



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Institut international de
planification de l'éducation



PARTENARIAT MONDIAL
pour L'ÉDUCATION
une éducation de qualité pour tous les enfants

Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles

Haïti, Madagascar,
République démocratique du Congo et Togo

Chloé Chimier et
Christine Emeran



Améliorer le financement de l'éducation :
utilisation et utilité des subventions aux écoles
L'expérience d'Haiti, de Madagascar,
de la République démocratique du Congo et du Togo

Améliorer le financement
de l'éducation :
utilisation et utilité
des subventions aux écoles

L'expérience d'Haïti, de Madagascar,
de la République démocratique
du Congo et du Togo

Chloé Chimier et Christine Emeran

Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Ce document conclut un projet de recherche financé par le Programme d'activités mondiales et régionales du Partenariat mondial pour l'éducation (Programme AMR du GPE).

Publié par
l'Institut international de planification de l'éducation
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France
e-mail : info@iiep.unesco.org
Site web de l'IIPE : www.iiep.unesco.org
Maquette de couverture : IIPE
Composition : Linéale Production
Image de couverture : © IIPE
Impression et brochage : Atelier d'impression de l'IIPE
ISBN : 978-92-803-2409-9

© UNESCO 2017



Œuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution- NonCommercial - ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (<http://en.unesco.org/open-access/terms-use-cbbyncsa-fr>). La présente licence s'applique exclusivement aux contenus textes de la publication.

Table des matières

Liste des tableaux, graphiques, encadrés et figures	7
Remerciements	10
Liste des abréviations	12
Résumé analytique	15
Introduction	19
Chapitre 1. Haïti, Madagascar, République démocratique du Congo et Togo : vue d'ensemble	33
1.1 Des contextes variés mais des défis éducatifs similaires	33
1.2 Quatre modèles de décentralisation	35
Chapitre 2. Les objectifs des subventions aux écoles	45
2.1 Sept politiques de subventions aux écoles	45
2.2 Objectifs des subventions aux écoles	48
Conclusion	52
Chapitre 3. Les processus de formulation et de dissémination des politiques de subventions aux écoles	56
3.1 Formulation de la politique	56
3.2 Dissémination de la politique	59
Conclusion	68
Chapitre 4. Critères et mécanismes de distribution des subventions	70
4.1 Critères de distribution des subventions	70
4.2 Mécanismes de distribution	79
Conclusion	87
Chapitre 5. Les ressources financières des écoles	92
5.1 Subventions aux écoles : montant	92
5.2 Autres ressources de financement et part des contributions parentales	103
Conclusion	112
Chapitre 6. Les processus de prise de décision au niveau de l'école	114
6.1 Les textes officiels	114

6.2 La pratique des écoles dans les faits	120
Conclusion	129
Chapitre 7. Utilisation des subventions aux écoles	130
7.1 Cadre officiel d'utilisation des subventions aux écoles	130
7.2 Les restrictions	132
7.3 L'utilisation réelle des subventions	135
Conclusion	142
Chapitre 8. Pilotage et contrôle de l'utilisation des subventions	143
8.1 Au niveau de l'école	143
8.2 Acteurs externes	150
Conclusion	155
Conclusion	157
Références	171

Liste des tableaux, graphiques encadrés et figures

Tableaux

Tableau I.1	Caractéristiques des écoles étudiées à Haïti, en fonction de la localisation, du type d'école et de l'effectif, 2015/2016	27
Tableau I.2	Caractéristiques des écoles étudiées à Madagascar, en fonction de la localisation et de l'effectif, 2015/2016	28
Tableau I.3	Caractéristiques des écoles étudiées en RDC, en fonction de la localisation, du régime de gestion et de l'effectif, 2015/2016	29
Tableau I.4	Caractéristiques des écoles étudiées au Togo, en fonction de la localisation, du type de subvention perçu et de l'effectif, 2015/2016	31
Tableau 1.1	Statistiques générales : Haïti, Madagascar, RDC et Togo (2014)	34
Tableau 1.2	Données sur l'éducation à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo (2014)	35
Tableau 2.1	Caractéristiques principales des politiques de SAE à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo	46
Tableau 4.1	Calcul du montant perçu par les écoles bénéficiaires de la subvention de fonctionnement du PERI en fonction des indices de contexte et de performance au Togo	73
Tableau 4.2	Critères d'allocation des subventions aux écoles à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo	74
Tableau 4.3	Conditions pour le décaissement des fonds, selon les politiques de subventions aux écoles dans les quatre pays	81
Tableau 4.4	Mécanismes de distribution des subventions aux écoles à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo	90

