

Note d'information

**ANALYSE BUDGÉTAIRE DE
L'ÉDUCATION À MADAGASCAR**

2020

Investir dans une éducation de qualité : assurer que chaque enfant, sans distinction, puisse acquérir les connaissances et les compétences qui leur permettront de s'épanouir

© UNICEF/JN0312758/Ralaivita

Note d'information

ANALYSE BUDGÉTAIRE DE L'ÉDUCATION À MADAGASCAR

2020

Assurer un investissement dans l'eau propre, des toilettes basiques et de bonnes pratiques d'hygiène: un engagement politique accru est essentiel pour la survie et le développement des enfants

N° 2020.04, Décembre 2020

MESSAGES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

1. La performance du système éducatif apparaît faible à plusieurs niveaux (accès, rétention, achèvement, apprentissages, efficacité interne) malgré l'importance des ressources investies. Des signaux alarmants indiquent même un recul de certains indicateurs qui pourraient encore se détériorer du fait de la pandémie de COVID-19.

- **Recommandation :** Le Gouvernement est encouragé à améliorer l'efficience des ressources apportées au secteur. Des gains d'efficience sont possibles à travers une meilleure gestion des intrants scolaires et des procédures de dépenses. Les mesures de riposte contre la COVID-19 initiées pour le secteur doivent faire l'objet d'un suivi attentif pour éviter de fragiliser davantage le secteur.

2. Les dotations actuelles du secteur éducation malgré leur accroissement nominal restent en déca des niveaux souhaités en référence aux projections du plan sectoriel éducation et aux engagements internationaux. En 2020, la part des dépenses pour le secteur a chuté à 15,2% du budget de l'Etat et 2,6% du PIB loin derrière les objectifs internationaux (20% du budget Etat et 5,4% du PIB). Les dotations COVID-19 au titre de 2020 sont estimées à 5,4 milliards Ariary¹ mais moins de 0,5% de ces fonds étaient engagés à fin octobre 2020.

¹ Ces dotations COVID-19, intègrent les dotations pour éducation nationale mais aussi les dotations pour l'enseignement technique et la formation professionnelle (MENETP). Source : <http://www.mefb.gov.mg/reportingcovid>



© UNICEF/UN0313480/Pudlowski

- **Recommandation:** Le Gouvernement est encouragé à relever le niveau des allocations pour le faire converger progressivement vers l'objectif international de 20%. Un tel accroissement doit se faire concomitamment avec une amélioration des niveaux d'exécution des dépenses et de leur efficience. Des marges de manœuvre existent notamment à travers une réallocation du budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics qui atteint plus de 10% du budget de l'Etat en 2021 avec une hausse de 192 milliards d'Ariary et du Ministère des sports qui obtient une hausse de 93 milliards d'Ariary. Une revue globale des dépenses publiques à réaliser de manière inclusive est fortement recommandée afin de questionner les modèles de cadrage des dépenses et d'allocation stratégique intersectorielle.

3. La lecture des priorités considérées dans l'allocation des ressources du sous-secteur éducation nationale entre le préscolaire, le fondamental et le secondaire apparait très difficile car les dotations au titre de la solde sont regroupées dans le programme administration et ne sont pas ventilées au sein des autres programmes (fondamental, préscolaire, secondaire).

– **Recommandation:** Le Gouvernement devrait mener une analyse affinée des allocations et dépenses en faveur des programmes budgétaires (préscolaire, fondamental, secondaire), intégrant les dépenses de la solde dans chaque programme, qui permettrait de vérifier que les différents niveaux du système éducatif bénéficient des ressources pour se développer de manière équilibrée. Parallèlement un appui pour renforcer l'approche de cadrage sectoriel des dépenses à moyen terme ainsi que l'approche budget programme s'avère nécessaire pour assurer une bonne priorisation intra-sectorielle des dépenses.

4. La progression des dotations budgétaires au titre de la solde est beaucoup plus importante comparativement aux dotations au titre des investissements et surtout du fonctionnement.

– **Recommandation:** Le Gouvernement devrait conduire une analyse approfondie de la nature des dotations actuelles de la solde et un examen attentif de son évolution en liens avec le niveau actuel des dotations pour les investissements et le fonctionnement pour s'assurer de leur adéquation et soutenabilité. Le renforcement de l'exercice de cadrage des dépenses à moyen terme sectoriel déjà évoqué pourrait aussi couvrir ce point.



© UNICEF/UN0313501/Pudłowski

5. La question de la mise à disposition effective des intrants au profit des écoles demeure une source de préoccupations. Sans un financement adéquat des intrants scolaires (salaires des enseignants, manuels, fournitures scolaires, fonctionnement des écoles, etc.), l'école malgache ne pourrait être à même de former adéquatement les élèves.

– **Recommandation :** Les analyses prévues au titre de l'enquête de traçabilité en cours des dépenses dans le secteur éducation en faveur des établissements scolaires devront fournir des réponses à cette question et proposer les mesures correctrices nécessaires au Gouvernement.

6. La crédibilité budgétaire reste globalement faible. Les taux d'exécution cependant restent faibles. Ces taux après avoir enregistré une remontée en 2016, ont enregistré une baisse continue depuis lors pour se situer à 80% en 2019. Ils ont été en moyenne de 88% sur la période.

- **Recommandation** : L'amélioration de la chaîne de la dépense à travers une assistance dans la maîtrise des procédures de passation de marchés et des techniques d'engagement de dépenses (plans d'engagement), est à même d'améliorer le niveau d'exécution du budget.



© UNICEF/UN0313562/Pudlowski

7. La déconcentration budgétaire est effective mais peine à progresser et quant à la décentralisation financière, elle est aussi amorcée mais doit gagner en visibilité. La part des ressources allouées aux structures administratives déconcentrées n'a guère changé sur la période avec une variation comprise entre 47% et 52%. Par ailleurs, les subventions aux collectivités territoriales au profit des écoles (EPP) ont été de 10,5 milliards Ariary en 2018. En 2019, il n'y a pas eu de subventions réalisées pour les EPP malgré une dotation de 2,55 milliards Ariary prévue dans la Loi de finances. On constate en outre une légère baisse des dotations au titre des transferts en 2020 car la loi de finances 2020 a prévu seulement 2,50 milliards Ariary pour les EPP.

- **Recommandation** : Le Gouvernement devrait mettre en place des procédures de délégation de crédits transparentes et adaptées pour les structures administratives déconcentrées et qui soient bien encadrées pour renforcer la déconcentration budgétaire. Le Gouvernement devrait aussi produire des textes complémentaires encadrant le transfert des ressources pour l'éducation aux collectivités territoriales et mettre en place des mesures adéquates pour assurer une allocation équitable et transparente avec une obligation de rendre compte.

8. Les disparités régionales observées dans les résultats du secteur pourraient être reliées à des disparités dans l'accès aux ressources du budget de l'Etat. Les analyses en se basant sur les intrants scolaires et les dotations en faveur des structures déconcentrées, montrent des disparités significatives dans l'accès des régions aux ressources budgétaires du secteur.

