : EXEMPLE DE CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES

	2014 RÉEL	BUDGET 2015	BUDGET 2015 RÉVISÉ
Rémunération des salariés			
...			
...			
Utilisation de biens et services			
...			
...			
Consommation de capital fixe			
...			
...			
Intérêts			
Subventions			
Dons			
Prestations sociales			
Autres charges			
DEPENSES TOTALES			

elle peut également créer des rigidités et limiter l'alignement entre les priorités budgétaires et sectorielles. L'affectation et le suivi des ressources sur la base d'intrants détaillés à des niveaux désagrégés (par exemple, la papeterie pour les écoles ou la formation des enseignants) peuvent imposer des limites à la responsabilisation à l'égard des résultats sectoriels¹⁶, car les grandes catégories de dépenses utilisées dans cette classification peuvent rendre difficile l'établissement des priorités de service—il n'existe aucun moyen d'exprimer la quantité ou la qualité des services susceptibles de résulter de divers niveaux de dépenses.

Cette présentation de budget est souvent associée à des budgets basés sur les intrants ou des postes individuels,

qui représentent une plus grande désagrégation par rapport aux types de classifications énumérées ci-dessus¹⁷.

2.6 Processus de double budgétisation

Parfois, les pays présentent leur budget de fonctionnement et leur budget d'investissement séparément. Au-delà de la complexité du classement général des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses en capital (comme présenté dans la section 2.2.2), les éléments de classification sont, en théorie, généralement présentés de la manière suivante :

16 Barroy H, Dale E, Sparkes S, Kutzin J: Budget matters for health: key formulation and classification issues. Geneva: World Health Organization; 2018. <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273000/WHO-HIS-HGF-PolicyBrief-18.4-eng.pdf?ua=1>

17 Jacobs, Davina, Jean-Luc Hélys, and Dominique Bouley. Fiscal Affairs Department. *Budget Classifications*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>

Budget de fonctionnement : Comparativement aux autres secteurs, le budget de l'éducation se caractérise en général par un montant élevé de dépenses de fonctionnement, essentiellement imputable à l'importance du corps enseignant. Selon des données de 2014, par exemple, 81 % des dépenses du secteur de l'éducation sont des dépenses de fonctionnement, contre 74 % dans la santé, 41 % dans l'agriculture et 17 % dans l'eau, l'assainissement et l'hygiène¹⁸.

- Rémunération des employés** : elle englobe plusieurs éléments regroupés ou répartis en sous-catégories budgétaires, en fonction des intérêts des décideurs :

Salaires et traitements en espèces ou en nature.

Il s'agit des salaires de base des employés du système éducatif, ainsi que de toutes les primes et indemnités (par exemple, heures supplémentaires, prime d'éloignement, logement et déplacements). Les salaires en nature peuvent également entrer dans cette catégorie (par exemple, dépenses de logement et de transport des employés entre leur lieu de résidence et leur lieu de travail). Les rémunérations relevant de cette catégorie sont versées à l'employé à intervalles réguliers tout au long de sa période d'activité.

Contributions sociales. Il s'agit des contributions versées par l'employeur (en l'occurrence, le ministère de l'Éducation) au titre des régimes de sécurité sociale et de retraite, et d'autres avantages sociaux. Les dépenses de retraite désignent les dépenses effectives ou imputées à la charge des employeurs ou des tiers pour financer les prestations de retraite des employés du secteur de l'éducation. Les rémunérations relevant de cette catégorie sont ordinairement versées à l'employé après son départ en retraite, mais conservées dans les comptes publics pendant sa période d'activité.

Du point de vue de la politique de l'éducation, il est important que le budget de la rémunération soit ventilé par *catégorie d'employé* afin de pouvoir connaître la part du budget qui est allouée au corps enseignant par opposition au personnel administratif.

Rémunération du corps enseignant : cette catégorie couvre la rémunération des enseignants de niveaux préscolaire, primaire et secondaire. Elle englobe également, au niveau de l'enseignement supérieur, le personnel dont la fonction principale est l'enseignement ou la recherche.

Rémunération du personnel non enseignant : le personnel non enseignant est employé par les établissements d'enseignement ou les bureaux administratifs, mais n'a pas de fonction éducative. Bien que cette définition varie d'un pays à l'autre, le personnel non enseignant comprend généralement les chefs d'établissement, les directeurs et les autres administrateurs scolaires, le personnel assistant, les surveillants, les conseillers, les psychologues scolaires, le personnel médical scolaire, les bibliothécaires, les concepteurs de programmes, les inspecteurs, les administrateurs de l'enseignement aux niveaux local, régional et national, le personnel de bureau, les employés responsables du fonctionnement et de l'entretien des bâtiments, le personnel de sécurité, les employés du transport et le personnel de restauration scolaire.

- Biens et services** : dépenses afférentes aux biens et services utilisés en général pendant l'exercice en cours et à renouveler, si nécessaire, pendant l'exercice suivant. Font partie de cette catégorie les loyers des écoles et autres installations, ainsi que les frais de combustible, d'électricité, de télécommunication, d'alimentation en eau et d'assainissement, de transport et d'assurance, et tous les autres frais de gestion des écoles et bureaux

18 Walker, J. et K. J. Mowé. 2016. *L'importance du financement : une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation*. Johannesburg : Campagne mondiale pour l'éducation.

administratifs qui ne sont pas directement liés au personnel. L'entretien courant des bâtiments entre dans cette catégorie, alors que les gros travaux de réparation et de rénovation sont classés en dépenses en capital. La rémunération des enseignants, consultants et autres personnels contractuels qui ne sont pas employés par l'institution est généralement aussi classée en biens et services.

- 3. Matériel didactique** : dépenses afférentes aux manuels scolaires homologués et aux matériels, pédagogiques et autres, destinés aux élèves, comme le papier et autres fournitures. Il s'agit habituellement de matériels moins durables qui peuvent être achetés de manière récurrente. Dans certains pays, ces dépenses sont considérées comme des dépenses en capital, notamment lorsque leur durée de vie est jugée relativement longue.

Budget de développement/capital : Comme indiqué à la section 2.2.2, dans certains contextes, le budget

en capital peut inclure les dépenses en capital et *de fonctionnement* des projets financés par les bailleurs, en plus des postes indiqués ci-après.

- 1. Construction et rénovation importante de bâtiments** : coûts de construction des écoles et salles de classe, ainsi que des autres bâtiments scolaires, tels que les cantines, les foyers d'étudiants et bureaux administratifs. Les rénovations importantes sont également classées en dépenses en capital ; l'entretien relève habituellement des dépenses de fonctionnement.
- 2. Matériel didactique et fournitures durables** : bureaux, chaises, tableaux noirs et tous les autres équipements et appareils nécessaires à l'enseignement (pour des formations professionnelles, par exemple), matériels de formation plus durables, tels que kits pédagogiques destinés aux enseignants, ordinateurs et logiciels.

**Chapitre 3.
Concertation et suivi
du budget national
de l'éducation :
promouvoir la
participation des
partenaires**

3.1 Introduction

Le chapitre précédent a présenté un aperçu des concepts de base relatifs aux structures et processus budgétaires. Le présent chapitre traite des possibilités qui s'offrent aux partenaires de l'éducation de *participer concrètement à la concertation et au suivi à chaque étape du cycle budgétaire*.

Dans le secteur de l'éducation, un groupe de plus en plus large de partenaires participe à la concertation et au suivi par divers mécanismes de coordination. Connus sous différentes appellations, les Groupes locaux des partenaires de l'éducation¹⁹ sont généralement dirigés l'État et comprennent des partenaires de développement présents dans le pays, dont des organisations multilatérales, des bailleurs de fonds bilatéraux, des organisations non gouvernementales (y compris des organisations de la société civile locales et internationales), des représentants du corps enseignant, des acteurs privés et de fondations privées et d'autres entités qui soutiennent le secteur de l'éducation. Les GLPE coordonnent les retours d'information des partenaires de l'éducation concernés et participent aux activités courantes de planification et de suivi du secteur. Ils font donc office d'instance de suivi financier et budgétaire et de dialogue aux côtés de tous les partenaires concernés dans le but d'évaluer les résultats financiers et de faciliter la programmation budgétaire. Les GLPE peuvent jouer un rôle capital dans le renforcement de la redevabilité mutuelle à l'égard des dépenses nationales d'éducation à travers la concertation sur l'action à mener et le suivi du budget national de l'éducation tout au long du cycle budgétaire.

La section 3.2 décrit les sources de données et d'information que les partenaires peuvent utiliser pour analyser les dépenses prévues et effectives. La section 3.3 examine en détail les différentes étapes du cycle budgétaire, ainsi que les questions pertinentes et les aspects essentiels que les principaux partenaires doivent prendre en compte lors des activités de concertation et de suivi budgétaires. La valeur ajoutée des GLPE tient notamment à la diversité de leurs membres. Selon les rôles et responsabilités spécifiques que leurs membres peuvent

assumer, divers moyens de renforcer la participation des différents partenaires (ministère de l'Éducation, bailleurs, organisations de la société civile, syndicats d'enseignants et secteur privé) sont proposés, tout en reconnaissant que la formulation et la négociation d'un budget relèvent essentiellement des partenaires nationaux.

3.2 Sources d'information et de données

Le manque de données financières fiables et récentes sur le secteur de l'éducation est un obstacle majeur dans la plupart des pays. Or, disposer d'informations sur les dépenses est essentiel pour promouvoir la transparence et la redevabilité. Les partenaires de l'éducation qui apportent un soutien au ministère de l'Éducation dans la planification de leurs politiques peuvent étayer leur plaidoyer en faveur de l'allocation de ressources suffisantes par des données récentes et détaillées, tout en effectuant un suivi efficient et efficace de l'emploi des fonds. Il importe de noter que, si l'accès à des données sur les allocations budgétaires annuelles est souvent possible par le biais du ministère des Finances, les données sur les dépenses effectives sont parfois peu fiables ou tardives, ce qui entrave la prise de décisions fondées sur des coûts effectifs.

Lors de l'examen des budgets nationaux de l'éducation (budgets prévus) et des dépenses effectives, les partenaires peuvent généralement obtenir des informations et des données auprès des diverses sources décrites ci-après.

Des informations sur le budget national et le budget de l'éducation sont souvent disponibles auprès des sources suivantes :

- Site internet ou bureaux du ministère des Finances : rapport pré-budgétaire, projet de budget officiel, budget approuvé ou loi de finances
- Banque centrale ou bureau central de statistiques : parfois, publication d'informations budgétaires et financières

¹⁹ Terme générique utilisé par le Partenariat mondial pour l'éducation pour désigner le groupe multipartite de coordination sectorielle dans le pays.

