



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE LA
PROMOTION DES INVESTISSEMENTS ET
DE LA PROSPECTIVE**



**FONDS DES NATIONS UNIES POUR
L'ENFANCE**

Revue des dépenses et investissements du secteur de l'éducation au Gabon

par Nicolas PONTY et Patrick ALLOGHO EBANG

Résumé exécutif

Le ministère en charge de l'économie et l'UNICEF, ont décidé début 2014 d'organiser une revue des dépenses du secteur de l'éducation. Cette revue a pour objectif principal d'analyser les allocations de ressources et leur utilisation afin d'en tirer des éléments de plaidoyer pour améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

La revue a été réalisée dans le contexte de la réforme budgétaire et du passage à la programmation et exécution des budgets ministériels en mode programme (cf. partie I). Cette réforme constitue une réponse aux disfonctionnements qui avaient été révélés par les précédentes revues. Aussi, outre les questions habituelles abordées par une revue des dépenses (évolution des allocations intersectorielles, analyse du processus de programmation et exécution budgétaire, analyse des allocations intra-sectorielles en termes d'efficience et d'efficacité), ont été également analysés des points considérés comme essentiels pour la réussite de la réforme budgétaire : existence d'un document opérationnel de politique d'éducation décliné sur trois ans servant de cadre fédérateur pour l'ensemble des acteurs, dimensions organisationnelle et informationnelle du passage à une budgétisation axée sur les résultats.

L'organisation du secteur de l'éducation repose sur des fondements solides : loi d'orientation récente ; pilotage interministériel du secteur éducation par le Conseil National de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche (CNEFOR) placé sous l'autorité du premier ministre, etc. Néanmoins, le système éducatif gabonais devra répondre à de nombreux défis au cours des prochaines années :

- Étendre l'offre éducative dans le pré-primaire et en faciliter l'accès aux enfants des familles les plus vulnérables.
- Améliorer la qualité de l'enseignement au niveau primaire, en particulier l'efficacité interne.
- Développer une offre diversifiée dans l'enseignement secondaire et en faciliter l'accessibilité financière.
- Poursuivre la rationalisation du système d'allocation des bourses.

Néanmoins, il n'existe pas de document de politique de l'éducation opérationnel permettant de préciser les résultats de développement attendus sur une période donnée, la stratégie de financement (financement public et financement privé, recouvrement des coûts) et le dispositif de suivi-évaluation

(cf. partie II). Une telle situation est peu favorable à la formulation de budget-programme de qualité. En effet, la formulation d'un budget programme repose en amont sur une analyse croisée des priorités stratégiques de développement du secteur, d'une stratégie entre financement public et privé du secteur, des mandats et missions des structures ainsi que de l'organisation administrative. Faute d'une telle approche, il est difficile de diagnostiquer comment les actions pilotées par les responsables contribuent à l'atteinte des résultats attendus de la politique éducative, notamment l'amélioration de son efficacité interne.

La revue des dépenses a constaté des fluctuations de la part des ressources budgétaires allouées au secteur de l'éducation, comprise entre 10% et 11 % du budget global de l'Etat. Cette stabilisation constitue une pause dans les efforts en faveur du secteur de l'éducation observés au début de la précédente décennie. La part des donateurs au financement du secteur de l'éducation a représenté en moyenne 5% de l'allocation budgétaire.

La structure des dépenses du secteur de l'éducation a connu des évolutions traduisant la prise en compte des recommandations issues des précédentes revues. Il s'agit notamment de la hausse des allocations en faveur des dépenses d'investissement et de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Néanmoins, ces évolutions soulèvent certaines questions :

- La programmation des investissements ne s'appuie pas sur une analyse suffisamment fine des besoins, faute d'un dispositif d'information pertinent. Il peut en résulter une programmation des dépenses d'investissement peu efficace, certains établissements restant sous-utilisés. De plus, les méthodes de programmation des investissements, caractérisés par une absence de fiche d'identification et de suivi des projets, devraient être révisées et alignées sur les bonnes pratiques développées par l'ANGT.
- La progression des dépenses en faveur de l'enseignement technique et professionnel s'explique d'abord par une forte croissance des dépenses d'investissement (+507% de 2010 à 2013). Une enquête spécifique auprès de ces établissements devrait être réalisée afin d'analyser si les moyens mis à disposition ont permis d'assurer la fonctionnalité des nouveaux établissements.

La part des ressources budgétaires allouées au secteur de l'éducation n'est pas suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins du secteur de l'éducation, notamment dans le pré-primaire, le primaire et le secondaire général. En d'autres termes, l'insuffisance de ressources allouées au secteur de l'éducation risque de conduire à privilégier certaines priorités (enseignement technique et formation professionnelle, dépenses d'investissement) au détriment d'autres priorités (pré-primaire, primaire, dépenses de fonctionnement nécessaires à la qualité de l'enseignement dans le primaire, etc.). La nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience des dépenses dans le primaire ne peut suffire pour couvrir l'ensemble des besoins du secteur de l'éducation.

Les lois de finances sont fréquemment révisées, sous forme de lois de finances rectificatives, en partie du fait de la volatilité et prévisibilité limitée des cours du pétrole. Le constat de la mission est que si les lois de finances rectificatives ont conduit à réviser le montant des dotations allouées aux ministères de l'éducation à la hausse, la part relative de ces allocations a été révisée à la baisse. De plus, les directions techniques impliquées dans la mise en œuvre des activités opérationnelles expriment souvent un point de vue différent : les crédits alloués à leur direction auraient diminué suite aux lois de finances rectificatives. La mission explique cette contradiction apparente entre les données disponibles et la perception des directions techniques par une insuffisante communication sur la libération des crédits.

Le passage à une approche budget-programme soulève des questions organisationnelles et informationnelles. Le principal enjeu est d'organiser un système d'information ouvert permettant au responsable de programme d'accéder non seulement à l'information budgétaire en temps réel (en programmation comme en exécution) mais aussi à l'information gérée par les services d'appui comme la direction des ressources humaines ou la direction en charge des statistiques.

Des recommandations sont formulées à l'attention du gouvernement gabonais, des partenaires techniques et financiers en général et de l'UNICEF en particulier. Les recommandations portent notamment sur :

- La formulation d'un document opérationnel de politique nationale de l'éducation, de la recherche et de la formation professionnelle ;
- La mise en place d'un dispositif de suivi budgétaire et statistique du secteur de l'éducation.
- La mise en place d'une assistance technique auprès du secrétariat général du ministère en charge de l'éducation.



Table des matières

Liste des tableaux.....	6
Acronymes.....	7
Introduction.....	8
Partie I : Le contexte de la revue des dépenses du secteur éducation.....	10
I.1 Les précédents diagnostics.....	10
I.2 Le contexte de la réforme budgétaire.....	11
I.3 Méthodologie de la revue.....	11
I.3.1 Le périmètre du secteur de l'éducation.....	11
I.3.2 L'information nécessaire à la revue des dépenses et l'organisation de sa collecte.....	11
Partie II : Organisation du secteur de l'éducation.....	13
II.1 Orientations et pilotage de la politique « éducation, formation et recherche ».....	13
II.2 Les acteurs du secteur de l'éducation.....	13
II.2.1 Vue synoptique des parties prenantes du secteur « éducation, formation et recherche ».....	13
II.2.2 Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre.....	14
II.3 L'organisation du secteur par niveau d'éducation et l'arbre d'ascension sociale.....	15
II.4 La nécessité d'une politique nationale de l'éducation opérationnelle.....	21
Partie III : Diagnostic de la revue des dépenses.....	22
III.1 Analyse des allocations.....	22
III.1.1 Evolution des allocations intersectorielles.....	22
III.1.2 La politique des bourses.....	25
III.2 Forces et faiblesses du processus de programmation, exécution et suivi budgétaire.....	25
III.2.1 La programmation budgétaire.....	25
III.2.2 L'exécution budgétaire.....	28
III.3 Enjeux organisationnels et informationnels du passage au budget programme.....	29
Partie IV : Recommandations.....	32
Liste des personnes rencontrées.....	34
Bibliographie.....	36
Annexe 1 : Le plan de collecte des données.....	38
Annexe 2 : Les financements extérieurs.....	39
Annexe 3 : Evolution des effectifs.....	40

Liste des tableaux

Tableau 1 : Vue synoptique des parties prenantes	14
Tableau 2: Secteur privé appuyé par l'Etat (en millions de FCFA)	15
Tableau 3 : Niveaux d'enseignement	16
Tableau 4 : Tableau synoptique de l'éducation et de la formation professionnelle au Gabon	20
Tableau 5 : Principales caractéristiques de la structure du budget de l'éducation	22
Tableau 6 : Vue synoptique des allocations du secteur "éducation"	24
Tableau 7 : Evolution des crédits par circonscriptions scolaires	26
Tableau 8 : Taux d'engagement du budget voté, Ministère de l'éducation nationale	28
Tableau 9 : Le budget programme du Ministère de l'éducation.....	31
Tableau 11 : Les données budgétaires	38
Tableau 12 : L'apport des donateurs au secteur de l'éducation	39
Tableau 13 : Evolution prévisible des effectifs dans le primaire et le secondaire.....	40

Acronymes

ANGB :	Agence nationale des bourses du Gabon
ANGT :	Agence nationale des grands travaux
ANINF :	Agence nationale des Infrastructures Numériques et des Fréquences
BEPC :	Brevet d'Études du Premier Cycle (du second degré)
CAPL :	Centre d'appui pédagogique et logistique
CDI :	Centre de documentation et information
CEMAC :	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
CENAREST :	Centre national de la recherche scientifique et technologique
CEP :	Centre d'éducation préscolaire
CEP :	Certificat d'études primaires
CES :	Collège d'enseignement secondaire
CFP :	Centre de formation professionnel
CITE :	Classification internationale de type d'éducation
CFPP :	Centre de formation et de perfectionnement professionnel
CPP :	Centre de perfectionnement pédagogique
CNEFOR :	Conseil National de l'Education, de la Formation et de la Recherche
DCAF :	Direction centrale des affaires financières
DCSI :	Direction centrale des systèmes d'information
DGEPT :	Direction générale de l'enseignement professionnel et technique
DGPE :	Direction générale du patrimoine et de l'équipement
EGEP :	Enquête gabonaise pour l'évaluation de la pauvreté
ENDR :	Ecole nationale de développement rural
ENS :	Ecole normale supérieure
ENSET :	Ecole normale supérieure de l'enseignement technique
ENDR :	Ecole nationale de développement rural
ETPF :	Ecole de travaux publics de Fougamou
IEF :	Institut de l'économie et des finances
IMIS	Integrated Management Information System
LNE :	Lycée national d'excellence
MBCP :	Ministère du budget et des comptes publics
MONP :	Main d'œuvre non permanente
MOP :	main d'œuvre permanente
MENESRIC :	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
MENETP :	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement technique et professionnel
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
PAP :	Projet annuel de performance
PLF :	Projet de loi de finances
UNICEF :	Fonds des Nations-Unies pour l'enfance
UNFPA :	Fonds des Nations Unies pour la population

Introduction

La revue des dépenses du secteur de l'éducation a pour objectif principal d'analyser les allocations de ressources et leur utilisation afin d'en tirer des éléments de plaidoyer pour l'amélioration de leur efficacité et efficience.

Contexte de la revue

La revue des dépenses du secteur de l'éducation a été lancée par le Ministère de l'économie et l'UNICEF dans un contexte particulier, celui du passage d'un budget de moyen à un budget classique.