Tableau 5.1	Montant, en MGA, de la subvention aux écoles à Madagascar, selon la localisation des écoles et leurs effectifs	93
Tableau 5.2	Montants et critères d'allocation des subventions aux écoles par pays	94
Tableau 5.3	Niveau de connaissance du montant de la subvention de l'État par les acteurs dans les 15 écoles étudiées au Togo	101
Tableau 5.4	Sources de financement des écoles étudiées à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo	109
Tableau 6.1	Acteurs impliqués dans la prise de décision concernant l'utilisation de la subvention aux écoles conformément aux directives à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo.	115
Tableau 6.2	Implication du directeur dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique	122
Tableau 6.3	Implication du comité de gestion dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique	122
Tableau 6.4	Implication des enseignants dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique	124
Tableau 6.5	Implication de l'association de parents d'élèves dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique	126
Tableau 6.6	Implication des parents et des élèves dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique	127
Tableau 7.1	Postes de dépenses autorisées selon les directives des subventions aux écoles dans trois pays (Madagascar, Togo, RDC)	131
Tableau 7.2	Programme d'emploi de la SAE à Madagascar	137
Tableau 8.1	Acteurs impliqués dans le contrôle externe et les visites des écoles dans les quatre pays	155

Graphiques

Graphique 5.1	Évolution du montant de la subvention perçu par les 15 écoles étudiées à Haïti (en gourdes)	97
Graphique 5.2	Évolution du montant moyen de la SAE par élève dans trois CISCO à Madagascar, entre 2011 et 2015 (en MGA)	98
Graphique 5.3	Évolution du montant moyen de la Caisse École alloué par élève dans trois CISCO, entre 2010/2011 et 2014/2015 à Madagascar (en MGA)	99
Graphique 5.4	Évolution du montant des frais de fonctionnement et des subventions aux écoles (PARSE et PURUS) entre 2011 et 2014 (en francs congolais)	99
Graphique 5.5	Évolution du montant total des subventions perçu par les 15 écoles étudiées au Togo (Subventions de l'État et PERI) entre 2010 et 2015 (en francs CFA)	100
Graphique 5.6	Évolution du nombre d'écoles tenant un budget prévisionnel entre 2011 et 2016 (110 écoles dans deux provinces de RDC)	104
Graphique 5.7	Part des subventions et des cotisations parentales dans le budget des écoles entre 2010 et 2016 (12 écoles dans les 3 CISCO) à Madagascar	105
Graphique 7.1	Utilisation de la SAE par postes de dépenses dans 232 écoles malgaches en 2014/2015 (en %)	138
Graphique 7.2	Utilisation de la subvention par poste de dépenses dans les 110 écoles en RDC (en %)	140
Graphique 7.3	Répartition des dépenses de la subvention de l'État dans six écoles primaires publiques, en 2014/2015, au Togo (%)	141
Graphique 7.4	Répartition des dépenses de la subvention de l'État dans cinq écoles primaires publiques, en 2015/2016, au Togo (%)	142
Graphique 8.1	Répartition du type de contrôle effectué sur l'utilisation de la subvention, selon les provinces, dans 110 écoles, en RDC (%)	153

Encadrés

Encadré 4.1	Indicateurs pris en compte pour le calcul de l'indice de performance et de contexte de la subvention de fonctionnement du PERI au Togo	73
Encadré 5.1	Évolution de la préparation des budgets dans 110 écoles en RDC, entre 2011 et 2016	104
Encadré 5.2	Les effets des SAE sur les cotisations parentales en RDC	106
Encadré 7.1	Dépenses interdites dans le cadre des SAE à Madagascar	133
Encadré 8.1	Le rôle des COGEP dans le pilotage et le contrôle interne des subventions au Togo	146

Figures

Figure I.1	Cadre analytique : liens entre objectifs, conception et mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles	23
------------	---	----

Remerciements

Cet ouvrage a été préparé par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) de l'UNESCO dans le cadre du projet de recherche « Améliorer le financement de l'éducation : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles » mené à Haïti, à Madagascar, en République démocratique du Congo (RDC) et au Togo, avec l'appui du Partenariat mondial pour l'Éducation (GPE) à travers son Programme d'activités mondiales et régionales.

