Globethics Repository



Africa education watch

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book
Authors	Antonowicz, Laetitia;Lesne, Frederic;Stassen, Stephane;Wood, John
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-16 06:51:54
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177266

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

AFRICA EDUCATION WATCH

LEÇONS DE BONNE GOUVERNANCE POUR L'ÉDUCATION PRIMAIRE



www.transparency.org

www.transparency.org

Transparency International (TI) est une organisation internationale de la société civile au premier plan de la lutte contre la corruption. Grâce à ses 90 sections nationales dans le monde entier et son Secrétariat International basé à Berlin, en Allemagne, TI sensibilise l'opinion publique aux dangers de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile pour développer et mettre en œuvre des mesures efficaces visant à enrayer la corruption.

Gestion du programme : Stéphane Stassen
Auteurs : Laetitia Antonowicz, Frédéric Lesné, Stéphane Stassen et John Wood
Contributions : Doris Bäsler et Juanita Riaño
Design : frischdesign.com
Page de garde © Alfredo Caliz/Panos Pictures

Coordinations nationales :
Ghana : Vitus Azeem et Gilbert Sam (Ghana Integrity Initiative)
Madagascar : Florent Adriamahavonjy (TI Initiative Madagascar)
Maroc : Azeddine Akesbi et Amina Debbagh (Transparency Maroc)
Niger : Wada Maman et Nouhou Naino (Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption)
Sénégal : Fatoumata Hane et Fatou Jupiter Sarr (Forum Civil)
Sierra Leone : Salia Kpaka (National Accountability Group)
Ouganda : Robert Lugolobi, Edison Nsubunga et Paul Onapa (TI Uganda)

ISBN: 978-3-935711-47-0
© 2010 Transparency International. Tous droits réservés.
Imprimé sur du papier recyclé à 100%

Toute notre attention a été mise en œuvre afin de vérifier l'exactitude des informations figurant dans ce rapport. À notre connaissance, toutes les informations figurant dans ce rapport étaient correctes en février 2010. Toutefois, Transparency International ne pourra pas être tenu responsable des conséquences de l'usage de ces informations à toutes autres fins ou sous d'autres formes.

SOMMAIRE

Liste des tableaux, liste des graphiques II
Abréviations III
Terminologie III

Synthèse IV

1 Introduction 1

2 Contexte de l'éducation et de la gouvernance 2
2.1 La gouvernance dans l'éducation 2
2.2 Le contexte régional de l'éducation 3
2.3 Les questions de corruption dans l'éducation 3

3 Contextes des pays 5
3.1 Conditions politiques et socio-économiques 5
3.2 L'enseignement primaire 6
3.3 L'architecture de développement 6
3.4 La lutte contre la corruption 7

4 Résultats de l'enquête 8
4.1 Ressources de l'enseignement primaire 8
4.2 Accès à l'information 11
4.3 Participation 15
4.4 Redevabilité 18
4.5 Pratiques de corruption 20

5 Conclusions et recommandations 24
5.1 Clarifier les rôles et responsabilités des différents intervenants nationaux, régionaux et locaux 24
5.2 Renforcer la gestion comptable et le cadre juridique autour des budgets de l'école 25
5.3 Cadres de responsabilité à l'échelle locale 26
5.4 Renforcement de l'autonomie et engagement des différents intervenants 27

Annexe 1. Africa Education Watch 29
Annexe 2. Méthodologie de l'enquête et échantillonnage 30
Annexe 3. Liste des régions cibles pour les enquêtes pays 32
Annexe 4. Bibliographie 33

Notes 34

Liste des tableaux

Tableau 1: La corruption dans l'éducation 4

Tableau 2: Indicateurs politiques et socio-économiques des pays participants 5

Tableau 3: Principales caractéristiques du système d'éducation primaire des pays participants 6

Tableau 4: Principaux indicateurs de l'enseignement primaire dans les pays participants 7

Tableau 5: Pourcentage de foyers ayant identifié des problèmes spécifiques à l'école et qui ont porté plainte 19

Liste des graphiques

Graphique 1: Flux financiers et risques de corruption dans l'enseignement primaire 9

Graphique 2: Proportion d'écoles n'affichant pas d'information financière 11

Graphique 3: Proportion de parents n'ayant pas essayé d'accéder aux informations financières concernant l'école de leur enfant 12

Graphique 4: Raisons invoquées par les parents pour justifier le fait qu'ils n'aient pas essayé d'accéder aux informations financières de l'école 13

Graphique 5: Proportion des chefs d'établissement affirmant être informés du montant des ressources publiques (en espèces ou en nature) allouées à leur école et du calendrier de versement 14

Graphique 6: Proportion d'écoles ayant une comptabilité inexistante, incomplète ou complète 14

Graphique 7: Proportion de parents et de chefs d'établissement estimant que « les parents peuvent influencer les décisions de l'école » 15

Graphique 8: Proportion de parents qui ne savent pas si leur école est dotée d'une APE ou d'un COGES 16

Graphique 9: Proportion de chefs d'établissement et de membres de COGES déclarant avoir reçu une formation à la gestion financière 17

Graphique 10: Proportion de parents estimant que le processus de prise de décision est transparent dans leur COGES ou leur APE 18

Graphique 11: Proportion de parents affirmant payer des frais d'inscriptions 21

Graphique 12: Montant moyen payé par les parents comme « frais d'inscription » 21

Graphique 13: Proportion de chefs d'établissement et de présidents d'APE estimant que les ressources font parfois l'objet de détournements avant d'atteindre leur école 22

Graphique 14: Proportion de parents, de chefs d'établissement et de présidents d'APE estimant que « le système éducatif est touché par la corruption » 22

Abréviations

AEW	Africa Education Watch
APE	Association de parents d'élèves
COGES	Comité de gestion scolaire
EPT	Éducation pour tous
IDH	Indice de Développement Humain
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
SPIP	Programme d'amélioration de la performance de l'école
SWAp	Approches sectorielles
TI	Transparency International

Terminologie

Une terminologie homogène est utilisée tout au long du rapport pour désigner les intervenants et institutions propres au système éducatif : chefs d'établissement, comités de gestion scolaire, associations de parents d'élèves et agents chargés de l'éducation au niveau du district. Le tableau ci-dessous présente les équivalences nationales pour chacune de ces fonctions.

Pays	Chef d'établissement	Comité de gestion scolaire	Association de Parents d'Élèves	Agent de district
Ghana	Head teacher	School Management Committee	Parent-Teacher Association	Ghana Education Service (GES)
Madagascar	Directeur d'école	Comité de gestion scolaire/FAF	Association de parents d'élèves/FRAM	Circonscription scolaire (CISCO)
Maroc	Directeur d'établissement scolaire	Comité de gestion scolaire	Association de parents et tuteurs d'élèves	Délégation provinciale
Niger	Directeur d'école	Comité de gestion scolaire	Association de parents d'élèves	Direction régionale et inspection
Ouganda	School head teacher	School Management Committee	Parent-Teacher Association	District Education Officer (DEO)
Sénégal	Directeur d'école	Comité de gestion scolaire	Association de parents d'élèves	Inspection Départementale de l'Education Nationale (IDEN)
Sierra Leone	Head teacher	School Management Committee	Parent-Teacher Association	District Education Official

SYNTHÈSE

Introduction

Le rapport

Ce rapport présente un panorama régional sur l'état de la responsabilité et de la transparence dans la gestion du système éducatif primaire de sept pays d'Afrique. Il a été réalisé dans le cadre du programme *Africa Education Watch* (AEW). Ce programme de trois ans (2007-2010), mis en œuvre par Transparency international (TI), se penche tout particulièrement sur la bonne gouvernance dans la gestion des fonds publics alloués à l'éducation primaire.

Principes

Depuis la fin des années 90, la gestion de l'éducation primaire dans la plus grande partie du continent africain a connu des changements structurels visant à la rapprocher de « l'utilisateur » et, au niveau local, à permettre aux citoyens (en particulier les parents) de s'impliquer davantage. L'objectif était alors de renforcer l'obligation de rendre des comptes (redevabilité), le contrôle et la réceptivité des acteurs de l'éducation. Les nouvelles dispositions administratives et budgétaires ont accordé plus de responsabilités aux autorités régionales, locales et communales ainsi qu'aux responsables au niveau de l'école.

Le programme AEW de TI cherche à vérifier si ces nouveaux systèmes décentralisés parviennent à mettre un frein aux mauvaises pratiques, à surveiller les flux de ressources ou encore à empêcher la corruption, le gaspillage et les retards dans la gestion des ressources. AEW cherche plus particulièrement à savoir si l'administration scolaire fait désormais l'objet d'une gouvernance réellement basée sur la participation et susceptible de rendre des comptes.

Méthodologie

Dans le cadre de ce programme, TI a entrepris une évaluation d'envergure portant sur l'efficacité des structures décentralisées chargées de rendre des comptes. Sept pays sont concernés : le Ghana, Madagascar, le Maroc, le Niger, l'Ouganda, le Sénégal et la Sierra Leone. La sélection des pays couverts par l'étude s'est faite sur la base de l'existence dans le pays d'une section nationale du mouvement TI possédant déjà une expérience des questions d'éducation et étant intéressée par le projet. Un critère additionnel de sélection a été fondé sur la volonté de la part de TI d'obtenir une étude reflétant la diversité culturelle et socio-économique du continent.

Dans chacun de ces pays, les sections nationales de TI ont commencé par examiner les modalités de financement de l'enseignement primaire dans leur pays. Elles ont ensuite réalisé des enquêtes sur le terrain et des entretiens afin d'évaluer la qualité de la gouvernance dans les écoles et la transparence dans la gestion de leurs ressources.

Le Secrétariat International de TI (TI-S) a travaillé en étroite collaboration avec les sept sections nationales à la conception des quatre questionnaires d'enquête et à la mise au point de la méthodologie. Le soutien du Secrétariat a également porté sur le processus de contrôle de la qualité des données recueillies au cours des enquêtes et sur la coordination générale du travail réalisé par les sections. Des experts nationaux et internationaux de l'éducation, des activistes de la société civile et des experts en enquêtes de terrain ont apporté à TI leur expertise dans la conception des questionnaires. Toutes les enquêtes ont été menées dans les pays concernés entre mars et mai 2008 par les sections nationales de TI, à l'exception de l'Ouganda, où un cabinet de consultants a réalisé l'enquête sous la supervision de la section locale de TI.

Dans chaque pays, quatre types de personnes ont été interrogées : les chefs de famille ou autres membres du ménage, les chefs d'établissement, les responsables d'association de parents d'élèves (APE) et des représentants de l'autorité locale (agents chargés de l'éducation au niveau du district). Pour chaque pays, un minimum de soixante écoles ont été choisies au hasard et ont fait l'objet d'une enquête. En moyenne, dans chaque pays, 58 chefs d'établissement et 58 responsables d'APE ont été interrogés. En outre, au moins 1000 familles ont été sélectionnées à partir du registre des écoles et interrogées. À noter que certaines personnes interrogées étaient également membre ou responsable d'un comité de gestion scolaire (COGES). En moyenne, 10 agents de district ont également été interrogés dans chaque pays.

Les personnes interrogées ont dû répondre à des questions portant sur : l'existence de structures ou de mécanismes permettant d'exprimer leur opinion et d'assurer la responsabilité des acteurs du système éducatif ; l'utilisation de ces mécanismes par les parents ainsi que l'expérience et la perception des pratiques de corruption et de tout autre problème qu'ils ont pu identifier à l'école.

Pour obtenir des informations détaillées sur la méthodologie utilisée pour ces études, veuillez vous référer à l'annexe 2.

Contexte

Développement de l'éducation

Depuis la mise en chantier des engagements internationaux pris dans le cadre de l'Éducation pour tous (EPT) et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2000, des efforts importants ont été entrepris, avec pour objectif

premier d'accroître le nombre d'enfants fréquentant l'école primaire par le biais de la réduction des coûts directs supportés par les parents. Les pays en développement et leurs partenaires ont accru leurs efforts, afin que se généralise une utilisation plus efficace et adéquate des fonds publics, entraînant ainsi une diminution des gaspillages, des mauvaises pratiques de gestion et des fuites.

Décentralisation

Dans de nombreux pays, y compris la plupart de ceux étudiés dans le cadre du programme AEW, ce sont des responsables au niveau du district ou des établissements scolaires qui sont désormais en charge des finances de l'école (principalement au travers de subventions). L'introduction de cette décentralisation a été basée en partie sur l'hypothèse que celle-ci améliorerait la prise en compte des besoins locaux par les responsables tout en soumettant les écoles à un meilleur contrôle et à une plus grande responsabilité vis-à-vis de la communauté. Dans ce contexte, l'objectif d'AEW est : (i) de vérifier si cette hypothèse de départ se vérifie en évaluant l'efficacité des systèmes de gestion des écoles et des structures de gouvernance et les résultats obtenus en termes de gestion des ressources éducatives ;(ii) d'identifier les formes de corruption dans la gestion et le financement de l'enseignement primaire et la mise en évidence des domaines particulièrement exposés.

Les pays

Tous les pays étudiés dans le cadre du programme AEW ont reçu une assistance au développement de la part de pays tiers. Tous garantissent légalement un enseignement primaire gratuit. Cependant, d'importantes différentes existent entre eux en termes de démographie, de systèmes politiques et d'indicateurs socio-économiques. En outre, quatre pays (Ghana, Madagascar, Ouganda et Sierra Leone) ont mis en place un système de subventions pour financer les écoles.

Les constats

Systèmes financiers

Dans l'ensemble, la documentation financière s'est révélée très pauvre dans les bureaux du district chargés de l'éducation ainsi que dans les écoles elles-mêmes. La comptabilité était dans la plupart des cas non disponible ou incomplète. Dans les pays ayant récemment mis en place un système de subventions aux écoles, la disponibilité et qualité de la comptabilité était à peine meilleure. En moyenne, 85 % des écoles étudiées dans les sept pays souffrent d'un système comptable déficient ou n'en possèdent tout simplement aucun.

Par ailleurs, l'impossibilité pour les écoles de prévoir quand elles recevront des fonds ou d'autres types de ressources ainsi que le montant des ces dotations limite grandement leurs capacités d'établir une planification et un contrôle financier sérieux. De même, les écoles ont tendance à enregistrer séparément les différentes sources de financement (voire à ne pas les enregistrer du tout), ce qui compromet toute tentative de transparence.

Information

Les parents qui ont répondu à l'enquête confirment avoir peu de possibilité d'examiner les finances de l'école, tout en précisant que cela ne les intéresse pas vraiment. En général, les parents ne cherchent pas à être plus actifs dans le suivi des finances de l'école. Ainsi, 80 % des parents interrogés dans les sept pays étudiés n'ont pas essayé d'accéder aux informations financières concernant l'école de leur enfant. Si certains se sont sentis freinés par leur manque de connaissances ou leur illettrisme, beaucoup d'autres ont exprimé un manque d'intérêt. Cette attitude pose un certain nombre de questions, notamment sur la façon de rendre effectif un contrôle local et une surveillance des citoyens dans le domaine de la prestation des services. L'information financière n'est pas affichée comme il le faudrait dans les bureaux régionaux et l'est rarement dans les écoles, même lorsque l'affichage public est rendu obligatoire. Certes, la documentation financière est parfois accessible, sur demande, dans le bureau de l'agent de district ou du chef d'établissement. Mais généralement, ces documents sont de piètre qualité et difficiles à comprendre pour qui n'est pas formé. Au total, ce sont 64 % des écoles enquêtés dans l'ensemble des pays qui n'ont affiché aucune information budgétaire, et des pics inquiétants de 80 et 85 % sont atteints respectivement au Ghana et au Sénégal.

Participation

AEW a étudié comment les parents (et d'autres intervenants) participent aux organismes locaux officiels supposés leur permettre de jouer un rôle dans la gestion de l'école, en particulier les comités de gestion scolaire (COGES) et les associations de parents d'élèves (APE). Les COGES sont obligatoires dans l'ensemble des pays couverts par le programme AEW et étaient effectivement mis en place dans presque toutes les écoles étudiées. Dans certains cas, les enquêtes montrent que les COGES peuvent être « dominés » par le chef d'établissement et/ou les élites locales, réduisant ainsi les capacités de cette institution à contrôler de manière indépendante les activités financières de l'école. Alors que 61 % des parents interrogés ont le sentiment que les prises de décision des APE sont transparentes, seule la moitié (49 %) fait confiance au COGES dans ce sens. Dans la plupart des cas, les parents n'ont qu'une compréhension limitée du fonctionnement du COGES. Le rôle des COGES et des APE varie en fonction des pays (et des écoles), particulièrement sur la façon dont ces structures sont impliquées dans la prise de décision financière. Les membres de ces organismes bénéficiant d'une formation à la gestion financière et d'un soutien restent relativement peu nombreux, ce qui soulève des questions sur leur capacité à remplir leurs rôles de planification et de contrôle des ressources de l'école.

Pratiques de corruption

Le programme AEW a mis en évidence trois pratiques de corruption qui concernent les parents : (i) des demandes de paiements de certains frais pourtant abolis par la loi, (ii) le détournement de ressources et (iii) l'abus de pouvoir par des enseignants ou agents publics. Il existe une confusion, notamment chez les parents, entre les frais de scolarité légalement dus et ceux imposés illégalement. Le manque de moyens financiers force parfois les écoles à rechercher des fonds supplémentaires. Néanmoins, les frais d'inscription ont théoriquement été abolis au niveau de l'enseignement primaire dans tous les pays enquêtés. Or, 44 % des parents en moyenne affirment encore en payer. Le montant moyen versé par les parents est de 4,16 dollars par enfant et par année scolaire. Dans tous les pays concernés par l'enquête, cela représente une charge important

pour une grande partie de la population, tout particulièrement à Madagascar, au Niger et en Sierra Leone. Les parents affirment également devoir payer, que cela soit légal ou non, pour les manuels scolaires, le soutien privé et les examens.

Les abus de pouvoir dont font état les parents se manifestent par un absentéisme systématique des enseignants et, à un moindre degré, par des pratiques de harcèlement sexuel.

Bien que les parents et chefs d'établissement n'aient pas signalé de forts niveaux de corruption dans les écoles, la mauvaise qualité de la comptabilité au niveau du district et des écoles n'a pas permis de vérifier la véracité de ces affirmations.

Recommandations

Les recommandations suivantes se basent sur les analyses des enquêtes AEW ainsi que sur les recommandations proposées par les sections nationales de TI dans leurs rapports nationaux.

La plupart des recommandations s'adressent aux ministres de l'Éducation des pays couverts par l'étude. Toutefois, il est également conseillé aux différents partenaires du développement international d'engager des discussions bilatérales ou multilatérales avec les ministères afin d'appuyer la mise en œuvre de ces recommandations et de proposer un soutien financier destiné à en couvrir les coûts.

En outre, les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer en proposant leur expertise et leur assistance aux parents et aux communautés locales.

Clarifier les responsabilités

L'approfondissement de la décentralisation en termes de responsabilités dévolues aux entités infranationales a accentué la confusion des organismes régionaux et locaux, tels que les bureaux de l'éducation des districts et les communes sur leur propre rôle et à contribuer à surcharger leurs capacités.

- Les gouvernements doivent clarifier et rendre public les rôles et responsabilités des organismes locaux et régionaux, notamment au niveau des transferts de fonds, du contrôle et du soutien aux écoles.
- Les gouvernements doivent également évaluer et consolider les capacités institutionnelles et organisationnelles des organismes infranationaux, particulièrement au niveau du district, afin d'assurer un soutien adapté aux besoins des écoles et d'exercer un contrôle externe sur les procédés de gestion de ces dernières.

Renforcer les réglementations financières et le contrôle au niveau des établissements scolaires

Les cadres réglementaires concernant l'école sont souvent peu clairs, les financements ne sont pas transparents et les inspections externes sont trop rares.

- Les gouvernements doivent évaluer et modifier les réglementations sur les documents financiers et la gestion comptable afin de s'assurer qu'elles sont complètes et cohérentes ; les bonnes pratiques doivent être définies et inclues dans les manuels d'instruction des gestionnaires d'écoles.
- Les chefs d'établissement et membres de COGES devraient dans une large mesure bénéficier d'une formation aux bases de la gestion financière afin de s'assurer que les gestionnaires d'écoles possèdent les compétences requises pour mener à bien leur fonction.
- Il est nécessaire que des inspections d'écoles soient menées régulièrement, et que les contrôles concernent à la fois la gestion de l'école et le respect des réglementations concernant les COGES et les APE.
- Le ministère de l'Éducation, avec l'appui de la société civile lorsque cela est possible, doit informer les parents de manière proactive sur le type de frais scolaires pour lesquels les écoles sont en droit de demander une contribution parentale, leur montant, à quel moment ils peuvent être perçus et par qui ; le ministère doit également mettre en place des mécanismes de plainte et les faire largement connaître des parents.
- L'information concernant les allocations financières et matérielles des écoles doit être rendue publique au niveau du district, et pour chaque école, sur des tableaux d'affichage ou dans les médias locaux. Cette information doit être accessible dans les écoles par le biais du COGES et transmise aux parents et à tout autre citoyen ou représentant élu, leur permettant ainsi de contrôler les circuits de financement.