La revue a d'abord dû tenir compte du contexte de réforme budgétaire dans laquelle le Gabon s'est engagée. Cette réforme budgétaire a pour principal objectif le passage à une gestion pluriannuelle axée sur les résultats, conformément aux directives communautaires de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). En accordant une plus grande responsabilité aux ministères sectoriels dans la programmation et l'exécution des dépenses, cette réforme a pour ambition d'apporter les réponses idoines aux critiques qui ont pu être déjà adressées au système de gestion des finances publiques. Ce contexte soulève une question particulière pour l'utilité même de la revue : le diagnostic étant établi sur la base d'un budget de moyen, quelles recommandations pertinentes formulées sur la base de ce diagnostic à l'attention des décideurs pour un budget du secteur de l'éducation programmé et exécuté selon le mode programme ?

En plus des questions traditionnelles d'une revue des dépenses sur la pertinence des allocations intersectorielles et du processus budgétaire, une préoccupation exprimée à travers cette revue portait sur la pertinence des allocations, ainsi que leur efficience et leur équité.

Méthodologie

Une mission de terrain a été conduite du 29 octobre au 7 novembre 2014 afin de cibler et préciser les questions de l'évaluation. Les rencontres de la mission de terrain ont permis de préciser les résultats attendus de l'étude et les questions de la revue. Il avait été convenu que l'étude devrait traiter les points suivants :

- L'évolution des dotations en faveur du secteur de l'éducation en continuité avec les études déjà réalisées (Banque mondiale 2012, UNICEF 2013) ;
- La clarté du partage des rôles et des responsabilités entre les différentes structures et acteurs, en particulier : (i) entre l'Agence Nationale des Grands Travaux (ANGT) et les ministères sectoriels en matière d'investissement dans le secteur de l'éducation ; (ii) entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la santé et de la prévoyance sociale pour le préscolaire et le pré-primaire ou encore, au sein d'un même ministère, entre les Directions générales techniques et la Direction générale du patrimoine et de l'équipement (DGPE) dans l'identification et programmation des dépenses de réhabilitation et d'investissement ;
- La cohérence entre les dépenses d'investissement d'aujourd'hui et les dépenses de fonctionnement futures induites par ces investissements ;
- Le niveau d'exécution des dépenses d'éducation ainsi que l'impact des lois de finance rectificatives sur les allocations intersectorielles ;
- Le suivi et le contrôle de l'exécution des dépenses par le responsable technique, futur responsable de programme ;
- La répartition géographique et par niveau des dépenses d'éducation ;
- L'accès des populations à l'éducation par province ;
- Le suivi des appuis de l'Etat gabonais à l'enseignement privé (subventions, prise en charge des salaires, frais de scolarité) ;
- Le suivi des appuis de l'aide extérieure au secteur de l'éducation (8% de l'aide extérieure au développement hors assistance technique selon le Comité Conjoint Gouvernement/APD-AE de la primature).

La période retenue pour l'analyse est la période 2010-2013, soit les trois dernières années connues au moment de la mission de terrain. La mission de terrain a également permis de cibler l'information nécessaire et d'en organiser la collecte. Un plan de collecte de l'information a été proposé (pour les données budgétaires, cf. annexe 1). La principale difficulté rencontrée par la mission est que l'information sollicitée n'a été que partiellement disponible et le plus souvent dans des formats inadéquats. Par ailleurs, les statistiques du secteur de l'éducation ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la partie sous revue. Face à ces difficultés, il a été convenu que le rapport devrait proposer les moyens de dépasser à l'avenir ces limites.

Plan du rapport

Dans une première partie, après avoir rappelé les conclusions des revues antérieures, le contexte de la réforme budgétaire et les changements attendus sont présentés. La méthodologie de travail est alors présentée en détail.

La deuxième partie du rapport décrit l'organisation du secteur de l'éducation. Le secteur de l'éducation est organisé à travers la loi n° 021/2011 du 14 février 2012. Le secteur de l'éducation couvre un domaine large, à savoir non seulement l'éducation mais aussi la formation professionnelle et la recherche. Le principal constat de cette section est l'absence de document opérationnel de politique de l'éducation.

Le diagnostic de la revue est présenté dans la troisième partie. Ce diagnostic est structuré autour des points suivants :

- L'analyse des allocations intersectorielles ;
- Les forces et faiblesses du système de programmation et d'exécution de la dépense dans le secteur de l'éducation ;
- Le passage au budget programme.

La quatrième et dernière partie présente les principales recommandations nécessaires au dépassement des limites et difficultés rencontrées par la revue des dépenses. Ces recommandations ciblent les principales actions de développement des capacités nécessaires à un meilleur pilotage des dépenses du secteur de l'éducation.

Partie I : Le contexte de la revue des dépenses du secteur éducation

I.1 Les précédents diagnostics

La revue générale des dépenses publiques (Banque mondiale, 2012)

La revue générale des dépenses appuyée par la Banque mondiale, publiée en mars 2012, a porté sur la période 2005-2009. Concernant le secteur de l'éducation, les principales conclusions de cette revue sont les suivantes :

- Le secteur éducatif gabonais reste caractérisé par un important problème d'efficacité interne. Le niveau élevé du taux brut de scolarisation masque la difficulté rencontrée par le système éducatif à amener un élève au terme d'un cycle scolaire. Le taux de redoublement est élevé. Selon cette revue, les besoins en classes tant dans le primaire que le secondaire, en support pédagogique et le manque en enseignants qualifiés en milieu rural sont les principaux facteurs explicatifs de cette situation.
- Les ministères sectoriels, notamment le Ministère en charge de l'éducation, ont rencontré des difficultés importantes dans l'exécution de leurs dépenses. Les explications avancées par la revue de la Banque mondiale ont porté sur les délais de paiement et les difficultés de suivi, en particulier pour les dépenses d'investissement. Les ministères sectoriels devaient renforcer leur plan d'engagement des dépenses et mettre en place une revue annuelle à mi-parcours de leur budget.
- Malgré une augmentation significative au début de la décennie 2000, la part du budget de l'Etat allouée au secteur de l'éducation apparaissait encore faible en 2009 tant en comparaison des autres pays d'Afrique sub-saharienne que des autres pays à revenu intermédiaire. La revue concluait à la nécessité d'augmenter les ressources du secteur de l'éducation à partir de 2010 (y compris les ressources d'investissement) et aussi de diagnostiquer l'efficacité de la dépense dans le secteur de l'éducation.

La revue UNICEF (2013)

La revue appuyée par l'UNICEF (2013) et portant sur la période 2005-2012 a permis d'établir les conclusions suivantes :

- La part moyenne des dépenses à l'attention du secteur de l'éducation sur la période 2010-2012 (11,7%) est restée proche du niveau moyen observé sur la période 2005-2009 (11,8%).
- Le taux d'exécution des dépenses du secteur de l'éducation est plus faible que la moyenne. En conséquence, la part du budget de l'éducation dans le budget général de l'Etat, appréciée sur la base du budget engagé ou ordonnancé, est beaucoup plus faible que la part du budget voté. Par exemple, si le budget voté pour le secteur de l'éducation a atteint 12,9% en 2012, le budget ordonnancé n'a atteint quant à lui que 5,4% des dépenses totales.

Les données publiées à travers le rapport appuyé par l'UNICEF permettent d'apprécier le poids des bourses dans les dépenses du secteur de l'éducation. Environ 16,5% du budget voté en 2012 contre 29,2% en 2005. Bien qu'à la baisse, le budget des bourses apparaît élevé. De plus, près de 50% du budget de l'éducation alloué aux bourses concernent des bourses à l'étranger.

Il convient également de noter que les deux revues mentionnées ci-dessus avancent un poids du secteur de l'éducation dans le budget total différent. Par exemple, pour 2009 : 13,6% pour la revue de la Banque mondiale et 11,8% pour l'étude appuyée par l'UNICEF, soit une différence de deux points de pourcentage. Ces différences n'ont pas été expliquées et documentées. Cette situation peu satisfaisante traduit une faible appropriation par l'administration gabonaise des études appuyées par les donateurs.

I.2 Le contexte de la réforme budgétaire

Le Gabon est engagé dans le passage à une gestion budgétaire axée sur les résultats. Le budget des ministères sectoriels sera présenté sous forme de budget de programme, c'est-à-dire d'une programmation pluriannuelle de dépenses prévoyant pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution de l'ensemble des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis. Regroupant les crédits par destination de la dépense, le périmètre du programme est ministériel. Il comprend les crédits de toute nature sans autorisation limitative (sauf exception) donc avec possibilité de fongibilité. L'approche programme donne davantage de responsabilité au ministère. Un programme est placé sous la responsabilité d'un responsable de programme nommé par le ministre sectoriel dont il relève. Contrepartie de cette responsabilité accrue, le ministère sectoriel doit rendre compte des résultats obtenus. Le programme constitue le niveau de mesure de la performance.

La réforme dans laquelle s'est engagée le Gabon a donc d'importantes implications managériales. Elle implique un dialogue de gestion entre les responsables de programme, de budget de programme opérationnel et d'unité opérationnelle et les responsables du ministère. Le secrétaire général est renforcé dans son rôle de pilotage global du ministère. Cette nouvelle approche suppose un développement des outils de pilotage et des systèmes d'information.

I.3 Méthodologie de la revue

I.3.1 Le périmètre du secteur de l'éducation

L'analyse du secteur de l'éducation (cf. section II) ainsi que l'instabilité institutionnelle et l'analyse des données disponibles dans le cadre d'un budget de moyens a conduit à retenir le périmètre suivant pour le secteur de l'éducation :

- éducation nationale (81) ;
- enseignement technique et formation professionnelle (82) ;
- enseignement supérieur (84) ;
- recherche scientifique (86) ;
- halte-garderie (93) ;
- centre d'éducation préscolaire (93) ;
- écoles sous la tutelle de ministères autres que le ministère en charge de l'éducation, la recherche et la formation professionnelle (81, 82, 83, 84).
- bourses.

I.3.2 L'information nécessaire à la revue des dépenses et l'organisation de sa collecte

Les questions de la revue

Les attentes nouvelles sur la présente revue des investissements et des dépenses de l'éducation portent d'abord sur l'analyse des allocations intra sectorielle et les questions d'efficacité, d'efficience et d'équité relatives. Cette demande est d'autant plus forte que les responsables de programme ont souhaité que la revue des dépenses et l'analyse des allocations intra-sectorielles leur permettent de mieux décliner leur budget de programme. La démarche proposée pour mener cette analyse intra sectorielle des dépenses consiste à imputer pour chaque ligne budgétaire du budget de l'éducation des codifications analytiques spécifiques complémentaires à celle de la nomenclature budgétaire actuellement en vigueur : niveau d'enseignement, ordre d'enseignement, sous-structures administratives du secteur de l'éducation, nature des dépenses. Cette structuration du budget permettra d'établir en un second temps les tableaux dynamiques nécessaires à l'analyse des dépenses en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité et de répondre aux questions présentées ci-dessus. Il convient si les nomenclatures budgétaires permettent de structurer le budget à des fins d'analyse.

