



# Comment les établissements d'enseignement primaire publics sont-ils financés ?

INDICATEURS  
DE L'EDUCATION  
À LA LOUPE

JANVIER 2023

**#82**



- Les systèmes d'allocation et de répartition des fonds publics destinés aux établissements publics d'enseignement primaire varient fortement entre les pays membres/partenaires de l'OCDE.
- C'est la méthode des formules de financement que les gouvernements utilisent le plus souvent pour l'allocation des fonds publics aux établissements d'enseignement primaire. Des approches plus discrétionnaires sont cependant aussi largement utilisées, notamment pour les dépenses en capital.
- Lorsque les modalités d'allocation antérieures jouent un rôle dans les décisions de financement actuelles (selon la méthode des coûts supplémentaires), certaines inégalités peuvent persister. Cette approche est toutefois généralement combinée à d'autres critères d'allocation, ce qui permet d'atténuer dans une certaine mesure ce risque.
- Les établissements d'enseignement sont souvent limités dans la manière dont ils peuvent dépenser les ressources publiques qui leur sont allouées, les gouvernements affectant généralement des fonds à réserver à des postes de dépenses déterminés.

Les systèmes scolaires disposant de ressources financières limitées, les politiques de financement des établissements peuvent jouer un rôle clé en allouant ces ressources là où elles sont susceptibles d'avoir le plus d'impact (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). L'enquête PISA 2018 montre par exemple que dans de nombreux pays de l'OCDE, une plus grande pénurie de matériel pédagogique (manuels, matériel de bibliothèque ou de laboratoire) est corrélée à une performance moyenne plus faible en compréhension de l'écrit, et ce même après prise en compte des différences de PIB par habitant (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). Il est donc essentiel que les cadres de financement mettent en place les bonnes incitations et allouent les fonds de manière efficace.

### **Pour les dépenses de fonctionnement, les gouvernements adoptent plus souvent la méthode des formules de financement, basée sur des critères objectifs, que celle de la liberté d'appréciation administrative**

Dans les pays membres ou partenaires de l'OCDE, les gouvernements conjuguent généralement critères réglementés et discrétionnaires pour le financement des établissements publics d'enseignement primaire. La méthode des formules de financement, basée sur des critères objectifs, est l'approche la plus fréquente pour l'allocation des fonds au titre des dépenses de fonctionnement ; c'est ainsi celle retenue par les gouvernements de 24 des 30 pays membres ou partenaires de l'OCDE dont les données sont disponibles. En comparaison, 22 pays adoptent la méthode de la liberté d'appréciation administrative, 17 celle des coûts supplémentaires, et 13 celle des appels d'offres et de la négociation (voir l'encadré 1 pour les définitions). Cependant, les pays ne s'en tiennent en général pas à une seule méthode et nombre d'entre eux en combinent plutôt au moins deux, voire davantage. En Estonie, par exemple, l'approche retenue pour déterminer le budget à affecter aux différentes catégories de dépenses des établissements combine la méthode des coûts supplémentaires (basée sur l'historique des dépenses par élève) et celle des formules de financement (basée sur l'effectif d'élèves).

L'allocation de fonds basée sur la méthode de la liberté d'appréciation administrative ou celle des appels d'offres et de la négociation peut certes impliquer l'utilisation de critères objectifs, mais fait néanmoins intervenir, dans une plus ou moins grande mesure, une part de subjectivité. La méthode des coûts supplémentaires utilise quant à elle l'historique des décisions d'allocation antérieures comme base de décision pour celles à venir : la mesure dans laquelle il y sera fait appel à des critères subjectifs dépendra donc de cet historique.

L'approche retenue pour l'allocation des fonds peut varier en fonction de la catégorie de dépenses. Les critères de décision réglementés sont ainsi bien plus courants pour l'allocation des ressources au titre des dépenses de fonctionnement (rémunération du personnel enseignant ou non enseignant, et frais de fonctionnement). À titre d'exemple, 16 des 20 pays dont les données sont disponibles utilisent la méthode des formules de financement pour l'allocation des fonds au titre de la rémunération du personnel enseignant (poste généralement le plus important des dépenses de fonctionnement), et 4 seulement ne le font pas (graphique 1).