Les auteures veulent exprimer leurs sincères remerciements aux membres des quatre équipes nationales qui ont conduit la recherche dans leurs pays :

- À Haïti: Ronald Jean Jacques (Université d'État d'Haïti) et Bayard Lapommeray (ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle).
- À Madagascar: Lina Rakotoson, Heritiana Rasolofoniaina, Lalaina Rianà Minoisoa (Institut national de la statistique); Joël Sabas Andrianalizandry, Josiane Rabetokotany, Sylvia Rakotomizao, Irish Parker Ramahazosoa, Olivier Théodule Razafindranovona (ministère de l'Éducation nationale); Andriamiadana Sylvain Rakotoarisoa et Adrien Roger Raoelijaona (ministère des Finances).
- En République démocratique du Congo: Crispin Mabika Mabika, Felly Kinziunga Lukumu (Université de Kinshasa); Jovin Mukadi Tsangala (ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et Initiation à la nouvelle citoyenneté) et Isidore Kibaya Mwashamiam (ministère des Finances).
- Au Togo: Sena Yawo Akakpo-Numado, Jean-Claude N. Yabouri (Institut national des sciences de l'éducation, Université de Lomé); Kossivi Amaglo (ministère des Enseignements primaire, secondaire et de la Formation professionnelle) et Biréani Bedinade (ministère des Finances).

La grande qualité des données collectées sur le terrain et des rapports de recherche nationaux a directement contribué à l'analyse comparative sur laquelle repose cet ouvrage. Les conclusions ont été partagées et validées auprès de hauts décideurs politiques de neuf pays d'Afrique francophone et d'Haïti, ainsi que de partenaires techniques et financiers, lors d'un séminaire politique organisé à Paris, à l'IIPE, en octobre 2016.

Les auteures remercient tout particulièrement Camille Harang pour ses précieuses contributions et son appui dans la finalisation du document, ainsi qu'Anton De Grauwe, Muriel Poisson, Jeannine Kidza et Cheick Diakhaté pour leurs relectures et leurs conseils. Les auteures remercient également Candy Lugaz, coordinatrice du programme de recherche de l'IIPE sur la décentralisation et les subventions aux écoles.

Liste des abréviations

APE	Associations de parents d'élèves
BCAF	Bureau du contrôle administratif et financier, Madagascar
CE	Caisse école, Madagascar
CGE	Comité de gestion des écoles, Madagascar
CGE	Conseil de gestion de l'école, Haïti
CISCO	Circonscription scolaire
COGEP	Comité de gestion des écoles primaires, Togo
COGERES	Comité de gestion des ressources scolaires publiques, Togo
COGES	Comité de gestion de l'école, RDC
COPA	Comité des parents, RDC
DREN	Direction régionale de l'éducation nationale, Madagascar
EDIL	Écoles d'initiatives locales, Togo
ETD	Entités territoriales décentralisées, RDC
FEFFI	Comité de gestion scolaire, Madagascar
FCFA	francs CFA
FCL	Fonds catalytique local, Madagascar
FF	Frais de fonctionnement, RDC
FRAM	Association des parents d'élèves, Madagascar
GPE	Partenariat mondial pour l'éducation
IDH	Indice de développement humain
IEPP	Inspection de l'enseignement préscolaire et primaire, Togo
INSPOOL	Inspecteurs de pools, RDC
MENFP	Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Haïti
MEPSFP	Ministère des Enseignements primaire, secondaire et de la Formation professionnelle, Togo
MEPSP	Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, RDC
METFP	Ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, Togo
MGA	ariary (monnaie malgache)
ONG	Organisation non gouvernementale

PARSE	Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation, RDC
PAUET	Projet d'appui d'urgence au programme Éducation pour tous, Madagascar
PAUSENS	Programme d'appui d'urgence aux secteurs Éducation, Nutrition et Santé, Madagascar
PERI	Projet éducation et renforcement institutionnel, Togo
PIB	produit intérieur brut
PROVED	Direction provinciale, RDC
PSUGO	Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire, Haïti
PURUS	Projet d'urgence et de réhabilitation urbaine et sociale, RDC
RDC	République démocratique du Congo
SAE	Subvention(s) aux écoles
SECOPE	Service de contrôle de la paie des enseignants, RDC
USD	dollar américain
ZAP	Zones administratives et pédagogiques, Madagascar

Résumé analytique

Dans un contexte de décentralisation et d'engagement en faveur de la gratuité de l'école, un nombre de plus en plus important de pays en développement met en œuvre des politiques de subventions aux écoles (SAE). Les écoles, qui n'étaient presque pas impliquées dans la gestion de leurs finances, reçoivent désormais directement des fonds provenant des autorités centrales.