Accroître l'autonomie des structures locales de responsabilité

Les structures locales de responsabilité (COGES et APE) sont actuellement sous-équipées pour traiter les questions de transparence et exercer leur droit de contrôle.

- Les rôles respectifs des COGES et des APE doivent être clarifiés et des actions doivent être entreprises pour que les parents puissent mieux comprendre leurs responsabilités.
- Des mesures proactives doivent être prises pour encourager et motiver la communauté scolaire et lui donner les moyens de s'engager activement dans la vie de l'école. La mise en place de campagnes nationales peut être un bon moyen de sensibiliser les parents et les communautés locales sur la manière dont ils peuvent prendre part au processus de prise de décision à l'école.
- Les partenaires du développement international devraient soutenir et financer les programmes des organisations de la société civile visant autonomiser les communautés et à promouvoir leur participation dans la gestion et la supervision de l'école. De la même manière, les ministères de l'Éducation doivent autoriser et encourager ces programmes.

1 INTRODUCTION

Depuis la fin des années 90, la gestion de l'enseignement primaire dans la plus grande partie du continent africain a connu des changements structurels visant à la rapprocher de « l'utilisateur » et, au niveau local, à permettre aux citoyens (en particulier les parents) de s'impliquer davantage. L'objectif était alors de renforcer l'obligation de rendre des comptes, le contrôle et la réceptivité des acteurs de l'éducation. Les nouvelles dispositions administratives et budgétaires, en accord avec le Cadre d'action de Dakar sur l'Éducation pour tous (EPT)[1], ont accordé plus de responsabilités aux autorités régionales, locales et communales ainsi qu'aux chefs d'établissement, afin de les faire travailler ensemble à la réalisation des objectifs du programme EPT. L'une des raisons avancées pour la promotion de cette décentralisation est l'espoir qu'en incluant mieux les parents et les communautés dans les processus de gestion des ressources et de prise de décision, la gouvernance en sera renforcée et les ressources destinées à l'enseignement primaire mieux utilisées.

Le programme Africa Education Watch (AEW) de Transparency International (TI) cherche à vérifier si ces nouveaux systèmes décentralisés parviennent à mettre un frein aux mauvaises pratiques, à surveiller les flux de ressources ou encore à empêcher la corruption, le gaspillage et les retards dans la gestion des ressources. AEW cherche plus particulièrement à savoir si l'administration scolaire fait désormais l'objet d'une gouvernance réellement basée sur la participation et susceptible de rendre des comptes.

Le présent rapport Africa Education Watch synthétise les résultats d'enquêtes et d'études menées en 2008 par les sections nationales de TI de sept pays : le Ghana, Madagascar, le Maroc, le Niger, l'Ouga nda, le Sénégal et la Sierra Leone.

Ce rapport expose les problématiques auxquelles doit faire face l'enseignement primaire et établit les bases d'un cadre de discussions sur la gouvernance et la gestion dans les écoles prenant en compte les objectifs du programme EPT et la décentralisation. Le rapport s'appuie en grande partie sur les résultats des sept enquêtes nationales, présente certaines comparaisons entre ces résultats et analyse les tendances régionales. L'analyse comprend une discussion sur les budgets des écoles primaires et sur la façon dont celles-ci reçoivent et gèrent leurs finances. Le rapport décrit des situations particulièrement préoccupantes, notamment concernant l'accès à l'information, la participation locale dans les structures de gestion, la responsabilité et les pratiques de corruption.

La dernière partie du rapport présente des recommandations issues des résultats de l'étude. Celles-ci identifient d'éventuelles réformes au niveau national et international et doivent permettre de guider les gouvernements, les partenaires du développement et les organisations non gouvernementales désireux d'identifier des domaines d'intervention qui leur permettraient d'améliorer la gouvernance dans les écoles primaires.

Ce présent rapport présente les tendances régionales et les problématiques communes, alors que les rapports nationaux d'évaluation proposent une analyse plus poussée des problématiques et enjeux spécifiques à chaque pays. Ces derniers peuvent être téléchargés sur la page Internet : **www.transparency.org/aew**
Des résumés de ces rapports sont également disponibles sur ce site.

Les objectifs de l'Éducation pour tous

OBJECTIF 1
Développer la protection et l'éducation de la petite enfance

OBJECTIF 2
Assurer un enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous

OBJECTIF 3
Promouvoir l'apprentissage et l'acquisition de compétences chez les jeunes gens et les adultes

OBJECTIF 4
Augmenter de moitié le taux d'alphabétisation des adultes

OBJECTIF 5
Atteindre la parité hommes-femmes d'ici 2005 et l'égalité d'ici 2015

OBJECTIF 6
Améliorer la qualité de l'éducation

2 CONTEXTE DE L'ÉDUCATION ET DE LA GOUVERNANCE

Depuis la Conférence de Dakar sur l'Éducation pour tous (EPT), en 2000, les gouvernements et la communauté internationale ont œuvré pour que les objectifs fixés deviennent une réalité. Si le taux de scolarisation brut[2] des élèves dans l'enseignement primaire a augmenté de 22 % en Afrique subsaharienne entre 1999 et 2006 (passant de 90 à 111 %), les inégalités en matière d'éducation persistent dans la région, où environ 35 millions d'enfants sont toujours déscolarisés (UNESCO, 2009). La demande croissante pour un enseignement de qualité et la nécessaire augmentation des ressources destinées aux écoles primaires constituent un enjeu pour de nombreux pays. Dans un tel contexte, la gestion prudente des ressources est devenue encore plus indispensable : les pertes financières, gaspillages et inefficacités entraînent une diminution des ressources disponibles pour atteindre les objectifs fixés par l'EPT.

2.1 La gouvernance dans l'éducation

La bonne gouvernance dans l'éducation, au sens large du terme, se définit comme la gestion de manière transparente et responsable des ressources nécessaires au fonctionnement effectif et efficace du système éducatif (du point de vue financier, matériel et humain). Un système éducatif bien organisé, bien géré et transparent est indispensable à la mise en œuvre d'un enseignement primaire et de base de qualité[3]. La gouvernance concerne tous les champs d'interaction de l'État avec la société, à tous les niveaux – central, régional, local et scolaire. Par ailleurs, elle comprend la répartition du pouvoir au niveau de la prise de décision et la manière dont le processus de prise de décision affecte les citoyens[4].

La gouvernance dans l'éducation

« Comme pour tout service, ceux qui ont trait à l'éducation sont affectés par les plus larges conditions de gouvernance. Quand la démocratie, la transparence et le respect de la loi sont faibles, la responsabilisation et la participation s'en ressentent. Les structures de gouvernance du secteur éducatif associent de nombreux acteurs et définissent leurs modes d'interaction. La capacité des parents à participer aux décisions scolaires, à peser sur les écoles et les enseignants pour qu'ils rendent des comptes ainsi qu'à garantir l'accès aux informations est conditionnée par l'attribution de droits et responsabilités dans le cadre des systèmes de gouvernance. Les règles établies au sein de ces systèmes définissent aussi la manière dont les gouvernements recrutent, affectent et forment les enseignants. Elles ont une incidence sur les compétences et la motivation des enseignants dans la classe. À l'extérieur de celle-ci, les systèmes de gouvernance façonnent les relations entre les organes éducatifs et les pouvoirs publics locaux et centraux. Ils définissent qui établit les priorités et décide des domaines clefs, qui vont du programme à la gestion des enseignants, en passant par le suivi et la supervision des écoles. Dans le domaine financier, la gouvernance de l'éducation concerne les manières de décider des priorités et de mobiliser, attribuer et gérer les ressources. »

Rapport mondial de suivi sur l'EPT, 2009, p. 139-140.

2.2 Le contexte régional de l'éducation

Décentralisation

La décentralisation est devenue un mot fourre-tout, dissimulant toute une gamme de pratiques. Elle comprend généralement le transfert de pouvoirs du gouvernement central à des autorités locales, y compris les municipalités et dans certains cas, les écoles. De nombreux pays, souvent poussés par leurs partenaires internationaux, ont vu dans la décentralisation un moyen d'améliorer l'efficacité par le biais d'une meilleure responsabilisation et réceptivité au niveau local.

Ces initiatives de décentralisation ont soulevé des questions de compétences financières et professionnelles au niveau infranational. Elles modifient par ailleurs les relations entre les agents chargés de l'éducation et les autorités locales ainsi que la nature de leurs responsabilités et de leur obligation de rendre des comptes aux communautés qu'ils servent, c'est-à-dire les parents et les enfants (De Grauwe & Diakhaté C., 2005). L'objectif de la décentralisation est de modifier le centre de la prise de décision et de l'exécution de ces décisions, ainsi que les personnes qui en sont chargées. Il existe, bien entendu, toute une série d'approches, de niveaux et de relations à l'intérieur des structures démocratiques infranationales.

Ces initiatives de décentralisation ont soulevé des questions de compétences financières et professionnelles au niveau infranational.

Politiques visant à permettre un enseignement primaire gratuit

La hausse récente du nombre d'élèves inscrits dans les écoles en Afrique subsaharienne est souvent imputée aux décisions gouvernementales de supprimer les frais de scolarité[5]. Cependant, la gratuité de l'enseignement primaire ne signifie pas toujours la gratuité des manuels scolaires, des uniformes et du matériel. Ces coûts constituent un frein permanent pour les plus pauvres. Ils entretiennent également la confusion sur ce que l'État fournit gratuitement ou non.

Subventions aux écoles

Pour permettre aux écoles de compenser la perte des frais de scolarité et leur assurer un minimum de contrôle financier, de nombreux pays ont adopté un système de subventions globales, plus connu sous le nom de « subventions forfaitaires par élève ». L'État transfère directement aux écoles ces subventions proportionnelles au nombre d'élèves inscrits. Ces fonds jouent un rôle important dans le processus de décentralisation. Grâce à ces subventions, une partie du financement opérationnel des écoles peut être soumis à un plus grand contrôle local et être utilisé en fonction de besoins définis localement. Dans de nombreux pays, ces allocations sont des initiatives relativement récentes. Dans presque tous les pays ayant mis en place ce type de subventions, la mesure s'est accompagnée de l'introduction d'un système participatif de planification plus formel, mis en place à partir des écoles. En théorie, ce système est censé faire circuler l'information au sein des communautés locales au sujet des plans d'amélioration de l'école et des budgets qui y sont associés[6].

COGES et APE

Avec la décentralisation de la gestion financière, l'administration au niveau de l'école s'est elle aussi accrue. Les écoles ont désormais de plus grandes responsabilités en matière financière, tout en étant redevables envers la communauté locale. Ce sont les comités de gestion scolaire (COGES) qui sont habituellement chargés de superviser la gestion, les budgets, les dépenses et les passations de marché au niveau de l'école. Dans un système décentralisé, les comités sont également responsables des réparations, de l'amélioration des petites infrastructures et de l'achat de matériel scolaire. Ils contrôlent l'assiduité et le comportement des enseignants et, dans quelques cas, peuvent être chargés de leur recrutement. Les COGES ont été officiellement créés au cours de la dernière décennie. De par leurs mandat et intérêts, ils se télescopent parfois avec les associations de parents d'élèves (APE). Dans certains cas, la création des COGES a engendré une confusion autour du partage des responsabilités entre les deux entités[7].

Recrutement, maintien et développement du corps enseignant

Les enseignants représentent habituellement la dépense la plus élevée dans le budget de l'éducation primaire et ce dans tous les pays. Leur recrutement et leur maintien dans le système reste l'un des enjeux principaux de tout système éducatif, particulièrement là où les ressources sont limitées. Pour trouver les ressources humaines à même de répondre au développement rapide de la scolarisation, les écoles ont parfois recours à des enseignants peu qualifiés issus de la communauté, disposant de contrats restreints et ne dépendant pas des structures du service public qui garantissent le salaire et la compétence des enseignants. Ces pratiques restent cependant controversées. L'école elle-même a la possibilité de recruter et gérer ces « enseignants sous contrat », en utilisant un financement public ou provenant des parents.

Le recrutement et la gestion des enseignants du secteur public ont rarement été décentralisés. Ils demeurent sous la responsabilité du gouvernement central ou, à l'occasion, des autorités provinciales.

2.3 Les questions de corruption dans l'éducation

Transparency International (TI) définit la corruption comme l'abus d'une position publique à des fins privées. TI établit une différenciation entre la corruption « en accord avec la règle » et la corruption « contre la règle ». Les paiements de facilitation font partie de la première catégorie : un pot-de-vin est versé par quelqu'un en échange d'un traitement de faveur pour une action que la personne recevant le pot-de-vin est de toute façon tenue de réaliser par la loi[8]. Dans l'enseignement, ce peut être des frais d'inscription à l'école alors que ces frais ont été annulés par l'État, ou la vente de manuels scolaire qui sont censés être distribués gratuitement. Dans la deuxième catégo-

rie, on retrouve les pots-de-vin versés pour obtenir des services qui sont interdits par la loi. Ceci peut prendre la forme, par exemple, du versement d'un pot-de-vin visant à modifier les résultats d'un examen. Le tableau 1 résume les champs d'action possibles de la corruption dans l'éducation.

Tableau 1 : La corruption dans l'éducation

Domaines de planification/gestion	Principales opportunités de corruption
Finance	• Transgression des règles et procédures/non-respect des critères • Inflation des coûts et activités • Prévarication
Allocations spécifiques (bourses, subventions, etc.)	• Favoritisme/népotisme • Pots-de-vin • Non-respect des critères • Discrimination (politique, sociale, ethnique)
Construction, entretien et réparation des bâtiments scolaires	• Fraude dans la passation de marchés publics (dessous-de-table, cadeaux, favoritisme) • Collusion entre fournisseurs • Prévarication • Manipulation de données • Non-respect de la carte scolaire • Fournitures fantômes
Distribution d'équipements, fournitures et matériels (y compris transport, logement, manuels, fournitures et restauration scolaire)	• Fraude dans la passation de marchés publics (dessous-de-table, cadeaux, favoritisme) • Collusion entre fournisseurs • Vol des fournitures scolaires • Achat d'équipement inutile • Manipulation de données • Non-respect des critères d'attribution • Fournitures fantômes
Rédaction de manuels	• Fraude dans la sélection des auteurs (favoritisme, pots-de-vin, cadeaux) • Non-respect des droits d'auteurs • Étudiants obligés d'acheter du matériel dont les droits d'auteurs reviennent aux formateurs
Nomination, salaire et gestion des enseignants (transfert, promotion), paie et formation	• Fraude dans la nomination et l'affectation des enseignants (favoritisme, pots-de-vin, cadeaux) • Discrimination (politique, sociale, ethnique) • Falsification des qualifications/usage de faux diplômes • Non-respect des critères • Retard dans le paiement des salaires, assorti parfois de déductions non autorisées
Comportement des enseignants (fautes professionnelles)	• Enseignants fantômes • Absentéisme • Frais illicites (pour l'accès à l'école, les examens, les évaluations, les cours particuliers, etc.) • Favoritisme/népotisme/acceptation de cadeaux • Discrimination (politique, sociale, ethnique) • Cours de soutien privés (incluant l'utilisation de l'école à des fins privés) • Harcèlement ou exploitation sexuels • Pots-de-vin ou faveurs pendant les visites de l'inspecteur
Systèmes d'information	• Manipulation de données • Sélection/suppression d'information • Irrégularité dans la production et la publication d'informations • Paiement d'informations qui devraient être gratuites
Examens et diplômes, accès aux universités	• Vente d'informations • Fraude aux examens (échange de personnes, tricherie, favoritisme, cadeaux) • Pots-de-vin (pour des bonnes notes, l'admission à un programme spécialisé, des diplômes, l'entrée à l'université) • Usine à diplômes et faux certificats • Recherches frauduleuse, plagiat
Accréditation des institutions	• Fraude durant le processus d'accréditation (favoritisme, pots-de-vin, cadeaux)

Source : Hallack, J., Poisson, M., 2007

3 CONTEXTES DES PAYS

Cette section présente les caractéristiques clés des sept pays participants et fournit des éléments d'appréciation de leur système d'enseignement primaire et des résultats obtenus.

3.1 Conditions politiques et socio-économiques

Les sept pays participants ont des profils différents en termes de taille et de population (de 5 millions d'habitants en Sierra Leone à 30 millions au Maroc), de régimes politiques assurant à des degrés divers le respect des libertés politiques et civiles et la stabilité, ou encore en termes d'indicateurs socio-économiques.

Parmi les sept pays couverts par l'étude, la Sierra Leone a obtenu le plus faible Indice de Développement Humain (IDH)[9] en 2008, se situant au 179ème rang ; le Maroc, en 127ème place sur 179, se classe en tête du groupe. Il existe également de grandes disparités en termes de population vivant au dessous du seuil de pauvreté absolu fixé à un dollar par jour : environ 60 % en Sierra Leone, à Madagascar et au Niger contre 17 % au Sénégal, tandis que le Ghana se situe dans une fourchette médiane avec un taux de 45 %.

Tableau 2 : Indicateurs politiques et socio-économiques des pays participants

	Population (en millions)	IDH (rang sur 179)[10]	PNB par habitant en 2006 (Parité de Pouvoir d'Achats-PPA en dollars)	Population vivant avec moins de 1 dollar US par jour (1990-2005)	Aide nette par habitant (en dollars) (2005)	Degré de liberté politique (2009)
Ghana	23	142 (0,533)	1 240	45%	51	Libre
Madagascar	19	143 (0,533)	870	61%	50	Partiellement libre
Maroc	30	127 (0,646)	3 860	14%*	22	Partiellement libre
Niger	13	174 (0,370)	630	61%	37	Partiellement libre
Ouganda	29	156 (0,493)	880	Non disponible	42	Partiellement libre
Sénégal	12	153 (0,502)	1 560	17%	59	Partiellement libre
Sierra Leone	5	179 (0,329)	610	57%	62	Partiellement libre

* Moins de 2 dollars américains par jour

Sources: UNESCO, 2009; UNDP, 2008; Freedom House, 2009

3.2 L'enseignement primaire

3.2.1 Caractéristiques principales du système éducatif des pays couverts par le programme Africa Education Watch (AEW)

L'enseignement primaire est obligatoire dans tous les pays participants. Tous disposent de lois garantissant sa gratuité et censées proscrire les frais de scolarité. Au Ghana, à Madagascar, en Ouganda et en Sierra Leone, le gouvernement central a adopté des programmes de subvention destinés à allouer une somme d'argent ou son équivalent en espèce à chaque école publique du pays. Ces financements se basent habituellement sur le nombre d'élèves inscrits (subventions forfaitaires par élève). Ce sont le Ghana, l'Ouganda et le Sénégal qui ont développé les systèmes administratifs et politiques les plus décentralisés. Le système éducatif du Niger est toujours géré par l'administration centrale.

Le tableau 3 résume les principales caractéristiques du système éducatif dans chacun des pays participants et classifie leur niveau de décentralisation.

3.2.2 Indicateurs de performance

Le tableau 4 présente les principaux indicateurs de performance des pays participants. Aucun de ces pays n'alloue plus de 3 % de son PNB à l'enseignement primaire.

3.3 L'architecture de développement

Les sept pays reçoivent de l'aide au développement. Le Ghana et l'Ouganda ont été les premiers à mettre en œuvre des approches sectorielles (SWAp)[11] pour le développement de l'éducation à partir d'un plan de concertation stratégique et dotés d'un soutien financier combiné. La Sierra Leone, Madagascar, le Niger et le Sénégal utilisent un modèle similaire.

Grâce aux Approches sectorielles (SWAp), les partenaires du développement et les gouvernements ont la possibilité de mettre en place des procédures et des programmes d'action communs. Depuis 2000, ces approches comprennent une composante visant à accroître la participation de la communauté

Tableau 3 : Principales caractéristiques du système d'éducation primaire des pays participants

	Enseignement obligatoire (groupe d'âge)	Loi garantissant la gratuité de l'enseignement	Subvention aux écoles ou forfaitaire par élève	COGES obligatoire	Structures décentralisées de l'éducation
Ghana	6-14	Oui	Oui	Oui	Rôle du district dans l'administration, y compris la gestion financière **Délégation de pouvoirs**
Madagascar	6-10	Oui	Oui	Oui	Rôle accru du district, du département et de la région dans la planification et l'établissement du budget **Déconcentration**
Maroc	6-14	Oui	Non	Oui	Autonomie de planification limitée pour les écoles. **Déconcentration**
Niger	7-12	Oui	Non	Oui	Pas de responsabilités de gestion financière aux niveaux du district ou de la région
Ouganda	6-12	Oui	Oui	Oui	Rôle du district dans l'administration, y compris la gestion financière **Délégations/délégation de pouvoir**
Sénégal	7-12	Oui	Non	Oui	Les communes sont désormais responsables des infrastructures de l'enseignement primaire **Délégations/délégation de pouvoir**
Sierra Leone	6-12	Oui	Oui	Oui	Rôle du district dans l'administration, y compris la gestion financière **Délégations/délégation de pouvoir**

Sources: Rapports nationaux d'évaluation AEW et UNESCO, 2009.

scolaire et à lutter contre la mauvaise gestion, la corruption et les questions liées au risque fiduciaire général. Dans de nombreux pays, les principaux partenaires du développement ont fortement soutenu le processus de décentralisation dans le domaine de l'éducation et les démarches entreprises pour déléguer plus de responsabilités et de pouvoir financier aux écoles.