Les gouvernements font bien plus appel à des critères discrétionnaires pour l'allocation des fonds publics au titre des dépenses en capital.

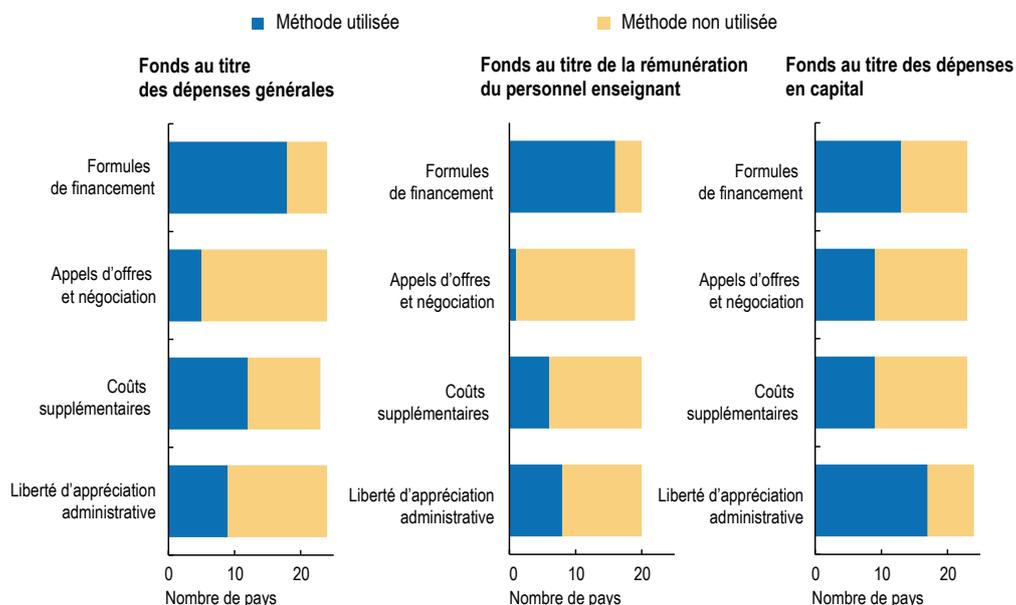
Les décisions concernant les dépenses en capital (soit celles liées aux actifs dont la durée de vie est supérieure à un an, dont les dépenses relatives à la construction de locaux, à leur rénovation et à leur réparation, ainsi qu'à l'acquisition de nouveaux équipements ou au remplacement de ceux existants) sont souvent très différentes de celles relatives aux dépenses de fonctionnement. D'une année à l'autre, les dépenses de fonctionnement d'un établissement ne varient en général pas beaucoup, contrairement à celles de rénovation, d'extension ou de reconstruction, qui peuvent être très différentes. Les critères retenus pour l'allocation des fonds au titre de ces deux types de dépenses sont donc très différents.

La méthode de la liberté d'appréciation administrative et celle des appels d'offres et de la négociation sont ainsi bien plus courantes pour l'allocation des fonds au titre des dépenses en capital. Plus précisément, la méthode de la liberté d'appréciation administrative est l'approche retenue à cet effet dans 17 des 24 pays membres ou partenaires de l'OCDE dont les données sont disponibles, tandis que celle des appels d'offres et de la négociation est utilisée dans 9 pays. En revanche, seuls neuf pays adoptent la méthode de la liberté d'appréciation administrative pour l'allocation des fonds au titre des dépenses générales, et cinq celle des appels d'offres et de la négociation (graphique 1).

## Les décisions antérieures en matière d'allocation des ressources influent sur les modalités actuelles de financement

La méthode des coûts supplémentaires, qui consiste à se baser sur l'historique des dépenses pour le calcul du montant des fonds à allouer l'année suivante, est une approche modérément répandue pour l'allocation des ressources aux établissements d'enseignement primaire dans les pays membres ou partenaires de l'OCDE. Utilisée à des degrés divers dans 17 des 29 pays dont les données sont disponibles, elle illustre les différences considérables de systèmes de financement des établissements d'enseignement selon les pays.