- Ministère de l'Éducation (ou services locaux du budget du ministère) : ventilation détaillée du budget du ministère
- Bailleurs bilatéraux et multilatéraux : informations supplémentaires sur les dépenses des bailleurs
- Plan sectoriel de l'éducation (PSE) : informations détaillées sur la correspondance entre les engagements budgétaires et des dépenses d'éducation spécifiques.
- les virements budgétaires,
- les allocations supplémentaires,
- les déblocages de fonds (autorisations) sur les allocations budgétaires tout au long de l'exercice,
- les engagements et les dépenses effectives au regard des allocations budgétaires.

Des **données sur les dépenses** sont souvent disponibles auprès des sources suivantes :

- Ministère des Finances : rapport en cours d'exercice, examen semestriel et rapport de fin d'exercice dont les données sont issues du système d'information pour la gestion financière (SIGF, examiné en détail ci-après)
- Bureau de la Cour des comptes : rapports d'audit
- Ministère de l'Éducation (ou services locaux du budget du ministère) : les systèmes d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) contiennent un certain nombre de données financières.

D'autres sources de **données financières** existent au sein du secteur de l'éducation :

1. Systèmes d'information pour la gestion

financière (SIGF). De nombreux pays sont dotés (ou en voie de se doter) d'un SIGF intégré à l'échelle de l'administration. Ce système intégré a pour objet de renforcer les processus de gestion financière de l'État : formulation du budget, exécution (y compris la gestion de la trésorerie), tenue et présentation des comptes. Ces systèmes contiennent des données sur :

- les dotations budgétaires approuvées (capital et fonctionnement),
- les sources de financement des programmes et des projets,

Ces systèmes d'information fonctionnent généralement au niveau du *ministère d'exécution* et du *ministère des Finances*. Les systèmes des ministères d'exécution, gérés par leurs services financiers, permettent aux gestionnaires de suivre le processus d'exécution du budget et de contrôler les dépenses au niveau du ministère. Le système du ministère des Finances est le système central qui suit le processus d'exécution budgétaire pour l'ensemble de l'administration.

Le budget approuvé par l'organe législatif est saisi dans le système au début de l'exercice. Les virements budgétaires tels que les autorisations supplémentaires sont également saisis l'année de leur délivrance. Les engagements et les dépenses intervenant au niveau des agences d'exécution, ces systèmes :

- vérifient les autorisations budgétaires et l'existence d'engagements antérieurs,
- enregistrent les informations attestant de la réception des marchandises,
- autorisent les paiements,
- actualisent le montant total des sommes engagées et dépensées.

Ils reposent sur les engagements, la vérification et les demandes de paiement émanant du ministère d'exécution, par voie électronique ou sur papier²⁰.

20 Banque mondiale. 1998. *Manuel de gestion des dépenses publiques*. Washington, D.C. : Banque mondiale.

2. Institut de statistique de l'UNESCO (ISU). L'ISU consolide les données sur le secteur de l'éducation des pays à partir des données nationales (section 3.2) et constitue, à l'heure actuelle, la principale source de données comparables sur l'éducation au niveau international. La quantité de données que l'ISU collecte chaque année sur l'éducation n'a pas d'égal dans le monde et couvre tous les niveaux d'enseignement ainsi que divers aspects, comme la parité entre les sexes, la répartition et la formation des enseignants et le financement. L'ISU conduit régulièrement des enquêtes auprès des ministères de l'éducation qui travaillent souvent de concert avec les ministères des finances pour obtenir et traiter des données financières. Les questionnaires portent sur le financement par source (publique, internationale, privée), par établissement d'enseignement (public, privé) et par classification économique (rémunération du personnel enseignant et non enseignant, dépenses de fonctionnement et en capital).

3. Comptes nationaux de l'éducation (CNE). Les comptes nationaux de l'éducation représentent un exercice global de collecte, de traitement et d'analyse de données financières sur l'éducation. À l'instar des données de l'ISU, il s'agit d'une source secondaire de données collectées auprès de sources gouvernementales et d'autres sources primaires officielles. Les Comptes nationaux de l'éducation répertorient l'ensemble des sources de financement de l'éducation (publiques, privées, externes et ménages), des dépenses d'éducation (prestataires publics et privés, régions, etc.) et des transactions économiques liées à l'éducation (salaires, matériel pédagogique, infrastructure, etc.) afin de produire un cadre cohérent d'information sur le financement de l'éducation. Les données sur les sources de financement et leur utilisation permettent d'analyser la correspondance entre les dépenses et les résultats de l'enseignement. Cette cartographie des flux de ressources au sein du

système éducatif est essentielle pour repérer les gaspillages et la mauvaise affectation de fonds et optimiser l'orientation des ressources en fonction des objectifs politiques et le suivi des progrès vers la réalisation de l'ODD4. Les données sur les flux financiers sont également d'un intérêt capital pour l'élaboration de mécanismes visant à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs²¹.

4. Autres sources de données. Elles comprennent les données budgétaires ouvertes de l'initiative BOOST de la Banque mondiale et de l'International Budget Partnership, les données des enquêtes de suivi des dépenses publiques et des enquêtes quantitatives sur la prestation de services, ainsi que les données des enquêtes auprès des ménages, y compris les enquêtes démographiques et de santé et les enquêtes par grappes à indicateurs multiples de l'UNICEF.

3.3 Phase 1 : Formulation du budget

3.3.1 De quoi s'agit-il ?

La première étape du cycle budgétaire correspond à la formulation du *cadre budgétaire annuel* par le *pouvoir exécutif* (généralement avec le concours du service du budget du ministère des Finances), à partir de l'analyse macroéconomique du volume total de fonds disponibles (ou « enveloppe de ressources ») pour le budget gouvernemental d'un exercice donné. Le service du budget informe ensuite les ministères d'exécution, le plus souvent par circulaire budgétaire, du plafond indicatif global des dépenses pour chaque ministère et leur fournit des orientations sur l'établissement du budget de chaque ministère d'exécution en conformité avec les objectifs politiques au niveau national. Les ministères d'exécution soumettent au service budgétaire du ministère des Finances des projets de budgets correspondant à ces orientations ; ceux-ci sont négociés par les deux parties jusqu'à ce qu'un accord soit conclu²².

21 L'UNESCO dispose actuellement de données sur les CNE de huit pays : Côte d'Ivoire, Guinée, Népal, Ouganda, RDP lao, Sénégal, Viet Nam et Zimbabwe : <http://uis.unesco.org/fr/news/comptes-nationaux-de-leducation>. On notera que la méthodologie des comptes nationaux de l'éducation a été élaborée par l'ISU et ses partenaires, même si quelques pays ont, depuis, financé leur propre application de cette approche.

22 Potter, B. H. et J. Diamond. 1999. « Guidelines for Public Expenditure Management ». Washington, DC. : Fonds monétaire international.

La formulation du budget repose sur trois activités interdépendantes :

- i. Le ministère des Finances fixe l'enveloppe globale des ressources, en général sur la base des prévisions macroéconomiques des recettes publiques qui sont calculées en tenant compte de facteurs tels que la croissance escomptée du PIB, le taux de chômage, le recouvrement de l'impôt, le taux d'inflation, etc.
- ii. Les ministères d'exécution chiffrent le coût des principales catégories de dépenses nécessaires à la prestation des services.
- iii. Le rapprochement de ces données techniques et des priorités politiques avec les plans nationaux et sectoriels permet de définir les plafonds budgétaires et les orientations sur la structure budgétaire.

L'établissement du plafond budgétaire pour chaque ministère d'exécution et l'ensemble du gouvernement nécessite également de déterminer : i) le montant des dépenses déjà engagées pour financer les objectifs existants et ii) le montant des dépenses pouvant être allouées. Les dépenses pré-engagées peuvent inclure le coût du service de la dette, les salaires des actuels employés du secteur public, les prestations de retraite du secteur public et les paiements relatifs à des projets pluriannuels sous contrat (grands projets d'infrastructure par exemple). La part flexible du budget des dépenses (dépenses discrétionnaires) qui peut être consacrée à de nouvelles priorités est donc relativement faible pour un exercice donné.

3.3.2 En quoi est-elle importante pour la concertation et le suivi ?

La formulation du budget est une étape importante de la concertation avec les partenaires du secteur de l'éducation. Ceux-ci peuvent plaider en faveur de la prise en compte des priorités sectorielles lors de la détermination du plafond budgétaire du ministère de l'Éducation. **Il convient toutefois de noter que la formulation du budget incombe essentiellement à l'État.**

Le manque d'information et d'échange entre le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation à ce stade peut aboutir à une réduction unilatérale du budget de l'éducation si le ministère des Finances estime que les dépenses proposées ne sont pas réalistes. Fournir des données crédibles sur les dépenses et des données techniques sur le coût des priorités au ministère des Finances contribue à renforcer la confiance dans la capacité du secteur à planifier et exécuter ces priorités, ainsi qu'à justifier une augmentation du plafond budgétaire ou de l'allocation budgétaire totale au secteur de l'éducation.

Pour mener la concertation et le suivi à ce stade, les partenaires doivent avoir une bonne compréhension des principaux processus et acteurs intervenant aux niveaux national et sectoriel dans leur pays.

Au niveau du budget national

- Quand commence l'étape de formulation du budget ? Coïncide-t-elle avec le processus de planification du secteur de l'éducation ?
- Quels acteurs nationaux participent à la formulation du budget et à l'établissement des plafonds budgétaires ?
- Quels niveaux d'administration y participent ?
- Quels engagements législatifs ont été pris en faveur du financement de l'éducation ?
- Quels espaces de discussion et de prise de décision sont prévus pour que le public et les autres acteurs puissent participer à cette étape ?

Au niveau du secteur de l'éducation

- Quels ministères d'exécution participent à la prestation de services dans le secteur de l'éducation ?
- Quelles agences sont responsables de dépenser le budget de l'éducation ?

- À quel niveau d'administration sont-elles situées ?
- Qui dépense l'argent au niveau infranational ?

Concrètement, les questions cruciales qu'il convient d'examiner et de suivre à ce stade du processus sont les suivantes :

1. Prévisibilité et viabilité du financement. L'accès à un financement prévisible et pérenne est essentiel pour assurer une mise en œuvre efficiente et efficace des politiques et programmes publics. Si les budgets sectoriels peuvent être gérés sur une base annuelle, la planification et l'exécution des politiques sont des processus à plus long terme nécessitant un financement continu. Les partenaires de l'éducation doivent être en mesure de comprendre les contraintes qui pèsent sur l'État pour garantir et générer des recettes. Il est également essentiel de comprendre les flux de recettes et les formules de détermination de l'assiette de l'impôt pour plaider en faveur de l'augmentation des ressources consacrées à l'éducation. Voici quelques questions sur lesquelles les partenaires sont invités à se pencher :

- Quelles sont les principales sources des recettes publiques ?
- Quel est le pourcentage des recettes financé par l'impôt et par d'autres sources ?
- Quel est le ratio impôt/PIB ? Quelle est la capacité du gouvernement national à collecter des impôts ? Quel pourcentage du budget est consacré au service de la dette ?