Tandis que les politiques de SAE diffèrent en fonction des pays, elles ont généralement quatre objectifs principaux : l'amélioration de l'accès, de l'équité, de la qualité de l'éducation, et du fonctionnement des écoles. Cela soulève deux questions importantes : comment les politiques de SAE ont-elles été conçues et mises en œuvre pour atteindre ces objectifs ? Ces politiques contribuent-elles à atteindre ces objectifs dans la réalité ?

Afin de répondre à ces questions, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) de l'UNESCO coordonne depuis 2010 un vaste programme de recherche. Après avoir couvert, avec le soutien de l'UNICEF, cinq pays d'Afrique orientale et australe de 2010 à 2012, et quatre pays d'Asie de l'Est et du Pacifique de 2012 à 2014, l'IIPE a reçu l'appui du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), à travers son Programme d'activités mondiales et régionales, pour étendre la recherche à deux nouvelles régions : l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Afrique francophone. Cette publication présente les principaux résultats de la recherche menée en 2015 et 2016 dans quatre pays francophones : Haïti, Madagascar, la République démocratique du Congo (RDC) et le Togo.

Au total, 60 écoles ont été étudiées et 1 054 acteurs interrogés, parmi lesquels des directeurs d'école, des enseignants, des parents, des élèves, des membres des comités de gestion et des acteurs des bureaux locaux d'éducation. Lorsqu'elles étaient disponibles, des données quantitatives ont également été collectées sur un plus grand nombre d'écoles afin d'analyser leurs ressources financières, l'évolution des montants des subventions reçues et les postes de dépenses.

Dans les quatre pays, les politiques de SAE s'inscrivent dans une tendance au réengagement des États dans le financement du secteur éducatif, poursuivant les objectifs de l'Éducation pour tous (EPT). À Haïti, en RDC et au Togo, elles visent à accompagner la mise en

œuvre de la gratuité de l'école. À Madagascar, où la gratuité n'a pas été officiellement déclarée, elles ont pour objectif l'allègement des frais de scolarité. À Madagascar, en RDC et au Togo, les subventions allouées par les gouvernements sont complétées par des programmes soutenus par des partenaires techniques et financiers.

Les politiques de SAE étudiées ont été élaborées précipitamment pour satisfaire un engagement politique, tant au niveau national qu'auprès des partenaires techniques et financiers, sans consultation des acteurs locaux, ni analyse préalable des besoins réels des écoles. D'autre part, le processus de communication et de dissémination autour des politiques de SAE souffre de carences, les enseignants, les parents et les élèves étant souvent peu, ou mal, informés à ce sujet. Ils ne sont généralement pas formés de manière régulière à la gestion et à l'utilisation des fonds, à l'exception de Madagascar, et les manuels de gestion ne sont pas mis à jour. Du reste, ils ne constituent pas toujours un outil adapté dans des communautés caractérisées par un important taux d'analphabétisme.

Les résultats de la recherche montrent que l'objectif d'amélioration de l'accès à l'éducation pour tous, à travers la suppression ou l'allègement des frais de scolarité, n'est pas atteint. Les subventions aux écoles ont permis aux enfants, en particulier ceux issus de familles pauvres, de s'inscrire à l'école, bien que les parents doivent toujours supporter une contribution financière. Si les subventions constituent officiellement la plus grande part du budget des écoles à Haïti et au Togo, ce n'est pas le cas à Madagascar et en RDC, où ce budget repose principalement sur les cotisations parentales. Les politiques de SAE n'ont donc pas permis d'atteindre la gratuité de l'école mais seulement l'allègement des cotisations parentales.

Les politiques de SAE étudiées n'ont pas permis d'atteindre un objectif d'équité visant à réduire les disparités entre les élèves et au sein des écoles, car les subventions ne sont distribuées ni en fonction des besoins spécifiques des élèves, ni des caractéristiques des écoles (localisation, environnement socio-économique, besoins).

Les acteurs interrogés au cours de la recherche ont souligné que les SAE contribuent à améliorer l'environnement scolaire global, la motivation des enseignants et des élèves grâce à une disponibilité accrue du matériel scolaire, ainsi que l'entretien des infrastructures des écoles. Toutefois, le montant des subventions n'est pas suffisant pour réellement améliorer les conditions précaires des écoles, en particulier en zone périurbaine ou rurale.