**Graphique 1. Méthodes utilisées pour l'allocation des fonds aux établissements d'enseignement primaire (2019)**



**Remarque :** Les pays utilisent souvent plus d'une méthode pour l'allocation des fonds au titre des différentes catégories de dépenses. La catégorie « Fonds au titre des dépenses générales » inclut les fonds sans allocation à un type particulier de dépenses ou les cas où la ventilation des données par catégorie de dépenses n'est pas possible. Les fonds au titre de la rémunération du personnel non enseignant et ceux au titre des autres dépenses de fonctionnement ne sont pas inclus dans ce graphique. Consulter le graphique X3.D6.1 (OCDE, 2021<sup>[3]</sup>) pour plus d'informations sur ces catégories de dépenses.

**Source :** OCDE (2021<sup>[3]</sup>), *Regard sur l'éducation 2021*, tableau D6.1.

## Encadré 1. Méthodes d'allocation des fonds

Par méthode d'allocation des fonds aux établissements d'enseignement, on entend les modalités de décision relatives au montant des fonds à allouer à ces établissements. Ce concept se distingue de celui relatif aux modalités effectives de transfert des fonds (qui correspond au mécanisme de financement, voir l'encadré 2). Les quatre principales méthodes suivantes sont retenues dans la présente analyse :

- La liberté d'appréciation administrative repose sur l'évaluation individuelle des ressources dont chaque établissement a besoin. Cette approche peut impliquer l'utilisation d'indicateurs, mais les fonds finalement alloués ne correspondent pas nécessairement aux résultats de ces calculs, qui ne sont pas non plus nécessairement appliqués sans distinction à tous les établissements.
- La méthode des coûts supplémentaires consiste à se baser sur l'historique des dépenses pour le calcul du montant des fonds à allouer l'année suivante.
- Les appels d'offres et la négociation impliquent la mise en concurrence ouverte des établissements pour l'obtention de fonds proposés dans le cadre d'un programme particulier, ou la nécessité d'apporter la preuve de leurs besoins en termes de ressources supplémentaires.
- La méthode des formules de financement consiste à utiliser des critères objectifs et une règle universelle pour calculer le montant des fonds auquel chaque établissement peut prétendre.

La méthode des formules de financement se base exclusivement sur des critères de décision réglementés, tandis que les trois autres font appel à une combinaison de ce type de critères et d'autres discrétionnaires. L'approche de la liberté d'appréciation administrative est quant à elle plus susceptible de se fonder sur des critères discrétionnaires.

Avec cette méthode, les décisions antérieures en matière d'allocation des ressources influent donc sur les modalités actuelles de financement. L'intérêt de cette approche est qu'elle évite tout changement important d'une année sur l'autre dans le montant des fonds alloués, permettant ainsi aux établissements d'avoir une certaine prévisibilité de leur financement dans le temps. Elle évite également la nécessité d'une analyse complète, potentiellement gourmande en ressources, des besoins de financement de chaque région, localité ou établissement, comme pour la création de formules de financement.