2. Allocation des ressources à l'éducation. Pour offrir une éducation de qualité en adéquation avec les priorités sectorielles, l'État doit allouer une part suffisante de son budget au secteur de l'éducation. Pour connaître le degré de priorité que l'État accorde à l'éducation, les partenaires doivent comparer les allocations de ressources entre le

secteur de l'éducation et les autres secteurs. Voici quelques questions sur lesquelles les partenaires sont invités à se pencher :

- Le plafond actuel du budget de l'éducation est-il équivalent ou supérieur au taux recommandé dans l'ODD4 (soit 15 à 20 % du budget gouvernemental total et 4 à 6 % du PIB) ?
- L'éducation est-elle financée par une source de revenus prévisible et durable ? Le secteur de l'éducation dépend-il de manière disproportionnée de l'aide par rapport aux autres secteurs ?
- Quel est le degré de priorité accordé à l'éducation par rapport aux autres secteurs ?
- L'éducation apparaît-elle comme une priorité importante du plan national de développement ? Les priorités de ce plan sont-elles alignées sur celles du PSE ? L'allocation budgétaire consacrée à l'éducation reflète-t-elle ces priorités ?
- La prise en compte des besoins d'éducation par l'État tend-elle à s'améliorer ? La part des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques totales a-t-elle augmenté par rapport aux années précédentes ?
- Après avoir considéré l'effet de l'inflation, l'augmentation du budget prévu par rapport aux années précédentes reflète-t-elle une augmentation de la population scolaire et/ou de la qualité des ressources fournies aux écoles ?
- Quelle part du budget de l'éducation est allouée aux dépenses pré-engagées ? Quelle part peut faire l'objet de dépenses discrétionnaires ? Des budgets programmes spécifiques visent-ils à améliorer la qualité des ressources scolaires (amélioration de l'infrastructure scolaire, manuels et autres matériels d'apprentissage, formation continue des enseignants, etc.) ?

Les questions spécifiques qu'il convient d'examiner lors de la formulation du budget sont les suivantes :

1. Priorités et planification sectorielles. Une bonne articulation entre le processus de planification budgétaire et le processus de planification des politiques est indispensable pour garantir un financement suffisant des priorités. Au sein du secteur de l'éducation, le ministère de l'Éducation élabore le PSE, document directeur dans lequel sont exposés les objectifs du gouvernement pour le secteur et les stratégies à mettre en œuvre pour les atteindre. Le PSE est un important outil de politique qui définit une vision du développement du système éducatif et un ensemble cohérent de stratégies applicables pour mettre en œuvre des réformes et atteindre les objectifs de développement. La solidité, la faisabilité et la viabilité financière contribuent pour beaucoup à la qualité des PSE. On considère que le plan est réalisable s'il comporte une analyse des tendances financières actuelles, un cadre de dépenses et des stratégies réfléchies pour surmonter les contraintes financières susceptibles d'en entraver la mise en œuvre. Les PSE sont habituellement endossés par les partenaires de développement pour veiller à l'alignement des financements des bailleurs. Un PSE solide et réalisable sur le plan financier comprend les éléments suivants :

- a. **Analyse du coût existant et du financement**, y compris les tendances actuelles et passées des dépenses de l'État, des bailleurs et, si possible, des ménages dans tous les sous-secteurs et à tous les niveaux d'éducation.
- b. **Simulation et projections financières** pour évaluer la faisabilité des diverses réformes d'orientation et choix de programmation à l'aune de paramètres de base (prévisions démographiques, éducation, coût et indicateurs de développement macroéconomique). Dans

ces projections doivent également figurer les sources potentielles de financement (internes et externes) de tous les programmes chiffrés.

Bien que les PSE soient des plans pluriannuels, le processus de budgétisation gouvernementale est généralement annuel. L'articulation de ces deux processus doit favoriser l'alignement du budget annuel sur la planification financière pluriannuelle du PSE et vice-versa.

L'examen des questions ci-après est d'une grande utilité pour s'assurer de la bonne articulation entre le processus de planification budgétaire et le processus de planification des politiques :

- Le projet de budget sectoriel prévoit-il des financements pour tous les programmes et toutes les politiques du PSE ?
- L'allocation proportionnelle de financements aux différents programmes d'éducation reflète-t-elle les priorités des politiques ?
- Quel est le montant des dépenses en capital par rapport au montant des dépenses de fonctionnement ? L'espace financier ainsi fourni est-il suffisant pour mettre en œuvre les principales réformes sectorielles ?
- Les ressources allouées aux programmes éducatifs augmentent-elles en termes réels par rapport aux exercices précédents et peuvent-elles augmenter dans les années à venir ?

2. Allocation et utilisation équitables des ressources. L'un des principaux objectifs du financement public de l'éducation est de promouvoir un accès équitable à l'éducation²³. Dans de nombreux cas, les dépenses reflètent les inégalités de la société, et le type et la qualité de l'éducation accessible aux différents groupes de population sont très variables. Le financement

²³ Spécifiquement, le Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'Objectif 4 de développement stipule : « L'inclusion et l'équité, dans l'éducation et à travers elle, constituent la pierre angulaire d'un agenda pour l'éducation transformateur. C'est pourquoi nous nous engageons à lutter contre toutes les formes d'exclusion et de marginalisation, ainsi que contre les disparités et les inégalités en matière d'accès, de participation et de résultats de l'apprentissage. Aucune cible relative à l'éducation ne saurait être considérée comme atteinte tant qu'elle ne l'est pas par tous. »

ENCADRÉ 3. ARTICULER LES POLITIQUES, LA PLANIFICATION ET LA BUDGÉTISATION : CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME

Les budgets nationaux sont élaborés tous les ans, à la différence des plans de mise en œuvre qui couvrent plusieurs années. L'imprévisibilité des financements d'une année sur l'autre peut considérablement entraver la mise en œuvre opérationnelle des politiques et, à terme, la réalisation des résultats. La capacité financière à atteindre les objectifs du secteur doit être liée à la planification des politiques et à la budgétisation au début du cycle budgétaire, et les ajustements politiques et budgétaires doivent être négociés en conséquence.

La plupart des pays ont adopté une forme de Cadre budgétaire à moyen terme ou un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) au niveau national pour étendre la budgétisation et les allocations futures de un à trois, voire cinq ans en fonction des priorités stratégiques nationales. Ce cadre détermine le budget global en tenant compte de la politique économique du gouvernement et de l'état de l'économie. Les CDMT (ou autres cadres comparables) sont des mécanismes qui permettent aux décideurs d'équilibrer le caractère financièrement abordable des priorités d'action nationales sur une plus longue durée.

Certains pays utilisent également des CDMT (ou autres cadres comparables) au niveau sectoriel pour déterminer les allocations sous-sectorielles relatives à la période de planification. Les CDMT sectoriels tiennent compte de trois facteurs lors du calcul des coûts : i) les engagements de dépenses existant au sein du secteur, ii) les programmes performants (efficacité) et iii) les ressources additionnelles disponibles pour mettre en œuvre de nouvelles priorités d'action. Les CDMT permettent aux décideurs sectoriels de relier plus étroitement la planification des politiques et le cycle de financement public, de mettre au point des systèmes de suivi et de mesure des résultats et de promouvoir une allocation des ressources plus transparente et rationnelle au niveau du secteur.

La planification sectorielle de l'éducation est un processus clé du secteur qui sous-tend le processus CDMT. L'examen des tendances passées concernant le financement du secteur et les projections budgétaires des priorités d'action du secteur peuvent fournir des informations utiles pour l'élaboration du CDMT sectoriel. Le processus de planification doit intégrer les projections financières du CDMT sectoriel afin d'évaluer la faisabilité financière du budget sectoriel prévu. Le ministère de l'Éducation peut utiliser ce processus pour négocier l'allocation budgétaire sectorielle du budget national en se fondant sur la crédibilité de l'analyse des données et en reliant le budget sectoriel à la planification sectorielle à long terme²⁴.

de l'éducation peut compenser les écarts socioéconomiques et éliminer les obstacles qui privent les enfants défavorisés d'une éducation de qualité à cause de leur situation économique, leur appartenance ethnique, leur sexe, leur langue maternelle, leur cadre de vie (urbain ou rural) ou un handicap. Des interventions plus coûteuses et ciblées sont souvent nécessaires pour atteindre ces groupes.

Une analyse approfondie de l'équité des allocations et des dépenses budgétaires destinées à l'éducation est nécessaire, notamment pour déterminer si les dépenses publiques ciblent différents types

d'inégalités. Elle doit également examiner les dépenses par niveau, leur répartition géographique et leur ciblage des groupes marginalisés²⁵.

L'examen des questions ci-après peut aider à progresser sur la voie d'une plus grande équité des allocations et des dépenses :

- Les allocations destinées aux divers programmes éducatifs pénalisent-elles ou excluent-elles un groupe de population scolaire particulier ?
- Des ressources additionnelles sont-elles consacrées aux populations marginalisées ?

24 Banque mondiale. 1998. *Manuel de gestion des dépenses publiques*. Washington, D.C. : Banque mondiale, et Grayson C. 2010. « Education MTEF: Approaches, Experience and Lessons from Nine Countries in Asia. » Asia-Pacific Education System Review Series No. 3. Bangkok : UNESCO.

25 Walker, J. et K. J. Mowé. 2016. *L'importance du financement : une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation*. Johannesburg : Campagne mondiale pour l'éducation.

3. Identification des blocages observés antérieurement dans les flux de dépenses au niveau du secteur de l'éducation. Pendant la phase de formulation du budget, les partenaires peuvent également analyser les dépenses (effectives) antérieures pour se pencher sur les domaines budgétaires où les dépenses ont auparavant été insuffisantes. L'évaluation des dépenses antérieures est un aspect important du processus d'élaboration de politiques et de planification et doit être en particulier axée sur l'efficacité et l'efficacités de ces dépenses.

Compte tenu des ressources financières limitées du secteur de l'éducation et de la progression constante de la scolarisation, le ministère de l'Éducation doit impérativement utiliser les ressources disponibles de manière efficace et efficiente. Cet aspect a une incidence sur les allocations futures : une sous-utilisation des ressources au cours d'un exercice donné peut dissuader le ministère de l'Éducation d'augmenter les allocations dans le cadre des cycles budgétaires ultérieurs.