- **Recommandation:** Le Gouvernement devrait favoriser une meilleure programmation budgétaire tenant compte des différences de besoins au niveau régional pour aider à corriger ce biais éventuel. Un appui de la chaîne de programmation budgétaire allant du niveau central au niveau régional serait utile dans ce cadre.

9. La part des financements extérieurs dans le budget de l'Etat après une hausse sur la période 2015 à 2017, est en baisse depuis 2018. Elle a représenté 12% du budget total en 2015 et 11% en 2020. Cette faiblesse des financements extérieurs dans le budget de l'Etat pourrait s'expliquer en partie par la non-comptabilisation dans la Loi de finances d'une partie des flux d'aide extérieurs. Il faut relever une contribution significative des Partenaires Techniques et Financiers dans le contexte de la riposte contre la COVID-19. C'est dans ce cadre notamment que le FMI vient d'approuver en octobre 2020 un allègement de dette sur la période d'avril 2020, à avril 2022 en faveur de certains pays parmi les plus vulnérables dont Madagascar dans le cadre de l'initiative « Catastrophe Containment and Relief Trust ». Cet allègement contribue à améliorer l'espace budgétaire du gouvernement et pourrait bénéficier aux secteurs sociaux.



© UNICEF/UN0313553/Pudlowski

- **Recommandation:** Le Gouvernement devrait lancer une initiative conjointe avec les Partenaires Techniques et Financiers pour l'inscription de tous les financements extérieurs dans le budget. Des marges de progression existent aussi pour la mobilisation des financements extérieurs en dynamisant la concertation au niveau sectoriel. La mise en place récente d'un fonds commun éducation est un premier pas dans ce sens.

10. Il existe un potentiel important au niveau de la contribution possible du secteur privé au financement du secteur comme le montre l'importance des écoles et collèges privés.

- **Recommandation:** Le Gouvernement devrait aussi mettre en place des mesures incitatives pour un engagement accru du secteur privé tout en veillant à mieux encadrer la qualité des prestations du privé conformément aux directives nationales.

INTRODUCTION

Cette note présente les principaux résultats émanant de l'analyse budgétaire du secteur de l'éducation en 2020 et explore comment le budget du secteur de l'éducation répond aux besoins des enfants à Madagascar. Cette analyse budgétaire est le résultat d'une collaboration entre les techniciens du Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel (MENETP), la société civile à travers le Collectif des Citoyens et Organisation Citoyenne (CCOC), le cabinet Associés en Management Public et Développement (AMD International), avec le cadrage des techniciens de la Direction du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances, et l'appui de l'UNICEF. Il s'agit du troisième budget brief sur le secteur éducation après celui de 2018 et 2019.



La scolarité est obligatoire à Madagascar à partir de six² ans jusqu'à quinze ans, âge minimal légal d'accès à l'emploi. Le secteur de l'éducation est organisé autour de l'éducation formelle et non formelle. L'éducation formelle couvre le préscolaire qui part de 3 à 5 ans, le fondamental de 6 à 14 ans, le secondaire

² Loi N° 2008-011 du 17 juillet 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar

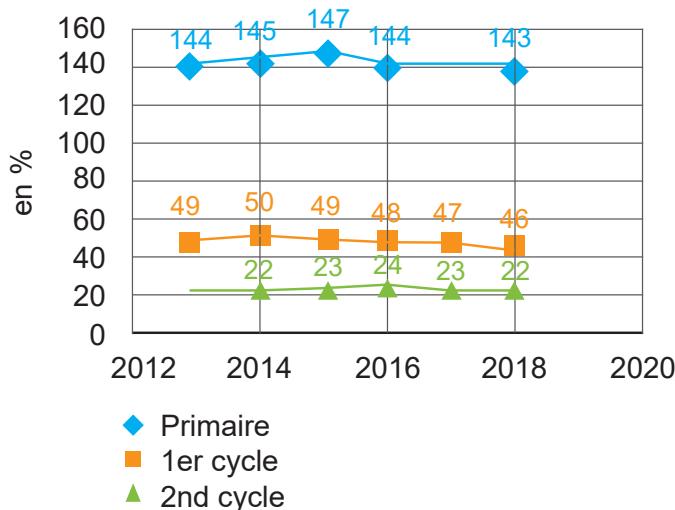
général de 15 à 17 ans, l'enseignement technique et la formation professionnelle et enfin l'enseignement supérieur de 18 à 26 ans. L'éducation non formelle comprend l'alphabétisation, l'éducation inclusive (EI) et l'éducation à la citoyenneté et au civisme. Le système éducatif malgache est géré par deux ministères : le Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel (MENETP) dont relèvent le préscolaire, le fondamental et le secondaire général ainsi que le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESupReS) dont relève l'enseignement supérieur et universitaire. Le secteur est depuis août 2020 de nouveau scindé en trois ministères dont le Ministère Éducation Nationale, le Ministère Enseignement Technique et Formation Professionnelle et enfin le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Le nouveau Plan sectoriel de l'éducation (PSE) qui couvre tous les niveaux du système éducatif (préscolaire, enseignement général, enseignement technique et formation professionnelle, universités) constitue une opportunité pour une approche intégrée de développement du secteur éducatif. Il prend en compte des réformes importantes comme la transformation des écoles primaires et collèges publics en écoles d'éducation fondamentale (une extension de l'enseignement obligatoire de cinq à neuf ans) et une réforme du curriculum national.

PERFORMANCE DU SECTEUR

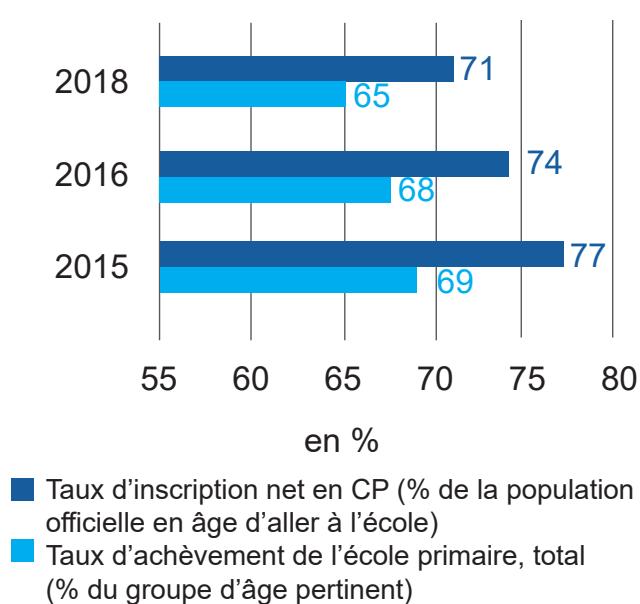
Même si l'élaboration du PSE a donné un cadre d'orientation favorable pour le secteur, la performance du système éducatif apparaît toutefois faible à plusieurs niveaux (accès, rétention, achèvement, apprentissages, efficacité interne) avec des signaux alarmants indiquant un recul de certains indicateurs. Comparé aux autres pays de la région de l'Afrique orientale et australie, Madagascar paraît en retrait.