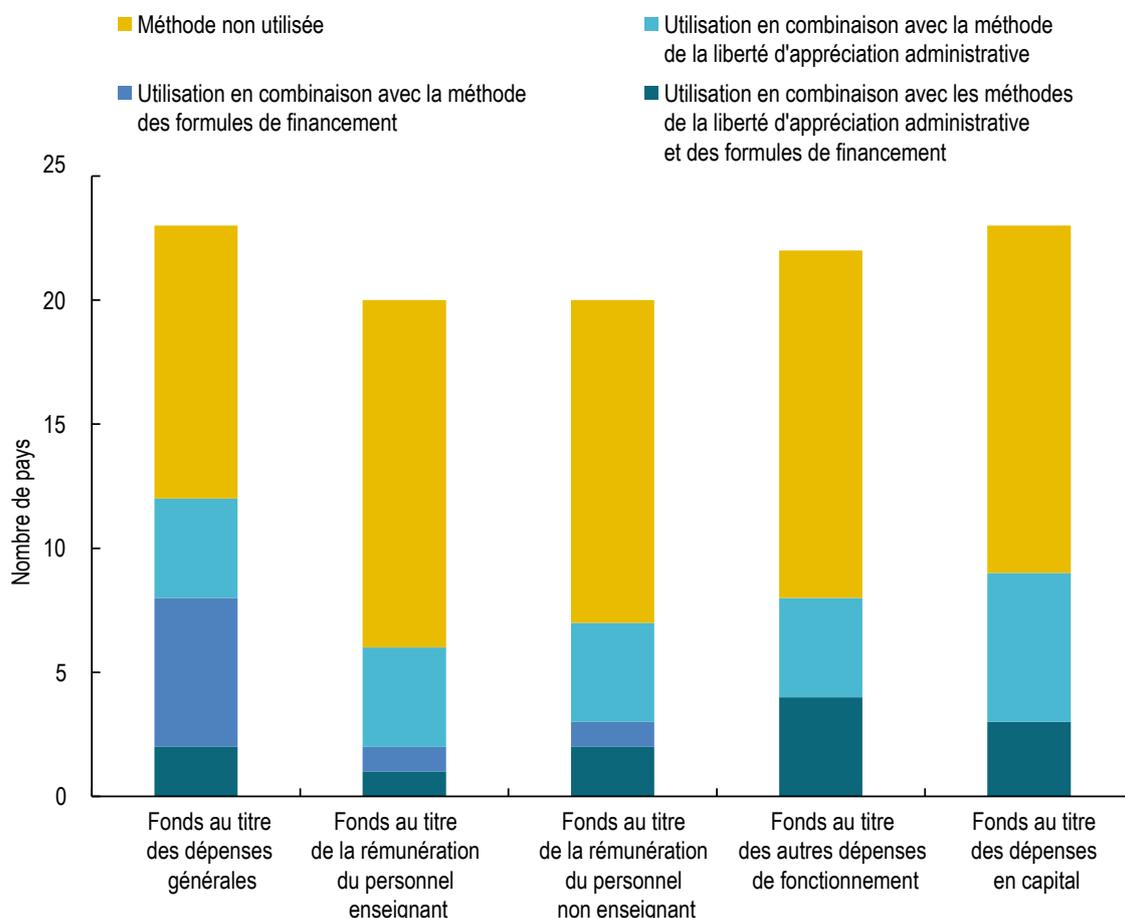
Cependant, ce type de méthode implique aussi la persistance dans le temps des éventuelles inégalités passées en matière d'allocation des ressources. Si les décisions de financement de l'année précédente désavantageaient un groupe d'établissements par rapport à un autre, ce désavantage subsiste ainsi l'année suivante. Les besoins en ressources peuvent en outre ne pas évoluer de manière uniforme entre les différents établissements (ou localités). Il est ainsi peu probable que les effectifs d'élèves évoluent uniformément dans tous les établissements, d'où l'insuffisance de simples ajustements globaux des allocations antérieures pour une prise en compte adéquate des changements de répartition des effectifs d'élèves entre les établissements ou les localités. De même, la répartition des enseignants expérimentés est susceptible d'être inégale entre les établissements, ce qui implique que les négociations salariales nationales ou régionales auront des impacts différents selon les établissements.

C'est probablement la raison pour laquelle la méthode des coûts supplémentaires n'est souvent pas utilisée seule, mais en général combinée à celle de la liberté d'appréciation administrative ou des formules de financement (graphique 2). Pour l'allocation des fonds au titre des dépenses générales, sur les 23 pays membres ou partenaires dont les données sont disponibles, 6 combinent ainsi la méthode des coûts supplémentaires avec celle des formules de financement, 4 avec celle de la liberté d'appréciation administrative, tandis que 2 font appel à une combinaison de ces trois méthodes. Ce constat vaut globalement pour toutes les catégories de dépenses, bien que la méthode de la liberté d'appréciation administrative soit moins courante pour l'allocation des fonds au titre des dépenses générales. Une certaine liberté d'appréciation est donc souvent de mise lors de l'application de la méthode des coûts supplémentaires.

### La capacité des établissements à décider de la manière dont ils dépensent les fonds qui leur sont alloués est souvent limitée

En plus de décider de l'allocation des ressources aux établissements (ou aux localités), les gouvernements doivent également déterminer le degré d'autonomie à leur accorder quant à la manière dont ils dépenseront les fonds qui leur sont alloués (voir la définition des mécanismes de financements à

**Graphique 2. Utilisation de la méthode des coûts supplémentaires pour l'allocation des fonds aux établissements d'enseignement primaire, par catégorie de dépenses (2019)**



**Remarque :** La catégorie « Fonds au titre des dépenses générales » inclut les fonds sans allocation à un type particulier de dépenses ou les cas où la ventilation des données par catégorie de dépenses n'est pas possible. Aucun pays n'utilise exclusivement la méthode des coûts supplémentaires.