Les nomenclatures budgétaires associées à un budget de moyen

Les nomenclatures budgétaires permettent d'organiser la programmation et le suivi des dépenses à des fins d'analyse. Les imputations budgétaires utilisées actuellement dans le cadre du budget de moyen permettent de préciser :

- La structure administrative sur six caractères à travers la section et le chapitre :
 - la section (codification sur deux caractères). Elle représente le ministère ou l'institution (corps constitué de l'Etat). Par exemple, le code 81 représente le ministère en charge de l'éducation.
 - le chapitre (codification sur six caractères). Le chapitre représente une organisation ou une activité à l'intérieur d'une section. Par exemple, « 11.1.1.01 » représente le cabinet du ministre.

- La nature de la dépense sur quatre caractères. La nomenclature par nature permet en particulier d'analyser les coûts de fonctionnement. Croisée avec le chapitre, elle permet de vérifier que les dépenses sont raisonnables et efficaces. Les dépenses sont regroupées en titres (position 1), en article (position 2) et en paragraphe (positions 3 et 4). La nomenclature budgétaire par nature en vigueur pour les années étudiées distinguait :
 - Pour les dépenses de fonctionnement : le personnel permanent (3), la main d'œuvre non permanente (4), les biens et services (5) ainsi que les transferts et interventions (6)
 - Pour les dépenses de développement liées aux projets (7) comprenant les études, mission et contrôle ; les travaux et dépenses pour les biens d'équipement ; les dépenses de biens et services et de personnel ;
 - Pour les dépenses d'équipement (8).

- La codification géographique sur quatre caractères.

Les nomenclatures fonctionnelle et programmatique n'étaient pas utilisées jusqu'au PLF 2015¹.

Ces nomenclatures budgétaires ne suffisent pas pour organiser l'information budgétaire de façon à analyser les dépenses d'éducation de l'Etat central. Il manque en particulier :

- une classification des dépenses par niveau d'enseignement (en référence à la CITIE). Cette classification est essentielle pour programmer, suivre et évaluer la dépense publique selon les priorités de la politique publique et l'évolution démographique.
- l'ordre d'enseignement (public, privé confessionnel, privé public, etc.). Une telle nomenclature permet d'analyser les structures bénéficiaires de la dépense publique en matière d'éducation.

La classification des dépenses par niveau d'enseignement n'a pas pu être menée systématiquement, limitant d'autant la capacité d'analyse des allocations intra-sectorielles.

¹ Diagnostic formulé sur la base de l'information disponible lors de la mission de conception de l'étude et préparation à la collecte des données.

Partie II : Organisation du secteur de l'éducation

II.1 Orientations et pilotage de la politique « éducation, formation et recherche »

La loi n° 021/2011 du 14 février 2012 portant organisation de l'éducation au Gabon couvre un domaine large, à savoir non seulement l'éducation mais aussi la formation professionnelle et la recherche. Elle fixe le principe du droit d'accès à l'éducation et à la formation pour tout jeune, gabonais ou étranger résidant au Gabon, âgé de 3 à 16 ans.

Au niveau institutionnel, le Conseil National de l'Education, de la Formation et de la Recherche (CNEFOR) est la plus haute instance en matière d'éducation, de formation et de recherche. Cette instance, placée sous l'autorité du premier ministre, a pour mission principale l'organisation académique et scientifique des secteurs Education, Formation et Recherche. Outre le ministre en charge de l'éducation nationale (81), y participent :

- le Ministre chargé de l'Enseignement Supérieur (84) ;
- le Ministre chargé de la Recherche Scientifique et de l'Innovation (83) ;
- le Ministre chargé de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (82) ;
- le Ministre chargé de la Culture (85) ;
- le Ministre chargé de la Santé, des Affaires Sociales, de la Solidarité et de la Famille (91-93-94) ;
- le Ministre chargé des Eaux et Forêts (62) ;
- le Ministre chargé de la Défense Nationale (31) ;
- le Ministre chargé de l'Économie, du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme (53-55-54-56) ;
- le Ministre chargé de l'Équipement, des Infrastructures et de l'Aménagement du Territoire (64) ;
- le Ministre chargé de l'Agriculture, de l'Élevage, de la Pêche et du Développement Rural (61) ;
- le Ministre chargé de l'Environnement (69).

Le ministère en charge de l'économie, le ministère en charge de l'équipement et des infrastructures et le ministère en charge des eaux et forêts sont représentés au CNEFOR en particulier du fait de leur mandat dans la supervision de certaines grandes écoles, à savoir :

- l'IEF et l'IAI pour le ministère en charge de l'économie (53-55-54-56);
- l'ETPF pour le ministère en charge de l'équipement et des infrastructures (64);
- l'ENEF pour le ministère en charge des eaux et forêts (62).
- L'école d'Etat-major pour la défense nationale (31).

Le ministère en charge de la santé et de la solidarité est représenté du fait de son rôle dans le traitement de la petite enfance. Le ministère en charge de l'agriculture est représenté du fait de son rôle dans la formation professionnelle à travers l'Ecole Nationale de Développement rural (ENDR) et l'alphabétisation fonctionnelle.

Certains ministères ne sont pas représentés dans le CENFOR alors qu'ils contribuent directement à la politique d'éducation. Il s'agit :

- du Ministère en charge des comptes publics et du budget n'est pas représenté alors qu'il a la tutelle de deux grandes écoles (ENA, EPCA) et gère les subventions à l'égard du privé confessionnel et laïc.
- du ministère des postes et télécommunications alors qu'il gère l'Ecole Nationale des Postes et Télécommunications (ENPT).
- du ministère de logement, de l'habitat et de l'urbanisme alors qu'il gère l'Ecole nationale du cadastre et des sciences géographiques (ENCSG).

II.2 Les acteurs du secteur de l'éducation

II.2.1 Vue synoptique des parties prenantes du secteur « éducation, formation et recherche »

L'analyse des parties prenantes du secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche répond au souci d'identifier toute partie susceptible d'affecter ou d'être affectée, directement ou indirectement, par la politique menée dans ce secteur. On distingue généralement :

- Les structures et acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique : structures chargées de l'exécution, partenaires ayant un rôle consultatif ;
- Les bénéficiaires, en distinguant les groupes cibles (groupe bénéficiant directement de la politique) et les bénéficiaires finaux de la politique à long terme.

Tableau 1 : Vue synoptique des parties prenantes

Structures	Rôles
Structures et acteurs impliqués	
Ministères en charge de l'éducation, de la formation et de la recherche	Organisation logistique et pédagogique des enseignements
Privé confessionnel ; privé laïc ; association et ONG	Organisation logistique et pédagogique des enseignements
Agence Nationale des Grands Travaux	Exécution des projets d'investissement
Agence Nationale des Infrastructures Numériques et de Fréquences	Exécution des projets d'informatique
Personnel : personnel de direction, enseignants, personnel d'inspection, personnel d'orientation, personnel de santé	Management, enseignement, inspection, conseil en matière d'orientation
Conseil de classe	Décision pour le passage en classe supérieure
Association de parents d'élève	Suivi de la scolarité (résultats, discipline, etc...) des enfants
Syndicats	Contribution au dialogue social afin
Comité conjoint gouvernement-partenaires	Rôle consultatif
Parties prenantes	
Groupes cibles (Enfants de trois à seize ans)	Bénéficiaires directs des enseignements
Bénéficiaires finaux (Etat et secteur privé)	Utilisateur du capital humain

II.2.2 Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre

Les ministères

Le périmètre ministériel couvert par le secteur de l'éducation au sens strict varie en fonction des réorganisations ministérielles. En 2009, le secteur de l'éducation regroupait quatre départements ministériels :

- L'éducation nationale et de l'instruction civique (MENIC, 81) ;
- L'enseignement technique et la formation professionnelle (MEFTP, 82) ;
- L'enseignement supérieur et de la recherche (MES, 84-83) ;
- La recherche scientifique et le développement technologique (MRSDT, 86).

En 2010, le ministère de l'enseignement supérieur et le ministère de la recherche scientifique et de développement technologique ont été regroupés avec le ministère de l'éducation nationale, qui a pris pour nouvelle appellation le titre de ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Depuis le 28 janvier 2014, il a été créé un ministère de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement technique et professionnel (MENETF) est chargé de concevoir et appliquer la politique du Gouvernement en matière d'enseignement pré primaire, primaire et secondaire.

Le secteur privé dans le secteur de l'éducation

Le poids du secteur privé est important à tous les niveaux du cycle d'enseignement. Selon le diagnostic RESEN, les effectifs scolarisés dans le secteur représentait 69,6% des effectifs dans l'enseignement pré-primaire (année académique 2007/2008), 32,5% pour l'enseignement primaire (Année académique 2007/2008), 30,9% pour le premier cycle du secondaire (année académique 2008/2009) et 27,3% pour le second cycle du secondaire (année académique 2008/2009). Apprécié en termes d'établissement, le poids du secteur privé est plus élevé du fait d'un ratio élèves par classe plus faible dans le secteur privé que dans le secteur public. Pour l'année académique 2011/2012, le secteur privé représentait 52,0% des établissements de l'enseignement primaire contre seulement 37,2% des effectifs (Zaafrane Hafedh, 2013).

Tableau 2: Secteur privé appuyé par l'Etat (en millions de FCFA)

	2010	2011	2012	2013
Enseignement privé (ligne 81.11.6.1)	950,0	950,0	1 129,5	1 529,5
Privé catholique (81.11.6.1.01)	600,0	600,0	600,0	600,0
Privé protestant (81.11.6.1.02)	200,0	200,0	200,0	200,0
Alliance chrétienne (81.11.6.1.04)	50,0	50,0	179,5	209,5
Privé laïc (81.11.6.1.03)	100,0	100,0	150,0	220,0
Total	1 900,0	1 900,0	2 259,0	2 759,0

Source : Loi de finances, annexes

Le secteur privé reconnu est appuyé financièrement par l'Etat à travers des subventions versées par le ministère en charge de l'éducation. Cet appui est passé de 1 900 millions de FCFA en 2010 à 2 759 (en millions de FCFA) en 2013, soit une augmentation de 45,2% (cf. tableau 2). Les subventions accordées à l'enseignement catholique d'une part, et à l'enseignement protestant de l'Eglise Evangélique du Gabon d'autre part, sont restées stables. En revanche, celles de l'Alliance Chrétienne a quadruplé et du privé laïc doublée. En effet, l'Alliance Chrétienne a présenté un programme d'extension de ses structures scolaires et le privé laïc s'agrandit de jour en jour afin de répondre aux besoins.

II.3 L'organisation du secteur par niveau d'éducation et l'arbre d'ascension sociale

Les niveaux d'enseignement retenus sont habituellement : le pré-primaire, le primaire, les premier et second cycles du secondaire, la formation technique et professionnelle, la recherche scientifique, le supérieur et l'alphabétisation. Il est également important d'intégrer dans l'analyse l'éducation prés-scolaire, organisée par les ministères en charge de la santé et de la protection sociale à travers les haltes-garderies, les cases communautaires et les centres d'éducation préscolaire (CEP).

Tableau 3 : Niveaux d'enseignement

Préscolaire (Halte-garderie)																			
Préscolaire (CEP)																			
Pré-primaire																			
Primaire																			
Secondaire - premier cycle																			
Secondaire - second cycle																			
Age d'entrée / nombre d'années	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	

L'accès à l'éducation est garanti dès l'âge de trois ans au pré-primaire jusqu'à 16 ans au second cycle du secondaire, général ou technique.