Les questions ci-après peuvent aider à identifier les obstacles rencontrés antérieurement :

- Les agences d'exécution dépensent-elles généralement tous leurs crédits ou reste-t-il des crédits des exercices antérieurs ?
- Quel a été le taux d'exécution du budget au cours de l'exercice écoulé ?
- Le taux d'exécution était-il sensiblement plus faible dans certains domaines budgétaires ?

L'examen des dépenses antérieures revêt également une grande importance dans les autres phases de planification et de budgétisation, en particulier l'évaluation budgétaire (section 3.6).

3.3.3 Comment susciter une participation accrue des partenaires ?

Ministère de l'Éducation

Les ministères d'exécution ont habituellement des relations particulièrement étroites avec le ministère des Finances (ou les autres autorités de formulation budgétaire) pendant le processus de formulation, car ils apportent leur concours technique à l'estimation du coût des priorités nationales et sectorielles. Le ministère de l'Éducation peut s'appuyer sur l'analyse financière des dépenses antérieures et les projections budgétaires du plan sectoriel de l'éducation pour fournir des données crédibles sur les coûts au ministère des Finances afin d'influer sur les ressources budgétaires allouées au secteur.

Le ministère de l'Éducation doit, dès que possible, entrer en contact avec le ministère des Finances pour avoir une première estimation de l'enveloppe des ressources disponibles et pour négocier les allocations budgétaires nationales destinées au secteur, en particulier s'il s'agit de solliciter une augmentation du budget ou du plafond budgétaire par rapport à l'exercice antérieur.

Le ministère de l'Éducation peut soumettre plusieurs scénarios budgétaires à l'examen du ministère des Finances afin de mettre en évidence les compromis qu'implique la réalisation des différents objectifs de financement en fonction des ressources disponibles. Ce faisant, il peut aussi se préparer à l'idée de ne pas bénéficier du scénario idéal de financement imaginé.

Bailleurs de fonds

Les financements apportés par les bailleurs représentent parfois une part importante de l'enveloppe de ressources. Les discussions intervenant à ce stade entre les bailleurs et l'État peuvent être particulièrement utiles pour évaluer les engagements du partenariat au titre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et

du Programme d'action d'Accra, qui reposent sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de redevabilité mutuelle²⁶.

Les bailleurs peuvent engager des discussions avec l'État sur le montant et la part d'aide financière à apporter au pays sous forme d'appui budgétaire général, d'appui budgétaire sectoriel ou de financement de projets. Des estimations fiables du montant de l'aide effectivement reçue par rapport à l'aide annoncée sont cruciales pour la prévision des ressources. Les bailleurs ont également besoin d'informations fiables sur les niveaux d'endettement attendus, le déficit budgétaire et la part des dépenses dans les secteurs prioritaires pour décider des aides ultérieures à allouer à un pays.

De même, les bailleurs peuvent aider le ministère de l'Éducation à améliorer les systèmes de collecte de données portant spécifiquement sur la gestion financière du secteur. Ils peuvent octroyer des financements et une assistance technique pour des systèmes d'information pour la gestion financière intégrés et réaliser une évaluation des comptes nationaux de l'éducation.

Organisations de la société civile

Les organisations de la société civile peuvent contribuer à l'augmentation de la part d'allocation budgétaire consacrée à l'éducation à travers des campagnes de sensibilisation. Elles peuvent analyser les allocations budgétaires antérieures et les comparer à celles des pays voisins, puis informer les citoyens de leurs conclusions pour les sensibiliser aux priorités nationales définies en matière d'éducation.

Les organisations de la société civile peuvent organiser des audits publics pour encourager les citoyens et les autres parties prenantes (experts, universitaires, etc.) à discuter des priorités sectorielles et à formuler des recommandations en vue du projet de programme budgétaire.

Les campagnes de sensibilisation organisées à ce stade peuvent fortement inciter à la fois le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation à allouer des crédits suffisants pour répondre à la demande d'éducation des citoyens.

Syndicats d'enseignants

Les syndicats d'enseignants peuvent engager le dialogue avec la commission de la fonction publique nationale, habituellement chargée de définir les conditions d'emploi des fonctionnaires, afin de plaider en faveur de l'amélioration des salaires et des conditions de service. Les coûts induits par une modification des conditions d'emploi a une grande incidence sur le budget, car la rémunération des employés représente très souvent l'essentiel du budget de l'éducation dans la majorité des contextes.

3.4 Phase 2 : Approbation du budget

3.4.1 De quoi s'agit-il ?

Cette deuxième phase du cycle budgétaire intervient lorsque le projet de budget établi par le ministère des Finances est soumis à l'approbation du corps législatif (Parlement, congrès ou conseil des ministres). Le corps législatif examine les divers éléments du projet de budget, délibère et propose des amendements. Son degré de participation varie selon les pays et les pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution. Dans de nombreux pays, le corps législatif exerce moins d'influence sur les recettes que sur les dépenses. À l'issue de cette phase, le budget est officiellement approuvé et entériné par le corps législatif.

3.4.2 En quoi est-elle importante pour la concertation et le suivi ?

Cette phase est l'occasion pour les partenaires de l'éducation d'appeler l'attention du corps législatif sur

²⁶ OCDE. 2005, 2008. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et Programme d'action d'Accra. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>. <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>

les priorités et besoins du secteur. Le soutien politique dont bénéficie le secteur compte pour beaucoup dans l'approbation d'un budget sectoriel qui maintient les ressources nécessaires au financement des priorités d'action.

Les échanges avec les autres partenaires sont généralement limités lors de l'examen du projet de budget par le corps législatif. Un minimum d'autonomie nationale est à préserver pour assurer la souveraineté budgétaire ; dès lors, l'essentiel du dialogue se déroule entre les instances exécutives et législatives, y compris les organisations politiques, et entre l'administration centrale et les administrations décentralisées. Cela dit, dans de nombreux pays, le corps législatif demande des informations et des données complémentaires au pouvoir exécutif et/ou aux ministères d'exécution, établit des commissions spéciales sur des questions budgétaires spécifiques et organise des auditions et des débats publics. Les autres partenaires peuvent donc participer à ces forums pour mieux comprendre le projet de budget et ses priorités.

Les partenaires de l'éducation doivent avoir une bonne connaissance des processus d'approbation budgétaire et des acteurs concernés mentionnés ci-après de telle sorte que l'éducation bénéficie d'un haut rang de priorité dans le budget national et lors de l'approbation du projet de budget :

- À quel moment le Parlement examine-t-il le budget et quels sont les processus parlementaires aboutissant à l'approbation du projet de budget ?
- Est-il possible d'identifier des ambassadeurs de l'éducation au sein du Parlement/corps législatif ?
- Existe-t-il des forums publics pour débattre des priorités citoyennes avec le corps législatif ?

Plaidoyer en faveur du caractère prioritaire de l'éducation

Le principal objectif des partenaires de l'éducation pendant la phase d'approbation est de plaider en

faveur du caractère prioritaire de l'éducation dans le budget national. Les questions sur lesquelles les partenaires de l'éducation peuvent se pencher à cette fin sont les suivantes :

- Quels engagements législatifs ont été pris en faveur du financement de l'éducation ?
- Quelles sont les priorités politiques des législateurs qui soutiennent le renforcement du secteur de l'éducation ? Sont-elles alignées sur les priorités du PSE ?
- Quelles informations et données peuvent être fournies au corps législatif pour faciliter les débats budgétaires et l'approbation du budget de l'éducation proposé ?

3.4.3 Comment susciter une participation accrue des partenaires ?

Ministère de l'Éducation

Le ministère de l'Éducation peut fournir aux membres du cabinet chargés du secteur de l'éducation des données crédibles pour justifier des investissements dans ce secteur. Ces données peuvent apporter la preuve des progrès réalisés et de l'existence de plans crédibles permettant d'utiliser les ressources nationales disponibles en vue de la réalisation des objectifs sectoriels. Le ministère peut également mettre les données pertinentes à la disposition du public. Outre une preuve de la transparence du ministère, cette mesure permet aussi aux autres partenaires de l'éducation de mettre à profit ces informations dans leurs propres campagnes de soutien au secteur.

Bailleurs de fonds

Les bailleurs peuvent financer des projets de collecte d'informations et de données pour le ministère de l'Éducation et les autres parties fournissant des données financières crédibles, ainsi que des analyses en vue de débats publics et législatifs sur le budget de l'éducation.

Organisations de la société civile

Les organisations de la société civile qui possèdent des compétences budgétaires peuvent analyser le projet de budget et inviter les citoyens à des auditions publiques à ce sujet. Les auditions organisées par les organisations de la société civile pendant cette phase peuvent être un bon moyen d'attirer l'attention sur le soutien public au secteur de l'éducation et d'enrichir le débat sur le budget de l'éducation. Les organisations de la société civile peuvent aussi contacter directement les législateurs qui ont été identifiés en tant qu'ambassadeurs du secteur afin d'aborder la question de la priorité de l'éducation dans le budget national.

3.5 Phase 3 : Exécution du budget

3.5.1 De quoi s'agit-il ?

Après approbation du budget du ministère de l'Éducation par le corps législatif, les fonds alloués sont utilisés pour mettre en œuvre les programmes prévus au cours de l'exercice. Le transfert des montants budgétaires approuvés du Trésor au ministère concerné a lieu tous les trimestres ou tous les mois. Les services comptables du ministère enregistrent tout au long de l'exercice concerné l'ensemble des recettes et des dépenses en cours dans les rapports d'exercice et les rapports comptables. Un rapport comptable est élaboré à la fin de l'exercice, une fois enregistrées toutes les transactions s'y rapportant.

Il importe de noter que la période de 12 mois pendant laquelle le budget est en vigueur, autrement dit l'exercice budgétaire, varie selon les pays et ne coïncide pas nécessairement avec l'année civile ou scolaire des établissements placés sous la juridiction du ministère de l'Éducation.

Dans les faits, les budgets ne sont pas toujours appliqués exactement sous la forme où ils ont été approuvés par le corps législatif. Le ministère de l'Éducation peut décider d'imposer des réallocations budgétaires ou de modifier le montant des dépenses

pour tenir compte de l'évolution de la situation. Les dépenses réelles peuvent parfois être moins élevées que prévu du fait de faibles capacités d'exécution des institutions, de retard dans les transferts du Trésor ou de baisse du recouvrement de l'impôt. Néanmoins, les politiques relatives aux *recettes* changent rarement au cours de l'exercice budgétaire.