Graphique 1 : Évolution des taux brut de scolarisation par niveau (primaire, premier cycle, second cycle)



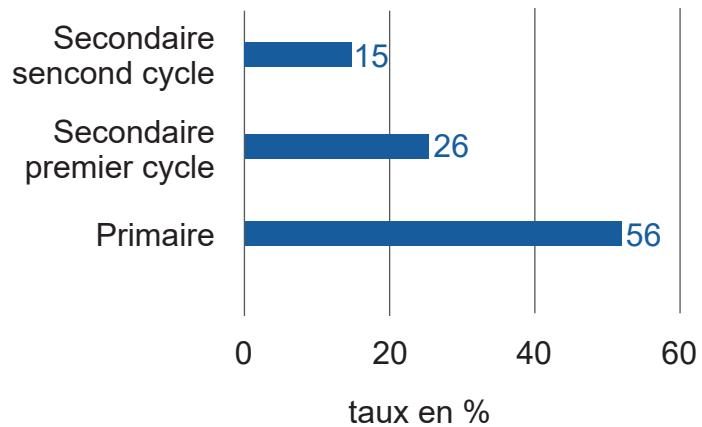
Source : Institut de statistique de l'UNESCO

Graphique 2 : Évolution des taux d'inscription et des taux d'achèvement (en %)

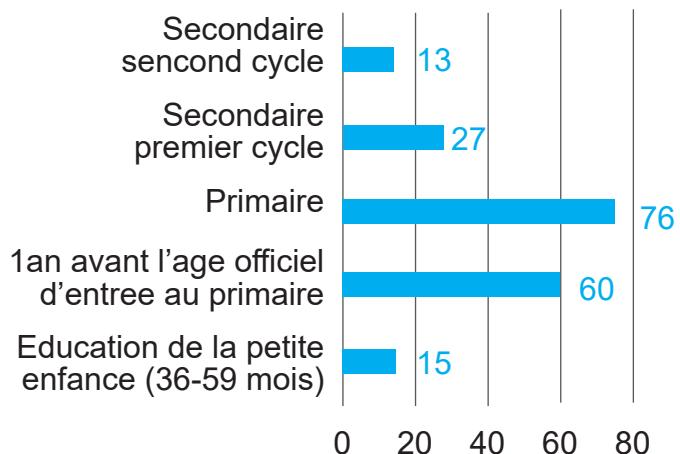


Source : Données du World Development Indicators, 16/09/2020

Graphique 3 : Taux d'achèvement par cycle



Graphique 4 : Taux net fréquentation scolaire



Il est impératif de remettre le système éducatif sur un sentier de progrès continu. Il convient aussi d'assurer un suivi des mesures destinées à contenir l'impact de la COVID-19 sur le secteur éducation qui connaît déjà plusieurs difficultés.

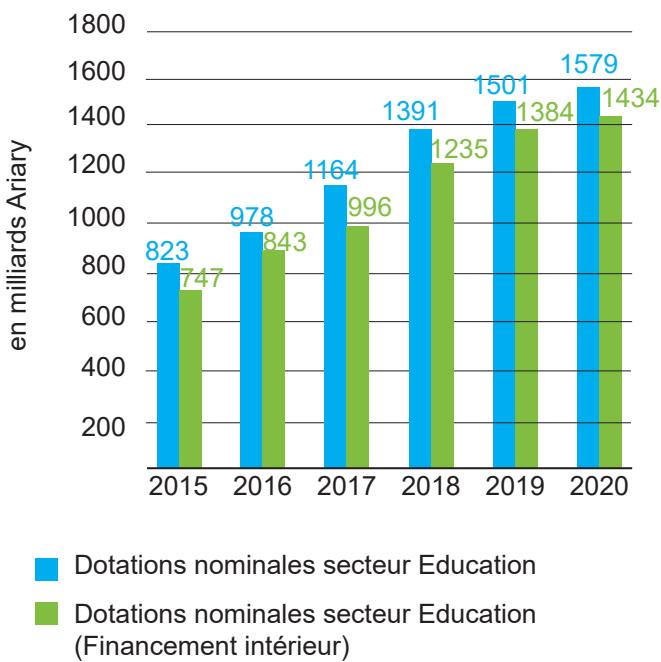


EVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉDUCATION

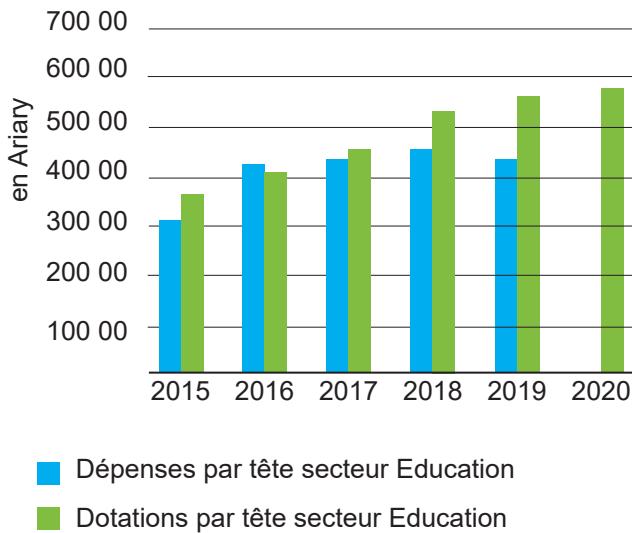


Les dotations globales, et les dotations sur financement intérieur ainsi que les dépenses en faveur du secteur éducation connaissent un modeste accroissement sur la période 2015-2020. Ces tendances sont également observées pour le sous-secteur éducation nationale (préscolaire, fondamental, secondaire inclus).

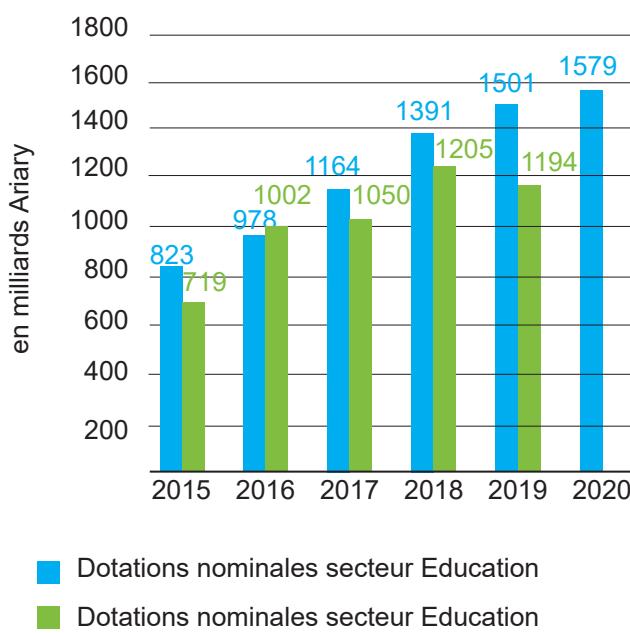
Graphique 5 : Dotations totales et dotations sur financement intérieur secteur éducation