3.4 La lutte contre la corruption

Dans la plupart des pays concernés par l'enquête, il existe des réglementations nationales chargées de faire appliquer le droit à l'éducation, les délégations de responsabilité (le cas échéant) et la probité financière dans la fonction publique.

Des organismes indépendants ayant pour mission de lutter contre la corruption ont été mis en place en Sierra Leone (voir encadré), à Madagascar et au Sénégal. Au Ghana, la Commission des Droits de l'Homme et de la Justice Administrative, établie de longue date, a reçu le mandat d'enquêter sur la corruption. L'Ouganda travaille sur une législation qui permettra de créer une telle commission. La plupart des pays ont mis en place des réglementations concernant les comptes publics ainsi que des systèmes pour effectuer des audits sur les dépenses publiques. Au Niger, les audits des Plans nationaux d'éducation sont perçus comme une instrument supplémentaire de lutte contre la corruption.

Sierra Leone : commission de lutte contre la corruption

La Commission de Lutte contre la Corruption (ACC), créée en 2002, a défini l'éducation comme un secteur exposé aux pratiques de corruption et nommé des « agents d'intégrité » ayant pour mission de débusquer les pratiques de corruption. Pour cela, les agents mènent des inspections dans les écoles. L'ACC a également suggéré d'autres mesures de lutte contre la corruption dans le domaine de l'éducation, y compris l'amélioration des procédures de gestion des enseignants et de vérification de leurs compétences, la création d'un système de dépôt de plaintes, des passations de marchés améliorées ainsi que le developpement de meilleurs guides et de formation pour les chefs d'établissement amenés à gérer les recettes et dépenses de l'école.

Tableau 4 : Principaux indicateurs de l'enseignement primaire dans les pays participants

	Taux net de scolarisation par sexe (1999-2006)	Taux d'achèvement des études (%)*	Enseignants formés (2006)	Ratio enseignant/élèves (2006)	Dépenses publiques pour l'enseignement primaire en % du PNB (2006)
Ghana	Garçons : 58% - 73% Filles : 55% - 71% Total : 57% - 72%	Non disponible	59%	1:35	1,6%
Madagascar	Garçons : 63% - 96% Filles : 63% - 96% Total: 63% - 96%	27%	36%	1:48	1,2%
Maroc	Garçons : 76% - 91% Filles : 65% - 85% Total: 70% - 88%	Garçons : 63% Filles : 56% Total: 60%	100%	1:27	2,9%
Niger	Garçons : 31% - 50% Filles : 21% - 37% Total: 26% - 43%	Garçons : 40% Filles : 36% Total: 39%	92%	1:40	1,7%
Ouganda	Non disponible	Non disponible	85%	1:49	2,5%
Sénégal	Garçons : 57% - 71% Filles : 50% - 70% Total: 54% - 70%	Garçons : 24% Filles : 37% Total: 30%	100%	1:39	2,1%
Sierra Leone	Non disponible	Non disponible	49%	1:44	2,3%

*Fin de l'année scolaire 2005

Source : UNESCO, 2009.

4 RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Cette section présente les résultats des enquêtes menées dans le cadre du programme AEW ainsi que des comparaisons régionales, lorsque cela s'avère utile. Les principales aires d'investigation ont été : les ressources de l'enseignement primaire (flux, déboursement et gestion), l'accès à l'information (en relation avec le financement de l'enseignement primaire et les processus de prise de décision), la participation aux structures locales de responsabilité que sont les comités de gestion scolaire (COGES) et les associations de parents d'élèves (APE), l'obligation de rendre des comptes et les pratiques de corruption dans les écoles[12].

4.1 Ressources de l'enseignement primaire

Les ressources des écoles dans les sept pays étudiés par AEW ont pour origine cinq sources principales :

- Le gouvernement central (directement ou via les bureaux chargés de l'éducation dans les districts/provinces/régions) et/ou les bureaux chargés de l'éducation dans les districts/provinces/régions
- Les administrations décentralisées, assurant des financements limités et principalement destinés aux infrastructures
- Les organisations non gouvernementales (ONG) et autres organismes nationaux et internationaux
- Le secteur privé et le mécénat
- Les parents

Les ressources peuvent être transmises aux écoles sous forme d'argent ou son équivalent (par exemple les subventions) ou encore « en nature » (manuels scolaires, ressources humaines, fournitures scolaires, équipement, nourriture, carburant ou heures de travail par exemple).

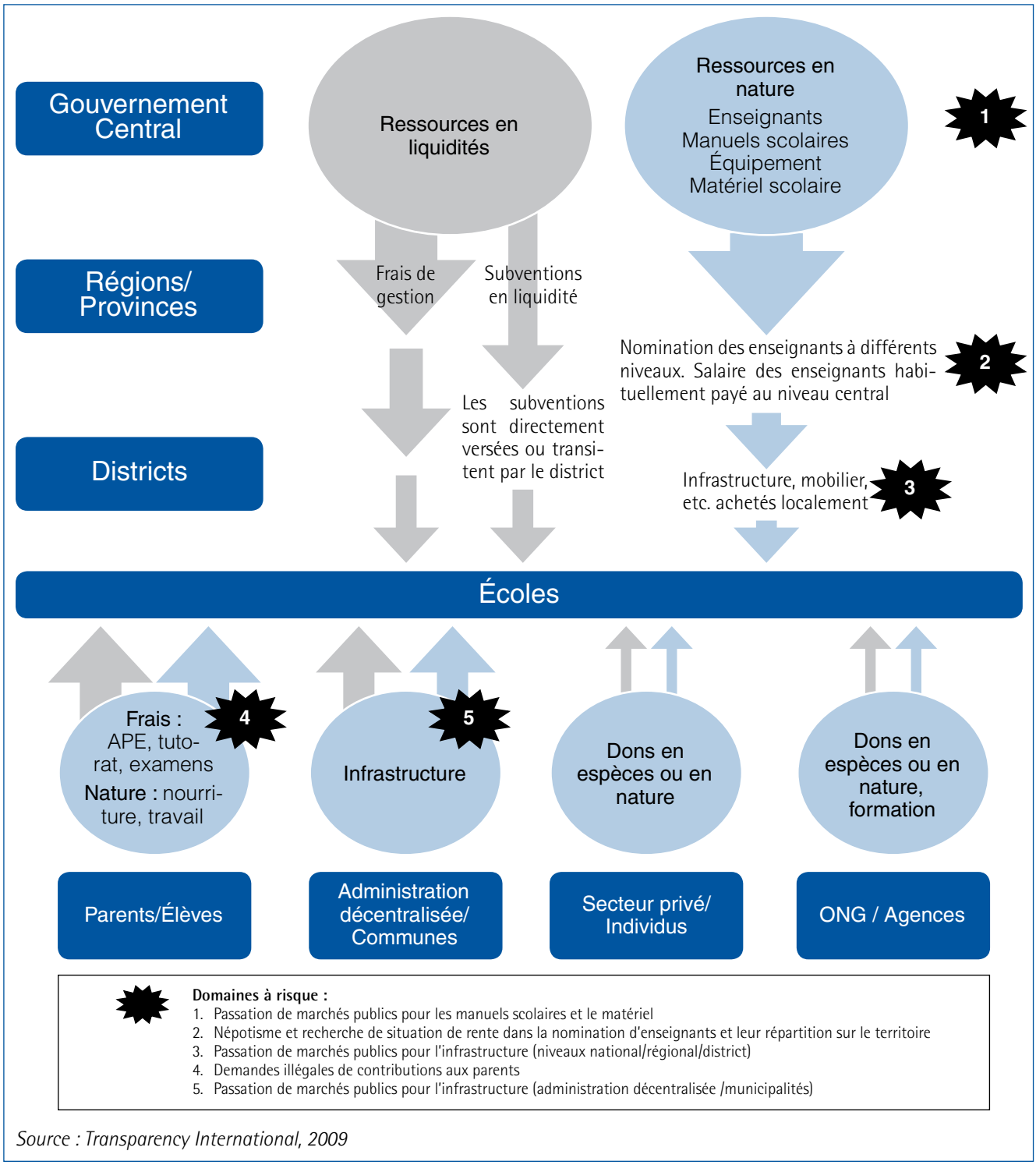
Les investissements en infrastructures ont tendance à être gérés à partir des budgets de développement, donc hors du cadre des études menées par le programme AEW. Dans la plupart des pays, l'entretien des infrastructures fait partie des « besoins », auxquels l'école doit répondre, souvent en prenant les fonds sur d'autres lignes budgétaires ou en mobilisant d'autres organismes.

Flux financiers

Les sept pays étudiés développent leurs plans budgétaires de trois façons différentes. Dans certains pays (comme à Madagascar), les cycles de planification sont bien développés : identification des besoins au niveau des écoles, consolidation au niveau du district et de la région, puis soumission au ministère de l'Éducation. Dans de nombreux pays (y compris au Maroc et en Ouganda), les budgets d'État sont votés chaque année par le parlement, puis les ministres libèrent les financements vers les bureaux infranationaux. Dans d'autres pays, l'identification des besoins est limitée à l'évaluation du nombre d'élèves qui reçoivent des manuels scolaires et des fournitures scolaires (Niger).

Le graphique 1 présente les flux de ressources entre le gouvernement central, les centres administratifs infranationaux, les écoles et les bénéficiaires. Les flèches indiquent la direction des transactions. L'épaisseur des flèches indique le montant en jeu : une flèche plus large indique que le volume de la transaction est comparativement plus important, sans toutefois représenter les proportions exactes. Il s'agit d'une vue schématique : d'importantes variations existent entre les pays en termes de flux de financement, à la fois au niveau des processus et des montants[13]. Les étoiles noires représentent les risques de corruption tels qu'ils ont été identifiés dans les rapports nationaux.

Graphique 1 : Flux financiers et risques de corruption dans l'enseignement primaire



Source : Transparency International, 2009

Subventions forfaitaires par élève

Les subventions forfaitaires par élève au Ghana, à Madagascar, en Ouganda et en Sierra Leone assurent aux écoles une part de pouvoir discrétionnaire sur les dépenses. Elles font partie des mesures destinées à réduire les demandes de paiements adressées aux parents, de manière à amener ainsi à terme la gratuité de l'enseignement primaire. Les raisons avancées pour justifier l'existence de ces subventions scolaires varient : les agences de développement les considèrent comme un moyen de déléguer aux écoles un certain nombre de responsabilités financières. Le gouvernement du Ghana estime quant lui que ces subventions contribuent à améliorer l'équité en réduisant les coûts à la charge des populations pauvres et en garantissant que les écoles accueillant les communautés les plus pauvres perçoivent un minimum de ressources. Ce rapport ne répond pas à la question de savoir dans quelle mesure ces formules de subvention sont conçues pour répondre aux problèmes d'équité nationale, même si le sujet est d'importance pour l'élaboration de politiques pro-pauvres.

Subventions forfaitaires par élève

Madagascar : La subvention forfaitaire est acheminée du ministère de l'Éducation jusqu'aux écoles par le biais des bureaux régionaux de l'éducation. Les présidents ou les trésoriers de COGES viennent chercher les subventions dans les bureaux de poste du district. Dans certaines écoles reculées, le coût du voyage est parfois aussi élevé que le montant de la subvention.

Ghana et Ouganda : Les subventions forfaitaires sont allouées aux bureaux de l'éducation du district qui gèrent un compte bancaire séparé pour chaque école.

Sierra Leone: : Les subventions sont transférées aux bureaux du gouvernement local puis distribuées aux écoles.

Planification du développement de l'école

Au Ghana et en Ouganda, les subventions forfaitaires sont conditionnées à l'obligation pour l'école de mettre en place un Programme d'amélioration de la performance de l'école (SPIP) formel et correctement chiffré. Celui-ci est élaboré par le chef d'établissement ou le personnel de l'école, mais doit être approuvé par le COGES. La raison avancée pour justifier cette conditionnalité est que la préparation et la mise en œuvre d'un tel plan permet à l'administration scolaire de mieux répondre aux besoins locaux, tout en favorisant l'implication de la communauté dans la planification. Il constitue également un vecteur potentiel permettant à la communauté de mieux contrôler la gestion financière et les performances de l'école.

D'après les résultats des enquêtes menées par AEW, même dans les pays où les plans de développement de l'école font partie intégrante du processus de financement, les niveaux d'engagement et de participation ne sont pas suffisants pour que les plans servent effectivement à améliorer la gestion des ressources disponibles pour le secteur primaire. Toutefois, dans ces pays, l'information financière est plus facilement accessible (voir section « Accès à l'information » ci-après).

Systèmes d'information

Les systèmes de subventions forfaitaires par élève nécessitent une connaissance précise du nombre d'élèves inscrits. L'étude n'a pas évalué les systèmes de collecte de ces données essentielles. Cependant, la difficulté à comptabiliser le nombre d'élèves présents dans une école, particulièrement en cas de fort absentéisme, de mouvement de population et de nombre élevé d'abandons, est un enjeu désormais bien identifié. Dans de nombreux pays, les systèmes d'information sont faibles, avec des risques de sur-comptage des effectifs ou au contraire, d'un nombre plus important que prévu d'élèves fréquentant l'école, accroissant ainsi la pression sur les ressources de l'école.

Les versements d'argent aux écoles sont souvent effectués tardivement ou concernent des montants moindres que prévus.

Prévisibilité des financements

L'étude a montré que les versements d'argent aux écoles sont souvent effectués tardivement et/ou concernent des montants moindres que prévus. Au Ghana et en Ouganda, il est rapporté que les paiements attendus chaque trimestre subissent des retards pouvant atteindre un an. Des retards similaires sont constatés à Madagascar. Même les écoles inclues dans un système de « subventions forfaitaires » sont rarement sûres du montant qui leur sera versé. La planification est alors vécue comme une frustration plutôt qu'une opportunité, et la mise en œuvre des plans est bloquée si les financements ne sont pas versés en totalité. Un tiers des écoles enquêtées au Ghana fait état de subventions inférieures aux attentes. Au Maroc, les critères d'attribution des subventions du niveau central au niveau local ne sont pas clairs.

Il est difficile de faire un travail correct de planification dès lors que les chefs d'établissement et les COGES ne savent pas exactement combien d'argent ils toucheront et quand ils le recevront (voir section « Accès à l'information » ci-après).

Ce déficit informationnel, affaiblit les opportunités existantes en matière de contrôle et de compréhension du public. À ce niveau, il est difficile de faire la distinction entre ce qui revêt de l'incompétence administrative et de la corruption.

Systèmes financiers

Au Ghana, des agents publics ont fait remarquer que les systèmes de codage financiers utilisés par les écoles ne correspondent pas à ceux utilisés par les districts, de telle sorte que la consolidation et l'harmonisation du budget sont menacées par de possibles erreurs de codage. Le constat est identique au Maroc et à Madagascar, où la rigidité des postes budgetaires de l'administration publique entre en conflit avec les pratiques des écoles et parfois même avec les obligations légales.

Les systèmes financiers existant dans les écoles sont faibles, et ce dans la plupart des pays étudiés. Les écoles disposant d'une autonomie financière réduite ont adopté les systèmes les plus simples (Maroc et Niger). Ces systèmes sont rarement capables de faire apparaître les différentes sources de financement (Maroc, Madagascar et Ouganda). Par conséquent, les financements issus de différentes sources ne sont pas assujettis aux mêmes règles et à la même transparence. Par exemple, les contributions des parents sont habituellement gérées séparément de celles du gouvernement et/ou d'autres organismes[14]. Au Sénégal, par exemple, il n'existe aucune règle précisant comment enregistrer les dons en espèces ou en nature.

Autres zones de risque identifiés

Les études menées par AEW n'ont pas retrouvé la trace de l'ensemble des dépenses liées à l'éducation effectuées par le gouvernement central, mais elles ont permis d'identifier des domaines à haut risque susceptibles de concerner les écoles. L'existence de rentes de situation dans le recrutement et l'attribution de postes aux enseignants fait partie de ces risques (Sénégal et Niger), de même que d'éventuelles pertes dans n'importe quel grand programme d'approvisionnement en fournitures, y compris les manuels scolaires. En Sierra Leone, particulièrement, un problème « d'enseignants fantômes » est rapporté, c'est-à-dire des enseignants qui perçoivent leur salaire sans enseigner[15]. Les mauvaises pratiques enregistrées dans les écoles sont étudiées à la section 4.5.

4.2 Accès à l'information

Disposer des informations nécessaires est un pré-requis à toute participation active dans le contrôle de la gestion des ressources et certains cas, notamment en Ouganda, semblent indiquer que la diffusion de l'information financière réduit les pertes de ressources. L'étude AEW décrit la disponibilité de l'information budgétaire aux niveaux régional et national. Mais l'étude se concentre plus particulièrement sur l'accès à l'information concernant les finances de l'école et sur la manière dont cette information est diffusée, interprétée et comprise par la communauté scolaire.

Accès du public à l'information financière aux niveaux national, provincial et local

L'accès à l'information budgétaire et financière portant sur l'éducation primaire au niveau national varie d'un pays à l'autre[16]. L'accès est meilleur dans les pays où un dialogue structuré entre le gouvernement et les organismes infranationaux a permis la production de plans de secteur, de cadres de dépenses et de missions communes de contrôle, répondant à des exigences publiques de déclaration des comptes (Ghana, Niger et Ouganda).

Les résultats de l'enquête AEW montrent clairement qu'il n'existe pas d'intérêt préexistant du public envers l'information financière, et que la plupart des personnes interrogées ignorent où elles peuvent obtenir cette information.

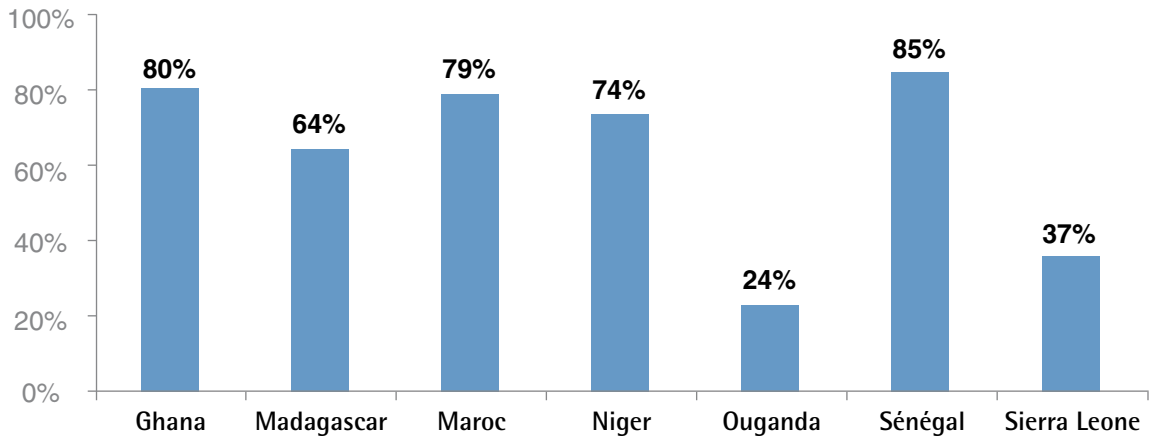
De manière générale, l'information financière n'est pas affichée dans les bureaux du district chargés de l'éducation, même lorsque l'affichage public est obligatoire, comme c'est le cas en Ouganda et en Sierra Leone. Au Sénégal, aucune information n'est publiée au sujet des fonds du gouvernement alloués aux communes pour l'éducation primaire. Même lorsque les réglementations l'exigent, la réalité est qu'il n'y a pas de tentative de rendre publique l'information ni d'expliquer ce qu'elle signifie aux groupes concernés (dont l'éducation formelle peut être minimale et/ou qui risquent de ne pas comprendre le format d'un budget).

Au Ghana, l'information concernant les subventions forfaitaires est affichée dans les locaux du service de l'éducation[17] (GES). Dans les régions où les bureaux de district contrôlent les budgets financiers, le besoin de transparence est très fort. En pratique, ces entités peuvent détourner des fonds des budgets des écoles pour financer leurs propres activités et coûts opérationnels, dont une partie seulement pourra concerner des problèmes d'éducation. La pratique est très courante lorsqu'il s'agit de payer les frais de transport lors de visites d'écoles.

Accès du public à l'information financière au niveau de l'école

Pour que les citoyens et communautés de l'école puissent contrôler les finances, il faut que l'information soit complète,

Graphique 2 : Proportion d'écoles n'affichant pas d'information financière



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

cohérente et disponible à temps. Elle doit ensuite être présentée de telle façon que les gens puissent la comprendre et l'utiliser. L'information financière peut être rendue accessible au grand public (hors COGES et APE) de différentes manières. Le programme AEW préconise tout particulièrement l'utilisation de tableaux d'affichage ou d'autres formes d'affichage public à l'entrée de l'école. Les résultats de l'enquête montrent que des efforts très limités sont faits pour rendre publique l'information financière (voir graphique 2). Et lorsque des tableaux d'affichage sont effectivement installés, l'information financière affichée est rare et n'est pas mise à jour.