Bien que les directives des politiques de SAE préconisent des mécanismes de prise de décision participatifs et que des structures représentatives, telles que les comités de gestion et les associations de parents d'élèves, sont globalement mises en place, la recherche a révélé que la dynamique participative au sein des écoles est peu développée. Les directeurs d'école monopolisent généralement la gestion des fonds, en particulier à Haïti et en RDC. Quant aux enseignants et aux parents, ils jouent un rôle très limité dans les processus de prise de décision, ce qui peut s'expliquer par un faible sentiment de compétence par rapport aux directeurs d'écoles, de qui dépend grandement la mise en place d'une dynamique participative. Il s'y ajoute aussi l'absence de stratégies de sensibilisation sur le rôle qu'ils peuvent jouer dans la gestion des subventions.

La contribution des politiques de SAE à l'amélioration de l'efficacité administrative est également limitée. Bien que certaines subventions soient transférées directement sur les comptes des écoles, il ne s'agit pas d'une pratique systématique, les services bancaires étant onéreux et limités en couverture. La contribution des SAE à l'autonomie des écoles est variable selon les pays et les politiques de subvention. Les domaines de dépenses et le choix des fournisseurs des écoles sont parfois imposés, comme à Madagascar, en RDC et au Togo. Dans les quatre pays, le décaissement des fonds accuse par ailleurs des retards qui perturbent le fonctionnement des écoles. Ces retards, combinés à l'insuffisance des montants des subventions, obligent les écoles à élaborer des stratégies pour assurer leur fonctionnement, comme le recours aux cotisations parentales ou le préfinancement par certains directeurs.

Les mécanismes de pilotage et de contrôle de l'utilisation des subventions prévus dans les documents de politiques ne sont pas toujours respectés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des écoles. Au sein des écoles, ceci est lié à la faible participation d'acteurs autres que le directeur de l'école et le président du comité de gestion. La recherche révèle toutefois une forme de contrôle social informel exercé dans certaines écoles par les parents, les enseignants et les membres des communautés locales. Les acteurs extérieurs n'exercent pas de contrôle systématique et, lorsqu'il existe, ce contrôle se limite à la vérification de pièces administratives, sans que les écoles bénéficient d'un suivi sur la manière dont les subventions sont gérées et utilisées. Les visites d'écoles sont très limitées à cause des contraintes géographiques et financières rencontrées par les bureaux locaux d'éducation, et les sanctions prévues

en cas de non-respect des objectifs fixés par les SAE ne sont pas toujours épliquées par les membres de la communauté éducative.

Les résultats de la recherche permettent d'identifier des éléments importants à prendre en considération afin d'assurer une cohérence entre les objectifs de la politique, sa conception et sa mise en œuvre. Les objectifs liés à l'accès, l'équité, la qualité et l'efficacité administrative ont en effet des incidences différentes sur les formules de financement, les mécanismes de distribution et l'utilisation normale des fonds. Une attention particulière doit être portée au processus de consultation des bénéficiaires de ces politiques, ainsi qu'à la communication et à la dissémination des informations, afin de garantir une appropriation des objectifs et des mécanismes de mise en œuvre. Le renforcement des capacités des acteurs et l'amélioration des processus participatifs sont tout aussi importants pour garantir une gestion efficace et inclusive des subventions. Enfin, un pilotage régulier de l'utilisation de la subvention doit permettre d'identifier les problèmes soulevés par les écoles et d'adopter des mesures correctives afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques de SAE.

En conclusion, si les politiques de subventions n'atteignent pas complètement leurs objectifs en raison d'une formulation ambitieuse et parfois inadaptée aux réalités locales, elles apparaissent toutefois comme un outil prometteur en faveur de l'allègement de la charge financière des familles et de l'amélioration des conditions de fonctionnement des écoles.

Introduction

Pourquoi étudier les subventions aux écoles ?

Une importante réforme de la gestion de l'éducation est en cours dans un nombre de plus en plus grand de pays. Les écoles, naguère pas ou peu impliquées dans la gestion financière de leurs propres subventions, ont aujourd'hui accès à des fonds alloués par le gouvernement central. Si cette pratique n'a rien de nouveau dans les pays de l'OCDE, elle n'est pas loin d'être révolutionnaire dans de nombreux pays en développement car elle rompt avec une tradition de centralisation des décisions et de contrôle des ressources financières.

Ces politiques de subvention aux écoles (SAE) ont généralement été lancées pour accompagner la mise en place de la gratuité de l'école et pour compenser la perte de revenus due à la suppression des frais de scolarité. En outre, ces subventions sont censées offrir au moins quatre avantages :

- moins de bureaucratie, afin de réduire les délais pour obtenir du matériel scolaire ou des financements provenant des échelons supérieurs de l'administration ;
- des dépenses plus judicieuses, avec des décisions pertinentes prises par les acteurs scolaires du niveau opérationnel plutôt que par des organismes centraux moins au fait des besoins ou des priorités des écoles ;
- des versements directs : les écoles disposent de l'intégralité des fonds ayant transité au niveau des différents échelons administratifs (région, district) ;
- davantage d'équité si des montants plus élevés sont alloués aux écoles défavorisées, par exemple celles situées dans des zones pauvres et difficiles d'accès et celles caractérisées par un nombre élevé d'orphelins ou par une grande disparité entre les sexes.