Pendant la phase d'exécution (ou de mise en œuvre), de nombreux États publient des rapports financiers ou des rapports d'exécution budgétaire, en cours d'exercice (illustrant l'avancement de l'exécution du budget par rapport aux dépenses ordinaires) et à la fin de la période budgétaire (dressant un état de toutes les activités financières de chaque ministère, en comparant les dépenses effectives au budget approuvé). Le degré de détail et l'actualité des informations contenues dans ces rapports varient selon les pays. Les *taux d'exécution budgétaire* (dépenses effectives rapportées au budget prévu) peuvent ensuite être évalués. En fonction des écarts observés entre le budget prévu et le budget exécuté, le ministère d'exécution soumet au corps législatif un budget additionnel, généralement une fois par an, en proposant des amendements au budget adopté pendant l'exercice, et il produit des données actualisées sur les dépenses budgétaires.

3.5.2 En quoi est-elle importante pour la concertation et le suivi ?

Explorer les différences entre les allocations budgétaires et les dépenses lors de la concertation et des activités de suivi peut révéler des fonctionnements inefficaces, des blocages, des pertes ou des capacités insuffisantes du système. Il est important d'analyser les facteurs ayant une incidence sur les taux d'exécution. Ainsi, un faible taux d'exécution indique souvent au pouvoir exécutif que le ministère d'exécution a des capacités financières réduites (les unités n'exécutent pas le plan ou le budget, ou n'effectuent pas les dépenses qui y sont prévues) ou une tendance à surestimer le budget. Cela peut avoir des conséquences négatives sur les décisions concernant les allocations budgétaires destinées au secteur de l'éducation lors du cycle budgétaire suivant.

Les discussions sur les retards ou les réductions des transferts de l'administration centrale (Trésor) peuvent aider à cerner d'éventuels problèmes au niveau des systèmes de gestion des dépenses publiques. Toutefois, des écarts importants entre les budgets alloués et dépensés peuvent également provenir d'un manque de capacités du ministère de l'Éducation pour exécuter les services et programmes comme prévu. À ce stade du cycle budgétaire, d'autres partenaires peuvent jouer un rôle déterminant pour veiller à la bonne exécution du budget. Les obstacles qui peuvent être identifiés et facilement éliminés peuvent être levés à ce stade. Mais, dans bien des cas, les obstacles à la mise en œuvre du budget ne peuvent être mesurés que pendant la phase d'évaluation budgétaire (section 3.6).

Les partenaires de l'éducation doivent avoir une bonne connaissance des processus d'exécution du budget et des acteurs concernés mentionnés ci-après pour participer aux activités de concertation et de suivi :

- Quels sont les résultats prévus du budget et quelles sont les règles et procédures en place pour les atteindre ?
- Qui dépense le budget ? Quelles agences sont responsables de dépenser le budget de l'éducation ? À quel niveau d'administration se trouvent-elles ? Qui dépense l'argent au niveau infranational ?
- Qui suit les dépenses budgétaires et s'occupe des modifications nécessaires ? Quels sont les organes et procédures en place pour suivre de près les dépenses budgétaires ? S'agit-il uniquement d'organes publics ? À quel moment et comment le GLPE peut-il participer au processus ?

Équité des dépenses

Le budget de l'éducation ne contient pas toujours des données détaillées sur les allocations versées aux écoles, qui sont souvent déterminées par le ministère et

ENCADRÉ 4. ÉQUITÉ ET ALLOCATION DE RESSOURCES AU NIVEAU DES ÉCOLES

Les décisions relatives aux dépenses destinées aux écoles suivent différents modèles. Les ministères de l'Éducation utilisent communément l'un des trois modèles ci-après pour déterminer le montant de financement reçu par chaque école au cours d'un exercice donné :

1. **Financement antérieur ou budgétisation par reconduction** : Les écoles reçoivent au titre de l'exercice un financement égal à celui de l'exercice précédent, augmenté ou diminué de quelques points de pourcentage.
2. **Soumission et négociation** : Dans ce modèle, l'école soumet aux échelons supérieurs de l'administration un dossier de financement établi selon des critères prédéfinis et des estimations budgétaires. Le financement est accordé en fonction de l'évaluation du dossier effectuée par l'unité dépensière au regard de ces critères.
3. **Appréciation** : Le financement octroyé aux écoles est laissé à l'appréciation des administrateurs de l'unité.

Ces modèles ne tiennent en général pas compte de l'évolution des taux de scolarisation. De nombreux systèmes éducatifs s'orientent vers une allocation des ressources fondée sur une *formule de financement des écoles* qui intègre ce taux et repose sur le principe selon lequel « l'argent suit l'élève » (pour veiller à une corrélation directe entre les fonds accordés à l'école et le nombre d'élèves inscrits).

La formule de financement par élève utilise plusieurs variables (nombre d'élèves par année, lieu d'implantation de l'école, pauvreté, etc.) avec un montant en numéraire pour chaque variable. Ce modèle d'allocation des ressources est utilisé pour répondre aux *objectifs d'équité* d'un système qui reconnaît que, bien que tous les élèves aient besoin des mêmes ressources de base, certains (par exemple, ceux vivant en zone reculée ou avec un handicap) peuvent avoir besoin de ressources additionnelles²⁷.

27 Fazekas, M. 2012. *School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts*. OCDE, Document de travail sur l'éducation n° 74. Paris : Éditions OCDE.

ses agences décentralisées après l'adoption du budget. L'encadré 4 décrit un certain nombre d'aspects qui sont pris en compte lors de la détermination de l'allocation des ressources au niveau des écoles.

Les ministères élaborent des approches différentes pour garantir des allocations équitables des ressources entre les écoles et les autres institutions prestataires de services ; cela dit, la capacité à dépenser les ressources allouées varie également selon les institutions.

Lors de la phase d'exécution budgétaire, les partenaires peuvent examiner les questions suivantes pour veiller à l'équité des allocations *et* des dépenses :

- Comment l'équité est-elle prise en compte dans l'allocation des ressources au niveau des écoles ? Si une formule de financement des écoles est utilisée, quelles variables comporte-t-elle ?
- Existe-t-il des données (empiriques ou fragmentaires) sur les difficultés rencontrées dans certaines écoles ou institutions prestataires de services pour dépenser les crédits alloués ?

Transparence et responsabilité

Disposer d'informations sur les dépenses, en particulier pendant la période d'exécution budgétaire, est essentiel pour promouvoir la transparence et la

responsabilité. La transparence des finances publiques grâce à la publication d'informations sur les opérations financières et programmatiques incite les citoyens à demander des comptes au gouvernement et contribue ainsi à la bonne exécution des dépenses. Les partenaires de l'éducation qui aident le ministère de l'Éducation en matière de planification des politiques ont besoin d'informations récentes et détaillées pour effectuer un suivi efficient et efficace de l'emploi des fonds. Lors de la phase d'exécution budgétaire, les partenaires peuvent donc examiner les questions suivantes pour promouvoir la transparence et la responsabilité :

- Quels rapports financiers du ministère de l'Éducation sont mis à la disposition du public ?
- L'allocation de financements aux écoles est-elle rendue publique pour permettre un contrôle par les citoyens ?

Rapprochement des budgets approuvés et exécutés

Les dépenses effectives peuvent être différentes des dépenses approuvées dans le budget en raison de l'évolution des circonstances et des priorités tout au long de l'année scolaire. Dans de nombreux cas, les transferts effectués par l'administration centrale sont retardés, obligeant les unités administratives responsables des dépenses à affecter ou réaffecter les ressources disponibles pour répondre à des

ENCADRÉ 5. SUIVI BUDGÉTAIRE

Le suivi budgétaire consiste habituellement à surveiller les décaissements et les dépenses du budget dans l'ensemble du système. Cela permet de déterminer si les ressources allouées par le budget ont été libérées à temps et dépensées conformément au plan. Le suivi du budget peut être effectué au niveau national, d'un État, d'un district ou d'une institution (école). En vérifiant les décaissements dans l'ensemble du système, le suivi budgétaire peut également contribuer à révéler des situations de mauvaise gestion et de corruption.

Le suivi peut se concentrer sur la façon dont l'ensemble du budget de l'éducation a été dépensé à ces différents niveaux, ou examiner un programme ou un sous-secteur spécifique de l'éducation (par exemple l'enseignement primaire) à l'échelle nationale. Les comparaisons entre les États ou les districts peuvent révéler la manière dont les programmes sont mis en œuvre, s'ils contribuent à la réduction des inégalités, et leur niveau de qualité global²⁸.

28 Walker, J. et K. J. Mowé. 2016. *L'importance du financement : une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation*. Johannesburg : Campagne mondiale pour l'éducation.

besoins urgents (comme le versement des salaires), indépendamment des dépenses prévues. Des écarts sont inévitables. Cela dit, la modification des dépenses non justifiée par des données contextuelles peut provenir d'une mauvaise planification pendant la phase de formulation du budget ou d'une capacité d'exécution insuffisante des unités administratives du ministère de l'Éducation.

Pour favoriser un meilleur rapprochement entre les budgets approuvés et exécutés, les partenaires de l'éducation peuvent se poser les questions suivantes :

- Des retards dans les transferts de fonds entre les organismes publics ont-ils été observés ?
- Quelle est la part du financement dépensée à ce jour ? Comment ces fonds ont-ils été utilisés ?
- Les salaires des enseignants sont-ils versés en temps voulu ?
- Quelle est la relation entre les postes du budget additionnel et les estimations budgétaires initiales ainsi que le budget approuvé ?
- Des dépenses non approuvées dans le budget initial ont-elles été effectuées pendant l'exercice ?
- Les organes d'exécution ont-ils dépensé l'intégralité du budget approuvé pour l'exercice écoulé ? Quel a été le taux d'exécution du budget au cours de l'exercice écoulé et doit-il rester au même niveau pendant l'exercice en cours ?

Déficits de financement

Le suivi des fonds au niveau des écoles révèle souvent des écarts entre les *fonds disponibles* et les *besoins effectifs* des écoles, qui constituent les principales entités dépensières d'un système éducatif. Dans plusieurs contextes, les chefs d'établissement et les administrateurs des écoles peuvent mobiliser des fonds

auprès d'autres sources (cotisations aux associations parents-enseignants, autres droits prélevés auprès des parents, collecte de fonds auprès de la collectivité, etc.) pour combler un éventuel déficit de financement des charges d'exploitation des écoles.