Graphique 6 : Dotations et dépenses par tête

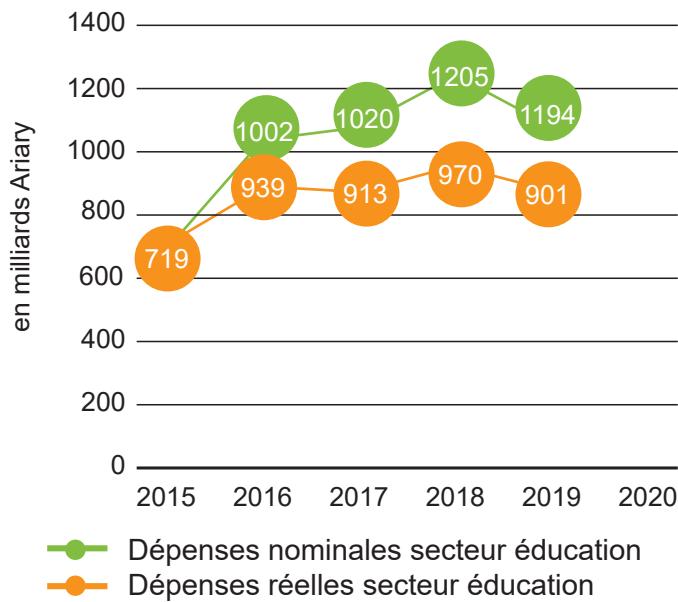


Graphique 7 : Dotations et dépenses du secteur éducation



Source : Loi de finance rectificative (LFR), loi de règlement (LR)

Graphique 8 : Dépenses nominales et réelles du secteur éducation

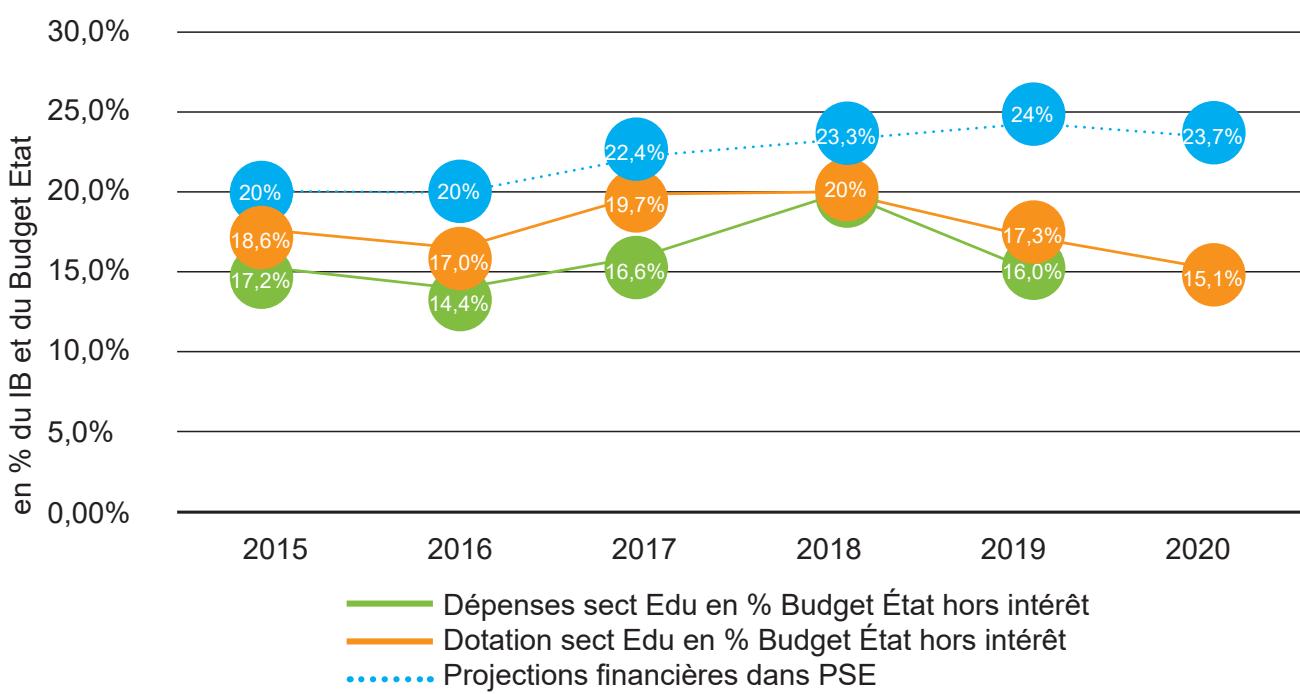


Source : *Loi de finance rectificative (LFR), loi de règlement (LR)*

Les dotations et les dépenses actuelles du secteur sont importantes mais en déca des niveaux souhaités par rapport aux engagements nationaux et internationaux. La part du budget de l'Etat accordée au secteur éducation n'a pas connu une progression constante et a même baissé en fin de période. La part des dépenses du secteur est passée de 17,5% du budget général en 2015 (2,5% du PIB) à 18,9% en 2018 (2,9% du PIB), et 15,2% en 2020 (2,6% du PIB), loin derrière l'objectif international de 20% du budget général et 5,40% du PIB accordé à l'éducation.

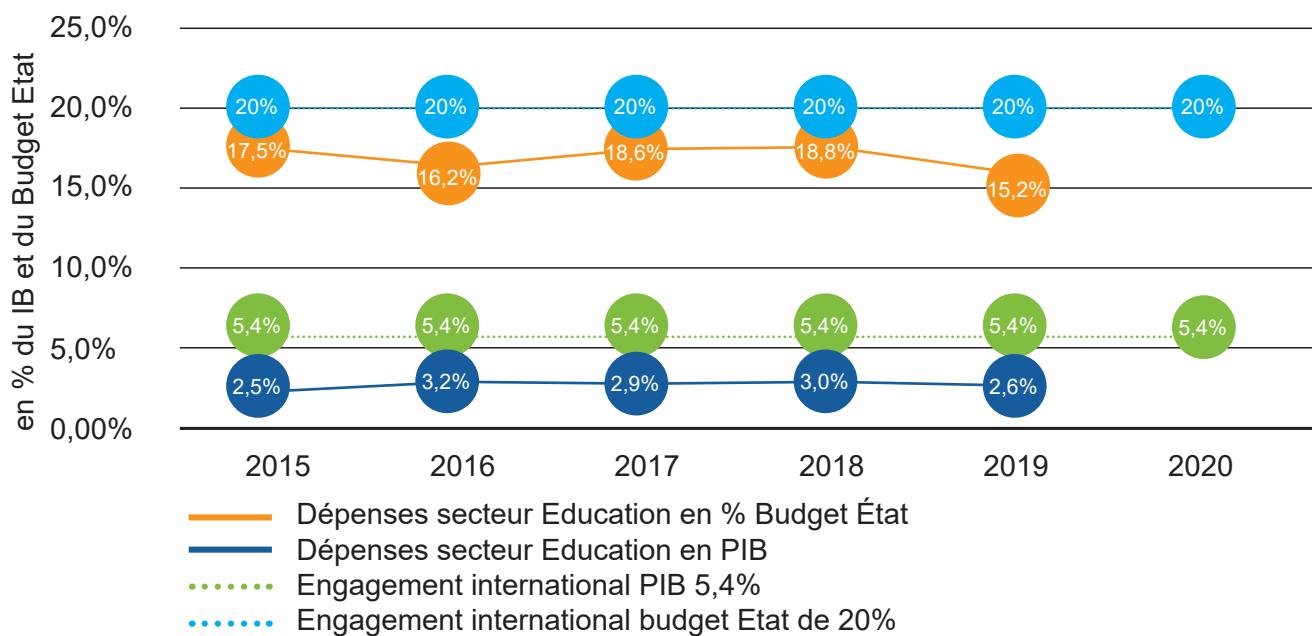
Le secteur reste cependant favorisé comparativement aux autres secteurs et des marges de progression existent si des réallocations sont opérées au niveau global.