En d'autres termes, les SAE ont pour but de favoriser l'accès à une éducation équitable et de qualité. Cependant, l'écart entre la conception et la mise en œuvre de la politique peut être considérable, et la simple existence des subventions aux écoles ne garantit en aucune manière la réalisation de ces objectifs. À ce jour, il existe peu d'études portant sur l'utilisation réelle de ces subventions par et dans les écoles.

Afin de déterminer dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre des politiques de SAE permettent d'atteindre leurs objectifs,

l'Institut international de planification de l'éducation (IIEP) de l'UNESCO a lancé un programme de recherche approfondi en 2010.

L'étude porte sur une source de financement spécifique: les subventions aux écoles provenant du gouvernement central. Quatre critères ont été pris en compte pour déterminer l'inclusion d'une subvention dans la recherche :

- Les financements doivent être versés par le gouvernement central dans le cadre d'une démarche systématique.
- L'établissement scolaire doit être le bénéficiaire de ces financements.
- Les subventions doivent arriver sous la forme d'un financement réel (de l'argent ou une autorisation de le dépenser) et non de ressources matérielles.
- L'établissement scolaire doit jouir d'une certaine autonomie concernant l'utilisation de ces financements.

Deux examens documentaires, fondés sur les publications existantes, ont examiné les expériences de divers pays en matière d'élaboration d'une politique de subvention aux écoles. Le premier portait sur le Ghana, l'Indonésie, le Lesotho, le Nicaragua et le Sri Lanka (Deffous, De Grauwe et Lugaz, 2011) et le second sur l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Lesotho, le Malawi et l'Ouganda (Prew, Msimango et Chaka, 2011). Ces examens visaient à recenser les principales problématiques liées à la conception et à la mise en œuvre des politiques de SAE dans ces pays, ainsi que d'orienter la préparation d'un cadre d'analyse pour les recherches sur le terrain.

Les deux examens mettent en évidence l'absence de documentation sur les politiques de SAE dans de nombreux pays. En y étudiant le contexte d'élaboration de ces politiques, ils soulignent le lien entre subventions aux écoles et gratuité de l'école, et recensent certains défis auxquels sont confrontés les pays au moment de mettre en œuvre les politiques de subvention, notamment les retards de versement des financements aux établissements et l'absence de capacités permettant aux écoles de gérer et d'assurer le suivi de ces fonds de manière adéquate et d'impliquer toutes les parties prenantes dans ce processus (Prew, Msimango et Chaka, 2011, p. 28-29).

Par ailleurs, ils définissent une série de recommandations qui sont destinées à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques de subvention, mettant en lumière la nécessité: (i) de développer comme de mobiliser le soutien de la communauté locale

et sa participation aux processus d'élaboration et de mise en œuvre ; (ii) de porter une attention particulière aux montants et aux domaines d'utilisation des SAE dans la conception de la politique ; (iii) de réaliser une analyse préliminaire du coût de la scolarisation et du montant des contributions parentales et communautaires sur le budget de l'école ; (iv) d'élaborer des principes directeurs clairs et bien diffusés (Deffous, De Grauwe et Lugaz, 2011, p. 24-25).

Les examens concluent sur la nécessité de nouvelles recherches pour examiner de manière plus approfondie la façon dont les subventions sont utilisées en réalité dans les écoles (Prew, Msimango et Chaka, 2011, p. 29).

Dans ce contexte, l'IIEP et l'UNICEF ont organisé et coordonné des programmes de recherche approfondie en Afrique orientale et australe (Éthiopie, Kenya, Lesotho, Malawi et Ouganda) de 2010 à 2012, puis dans quatre pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique (Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu) de 2012 à 2014.

Sur la base de ces expériences réussies, l'IIEP a reçu l'appui du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), à travers son Programme d'activités mondiales et régionales, pour étendre la recherche à deux nouvelles régions, l'Amérique latine et les Caraïbes, ainsi que l'Afrique francophone. Cette publication présente les résultats de la recherche menée en 2015 et 2016 dans quatre pays francophones : Haïti, Madagascar, la République démocratique du Congo (RDC) et le Togo.

