

LE FINANCEMENT DU SYSTÈME SCOLAIRE

COMMENT LIER RESSOURCES ET APPRENTISSAGE

RÉSUMÉ

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Le résumé et le chapitre de synthèse sont tirés de :

OECD (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>.

Plus d'informations sur le site du projet :

www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm

Crédits photo : Couverture © VLADGRIN/Shutterstock.com.

© OECD 2017

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright.

Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

RÉSUMÉ

Ce rapport sur le financement du système scolaire est le premier d'une série de rapports comparatifs thématiques compilant les résultats de l'*Examen de l'OCDE des politiques pour un usage plus efficace des ressources scolaires (Examen sur les ressources scolaires)*. Il propose une analyse et un cadre d'action pour aider les pouvoirs publics à atteindre leurs objectifs en matière d'éducation par une utilisation efficiente et équitable des ressources financières. Après un chapitre d'introduction expliquant l'importance des politiques de financement des établissements, les chapitres restants du rapport se concentrent sur les thèmes suivants :

- Comment organiser efficacement les responsabilités en matière de levée et d'utilisation des financements scolaires dans des systèmes d'enseignement de plus en plus complexes.
- Comment concevoir les mécanismes de répartition des financements entre les établissements de manière à soutenir efficacement l'apprentissage des élèves, l'équité et les objectifs des pouvoirs publics en la matière.
- Comment éclairer la préparation des budgets de l'éducation à l'aide des procédures de planification, afin de garantir leur pérennité à long terme et leur conformité aux priorités de l'action publique.
- Comment améliorer l'efficacité de l'utilisation des financements scolaires par des pratiques de suivi, d'évaluation et de déclaration.

Le chapitre 1, *Pourquoi s'intéresser aux politiques de financement des établissements ?*, place le contexte du rapport. Il souligne l'importance des politiques de financement des établissements, décrit les principaux éléments contextuels influençant le financement de l'enseignement scolaire et définit les termes et les concepts utilisés dans le rapport. Des politiques de financement bien conçues sont essentielles pour atteindre les objectifs de qualité, d'équité et d'efficacité dans l'enseignement scolaire. Bien que le niveau global des financements compte, les stratégies employées pour répartir ces financements sont tout aussi importantes. À l'heure où les pays cherchent à améliorer les résultats de l'ensemble des élèves tout en proposant des possibilités d'apprentissage plus équitables aux différents groupes, ils veillent davantage à ce que les ressources soient affectées là où de véritables améliorations peuvent être apportées dans le domaine de l'enseignement et de l'apprentissage. Une répartition équitable des financements scolaires nécessite que les pays tiennent compte à la fois de l'équité horizontale (financement au même niveau des établissements de même catégorie) et l'équité verticale (allocation de ressources différentes à des groupes d'élèves n'ayant pas les mêmes besoins). Il est également important d'admettre que recherche de l'efficacité et recherche de l'équité peuvent aller de pair en matière d'allocation des ressources. Le fait de garantir que des élèves aux besoins différents et ne provenant pas des mêmes milieux ont accès à un enseignement de haute qualité dès leur plus jeune âge, par exemple, peut être un moyen efficace de réduire les inefficiences systémiques.

Le chapitre 2, *Gouvernance des financements scolaires*, décrit les différents organismes impliqués dans la levée, la gestion et l'allocation des financements scolaires dans les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen, et analyse l'organisation des relations entre ces organismes. Les systèmes scolaires

de l'OCDE s'étant complexifiés et se caractérisant désormais par une gouvernance à plusieurs niveaux, un nombre croissant d'intervenants, dont les différents niveaux d'administration des établissements, les établissements eux-mêmes et les prestataires privés, participent au financement des écoles. Bien qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, la majorité des ressources financières des établissements proviennent toujours des administrations centrales, l'utilisation de ces financements relève de la responsabilité d'intervenants toujours plus variés. Dans de nombreux pays, la gouvernance du financement des établissements scolaires se caractérise par une décentralisation budgétaire croissante, une forte responsabilité des établissements sur le plan budgétaire, et une hausse du financement public des établissements privés. Ces évolutions engendrent de nouvelles possibilités et des défis pour les politiques de financement des établissements scolaires, et doivent s'accompagner de mécanismes institutionnels appropriés. Pour favoriser l'efficacité des financements scolaires et éviter les effets indésirables sur l'équité dans des contextes de gouvernance en mutation, ce chapitre recommande que les réformes visent à : garantir la bonne concordance des rôles et des responsabilités dans les systèmes de financement décentralisés ; mettre en place les conditions nécessaires à une gestion budgétaire efficace au niveau des établissements ; et développer des cadres réglementaires appropriés pour le financement public des prestataires privés.

Le chapitre 3, *Répartition des financements scolaires*, donne un aperçu de la manière dont les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen répartissent les financements scolaires entre les différents niveaux d'administration et les établissements individuels, en mettant l'accent sur la conception de mécanismes d'allocation efficaces pour le financement des dépenses courantes et en capital. Ce chapitre aborde les questions fondamentales auxquelles il convient de répondre lors de la conception d'un modèle d'allocation des financements. Il constate que des formules de financement bien conçues sont un moyen particulièrement efficace de répartir les financements des dépenses courantes de manière transparente et efficiente. En intégrant des coefficients de pondération pour répartir les fonds supplémentaires entre des catégories particulières d'établissements, les formules de financement peuvent également jouer un rôle essentiel pour faire concorder la répartition de ressources avec les priorités éducatives, comme l'amélioration de l'équité. Quel que soit le mécanisme d'allocation, la méthode utilisée pour identifier les différents besoins doit faire l'objet d'examens périodiques et s'appuyer sur des recherches nationales, des données fiables et des critères transparents. Ce chapitre recommande que les pouvoirs publics : instaurent un système stable et reconnu publiquement pour allouer les financements publics aux établissements ; suivent un ensemble de principes directeurs lors de la conception des formules de financement utilisées pour répartir les ressources ; et cherchent des moyens efficaces d'atteindre les objectifs en matière d'équité par le biais de mécanismes de financement des écoles.

Le chapitre 4, *Planification de l'utilisation des financements scolaires*, examine les pratiques et les procédures utilisées pour planifier l'utilisation des financements scolaires dans les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen. Il analyse dans quelle mesure une planification et une budgétisation efficaces peuvent contribuer à accroître l'efficacité des ressources et à aligner les dépenses sur les objectifs stratégiques. La préparation des budgets de l'éducation s'inscrit de plus en plus dans des processus de planification pluriannuels, qui peuvent aider les autorités en charge des dépenses à faire des choix éclairés et pérennes en matière budgétaire, et leur offrent une sécurité supplémentaire dans le cadre d'investissements à plus long terme. Toutefois, ce chapitre établit que les plans de dépenses pluriannuels ne sont pas toujours suffisamment en lien avec les objectifs et priorités stratégiques. De l'administration centrale aux établissements, la planification des ressources éducatives doit être éclairée par les résultats des recherches et des évaluations, ainsi que les objectifs stratégiques, afin de guider le processus de planification et utiliser les ressources le plus efficacement et le plus équitablement possible. Il est donc essentiel d'accroître la capacité à mobiliser les résultats des évaluations, des contrôles et des recherches pendant le processus de planification budgétaire pour favoriser l'efficacité des dépenses au titre de l'éducation. La planification des budgets de l'éducation doit également être suffisamment souple pour

tenir compte des nouvelles priorités et des imprévus et favoriser l'efficacité, par exemple par le biais d'une réglementation transparente des droits de report des ressources non utilisées.