Il existe cependant des exemples de bonne pratique, par exemple en Ouganda, où des tableaux d'affichage, accessibles au plus grand nombre, servent à afficher l'information financière. Malgré tout, l'équipe chargée de l'étude en Ouganda a fait remarquer que l'information n'était publiée qu'au niveau national. Les bureaux de la région et du district ne publient pas régulièrement de données financières (pour plus de détails, voir le rapport national d'évaluation de l'Ouganda).

Lorsque des tableaux d'affichage sont effectivement installés, l'information financière affichée est rare et n'est pas mise à jour.

L'accès des parents à l'information financière

L'enquête montre que les parents ont très peu de chances d'accéder à l'information financière de l'école. Dans certains pays, les chefs d'établissement ne sont pas au courant des réglementations qui autorisent les parents à accéder aux données portant sur le budget de l'école. Au Sénégal, l'enquête laisse apparaître une réticence générale des chefs d'établissement, ainsi que des représentants des APE et des COGES à rendre publique toute information financière ou pièce justificative. Dans d'autres pays, les chefs d'établissement ont déclaré que les parents pouvaient accéder aux données financières, tandis que les réponses des parents ont en majorité laissé entendre le contraire.

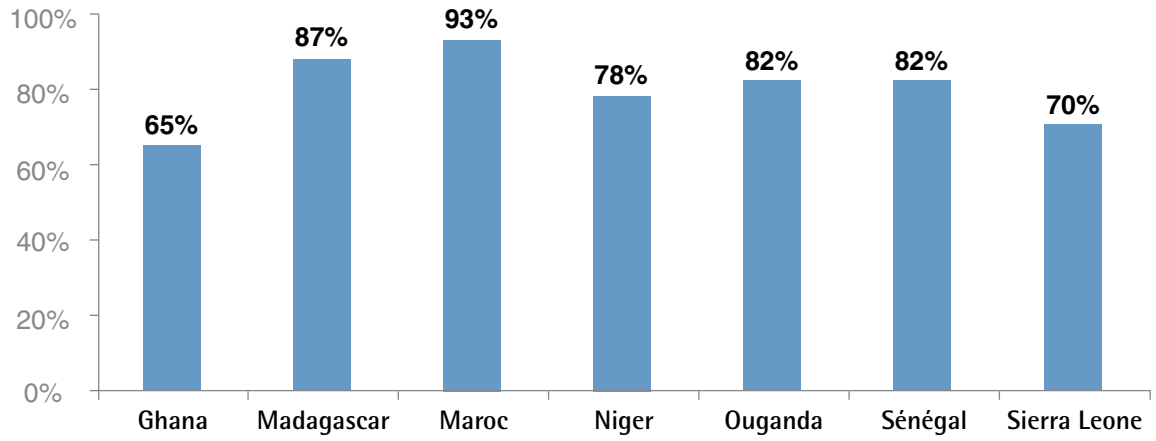
De manière générale, les parents ne font pas de demande proactive de ce genre d'informations. Le graphique 3 ci-dessous montre que cette tendance est générale sur la région et particulièrement forte à Madagascar, au Maroc, en Ouganda et au Sénégal.

Les parents ont avancé toutes sortes de raisons justifiant le fait qu'ils n'aient pas essayé d'accéder aux informations financières concernant l'école de leur enfant. Le graphique 4 présente les trois principales raisons avancées. Un nombre important de personnes n'était pas intéressé ou ignorait que cela était possible. Très clairement, les parents ne savent pas ce qu'ils peuvent attendre de l'école et celle-ci, de toute évidence, ne fait rien pour aider les parents à comprendre le fonctionnement de l'école et pourquoi il est important de s'y intéresser. D'autres explications à ce manque d'intérêt apparent des parents ont été avancées, l'illettrisme notamment (Ouganda, Sénégal et Sierra Leone).

L'enquête AEW suggère que les parents comprennent assez peu ce que les enfants sont en droit de recevoir d'un enseignement public et de quelle façon les membres de la communauté peuvent exiger le respect de ces droits. Les résultats montrent que les parents ont besoin d'une aide pour comprendre leurs droits et d'un soutien pour leur permettre de participer au suivi de la gestion et de l'utilisation des ressources de l'école. AEW n'a trouvé aucun exemple d'un quelconque soutien permettant aux parents de comprendre le budget de l'école ou d'intervenir sur la surveillance financière.

Les résultats de l'enquête laissent entendre que, même si les parents ont un meilleur accès à l'information financière, ils ne vont pas forcément s'impliquer davantage dans la surveillance du fonctionnement de l'école et la mise en place d'une meilleure gouvernance. Des démarches proactives doivent être menées pour expliquer comment l'information peut être utilisée et à quoi elle sert. Les parents ont besoin de gagner en autonomie afin d'utiliser l'information lorsque celle-ci est disponible.

Graphique 3 : Proportion de parents n'ayant pas essayé d'accéder aux informations financières concernant l'école de leur enfant



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

L'accès du personnel des écoles et des comités à l'information financière

Les enquêtes AEW montrent également que les personnes responsables de la gestion de l'école ne savent pas, en général, quelles ressources seront allouées à leur établissement et à quel moment elles les recevront. Un tel manque d'information affaiblit le contrôle local et met en péril la planification des dépenses. Les degrés de perception des chefs d'établissement sont représentés sur le graphique 5. Au Maroc, au Niger et au Sénégal, ils sont particulièrement mal informés des ressources dont va disposer leur école. De manière générale, au Maroc et au Niger, les gestionnaires de l'école sont mieux informés sur le calendrier prévu pour le versement des ressources, même si cette information reste insuffisante. Les chefs d'établissement de Madagascar sont généralement mieux informés que leurs collègues de la région. En résumé, si les chefs d'établissement savent parfois quand les ressources destinées à leur école seront versées, bien peu (en particulier au Niger, au Maroc et au Sénégal) connaissent le montant des ressources qui leur seront allouées.

Dans certains cas, ce manque d'information peut s'expliquer par le fait que les ressources sont acheminées par le biais des COGES, dont la communication avec les chefs d'établissement et les associations de parents d'élèves n'est pas toujours satisfaisante. Cependant, cela ne peut expliquer entièrement les chiffres pour le Maroc, le Niger ou encore le Sénégal.

Maroc : accès à l'information

Au Maroc, les ressources transférées aux écoles par le ministère de l'Éducation sont en nature uniquement. Malheureusement, un fort pourcentage d'intervenants de la communauté scolaire dans les écoles étudiées ignore la nature et la quantité des ressources allouées à leur établissement. C'est le cas pour 93 % des chefs d'établissement, 93 % des présidents d'APE et 60 % du personnel de district responsable des finances pour le secteur de l'éducation. La majorité des chefs d'établissement et des représentants d'APE ne sont pas informés des transferts de ressources.

Les études d'AEW rapportent également des cas où les agents publics locaux ne disposent pas eux-mêmes d'informations sur les subventions publiques aux écoles dans leur zone d'intervention. En Sierra Leone, la plupart des personnes chargées de la gestion financière au niveau du district ignore le montant des ressources qui seront allouées aux écoles sous leur responsabilité. De la même manière, au Niger, les inspecteurs ne sont pas informés des ressources que le gouvernement alloue à leurs écoles. En revanche, à Madagascar, les districts connaissent le montant des ressources allouées.

Un pourcentage inquiétant de chefs d'établissement et de gestionnaires ignore le calendrier de versement des ressources, et ce à quoi ils doivent s'attendre en termes de montant ou de nature de ces ressources. Dans ce cas, la planification, la gestion financière et le contrôle sont mis à mal. Ces incompétences administratives et déficits informationnels accroissent les risques de corruption.

Disponibilité de la documentation financière dans les écoles

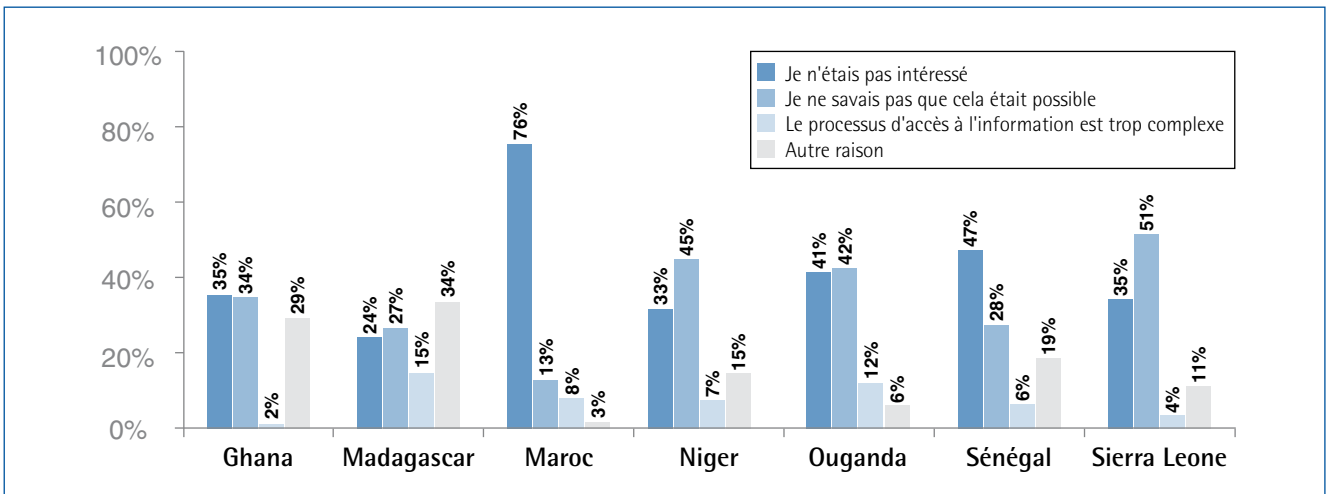
La plupart des personnes interrogées n'ont qu'une connaissance partielle des réglementations et processus régissant les budgets des écoles et la comptabilité. Même la mise en place d'initiatives clés, telle que le système de subventions forfaitaires par élève, ne sont pas toujours bien connues ou comprises à un niveau qui permettrait aux parents et au personnel de l'école de contrôler les allocations, leur distribution et l'utilisation qui en est faite.

Les rapports nationaux soulignent le manque de connaissances générales sur le fonctionnement du budget de l'école, en termes de sources de financement et d'allocation (Madagascar, Maroc et Sénégal).

Madagascar : connaissance du budget de l'école

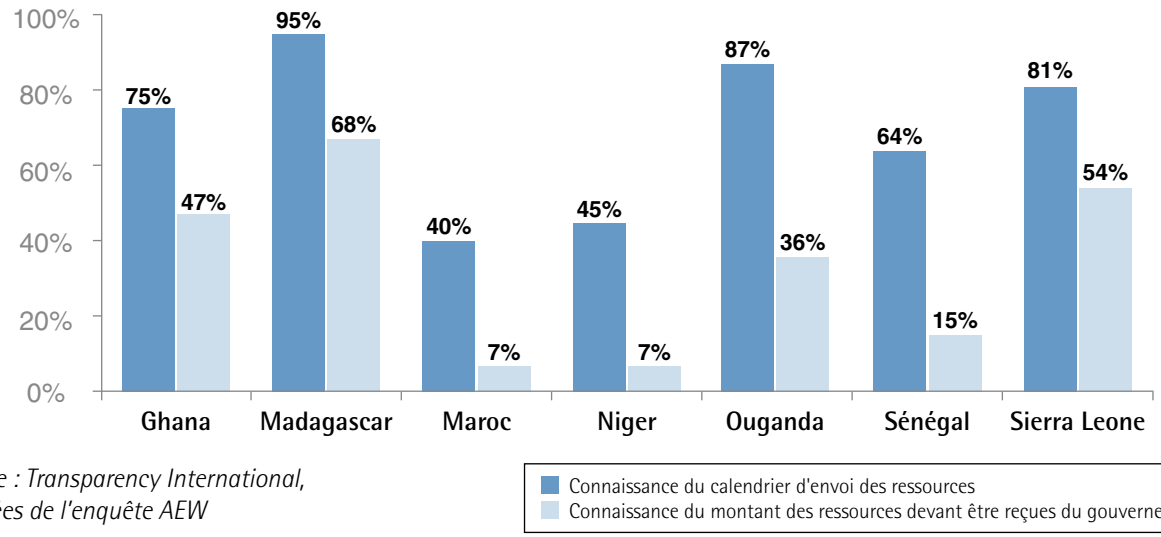
L'étude montre que 82 % des chefs d'établissement, 70 % des représentants des APE et 66 % des parents ne sont pas au courant de l'existence de la subvention annuelle allouée aux écoles primaires par l'État.

Graphique 4 : Raisons invoquées par les parents pour justifier le fait qu'ils n'aient pas essayé d'accéder aux informations financières de l'école



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Graphique 5 : Proportion des chefs d'établissement affirmant être informés du montant des ressources publiques (en spèces ou en nature) allouées à leur école et du calendrier de versement



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

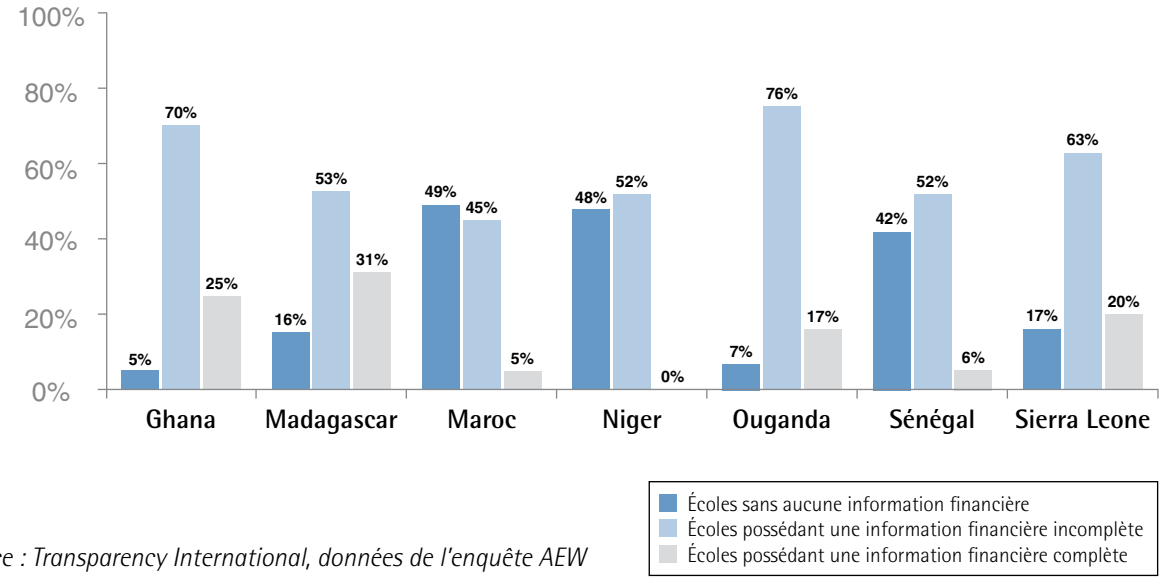
De nombreux parents ignorent qui est responsable de l'élaboration et de la gestion du budget de l'école et quels sont les organismes et processus de gestion. Ce manque de connaissance des structures de gouvernance de l'école rend plus difficile l'implication des parents.

Dans certains pays, les responsables d'association de parents d'élèves et les chefs d'établissement n'ont pas le même avis sur les procédures officielles régissant la gestion financière. Au Maroc, par exemple, 73 % des chefs d'établissement assurent que leur école possède une comptabilité écrite contre 40 % des présidents d'APE. En Sierra Leone, 93 % des chefs d'établissement affirment qu'il existe une comptabilité écrite, contre 73 % des présidents d'APE interrogés. En réalité, aucune de ces affirmations ne correspond à ce qui se passe réellement (voir ci-dessous).

AEW a identifié de graves manquements dans la tenue de la comptabilité à l'école. Dans certains pays, les enquêteurs ont été dans l'impossibilité de trouver la quantité, les types et les sources des financements, ou encore leur utilité et leur utilisation.

Dans certains pays, les enquêteurs ont été dans l'impossibilité de trouver la quantité, les types et les sources des financements, ou encore leur utilité et leur utilisation.

Graphique 6 : Proportion d'écoles ayant une comptabilité inexistante, incomplète ou complète



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Le graphique 6 montre la disparité des situations. Les écoles au Maroc, au Niger et au Sénégal se font remarquer par l'absence de toute documentation financière qui permettrait de définir le type de ressources reçu par les écoles et la manière dont elles sont utilisées. Davantage d'écoles au Ghana, à Madagascar, en Ouganda et en Sierra Leone possèdent une information financière disponible, mais dans de nombreux cas, celle-ci est incomplète[18]. Sans aucun doute, la situation au Niger est la plus problématique : aucune des écoles visitées ne possédait de documentation financière complète au moment de l'enquête.

Les pays ayant mis en place un système de subventions aux écoles sont plus à même de disposer d'une comptabilité (sans doute grâce à une meilleure formation et assistance financières lors de la mise en place du système). Cependant, même dans ces pays, la comptabilité à l'école est le plus souvent incomplète, les sources douteuses et la qualité générale mauvaise. En moyenne dans les sept pays couverts par le programme, 85 % des écoles étudiées souffrent d'un système comptable déficient ou n'en possèdent tout simplement pas[19], et ceci indépendamment de la mise en œuvre de mécanismes de subventions.

Les enquêtes AEW de TI ont établi que la tenue des livres comptables est plus complète et de meilleure qualité dans les écoles visitées régulièrement par les inspecteurs ainsi que dans les écoles où le chef d'établissement a reçu une formation à la gestion financière.

Or, l'existence d'une comptabilité en ordre est corrélée de façon significative à une baisse des demandes de « frais d'inscriptions » et de paiements en échange des manuels scolaires. En d'autres termes, dans les écoles où les livres de comptes sont tenus correctement, les parents risquent moins de subir une demande abusive de paiement.

De la même manière, dans les écoles où la tenue des livres de comptes est plus complète, le degré de perception de l'existence de détournements de fonds (perception de la corruption) baisse légèrement.

4.3 Participation

Le programme AEW a cherché à savoir qui participe aux mécanismes de gouvernance de l'école. Les parents et les chefs d'établissement ont été interrogés sur la participation des parents aux deux forums formels et semi-informels que sont les COGES et APE qui leur sont ouverts et leur permettent de contrôler et de contribuer à la gestion de l'établissement.

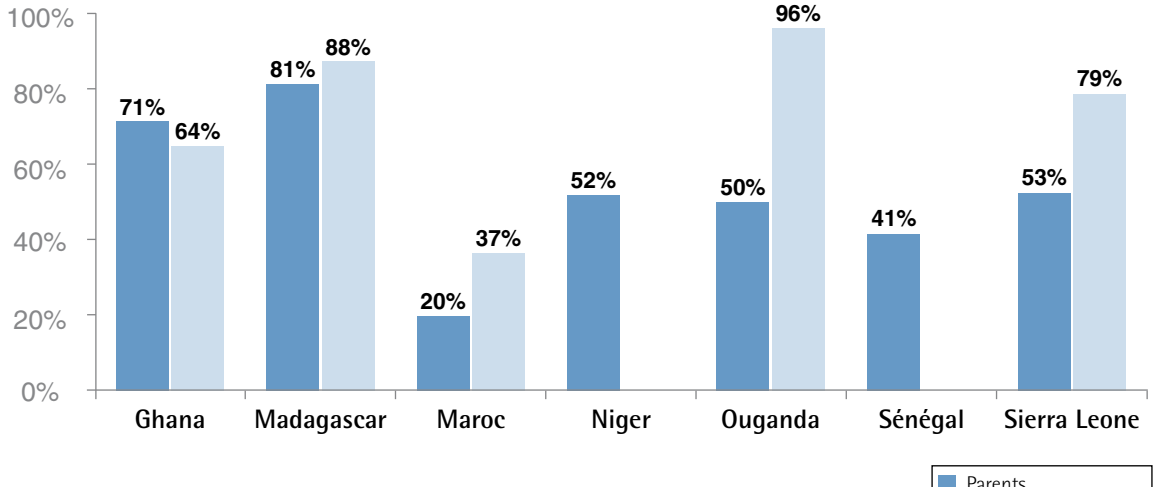
Les niveaux et méthodes de participation de la communauté peuvent être représentés au moyen de l'échelle ci-dessous, qui montre une variété de cas possibles allant de la non-participation à des degrés divers de « tokénisme » (action symbolique)[20] et d'engagement citoyen :

8. Contrôle des citoyens	Degrés de pouvoir citoyen
7. Pouvoirs délégués	
6. Partenariat	
5. Conciliation	Degrés de « tokénisme »
4. Consultation	
3. Information	
2. Thérapie	Absence de participation
1. Manipulation	

Source : Échelle d'Arnstein sur la participation des citoyens (Arnstein, 1969)

La participation des parents dans l'éducation et à l'école peut être analysée de cette manière, mais les communautés ne sont pas homogènes. La communauté est le théâtre d'un système de pouvoirs qui définit qui peut participer, qui peut se faire entendre et qui peut influencer le programme établi. Par ailleurs, la marginalisation sociale et économique peut agir de manière négative sur la probabilité de participation. Les données AEW montrent, par exemple, que la probabilité qu'un parent devienne membre du COGES augmente proportionnellement en fonction de ses revenus. Les parents les plus pauvres se font donc moins entendre.