Graphique 9 : Dépenses du secteur éducation en % budget Etat et comparaison avec projections du PSE



Source : *Loi de finance rectificative (LFR), loi de règlement (LR)*

Graphique 10 : Dépenses secteur éducation en % du budget Etat et du PIB



Source : Loi de finance rectificative (LFR), loi de règlement(LR)

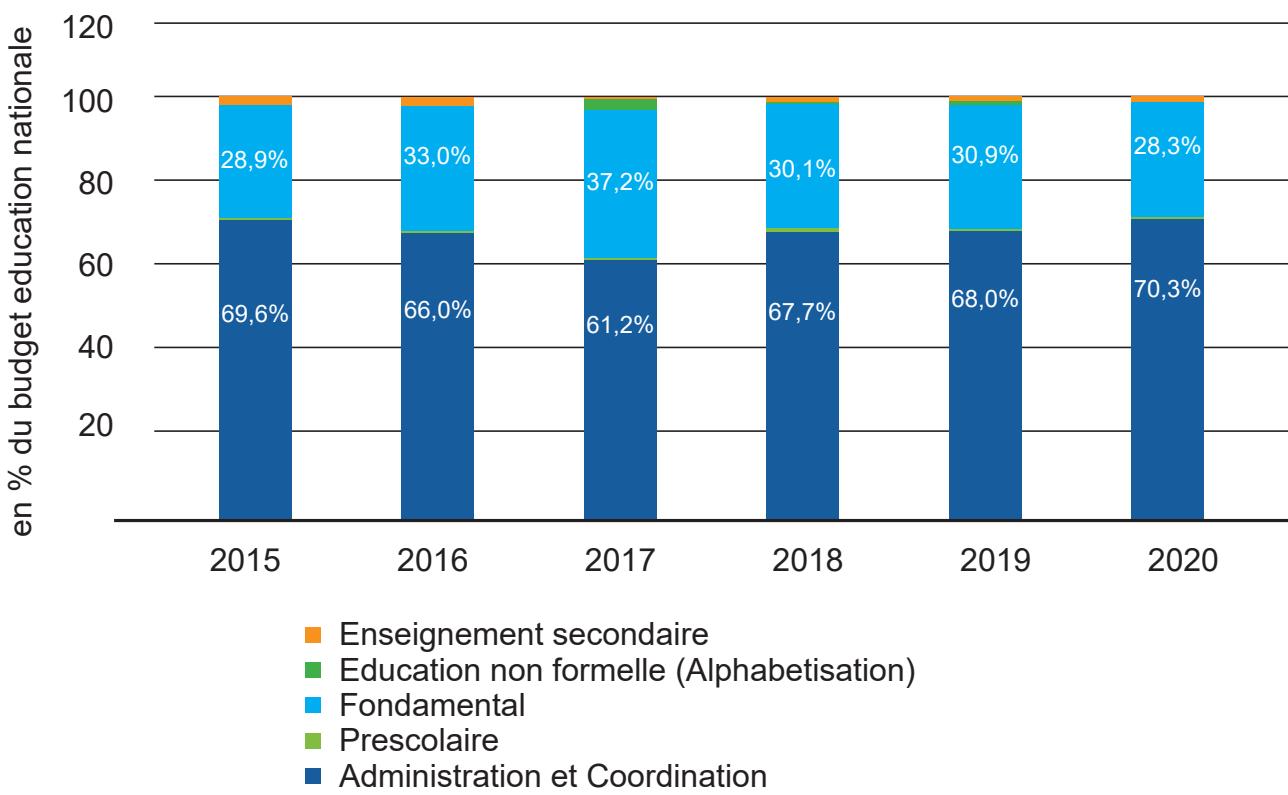
L'efficience des dépenses apparaît faible pour le secteur et Madagascar aurait pu avoir de meilleurs résultats avec le niveau actuel de ressources investies. Plusieurs pays de la région de l'Afrique orientale et australe présentent de meilleurs résultats en termes de taux d'achèvement avec moins de ressources investies par rapport à Madagascar.