Le chapitre 5, *Évaluation de l'utilisation des financements scolaires*, analyse dans quelle mesure l'évaluation et le suivi des fonds scolaires peuvent servir à demander des comptes aux décideurs, rendre l'utilisation des ressources transparente et garantir que les ressources disponibles sont utilisées efficacement et équitablement. Les pratiques visant à évaluer l'utilisation des financements scolaires s'appuient sur la comptabilité, l'information financière, la gestion et le contrôle interne, les audits externes et la gestion des performances individuelles. L'efficacité de ces activités dépend de la fiabilité de la gestion des données et des informations, ainsi que de cadres d'indicateurs et de systèmes de comparaison adaptés. Plutôt que de se concentrer uniquement sur la conformité, les systèmes devraient également se doter de moyens de relier les apports aux processus et résultats éducatifs associés, tout en tenant compte des difficultés posées par l'évaluation de l'efficacité et des résultats dans le domaine de l'éducation. Les politiques et programmes doivent faire l'objet d'évaluations d'impact, et leurs résultats doivent servir à éclairer les processus de planification budgétaire stratégiques. Autre préoccupation soulevée par des systèmes de gouvernance de plus en plus complexes : garantir une responsabilisation et une transparence adéquates, et trouver le bon équilibre entre responsabilisation et confiance. Au niveau local et des établissements notamment, les mesures d'information sur l'utilisation des fonds doivent s'accompagner de démarches visant à atténuer la charge administrative associée. Pour faire face à cette difficulté, une stratégie efficace peut être de compléter la responsabilisation verticale engendrée par l'établissement de rapports et l'évaluation par des formes horizontales et ascendantes de responsabilisation impliquant les parties prenantes. Ce chapitre souligne également la nécessité de rendre transparentes les inégalités en termes d'utilisation des ressources, et de contrôler comment elles affectent les résultats scolaires des élèves défavorisés.

LE FINANCEMENT DU SYSTÈME SCOLAIRE : PRINCIPAUX RÉSULTATS ET INDICATEURS

Importance des politiques de financement des établissements

Cette étude relative aux politiques de financement des établissements a été menée pour plusieurs raisons :

- Les mécanismes par lesquels les financements scolaires sont administrés, répartis et suivis sont essentiels pour s'assurer que les ressources sont affectées là où elles ont les effets les plus importants. Bien que le niveau global des financements compte, les stratégies employées pour allouer les ressources en fonction des besoins des élèves sont au moins aussi importantes.
- Dans la mesure où la plupart des financements scolaires proviennent des budgets publics, les pouvoirs publics doivent s'attacher à élaborer des mécanismes efficaces pour répartir les financements entre les différentes priorités. Les systèmes scolaires disposent de ressources limitées pour remplir leurs objectifs, et l'utilisation efficiente de ces ressources est l'un des principaux objectifs de leurs activités.
- L'efficacité n'est pas la seule préoccupation des systèmes scolaires, mais elle doit être mise en œuvre parallèlement aux objectifs de qualité et d'équité qui sont au cœur de la scolarisation. Le rapport met l'accent sur la manière dont la conception des politiques de financement des établissements scolaires peut être améliorée afin que les ressources disponibles soient affectées au soutien d'un enseignement de haute qualité, et à la mise en place de possibilités d'apprentissage équitables pour tous les élèves.
- Dans la mesure où l'efficacité dans l'enseignement est généralement envisagée d'un point de vue économique, cette étude vise à examiner les questions liées au financement des établissements d'un point de vue plus éducatif. Elle analyse les politiques de financement des établissements en tenant compte de la complexité des processus d'enseignement, de la diversité des objectifs éducatifs, des différents contextes de gouvernance dans les systèmes scolaires et de l'importance des mécanismes sociaux et institutionnels dans l'élaboration de politiques adéquates de financement des établissements.

Ce rapport a été préparé dans le cadre d'une étude majeure de l'OCDE sur l'usage efficace des ressources scolaires, qui a abouti à une série de publications, les *Examens de l'OCDE des ressources scolaires*. Dix-huit systèmes scolaires (les « pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen ») ont participé activement à la préparation de ce rapport en prenant part à la collecte de données qualitatives, à la préparation de rapports de base détaillés par pays et/ou à des examens par pays conduits par l'OCDE. En outre, l'analyse examine les publications plus générales relatives aux recherches et aux politiques rassemblant les résultats du plus grand nombre possible de pays de l'OCDE et pays partenaires.

Gouvernance des financements scolaires

La gouvernance des financements scolaires dans les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen est caractérisée par des relations complexes entre les différents intervenants impliqués dans la levée et l'utilisation de fonds destinés aux établissements scolaires.

Bien que la majorité des fonds destinés aux établissements scolaires proviennent de l'administration centrale, d'autres intervenants contribuent de plus en plus à lever des fonds pour les services scolaires. Les administrations infranationales complètent généralement les crédits de l'administration centrale sur leurs propres deniers, et les fonds privés alloués aux écoles ont considérablement augmenté ces dernières années. Dans plusieurs pays, les financements internationaux complètent utilement les sources nationales de financement des établissements scolaires.

Les sources de financement étant de plus en plus diversifiées, un nombre croissant d'intervenants du système scolaire ont une influence toujours plus grande sur les décisions en matière de dépenses. Dans de nombreux pays, les administrations infranationales jouent un rôle de plus en plus important dans l'allocation et la gestion des financements scolaires, les établissements individuels ont davantage de responsabilités sur le plan budgétaire, et les établissements privés sont devenus d'importants utilisateurs finaux des fonds publics. Dans les systèmes scolaires plus centralisés, différentes administrations centrales peuvent contribuer à la gestion et à l'allocation des fonds destinés aux établissements scolaires.

Indicateurs pour l'action publique : l'émergence d'une gouvernance des financements scolaires impliquant plusieurs niveaux et plusieurs intervenants doit s'accompagner de cadres institutionnels et réglementaires adéquats afin d'optimiser le rôle de chaque acteur dans la garantie d'une allocation efficace et équitable des fonds. Lors de la conception de ces conditions cadres, les systèmes scolaires doivent tenir compte du rôle déterminant de catégories d'intervenants clés, comme les conseils d'école, les associations professionnelles d'enseignants et de chefs d'établissement, les associations d'élèves et de parents, les organismes associatifs et les employeurs. Ce rapport analyse trois aspects essentiels de la gouvernance qui ont influencé les politiques de financement des établissements scolaires dans de nombreux pays de l'OCDE : la décentralisation budgétaire, l'autonomie des établissements sur le plan budgétaire et l'utilisation des fonds publics par des prestataires privés. Les débouchés, défis et indicateurs associés sont examinés plus bas.

Clarification des rôles et des responsabilités dans des systèmes de financement des établissements scolaires décentralisés

Dans les pays de l'OCDE, les administrations infranationales sont responsables de la répartition de la majeure partie des financements publics — près de 60 % du financement final — entre les établissements individuels. Elles complètent généralement les crédits de l'administration centrale sur leurs propres deniers, tout en jouant également le rôle d'intermédiaires en distribuant ces crédits aux établissements scolaires. Bien que les motivations varient d'un pays à l'autre, la décentralisation budgétaire vise généralement à accroître la réactivité aux demandes des collectivités locales, à améliorer le potentiel d'innovation et à adapter la gestion des ressources aux conditions locales. Toutefois, pour parvenir à un volume de dépenses équitable pour les élèves dans des systèmes de financement décentralisés, des relations budgétaires bien conçues, une bonne coordination et un renforcement des capacités des différents niveaux d'administration sont essentiels.