Graphique 7 : Proportion de parents et de chefs d'établissement estimant que « les parents peuvent influencer les décisions de l'école[21] »



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

L'engagement des parents dans l'école

Comme indiqué plus haut dans le rapport, l'implication des parents dans les structures locales de gestion et de responsabilité est un élément important de la décentralisation : le contrôle parental est supposé servir de contrepoids à un système dans lequel les administrations de l'école disposent de plus de ressources et d'autonomie.

Malheureusement, AEW a découvert que les parents ne rendent pas régulièrement visite à l'école de leur enfant et s'engagent peu dans sa gestion. Nombre d'entre eux déclarent que « l'école ne fait pas partie de leur responsabilité » (Maroc et Sénégal).

Dans d'autres pays (Ghana, Madagascar et Niger), les parents ont le sentiment de participer à la planification et à la gestion de l'école. Le degré de participation n'est cependant pas spécifié et, vraisemblablement, ces parents sont informés et parfois consultés mais ne jouent aucun rôle dans la prise de décision. Au Ghana (voir encadré), le Programme d'amélioration de la performance de l'école (SPIP) a mis en place un forum pouvant servir de moteur à la participation des parents mais, en pratique, peu d'entre eux connaissent son existence[22]. Au Niger, le niveau d'implication des parents dans la gestion de l'école est relativement élevé. Malgré cela, ces derniers ont le sentiment de peu intervenir dans la prise de décisions concernant l'école.

Ghana : Programmes d'Amélioration de la Performance de l'École

Le COGES est responsable de la préparation du Programme d'amélioration de la performance de l'école (SPIP), qui inclut les financements reçus par l'école. Un budget est ensuite établi à partir de ces données. Le SPIP est censé être largement participatif et refléter des priorités négociés.

Cependant, les études laissent entendre que les SPIP ne sont ni connus, ni utilisés pour contrôler les dépenses et les réalisations.

Il est intéressant de mettre en relief les différences existant entre les réponses. En Ouganda, par exemple, 50 % des parents seulement pensent qu'ils peuvent influencer le processus de prise de décision de l'école, alors que 96 % des chefs d'établissement estiment que les parents sont en mesure de le faire.

Dans la plupart des pays, les parents ont plus tendance à s'impliquer dans l'association de parents d'élèves que de participer aux activités et aux réunions du comité de gestion scolaire. La relative nouveauté des COGES peut expliquer cette tendance, du moins en partie. Le graphique 8 ci-dessous indique la proportion de parents qui ne savent pas si l'école de leur enfant est dotée d'une APE ou d'un COGES. Les parents connaissent moins bien ces structures de redevabilité au Ghana, au Maroc, au Sénégal et en Sierra Leone.

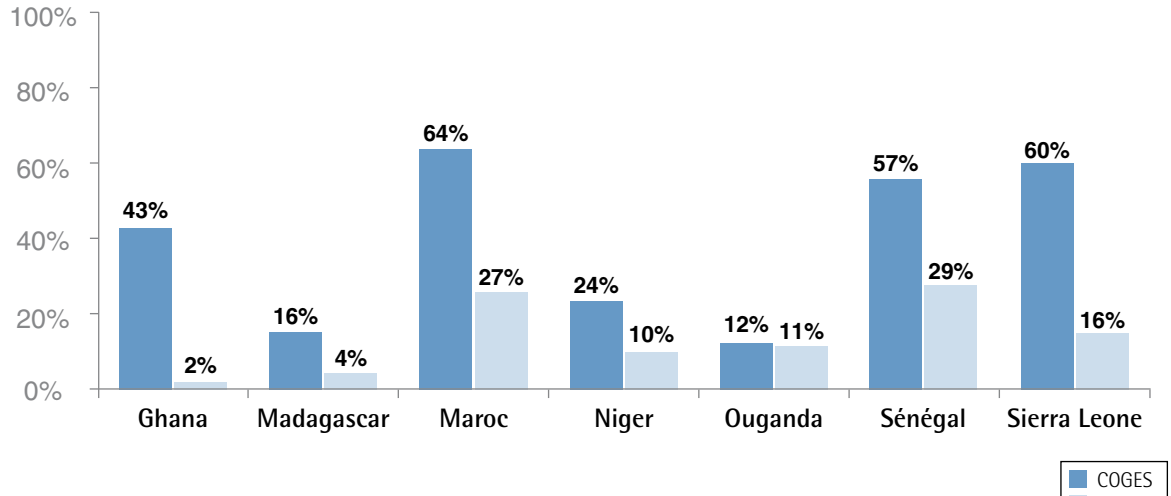
Structures de gestion de l'école : représentation et efficacité

Dans cinq des sept pays étudiés, toutes les écoles disposent d'un COGES. En Sierra Leone et au Sénégal, un COGES ou une structure similaire existent dans respectivement 94 % et 89 % des écoles. Dans la plupart des pays, le COGES est composé : du chef d'établissement, du président de l'association de parents d'élèves, d'enseignants, de parents et de représentants de l'autorité locale (par exemple de la commune au Sénégal et de groupes religieux et traditionnels à Madagascar). Les élèves peuvent être représentés dans certains COGES au Niger et au Sénégal[23]. Des représentants de groupes spécifiques (groupes de femmes au Sénégal, associations des mères chargées de l'éducation au Niger, ONG à Madagascar et organisations communautaires au Sénégal) sont parfois invités à participer.

Généralement, le chef d'établissement occupe la fonction de secrétaire ou de président de l'APE (Sénégal et Madagascar) et/ou du COGES (Madagascar et Niger). Cette situation renforce le pouvoir du chef d'établissement vis à vis de la prise de décision et peut menacer l'influence des parents. À Madagascar, par exemple, bien que le trésorier soit nominalement chargé de la gestion des subventions, c'est souvent le chef d'établissement qui occupe cette fonction, particulièrement en zone rurale.

La distinction entre les rôles et fonctions des COGES et APE et le pouvoir décisionnaire général du chef d'établissement est parfois difficile à cerner, de même que l'influence que ce dernier exerce, particulièrement en matière de gestion financière. Dans

Graphique 8 : Proportion de parents qui ne savent pas si leur école est dotée d'une APE ou d'un COGES



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

les pays ayant mis en place des subventions forfaitaires par élève, le COGES est responsable de leur gestion, mais il arrive assez fréquemment que l'APE rémunère des enseignants sous contrat.

Certains rapports nationaux AEW font s'interroger sur la capacité du COGES à contrôler les finances, notamment lorsque le chef d'établissement se montre hostile à une participation des parents et fait tout pour maintenir le contrôle sur les financements et les prises de décision, ou encore lorsqu'il existe peu ou pas de communication entre le COGES et le chef d'établissement. À Madagascar, par exemple, bien que les COGES soient censés contrôler l'utilisation de la subvention forfaitaire, ce n'est pas toujours possible en pratique.

La participation des parents et des communautés et leur influence sur le programme éducatif au niveau local restent limitées. Les parents aisés ont tendance à s'impliquer davantage dans les COGES. Lorsque les rapports nationaux font état d'avancées positives, les succès se limitent à une amélioration de l'accès à l'information et à la consultation (niveaux 3 et 4 de l'échelle de participation du citoyen) sans réel déplacement des centres de pouvoir et de contrôle qui permettrait une surveillance. La situation actuelle encourt le risque d'une pratique symbolique de la participation (« tokénisme »). Il n'y a pas un déplacement des pouvoirs vers un niveau décentralisé qui permettrait qu'un degré important de pouvoir soit accordé aux citoyens.

Les données analysées au niveau régional ont montré que les COGES n'ont aucune influence significative sur des éléments comme la qualité de la tenue des livres de comptes de l'école et les demandes illégales de frais d'inscription ou d'argent pour les manuels scolaires. Les écoles dont le COGES possède une large base d'adhésion, tient des réunions régulières et met en place des mécanismes de décision participatifs n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les écoles sans COGES actif. De la même manière, le COGES ne semble pas plus capable que l'APE ou le chef d'établissement de résoudre les problèmes qui leur sont soumis par les parents.

Les comités de gestion scolaire n'ont pas encore démontré leur efficacité.

Ces structures de gestion locale ont probablement un rôle à jouer dans l'architecture d'une gestion décentralisée de l'éducation, mais elles n'ont pas encore démontré leur efficacité.

Soutien à la participation : formation à la gestion financière

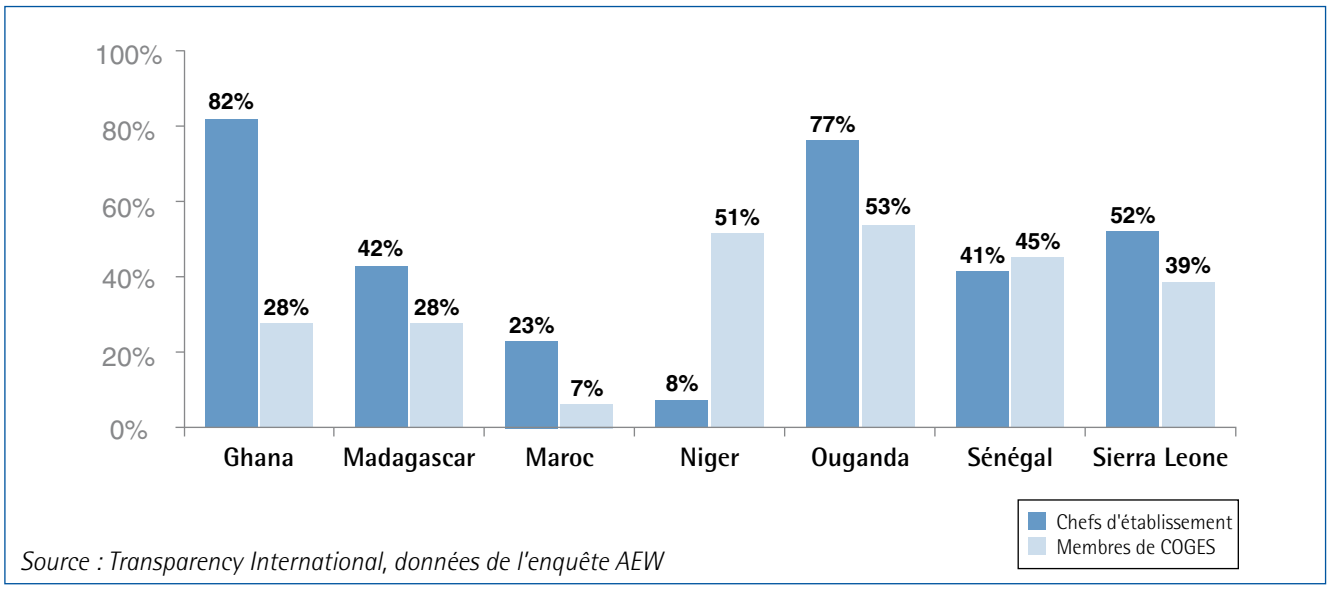
Les enquêtes AEW ont révélé que les chefs d'établissement ayant reçu une formation à la gestion financière obtiennent de meilleurs résultats sur de nombreux indicateurs de bonne gestion. Ainsi, les livres de comptes sont mieux tenus et la fréquence des demandes illégales de paiement (frais d'inscription illégaux et paiement pour les manuels scolaires) diminue lorsque les chefs d'établissement sont formés.

La formation à la gestion financière a une influence positive, et ce quel que soit le niveau d'éducation initial du chef d'établissement. La réduction des mauvaises pratiques est même plus importante lorsque le chef d'établissement nouvellement formé possède un niveau d'éducation faible. Cette constatation est importante car elle montre que la formation à la gestion financière peut être proposée dès à présent aux individus chargés de la gestion et du contrôle, permettant d'obtenir rapidement des changements importants dans les pratiques et comportements, sans devoir attendre une nouvelle génération de gestionnaires d'écoles plus éduqués.

Malheureusement, les données AEW indiquent que dans un nombre important de pays étudiés, trop peu d'offres de formation à la gestion financière pour les chefs d'établissement et les membres des COGES sont proposés.

Le graphique 9 montre la proportion de chefs d'établissement et de membres de COGES ayant reçu une formation à la gestion financière. Les disparités régionales sont prononcées.

Graphique 9 : Proportion de chefs d'établissement et de membres de COGES déclarant avoir reçu une formation à la gestion financière [24]



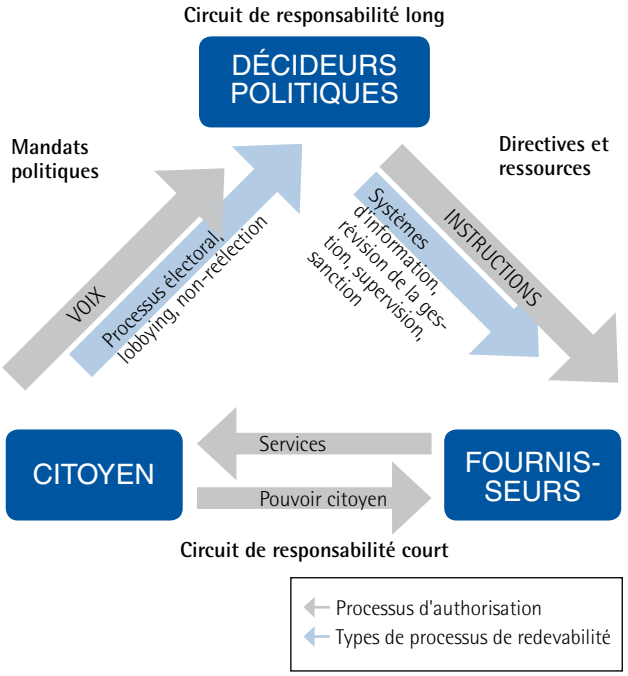
Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Au Ghana, 82 % des chefs d'établissement déclarent avoir reçu une formation à la gestion financière, contre seulement 8 % au Niger. Les membres des COGES ont tendance à recevoir moins de formation que les chefs d'établissement. La formation est également plus courante dans les pays ayant mis en place des systèmes de subvention forfaitaire par élève (au Ghana, en Ouganda, en Sierra Leone et dans une certaine mesure, à Madagascar), cette formation faisant peut-être partie du processus de mise en œuvre. Néanmoins, les pourcentages de chefs d'établissement ou de membres de COGES formés à la gestion financière restent globalement à des niveaux soucieusement bas.

Le nombre élevé de chefs d'établissement et de membres de COGES non formés à la gestion financière limite la qualité de la gestion des finances de l'école, facilitant le développement de mauvaise pratiques de gestion financière et sapant la capacité des gestionnaires à détecter la corruption.

4.4 Redevabilité

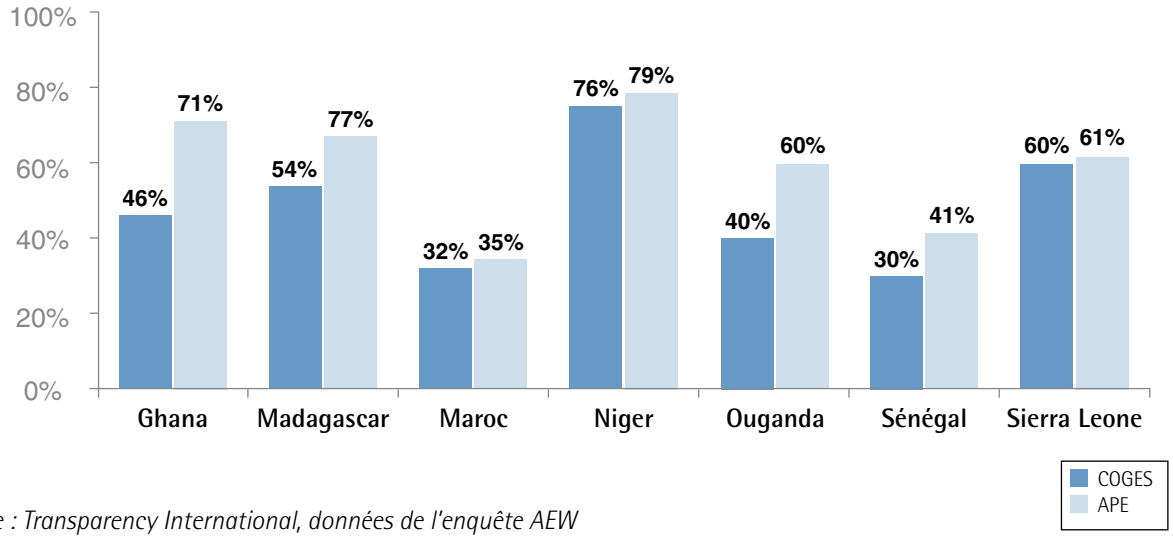
L'information et la participation sont des étapes dans la construction d'un cadre de responsabilité et de redevabilité à l'école. Les fournisseurs sont redevables vis à vis des citoyens pour la prestation de services au travers d'une série de relations, mécanismes et processus. Le diagramme ci-contre montre le circuit habituel des prestations de services et la manière dont il affecte les citoyens.



Sources : UNIFEM, 2008, adapté de la Banque mondiale 2003

Le cadre de responsabilité dans les écoles se complexifie dès lors que des organismes nationaux (et leurs bureaux régionaux ou locaux) sont responsables d'aspects essentiels de la prestation de service, tels que la gestion des enseignants, le matériel et l'infrastructure. Les résultats de l'étude AEW montrent que des cadres de responsabilités à circuit court existent par certains côtés dans les écoles. Le circuit long n'a pas directement fait l'objet d'une analyse mais pourrait très certainement se révéler être un vecteur pour la résolution de certains problèmes identifiés par AEW.

Graphique 10 : Proportion de parents estimant que le processus de prise de décision est transparent[25] dans leur COGES ou leur APE



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Transparence dans la prise de décision

Le graphique 10 montre que la perception des parents concernant la transparence dans la prise de décision est beaucoup plus élevée pour les APE que pour les COGES. Ces résultats sont conformes à d'autres mis en évidence par AEW et soulignent les différences existant dans la perception des parents vis à vis des COGES et des APE. Les COGES, créés plus récemment et comprenant moins de représentants des parents, semblent plus opaques aux yeux de ces derniers.

Mécanismes de plaintes

Les mécanismes de plainte permettent aux usagers de faire état de leurs problèmes et insatisfactions vis-à-vis des circuits de responsabilité court et long.

Les mécanismes de plainte sont rarement clairs. Dans certains pays, il arrive que les procédures formelles de plainte n'existent pas (Madagascar), ne soient pas utilisées (Sénégal), ne soient pas connues (Maroc et Sierra Leone) ou soient perçues comme trop complexes par les parents (Niger et Sierra Leone). Toutes ces raisons font que les parents signalent peu les problèmes existants aux autorités.

Dans tous les pays couverts par AEW, des plaintes similaires ont été constatées : infrastructures de mauvaise qualité, manque de manuels scolaires, de matériels et d'équipements et retard dans le transfert des financements ou des subventions. L'absentéisme des enseignants pose particulièrement problème au Maroc et au Sénégal, et il semble que lorsque ce phénomène se produit dans les autres pays (Niger, Ouganda et Sierra Leone), les parents ont tendance à plus le signaler (voir Tableau 5 ci-dessous).

Dans tous les pays, les parents se plaignent également de problèmes liés à l'intégrité et au respect des enfants (harcèlement sexuel, état d'ébriété des enseignants, violence par exemple).

Les résultats révèlent que les plaintes sont en majorité adressées aux enseignants, aux chefs d'établissement, aux APE et aux COGES. Les parents ont tendance à se plaindre uniquement lorsque les problèmes peuvent être résolus au niveau de l'école et lorsque la procédure est facile et rapide (par exemple lorsqu'elle prend la forme d'échanges verbaux avec le chef d'établissement ou l'enseignant de la classe). Les parents font moins confiance aux agents publics chargés de l'éducation ou aux autorités locales. Beaucoup d'entre eux estiment également que se plaindre « ne fait aucune différence » et « ne change rien ». Les problèmes d'absentéisme des enseignants, de violence et d'harcèlement sexuel sont ceux pour lesquels les parents déposent le plus souvent une plainte officielle.

Il n'est pas fait état de mécanismes alternatifs de plaintes, tels que les plaintes adressées directement aux ministres ou aux élus locaux, ni de canaux de responsabilité entre les écoles et les communes / municipalités (l'unité administrative la plus petite), même lorsque ces dernières se sont vu attribuer des compétences en matière d'éducation. Certaines communautés se plaignent des infrastructures et des équipements scolaires directement auprès d'organisations non gouvernementales (ONG) locales. Les parents ne rendent pas les autorités locales ou nationales responsables des services qu'elles sont censées fournir.

Madagascar : implication des parents et plaintes

Les résultats de l'étude à Madagascar indiquent une corrélation positive entre le nombre des visites annuelles des parents aux écoles et le nombre de problèmes liés à l'éducation identifiés et faisant l'objet d'un suivi.

Les résultats ont également mis en évidence la corrélation entre l'engagement des parents dans la gestion de l'école et les plaintes prises au sérieux par les autorités, au niveau de l'école et au niveau local.

L'exemple de Madagascar semble confirmer l'idée selon laquelle l'engagement des parents constitue un moyen d'accroître la receptivité des autorités.