COMPOSITION DES DÉPENSES EN ÉDUCATION

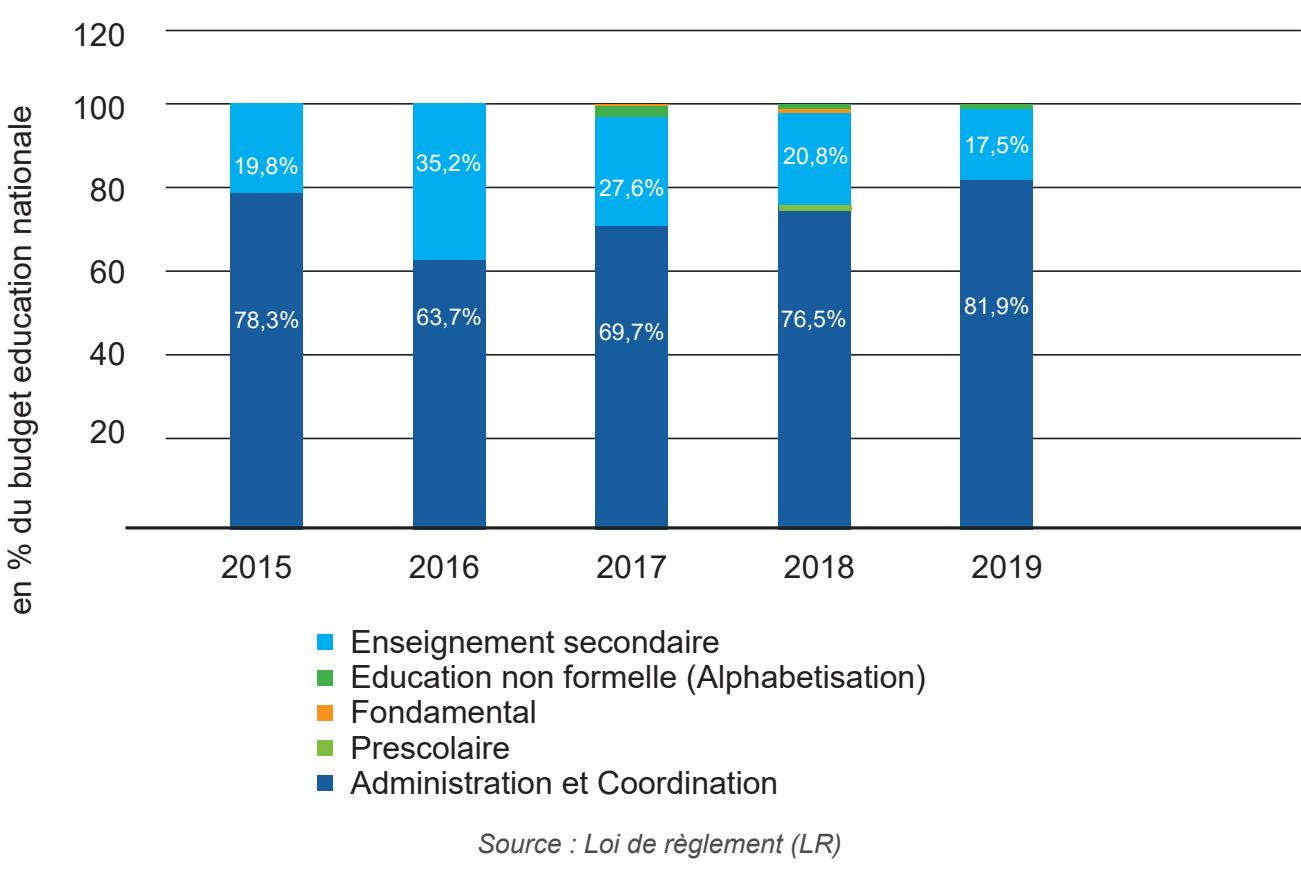
La lecture des priorités intra sectorielles dans l'allocation des ressources au profit des programmes budgétaires du sous-secteur éducation nationale apparaît très difficile du fait que les dotations au titre de la solde sont regroupées dans le programme administration et ne sont pas ventilées au sein des autres programmes. L'analyse des données suggère cependant que le secondaire et préscolaire sont beaucoup moins favorisés comparativement au fondamental.



Graphique 11 : Dotations par programmes budgétaires de l'éducation nationale

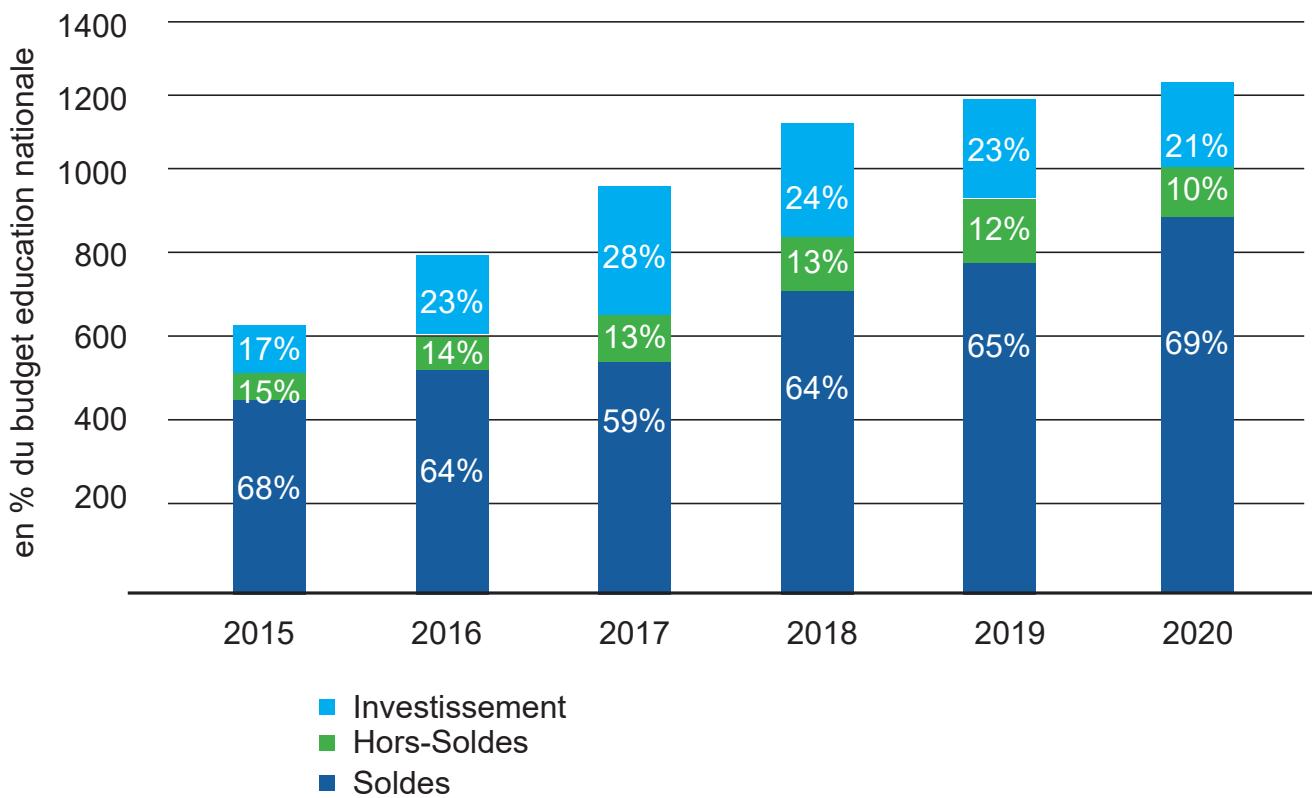


Graphique 12 : Dépenses par programmes budgétaires de l'éducation nationale



L'allocation des dépenses par nature économique laisse voir une progression plus importante de la part des dépenses de la solde comparativement aux dépenses d'investissement et de fonctionnement. Cela peut créer à termes un déséquilibre préjudiciable à la bonne exécution des programmes et à leur soutenabilité.

Graphique 13 : Dotations par nature économique du sous-secteur éducation nationale



Source : *Loi de finance rectificative (LFR)*

La question de la mise à disposition des intrants au profit des écoles demeure une source de préoccupations. L'analyse suggère une disponibilité limitée en termes de manuels scolaires, et d'équipements en faveur des élèves. La question des enseignants FRAM dont une grande partie sont financés par les parents d'élèves reste aussi posée. Sans un financement adéquat des intrants solaires, l'école malgache ne pourra être à même de former adéquatement les élèves.

Une analyse de l'effectivité de la dépense en faveur des établissements scolaires de type enquête de traçabilité devrait permettre de documenter le niveau des allocations qui leur parvient effectivement.