Pour mieux comprendre les déficits de financement au niveau des écoles, les partenaires de l'éducation peuvent se poser les questions suivantes :

- Quelles demandes ont été formulées dans le budget additionnel ? Quels sont les facteurs ayant contribué au déséquilibre budgétaire ?
- Quelle a été l'allocation budgétaire octroyée à l'école ? Quelles autres sources de financement ont été utilisées par l'école ?
- L'école a-t-elle reçu l'intégralité de l'allocation budgétaire approuvée par l'État ?
- À combien s'élèvent les dépenses par élève ? Quel est l'écart, délibéré ou non, entre le nombre d'élèves scolarisés et la dépense consacrée à chacun d'entre eux ? Quels sont les aspects les plus coûteux de la dépense ? Dans quelle mesure ces coûts unitaires peuvent-ils être modifiés ?
- L'école utilise-t-elle des fonds pour couvrir des dépenses non prévues par les ressources publiques, par exemple l'électricité, des agents de sécurité, l'eau ou les frais d'impression pour les examens ?
- Quelle est la contribution financière des ménages ? Quelle est la répartition entre financement public et financement des ménages pour chaque cycle ? Les coûts assumés par les ménages font-ils obstacle à la scolarisation des plus pauvres, en particulier dans l'éducation de base ? L'encadré 6 souligne l'importance de prendre en compte le coût prohibitif de l'éducation pour les ménages et l'obstacle qu'il peut constituer à un accès équitable à l'éducation.

ENCADRÉ 6. DÉPENSES DES MÉNAGES

Outre le budget de l'État, le secteur de l'éducation reçoit des fonds d'origine privée, notamment des ménages. Il est impératif de porter attention à la part du financement assumé par les ménages, car elle peut avoir un impact sur l'équité, en particulier si le coût de l'éducation est prohibitif pour les groupes pauvres et marginalisés de la population.

Toutes les dépenses d'éducation assumées par les élèves ou leur famille sont à classer en dépenses des ménages. L'enregistrement de ces dépenses est complexe dans la majorité des pays. Lorsque les données sont disponibles, elles comprennent les *paiements directement versés aux écoles*, tels que les frais de scolarité et les cotisations aux associations de parents-enseignants, et les *dépenses afférentes aux biens et services achetés en dehors de l'établissement d'enseignement*, notamment pour les manuels scolaires, les uniformes ou les cours de soutien. Ces coûts peuvent représenter une part importante des revenus des ménages pauvres et entraver leur accès à une éducation de qualité. Dans de nombreux pays, les données sur les dépenses sont collectées dans le cadre des enquêtes auprès des ménages telles que les enquêtes démographiques et de santé et les enquêtes par grappes à indicateurs multiples. Dans les pays où les comptes nationaux de l'éducation ont été établis, elles sont saisies dans la base de données sur les CNE.

Selon une enquête portant sur 15 pays africains à faible revenu, les dépenses totales d'éducation des ménages s'élèvent en moyenne à 1,7 % du PIB, soit près de la moitié des dépenses publiques moyennes de ces pays (3,8 % du PIB). Elles représentent 33 % des dépenses publiques totales dans le primaire et 68 % dans le premier cycle du secondaire²⁹.

3.5.3 Comment susciter une participation accrue des partenaires ?

Ministère de l'Éducation

Le ministère de l'Éducation est le principal organe chargé de l'exécution du budget. Des fonctionnaires de divers échelons peuvent œuvrer aux côtés d'autres partenaires de l'éducation pour recenser les problèmes d'exécution budgétaire. Le ministère peut publier des données sur les dépenses et faire appel à d'autres partenaires pour suivre les dépenses pendant cette phase. Un dialogue ouvert avec les partenaires peut aider le ministère à trouver des solutions aux obstacles rencontrés dans la prestation des services.

Bailleurs de fonds

Lors des visites sur place et des revues sectorielles conjointes³⁰ (pour en savoir plus sur les revues sectorielles conjointes, voir l'encadré 7), les représentants des bailleurs peuvent demander des informations sur les flux de financement des programmes prioritaires et les dépenses effectives

y afférentes. En cas de problèmes de transfert ou d'emploi des ressources, ces représentants peuvent aborder la question avec le ministère de l'Éducation lors des revues sectorielles conjointes ou à d'autres occasions. Le ministère et les bailleurs peuvent ainsi contribuer à la conception conjointe des futurs programmes pour améliorer l'exécution budgétaire du secteur.

Organisations de la société civile

Les organisations de la société civile peuvent intervenir dans le suivi budgétaire à différents niveaux du système éducatif pour étudier les problèmes de flux financiers. Elles peuvent créer des documents d'information budgétaire à l'attention du public pour l'informer des crédits qu'il est prévu de dépenser à différents niveaux d'administration et pour aider les citoyens à contrôler la conformité des décaissements et de l'emploi de ces fonds avec les priorités annoncées. La société civile peut aussi ouvrir directement le dialogue avec les parents et les ménages sur les problèmes d'accès et le coût d'une éducation de qualité.

²⁹ Institut de statistique de l'UNESCO. 2011. *Le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne : Relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité*. Paris : UNESCO. Voir : <http://uis.unesco.org/fr/documents>

³⁰ Martínez Lattanzio, R., M. Irving et V. Salgado. 2017. *Effective Joint Sector Reviews as (Mutual) Accountability Platforms*. Document de travail n° 1. Washington, DC. Partenariat mondial pour l'éducation.

ENCADRÉ 7. REVUE SECTORIELLE CONJOINTE

Une revue sectorielle conjointe est un mécanisme périodique géré par l'État qui regroupe tous les partenaires jouant un rôle actif dans le développement du secteur. Ce mécanisme comprend notamment un examen approfondi de l'utilisation des ressources financières. Lorsqu'elle est correctement menée, la revue sectorielle conjointe permet de suivre les progrès et les performances du secteur et de comparer les allocations financières avec les dépenses effectives de telle sorte que les pays puissent tirer des enseignements de la mise en œuvre des plans sectoriels. Elle permet également aux pays d'identifier les priorités sectorielles en vue des futures activités de planification et de budgétisation.

Les partenaires de l'éducation peuvent financer des revues sectorielles conjointes régulières et les utiliser comme cadres de transparence pour renforcer la redevabilité mutuelle. Ces revues sont des outils essentiels pour parvenir à une concertation plus efficace et inclusive ; elles permettent à l'État et aux partenaires de développement d'avoir une discussion ouverte sur les problèmes du secteur et les solutions pouvant y être apportées. Elles facilitent le suivi de la mise en œuvre du plan sectoriel et la justification du bien-fondé de la poursuite des investissements aux niveaux national et mondial.

Syndicats d'enseignants

Dans de nombreux pays, les enseignants doivent souvent faire face au versement tardif ou incomplet de leurs traitements et indemnités. Ils doivent parfois parcourir de longues distances pour percevoir leur salaire, et ces absences réduisent alors le temps d'instruction prévu. Les syndicats d'enseignants peuvent discuter avec le ministère de l'Éducation et les services de paie des problèmes de règlement des salaires des enseignants pendant la période d'exécution. Les syndicats peuvent contribuer à l'information du ministère concernant les régions ou les groupes d'enseignants confrontés à de graves difficultés et œuvrer aux côtés des autorités compétentes à la recherche de solutions.

3.6 Phase 4 : Évaluation du budget

3.6.1 De quoi s'agit-il ?

La dernière phase du cycle budgétaire consiste en plusieurs activités menées par l'État pour évaluer l'exécution du budget. Comme indiqué précédemment (section 3.5.1), les services comptables du ministère d'exécution produisent des rapports comptables de fin d'exercice qui dressent le bilan des dépenses. Par

ailleurs, les comptes nationaux sont audités pour fournir aux agences des informations sur les secteurs d'activités à risque où les contrôles font défaut et où le non-respect des règles comptables est susceptible de compromettre la capacité d'une unité administrative à atteindre ses objectifs.

Les *audits internes* sont soit réalisés par une administration publique centralisée, soit placés sous la responsabilité de la structure de contrôle de gestion de l'organe d'exécution (ministère de l'Éducation). L'audit interne a pour principal objet de vérifier la validité des contrôles de gestion et d'aider les responsables à évaluer les risques et à améliorer l'efficacité des contrôles par rapport aux coûts. Les *audits externes*, en revanche, sont mis en œuvre par un organisme indépendant qui, ordinairement, rend compte de ses conclusions au corps législatif et à l'entité auditée. Son but premier est de s'assurer que les activités financières ont été exécutées conformément à la loi de finances et aux règles et procédures y afférentes et d'identifier d'éventuelles possibilités de renforcement des capacités.

Les États et les bailleurs peuvent également procéder à des évaluations de programmes, des examens des dépenses publiques et des enquêtes de suivi des dépenses publiques pour mieux en mesurer l'efficacité et l'efficience.

ENCADRÉ 8. ENQUÊTES SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES

L'examen des dépenses publiques est un outil de diagnostic utilisé pour évaluer l'efficacité des financements publics. Il analyse les dépenses publiques sur plusieurs années pour apprécier la cohérence entre les dépenses et les priorités d'action, ainsi que les résultats atteints. Il peut porter sur l'ensemble des dépenses publiques ou sur des secteurs spécifiques (éducation, santé, infrastructure, etc.).

L'enquête de suivi des dépenses publiques est un ensemble d'outils utilisés pour détecter des pertes potentielles dans la chaîne des dépenses pour des postes budgétaires ou des programmes particuliers. Elle repose généralement sur une triangulation du budget et sur des documents comptables émanant de différentes sources. Elle a pour but de relever les incohérences des données consignées dans les registres sur les fonds alloués et les fonds décaissés par un bureau ou un mécanisme et les fonds reçus par un autre bureau ou mécanisme³¹.

L'enquête quantitative sur la prestation de services évalue l'efficacité des prestations de services. Elle examine l'efficacité des dépenses et des incitations publiques et les diverses dimensions de la prestation de services dans les organismes prestataires/services publics, spécifiquement au niveau de l'infrastructure de base de prestation de service. Elle quantifie les facteurs affectant la qualité du service, tels que les incitations, les mécanismes de responsabilisation et la relation entre les agents et les commettants³².

3.6.2 En quoi est-elle importante pour la concertation et le suivi ?

L'évaluation approfondie du budget après son exécution fournit des informations utiles pour la planification budgétaire. Cette phase offre aux partenaires de l'éducation une occasion précieuse de produire et d'utiliser des informations sur l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques engagées au titre des priorités du secteur. Les rapports de fin d'exercice et les rapports d'audit facilitent considérablement le dialogue sur les performances du secteur et la planification des réformes pour le cycle budgétaire suivant. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques, les examens des dépenses publiques et les enquêtes quantitatives sur la prestation de services peuvent être d'une grande utilité pour mesurer l'efficacité du système en matière de dépenses. Les rapports d'évaluation des programmes, en particulier les analyses d'impact, peuvent servir de base au dialogue sur la capacité des dépenses à atteindre les bénéficiaires visés et les résultats prévus dans le secteur de l'éducation.