Les centres préscolaires

Les centres préscolaires ciblent la petite enfance. Les principales structures d'accueil sont :

- Les haltes garderies et les cases communautaires, placées sous la tutelle du ministère en charge de la famille. Les haltes garderies accueillent les enfants de 3 mois à 5 ans des filles-mères économiquement faibles en zone urbaine et les cases communautaires en zone rurale.
- Les centres d'éducation préscolaire, placés sous la tutelle du ministère en charge des affaires sociales.

On constate dans le préscolaire de nombreux établissements privés.

Les écoles pré-primaires

Les écoles pré-primaires scolarisent les enfants de trois à cinq ans. L'enseignement pré - primaire aussi appelé enseignement maternel concerne des enfants âgés, au 30 septembre de chaque année, d'au moins 2 ans et 6 mois et qui ne suivent pas encore l'enseignement primaire. Elle est structurée en petite, moyenne et grande section selon l'âge des enfants. Les jeunes pousses y développent leurs facultés motrices, perfectionnent leur langage et commencent à découvrir l'univers de l'écrit, celui des nombres et d'autres domaines d'apprentissage.

Avant la réforme de 2005, ce niveau d'éducation était dispensé en priorité dans le privé et par des ministères en charge de la Famille et de la Santé. Cette réforme a d'ailleurs recommandé la généralisation de ce cycle dans l'enseignement public. Selon les orientations officielles de cette réforme, les écoles pré-primaires devraient constituer des établissements à part entière et non des établissements jumelés avec le primaire. Les besoins en ce domaine sont très importants. En effet, le projet IMIS Gabon organisé par la Direction Générale de la Statistique du Ministère de l'Economie en collaboration avec la Direction Générale des Statistiques du Ministère de l'Education Nationale, UNFPA et l'UNICEF en 2011 a identifié seulement 41 structures uniquement pré-primaires sur 482 mixtes (pré-primaire et primaire ou/et secondaire).

L'enseignement primaire

Depuis 2005, l'enseignement primaire est organisé sur un cycle de cinq ans contre six ans précédemment à dix ans. L'enseignement primaire est structuré en (i) un cycle préparatoire (CP) appelé classe de première année, (ii) un cycle élémentaire de deux années (deuxième et troisième années, ou CE1 et CE2) et (iii) un cycle moyen de deux années (quatrième et cinquième années, ou CM1 et CM2). L'enseignement primaire est dispensé pendant 5 années d'études consécutives aux enfants qui atteignent l'âge de 6 ans dans l'année civile de leur entrée en 1ère année (CP). Il concerne donc les élèves âgés théoriquement de 6 à 10 ans.

L'école primaire prend en compte la multiplicité des capacités de chaque élève. À côté du raisonnement et de la réflexion intellectuelle, le sens de l'observation, le goût de l'expérimentation, la sensibilité, les capacités motrices et l'imagination créatrice sont développées chez chacun. A l'issue de leur passage à l'école primaire, les élèves ont acquis progressivement des compétences, des savoirs, des valeurs et attitudes nécessaires pour réussir leur scolarité. Le certificat d'études primaires (CEP) est le diplôme qui sanctionne la réussite de l'élève au primaire. Il conditionne la réussite pour l'entrée en classe de sixième.

L'enseignement secondaire, général et technique

Le cycle secondaire couvre à la fois des enseignements généraux et techniques.

L'enseignement général est dispensé à travers :

- un premier cycle d'enseignement général. Ce premier cycle est d'une durée de quatre ans (sixième à troisième), pour les enfants âgés de onze à quatorze ans. Il est dispensé dans un collège ou un établissement mixte, établissement de niveau secondaire qui accueille tous les élèves à l'issue de l'école primaire. En sixième, les élèves commencent l'apprentissage d'une première langue vivante étrangère. En général, il s'agit de l'anglais. En quatrième, les élèves choisissent une seconde langue vivante étrangère, au choix entre l'espagnol ou l'allemand. Les enseignements au collège sont structurés en disciplines : français, mathématiques, histoire-géographie, éducation civique, sciences de la vie et de la terre, arts plastiques, éducation musicale, Physique-chimie, éducation physique et sportive. À la fin de l'année de troisième, les élèves présentent le Brevet d'Études du Premier Cycle du second degré (BEPC). Le BEPC est obtenu par consolidation de la note d'examen et du dossier scolaire.

À l'issue du collège, les élèves peuvent poursuivre leur scolarité dans un lycée d'enseignement général ou un lycée technique après les concours de réorientation pour ceux qui ont été exclus ou qui ont arrêté précocement leurs études.

- un second cycle secondaire général. D'une durée de trois ans (seconde, première et terminale), il est destiné dans les lycées aux élèves admis au BEPC et les prépare à l'examen du baccalauréat. Sont distingués : les lycées ; les lycées scientifiques (LS) qui accueillent les élèves ayant satisfait au BEPC avec une moyenne d'au moins 12/20 et les préparent au baccalauréat scientifique ; le Lycée National d'Excellence (LNE en sigle), qui accueille les élèves ayant satisfait au BEPC avec une moyenne générale annuelle d'au moins 14/20 dans une filière. À la fin de l'année de terminale, a lieu l'examen du baccalauréat général.

Enseignement technique et professionnel

La loi d'orientation distingue la filière technique et la filière professionnelle :

- La filière technique accueille des élèves de 3^{ème}, admis sur concours d'entrée ou réorientés en seconde technique. Les diplômes délivrés sont le baccalauréat technologique.
- La filière professionnelle accueille pour une formation de 4 ans, des élèves de 5^e admis sur concours ou réorientés, en provenance des collèges et lycées d'enseignement général. Les diplômes délivrés sont : (i) le Certificat d'Aptitudes Professionnelles Commerciales (CAPC), (ii) le Brevet Professionnel (BP), (iii) le Brevet d'Études Professionnelles du Tertiaire (BEPT), (iv) le Brevet d'Études Professionnelles du Tertiaire de type Modulaire (BEPTM), (v) le Brevet d'Études Professionnelles Industrielles (BEPI), (vi) le Brevet de Technicien (BT), (vii) le Diplôme de l'École Nationale du Commerce (DENC) et le baccalauréat technologique (le baccalauréat professionnel est en projet).

Il existe neuf (9) lycées techniques ayant en leurs seins des cycles technologiques et professionnels du tertiaire et industriels. Et dix centres de formation et de perfectionnement professionnel (CFPP).

L'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur est délivré au Gabon dans les facultés (6) et les grandes écoles:

- Grandes écoles².
- Facultés. Il existe au Gabon (cf. tableau 6) :

² La présidence de la république pilote un programme de localisation des grandes écoles.

- trois universités publiques : Université Omar Bongo (UOB) à Libreville ; Université des sciences et de la santé (USS) ; Université des sciences et techniques de Masuku (USTM) de Franceville ;
- deux instituts ;
- quatre universités privées : Université polytechnique de Kougeuleu (UPK), Libreville; Université continentale de Libreville (UCL)³ ; Groupe HEC/université internationale (Libreville) et l'université des Sciences d'Informatique Appliquée (USIA).

La recherche

Les instituts de recherche peuvent être rattachés à une université ou à un institut de recherche.

Le CENAREST est l'organe technique de coordination et d'application de la politique nationale de Recherche du Gabon⁴. Il est composé des instituts de recherche suivants :

- IRAF : Institut de recherche agronomique et forestière
- IRET : Institut de recherche en écologie tropicale
- IPAMETHRA : Institut de pharmacopée et de médecine traditionnelle
- IRSH : Institut de recherche en sciences humaines
- IRT : Institut de recherches technologiques

La formation professionnelle

La formation professionnelle, ou formation continue, est, ou devrait être organisée, de façon à ce que chaque élève sortant du système éducatif puisse bénéficier d'une formation complémentaire lui permettant de trouver un emploi sur le marché du travail, en particulier sous forme d'auto-emploi.

Il existe neuf (9) centres de formation et de perfectionnement professionnel (CFPP) dont trois (3) à Libreville et six (6) en province.

³ L'UCL (<http://www.univ-continentale.com/>) est constituée de six établissements privés :

- ISPAM: Institut supérieur Professionnel d'Administration et de Management.
- EMEFA: Ecole des Métiers de l'Environnement, de la Forêt et de l'Agriculture.
- ICT: Institut Central de Technologie.
- ICSP: Institut des Cadres de la Santé et de Paramédical.
- HEDI : Haute Ecole Diplomatique Internationale.
- ESPAC : Ecole Supérieure du Patrimoine, des Arts et de la Culture.

⁴ <http://www.cenarestgabon.org/>.

Tableau 4 : Tableau synoptique de l'éducation et de la formation professionnelle au Gabon

Formation professionnelle	Education		
	Second cycle du secondaire		
	Filière technique		Filière générale
Admission sur titre niveau bac ou sans, cursus en 2 ans, établissements privés : diplôme : DTS	<p>Filière professionnelle : Quatre niveaux d'admission sur concours :</p> <ol style="list-style-type: none"> Après la classe de 5^{ème}, cursus 4 ans, diplôme BEP Après la classe de 2nd T, cursus 3 ans, diplôme BT Après la classe de 3^{ème}, cursus 3 ans, diplôme DENC ou 2nd T, cursus 2 ans, diplôme Bac technologique Après le BEP ou 2nd T, étude dossier, cursus 2 ans diplôme, Bac professionnel 	<p>Filière technique : admission sur concours, cursus en trois ans, sanctionné par le baccalauréat technique ou le brevet de technicien supérieur (BTS), établissement : lycée technique</p> <ul style="list-style-type: none"> Terminale Première Secondaire 	<p>Cursus en trois ans, sanctionné par l'obtention du BAC, établissements : lycée, lycée scientifique, lycée national d'excellence</p> <ul style="list-style-type: none"> Terminale Première Secondaire (réforme annulée entrée conditionnée par l'obtention du BEPC)
<p>Admission sur concours niveau terminale et plus, cursus en 2 ans, CFPP : diplôme : CFP4</p> <p>Admission sur concours niveau de la 3^{ème} en terminale, cursus en 2 ans, CFPP : diplôme : CFP3</p>	<p>Premier cycle du secondaire : cursus en 4 ans, tranche d'âge ciblée : 11-14 ans, cursus sanctionné par le BEPC, établissement : collège</p> <ul style="list-style-type: none"> 3^{ème} 4^{ème} 5^{ème} 6^{ème} (entrée conditionnée par l'obtention du concours d'entrée en 6^{ème}) 		
<p>Admission sur concours niveau de la classe de 5^{ème} en 4^{ème}, cursus en 2 ans, CFPP : diplôme : CFP2</p> <p>Admission sur concours niveau de la classe de 5^{ème} Année primaire en 6^{ème},</p>	<p>Primaire : cursus en 5 ans, tranche d'âge ciblée 6-10 ans, cursus sanctionné par le BEP</p> <ul style="list-style-type: none"> CM2 CM1 CE2 CE1 CP1 <p>Primaire : cursus en 5 ans, tranche d'âge ciblée 6-10 ans, cursus sanctionné</p>		

Formation professionnelle	Education	
	Second cycle du secondaire	
	Filière technique	Filière générale
cursus en 2 ans, CFPP : diplôme : CFP1	par le CEP <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5^{ème} Année ▪ 4^{ème} Année ▪ 3^{ème} Année ▪ 2^{ème} Année ▪ 1^{ère} Année 	
	Pré-primaire : cursus en trois ans, tranche d'âge ciblée : 3-5 ans	