Cette étude a pour objet de comprendre la manière dont différentes écoles mettent en œuvre une politique de subvention et de déterminer son incidence réelle par rapport aux objectifs qu'elle est censée atteindre. Ces résultats devraient aider à définir des stratégies susceptibles de servir à la conception de ces politiques et d'accompagner leur mise en œuvre afin qu'elles contribuent de manière plus efficace à la réalisation de ces objectifs.

Les principales hypothèses sur lesquelles reposent cette étude et sa conception sont les suivantes :

- L'incidence finale des subventions aux écoles repose sur une série de facteurs, dont une partie est liée au processus décisionnel interne des établissements.
- La manière dont les décisions sont prises varie énormément d'une école à l'autre.

Ces hypothèses soulèvent deux questions. Tout d'abord, quels sont les différents facteurs qui influencent l'incidence qu'auront les subventions ? Ensuite, quel est le modèle de recherche le plus adapté à l'objectif de cette étude ?

Cadre d'analyse

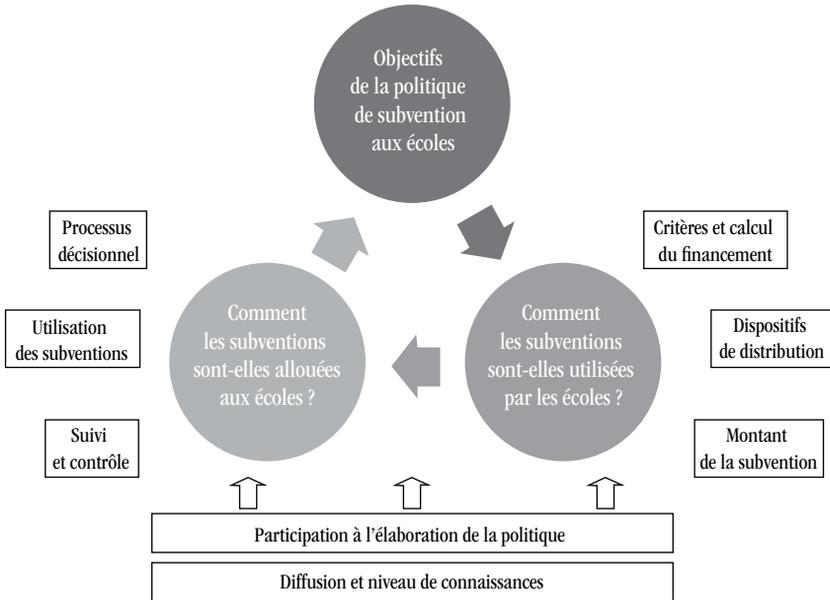
La *figure I.1* illustre le cadre d'analyse utilisé durant l'étude et résume la réponse à la première question ci-dessus. La figure montre les différents éléments qui composent le cadre directeur élaboré par chaque pays pour atteindre les principaux objectifs de la politique, notamment la manière dont les fonds doivent être octroyés et utilisés par les établissements. L'étude a pour objectif d'analyser l'interdépendance et la cohérence des différentes composantes du cadre directeur, et d'étudier l'écart éventuel entre politique et pratique, afin de répondre à ces deux questions clés : comment les politiques de subventions sont-elles conçues de manière à atteindre leurs objectifs ? Leur mise en œuvre contribue-t-elle à y parvenir ?

L'incidence des SAE dépend de la clarté de la formulation des **objectifs de la politique**. L'objectif peut se résumer à améliorer l'efficacité bureaucratique. Il peut aussi être beaucoup plus vaste et viser, par exemple, à surmonter les disparités et à renforcer l'autonomie des établissements.

Une question essentielle se pose alors : comment les financements alloués aux écoles leur permettent-ils d'atteindre ces objectifs ? Trois aspects techniques primordiaux doivent être examinés :

- Les **critères retenus dans la formule du financement**. Les financements sont-ils alloués par élève ou prennent-ils en compte les besoins des établissements ou certaines de leurs caractéristiques et leur environnement (par exemple le nombre d'élèves issus de groupes défavorisés ou le nombre d'enfants non scolarisés) ?
- Les **mécanismes de distribution des subventions**. Les fonds sont-ils versés directement sur les comptes bancaires des écoles ou transitent-ils par des organismes intermédiaires ?
- Les objectifs ont aussi une incidence sur le **montant total des subventions**. Dans de nombreuses écoles, les subventions ne constituent qu'une partie de leurs ressources financières, étant donné que les écoles continuent de percevoir des contributions de la part des parents ou reçoivent parfois des fonds de sources non gouvernementales. Il est donc essentiel d'estimer le budget global de l'école et la part représentée par les subventions.