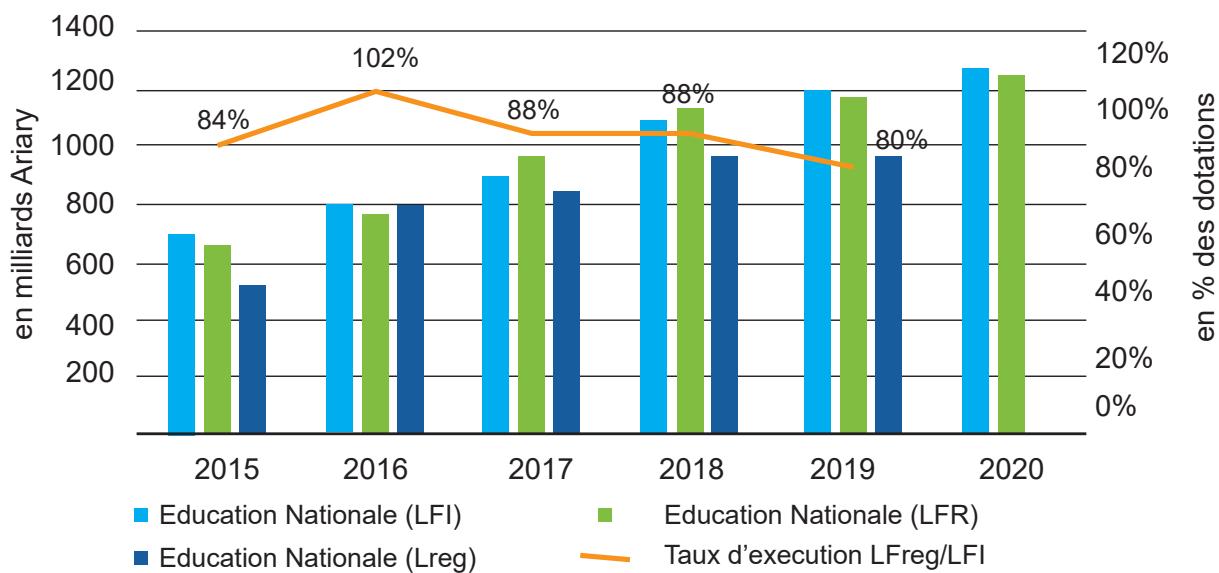


© UNICEF/UN0312822/Ralaivita

CRÉDIBILITÉ ET EXÉCUTION DU BUDGET DANS LE SOUS-SECTEUR ÉDUCATION NATIONALE

L'analyse de la crédibilité budgétaire mesure la manière dont les prévisions budgétaires sont respectées dans la phase d'exécution. La disponibilité limitée des données d'exécution budgétaire n'a pas rendu une analyse exhaustive de la crédibilité budgétaire. En outre il faut souligner le retard de publication des revues d'exécution budgétaire. Jusqu'en fin octobre 2020, le compte rendu d'exécution du 4ème trimestre pour le budget 2019, n'était toujours pas publié sur le site web du Ministère de l'économie et finances.

Graphique 14 : Dotations, dépenses et taux d'exécution du budget éducation nationale



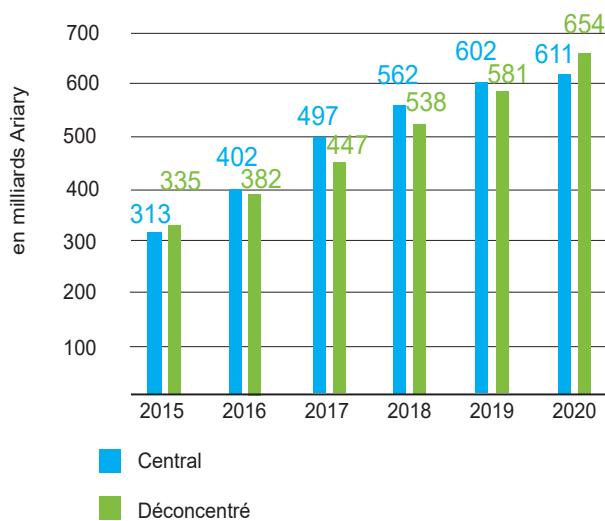
Source : *Loi de finance rectificative(LFR), loi de règlement (LR)*



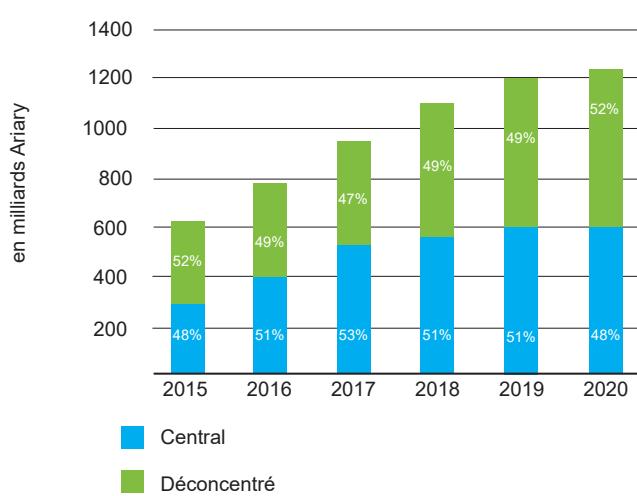
DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION DANS LE SOUS-SECTEUR ÉDUCATION NATIONALE

Une part importante des ressources du secteur est allouée aux structures déconcentrées et leur part dans le budget total de l'éducation nationale varie entre 47% et 52% mais n'a guère beaucoup changé sur la période.

Graphique 15 : Dotations aux structures centrales et déconcentrées



Graphique 16 : Part dotations aux structures centrales et déconcentrées



Source : Loi de finance rectificative (LFR)



Dans le cadre des transferts de ressources aux communes, les écoles (EPP) ont pu bénéficier de 10,5 milliards Ariary en 2018. En 2019, il n'y a pas eu de subventions réalisées pour les EPP malgré le fait que la Loi de finances avait prévu 2,55 milliards Ariary pour les communes au titre des subventions EPP. La loi de finances de 2020 a aussi prévu 2,5 milliards Ariary pour les EPP. La présentation des transferts aux communes dans la loi de finances depuis 2019, et d'ailleurs un élément important en termes de transparence dans les transferts fait au profit des communes.