Tableau 5 : Pourcentage de foyers ayant identifié des problèmes spécifiques à l'école et qui ont porté plainte

	Ghana	Madagascar	Maroc	Niger	Ouganda	Sénégal	Sierra Leone
Pourcentage de parents ayant identifié les problèmes suivants							
Absentéisme de l'enseignant	12,5	8,8	20,5	15,4	9,0	33,3	5,1
Violence/insécurité	5,7	4,7	9,2	3,7	5,8	11,5	5,4
Harcèlement sexuel	1,9	0,9	1,3	0,6	5,0	2,2	3,4
Parmi ceux-ci, pourcentage de parents ayant déposé une plainte officielle							
Absentéisme de l'enseignant	45,9	3,0	28,2	54,6	57,3	30,0	46,2
Violence/insécurité	57,7	2,8	34,4	32,6	62,9	75,7	68,4
Harcèlement sexuel	68,4	0,7	42,9	25,0	43,4	88,5	18,9

Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Dans certains pays, les résultats d'AEW montrent que les membres d'APE ou de COGES ont plus d'influence sur les autorités chargées de l'éducation lorsqu'ils déposent plainte (voir encadré page 19). Par ailleurs, les parents qui visitent les écoles semblent plus à même d'identifier les problèmes et ont tendance à les signaler plus facilement aux autorités. Il existe probablement une relation entre la connaissance des parents du fonctionnement de l'école et leur capacité à signaler les problèmes et à évaluer les performances de l'école.

Le fait que les parents se plaignent au niveau de l'école indique qu'ils peuvent se faire entendre au sein du système éducatif. S'il s'agit bien d'une étape vers le contrôle et la surveillance de la gestion de l'école, les parents font rarement suivre ces plaintes aux élus locaux, ce qui limite leur impact potentiel sur les programmes d'action dans le secteur éducatif.

Supervision, inspection et contrôle

Les rapports pays d'AEW soulignent la diversité des organismes dont le mandat est d'effectuer des inspections et de superviser les écoles. Parmi eux figurent les inspecteurs des autorités chargées de l'éducation au niveau du district et de la province, les inspecteurs du ministère de l'Éducation ainsi que les inspecteurs et les auditeurs du ministère des Finances, les agents de la commission anticorruption et des ONG.

D'après les enquêtes AEW, plus des deux tiers des inspections en milieu scolaire portent sur des questions personnelles et pédagogiques. Au Maroc, seule une école urbaine dans l'échantillon a fait l'objet d'une visite d'un représentant du ministère des Finances au cours de l'année scolaire précédente. À Madagascar, seules 7 % des inspections signalées ont porté sur des questions financières. Au Niger, certaines écoles n'ont pas été visitées, même une fois dans l'année, par un inspecteur.

Dans aucun pays, il n'existe de cadre réglementaire ou de directive établissant la fréquence des inspections, quelle autorité en est responsable et quels domaines doivent être couverts. Aucun pays n'a mis en place d'inspection formelle ou de contrôle financier, ou n'a apporté son soutien pour améliorer la gestion financière à l'école. Aucun d'entre eux n'a établi de sanctions pour les chefs d'établissement ou les COGES responsables de mauvaises performances dans la gestion des finances ou des ressources des établissements scolaires.

Les données AEW indiquent que, lorsqu'elles ont lieu, une plus grande fréquence dans les inspections menées par les agents du ministère de l'Éducation (du district, de la région ou de l'Etat central) entraîne une meilleure tenue des livres de comptes, ainsi qu'une baisse des demandes de frais d'inscription illégaux par les autorités de l'école. Très clairement, le renforcement du rôle des inspecteurs et l'obligation d'assurer des visites plus fréquentes aux écoles contribueraient à une amélioration générale dans ces domaines.

Le manque de surveillance et d'inspections systématiques, ainsi que le peu d'attention portée aux questions financières lors des visites, représentent des occasions manquées de mettre en place une gestion plus stricte des ressources disponibles et de promouvoir de bonnes pratiques financières au niveau de l'école.

4.5 Pratiques de corruption

Type et fréquence des pratiques de corruption

L'absence de comptabilité dans les écoles et les districts, et le fait qu'elle soit incomplète lorsqu'elle est disponible, a rendu impossible l'évaluation des niveaux de déperdition des ressources entre le district et les écoles. L'étude s'est par conséquent focalisée sur les perceptions des personnes interrogées et leur expérience des pratiques de corruption. Du fait de l'absence de systèmes de gestion et de procédures comptables adéquates et transparentes, AEW n'a pas été en mesure d'identifier des abus importants. Cependant, les résultats de l'enquête indiquent une situation propice à la corruption et au détournement de fonds. Les enquêtes menées dans le cadre d'AEW ont permis d'identifier trois formes de corruption communes à l'ensemble des pays étudiés : (i) la perception illégale de frais (ii) le détournement des ressources de l'école et (iii) l'abus de pouvoir.

Les parents sont souvent dupés lorsqu'ils ne connaissent pas leurs droits.

La perception abusive de frais

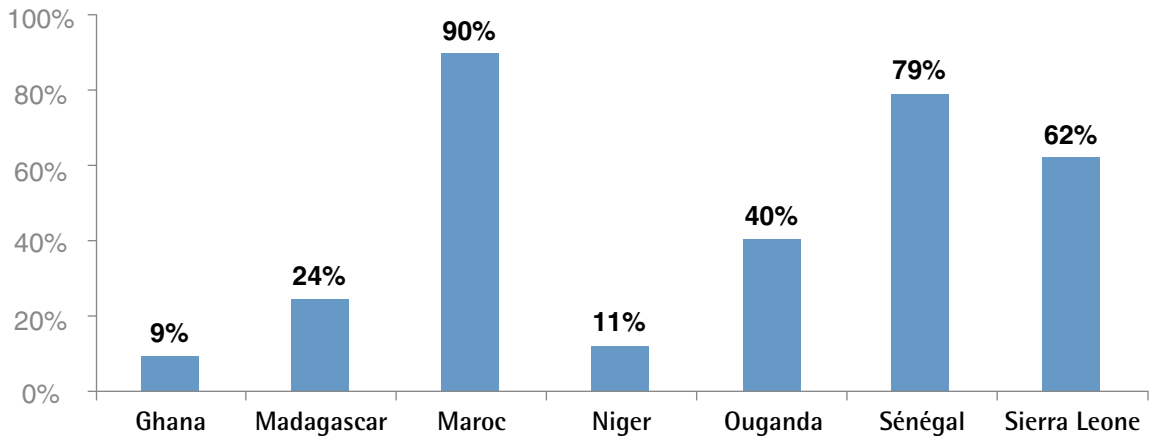
L'étude montre que les parents sont souvent dupés lorsqu'ils ne connaissent pas leurs droits. Même dans les pays où les frais d'inscription ont été supprimés, les parents continuent encore à en payer. Le graphique 11 présente le pourcentage des parents affirmant avoir eu à verser des frais d'inscription à l'école.

En moyenne dans l'ensemble des pays étudiés, 44 % des foyers ont déclaré avoir payé des frais d'inscription pour que leur enfant bénéficie d'une éducation de base. Le montant moyen payé par les parents est de 4,1 dollars par enfant et par année scolaire. Dans tous les pays concernés par l'enquête, cela représente un obstacle important pour une grande partie de la population, en particulier à Madagascar, au Niger et en Sierra Leone. Ces sommes sont particulièrement problématiques lorsqu'elles s'ajoutent à de nombreuses dépenses – légales ou non, comme les frais d'examen ou le tutorat privé – auxquelles les parents doivent faire face pour financer un enseignement supposé être « gratuit ».

Les frais d'inscription ne sont pas les seuls types de frais perçus par les écoles. En Sierra Leone, 27 % des foyers ont ainsi affirmé payer des frais d'examen bien qu'ils soient désormais illégaux.

Les parents ont également reçu des demandes de paiement pour du tutorat privé[26], surtout dans les dernières années d'enseignement primaire. Dans certains pays, lorsque les enseignants sont absents pendant les heures habituelles de classe, on demande aux parents de payer pour des cours de rattrapage. Au Ghana, 48 % des foyers ont déclaré payer des frais supplémentaires pour du tutorat privé, tandis qu'en Ouganda, un cinquième de l'ensemble des foyers a affirmé payer pour

Graphique 11 : Proportion de parents affirmant payer des frais d'inscriptions



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

ces cours supplémentaires. Les enquêtes AEW ont également identifié des demandes d'argent pour des équipements ou du matériel qui auraient dû être fournis gratuitement. Au Niger et au Sénégal, certains parents ont dû payer pour des manuels scolaires. Il n'est pas évident de déterminer clairement si ces demandes sont le fruit de la corruption ou d'inefficacités administratives.

Dans de nombreux pays, il existe une corrélation directe entre les récents changements intervenus dans la législation et les sollicitations illégales de frais. Cela peut s'expliquer par la confusion constatée pendant la période de transition, bien qu'il ne soit pas clairement établi si le personnel administratif de l'école bafoue sciemment les nouvelles lois à des fins personnelles ou continue simplement de faire payer les frais parce qu'il ignore les changements législatifs.

La pratique consistant à recouvrer des frais illégaux est particulièrement répandue dans les écoles où la tenue des livres de comptes est mauvaise et les inspections rares. En revanche, dès lors que la qualité de la gestion et de la surveillance financière s'améliorent, et que les inspections deviennent plus fréquentes, moins de parents font état de demandes illégales pour des frais d'inscription dans les écoles.

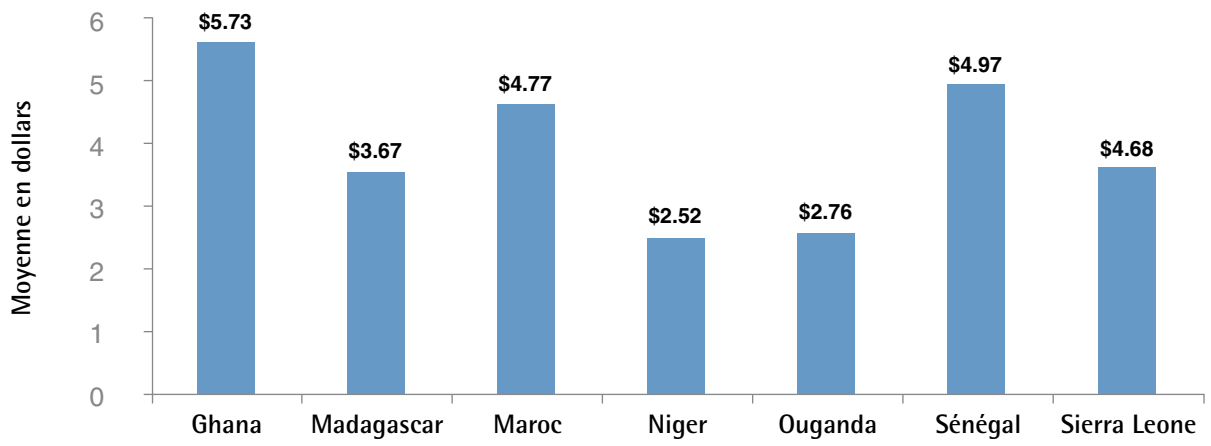
Les récents changements législatifs ont fait naître une certaine confusion par rapport à la nature des frais que les parents doivent payer. Par ailleurs, le manque de contrôle et de surveillance des finances de l'école ont permis aux recouvrements illégaux de frais de perdurer.

Détournement des ressources de l'école

Certains chefs d'établissement et responsables d'APE interrogés dans le cadre des enquêtes AEW ont déclaré qu'ils pensaient que des détournements de ressources avaient lieu à un niveau supérieur de leur administration. Néanmoins, peu de chefs d'établissement affirment suspecter des détournements de fonds, comme le montre le graphique 13 ci-après.

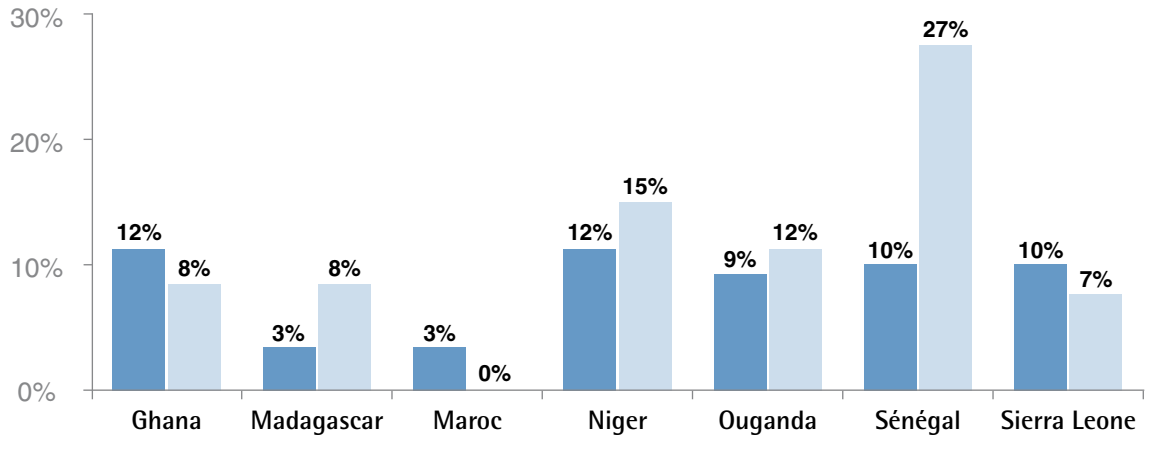
Dans la plupart des pays, les présidents d'APE interrogés ont confirmé cette tendance. En Sierra Leone, par exemple, 7 % d'entre eux pensent que les ressources font l'objet de détournement de fonds, 8 % à Madagascar. Au Sénégal, cependant, un quart des responsables d'APE interrogés pensent que les

Graphique 12 : Montant moyen payé par les parents comme « frais d'inscription »[27]



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Graphique 13 : Proportion de chefs d'établissement et de présidents d'APE estimant que les ressources font parfois l'objet de détournements avant d'atteindre leur école

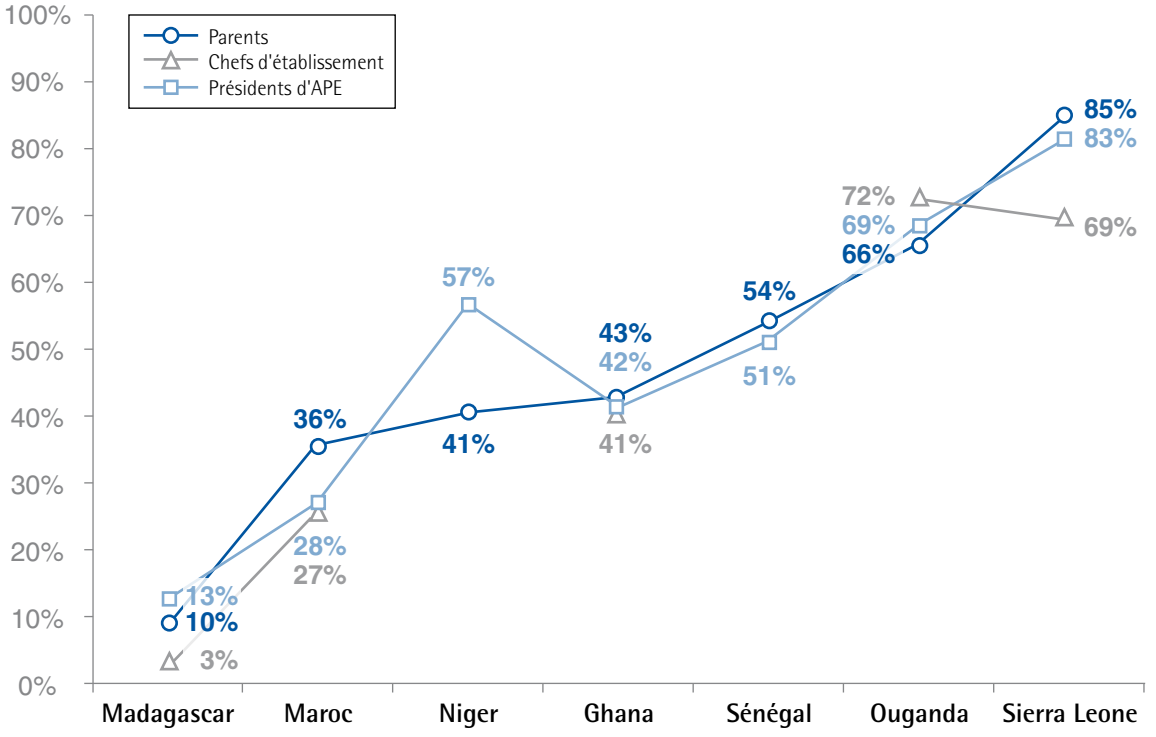


Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

ressources ont été détournées. Ce chiffre, plus du double de celui des chefs d'établissement, fait ressortir la plus grande divergence d'opinion entre les chefs d'établissement et les présidents d'APE sur cette question.

La corruption est clairement un sujet délicat dans les établissements scolaires. Les chefs d'établissement se sont montrés singulièrement réticents à répondre à la question sur les détournements de fonds. En moyenne, 35 % ont répondu « Ne sait pas » ou ont refusé de répondre à cette question. Au Sénégal et en Sierra Leone, les pourcentages ont atteint respectivement 52 et 62 %. Ces résultats contrastent avec le fort pourcentage de chefs d'établissement en Sierra Leone qui sont d'accord avec l'affirmation « Le système éducatif est affecté par la corruption » (voir graphique 14).

Graphique 14 : Proportion de parents, de chefs d'établissement et de présidents d'APE estimant que « le système éducatif est touché par la corruption »



Source : Transparency International, données de l'enquête AEW

Abus de pouvoir

AEW a également enquêté sur le degré d'abus de pouvoir. Cette notion inclut les corvées imposées aux élèves (Madagascar et Niger), le harcèlement sexuel (Ouganda) et l'alcoolisme des enseignants (Madagascar)[28].

Le Tableau 5 (voir la section « Responsabilité ») souligne les problèmes majeurs spécifiques à chaque pays et montre dans quelle mesure les parents s'y opposent.

De manière générale, les résultats montrent que la corruption est considérée comme un problème important, avec cependant des disparités régionales en ce qui concerne le secteur de l'éducation. Au Ghana, à Madagascar, au Maroc et au Niger, un nombre plus faible de parents pense que le système éducatif est corrompu par rapport à l'Ouganda, au Sénégal et à la Sierra Leone, où une majorité pense que la corruption est répandue. Pour le graphique 14, les pays ont été classés par ordre croissant en termes de degrés de perception de la corruption, tels que rapportés par les parents d'élèves.

Les perceptions des parents, des présidents d'APE et des chefs d'établissement sont relativement similaires, prises pays par pays. Mais globalement, il apparaît que les parents sont plus susceptibles d'affirmer que l'éducation est affectée par la corruption que les chefs d'établissement. Cette assertion est particulièrement vérifiée dans le cas de la Sierra Leone.

Maroc : attitudes contradictoires envers la corruption

Selon les résultats de l'étude au Maroc, une minorité d'acteurs dans les écoles enquêtées pense que le système éducatif est corrompu (36 % des parents, 27 % des chefs d'établissement et 28 % des présidents d'APE). Un plus petit nombre pense que le système fait l'objet de détournements (parents : 1,3 %, chefs d'établissement : 3,3 %). D'un autre côté, la majorité des ménages interrogés affirme que la lutte contre la corruption est essentielle pour résoudre les problèmes de l'école (58 %).

Certaines contradictions dans les réponses des personnes interrogés montrent à quel point les questions de corruption sont sensibles dans la plupart des pays (voir encadré).

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes se basent sur l'analyse des enquêtes menées dans le cadre du programme Africa Education Watch ainsi que sur les recommandations émises dans les sept rapports nationaux d'évaluation préparés par les sections nationales de Transparency International impliquées dans le programme.

La plupart des recommandations ci-dessous s'adressent aux ministres de l'Éducation ou aux organisations de la société civile des pays couverts par l'enquête. Transparency International encourage les différents partenaires du développement internationaux actifs dans ces pays à engager des discussions bilatérales ou multilatérales avec les ministères afin d'appuyer la mise en œuvre de ces recommandations et de proposer un soutien financier destiné à en couvrir les coûts.

5.1 Clarifier les rôles et responsabilités des différents intervenants nationaux, régionaux et locaux

Les pays ont développé différentes approches et se trouvent à des étapes distinctes de leur processus de décentralisation. Cependant, il existe une faiblesse qui leur est commune : le manque de clarté pour les acteurs de l'éducation sur les rôles et responsabilités des organismes nationaux, locaux ou régionaux, y compris les administrations scolaires et les comités de gestion scolaire (COGES). Les résultats de l'enquête font ressortir un besoin de renforcer les processus, d'examiner la cohérence et l'articulation des responsabilités, et d'en améliorer la compréhension par le public et les acteurs de l'éducation.