II.4 La nécessité d'une politique nationale de l'éducation opérationnelle

L'organisation du secteur de l'éducation au Gabon repose sur la loi n° 021/2011 du 14 février 2012 portant organisation de l'éducation. Comme il a été décrit dans les sections précédentes, le périmètre du secteur est défini au sens large et implique de nombreux acteurs. Les activités du secteur sont programmées au niveau budgétaire à travers les budgets programmes. Si l'approche budget programme est nécessaire pour la mise en œuvre d'activités opérationnelles financées sur ressources budgétaires, son efficacité repose en amont sur la formulation d'une stratégie et politique de l'éducation. Une telle stratégie et politique de l'éducation constitue un document de politique publiques nécessaire à la cohérence entre les orientations de loi portant organisation du secteur de l'éducation et les documents de programmation budgétaire opérationnelle. Elle constitue un document qui se situe donc en amont des programmes des ministères parties prenantes du secteur pour différentes raisons :

- La coordination interministérielle. La notion de secteur regroupe l'ensemble des ministères et structures impliquées dans la mise en œuvre de la politique d'éducation. C'est la politique de l'éducation qui permet d'assurer la coordination interministérielle de l'ensemble des actions du secteur alors que le budget de programme est limité à un périmètre ministériel.
- La notion de parties prenantes. Les acteurs impliqués dans une politique sectorielle sont les acteurs directement impliqués dans la programmation et l'exécution de la dépense publique mais aussi : enseignants, association de parents d'élève, secteur privé, société civile, partenaires techniques et financiers, etc. A travers ces acteurs, c'est la dimension consultative et participative de la politique qui est privilégiée.
- Le financement. Une politique sectorielle n'est pas mise en œuvre uniquement à travers des dépenses publiques mais tient compte également des contributions privées. La capacité/la volonté des bénéficiaires de payer certains services est un élément à intégrer dans une politique d'éducation. Une politique d'éducation comporte une stratégie de mobilisation des ressources publique et privées.
- Une politique de l'éducation privilégie comme indicateur de suivi des indicateurs retraçant la chaîne de causalité (taux d'achèvement, parité fille-garçons, taux de scolarisation net, etc.) quand le budget de programme privilégie des indicateurs qui sont imputables à une structure et puissent être intégrés au dialogue de gestion.

Le constat est qu'il n'existe pas de document de politique sectorielle de l'éducation en Gabon. Malgré l'introduction d'un budget de programme, de projet et de rapport annuel de performance (PAP et RAP), un document de politique de l'éducation est nécessaire.

Partie III : Diagnostic de la revue des dépenses

III.1 Analyse des allocations

III.1.1 Evolution des allocations intersectorielles

Selon les résultats de l'étude, la part du budget général voté en faveur du secteur de l'éducation, aurait fluctué au cours de la période 2011-2013 entre 10 et 11% du budget global de l'Etat (cf. tableau 6). Dans un contexte marqué d'importants revenus pétroliers et une hausse des dépenses publiques, le niveau absolu des dépenses a connu une hausse d'environ 42,3% (PLF 2013 versus PLFR 2010)⁵.

La part des appuis des donateurs au secteur de l'éducation (mesurée à partir des décaissements, cf. annexe 2, tableau 10) a représenté environ 5,4% du budget voté du secteur de l'éducation sur la période 2010-2013. Le principal donneur en appui du secteur de l'éducation est la France.

La structure du budget alloué au secteur de l'éducation a connu des évolutions significatives (cf. tableaux 5 et 6) :

- Une augmentation des dépenses d'investissement de 391,6% (98,706 milliards de FCFA dans la loi de finances 2013 contre seulement 20,078 milliards de FCFA dans la loi de finances rectificative 2010. La part des dépenses d'investissement est ainsi passée d'environ 5% en 2010 à plus de 10% en 2013. Cette hausse des dépenses d'investissement a concerné l'ensemble des ministères du secteur de l'éducation : éducation nationale, enseignement technique et formation professionnelle, recherche scientifique et innovation. Cette augmentation des dépenses d'investissement répond aux recommandations des revues antérieures. Cependant, les informations disponibles ne permettent pas d'analyser si cette évolution globale s'appuie sur une programmation géographique et par niveau d'enseignement correspondant aux besoins d'éducation.

Tableau 5 : Principales caractéristiques de la structure du budget de l'éducation

	PLFR 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLFR 2012	PLF 2013	PLFR 2013
Structure du budget éducation	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
fonctionnement	90,9%	81,6%	81,4%	79,6%	68,7%	64,8%
investissement	9,1%	18,4%	18,6%	20,4%	31,3%	35,2%
ETFP	5,7%	10,0%	9,4%	10,6%	13,6%	10,9%

ETFP : enseignement technique et formation professionnelle

- La part des dépenses allouées à l'enseignement technique et à la formation professionnelle (ETFP) est passée d'environ 5% en 2010 à plus de 10% en 2013. Cette évolution répond au souci d'améliorer l'efficacité interne du système éducatif en enrichissant l'offre éducative et facilitant la diversification des parcours (cf. tableau 4). Les dépenses de fonctionnement d'une part et d'investissement d'autre part ont augmenté respectivement de 54,7% et de 507,0%

⁵ La mesure proposée par cette étude du poids du secteur de l'éducation apparaît plus faible que dans les études mentionnées ci-dessus, par exemple 11,0% en 2012 contre 12,9% pour la même année dans la revue réalisée en 2013. Cette différence s'explique principalement par une différence dans le dénominateur. La présente étude a retenu le budget voté alors que la revue 2013 pourrait avoir retenu les crédits libérés.

d'autre part de de 2010 (loi de finances rectificative 2010) à 2013 (loi de finances 2013). On ne peut écartier pas écartier que les investissements nouveaux n'ont pas été accompagnés des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement. Une enquête spécifique pourrait être mise en place pour analyser plus en détail ce point, en appui avec les services d'inspection du ministère.

- Une quasi stabilité du niveau global des dépenses de fonctionnement aux environs de 220 milliards de FCFA (216,687 milliards de FCFA dans la loi de finances 2013 et 215,246 milliards de francs CFA dans la loi de finances 2011 contre 201,528 milliards de FCFA dans la loi de finances rectificative 2010). En part relative, la part des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'Etat est passée de 9,1% en 2010 (loi de finances rectificative) à seulement 6,9% en 2013 (loi de finances). Les bourses représentent un poids important des dépenses programmées en faveur du secteur de l'éducation mais en déclin : 16,8% en 2013 (loi de finances 2013) contre 22,2% en 2010.
- A périmètre institutionnel constant, le ministère en charge de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur ainsi que de la recherche scientifique aurait vu ses dépenses de fonctionnement augmenté de seulement 13,9% de 2010 (loi de finance rectificative) à 2013 (loi de finance) contre une hausse générale des dépenses en faveur de l'éducation de 42,3% sur la même période. Globalement, la progression des dépenses semble d'abord s'expliquer par les efforts en faveur de la recherche scientifique et de l'innovation. Les informations disponibles ne permettent hélas pas d'analyser si la programmation des dépenses en faveur des niveaux d'éducation, répond aux besoins par niveau d'enseignement (primaire, secondaire, supérieur).

Si les données budgétaires par niveau d'enseignement ne sont pas disponibles, le croisement des informations disponibles, à savoir :

- la stabilité des dépenses de fonctionnement en niveau (cf. tableau 6),
- la croissance des dépenses dans l'enseignement technique et professionnel (cf. tableau 6),
- la croissance prévisible des effectifs tant dans le primaire que le secondaire (cf. annexe 3, tableau 12) et surtout l'importance de mise à niveau pour assurer un enseignement de qualité (recrutement d'enseignants besoins, matériel pédagogique, etc.)

permet de diagnostiquer que la stabilité de la part des ressources budgétaires allouées au secteur de l'éducation ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins du secteur de l'éducation, notamment dans le pré-primaire, le primaire et le secondaire général. En d'autres termes, l'insuffisance de ressources allouées au secteur de l'éducation risque de conduire à privilégier certaines priorités (enseignement technique et formation professionnelle, dépenses d'investissement) au détriment d'autres priorités (pré-primaire, primaire, dépenses de fonctionnement nécessaires à la qualité de l'enseignement, etc.). La nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience des dépenses ne peut suffire pour couvrir l'ensemble des besoins du secteur de l'éducation.

Tableau 6 : Vue synoptique des allocations du secteur "éducation"

	PLFR	PLF	PLF	PLFR	PLF	PLFR
	2010	2011	2012	2012	2013	2013
En milliards de FCFA						
Total Budget	2 214,8	2 365,6	2 453,1	2 759,6	3 141,2	3 999,2
Total Education, en FCFA	221,6	263,8	268,9	286,5	315,4	351,4
dont fonctionnement	201,5	215,2	218,8	228,1	216,7	227,5
dont investissement	20,1	48,5	50,1	58,5	98,7	123,8
Total Education en %	10,0%	11,2%	11,0%	10,4%	10,0%	8,8%
dont fonctionnement	9,1%	9,1%	8,9%	8,3%	6,9%	5,7%
dont investissement	0,9%	2,1%	2,0%	2,1%	3,1%	3,1%
Structure du budget éducation	100,0%	100,0%	100,0%	100,1%	100,0%	100,0%
Fonctionnement	90,9%	81,6%	81,4%	79,6%	68,7%	64,8%
Investissement	9,1%	18,4%	18,6%	20,4%	31,3%	35,2%
PIB en milliards de FCFA	6 380,2	6 380,2	8 012,2	8 012,2	8 412,3	8 412,3
Education Nationale, enseignement supérieur, recherche innovation (81)	156,5	180,6	190,9	203,5	156,0	176,4
Budget de fonctionnement	141,6	150,6	155,8	165,1	125,0	129,0
Budget d'investissement	14,9	30,0	35,1	38,4	31,1	47,4
Enseignement technique et formation professionnelle (82)	12,6	26,3	25,1	30,3	42,9	38,2
Budget de fonctionnement	7,4	7,8	10,1	10,2	11,5	11,6
Budget d'investissement	5,2	18,5	15,0	20,2	31,4	26,7
Enseignement supérieur (84)						
Budget de fonctionnement						
Budget d'investissement						
Recherche scientifique, développement technologique (86)					57,5	77,9
Budget de fonctionnement					36,2	49,8
Budget d'investissement					21,3	28,1
Haltes Garderies	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
Centre d'éducation préscolaire	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Bourses	49,1	53,1	48,0	48,0	53,1	53,1
Grandes Ecoles	2,9	3,1	4,1	4,1	4,9	4,9

III.1.2 La politique des bourses

La politique d'attribution des bourses constitue une composante de la stratégie globale de formation du capital humain du pays et du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE). Le montant global des bourses est élevé (53,1 milliards en 2011 ; 48,0 milliards en 2012 et 53,1 milliards en 2013). Ce montant représente une part substantielle des dépenses de fonctionnement du secteur de l'éducation (environ 24,7% en 2011 et 21,9% en 2012), tous niveaux et types d'enseignement confondus. Ce montant élevé tient bien sûr pour une part notable aux bourses accordées aux élèves pour faire des études à l'étranger (36,0 milliards en 2011 et 28,9 milliards en 2012, soit respectivement 67,8% et 60,3%), en particulier au niveau du supérieur. La stratégie gabonaise d'attribution des bourses apparaît aujourd'hui encore coûteuse et soulève des questions d'efficacité, d'efficience et d'équité.