Si les administrations infranationales doivent compter principalement sur leurs propres ressources pour financer l'enseignement scolaire, il existe un risque que les différences de ressources entre les

administrations les plus riches et les plus pauvres aggravent les inégalités des chances entre les élèves des différentes régions d'un pays. Dans de tels contextes, les régions comptant davantage d'élèves défavorisés sont susceptibles d'avoir moins de ressources disponibles pour répondre aux besoins des élèves. Les transferts budgétaires sont largement utilisés dans les pays de l'OCDE pour améliorer les ressources infranationales et égaliser les capacités de dépense des administrations, mais il existe le risque qu'une forte dépendance à ces transferts engendre des inefficiences, de la méfiance et une moindre responsabilisation du fait de la répartition de la responsabilité des financements et des dépenses entre les différents niveaux du système. Même lorsque les autorités infranationales ont le même niveau de ressources, les dépenses consacrées aux élèves ayant des besoins similaires peuvent varier d'une administration à l'autre en raison de différences en termes de priorités infranationales et de mécanismes d'allocation des financements.

Bien que la décentralisation budgétaire permette aux administrations infranationales d'adapter les financements scolaires aux besoins locaux, elle accroît également la complexité de la gouvernance de l'éducation et des mécanismes de financement. Dans une approche à plusieurs niveaux du financement des établissements scolaires, les rôles et les responsabilités des différents niveaux d'administration doivent être bien alignés pour éviter les inefficiences dues au chevauchement des rôles, des responsabilités, à la concurrence entre les différents niveaux d'administration ou à un manque de transparence des flux de ressources. La décentralisation budgétaire peut également accroître les problèmes de capacité, notamment dans les petites administrations ayant peu de personnel et d'expertise pour aider les écoles à gérer les financements de manière stratégique.

Indicateurs de l'action publique : dans les systèmes de financement décentralisés, les autorités infranationales doivent disposer à la fois de ressources adéquates pour répondre aux besoins des élèves, et de capacités suffisantes pour assumer leurs responsabilités en matière de financement. En outre, il est essentiel de veiller à une répartition claire des rôles et des responsabilités entre les différents niveaux d'administration, et de bien définir les responsabilités. La responsabilité infranationale en matière de dépenses doit être en adéquation avec la responsabilité en matière de levée des fonds. Le recours aux recettes fiscales propres présente un certain nombre d'avantages en termes d'autonomie locale, de responsabilisation et de réponse aux préférences locales. Il doit toutefois être complété par des systèmes de péréquation bien conçus, afin que les autorités infranationales disposent de ressources suffisantes pour offrir les mêmes chances à tous leurs élèves, et par la mise en place de moyens d'action permettant de gérer efficacement l'éducation à l'échelle locale. L'élaboration d'une approche du financement des établissements scolaires à l'échelle de l'ensemble de l'administration, qui harmonise les rôles et équilibre les tensions, doit s'accompagner d'une réflexion sur les structures (par exemple, le nombre le plus efficace de niveaux de gouvernance dans le financement des établissements scolaires) et les processus de gouvernance (par exemple, participation des intervenants, dialogue ouvert et exploitation des données et des recherches).

Aider les écoles à faire face à leurs responsabilités budgétaires

Depuis les années 1980, de nombreux systèmes scolaires ont renforcé les responsabilités des cadres d'établissement sur le plan budgétaire. D'après l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen, une absence d'autonomie en matière de ressources au niveau de l'établissement risque de limiter la marge de manœuvre des établissements en ce qui concerne l'élaboration et la définition de leur propre structure, et peut engendrer des inefficiences dans la gestion des ressources. L'autonomie des établissements sur le plan budgétaire peut leur donner la souplesse nécessaire pour utiliser les ressources allouées conformément aux besoins et aux priorités locaux. Mais elle doit également être accompagnée de la transparence, des capacités de direction et du soutien nécessaires, et de mécanismes pour éviter d'aggraver les inégalités.

Bien que l'autonomie des établissements dans la recherche de financements puisse contribuer à encourager les efforts locaux pour compléter les revenus des établissements, les inégalités engendrées suscitent des inquiétudes. Les établissements situés dans un environnement socioéconomique difficile seront moins en mesure de compléter leur budget par des contributions des parents ou d'autres contributions locales. Dans certains pays, le contrôle insuffisant des revenus des établissements entraîne un manque de transparence quant au niveau réel des ressources des établissements individuels, ce qui rend difficile l'égalisation des ressources par des mécanismes de financement des établissements.

Les responsabilités en matière de gestion budgétaire favorisent une gestion plus stratégique au niveau de l'établissement, mais la bonne utilisation des financements nécessite des structures efficaces de direction et de gestion de l'établissement. Une plus grande autonomie sur le plan des décisions de financement peut accroître les inégalités entre les écoles, certains établissements rencontrant plus de difficultés pour choisir les dépenses en fonction des priorités d'amélioration. L'administration et l'allocation efficaces des financements demandent du temps, des capacités administratives et une bonne préparation des équipes de direction. D'après l'expérience des pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen, la délégation des responsabilités budgétaires aux établissements peut créer des tensions entre la direction pédagogique et la direction administrative des établissements. Bien que l'autonomie budgétaire permette d'aligner la planification budgétaire sur les besoins pédagogiques des établissements, elle peut également faire peser une lourde charge administrative, managériale et comptable sur les dirigeants, qui ont moins de temps à consacrer à l'encadrement pédagogique.

Indicateurs pour l'action publique : l'effet de l'autonomie budgétaire des établissements sur leurs processus et résultats dépend de leur capacité à utiliser cette autonomie de façon constructive, et nécessite donc un renforcement des structures de direction et de gestion des établissements, ainsi qu'une assistance des chefs d'établissement dans les tâches techniques relatives à l'établissement du budget. Les programmes de préparation et de développement professionnels destinés aux chefs d'établissement doivent les préparer à faire face à leurs responsabilités en matière de gestion des ressources dans le contexte de l'encadrement pédagogique. En outre, des établissements autonomes doivent s'inscrire dans des cadres institutionnels adéquats afin d'éviter qu'une autonomie accrue n'engendre une aggravation des inégalités entre les établissements. Quand l'autonomie, l'évaluation, la responsabilisation et l'assistance sont conjuguées intelligemment, elles ont plus de chances d'avoir un impact positif sur l'enseignement et l'apprentissage. De même, les considérations relatives à la responsabilité des établissements sur le plan budgétaire doivent aller de pair avec des débats sur la taille des établissements et leurs politiques de réseau. La mise en place de structures et d'une assistance pour aider les écoles à se regrouper et à partager les ressources peut contribuer à la réalisation d'économies d'échelle et à une utilisation plus efficace des financements.

Développer des cadres réglementaires pour le financement public des établissements privés

Le financement public des établissements privés s'est généralisé dans les pays de l'OCDE au cours des trois dernières décennies. Le financement public des établissements privés va généralement de pair avec des systèmes de choix parental des établissements scolaires, visant à encourager l'amélioration de la diversité et de la qualité de l'offre éducative. Toutefois, il convient de tenir compte d'un certain nombre de risques sur le plan de l'équité.