**Source :** OCDE (2021<sup>[3]</sup>), *Regards sur l'éducation 2021*, tableau D6.1.

l'encadré 2). Ces deux dimensions ne sont pas liées et peuvent se combiner de multiples façons. Dans de nombreux pays, les établissements et les collectivités locales n'ont guère de latitude pour ce qui est de la manière dont ils peuvent dépenser les fonds qui leur sont alloués. Les gouvernements utilisent en effet souvent des mécanismes de financement conditionnels (dotations réservées, spécifiques ou indirectes), dans le cadre desquels les fonds alloués doivent être affectés à des catégories de dépenses ou à des établissements spécifiques.

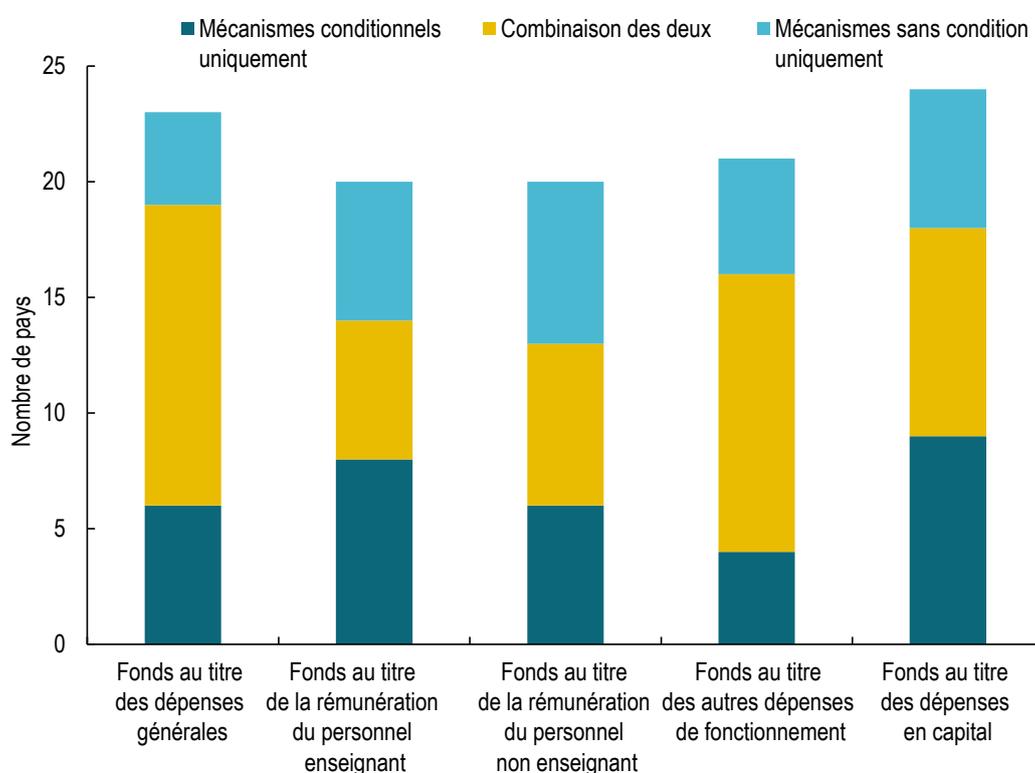
Ainsi, seuls 4 des 23 pays membres ou partenaires dont les données sont disponibles utilisent les mécanismes sans condition des dotations forfaitaires ou conditionnelles pour l'allocation des fonds aux établissements d'enseignement. Dans 6 pays, tous les mécanismes de financement sont conditionnels, tandis que dans 13 autres, c'est une combinaison de mécanismes conditionnels et sans condition qui est utilisée. Ce constat vaut pour toutes les catégories de dépenses, tant celles de fonctionnement que celles en capital (graphique 3). Les établissements de nombreux pays membres ou partenaires de l'OCDE n'ont donc guère d'autonomie quant à la manière dont ils peuvent dépenser les fonds qui leur sont alloués. Les fonds sont ainsi le plus souvent affectés à des postes de dépenses spécifiques et les établissements n'ont pas la possibilité de fixer des priorités de dépenses différentes. Ils peuvent toutefois disposer d'une certaine souplesse dans la manière dont ils déploient les ressources qui leur sont allouées, en ayant par exemple la latitude de prioriser à leur guise les tâches qu'ils assignent à leurs enseignants, même s'ils n'ont pas la possibilité de choisir le nombre d'enseignants qui leur sont affectés.