Les questions qu'il est intéressant de se poser à ce stade sont les suivantes :

- Les comptes des agences sont-ils audités ? Dans l'affirmative, par qui : auditeur interne, auditeur du pouvoir exécutif ou auditeur indépendant ?
- À quel moment et avec quelle fréquence les comptes des agences sont-ils audités : i) tous les trimestres pendant l'exercice, ii) tous les semestres pendant l'exercice, iii) dans un délai de six mois suivant la fin de l'exercice, iv) plus de six mois, mais moins d'un an à compter de la fin de l'exercice, v) entre un et trois ans à compter de la fin de l'exercice ou vi) plus de trois ans à compter de la fin de l'exercice ?
- Quels rapports de contrôle sont disponibles et accessible de manière publique ?
- Des activités de contrôle budgétaire sont-elles menées par des organes non gouvernementaux (par exemple, suivi budgétaire citoyen) ?

31 Tolmie, C. 2013. *Where Are Our Budgets ? Public Expenditure Tracking Surveys as Tools for Engaging with Civil Society*. Bethesda, M.D. : USAID et Abt Associates Inc. Voir également Schiavo-Campo, S. et D. Tommasi. 1999. *Managing Government Expenditure*. Manille : Banque asiatique de développement.

32 Banque mondiale 2003. Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social. Washington, DC : Banque mondiale. Voir également Dehn, J., Reinikka, R. et Svensson, J. 2002. *Survey Tools for Assessing Service Delivery*. Washington, DC : Banque mondiale.

Audit des opérations budgétaires

Les rapports d'audit établis pendant la phase d'évaluation permettent une analyse plus approfondie des obstacles affectant les dépenses que pendant la phase d'exécution. Ils livrent notamment une analyse complète des causes qui sous-tendent les problèmes de mise en œuvre.

Les questions qu'il est intéressant de se poser à ce stade sont les suivantes :

- Quel a été le taux d'exécution global du budget de l'éducation au cours de l'exercice, pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement et en capital, ainsi que pour chaque type de dépense ?
- Quels sont les éléments du budget pour lesquels les écarts entre le budget approuvé et les dépenses effectives ont été les plus prononcés ? Quelles en sont les raisons ?
- Quel est le taux d'exécution des interventions ciblant les populations marginalisées par rapport au taux d'exécution de l'ensemble du budget ?
- Le décaissement des fonds des bailleurs est-il aligné sur les systèmes nationaux (autrement dit, les bailleurs ont-ils utilisé les systèmes nationaux de passation des marchés et ont-ils décaissé l'aide en utilisant les réseaux financiers nationaux) ?

Effizienz et efficacité budgétaires

L'utilisation inefficace des ressources est source d'importantes pertes financières. Dans un contexte de pénurie, il est impératif de maximiser le rapport coût-efficacité des investissements dans l'éducation. Parmi les principaux facteurs à considérer lors de l'évaluation de l'efficacité figurent le coût unitaire de l'éducation d'un élève (approximativement égal au coût total de

l'éducation divisé par le nombre d'élèves), ainsi que les conséquences des taux de redoublement, des effectifs par classe et de l'absentéisme des enseignants.

Cela étant, l'augmentation de l'allocation budgétaire destinée à l'éducation et l'amélioration de l'efficacité du système n'ont de sens que si elles se traduisent par une *amélioration des résultats*. À ce titre, il est également essentiel de s'assurer que les dépenses d'éducation ont atteint leurs objectifs et sont donc d'un bon rapport coût-efficacité. Il importe ici d'examiner l'efficacité des dépenses d'éducation dans le contexte de l'équité, en se posant notamment les questions suivantes :

- Les rapports d'audit contiennent-ils des analyses coût-efficacité ?
- Des éléments du budget ont-ils un rapport coût-efficacité particulièrement faible ?
- Des évaluations des programmes ont-elles été réalisées ? Quels enseignements peut-on en tirer pour améliorer la gestion financière du secteur ?
- Comment est-il prévu d'utiliser les résultats des rapports d'évaluation du budget pour améliorer l'efficacité des allocations budgétaires ultérieures ?
- Comment la question de l'équité des populations marginalisées est-elle abordée dans les évaluations ?
- Des analyses d'impact des activités du budget ont-elles été réalisées ? Quels enseignements peut-on en tirer ?
- Les évaluations des programmes, du budget ou des impacts indiquent-elles des améliorations possibles ? Des propositions en ce sens ont-elles été formulées ?

ENCADRÉ 9. EFFICIENCE ET EFFICACITÉ DE L'ÉDUCATION

Efficience : L'efficienc

Efficacité : Dans le présent document, le terme efficacit

Rapport coût-efficacité : Le rapport coût-efficacit

3.6.3 Comment susciter une participation accrue des partenaires ?

Ministère de l'Éducation

Comme le budget de l'éducation relève presque entièrement du ministère de l'Éducation, il est le principal fournisseur de données et d'informations pour les activités d'audit et d'évaluation. Le ministère doit prévoir un examen financier approfondi avec les partenaires dans le cadre des revues sectorielles conjointes. Il peut également s'appuyer sur la collecte d'informations et les débats pour identifier les domaines où un renforcement des capacités s'impose pour améliorer la collecte et l'analyse des données, la gestion et la prise de décision dans le domaine du financement de l'éducation.

Bailleurs de fonds

Les bailleurs peuvent utiliser les rapports d'audit pendant cette phase pour évaluer et élaborer des stratégies visant à améliorer l'alignement entre les projets financés par l'aide extérieure et les systèmes nationaux de gestion. Les bailleurs peuvent aussi participer au processus d'évaluation budgétaire en apportant un appui financier et technique à la réalisation d'études approfondies, comme les enquêtes de suivi des dépenses publiques, les enquêtes quantitatives sur la prestation de services, les examens des dépenses publiques, les enquêtes auprès des ménages, les évaluations des programmes et les études d'impact des politiques.

Organisations de la société civile

Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle déterminant en faveur de l'accès du grand public à des données financières complètes afin d'améliorer la transparence et la responsabilité à l'égard du public. Elles peuvent demander à l'État de simplifier la formulation des rapports d'audit et d'évaluation afin qu'ils soient plus aisément accessibles au public, et prêter leur concours à l'État dans cette tâche.

La société civile joue également un rôle de premier plan à ce stade pour exiger de l'État et des bailleurs qu'ils rendent des comptes sur les objectifs adoptés d'un commun accord, en réclamant l'analyse des obstacles identifiés lors des processus de concertation comme les revues sectorielles conjointes. Les organisations de la société civile peuvent contribuer aux débats stratégiques abstraits sur les questions financières en fournissant des informations concrètes sur la réalité vécue au niveau local et au niveau des écoles.

Syndicats d'enseignants

Les syndicats d'enseignants peuvent fournir des informations locales sur les activités budgétaires annuelles liées à l'efficacité des enseignants et des écoles. Ils peuvent poursuivre le dialogue entamé avec l'État lors de la phase d'exécution budgétaire sur les problèmes de rémunération et de décaissement au niveau des écoles.

33 Banque mondiale. 2007. *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs : Indicative Principles and Standards*. Washington, DC : Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale.

Glossaire³⁴

Aide extrabudgétaire : Comprend les financements apportés par les bailleurs en dehors des systèmes et des budgets de l'État, c'est-à-dire pour des projets mis en œuvre par des ONG ou des entités privées avec parfois peu d'implication ou de sensibilisation de l'État.

Aide inscrite au budget : Comprend l'aide bilatérale et multilatérale, ainsi que l'appui budgétaire général et sectoriel, qui est acheminés par les systèmes gouvernementaux et enregistrée dans les budgets ou les comptes des dépenses publiques. Peut être composée de fonds spécifiques à un projet, dédiés à un programme ou mis en commun et est plus ou moins alignée sur les priorités budgétaires de l'État.

Assiette de l'impôt : Valeur totale des transactions, actifs, articles et autres activités qu'une juridiction décide de soumettre à l'impôt.

Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) : Plans triennaux de recettes et de dépenses des administrations nationales et des états/provinces. Chaque année, l'organe législatif se prononce sur les projections relatives à la première année. Les deux premières années qui servent de base à la planification restent inchangées, et une troisième année révisée s'y ajoute. Également appelé *Cadre budgétaire à moyen terme*.

Capacité imposable : Ratio impôt/PIB qui peut être estimé de manière empirique, en tenant compte des caractéristiques macroéconomiques, démographiques et institutionnelles d'un pays qui évoluent toutes dans le temps.

Charge fiscale : Montant total des impôts versés par un particulier, une organisation ou la population. Également appelée *incidence de l'impôt*.

Combines fiscales : Terme imprécis sur le plan juridique, souvent utilisé par les défenseurs de la justice fiscale quand il est difficile de déterminer s'il s'agit d'évitement ou d'évasion fiscale. Ces pratiques mettent en évidence le fait que de nombreuses stratégies d'évitement fiscal sont abusives, tout en étant considérées comme légales.

Concurrence fiscale : Pression exercée sur l'État pour qu'il réduise les impôts, généralement pour attirer l'investissement, soit en baissant les taux d'imposition déclarés soit en accordant des déductions et incitations spéciales.

Contributions sociales : Versements effectués par les particuliers et les employeurs pour pouvoir bénéficier des indemnités de santé, de chômage et de retraite et d'autres prestations sociales fournies par l'État. Cela inclut les cotisations sociales.

Coûts du service de la dette : Intérêts à payer sur la dette. Ces coûts ne comprennent pas le remboursement du montant emprunté.

Croissance économique : Augmentation de la quantité de biens et de services produits chaque année dans un pays. La croissance économique peut être mesurée par l'augmentation du produit intérieur brut en prix constants.

Déficit : Correspond à une situation où les dépenses sont supérieures aux ressources disponibles.

Déflateur : Outil statistique utilisé pour convertir un montant en monnaie courante en un montant corrigé de l'inflation, afin de comparer l'évolution des prix dans le temps (c'est-à-dire après avoir tenu compte des effets de l'inflation).

³⁴ Termes et définitions adaptés de Walker, J. et K. J. Mowé. 2016. *L'importance du financement : une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation*. Johannesburg : Campagne mondiale pour l'éducation, et Perry, V. 2009. *A Budget Guide for Civil Society Organisations Working in Education*. n.p. : Fonds du Commonwealth pour l'éducation.

Dépenses : Dépenses publiques ou somme d'argent dépensée.