Dans certains pays, les écoles privées financées sur fonds publics bénéficient non seulement d'une plus grande liberté pédagogique que les écoles publiques, mais également d'une plus grande autonomie en ce qui concerne les conditions d'admission et les frais de scolarité. Toutefois, si les écoles privées financées sur fonds publics sont autorisées à sélectionner les élèves en fonction de leurs résultats, il existe des risques qu'ils attirent les bons élèves du secteur public (« écrémage »),

notamment si leurs établissements publics sont soumis à des inscriptions libres ou s'appuient uniquement sur des critères non scolaires pour sélectionner les élèves. En outre, si les écoles privées financées sur fonds publics peuvent exiger des contributions des parents en plus des fonds publics qu'elles perçoivent, cela risque de renforcer la ségrégation en fonction de critères socioéconomiques, les élèves issus d'un milieu plus privilégié ayant plus de possibilités de s'inscrire dans des établissements privés.

Cela peut conduire à une situation où les élèves à la fois doués et privilégiés sur le plan socioéconomique sortent du système scolaire public. Dans un tel contexte, l'émulation joue un moindre rôle et les élèves désavantagés nécessitent encore plus de ressources ; les établissements publics risquent donc d'avoir encore plus de difficultés à retenir à la fois les élèves et les financements. D'après les recherches, même lorsque les écoles privées ne peuvent pas sélectionner les élèves ou augmenter leurs tarifs, les familles issues de milieux défavorisés sont moins susceptibles de recourir au choix de l'établissement scolaire et tiennent moins souvent compte des critères de qualité de l'enseignement lorsqu'elles choisissent un établissement.

Indicateurs pour l'action publique : pour contrebalancer les effets indésirables du financement public des établissements privés sur l'équité, les systèmes scolaires doivent envisager de demander à tous les établissements bénéficiant de financements publics d'appliquer les mêmes règles en ce qui concerne les frais d'inscription et les conditions d'admission, et de s'assurer que le respect de ces règles est contrôlé efficacement. Les procédures d'admission des établissements très demandés doivent être homogènes et transparentes. Il est également important d'assurer la transparence et de responsabiliser les prestataires privés qui utilisent des fonds publics, et de garantir aux familles un accès adéquat à l'information et à une assistance afin qu'elles puissent faire des choix éclairés pour leurs enfants.

Répartition des financements scolaires

Les systèmes scolaires doivent répondre à une série de questions d'orientation pour concevoir un modèle de financement mieux adapté à la structure de gouvernance établie. Ces questions sont les suivantes :

- *Qui est responsable de l'allocation finale des financements aux établissements ?*

De nombreux systèmes reposent sur une alliance complexe de responsabilités pour allouer les financements aux écoles. Mais la répartition de ces responsabilités n'est pas gravée dans le marbre et peut être modifiée par la mise en place de nouveaux mécanismes d'allocation, comme c'est le cas dans de nombreux pays de l'OCDE.

- *À quelles catégories de ressource cela s'applique-t-il ?*

Différentes autorités peuvent être responsables des dépenses courantes (personnel, coûts d'exploitation), des dépenses en capital (infrastructure) ou d'un mélange des deux. Il convient de déterminer quelle autorité est responsable de l'allocation, à quelle catégorie. Le type de mécanisme d'allocation le plus adapté dépendra de la catégorie de ressource concernée.

- *Quelles conditions fixer (le cas échéant) pour l'allocation des financements ?*

Même si une autorité infranationale est responsable de l'allocation finale aux écoles, les autorités centrales peuvent préciser à quelles fins l'argent doit être employé. De même,

différentes conditions peuvent être fixées par les autorités infranationales lors de l'allocation du financement final à chaque établissement. Les différentes restrictions associées aux financements transférés donnent une bonne indication de la marge de manœuvre accordée aux autorités infranationales et aux établissements dans un système.

- *Quelle part des financements sera distribuée par le biais du principal mécanisme d'allocation, et quelle part par le biais d'autres mécanismes (comme les financements ciblés) ?*

D'aucuns font valoir que l'efficacité est améliorée si une part plus importante des fonds est incluse dans le principal mécanisme d'allocation. Dans le même temps, il y a lieu de conserver une part des financements au niveau central, par exemple, pour les urgences ou pour les questions prioritaires, lorsque l'on estime que les établissements ne disposeront pas des provisions nécessaires.

- *Sur quelle base sera fixé le montant des financements alloués aux établissements ?*

Généralement, les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen s'appuient sur quatre bases principales pour déterminer les financements. Les principales catégories de mécanismes d'allocation des financements sont décrites à l'encadré 1.

Encadré 1. Comment les sommes allouées aux établissements sont-elles déterminées ?

La liberté d'appréciation en matière administrative repose sur une évaluation individuelle des ressources dont chaque établissement a besoin, et les **coûts supplémentaires** tiennent compte des dépenses passées pour calculer l'allocation de l'année suivante. Ces deux approches sont souvent combinées, et sont généralement utilisées dans les systèmes centralisés.

Les appels d'offre et la négociation impliquent que les établissements participent à une mise en concurrence pour obtenir des fonds supplémentaires mis à disposition dans le cadre d'un programme particulier, ou démontrent pourquoi ils ont besoin de ressources supplémentaires.

Le financement fondé sur une formule implique l'utilisation de critères objectifs et d'une règle universelle pour établir le montant des ressources auquel chaque établissement a droit.

Indicateurs pour l'action publique : l'affectation transparente et prévisible des fonds est le principe général sur lequel repose une répartition plus efficace des financements. L'établissement d'un système stable et de notoriété publique pour affecter les financements publics aux établissements scolaires permet à ces derniers de planifier leur développement pour les années à venir. Cela nécessite que la stabilité soit garantie par les principes et les modalités techniques du système de répartition des financements. Une mise en œuvre efficace des nouveaux mécanismes de financement est également essentielle. Quand la décision est prise de mettre en place un nouveau système de financement, un mécanisme très bien conçu ne suffit pas. Il est important de faire une estimation réaliste des coûts de mise en œuvre, de consulter et d'impliquer les principales catégories d'intervenants du système et de gérer efficacement l'économie politique de la réforme du financement. Une consultation adéquate des parties prenantes est nécessaire pour accroître l'équité perçue d'un système d'allocation, et peut aider à s'assurer que les mécanismes de financement répondent à des difficultés non anticipées. L'examen de l'OCDE souligne également l'importance de conduire des examens périodiques des mécanismes d'allocation des financements pour s'assurer qu'ils restent optimaux.

Allocation de fonds destinés à renforcer l'équité

L'une des principales préoccupations lors de la conception des mécanismes d'allocation est de s'assurer que les financements sont répartis équitablement entre les établissements ayant le plus besoin de ressources complémentaires. Les difficultés et arbitrages suivants doivent être pris en compte lors du choix d'un mécanisme d'allocation des fonds destinés à renforcer l'équité.

Il existe deux approches générales lors de la conception des mécanismes d'allocation des fonds tenant compte du fait que les établissements n'ont pas les mêmes besoins : l'intégration de fonds supplémentaires dans les principaux mécanismes d'allocation, destinés à des établissements particuliers (par exemple, en incluant des coefficients de pondération dans la formule de financement pour allouer systématiquement des ressources supplémentaires à certaines catégories d'établissements); ou la mise à disposition de fonds ciblés dans le cadre d'une ou plusieurs subventions différentes, qui ne font pas partie du mécanisme d'allocation principal. Généralement, la plupart des systèmes ont recours à un brassage de ces mécanismes de financement.

Les programmes ciblés allouent des fonds que les établissements doivent utiliser à des fins spécifiques, et garantissent ainsi la prise en compte des nouvelles priorités et des besoins identifiés de groupes particuliers. Toutefois, certains pays ont multiplié les programmes ciblés au fil du temps, engendrant des chevauchements, une bureaucratie excessive, et un manque de stabilité à long terme pour les établissements. De nombreux pays accordent des ressources complémentaires ciblées en nature, le plus souvent sous la forme d'heures d'enseignement ou de postes supplémentaires. Autre forme d'allocation en nature, la mise en place de possibilités de développement professionnel pour le personnel.