Renforcer le processus de décentralisation

Renforcer le processus signifie apporter des directives claires et un soutien accru aux administrations décentralisées au niveau régional, provincial et local. AEW souligne le besoin de clarifier les rôles, responsabilités et communications entre l'État et ses organismes déconcentrés dans les domaines de la planification, du décaissement des fonds et du contrôle financier. La décentralisation administrative est dépendante de la décentralisation financière et, comme le note le rapport pays du Maroc, peut nécessiter une meilleure coordination entre le ministre de l'Éducation et le ministre des Finances afin qu'ils apportent leur soutien conjugués, particulièrement dans le domaine de la formation à la gestion financière. Dans les pays où les organismes déconcentrés sont chargés de missions spécifiques, ceux-ci ont besoin d'un financement approprié. Ceci inclut un budget réservé aux déplacements pour permettre la réalisation d'activités de formation et de soutien dans les écoles.

Au moment de la décentralisation, les agents de district ont été mal préparés à gérer leurs nouvelles responsabilités. Aujourd'hui, ils ne disposent pas du pouvoir de prise de décision et des ressources suffisantes pour leur permettre d'intervenir sur le terrain. Ils ne disposent pas non plus du contrôle total des ressources qu'ils reçoivent ni d'une formation adaptée pour leur apprendre à utiliser ces ressources de manière efficace et créative pour soutenir les écoles dont ils ont la charge.

Recommandations

- **Les ministères de l'Éducation doivent prendre des mesures pour s'assurer que les rôles et responsabilités des organismes infranationaux (c'est-à-dire les bureaux de l'éducation au niveau du district, les académies, les circonscriptions scolaires, etc.) soient bien compris du public, en particulier des membres des APE et des COGES.**
- **Les ministères de l'Éducation doivent régulièrement conduire des audits pour déterminer si les organismes administratifs infranationaux ont la capacité de mener à bien leurs missions de surveillance. Ces visites devraient inclure les questions de gestion financière.**
- **Des ressources supplémentaires doivent être accordées afin de permettre aux agents publics de l'État de réaliser plus d'inspections d'écoles sur le terrain, particulièrement dans les domaines de l'assiduité des enseignants, de la gestion financière et de la comptabilité.**

5.2 Renforcer la gestion comptable et le cadre juridique autour des budgets de l'école

Bien qu'AEW ne souhaite pas plaider en faveur d'un élargissement de l'arsenal juridique de la lutte contre la corruption dans les écoles, les résultats de l'enquête font apparaître le besoin de s'assurer que les lois existantes sont comprises et respectées. Il serait également souhaitable que des mécanismes soient mis en place pour contrôler la responsabilité et la transparence du budget et de la comptabilité de l'école.

Budgets de l'école et comptabilité

AEW a relevé un manque général de transparence dans les budgets de l'école, la comptabilité et la tenue des livres de comptes. La situation est légèrement meilleure dans les pays ayant mis en place un système de subventions forfaitaires par élève. On constate : (i) un manque général d'information sur l'allocation du budget de l'école, la manière dont ces allocations sont décidées et l'origine et les objectifs des financements et/ou contributions en nature ; (ii) un manque de clarté quant à l'utilisation de ces ressources ; et (iii), phénomène inquiétant, très peu d'obligation de rendre compte des dépenses.

Les gestionnaires de l'école et les autres personnes responsables de la surveillance des budgets de l'école devraient connaître le montant exact de chaque poste budgétaire, par exemple les manuels scolaires et les salaires des enseignants. Le processus de gestion du budget en serait clarifié, ce qui permettrait des discussions plus éclairées avec les agents publics et autres élus locaux. Il en résulterait une meilleure prise de décision et plus de responsabilité.

Les règles et mécanismes prévus pour la gestion financière devraient s'étendre aux contributions des parents, des communes, du secteur privé, des organisations non gouvernementales (ONG) et autres bailleurs de fonds, afin d'améliorer la clarté et la redevabilité. Actuellement, les règles existantes pour la gestion financière s'appliquent uniquement aux fonds alloués par l'État.

Recommandations

- **Les organisations de la société civile, en partenariat avec le ministère de l'Éducation, devraient publier et diffuser les réglementations et les bonnes pratiques concernant les budgets des écoles et la comptabilité.**
- **Des manuels doivent être élaborés et largement diffusés auprès des chefs d'établissement, des membres des COGES et de tous ceux qui sont impliqués dans la gestion des ressources des établissements scolaires.**
- **Les ministères de l'Éducation doivent adapter leurs réglementations de manière à exiger que les budgets des écoles et la comptabilité :**
  - **soient compréhensibles, prennent en compte les contributions en espèces et en nature (matériel, équipement, travail) ainsi que tous autres financements reçus, quelle que soit leur source (parents, communes, secteur privé, ONG, etc.), et laissent apparaître la manière dont les ressources ont été utilisées ;**
  - **soient cohérents, comparables, transparents et soumis à des examens et des contrôles internes et externes ;**
  - **soient régulièrement soumis à des audits indépendants dont les résultats sont affichés et/ou annoncés à la communauté scolaire.**

Plans de développement de l'école

La création d'un plan de développement de l'école est une bonne occasion pour impliquer les communautés dans la gestion de leur école. Ce type de plan permet de mieux comprendre comment l'école fonctionne et accroit l'intérêt sur la façon dont celle-ci est gérée. Un tour de table formel au moment de l'élaboration du plans permet un processus de budgétisation plus transparent. Les plans nécessitent des engagements financiers clairs et des indicateurs ou des cibles de performance. Le processus doit être aussi inclusif que possible et faire en sorte que les structures locales de responsabilité (COGES et APE) ne soient pas seulement consultées mais s'impliquent activement. Les COGES peuvent avoir des responsabilités juridiques dans le processus ; parallèlement, l'implication des APE garantit que la communauté scolaire dans son ensemble participe à la planification, au contrôle et à l'évaluation.

Recommandations

- **Les ministères de l'Éducation doivent soutenir le processus participatif de planification dans les écoles lorsqu'un tel système existe déjà et l'introduire là où il n'est pas encore en place.**
- **Les organisations de la société civile doivent sensibiliser les parents et le personnel des établissements scolaires à l'importance de ces plans et les encourager à participer au processus de planification.**
- **Les organisations de la société civile doivent encourager les COGES et les APE à s'impliquer largement dans le développement de ces plans.**

Renforcer le contrôle et les agences de supervision

Les sections nationales de TI impliquées dans le programme AEW recommandent de renforcer les agences de supervision, y compris les inspections des districts. Les résultats de l'enquête indiquent que les inspections menées dans les écoles sont irrégulières et superficielles et, quand enfin elles ont lieu, elles s'intéressent principalement aux questions concernant la pédagogie et les enseignants. Les agents publics du district ne prennent pas beaucoup de responsabilités en termes de supervision de la gestion financière, et les représentants du ministère des Finances rendent rarement visite aux écoles. Lorsque la comptabilité est auditée, les inspecteurs vérifient leur conformité formelle plutôt que les résultats obtenus et l'impact des investissements et des dépenses vis à vis de la qualité de l'enseignement. Mais indiscutablement, un lien a été identifié entre les inspections des agents du ministère de l'Éducation et la qualité des livres de comptes, ainsi qu'avec une diminution de demandes pour des « frais de scolarité ». Il est donc important que le rôle et la régularité des inspections soient étendus et renforcés. Les cadres d'inspection devraient inclure des mesures pratiques destinées à renforcer la gouvernance de l'école et la transparence de la gestion. En cela, les inspections deviendraient des outils permettant de vérifier la conformité de l'école avec les réglementations et de promouvoir les bonnes pratiques en termes de gestion financière, de gestion des enseignants et de participation de la communauté.

Recommandations

- **Les ministères de l'Éducation doivent clarifier et rendre public les domaines à contrôler lors des inspections et étendre les réglementations, lorsque nécessaire, afin d'inclure la gestion financière.**
- **Les ministères de l'Éducation doivent s'assurer que les services d'inspection peuvent remplir leur mission efficacement en garantissant :**
  - **qu'un soutien financier additionnel (particulièrement pour le transport) leur soit accordé pour visiter les écoles ;**
  - **qu'ils bénéficient d'une formation et des capacités permettant de contribuer à l'amélioration de la gestion financière, la budgétisation et l'utilisation efficace des ressources ;**
  - **que les résultats des inspections et des audits soient régulièrement communiqués à l'APE, au COGES, et à la communauté scolaire, y compris aux parents et aux élus locaux.**
- **Les ministères de l'Éducation et les organisations de la société civile doivent identifier et communiquer à toutes les parties prenantes de l'école les moyens d'action et procédures permettant de déposer plainte pour mauvaise gestion.**

5.3 Cadres de responsabilité à l'échelle locale

Des rôles et des responsabilités à clarifier pour les COGES, les APE et les chefs d'établissement

Les enquêtes AEW révèlent une confusion existante entre les rôles et responsabilités des APE et des COGES, et les rapports pays recommandent une clarification des mandats de ces deux organismes. Il arrive souvent qu'un comité soit utilisé à la place d'un autre pour jouer le rôle de vecteur de prise de décision participative et de surveillance. Les deux organismes devraient avoir des mandats séparés et bien compris de tous, ainsi que des pouvoirs et des prérogatives leur permettant d'agir. Dans les pays où les COGES bénéficient d'un statut et d'un mandat pour la planification, le contrôle financier et la surveillance de l'école, cet état de fait doit être exprimé et reconnu par tous les membres de la communauté scolaire. Les COGES (et non les APE) peuvent disposer de responsabilités pénales et juridiques pour la gestion financière.

De la même manière, la fonction de chef d'établissement doit être clarifiée ; des mécanismes doivent être mis en place pour permettre un équilibre des pouvoirs adéquat entre le rôle qu'un chef d'établissement assume en administrant l'école et le rôle qui est le sien vis-à-vis des comités tels que le COGES ou l'APE. Il n'est pas souhaitable qu'un chef d'établissement domine ces organisations. Toutefois, il n'est pas facile de trouver le bon équilibre entre le rôle du chef d'établissement et celui du COGES par rapport à la gouvernance de l'école. Des mécanismes clairs sont nécessaires afin d'éviter la confusion et garantir la responsabilité. Le rôle de tels mécanismes est de s'assurer que les comités et les personnes rendent compte de leurs actes les uns envers les autres, ainsi qu'envers les organismes du district, le personnel de l'école, les élus, parents, élèves et membres de la communauté en général.

Les rapports pays AEW soulèvent une question difficile, à savoir comment des membres de comités ou des parents illettrés peuvent être à même de posséder des responsabilités financières. Les COGES devraient essayer de rendre l'information financière plus accessible, que ce soit oralement ou par le biais de supports visuels, de façon à ce que les membres et parents illettrés gagnent en autonomie, quel que soit leur niveau d'éducation.

Recommandations

- **Les ministères de l'Éducation doivent clarifier les lois réglementant les rôles et les responsabilités des COGES, des APE et des chefs d'établissement. Ils doivent définir qui fait quoi en termes de collecte de fonds, tenue des livres de comptes, gestion financière et dépenses.**
- **Les organisations de la société civile et les ministères de l'Éducation devraient travailler ensemble pour publier et diffuser l'information sous des formats faciles à utiliser, expliquant les lois réglementant les COGES et les APE. Cette documentation doit également établir clairement les prérogatives et responsabilités des chefs d'établissement.**

- **Lorsque cela s'avère nécessaire, les organisations de la société civile devraient expliquer les rôles et les responsabilités des COGES, des APE et des chefs d'établissement à l'échelle de l'école, en mettant en place des campagnes d'information prenant en considération tous les membres de la communauté : les personnes sachant lire et écrire autant que celles moins éduquées.**
- **Les ministères de l'Éducation et/ou les organisations de la société civile doivent informer les parents des procédures permettant de dénoncer les abus de pouvoir, les pratiques de mauvaise gestion financière ou la mauvaise utilisation des fonds par les APE, les COGES ou les chefs d'établissement. De cette façon, l'ensemble des acteurs sera au courant de qui est responsable de quoi et envers qui.**
- **Les ministères de l'Éducation doivent vérifier que les COGES respectent les obligations légales fixées par leur statut (procédures électorales, réunions, déclarations financières, partage de l'information et gestion financière) et qu'ils font l'objet d'inspections régulières.**

Représentation paritaire dans les COGES et les APE

Les sections nationales impliquées dans le programme AEW ont relevé la faible représentation des femmes dans les COGES et les APE, ainsi qu'une surreprésentation des parents financièrement aisés. La loi exige que les COGES soient représentatifs de toutes les composantes de la communauté, y compris les groupes de femmes et les groupes religieux, ainsi que les chefs traditionnels. Cependant, les réglementations sont mal connues, et souvent ignorées. Par conséquent, la volonté et l'enthousiasme des membres de la communauté désireux de faire partie du COGES, tout particulièrement ceux qui proviennent des groupes sous-représentés, demeurent théoriques.

Recommandations

- **Les ministères de l'Éducation et les organisations de la société civile devraient encourager tous les membres de la communauté à participer aux APE et aux COGES, afin que les communautés potentiellement marginalisées soient également représentées. L'information sur la manière dont les APE et les COGES nomment leurs membres doit être publiquement affichée à l'entrée de l'école et doit être diffusée au travers de campagnes d'information.**
- **Les COGES doivent consulter régulièrement les élèves afin de s'assurer que le point de vue des écoliers est bien pris en compte dans la définition des priorités à mettre en œuvre pour améliorer l'école.**
- **Les partenaires internationaux du développement devraient soutenir et financer les programmes des organisations de la société civile visant à accroître l'autonomie des communautés et à promouvoir leur participation dans la gestion et le suivi des comptes de l'école. De la même manière, les ministères de l'Éducation doivent autoriser et encourager ces programmes.**

Renforcement des capacités

Des compétences sont indispensables pour comprendre les budgets, les livres de comptes, les documents financiers et le système administratif. Comme les chefs d'établissement et les membres des COGES se renouvellent régulièrement, le renforcement des capacités ne peut se limiter à une formation ponctuelle. Il faut au contraire développer des stratégies de long terme, telles que des formations continues, des réseaux de soutien, des visites de conseil et la production de guides de bonne conduite. Même si les ministères de l'Éducation ont très clairement la responsabilité de vérifier que ces mesures soient bien mises en oeuvre, les organisations de la société civile et les partenaires internationaux au développement ont également un rôle à jouer en apportant leur expertise, leur expérience de terrain et leur soutien financier.

Recommandations

- **Les ministères de l'Éducation doivent entreprendre des actions pour simplifier les processus d'élaboration des budgets dans les écoles ainsi que leur format, et introduire de manière systématique un moyen de diffuser publiquement l'information.**
- **Il est nécessaire que les chefs d'établissement et les membres des COGES soient formés à la gestion budgétaire, à la planification et au contrôle des dépenses. Les ministères de l'Éducation et la société civile devraient renforcer l'efficacité de ces formations à l'aide d'une panoplie d'activités de soutien.**

5.4 Renforcement de l'autonomie et engagement des différents intervenants

Amélioration de l'accès, de la diffusion et de l'utilisation de l'information financière

Les rapports pays AEW soulignent le manque d'informations disponibles sur la gestion financière et les données comptables, que ce soit au niveau de l'école ou du district. Il semble clair que des parents mieux informés peuvent contribuer à prévenir les mauvaises pratiques et les abus de pouvoir dans l'enseignement primaire.

L'Ouganda et le Sénégal ont émis la recommandation d'accroître la surveillance citoyenne sur les dépenses publiques du secteur éducatif en se servant des médias afin de rendre publique l'information les concernant. Si les citoyens arrivent à suivre à la trace les ressources du district jusqu'à l'école, les déperditions et l'iniquité dans la distribution pourront alors être identifiées et rendues publiques. Le seul fait de publier cette information ne suffit évidemment pas à mettre un terme à la corruption, mais il s'agit d'une condition minimale pour permettre une surveillance citoyenne. Les membres des comités devraient également bénéficier d'une formation et d'un soutien afin de mieux comprendre les problématiques financières.

Dans un certain nombre de pays, notamment à Madagascar, la perception abusive de frais est l'héritage direct de pratiques antérieures. Il est difficile de savoir si celles-ci sont assimilables à des malversations ou résultent plus simplement d'un manque d'information. En résumé, on peut dire que si les parents connaissaient mieux les lois, ils seraient plus à même de faire face aux abus d'autorité.

Recommandations

- **Les communautés scolaires et les parents doivent être informés de manière proactive des réglementations clarifiant la légalité des frais de scolarité et autres contributions en espèces ou en nature :**
  - **Les ministères de l'Éducation doivent publier des barèmes tarifaires pour les frais légaux, y compris des directives sur les frais discrétionnaires, et ceux-ci devraient être amplement transmis en parallèle à d'autres guides sur les moyens de refuser des réclamations illégales ; les organisations de la société civile devraient faire en sorte que cette information soit bien comprise par tous les acteurs de l'école.**
  - **Les directives et les procédures concernant les frais et les plaintes doivent être diffusées par les agents chargés de l'éducation au niveau du district ainsi que par les élus des administrations décentralisées, et rendues publiques grâce à des campagnes de sensibilisation. Ces campagnes devraient utiliser les médias locaux, la télévision et la radio pour atteindre les personnes illettrées ou n'étant pas impliquées dans les instances locales.**
- **L'information concernant les dotations financières et matérielles doit être rendue publique au niveau du district, pour chaque école, sur des tableaux d'affichage et dans les médias locaux. Cette information doit être accessible dans les écoles par le biais du COGES et transmise aux parents et à tout autre citoyen ou représentant élu, leur permettant ainsi de contrôler les circuits de financement.**
- **Les procédures de plaintes doivent être rendues publiques en même temps que l'information afin que les personnes soient en mesure de dénoncer les irrégularités.**

Prise de conscience des parents et engagement

Les résultats des enquêtes AEW montrent que les parents sont peu intéressés par un engagement dans la gestion de l'école. Les sections nationales de TI estiment que les parents ont besoin qu'on les aide à comprendre leur rôle et responsabilités, ainsi que l'avantage à être plus impliqués dans l'éducation de leur enfant. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre progressivement en place une campagne concertée de mobilisation et d'action, au sein de l'école et plus globalement dans la société. La société civile organisée, en particulier, a un rôle important à jouer dans l'évolution et la durabilité d'un tel développement.

Il faudrait notamment encourager les parents à s'impliquer dans la création des plans de développement de l'école. Il est possible que les parents aient des relations plus poussées avec d'autres organismes locaux qu'avec les écoles et les agents publics chargés de l'éducation. Les conseils locaux et les communes, par exemple, peuvent constituer de solides et démocratiques structures de redevabilité et de représentativité de la communauté. AEW recommande de développer l'implication des administrations locales (par exemple les communes) et des parents dans la mise en œuvre des plans de développement.

Recommandations

- **Les organisations de la société civile, les partenaires internationaux du développement et les ministères de l'Éducation devraient mettre en œuvre un soutien concerté afin de faire comprendre aux parents les bénéfices qu'ils peuvent attendre d'écoles bien dirigées et bien administrées.**
- **Les ministères de l'Éducation et les organisations de la société civile doivent mettre en place des campagnes nationales dont l'objectif est d'améliorer la prise de conscience du rôle des parents dans le contrôle des performances de l'école, y compris la gestion des finances et des ressources. Ces campagnes serviront également à souligner le rôle des organismes localement élus garantissant la responsabilité dans les écoles.**

Conclusions

Le consensus international, qui considère que l'éducation universelle de base est un pilier du développement, doit maintenant intégrer de manière plus énergique la bonne gouvernance au cœur de son approche. Le renforcement du cadre de gouvernance dans la gestion de l'éducation entraîne forcément une gestion plus efficace des ressources. Il constitue également une étape nécessaire à l'instauration d'une éducation de qualité.

L'étude AEW met en lumière les résultats en termes de gouvernance des nouveaux systèmes de gestion décentralisée. Il identifie les domaines exigeant une attention urgente si l'objectif est bien de faire reculer la corruption et, à terme, d'améliorer la qualité de l'éducation primaire en Afrique.

La décentralisation constitue un premier pas vers l'autonomisation des communautés locales, processus devant leur permettre de participer pleinement à la prise de décision et la supervision à l'école. Il est possible d'évaluer le niveau de réussite de la décentralisation dans ce domaine à l'aune des résultats présentés dans le présent rapport. AEW lance un appel pour que soient réunies les ressources permettant de renforcer les capacités dans les communautés scolaires – comprenant les parents, le chef d'établissement, les membres de l'APE et du COGES – mais aussi au niveau des administrations régionales, afin de gérer de manière plus efficace et transparente les budgets des écoles. TI suggère que le rapport AEW, dont la portée est relativement large, serve de point de repère à partir duquel les progrès futurs pourront être mesurés.

ANNEXE 1.
AFRICA EDUCATION WATCH

Africa Education Watch (AEW) est un programme de trois ans (2007-2010) et mis en œuvre par Transparency International (TI). Il est financé par la Fondation William et Flora Hewlett. Sept pays sont couverts par le programme : le Ghana, Madagascar, le Maroc, le Niger, l'Ouganda le Sénégal et la Sierra Leone.

Africa Education Watch

OBJECTIF
améliorer la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des ressources de l'enseignement primaire

PAYS PARTICIPANTS
Ghana, Madagascar, Maroc, Niger, Ouganda, Sénégal, Sierra Leone

DURÉE
trois ans, juillet 2007 – juin 2010

MIS EN ŒUVRE PAR LE BIAIS DE
Ghana Integrity Initiative, TI Initiative Madagascar, Transparency Maroc, Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption, Forum Civil (Sénégal), National Accountability Group (Sierra Leone), TI Uganda

Ce programme tire sa raison d'être d'une observation : malgré les ressources accrues dépensées pour l'enseignement primaire dans les pays participants, ainsi que l'augmentation récente du nombre d'inscriptions scolaires, les résultats en termes éducatifs demeurent faibles, mettant en péril l'atteinte des objectifs du programme Éducation pour tous (EPT)[29].