C'est pour répondre aux récurrentes que le Gouvernement gabonais a décidé en 2011 la suppression de la Direction Générale des Bourses et des stages et la création de l'Agence nationale des bourses et stages (ANBG), établissement doté de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion. La Cour des Comptes a conduit un audit organisationnel et comptable de l'ANBG en 2012, sur demande de son directeur. Malgré la création de l'ANBG, des problèmes d'efficacité importants demeurent :

- les procédures d'attribution, de renouvellement et de suppression des bourses ont jugés peu satisfaisantes. En particulier, l'offre de bourses n'est pas corrélée aux priorités nationales de développement déclinées dans le PSGE ;
- les difficultés rencontrées dans l'attribution des bourses ainsi que l'absence d'une procédure de paiement rapide et régulière limitent la consommation des crédits ouverts et provoquent des mouvements récurrents d'humeur des étudiants.

La stratégie nationale d'attributions des bourses introduit un biais de la dépense publique en faveur de l'enseignement supérieur pour lesquels le rendement social est généralement considéré comme inférieur au rendement privé. Conséquence de cette orientation de la dépense publique, les dépenses privées d'éducation sont plus élevées pour le secondaire que pour le supérieur que pour le secondaire.

Il conviendrait d'analyser plus en profondeur dans quelle mesure :

- les bénéfices de cette stratégie sont susceptibles d'en compenser les coûts ;
- il y a bien complémentarité, et non substitution, entre les études au Gabon et celles à l'étranger¹³.

Un travail spécialement ciblé sur ces questions devrait être conduit de sorte à analyser l'intérêt à développer l'offre d'enseignement secondaire et supérieur au Gabon, en adéquation aux besoins du marché du travail.

III.2 Forces et faiblesses du processus de programmation, exécution et suivi budgétaire

III.2.1 La programmation budgétaire

Pertinence de la programmation budgétaire

Il est souvent reproché à la programmation budgétaire en Afrique Sub-saharienne de constituer un simple budget de reconduction, l'évolution des crédits par ligne reflétant l'évolution générale des crédits sans tenir compte des besoins futurs ou des résultats passés.

Pour apprécier la portée de cette critique dans le cas du Gabon, l'évolution des crédits par circonscription scolaire a été analysée sur la période 2010 à 2013 à titre d'exemple (cf. tableau 7). Il apparaît que :

- les crédits par circonscription scolaire ont augmenté de façon non homogène. La programmation budgétaire n'apparaît pas comme une simple reconduction ou extrapolation du budget général du secteur. Les crédits affectés connaissent des évolutions différentes d'une circonscription à l'autre. Il est néanmoins difficile, faute de l'information pertinente, de savoir si ces différences traduisent des différences dans les besoins à couvrir.
- les crédits affectés à une circonscription ont pu être d'autant plus facilement augmentés au cours de cette période que les marges de manœuvre budgétaire étaient importantes. L'écart entre la hausse minimum et la hausse maximum est d'autant plus importante que la hausse moyenne est élevée. Ainsi, une circonscription ne voit pas ses crédits augmenter au détriment d'une autre circonscription scolaire. L'effort de rattrapage, défini comme une hausse des crédits plus forte que la moyenne, est donc concentré sur un nombre réduit de circonscription (environ cinq sur une vingtaine). Cet effort de rattrapage au profit de certaines circonscriptions scolaires a pu être conduit sans réelle analyse de l'efficacité de la dépense et d'actions de rationalisation. Le contexte de baisse des recettes sur ressources pétrolières rend aujourd'hui inéluctable l'analyse de l'efficacité et de l'efficience de la dépense par circonscription scolaire afin d'affecter les ressources aux structures qui en ont le plus besoin.

Tableau 7 : Evolution des crédits par circonscriptions scolaires

	Ligne budgétaire	PLFR 2010/PLF 2010	PLF 2011/PLFR 2010	PLF 2012/PLF 2011	PLF 2013/PLF 2012	PLFR 2013/PLF 2013
Estuaire	81.14.1.5	3,3%	28,2%	0,7%	155,5%	0,0%
Libreville Nord	81.14.1.6	3,1%	28,1%	0,0%	176,3%	0,0%
Libreville Centre	81.14.1.7	5,4%	21,8%	3,3%	152,7%	0,0%
Libreville Est	81.14.1.8	4,5%	21,1%	6,6%	155,6%	0,0%
Libreville Sud	81.14.1.9	5,6%	19,2%	1,1%	160,4%	0,0%
Haut-Ougoué Sud	81.14.2.5	8,2%	16,4%	5,2%	76,6%	0,3%
Haut-Ougoué Nord	81.14.2.6	7,5%	23,0%	5,0%	283,5%	0,0%
Haut-Ougoué Centre	81.14.2.6					
Moyen Ougoué	81.14.3.5	11,4%	20,9%	4,4%	122,9%	0,0%
Ngounié Nord	81.14.4.5	9,2%	25,8%	18,2%	173,5%	0,0%
Ngounié Centre	81.14.4.5					
Ngounié Sud	81.14.4.6	7,7%	18,3%	3,3%	122,9%	16,1%
Nyanga Ouest	81.14.5.5	15,3%	18,2%	13,0%	86,1%	0,0%
Nyanga Nord	81.14.5.5					
Ogoué Ivindo Ouest	81.14.6.6	17,9%	20,2%	29,4%	67,1%	0,0%
Ogoué Ivindo Est	81.14.6.6					
Ogoué Ivindo Centre	81.14.6.6					
Ogoué Lolo Nord	81.14.7.5	13,0%	20,1%	4,1%	103,6%	0,0%
Ogoué Lolo Sud	81.14.7.6	6,3%	23,2%	5,2%	116,6%	0,0%
Ogoué Maritime	81.14.8.6	4,7%	20,3%	3,9%	141,9%	0,0%
Woleu-Ntem Nord	81.14.9.5	15,3%	21,7%	2,7%	148,6%	0,0%
Woleu-Ntem Est	81.14.9.5					
Woleu-Ntem Centre	81.14.9.6	10,9%	20,1%	1,7%	119,4%	0,0%
Woleu-Ntem Sud	81.14.9.7	6,8%	28,4%	5,3%	302,3%	0,0%
Evolution moyenne		8,6%	21,4%	6,4%	141,0%	0,8%
Hausse maximum		17,9%	28,4%	29,4%	302,3%	16,1%
Hausse minimum		3,1%	16,4%	0,0%	67,1%	0,0%

L'efficacité et l'efficience des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement programmées dans le secteur de l'éducation ont augmenté conformément aux recommandations des revues antérieures. Toutefois, cette augmentation de l'investissement ne s'est pas appuyée sur une analyse fine des besoins à couvrir.

Selon certains des interlocuteurs rencontrés par la mission, certains établissements restent en effet sous-utilisés. Ce constat pose en amont la question de la pertinence de la programmation des dépenses d'investissement. Faute de fiche d'identification des projets au sein du ministère de l'éducation, il est difficile pour les décideurs de savoir si la construction des établissements programmés est justifiée au vu des besoins à couvrir. Le ministère de l'éducation devrait veiller à s'approprier les méthodes et outils développés par l'Agence Nationale des Grands travaux (ANGT).

De plus, certains des investissements programmés pourraient ne pas être totalement réalisés. En effet, pour la réalisation des travaux, la loi autorise les avances de démarrage. Toutefois, dans certains cas, les entreprises peuvent disparaître⁶. La caution demandée par les banques gabonaises est élevée et induit un risque de marginalisation des entreprises nationales. Pour pallier ce risque, l'ANGT invite les entreprises du consortium à se regrouper en consortium. Elle a introduit dans les clauses de sous-traitance une condition sur le pourcentage du marché devant revenir à des entreprises locales. Ces bonnes pratiques devraient être favorisées par le ministère de l'éducation.

L'information nécessaire à l'analyse de l'efficience des dépenses de fonctionnement

Afin de répondre au mieux aux besoins de la population en matière d'éducation et de programmer en conséquence les dépenses de biens et services et d'équipement afin de respecter les normes pédagogiques, il est essentiel de suivre et connaître le nombre d'établissement et de salles de classe, leur équipement en eau et sanitaire, leur mobilier (bureaux, armoires, tables, chaises) ainsi que le matériel pédagogique (livres, tableau, ordinateur, matériel pour le travail manuel, matériel sportif). Les sources d'information possibles sont la comptabilité matière ou le questionnaire directement adressé par le ministère de l'éducation nationale :

- Les autorités Gabonaises ont pris la résolution de réinstaurer une comptabilité spéciale des matières au sein de l'administration dès 2001. Depuis lors, la Direction Générale du Budget dispose de l'ensemble des informations sur le patrimoine mobilier et immobilier de l'administration. Toutefois, les données engrangées depuis six ans sont figées et disparates (supports magnétiques et supports papiers). Les prochaines années est de les rendre dynamiquement exploitables et de développer le système informatique.
- Le questionnaire adressé par le ministère de l'éducation nationale contient bien des informations sur les équipements et les le matériel pédagogique mais ne semble pas avoir été adressé ou exploité au cours des années récentes.

L'information statistique nécessaire à la programmation d'une dépense efficiente dans le secteur de l'éducation n'est donc pas disponible actuellement. A court terme, la mise à niveau du questionnaire statistique et son implémentation effective constituent une priorité pour une meilleure programmation de la dépense.

De la même façon, affecter les enseignants là où existent les besoins constitue une action nécessaire à une dépense efficiente. Cette information sera indispensable aux responsables de programme. L'accès aux données relatives aux effectifs reste difficile du fait du manque de collaboration entre les services chargés des statistiques au Ministère de l'Education et la direction de la solde au Ministère des finances. Les données ne sont pas communiquées par le Ministère des finances, souvent, par défaut de demande exprimée que par réticences de communication et de partage. Enfin et surtout, les insuffisances des données de la solde portent d'une part, sur l'absence d'historique et, d'autre part, sur

⁶ Entretien avec la Cour des Comptes.

les problèmes de ventilation. En effet, on constate, d'une part, que les états de la solde ne sont ni stockés ni traités électroniquement pour constituer des archives consultables et, d'autre part, que la ventilation retenue ne permet pas de ressortir les répartitions essentielles, à savoir : répartition par niveau d'enseignement et répartition par catégorie de personnel (personnel enseignant et personnel administratif et ouvrier).

Lois de finances rectificatives et allocations budgétaires en faveur de l'éducation

Les lois de finance rectificatives ont conduit à une révision à la hausse du budget alloué au secteur de l'éducation de 8,1% en 2012 et 14,0% en 2013. Cependant, cette révision à la hausse est plus faible que la révision générale à la hausse décidée par l'Etat à travers les lois de finances rectificatives (respectivement 12,5% en 2012 et 27,3% en 2013). En d'autres termes, les lois de finance rectificative sont caractérisées par une part du secteur de l'éducation plus faible que celle des lois de finances initiales. Par ailleurs, les directions techniques rencontrées par la mission (par exemple DGETP) ont indiqué que leur budget avait été fortement réduit significativement lors de la loi de finances rectificative. Cette appréciation des directions techniques pourrait s'expliquer par la différence constatée entre budget voté et crédits effectivement libérés.

Enfin, la période ouverte fin 2014 avec la baisse des cours du pétrole marque sans doute la fin de ressources pétrolières abondantes dont le Gabon a bénéficié au cours de la période 2010-2013. Dans ce nouveau contexte de loi de finances rectificatives conduisant à une baisse des dépenses globales, il convient d'interroger les mécanismes de sécurisation des dépenses du secteur de l'éducation.