D'autres pays laissent plus de latitude aux établissements quant aux modalités d'utilisation des fonds destinés à améliorer l'équité. Les chefs d'établissement bénéficient ainsi d'une plus grande souplesse pour répondre à des difficultés locales spécifiques. Dans un contexte où les écoles ont beaucoup de latitude pour utiliser les fonds destinés à l'équité, il est essentiel de responsabiliser fortement les établissements, en chargeant les conseils d'école d'examiner l'offre éducative proposée pour répondre aux différents besoins des élèves, et son impact sur l'apprentissage. Les mécanismes de financement devront trouver la juste mesure entre souplesse d'utilisation des fonds en fonction des évaluations locales, et responsabilité de préserver la confiance du public lors de l'utilisation des fonds destinés à l'équité au profit des groupes cibles. L'obligation de reddition de comptes doit être bien conçue afin d'éviter une charge administrative et déclarative trop lourde pour les établissements, et d'autres effets potentiellement indésirables.

Les systèmes varient en termes d'affectation des fonds destinés à l'équité à certaines zones géographiques, ou en fonction des effectifs réels de chaque établissement. Bien que l'allocation des financements en fonction des effectifs réels permette de mieux toucher le groupe cible, ces approches ne tiennent pas compte des difficultés supplémentaires liées à la forte concentration de désavantages dans une région particulière. Les financements fondés sur la zone géographique visent à faire face aux effets négatifs supplémentaires engendrés par le désavantage socioéconomique lorsqu'il est concentré dans une région particulière. Toutefois, ces approches risquent d'exclure une partie de la population désavantagée, et profitent à de nombreux individus qui ne sont pas désavantagés. Il est également démontré que le label « région cible » peut être stigmatisant et encourager les familles de classe moyenne à fuir ces zones.

Autre difficulté majeure liée aux financements visant à renforcer l'équité, l'estimation des différents coûts associés à la fourniture d'un enseignement approprié aux groupes d'élèves ayant des besoins éducatifs différents. Pour améliorer la répartition des financements, il convient de procéder

régulièrement à une analyse détaillée de l'adéquation des fonds et de leurs effets sur la qualité de l'enseignement, l'efficacité des établissements scolaires, et l'équité de l'enseignement, ce qui suppose de disposer de données factuelles probantes issues de travaux d'audit périodiques et d'études universitaires. Une analyse complète et rigoureuse et des données d'observation portant sur les écarts de coûts précis renforceront le fondement des décisions de procéder à une révision ou à un ajustement des paramètres figurant dans les mécanismes de financement.

Indicateurs pour l'action publique : au-delà d'un certain niveau d'investissement, le paramètre le plus important est la façon dont les financements sont alloués aux établissements et aux écoles qui ont le plus besoin de ressources supplémentaires. L'Examen de l'OCDE a montré à quel point il importe d'établir un équilibre entre financements ciblés et courants pour favoriser de manière plus efficace l'équité au sein d'un système scolaire. Bien que l'utilisation de programmes ciblés permette de mieux piloter et contrôler l'utilisation des ressources publiques à des fins d'équité au niveau de l'établissement, une multiplication des programmes ciblés risque d'aboutir à une recentralisation morcelée, un manque de coordination entre les différents programmes, des inefficiences dues aux restrictions imposées aux établissements, et une hausse des coûts administratifs. Il existe donc des arguments valables en faveur d'une réduction des coûts de transaction moyennant l'introduction, par le biais d'une formule, de paramètres d'ajustement pour tenir compte de l'équité dans la plupart des allocations de fonds. Cela peut simplifier le système de financement global, bien qu'il doive s'accompagner d'une responsabilisation adéquate pour que les fonds destinés à l'équité soient utilisés au profit de groupes cibles identifiés. Il faudra recueillir des données fiables sur l'adéquation des crédits en général, et sur les éléments particuliers visés par les mécanismes de financement — les problèmes d'équité liés aux désavantages socioéconomiques, le souci d'assurer une répartition plus équitable des fonds pour soutenir les petits établissements en zones rurales, et l'éducation des élèves présentant des besoins particuliers, par exemple.

Choix des indicateurs pour concevoir les mécanismes d'allocation des fonds

Lors de la conception des mécanismes d'allocation des fonds, les systèmes doivent prêter suffisamment attention aux données requises et au choix des indicateurs. Pour l'ensemble des indicateurs, il existe toujours un arbitrage entre l'exactitude et l'équité d'un indicateur d'une part, et sa simplicité et sa transparence d'autre part. Des indicateurs relativement simples sont susceptibles d'exclure une certaine partie de la population cible. Pour un ciblage plus précis dans des contextes locaux, il convient d'établir des indicateurs plus complexes, bien qu'un degré de complexité plus élevé les rendent moins transparents et compréhensibles pour un public plus large. Dans de nombreux pays, un débat est en cours quant au nombre d'indicateurs des besoins pouvant être inclus dans les mécanismes d'allocation des fonds. Certains exemples montrent également que l'utilisation d'indicateurs plus simples ne fait pas une grande différence en termes de niveau des financements accordés aux établissements.

La disponibilité et la qualité des données sont une problématique essentielle lors de la compilation des indicateurs. En règle générale, les mesures régionales sont susceptibles de s'appuyer sur des données moins actuelles ou fondées sur des échantillons, ce qui limite leur précision lorsqu'il s'agit de cibler des zones plus réduites. Au cours des dernières années, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en œuvre des systèmes de déclaration électroniques destinés aux établissements, qui proposent une multitude de données pour les indicateurs et peuvent permettre un ciblage plus précis des ressources. Toutefois, la fiabilité des déclarations des établissements peut poser question en présence d'incitations à augmenter ou à réduire les chiffres afin de bénéficier de ressources supplémentaires. Ainsi, un dispositif qui lie directement les financements au recensement des élèves présentant des désavantages ou des besoins éducatifs particuliers, risque de donner lieu à une catégorisation excessive des élèves, ce qui est stigmatisant pour l'individu et peut entraîner une augmentation considérable des

coûts. Autre problème, les erreurs de classification ou les données manquantes du côté des établissements ou des élèves.

Indicateurs pour l'action publique : l'examen de l'OCDE a révélé que les pays utilisent un large éventail d'indicateurs différents pour répartir les fonds entre les écoles. Il montre que les indicateurs utilisés ces dernières années sont extrêmement perfectionnés, et que l'utilisation d'indices en comportant plusieurs pour améliorer le ciblage des désavantages socioéconomiques fait l'unanimité. Bien que le recours aux données de recensement ait été critiqué dans certains systèmes du fait qu'elles sont obsolètes, elles présentent l'avantage de ne pas pouvoir être manipulées par les établissements, ce qui améliore l'intégrité de l'allocation des fonds. Le recours aux données de recensement en remplacement des éléments communiqués par les établissements concernant les caractéristiques des élèves aboutit à un ciblage moins précis des élèves, mais on peut faire appel à des études nationales faisant foi pour choisir le meilleur indicateur, ou la meilleure combinaison d'indicateurs. Cette démarche présente en outre l'avantage de réduire la charge déclarative des établissements. Lorsque l'on recherche un bon équilibre entre les données de recensement et les indicateurs fondés sur les établissements, une solution est de faire appel à des financements ciblés pour les besoins éducatifs lourds, et d'utiliser en complément une méthode de financement fondée sur les données de recensement pour les élèves qui présentent des besoins particuliers plus modérés, ou des désavantages socioéconomiques.