Les réformes de décentralisation de la fin des années 90 se sont concentrées sur deux domaines : des changements structurels visant à rapprocher les services publics de « l'usager » et à permettre aux intervenants locaux de s'impliquer davantage dans la gestion de l'éducation primaire. De nouvelles autorités disposant de responsabilités administratives et budgétaires ont ainsi été mises en place au niveau de la région, du district, de la commune et de l'école.

Le programme Africa Education Watch cherche à vérifier si ces nouveaux systèmes décentralisés parviennent à contrôler les malversations, surveiller les flux de ressources ou encore empêcher la corruption, la déperdition et les retards dans la gestion des ressources.

Objectifs

Les objectifs majeurs du programme sont les suivants : (i) identifier les niveaux approximatifs de déperdition des ressources ou les retards dans les transferts de ressources entre le gouvernement central et les écoles grâce à la mise en place de recherches ciblées sur des lignes budgétaires spécifiques et dans des zones géographiques bien précises ; (ii) déterminer l'ampleur des frais (illégaux) et des autres coûts que les parents supportent pour l'éducation primaire de leur enfant ; (iii) évaluer l'efficacité des structures décentralisées de responsabilité dans le contrôle des ressources et la prévention de la corruption, et la manière dont elles fonctionnent.

ANNEXE 2.
MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE ET ÉCHANTILLONNAGE

Approche

Le présent rapport d'Africa Education Watch se base sur sept enquêtes standardisées menées au Ghana, à Madagascar, au Maroc, au Niger, en Ouganda, au Sénégal et en Sierra Leone.

La sélection des pays couverts par l'étude s'est faite sur la base de l'existence dans le pays d'une section nationale du mouvement TI possédant déjà une expérience et connaissance des questions d'éducation et étant intéressée par le projet. Un autre critère de sélection a été fondé sur la volonté de la part de TI d'obtenir une étude reflétant la diversité culturelle et socio-économique du continent.

Le Secrétariat International de TI (TI-S) a travaillé en étroite collaboration avec les sept sections nationales à la conception des questionnaires d'étude et à la mise au point de la méthodologie. Le soutien du Secrétariat a également porté sur le processus de contrôle de la qualité des données recueillies au cours des enquêtes et sur la coordination générale du travail réalisé par les sections. Des experts nationaux et internationaux de l'éducation, des activistes de la société civile et des experts en enquêtes d'opinion ont apporté à TI leur expertise dans la conception des questionnaires. Toutes les enquêtes ont été menées dans les pays concernés entre mars et mai 2008 par les sections nationales de TI, à l'exception de l'Ouganda, où un cabinet de consultants a réalisé l'enquête sous la supervision de la section locale de TI.

Dans chaque pays, quatre types de personnes ont été interrogées : chefs de famille ou autres membres du ménage, chefs d'établissement, responsables d'association de parents d'élèves (APE) et représentants de l'autorité locale (agents chargés de l'éducation au niveau du district). Pour chaque pays, un minimum de soixante écoles ont été choisies au hasard et ont fait l'objet d'une enquête. En moyenne, dans chaque pays, 58 chefs d'établissement et 58 responsables d'APE ont été interrogés. En outre, au moins 1000 familles ont été sélectionnées aléatoirement à partir du registre des écoles et interrogées. À noter que certaines personnes interrogées étaient également membre ou responsable d'un comité de gestion scolaire. En moyenne, 10 agents de district ont également été interrogés dans chaque pays.

Les enquêtes

L'intention du programme Africa Education Watch était d'analyser les relations existantes entre les différents intervenants de l'école : chef d'établissement, représentants des organismes de gouvernance de l'école (responsable de l'APE et membres du COGES), représentants de l'autorité locale (agents chargés de l'éducation au niveau du district) et parents.

AEW a conçu quatre enquêtes complètes, menées auprès des usagers du système éducatif primaire[30], des prestataires de ces services (autorités scolaires représentées par le chef d'établissement), des représentants d'APE et des agents de district chargés des affaires scolaires.

Pays	Ménages	Chefs d'établissement	Responsables d'APE	Agents de district chargés de l'éducation
Ghana	1 020	60	60	6
Madagascar	1 200	60	60	12
Maroc	1 040	60	60	16
Niger	1 200	75	75	9
Ouganda	1 064	47	55	12
Sénégal	1 024	49	40	13
Sierra Leone	1 069	55	51	4

De façon générale, les personnes ont été interrogées sur les mêmes sujets[31]. Les questions portaient sur :

- l'existence et l'efficacité de structures ou mécanismes permettant d'exprimer leur opinion et de contrôler le degré de responsabilité des gestionnaires du système éducatif (structures d'expression et de responsabilité).
- L'utilisation de ces mécanismes par les parents.
- L'expérience et la perception des pratiques de corruption dans les écoles primaires ou dans le système éducatif.
- Tout autre problème que les individus interrogés ont pu identifier dans leur école.

Cette approche multidirectionnelle permet la triangulation des analyses, c'est à dire la comparaison directe des opinions et expérience de l'ensemble des membres de la communauté scolaire, des prestataires de service et des gestionnaires jusqu'aux utilisateurs. Cette démarche permet d'obtenir une image plus crédible et une représentation plus complète des questions examinées.

L'école constitue le point focal de tous les types de sondés inclus dans l'échantillon. Afin d'optimiser les avantages de la triangulation des approches d'analyse, l'unité d'échantillonnage, le procédé d'échantillonnage et la taille de l'échantillon ont été prises en compte. Les unités d'échantillonnage ont été sélectionnées comme suit : les enquêteurs AEW ont sélectionné les écoles dans chaque pays et interviewé leur chef d'établissement ainsi que le responsable de l'APE ; ils ont ensuite interrogé les parents des certains enfants fréquentant ces écoles ; et enfin les agents de district chargés du financement de ces écoles. Certains des parents interrogés faisaient également partie du COGES ou de l'APE.

Pour sélectionner les écoles dans chaque pays, AEW a utilisé une méthode d'échantillonnage par stratification. Dans chaque pays, au moins deux aires géographiques ont été définies, à partir desquelles environ 60 écoles ont été sélectionnées. La stratification a pris en considération le lieu de l'école (assurant la représentation de régions ayant des niveaux de revenus différents) ainsi que d'autres caractéristiques propres à chaque pays (par exemple : zone urbaine ou rurale, établissement public ou subventionné en partie par l'État, école confessionnelle ou laïque, etc.)[32]. Au moins 1000 parents ou tuteurs ont été sélectionnés dans chaque pays de manière aléatoire, à partir de la liste scolaire de l'année 2008. Les agents de district chargés de l'éducation interrogés ont été sélectionnés parmi ceux responsables du contrôle des questions financières dans les écoles sélectionnées. Pour une vue d'ensemble des régions et des districts enquêtés, voir l'annexe 3.

Les sections nationales de TI participant à l'étude ont mené des recherches préalables sur les flux de ressources dans le secteur de l'enseignement primaire de leur pays. Elles ont ensuite réalisé les enquêtes d'usagers et de prestataires de service afin de recueillir des données pour leur rapport national d'évaluation[33].

Les enquêtes ont identifié de graves problèmes de gouvernance et de responsabilité, certains largement répandus dans les sept pays étudiés. Les analyses exposées dans le présent rapport se penchent principalement sur ces problèmes communs.

Limites

Une enquête de terrain de ce genre, réalisée à grande échelle et portant sur des sujets potentiellement sensibles, est susceptible de rencontrer un certain nombre d'obstacles. Des difficultés spécifiques à certains pays sont identifiées dans les rapports, y compris l'accès aux agents publics et la réticence de certaines personnes interrogées à identifier les pratiques de corruption.

De manière générale, la mauvaise qualité des documents financiers dans les écoles et les districts n'a pas permis de retrouver la trace des transferts de financements et de ressources en nature entre les deux échelons. Dans la plupart des cas, les documents financiers étaient soit totalement absents, soit incomplets ou de si mauvaise qualité que les équipes de pays n'ont pas pu les utiliser pour évaluer l'existence et l'envergure des fuites de ressources au niveau des districts et des écoles ou au moment des transferts entre les deux échelons.

Bien que ce manque de transparence et de documentation financière fiable aient limité la possibilité pour AEW d'identifier les déperditions, il s'agit de résultats importants pour de futures recherches et études. Il apparait clairement que différentes méthodes sont nécessaires pour suivre les dépenses à tous les niveaux. Par ailleurs, comme l'a souligné le présent rapport, la difficulté à tenir correctement les livres de comptes et à mettre en place de bonnes pratiques comptables dans les écoles entraîne des conséquences extrêmement néfastes en termes de gouvernance.

ANNEXE 3.

LISTE DES RÉGIONS CIBLES POUR LES ENQUÊTES PAYS

Ghana	Madagascar	Maroc	Niger	Ouganda	Sénégal	Sierra Leone
Greater Accra *1	Alaotra Mangoro	Grand Casablanca *4	Maradi *6	Nord *7	Dakar *11	Port Loko
Ashanti *2	Analanjirofo	Meknès-Tafilalet *5		Ouest *8	Diourbel *12	Kenema
Upper East *3	Atsimo Andrefana			Est *9	Kolda *13	Freetown
	Atsimo Atsinanana			Centre *10		
	Betsiboka					
	Bongolava					
	Diana					
	Matsiatra Ambony					
	Menabe					
	Sava					
	Sofia					
	Vakinankaratra					

*1 = Municipalité de Tema et Assemblées du district occidental Dangme

*2 = Municipalité de Obuasi et Assemblées du district sud Asante Akim

*3 = Municipalité de Bolgatanga et Assemblées du district de Kassena/Nankana

*4 = Casa Anfa, Sidi Bernoussi, Moulay Rchid Sidi Othmane, Derb Sultan El Fida, Ben M'Sik, Hay Al Hassani, Nouasseur, Aïn Chock, Aïn Sbaa Hay Mhammadi, Médiouna, Mohamédia

*5 = Meknès, Ifrane, El Hajeb, Errachidia, Khénifra

*6 = Tessaoua, Mayahi, Dakoro, Aguié, Madarounta, Guidanroumdji

*7 = Apac, Arua, Kotido, Lira

*8 = Kamwenge, Kasese, Masindi, Mbarara, Kabarole

*9 = Busia, Kumi, Soroti, Pallisa

*10 = Kiboga, Mpigi, Mubende, Kampala

*11 = Pikine, Rufisque, Thiaroye, Dakar Ville

*12 = Diourbel, Bambey, Mbacké

*13 = Kolda, Vélingra, Sédhiou

ANNEXE 4.
BIBLIOGRAPHIE

Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation.* Journal of the American Institute of Planners, 35 (i), 216-224.

Banque mondiale. (2003). *Rapport sur le développement dans le monde 2004 : mettre les services de base à la portée des pauvres.* Banque mondiale et Oxford University Press.

Banque mondiale IEG. (2007). *Decentralization in Client Countries. An Evaluation of World Bank Support 1990-2007.*

Crawford, G. (2004). *Democratic Decentralisation in Ghana : Issues and Prospects.* School of Politics and International Studies. University of Leeds.

De Grauwe, A. L., & Diakhaté C., D. D. (2005). *Does decentralization lead to school improvement? Findings and lessons from research in West-Africa.* Journal of Education and International Development, 1 (1).

Foster M. (2000). *New Approaches to Development Cooperation : What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?* Working paper 140, Centre d'aide et de dépenses publiques, Institut du développement d'Outre-Mer.

Freedom House. (2009). *Freedom in the World 2009.* Freedom House

Hallack, J., Poisson, M. (2007). *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* Institut international de planification de l'éducation.

Paul, S. (1988). *Community Participation in World Bank Projects : The World Bank Experience.* Banque mondiale.

PNUD. (2008). *Indice de développement humain 2008.* PNUD. New York.

Transparency International. (2007). *Un avenir dérobé. La corruption dans l'éducation.* Transparency International.

Transparency International. (2009). *Document de travail #4/2009. La corruption dans le secteur éducatif.* Transparency International.

UNESCO. (2007). *Educational Governance at Local Level : Policy Paper and Evaluation Guidelines.*

UNESCO. (2008). *L'éducation pour tous en 2015 : un objectif accessible ? Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008.*

UNESCO. (2009). *Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.*

UNIFEM. (2009). *Le progrès des femmes à travers le 2008/2009. Qui est responsable envers les femmes ? Genre et redevabilité.*

NOTES

1 Éducation pour tous (EPT) est une initiative mondiale conduite par l'UNESCO et initiée en 1990 à Jomtien, en Thaïlande. L'expérience a ensuite été étendue et re-lancée en 2000, à Dakar, au Sénégal, avec pour objectif de réaffirmer l'engagement des 164 pays participants et d'adopter les six objectifs du programme. Ces objectifs présentent une vue complète de l'éducation, depuis la protection et le développement de la petite enfance jusqu'à l'alphabétisation et l'acquisition de compétences des jeunes et des adultes. Deux des objectifs de l'EPT correspondent aux Objectifs du Millénaire pour le développement visant à assurer un enseignement primaire universel pour tous et à faire disparaître les disparités entre filles et garçons dans l'enseignement primaire et secondaire.

2 « Le nombre total de nouveaux apprenants à un niveau donné d'enseignement primaire, indépendamment de l'âge, exprimé en pourcentage de la population à l'âge officiel d'entrée à l'école pour ce degré. » (UNESCO, 2009).

3 Une éducation de base se définit différemment selon les pays, mais habituellement on considère qu'elle comprend l'enseignement primaire et quelques années de scolarité post-primaire, de manière formelle ou informelle, le tout étant considéré comme une préparation minimum pour l'existence.

4 Dans son guide des définitions et termes de la lutte anti-corruption, TI définit la gouvernance comme « un concept qui va au-delà de la traditionnelle notion de gouvernement pour se pencher plus particulièrement sur les relations existantes entre les différents responsables, les institutions publiques et les citoyens, y compris les processus par lesquels ils prennent des décisions et les mettent en œuvre. Ce terme s'applique également aux entreprises et aux organisations non gouvernementales (ONG) ». Par extension, la « bonne » gouvernance se doit d'être participative, responsable, transparente, efficace, réceptive, inclusive, respectant l'état de droit et minimisant les risques de corruption.

5 Cette augmentation des inscriptions scolaires a soulevé d'autres problèmes que les politiques éducatives doivent prendre en compte, par exemple celui de la qualité de l'enseignement.

6 Les écoles primaires des pays qui ont mis en place un système de « forfait global » réussissent différemment par rapport à certains indicateurs de bonne gouvernance vis à vis des pays qui ne l'ont pas mis en place.

7 Il peut effectivement exister une confusion entre les COGES et les APE. Les APE peuvent rassembler (dans les pays anglophones) des parents et des membres du personnel de l'école, principalement le chef d'établissement et les représentants des enseignants. Traditionnellement, les APE sont chargées des relations communauté-école, de l'entretien de l'école et, dans certains cas, de la gestion du personnel enseignant. Dans les pays ne disposant pas de COGES, les APE sont considérées comme l'organisation officiellement chargée de la gestion de l'école. La communauté et les autorités locales sont plus largement représentées au sein des conseils d'administration des COGES. Dans les pays où existent à la fois les COGES et les APE, les comités de gestion sont dotés de fonctions de gestion et de responsabilités plus importantes que les APE, et ils sont officiellement responsables de la gestion financière et des comptes bancaires de l'école.

8 How do you define corruption? www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq

9 L'Indice de Développement Humain (IDH) est un outil de mesure comparatif combinant des indicateurs d'espérance de vie, d'alphabétisation, d'éducation et de niveaux de vie.

10 Le premier chiffre indique le rang du pays (179 pays ont fait partie du classement en 2008) tandis que le chiffre inscrit entre parenthèses indique le score. Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) associe les scores inférieurs à 0,8 mais supérieurs ou égaux à 0,5 à un « développement humain médian », le niveau de développement humain des pays ayant des résultats inférieurs à 0,5 étant qualifié de « bas ».

11 « Tous les financements importants destinés au secteur soutiennent une seule politique sectorielle et un programme de dépenses, sous l'autorité du gouvernement. Ils adoptent des démarches communes à l'ensemble du secteur et évoluent vers des procédures établies par le gouvernement pour débourser et justifier l'ensemble des financements. » (Foster, 2000)

12 Les études menées dans le cadre du programme AEW ont permis d'interviewer des parents, des chefs d'établissement, des membres d'APE et de COGES, ainsi que des fonctionnaires chargés de l'éducation au niveau du district. Des comparaisons entre les réponses des différents types de sondés apparaîtront le cas échéant.

13 Pour plus de détails, veuillez consulter les rapports nationaux individuels AEW.

14 Dans les pays où de telles contributions sont considérées comme illégales, ou lorsque leur légalité fait l'objet de doutes, il existe même une incitation à ne pas les inscrire dans les livres de comptes.

15 Pour connaître des informations plus précises concernant les problèmes identifiés dans un pays spécifique, veuillez vous référer aux rapports nationaux.

16 Au Maroc, l'ensemble des données disponibles concernant le secteur de l'éducation sont agrégées pour les niveaux du primaire, du secondaire et du supérieur.

17 Le service de l'éducation du Ghana est l'organe administratif national chargé de l'éducation, dépendant du Ministre de l'Éducation.

18 L'évaluation de la qualité de la comptabilité financière d'une école, menée dans le cadre des enquêtes AEW, a été réalisée à partir des données financières disponibles permettant d'harmoniser l'information obtenue à l'école sur les transferts d'argent avec celle collectée dans les bureaux du district. Les documents comptables permettant aux enquêteurs de suivre les dépenses de l'école ont également été utilisés pour évaluer la qualité de la comptabilité à l'école. Lorsque l'information disponible à l'école n'a pas été suffisante pour permettre d'effectuer un suivi correct des revenus et des dépenses, les données financières de l'école ont été enregistrées comme « incomplètes ». En l'absence de livre de comptes détaillant les revenus et dépenses de l'école, les informations financières ont été enregistrées comme « manquantes ».

19 Ce résultat remet fortement en cause la faisabilité d'une Enquête de Suivi des Dépenses Publiques (ESDP/PETS) dans de telles circonstances.

20 Dans ce contexte, le « tokénisme » peut être compris comme la pratique consistant à inclure des membres dans un groupe, mais de manière limitée ou trompeuse (par exemple les parents), créant ainsi l'illusion d'une intégration de membres de la communauté, de façon intentionnelle ou non.

21 Les données ne sont pas disponibles pour les chefs d'établissement au Niger et au Sénégal.

22 Pour plus de détails, voir le rapport national d'évaluation du Ghana.

23 Lorsque le COGES comprend des représentants des élèves, leurs rôle, responsabilités et degré de participation n'a pas été étudié.

24 Les pourcentages sont établis à partir des déclarations du chef d'établissement des écoles enquêtées.

25 La question posée aux parents était : « Pensez-vous que les décisions soient prises de manière transparente (nous savons ce qui a été décidé et pourquoi) ? ». Les pourcentages indiqués représentent les réponses combinées des parents qui ont déclaré que c'était le cas « la plupart du temps » ou « toujours ».

26 Le tutorat rémunéré peut prendre la forme de chantage et de corruption externe, par exemple lorsqu'un professeur n'enseigne que la moitié du programme pendant les heures de classe et fait pression sur les élèves afin qu'ils paient pour des cours privés où le reste du programme est alors enseigné (voir : Transparency International, Document de travail #4/2009, La corruption dans le secteur éducatif).

27 Le montant est converti en dollars américains au taux applicable au moment où l'enquête a été menée.

28 Étant donné la nature très disparate des problèmes, le lecteur est invité à consulter les différents rapports nationaux s'il souhaite mieux comprendre les problèmes identifiés par les enquêtes AEW.

29 Le Rapport mondial de suivi sur l'EPT a identifié 41 pays risquant de ne pas atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle d'ici à 2015 ou risquant gravement de ne pas l'atteindre. Par ailleurs, 28 pays risquent de ne pas d'atteindre l'objectif de parité entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, et 34 risquent gravement de ne pas l'atteindre (UNESCO, 2008).

30 AEW a choisi le « ménage » comme unité d'enquête sur« les usagers de l'école primaire ». L'interview a été conduite auprès du membre de la famille (par exemple, le père, la mère ou la sœur) ayant indiqué suivre le plus étroitement la scolarité de l'enfant sélectionné de façon aléatoire.

31 Les questionnaires peuvent être téléchargés dans leur intégralité à l'adresse suivante : www.transparency.org/aew

32 Pour consulter les échantillonnages détaillés de chaque pays, veuillez télécharger les rapports pays AEW à l'adresse suivante : www.transparency.org/aew.

33 Les rapports nationaux d'évaluation des sept pays concernés peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : www.transparency.org/aew

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Allemagne
Téléphone : +49-30-34 38 200
Fax : +49-30-34 70 3912
ti@transparency.org
www.transparency.org