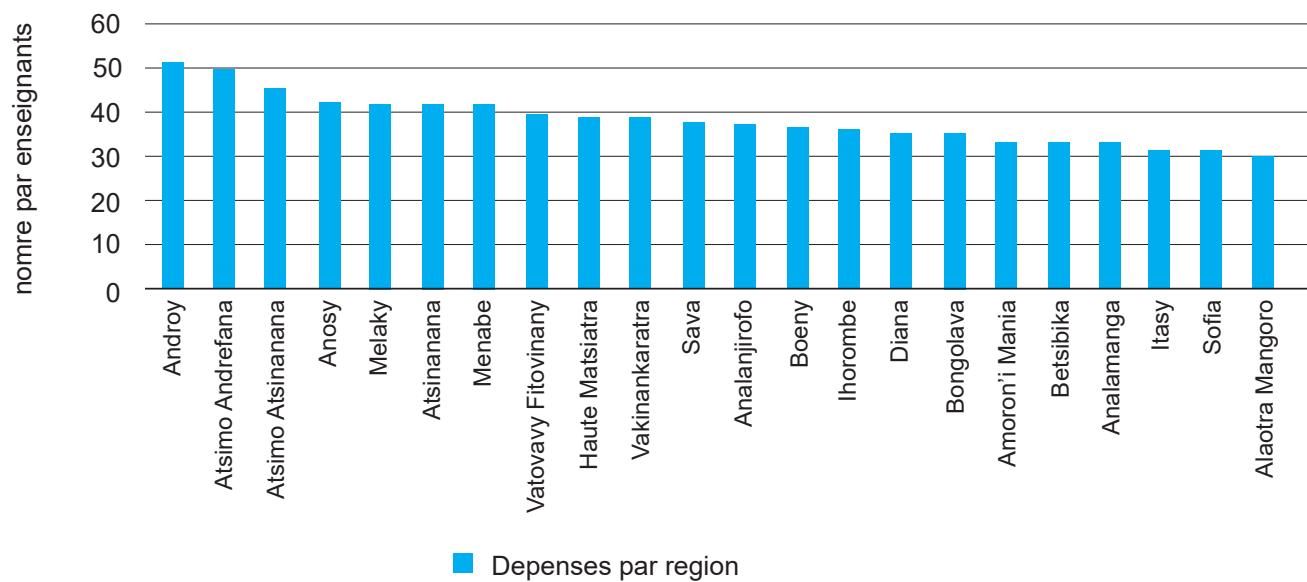
ÉQUITÉ DES DÉPENSES DANS LE SOUS-SECTEUR ÉDUCATION NATIONALE

Une approche indirecte pour analyser les disparités dans l'allocation des ressources a consisté à observer la répartition des intrants scolaires par région. Les graphiques ci-après rendent compte des disparités observées. Il apparaît très clairement que les régions les moins favorisées dans l'allocation des intrants scolaires (par exemple, nombre d'enseignants par élèves) sont entre autres : Menabe, Androy, Atsimo-Atsinanana, Melaky, Atsimo Atsinanana, Atsimo Andrefana, Vatovavy Fitovinany.



© UNICEF/UN0313536/Pudlowski

Graphique 17 : Nombre d'élèves par enseignant au primaire



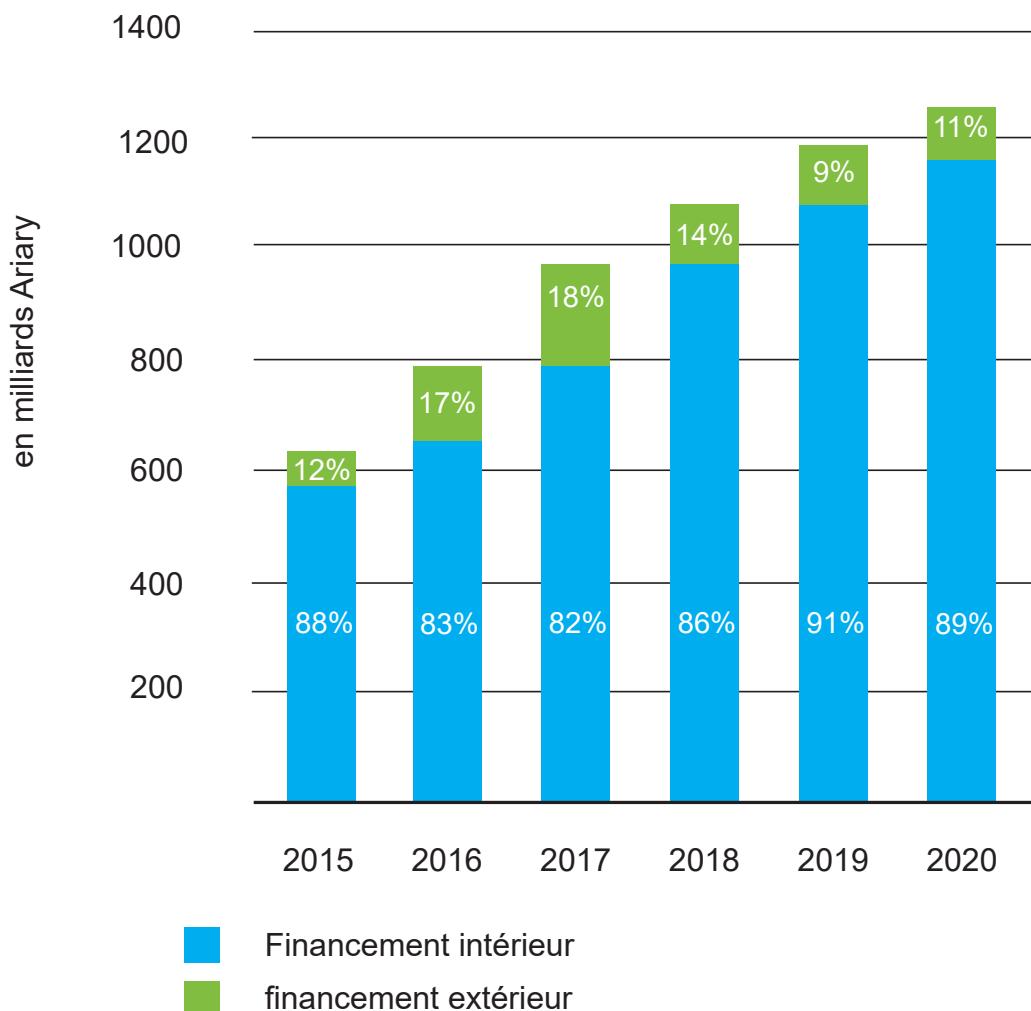
Source : Données de l'annuaire statistique, 2018-2019



FINANCEMENT DU SOUS-SECTEUR ÉDUCATION NATIONALE

Le financement du secteur éducation est globalement assuré par l'Etat sur ressources propres, et en partie aussi par les Partenaires Techniques et financiers (PTF). Ainsi la part des financements extérieurs apparait extrêmement faible dans le budget de l'Etat. La part des financements extérieurs a représenté 12% en 2015 et 11% en 2020.

Graphique 18 : Financement intérieur et extérieur total dans les dotations globales de l'éducation nationale



Source : Loi de finance rectificative (LFR)

Cette faiblesse des financements extérieurs dans le budget de l'Etat pourrait s'expliquer essentiellement par la non-comptabilisation dans la Loi des finances d'une partie des flux d'aide extérieurs.

Un potentiel important existe au niveau de la contribution possible du secteur privé. Les ménages et les communautés ont un apport conséquent au financement de l'éducation. Ce financement vient compenser la faiblesse des dotations de l'Etat en faveur du secteur mais ne saurait se substituer au financement public.



Pour plus d'informations:

Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
Maison Commune des Nations Unies, Zone Galaxy Andraharo
B.P. 732 Antananarivo
Tel: (261-20) 23 300 92
Site web: www.unicef.org/madagascar