Concevoir des formules de financement pour les dépenses courantes

Le recours au financement fondé sur une formule est adapté pour répartir les dépenses courantes, et de nombreux pays l'ont mis en place. Les formules de financement peuvent remplir trois grandes fonctions. Tout d'abord, l'une des plus principales fonctions d'une formule de financement est de promouvoir l'équité en s'assurant que les établissements de même catégorie sont financés au même niveau (équité horizontale), et que des montants complémentaires peuvent venir s'ajouter à l'allocation de base en fonction du besoin éducatif évalué (équité verticale). Ensuite, les formules de financement peuvent avoir une fonction directive visant à favoriser un certain comportement chez les bénéficiaires des fonds, ou à promouvoir certaines politiques (par exemple, l'allocation de base peut être complétée pour aider les établissements enregistrant les taux d'inscription plus faibles). Troisièmement, certains pays ont recours aux formules de financement pour mettre en place des réglementations de marché ou soutenir des politiques de choix éducatif de plus grande envergure (voir plus haut). Plus grande est la part des financements allouée sur la base d'un simple système par élève, plus cette fonction doit être mise en valeur. Bien que les pays mettent plus ou moins l'accent sur ces trois fonctions, un avantage majeur de la formule de financement est la transparence qu'elle offre. La présentation de critères clairs pouvant être examinés et négociés peut contribuer à stimuler le débat public, et cette méthode d'allocation des fonds est généralement jugée équitable par les principales parties prenantes.

Les coefficients utilisés dans une formule de financement doivent refléter de manière adéquate les différents coûts par élève. Cela nécessite l'introduction de différents facteurs d'ajustement. Il convient de trouver un équilibre entre une formule simple, qui risque de ne pas rendre compte précisément des besoins des établissements, et une formule complexe, qui peut être difficile à comprendre et à analyser. Pour guider la conception de formules permettant de mieux répondre à des besoins divergents, les études ont recensé quatre composantes essentielles : i) une allocation de base par élève ou par classe, qui serait différenciée en fonction de l'année d'études ou le cycle de scolarité ; ii) une allocation pour des profils éducatifs ou des programmes d'enseignement spécifiques, comme un programme d'études spécialisé — arts, sports ou autres filières professionnelles, ou des programmes conçus pour répondre à des besoins éducatifs particuliers ; iii) une allocation pour les élèves ayant des besoins éducatifs supplémentaires, qui prendrait en compte les différentes caractéristiques des élèves ou éléments de désavantage ; et iv) une allocation pour les besoins

particuliers associés au lieu où se trouve l'établissement, tenant compte des différences structurelles des coûts d'exploitation liées à la localisation des établissements, comme les zones rurales où les classes sont plus petites.

Les pays où les autorités infranationales sont responsables de l'affectation des crédits offrent de nombreuses possibilités d'améliorer le système. Les autorités centrales ne peuvent influencer directement sur ces affectations, mais davantage d'efforts pourront être consacrés à améliorer l'efficacité des différentes méthodes appliquées dans le pays. De nombreuses formules de financement auront été définies, à l'échelon régional ou local, pour allouer les fonds aux établissements. Bon nombre d'entre elles auront pour objectif commun d'assurer une affectation plus équitable des financements. Il existera donc de nombreuses possibilités pour les autorités locales de tirer des enseignements de leurs expériences respectives quant à la conception efficace de formules. Des collectivités locales plus importantes, dotées d'une plus grande capacité, auront éventuellement fait appel à des experts externes pour établir la leur. L'échange d'informations entre autorités permettra d'éviter les tâches redondantes. L'administration centrale, pour sa part, pourra recenser et promouvoir les pratiques optimales en matière d'affectation des fonds.

Indicateurs pour l'action publique : les formules de financement sont largement utilisées pour répartir les dépenses courantes entre les établissements. L'introduction d'une formule de financement peut fournir un cadre précis pour les discussions quant au caractère suffisant et approprié des financements. Ses différents paramètres peuvent être débattus, ce qui permet aux parties prenantes d'exprimer clairement leur point de vue et de conclure des accords qui peuvent être contrôlés. Une formule de financement bien conçue peut être une méthode efficace, équitable, stable et transparente d'allouer aux établissements les fonds destinés à couvrir leurs dépenses courantes. Des formules inadaptées risquent toutefois d'accentuer les inégalités et les inefficiences. Bien que la formule de financement idéale n'existe pas, un ensemble de principes directeurs peuvent aider à concevoir des formules efficaces. Il s'agit notamment : d'aligner les formules de financement sur les priorités du système scolaire et de définir les critères d'évaluation en conséquence ; de tenir correctement compte de la disparité des coûts par élève dans le système éducatif ; de favoriser la discipline budgétaire ; et de procéder à la révision périodique des formules de financement pour définir si des modifications sont nécessaires.

Planification de l'utilisation des financements scolaires

La procédure conduisant à la formulation et à la mise en œuvre de plans de financements est une étape essentielle du cycle budgétaire. C'est l'occasion de mener une réflexion sur les dépenses antérieures et les ressources nécessaires à l'avenir, afin d'élaborer des budgets pérennes permettant d'assurer un enseignement de haute qualité et de répondre efficacement aux priorités de l'action publique.

Lier la planification budgétaire aux objectifs éducatifs

À mesure que les objectifs de l'action publique évoluent, les pays doivent adapter leurs plans budgétaires afin de soutenir au mieux ces objectifs. Le développement de liens entre les cadres budgétaires et stratégiques peut offrir aux gouvernements une image plus claire de l'utilisation des financements publics, faciliter l'allocation des financements en fonction des priorités de l'action publique, et faciliter le suivi des dépenses par rapport à la réalisation des objectifs politiques.

Mais ce processus n'est pas toujours simple. De nombreux pays ont des difficultés à définir une vision commune de la qualité et des priorités de l'éducation, qui permettrait de guider le processus d'établissement du budget. Même lorsque des procédures de planification budgétaires orientées sur les

objectifs sont en place au niveau de l'administration centrale, elles ne sont pas toujours suivies par les administrations infranationales. La décentralisation des responsabilités de gestion des ressources nécessite de mettre en place des moyens d'action pour la planification budgétaire stratégique à différents niveaux du système.

La planification efficace des stratégies de financement des établissements scolaires et des projets de réforme nécessite également la mobilisation systématique des connaissances acquises dans le cadre des activités de recherche, d'évaluation, de suivi et d'audit (plus d'informations à ce sujet ci-après). Les résultats de l'évaluation peuvent être utilisés pour éclairer les décisions tout au long du cycle budgétaire, et servir de base à des discussions professionnelles entre les parties prenantes quant aux futurs projets de réforme. Toutefois, de nombreux pays ne disposent pas de mécanismes efficaces pour intégrer stratégiquement les données et les recherches éducatives à un processus de planification des ressources fondé sur les données.