Dépenses en capital : Dépenses relatives à des actifs ayant une durée de vie supérieure à un an. Ces actifs comprennent les équipements, les terrains, les bâtiments ainsi que les frais juridiques et les autres frais de mutation associés à un bien. Dans le cas de projets d'équipement (construction d'écoles, par exemple), toutes les dépenses connexes sont également considérées comme des dépenses en capital.

Dépenses de fonctionnement : Dépenses ordinaires portant sur des biens et services autres que des paiements de transfert ou des actifs immobilisés. Elles comprennent les salaires, les loyers, les dépenses de bureau, les dépenses d'exploitation des entreprises et services publics, les intérêts et le maintien du capital.

Dépenses fiscales : Coût des incitations fiscales de tous types entraînant une réduction potentielle des recettes fiscales. Comme toutes les autres dépenses, elles doivent être considérées comme un investissement et évaluées en tenant compte de leurs coûts et de leurs avantages.

Dettes publiques : Montant dû par l'État à ses prêteurs à un moment donné. Les États empruntent lorsqu'ils sont déficitaires, mais réduisent l'encours de leur dette lorsqu'ils sont excédentaires. La dette représente donc le total de tous les déficits annuels, moins les excédents annuels accumulés au fil des ans.

Dons : Les dons sont des transferts que des organisations nationales ou internationales effectuent directement à des administrations, organisations ou individus.

Droits d'accise : Droits imposés sur une gamme limitée de produits, comme les produits de luxe, ou sur des produits susceptibles d'être nocifs pour le consommateur, comme l'alcool ou le tabac.

Équilibre, déficit et excédent budgétaires : Un budget est équilibré lorsque le total des recettes de l'État est

égal au total des dépenses pour un exercice budgétaire donné. Lorsque le budget n'est pas en équilibre, il est soit déficitaire, soit excédentaire. Un déficit du budget correspond à un solde négatif entre les dépenses et les recettes budgétaires, c'est-à-dire lorsque l'État dépense plus d'argent qu'il n'en a réellement. Un excédent du budget correspond à un solde positif entre les dépenses et les recettes budgétaires, c'est-à-dire lorsque l'État dispose de plus de fonds que ce qu'il doit dépenser.

Évasion fiscale : Pratique consistant à minimiser la facture fiscale. L'évasion fiscale est généralement légale, contrairement à la *fraude fiscale* qui est par définition illégale ; l'évasion fiscale légale est alors synonyme d'optimisation fiscale, d'évitement licite de l'impôt (y compris en restant dans son pays, par exemple par l'exploitation de niches fiscales).

Exercice budgétaire : Période de 12 mois pendant laquelle un budget est en vigueur. Dans certains pays, l'exercice budgétaire dure plus de 12 mois.

Fraude fiscale : Terme utilisé pour désigner le recours à des moyens illicites afin de payer moins d'impôts.

Imposition progressive : Régime fiscal dans lequel le taux d'imposition augmente avec les revenus, de sorte que les contribuables qui gagnent davantage sont imposés à un taux plus élevé que ceux qui gagnent moins.

Imposition régressive : Régime fiscal où le taux d'imposition diminue lorsque le montant imposable augmente.

Impôt sur les plus-values : Impôt sur les bénéfices découlant de la vente d'actifs financiers tels que des valeurs mobilières, des biens immobiliers, des entreprises et des biens de valeur tels que des œuvres d'art.

Impôt sur les sociétés : Impôt sur les bénéfices réalisés par des sociétés à responsabilité limitée et d'autres entités comparables. Cet impôt est généralement prélevé sur le revenu imposable net déclaré dans l'état financier de la société.

Impôts directs : Impôts prélevés sur le revenu imposable des personnes physiques et morales.

Impôts indirects : Impôts prélevés sur les transactions, généralement sur la base de leur valeur brute. Ils comprennent les taxes sur les ventes, les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes sur les produits et services, les droits de timbre, les impôts fonciers, les droits d'accise et de douanes et les prélèvements en tous genres.

Impôts sur le revenu : Impôts sur le revenu, les bénéfices, les successions, les salaires et les plus-values, qui sont généralement classés en impôts payables par les particuliers et par les sociétés.

Incitations (fiscales) : Disposition spécifique prévoyant la non-imposition d'un bien ou d'un service imposable (également appelé *exonération fiscale*) et souvent conçue pour encourager un certain type de comportements. Par exemple, certains articles peuvent être exonérés de taxe sur la valeur ajoutée et certaines sociétés peuvent bénéficier d'exonérations fiscales pour les encourager à investir, par exemple dans un domaine ou un pays donné.

Indice des prix à la consommation : Reflète le prix d'un panier représentatif de biens et services. Cet indice mesure l'impact de l'inflation sur le consommateur moyen.

Inflation : Taux d'augmentation des prix.

Plafond budgétaire : la limite de dépenses imposée à un budget ou à un poste budgétaire.

Politique budgétaire : Efforts déployés par l'État pour stimuler l'économie directement grâce aux dépenses publiques.

Politique macroéconomique : Politique gouvernementale visant à assurer la stabilité économique. Elle couvre la politique monétaire et budgétaire, ainsi que les priorités de l'État en matière d'allocation de ressources.

Politique monétaire : Réglementation de la banque centrale concernant la masse monétaire et les taux d'intérêt dans le but de maîtriser la stabilité des prix.

Prêts concessionnels : Prêts accordés à des conditions nettement plus avantageuses que les prêts aux conditions du marché. Les conditions avantageuses peuvent prendre la forme de taux d'intérêt plus faibles que ceux du marché, de délais de grâce ou d'une combinaison des deux. Les prêts concessionnels bénéficient généralement de longs délais de grâce.

Produit intérieur brut (PIB) : Valeur totale des biens et services produits dans le pays au cours d'une année civile. Le PIB par habitant est le moyen le plus simple de mesurer les recettes d'un pays. La croissance économique correspond à l'évolution du PIB d'une année sur l'autre.

Produit national brut (PNB) : Correspond généralement à la somme des dépenses de consommation des particuliers, des investissements intérieurs privés, des dépenses publiques, des exportations nettes et des revenus des résidents provenant d'investissements à l'étranger, moins les revenus générés dans l'économie nationale par des résidents étrangers. Les exportations nettes représentent la différence entre les exportations et les importations de biens et services.

Produits budgétaires : Services publics fournis grâce aux ressources budgétaires de l'État. Par exemple, nombre d'enfants qui reçoivent des matériels pédagogiques au cours de l'année civile ou budgétaire.

Recettes (publiques) : Fonds que l'État perçoit auprès du public au titre de son pouvoir souverain. Exemples types de recettes : Les sources de recettes comprennent notamment les impôts sur le revenu et les bénéfices, les charges sociales, les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes sur les ventes, les prélèvements et droits d'accise.

Réserve pour imprévus : Fonds mis de côté pour couvrir des besoins imprévus et inévitables (tels que les coûts découlant d'une catastrophe naturelle)

susceptibles d'apparaître au cours de l'exercice budgétaire.

Réserver (des fonds) : Des fonds sont dits réservés lorsqu'ils ont été affectés à un programme ou à une utilisation spécifique. Dans certains cas, un flux particulier de recettes est réservé à une fin spécifique.

Respect des obligations fiscales : Paiement des impôts exigibles sans recourir à l'évasion ou la fraude fiscale.

Ressources : Biens ou services entrant dans la prestation de services publics. Exemples types de ressources financées par un budget de l'éducation : salaires des enseignants, construction d'écoles et achat des manuels scolaires.

Ressources budgétaires : Allocation de fonds budgétaires à une fin particulière. Ces fonds servent à financer des services spécifiques, par exemple un appui à l'infrastructure scolaire.

Résultats budgétaires : Impact sur l'ensemble de la société ou de l'économie des allocations budgétaires à un programme ou un secteur particulier. Par exemple, l'objectif premier d'un programme de nutrition scolaire serait d'améliorer l'état nutritionnel des enfants et, par là même, leur capacité d'apprentissage. Le résultat budgétaire serait donc la modification de l'état nutritionnel des enfants et de leurs capacités d'apprentissage des enfants.

Service de la dette : Remboursement du principal et paiement des intérêts sur l'encours des prêts.

Subventions (aux entreprises) : Transferts publics aux entreprises sur la base du niveau de leur production ou de leurs volumes de vente.

Taux d'exécution : pourcentage du budget approuvé réellement dépensé au cours d'une période donnée.

Taux d'intérêt : Coût du recours à l'emprunt. Le taux d'intérêt est le pourcentage d'un prêt que le prêteur facture à l'emprunteur jusqu'à ce qu'il ait remboursé sa dette.

Taxe : Droit prélevé par l'État ou une entité régionale sur une transaction, un produit ou une activité pour financer les dépenses publiques. Les taux et l'assiette de l'impôt sont habituellement fixés par un organe législatif représentatif conformément aux dispositions constitutionnelles.

Taxe générale sur les ventes : Taxe ajoutée à la valeur de toutes les ventes sans possibilité de demander un dégrèvement fiscal.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : Taxe qui est prélevée par les entreprises sur les produits et services et leur permet d'obtenir un crédit auprès de l'État pour toute taxe versée à d'autres entreprises de leur chaîne de production. Ne pas confondre avec la *taxe sur les services généraux*, pour laquelle le statut de producteur intermédiaire n'est pas nécessaire. La TVA perçue par les entreprises est versée à l'État et représente une importante source de recettes.

Taxes à la consommation : Taxes telles que les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes générales sur les ventes et les droits d'accise.

Transparence : La transparence fiscale et budgétaire fait référence à la divulgation au public de données exhaustives, fiables, récentes et utiles sur les activités financières d'un État.

Trêve fiscale : Période au cours de laquelle une société investissant dans un pays n'est pas assujettie à l'impôt en vertu d'un accord avec l'État.

Valeur nominale : Valeur monétaire réelle exprimée en pouvoir d'achat à prix courant. La valeur nominale ne tient pas compte de l'effet de l'inflation sur la valeur réelle de l'argent. Les budgets gouvernementaux sont établis en valeur nominale et ne tiennent pas compte de l'inflation.

Valeur réelle : Valeur mesurée en tenant compte du pouvoir d'achat de l'argent à un moment donné (c'est-à-dire après ajustement pour prendre en compte l'inflation).

BUREAUX

Washington

1850 K Street NW
Suite 625
Washington, DC 20006
USA

Paris

66 Avenue d'Iéna
75116 Paris
France

Bruxelles

Avenue Marnix 17, 2^{ème} étage
B-1000, Bruxelles
Belgique

ADRESSE POSTALE

Partenariat mondial pour l'éducation

MSN IS 6-600
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
États-Unis

www.globalpartnership.org