III.2.2 L'exécution budgétaire

Ecart budget programmé et budget exécuté

Le taux d'exécution du budget initialement voté évolue de façon erratique. Pour le budget de l'éducation nationale, le taux d'engagement des dépenses du ministère en charge de l'éducation nationale varie de 110% en 2010 à seulement 78,2% en 2012 (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Taux d'engagement du budget voté, Ministère de l'éducation nationale

	2009	2010	2011	2012
Fonctionnement hors MOP	95,8%	99,8%	96,2%	91,2%
Dépenses de développement	87,0%	144,1%	100,0%	61,0%
Dépenses d'équipement	77,6%	86,0%	82,7%	0,6%
Total				
Total hors MOP	91,3%	110,0%	96,2%	78,2%

Sources : PLF, Nos calculs,

Cet écart important entre le budget initialement voté et le budget exécuté s'explique par différents facteurs observés tout au long de la chaîne de la dépense :

- Les révisions du budget introduites par la loi de finances rectificatives.
- Les crédits effectivement livrés ne correspondent pas toujours au crédit votés (par exemple, du fait de problème de disponibilité et de tensions de trésorerie). Un décret relatif à la libération des crédits, permettant de mettre l'ensemble des acteurs impliqués dans l'exécution des dépenses, reste à mettre en place.
- La pratique des plans d'engagement des dépenses et des plans de passation des marchés n'est pas suffisamment développée.
- Le recours fréquent aux procédures dérogatoires rend caduc les efforts de programmation budgétaire en amont. Un décret relatif à la libération des crédits reste à mettre en place.
- Il n'existe pas de revue de la mise en œuvre du budget en milieu d'année. Les directions techniques ne sont pas informées du niveau d'exécution de leur budget.

La Cour des Comptes rencontre certaines difficultés dans les contrôles qu'elle réalise, en particulier pour les dépenses d'investissement. Le contenu des pièces comptables peut laisser à désirer. Il existe un besoin important de suivi sur le terrain afin de renforcer le contrôle du service fait et l'effectivité de la dépense. Par ailleurs, la Cour des Comptes n'est pas encore pleinement impliquée dans la réforme des finances publiques alors qu'elle aura à jouer un rôle important dans l'évaluation de la performance des programmes (audit de performance).

Suivi des salaires et traitements liés à la main d'œuvre permanente

Les données sur l'exécution des dépenses du titre 3 (main d'œuvre permanente ou MOP) ne sont disponibles qu'au niveau du budget global, et non du département ministériel. Cette absence de capacité à suivre l'exécution des salaires et traitements de la main d'œuvre permanente pose le problème plus généralement de l'organisation et de la gestion de la main d'œuvre qui devra être déconcentrée vers les ministères sectoriels et leurs directions techniques.

III.3 Enjeux organisationnels et informationnels du passage au budget programme

L'analyse intra-sectorielle des dépenses d'éducation

Par analyse des dépenses intra-sectorielles, on entend principalement l'analyse des dépenses :

- par niveau d'éducation ;
- par région.

Les questions posées portent sur l'adéquation des allocations aux besoins (les allocations budgétaires permettent-elles de couvrir les besoins ?), d'efficacité (les dépenses programmées permettent-elles d'atteindre le résultat au moindre coût ?) et d'équité (les dépenses programmées permettent-elles de réduire les inégalités régionales ?).

L'analyse des dépenses d'éducation en termes d'efficacité et d'équité repose sur les indicateurs suivant : dépenses par niveau d'éducation rapporté aux nombres, par structures administratives ou ordre d'enseignement rapportées aux nombres d'effectifs scolarisés, au nombre d'enseignant. L'analyse en termes d'équité passe quant à lui par des comparaisons entre régions ou avec les besoins en matière d'éducation.

Le constat de ce rapport est que les systèmes d'information actuels ne permettent pas d'analyser l'efficacité de la dépense.

Les besoins d'information pour analyser les allocations intra-sectorielles et l'efficacité de la dépense

Le calcul des indicateurs d'efficacité et d'efficacité suppose la possibilité de croiser certaines informations sur les dépenses (programmées, exécutées), les effectifs scolarisés (fille, garçon, total), les enseignants et le matériel pédagogique selon certains critères communs :

- par niveau d'éducation. La directive de la CEMAC n°04/11/UEAC-190-CM-22 à la nomenclature budgétaire de l'Etat retient le niveau de division et groupe de la classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP) : (i) les enseignements préscolaires et primaires ; (ii) l'enseignement secondaire et (iii) l'enseignement post-secondaire non supérieur, (iv) l'enseignement supérieur, (v) l'enseignement non défini par niveau et (vi) les services annexes à l'enseignement. La liberté est laissée aux Etats de préciser le niveau de la classe en réponse à leurs besoins. par niveau géographique (niveau national ; niveau infranational : provinces, départements, canton ; niveau international).
- par structures administratives (administration centrale ; administration déconcentrée : circonscription scolaire, CES, Lycée, centre de perfectionnement pédagogique, etc.).
- par ordre d'enseignement (public, privé confessionnel, privé laïc, autres).

Les nomenclatures annexes doivent être développées pour rendre compte des dépenses par niveau d'éducation. Ces nomenclatures annexes devraient être développées en cohérence avec l'approche programme et la mise à niveau du système statistique dans le secteur de l'éducation.

Les enjeux organisationnels et informationnels liés au passage à une approche budget de programme

Jusqu'en 2014, le budget voté l'était sous forme d'un budget de moyens et le budget d'une structure n'avait pas réellement une portée programmatique⁷. Des lignes budgétaires non fongibles pouvaient par ailleurs être gérées par des administrateurs différents. Il en résulte un problème évident d'efficacité de la dépense. Le passage à une approche budget programme permet de dépasser, en théorie, ces limites.

Le ministère en charge de l'éducation est structuré en quatre programmes (cf. tableau 7) :

- Programme de pilotage et soutien des politiques éducatives (secrétariat général).
- Programme pré-primaire et primaire (direction générale de l'enseignement scolaire et normal).
- Programme secondaire (direction générale de l'enseignement secondaire).
- Programme enseignement technique et professionnel (direction générale de l'enseignement technique et professionnel ou DGETP en sigle).

Le passage à une approche « budget-programmes » suppose d'abord une « réorganisation des lignes budgétaires ». Par exemple, auparavant, les crédits relatifs à l'organisation des concours administratifs étaient gérés au niveau du secrétariat général. Dans le cadre de la réforme, les responsables de programme opérationnels pourraient être habilités à superviser et organiser les concours pour le niveau d'enseignement dont ils ont la responsabilité. De même, comment les responsables de programme se voir responsabiliser dans les « anciennes » lignes budgétaires telles que « politique de gratuité des manuels secondaires au primaire et au secondaire » (ligne 81.11.3.3.03). De même, les relations des responsables de programme avec certaines directions d'appui, comme la Direction générale des ressources humaines, devront être précisées. Le responsable a-t-il accès à l'information sur la répartition des effectifs du corps enseignant ? Cette information disponible, peut-il décider sur la réaffectation du personnel pour une dépense plus efficace ?

Pour piloter de façon efficace et efficiente leurs dépenses, un système d'information doit être développé de façon cohérente avec le système d'information budgétaire.

Organiser l'information budgétaire et statistique de façon économe et cohérente avec la structure administrative des programmes

La mise en œuvre de ces budgets programmes repose sur budget programme opérationnel (BOP) et des unités de mise en œuvre (UO). Ces BOP et UO constituent les structures administratives impliquées dans l'exécution du programme et de ses actions. Parmi ces structures administratives, on trouve l'administration des écoles publiques, les lycées, les Collèges d'enseignements secondaires, etc. Ces structures administratives sont les structures de base qui sont impliquées dans le remplissage des questionnaires statistiques. Il est donc essentiel de s'assurer que le questionnaire permet de :

- collecter et synthétiser une information utiles au suivi des actions des BOP et UO ;
- assurer la cohérence entre les informations statistiques et les informations budgétaires.
- suivre les indicateurs de performance du budget programme ;
- calculer les indicateurs d'efficacité et d'équité.

⁷ Par exemple, le budget de l'Institut National de Formation d'Action sanitaire et sociale (INSASS) dans la loi de Finances apparaît éclaté en plusieurs lignes budgétaires :

16.1.1.11 : Direction INFASS – Libreville ;
16.1.1.12 : Formation continue ;
16.1.1.13 : Assistance technique réforme INFASS ;
16.1.1.21 : Direction INFASS – Franceville ;
16.1.1.61 : Direction INFASS – Makokou.

Tableau 9 : Le budget programme du Ministère de l'éducation

Programme		Actions	
11.001	Enseignement pré-primaire et primaire	11.001.1	Acquisitions des connaissances et des compétences, et Certifications.
		11.001.2	Evaluation des enseignants et des autres personnels
		11.001.3	Scolarisation des élèves handicapés et en difficultés scolaires
		11.001.4	Formation des enseignants du pré-primaire et primaire
		11.001.5	Œuvres scolaires
11.002	Enseignement secondaire	11.002.1	Acquisition des connaissances et des compétences et Certifications
		11.002.2	Evaluations des enseignants et des autres personnels
		11.002.3	Appui à l'enseignement privé
		11.002.4	Prise en charge des élèves handicapés et en difficultés scolaires
		11.002.5	Œuvres scolaires
11.003	Enseignement technique et professionnel	11.003.1	Acquisition des connaissances et des compétences techniques et certifications
		11.003.2	Evaluation des enseignants et des autres personnels
		11.003.3	Appui à l'enseignement privé
11.009	Pilotage et Soutien à la politique de l'éducation nationale	11.009.1	Pilotage de la stratégie ministérielle
		11.009.2	Coordination administrative

Source : Budgétisation par budget programmes : <http://bop.dgb.ga/>

Partie IV : Recommandations

Recommandations à l'attention du gouvernement Gabonais

Recommandation 1 : Formuler un document de politique nationale opérationnelle de l'éducation, de la recherche et de la formation professionnelle sur une période de trois à cinq ans.

L'identification des programmes et actions résulte d'un compromis entre la vision stratégique du ministère ou du département exprimée à travers une politique sectorielle, l'adéquation de cette structure à l'organisation du ministère, et la possibilité de formuler un budget propre au programme, lequel devra être piloté ultérieurement par un responsable de programme. Un document opérationnel de la politique de l'éducation devrait donc être formulé.

Recommandation 2 : Mettre en place d'un dispositif de suivi budgétaire et statistique du secteur de l'éducation.

Le pilotage du ministère de l'éducation passe par la mise à niveau du système statistique en cohérence avec la programmation et le suivi des dépenses budgétaires. Ce dispositif d'information devra privilégier l'information de type administratif en s'appuyant sur les questionnaires que les responsables de programmes et d'unité opérationnelles devront renseigner.

Recommandations à l'attention des partenaires techniques et financiers

Recommandation 3 : Mettre en place une assistance technique auprès du secrétariat général du ministère en charge de l'éducation.

Une assistance technique permanente devra être mise à disposition de secrétaire général dans les domaines de la planification du développement et des statistiques du secteur de l'éducation. Cette assistance technique pourra être appuyée par des missions ponctuelles.

Recommandations spécifiques à l'attention de l'UNICEF

Recommandation 4. Appuyer la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie de communication pour le développement.

Le passage à une gestion axée sur les résultats appelle une plus grande transparence dans la gestion du secteur de l'éducation et une plus grande participation de l'ensemble des acteurs tant au niveau de la programmation que du suivi et à l'analyse des résultats. Une stratégie de communication pour le développement active devrait être formulée et mise en œuvre.