Indicateurs pour l'action publique : il est essentiel d'aligner les stratégies de financement sur les objectifs de l'action publique pour garantir que les financements scolaires sont utilisés efficacement aux fins de l'amélioration de l'enseignement et du soutien des réformes. En permettant aux différents niveaux d'autorité et catégories d'intervenants d'acquérir une compréhension commune de la vision stratégique d'un pays en ce qui concerne l'amélioration de l'enseignement, il est possible d'accroître la cohérence des activités de planification budgétaire dans le système éducatif. En outre, les données relatives à l'efficacité des décisions antérieures en termes de dépenses doivent être utilisées pour éclairer les débats entre les parties prenantes, et aider les autorités responsables à prendre des décisions éclairées tout au long du processus de préparation budgétaire. Pour éclairer efficacement la planification budgétaire fondée sur les données, les données engendrées par les activités d'évaluation doivent se concentrer sur l'estimation de l'impact des programmes et des projets, en le reliant idéalement aux objectifs définis précédemment et aux informations sur les dépenses. Les systèmes d'enseignement doivent également promouvoir la création de forums encourageant la coopération entre les chercheurs, les parties prenantes, les responsables politiques et les institutions, qui peuvent agir comme des « intermédiaires du savoir » afin de consolider les données et faciliter leur intégration aux processus d'établissement du budget.

Trouver l'équilibre entre prévisibilité et flexibilité dans la planification budgétaire

La réflexion stratégique et la planification à long terme sont essentielles à la bonne gouvernance des systèmes d'éducation complexes. Les prévisions et les projections des futurs besoins en termes de ressources peuvent être utilisées aux différents stades du processus d'établissement du budget, garantir la pérennité budgétaire à long terme du système éducatif, et développer des modalités d'application claires des réformes éducatives. La prévision des besoins en ressources du système éducatif nécessite d'anticiper l'évolution de la demande de services à différents niveaux et dans différents secteurs de l'éducation, ainsi que son impact sur les besoins en ressources humaines, pédagogiques, physiques et financières. Au niveau de l'administration centrale, les données de référence relatives à l'évolution démographique de la population en âge d'être scolarisée et les informations sur les précédentes allocations budgétaires peuvent être conjuguées à des paramètres supplémentaires de complexité variable, par exemple les taux d'inscription et les flux d'élèves prévus, les différentes modalités d'utilisation des ressources et des indicateurs macroéconomiques ou budgétaires.

Au cours des dernières décennies, un nombre croissant de pays de l'OCDE a adopté des cadres de dépenses à moyen terme pour établir le budget à un horizon de plusieurs années. Ces cadres peuvent contribuer à garantir que les propositions et les programmes politiques sont étayés par un budget à moyen terme, et que les coûts sont correctement pris en compte aux différents stades de leur mise en œuvre. Dans le même temps, le programme de préparation budgétaire est souvent conçu de manière

que les ressources éducatives nécessaires, à l'échelle locale notamment, ne sont qu'imparfaitement connues au moment où les budgets doivent être approuvés. Une approche de la planification de l'éducation à l'échelle de l'ensemble du système doit donc concilier l'importance des cadres budgétaires à plus long terme et la visibilité qu'ils offrent avec un degré suffisant de flexibilité pour répondre à l'évolution des conditions à court terme.

Puisque les budgets sont généralement accordés pour un exercice donné, les règles de report déterminent dans quelle mesure les acteurs situés à différents niveaux du système éducatif peuvent dépenser les ressources financières non utilisées au-delà de cette échéance. Interdire aux prestataires de conserver les ressources non utilisées d'un exercice à l'autre peut encourager des dépenses inefficaces à la fin de l'exercice, et des restrictions strictes des pratiques de report peuvent aggraver d'autres sources d'inefficace, comme des défauts des procédures de planification nationales. D'autre part, des droits de report illimités peuvent réduire la transparence du calendrier des dépenses et conduire les établissements à accumuler trop d'excédents. Cela peut entraîner une fluctuation des dépenses et l'affectation des ressources à des cohortes d'élèves auxquelles elles n'étaient pas destinées initialement.

Indicateurs pour l'action publique : l'adoption d'un processus d'établissement du budget sur plusieurs années peuvent offrir aux acteurs d'un système scolaire un moyen de planifier de manière stratégique leurs opérations et de prendre en compte les arbitrages potentiels entre les autres possibilités de dépenses, ainsi que leur impact sur les dépenses à plus long terme. L'établissement de budgets pluriannuels doit être guidé par des mécanismes de prévision de haute qualité afin d'instaurer les conditions nécessaires à la mise en place d'allocations à plus long terme. Dans le même temps, l'introduction d'un degré approprié de flexibilité dans le processus d'établissement du budget améliorera la réactivité aux circonstances imprévues, et favorisera des décisions de dépenses plus efficaces au niveau infranational. Les établissements et les autorités locales doivent également bénéficier d'une certaine latitude pour reporter les allocations non utilisées d'un exercice à l'autre. Cela peut décourager les dépenses inefficaces en fin d'exercice, et inciter les établissements et les autorités locales à mobiliser des revenus complémentaires ou à améliorer l'efficacité de leurs activités, bien que les réglementations soient censées prévenir l'accumulation d'excédents.

Évaluation de l'utilisation des financements scolaires

L'évaluation donne des informations sur les implications réelles d'un budget planifié, au-delà de l'utilisation des ressources prévue lors de l'allocation budgétaire. Une méthode d'évaluation des financements qui fixe les ressources en fonction des processus et des résultats d'un système scolaire donnera des informations utiles pour améliorer la prise de décision et utiliser les ressources plus efficacement. Toutefois, l'évaluation de l'efficacité de l'utilisation des ressources est difficile en raison de la nature complexe de l'éducation. Certains pays ne disposent d'aucune mesure nationale normalisée des résultats des élèves, ou seulement à des stades particuliers du parcours scolaire ou pour des compétences précises. De même, bien que les objectifs éducatifs nationaux soient généralement globaux et de vaste portée, les systèmes d'évaluation proposent des informations plus limitées. En outre, comme les investissements peuvent mettre du temps à faire effet et que de nombreux autres facteurs influencent également les résultats, il est difficile de tirer des conclusions, même quand les coûts et les résultats peuvent être évalués de manière réaliste.

Dans de nombreux systèmes, le rôle important joué par les acteurs au niveau infranational et de l'établissement dans l'utilisation des financements scolaires complique encore l'évaluation de l'utilisation des fonds. Les acteurs peuvent être en désaccord quant aux objectifs, aux cibles et aux indicateurs à utiliser lors de l'évaluation des financements scolaires. Des problèmes de coordination liés à l'obtention des données en temps et en heure et au partage d'informations peuvent également

être constatés. Dans les pays de l'OCDE ayant fait l'objet d'un examen, les évaluations des établissements portent sur l'utilisation des financements par les écoles à divers degrés. Par ailleurs, les liens entre l'utilisation des ressources et la réalisation des objectifs stratégiques d'une école ne sont pas toujours établis. Dans certains contextes, l'évaluation des questions budgétaires peut être limitée au contrôle de la conformité, au lieu de mettre l'accent sur l'utilisation efficace des financements en vue d'améliorations.

Indicateurs pour l'action publique : une méthode d'évaluation des systèmes scolaires impliquant l'analyse des données financières et éducatives et visant à identifier les investissements efficaces peut contribuer à améliorer l'utilisation des financements publics dans le secteur scolaire à l'avenir. Pour améliorer cette base d'informations, les politiques d'évaluation des systèmes doivent viser à : développer des cadres d'indicateurs pour la mise en correspondance systématique des informations disponibles et des objectifs du système éducatif ; mettre au point une stratégie nationale pour assurer le suivi des normes d'apprentissage des élèves ; et collecter des informations qualitatives sur le système scolaire. Il est également important d'intégrer les bases de données et les systèmes d'informations existants, qui sont souvent répartis entre différents niveaux de gouvernance et différentes institutions. Dans un contexte d'autonomie des établissements, les méthodes d'évaluation des établissements doivent vérifier comment ces derniers utilisent leur fonds pour servir les objectifs généraux du système scolaire, pour mettre leur plan de développement à exécution et pour améliorer au bout du compte l'enseignement et l'apprentissage de tous les élèves sur la base d'une conception commune d'une école de qualité. L'évaluation des établissements doit porter à la fois sur les aspects pédagogiques et financiers du fonctionnement des établissements et examiner comment l'utilisation des ressources affecte la réalisation des objectifs stratégiques, et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Cela nécessite de renforcer la capacité d'évaluation des évaluateurs extérieurs, des chefs d'établissement et des conseils d'école, afin qu'ils soient en mesure de collecter et d'utiliser les données et les informations à des fins d'amélioration.