## Encadré 2. Mécanismes de financement

Par mécanisme de financement, on entend les modalités selon lesquelles les fonds sont transférés entre les niveaux de pouvoir (ou entre l'un ou l'autre niveau de pouvoir et les établissements). Les mécanismes de financement sont sans rapport avec les méthodes d'allocation, et toutes les combinaisons entre mécanismes et méthodes sont possibles.

- Dotations forfaitaires : fonds que les bénéficiaires peuvent utiliser à leur guise et dont ils sont donc totalement libres de choisir l'affectation.
- Dotations conditionnelles : fonds que les bénéficiaires peuvent utiliser à leur guise, mais uniquement pour certaines catégories de dépenses (les frais de fonctionnement, par exemple).
- Dotations réservées : fonds que les bénéficiaires sont tenus d'affecter à certains postes de dépenses de fonctionnement (développement professionnel des enseignants, fonds supplémentaires au titre de la prise en charge des élèves ayant des besoins spécifiques, etc.).
- Dotations spécifiques : fonds que les bénéficiaires sont tenus d'affecter aux dépenses de fonctionnement d'établissements spécifiques (ou du niveau de pouvoir le plus local).
- Dotations indirectes : fonds non gérés par les bénéficiaires (par exemple lorsque c'est une entité différente qui rémunère les enseignants ou finance les frais de fonctionnement).

Graphique 3. Nature du mécanisme de financement utilisé pour l'allocation des fonds aux établissements d'enseignement primaire (2019)



**Remarque :** Par mécanismes de financement sans condition, on entend les dotations forfaitaires et les dotations conditionnelles. Par mécanismes de financement conditionnels, on entend les dotations réservées, les dotations spécifiques et les dotations indirectes (voir les définitions à l'encadré 2).

**Source :** OCDE (2021<sup>[13]</sup>), *Regards sur l'éducation 2021*, tableau D6.5 (disponible en ligne uniquement).

## Pour conclure

La manière dont les gouvernements décident du niveau de financement des établissements publics d'enseignement primaire varie considérablement, même si elle fait en général appel à une combinaison de critères réglementés et de critères discrétionnaires. Des restrictions sont en outre généralement imposées sur les modalités d'utilisation des fonds alloués, qui doivent ainsi être affectés à des catégories de dépenses spécifiques. Cette pratique n'est toutefois pas universelle et les établissements de certains pays de l'OCDE disposent d'une autonomie considérable pour l'affectation de leurs ressources, même s'ils n'ont en revanche que peu d'influence sur le montant initial des fonds qui leur sont attribués.

### RÉFÉRENCES :

- [3] OCDE (2021), *Regards sur l'éducation 2021 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5077a968-fr>.
- [2] OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume V) : Effective Policies, Successful Schools*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.
- [1] OCDE (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>.

### VOIR

[www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm](http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm)  
[Indicateurs de l'éducation à la loupe](#) (numéros précédents)  
[PISA à la loupe](#)  
[L'enseignement à la loupe](#)



### CONTACTER :

Bruce GOLDING ([bruce.golding@oecd.org](mailto:bruce.golding@oecd.org))

Les EDIF fournissent des instantanés fondés sur des données concernant des questions importantes de la politique de l'éducation. Ils présentent les principaux indicateurs de l'éducation de l'OCDE et examinent les implications politiques découlant des données.

Crédit photo : © Christopher Futcher / iStock ; © Marc Romanelli / Gettyimages ; © michaeljung / Shutterstock ; © Pressmaster / Shutterstock.

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.