Recommandation 5. Développer les capacités managériales au niveau déconcentré.

Les ministères en charge de l'éducation sont des ministères fortement déconcentrés avec à la base les directeurs d'établissement et le corps enseignant. La réussite de la politique d'éducation repose sur la capacité managériale et pédagogique des acteurs et structures à la base. Les appuis de l'UNICEF devraient cibler le développement de leurs capacités. L'Inspection Générale des Services (IGS) du Ministère de l'Education, qui a un rôle d'évaluation-conseil important à jouer dans le développement des capacités des acteurs à la base, devrait être impliquée dans ces appuis, devrait être considérée comme une partie prenante de ces appuis.

Recommandation 6. Développer les approches partenariales (secteur privé, approches communautaires).

Le secteur privé est un des premiers bénéficiaires de l'amélioration du secteur éducatif. Il a intérêt à investir dans le secteur de l'éducation ou à appuyer certaines formations. L'UNICEF devrait appuyer l'Agence nationale de la formation professionnelle dans la mobilisation des ressources auprès du secteur privé. Les appuis de l'UNICEF cibleront également le développement des approches communautaires.

Liste des personnes rencontrées

Cour des comptes

Pierre Maganga-Bakita, Président de chambre

Mouketou Nehme Rosette, Présidente de chambre

Mengue Isidora, Président de chambre

Primature

Jean Pierre Mba, Economiste, conseiller économique adjoint, mba_jeanpierre@yahoo.fr

Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Michel Tsamba, Directeur Général du Budget Adjoint 2

Ministère de l'Economie et de la Prospective

Charles Emame Bie, chef de service, charles.emame@yahoo.fr

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement technique et professionnel (MENETP)

Secrétariat général

Michel Kiki Mbou, Secrétaire général

Christian Louembe, Chargé d'études du Secrétaire Général

Inspection Générale des Services (IGS)

Gertrude Boundeno, Inspectrice Générale des Services

Direction Générale de l'Enseignement Scolaire et Normal (DGESCN)

Henri Mapaga, Directeur général de l'enseignement solaire et normal

Direction Générale de l'Enseignement Technique et Professionnel (DGTEP)

Jean Blaise Allogho, Directeur Général de l'Enseignement Technique et Professionnel

Direction générale du patrimoine et des Equipements (DGPE)

Simplice Parfait Mbadinga, Directeur des équipements et logistiques (DEL)

Guy Martial Mboumba, Directeur du Patrimoine et des constructions

Constant Bounguenda, Chargé d'études du DGPE

Ntsame Engouang, secrétaire du DGPE

Direction Centrale des Systèmes d'Informations (DCSI)

Japhette Laure Toung, Directeur Central des Systèmes d'informations

Direction Centrale des Affaires Financières

Barthélémy Kouaragha, Directeur Central des Affaires Financières,
Cédric Nzigou Mbadinga, Chargé d'études du DCAF,

Direction des Statistiques

Patrick Allogho Ebang, Directeur des Statistiques et des études

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

M. Bibang Ngomo, Directeur général de l'enseignement supérieur

Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle

Direction Générale de la Formation Professionnelle

Jean-Fidèle Koumba, Directeur général

Gérald-Archille Zeng Megne, Directeur des Etudes, de la Programmation et des Statistiques

Ministère de la Santé et de la Prévoyance Sociale

Mbadinga Matsanga Mélanie, Directrice des Affaires sociales

Michèle Otounga, Directrice Générale de la Famille

Agence Nationale des Grands Travaux (ANGT)

Jean –Pierre Essone Nkoghe, Directeur du Secteur Education

Agence Française de Développement (AFD)

Fred Ntoutoume, chargé d'études économique et financier secteur sociaux

Bibliographie

Bibliographie générale

Banque mondiale (2012): Gabon Public Expenditure Review – Better Management of Public Finance to Achieve Millennium Development Goals.

Banque mondiale (2006) : Diagnostic de la pauvreté.

Direction générale de la statistique : Annuaire statistique 2001-2007

Direction générale de la statistique : Annuaire statistique 2004-2008

FMI (2006) : Rapport sur l'observation des normes et codes – Transparence des Finances publiques. Octobre 2006. Rapport n°06/388

MBCP : Canevas pour l'examen des propositions budgétaires. Mission : MENETP.

MENETP (2012) : Plan éducation émergent

République Gabonaise : Plan stratégique Gabon émergent.

République Gabonaise : Enquête démographique et de santé 2012.

République Gabonaise : Enquête démographique et de santé 2000.

Reuge Nicolas (2000) : Mesurer l'avancée vers la scolarisation universelle – Les notes du Pôle de Dakar.

République Gabonaise et Système des Nations-Unies () : 4^{ème} rapport national des OMD -2013.

RESEN (2012) : Rapport d'état du système éducatif Gabonais.

RESEN : Le coefficient d'efficacité interne ou comment évaluer l'efficacité du système au regard des flux de ses flux d'élèves ?

Secrétariat Général du MENETP (2014) : Présentation du PAP 2015.

Secrétariat Général du MENETP (2014) : Dossier du PAP 2015 et conférences budgétaires 2014.

Wodon Quentin et Backiny Prosper (2009) : Pauvreté monétaire et pauvreté subjective au Gabon en 2005

Zaafre Hamed (2013) : Rapport sur les dépenses d'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre. Etude de cas du Gabon. Rapport UNICEF.

UNESCO (2006) : Classification internationale par type d'éducation.

UNICEF (2012) : Rapport sur les dépenses d'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre. Mai 2012.

UNFPA, UNICEF et IMIS Gabon (2011) : Cartographie de l'offre éducative – Présentation des résultats.

Texte légaux et réglementaires

Arrêté portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'un Comité Conjoint Gouvernement/Partenaires Techniques et Financiers sur l'Aide Extérieure

Arrêté n°1133/MENETP/SG fixant le calendrier scolaire de l'année 2014-2015 des Enseignements Scolaire et Normal, Technique et Professionnel

Arrêté n°2089/PM/MFPEPF portant création et organisation des Haltes-Garderies

Arrêté n°1250/PR/MBCFPRE portant réorganisation de la Direction Centrale des Affaires Financières

Décret n° 103/PR portant promulgation de la loi n°21/2011 portant orientation générale de l'Education, de la Formation et de la Recherche

Décret n°632 portant attributions et organisation du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'innovation

Décret n°000785/PR/MASSPF portant attributions et organisation du Ministère des Affaires Sociales et de la Promotion Féminine

Nomenclature budgétaire

Sites internet

Ministère de l'éducation : <http://www.education-nationale.gouv.ga/>

Budgétisation par budget programmes : <http://bop.dgb.ga/>

http://www.dgb.ga/directions_et_services/direction_budget/lois-de-finances/archives-des-lois-et-finances

Direction générale de l'économie et de la politique fiscale : <http://www.dgepf.ga>

Annexe 1 : Le plan de collecte des données

Tableau 10 : Les données budgétaires

	Revue Banque mondiale	Rapport UNICEF 2013	UNICEF 2014	
				Valeur ajoutée possible
Date de publication	2012	Octobre 2013	Janvier 2015	
Période couverte	2005-2009, soit N-7 à N-3	2005-2012, soit N-9 à N-1	2005-2013, soit N-10 à N-2	
Champ de l'étude	Secteur + différentes lignes budgétaires (bourses)	Secteur et dépenses par titre des ministères	Secteur + différentes lignes budgétaires (bourses, préscolaire, enfant des filles mères, etc.).	Préscolaire et enfants des filles mères
	Allocation intersectorielle	Allocation intersectorielle	Allocation intersectorielle + allocation intra sectorielle sur les années récentes	Allocation intra sectorielle et géographique sur les années récentes
	Processus de programmation et exécution		Processus de programmation et exécution	
Source des données / programmation	Lois de finances (Ministère du budget)	Lois de finances (Ministère du budget)		
Exécution	Rapport Cour des Comptes	Rapport Cour des Comptes Compte administratif (pour N-2 et N-1)	Rapport Cour des Comptes Compte administratif (pour N-2 et N-1) Balance du Trésor N-2 et N-1 Données d'exécution	Données d'exécution base autorisation de paiement sur les années récentes

Annexe 2 : Les financements extérieurs

Tableau 11 : L'apport des donateurs au secteur de l'éducation

en millions de FCFA	2010	2011	2012	2013
Total des donateurs	14 748,2	15 691,0	13 730,3	13 021,0
Pays CAD	13 592,8	15 216,8	13 618,5	13 021,0
Pays non CAD	0,0	0,0	3,7	0,0
Agences multilatérales	1 155,4	474,2	108,1	0,0
Autriche	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgique	46,0	101,6	86,8	93,4
Canada	0,0	14,8	0,0	0,0
Finlande	11,3	11,8	12,3	10,0
France	12 051,8	13 566,8	12 058,0	11 186,9
Allemagne	1 164,5	1 276,4	1 193,6	953,5
Irlande	0,0	0,0	12,9	13,1
Italie	56,2	8,3	106,7	23,0
Japon	144,8	86,3	148,2	173,5
Corée du Sud	99,6	129,9	0,0	33,9
Portugal	0,0	0,0	0,0	0,0
Espagne	18,6	20,9	0,0	0,0
Suède	0,0	0,0	0,0	0,0
Union européenne	1 155,4	472,0	108,1	0,0
Emirats arabes	0,0	0,0	3,7	0,0
UNICEF	0,0	2,2	0,0	0,0

Source : OCDE, décaissements.

Annexe 3 : Evolution des effectifs

Tableau 12 : Evolution prévisible des effectifs dans le primaire et le secondaire

Primaire						
	2013	2014	2015	2016	2020	2025
Estuaire	122 660	125 284	128 109	131 125	143 135	153 328
Haut-Ogooué	29 621	29 757	29 927	30 129	30 453	31 170
Moyen-Ogooué	12 170	12 140	12 126	12 126	11 614	11 672
Ngounié	19 330	19 299	19 293	19 310	18 624	18 763
Nyanga	10 213	10 222	10 244	10 278	10 106	10 250
Ogooué Maritime	29 860	30 098	30 369	30 669	31 752	32 753
Ogooué-Ivindo	12 822	12 769	12 733	12 712	12 010	12 011
Ogooué-Lolo	11 824	11 774	11 740	11 721	11 071	11 071
Woleu-Ntem	24 424	24 348	24 303	24 288	23 141	23 213
Total	272 924	275 692	278 844	282 357	291 907	304 231
Secondaire						
Estuaire	97 994	100 184	102 356	104 564	114 429	130 189
Haut-Ogooué	14 609	14 797	14 930	15 027	15 311	15 773
Moyen-Ogooué	5 876	5 921	5 940	5 943	5 905	5 859
Ngounié	9 358	9 436	9 473	9 485	9 455	9 429
Nyanga	4 982	5 033	5 063	5 080	5 110	5 166
Ogooué Maritime	14 874	15 103	15 278	15 418	15 887	16 629
Ogooué-Ivindo	6 159	6 198	6 210	6 204	6 124	6 016
Ogooué-Lolo	5 679	5 715	5 725	5 719	5 646	5 545
Woleu-Ntem	11 769	11 853	11 886	11 884	11 779	11 642
Total	171 300	174 240	176 862	179 325	189 646	206 247

Source : base de données disponible dite « Mac Kinsey ».