Évaluation de l'impact des financements scolaires en termes d'équité

De nombreux pays investissent des ressources considérables pour améliorer les chances et les résultats scolaires des groupes d'élèves à risque de décrochage scolaire. Mais cet engagement financier n'est pas toujours assorti d'une stratégie de contrôle de la progression et des résultats de ces groupes. Le suivi de l'équité peut éclairer les décisions concernant l'utilisation des ressources en vue de remédier aux inégalités, favoriser un ciblage plus efficace des aides financières, et renforcer le souci d'équité dans les décisions relatives à l'emploi des ressources chez les différents intervenants du système, y compris au niveau des autorités infranationales et des établissements.

Il est particulièrement important de contrôler l'impact des financements scolaires sur les groupes prioritaires dans des systèmes de gouvernance complexes où les ressources destinées aux groupes défavorisés sont drainées par plusieurs autorités ou prestataires. L'autonomie des autorités locales ou des établissements dans les décisions de dépenses peut entraîner une fragilisation des stratégies d'équité des financements de l'administration centrale au niveau local ou des établissements, si les financements visant à améliorer l'équité sont dirigés vers d'autres groupes d'élèves, ou alloués à des objectifs qui ont peu d'impact sur les groupes cibles. Il est donc crucial de garantir la transparence de la répartition et de l'utilisation des fonds et des dépenses réelles (le coût réel de l'éducation d'un élève par opposition au financement prévu pour chaque élève) au sein des établissements. Dans le même temps, il est important de noter que des tensions existent entre les avantages de la transparence et de la notification, et la charge administrative que cela représente au niveau local et de l'établissement.

Indicateurs pour l'action publique : de nombreux pays font preuve d'un engagement considérable sur le plan financier en faveur des élèves à risque de décrochage scolaire, et cette volonté

d'accorder des dotations supplémentaires doit s'accompagner de dispositions suffisantes pour suivre les résultats des différentes catégories d'élèves. Cela permettrait de déterminer dans quelle mesure le système scolaire répond à leurs besoins. Les pays doivent définir des objectifs d'équité précis pour le système scolaire, et établir les indicateurs nécessaires pour en suivre la réalisation. Cela devrait aboutir à la collecte et à l'analyse de données sur les caractéristiques démographiques des établissements et des élèves, et l'apprentissage et d'autres résultats des groupes à risque de décrochage scolaire. Les données clés relatives aux résultats scolaires doivent être suffisamment ventilées pour que l'on puisse analyser les difficultés auxquels les différents groupes sont confrontés. Des données suffisamment désagrégées peuvent également faciliter les échanges d'information entre les écoles qui accueillent des élèves similaires et font face à des problèmes analogues. Un autre moyen de contrôler l'équité du système scolaire consiste à commander des études thématiques sur l'utilisation des ressources affectées à ce problème. Lorsque plusieurs programmes d'équité servant des objectifs similaires sont en place, il est important d'aborder l'évaluation du point de vue de l'administration toute entière et d'éviter les inefficiences par le biais d'un suivi régulier, du partage des données pertinentes, de la coordination et de la consolidation éventuelle des programmes.

Promotion de la transparence dans l'utilisation des financements scolaires

L'évaluation de l'utilisation des financements scolaires brosse un tableau plus complet de l'expérience éducative dont bénéficient réellement les élèves par rapport à ce qui avait été prévu. Dans la pratique, les budgets sont rarement mis en œuvre tels qu'ils ont été approuvés. Cela peut être pour des raisons légitimes, comme des ajustements des politiques en réponse à de nouvelles difficultés. Mais la mise en œuvre et l'exécution efficaces d'un budget peuvent également être contrariées par un manque de moyens, une mauvaise gestion ou des dépenses non autorisées. La garantie de l'intégrité est de plus en plus pertinente dans un contexte où le niveau de confiance du public envers le gouvernement a diminué suite à la crise économique et financière qui a frappé de nombreux pays. La transparence budgétaire, à savoir la divulgation d'informations budgétaires pertinentes de manière opportune et systématique, est importante pour la responsabilisation et la participation tout au long du processus d'établissement du budget.

Dans certains pays, on a constaté une tendance en faveur de mécanismes de responsabilité multiple plus explicites, impliquant un large éventail de parties prenantes dans la prise de décision et la responsabilisation. Les conseils d'école, qui se composent généralement de représentants des parents, des enseignants, de la collectivité locale et parfois des élèves, peuvent jouer un rôle essentiel dans le contrôle de l'utilisation des fonds au niveau de l'établissement et dans la responsabilisation horizontale de la gestion des ressources de l'établissement. Une responsabilisation ascendante par la participation directe des citoyens peut compléter utilement la responsabilisation verticale et horizontale des autorités publiques, bien qu'elle augmente la complexité de la gouvernance de l'éducation. La responsabilité multiple demeure un concept assez nouveau, et le nombre d'études disponibles sur ses modalités de fonctionnement est assez limité. Bien qu'elle offre des possibilités, comme des nouvelles sources d'informations pour apprendre, améliorer et piloter, elle s'accompagne également d'un risque de surcharge d'informations, et il peut être difficile d'impliquer des intervenants moins puissants dans les processus de responsabilité multiple.

Indicateurs pour l'action publique : les rapports budgétaires peuvent fournir aux décideurs et aux parties prenantes des informations précises sur l'utilisation des ressources, et améliorer la qualité des décisions par une analyse approfondie des données financières et non financières détaillées. À cette fin, les rapports budgétaires doivent être accompagnés de rapports sur la qualité et l'équité d'un système scolaire par rapport aux objectifs et cibles établis. Cela peut contribuer à diffuser les objectifs des investissements dans le système scolaire et à renforcer le consensus social quant aux mesures budgétaires en faveur de l'enseignement. Les pays où les établissements disposent d'une grande

autonomie d'utilisation et de gestion des ressources financières doivent encourager la diffusion d'informations relatives aux budgets scolaires parallèlement à celles concernant le plan de développement et les autres activités de l'établissement. La communication des informations au niveau des établissements doit toutefois être mise en balance avec la charge administrative qu'elle représente, et il convient de s'assurer que les établissements bénéficient d'un soutien administratif suffisant et d'un accès aux données nationales suffisamment désagrégé pour une utilisation au niveau de l'établissement. Des stratégies élargies de renforcement des capacités d'évaluation des systèmes scolaires doivent également se concentrer sur les capacités à utiliser les informations obtenues à des fins d'amélioration. Les autorités éducatives peuvent soutenir les conseils d'école en leur donnant des directives et des informations pertinentes, afin qu'ils puissent jouer un rôle de premier plan dans le contrôle de l'utilisation des fonds par les établissements. Des mesures de responsabilisation impliquant plusieurs acteurs peuvent compléter utilement les mesures traditionnelles de responsabilisation verticale.