Figure I.1 Cadre analytique : liens entre objectifs, conception et mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles



Dans chaque pays, les réglementations officielles fixent également l'utilisation que les établissements doivent faire des subventions, insistant notamment sur :

- Les acteurs qui sont impliqués dans le **processus décisionnel** concernant l'utilisation des subventions. Quel est le rôle du chef d'établissement, des enseignants, des parents, des élèves ? La mise à disposition de ces subventions mène-t-elle à un processus décisionnel participatif qui implique les enseignants, les parents et la communauté locale ? Améliore-t-elle l'ensemble des relations au sein de la communauté scolaire ?
- **L'utilisation des subventions** par les écoles. Les fonds doivent-ils être utilisés pour des acquisitions spécifiques, ou les établissements sont-ils libres de les utiliser comme ils l'entendent ? À quelle hauteur les écoles sont-elles plafonnées ou limitées à cet égard ? En quoi ces orientations contribuent-elles à la réalisation des objectifs de la politique ? Ces fonds sont-ils utilisés pour l'achat de matériels ou le financement d'activités ayant une incidence sur la qualité de l'éducation ? Sont-ils davantage utilisés dans l'intérêt des enseignants, des élèves ou de ces deux groupes ? Les besoins spécifiques des

- groupes défavorisés dans l'école, comme les orphelins ou les élèves pauvres, sont-ils pris en compte ?
- Les **dispositifs de suivi et de contrôle** en matière d'utilisation des subventions. Quels sont les acteurs impliqués dans ces processus, au sein des établissements et à l'extérieur ? Quels sont les outils utilisés : rapports financiers simples ou audits approfondis comprenant une étude d'impact. En ce qui concerne les retours d'information, quelles sont les informations transmises à l'établissement sur l'utilisation de la subvention, après le suivi et le contrôle ? Quelles sont les sanctions prises en cas d'utilisation inefficace, incomplète ou injustifiée de la subvention ?

Dans l'ensemble, deux éléments principaux ont une incidence sur l'efficacité et la réussite de la mise en œuvre de la politique : la dimension participative du processus d'élaboration et la dissémination de la politique. La participation des principaux bénéficiaires de la politique est susceptible d'améliorer sa pertinence par rapport à leurs besoins, à leurs contextes spécifiques et, en fin de compte, à leur appropriation de cette politique. La dissémination, par le biais de la communication et de la formation, permet de s'assurer que les parties prenantes ont les connaissances nécessaires pour remplir efficacement leur rôle, ce qui constitue un aspect clé du cadre de responsabilisation.

Cette combinaison complexe nous amène à la dernière question, fondamentale : quelle est l'**incidence des subventions** sur les principaux objectifs de la politique ? Il s'agit ici à la fois des objectifs explicites et des résultats plus larges qui, selon la documentation existante, peuvent être le fruit d'une politique de subvention.

Mise en œuvre de l'étude

L'incidence et l'efficacité des politiques de SAE dépendent aussi des processus internes aux établissements, et ceux-là peuvent varier considérablement d'une école à l'autre. Par conséquent, l'utilisation et l'utilité des subventions diffèrent également selon les établissements. Ce constat a des implications dans les recherches sur ce sujet.

Tout d'abord, il importe de visiter les établissements scolaires afin de comprendre la manière dont sont prises les décisions, le rôle endossé par les différents acteurs, les connaissances et la compréhension qu'ils ont de la politique, et l'identité de la personne responsable des décisions. Ces sujets sont complexes et épineux, et requièrent ainsi des recherches qualitatives approfondies sur le fonctionnement des

écoles plutôt qu'une étude des documents de politique ou une rapide enquête menée à distance.

Deuxièmement, l'étude ne peut pas se limiter aux avis exprimés par quelques acteurs de l'école. Rendre compte de la diversité des points de vue de ces acteurs, qui ont sans doute un niveau inégal de connaissances et de compréhension de la politique, est capital. Il est donc essentiel de s'entretenir avec des groupes variés, comprenant des chefs d'établissement et des élèves, en passant par les enseignants et les parents.

Enfin, la décision d'examiner chaque école de manière approfondie, au moyen de longs entretiens détaillés et de missions d'observation, restreint inévitablement le nombre d'établissements étudiés. Par conséquent, le projet de recherche a ciblé 15 écoles dans chaque pays. Les établissements ont été choisis entre deux à cinq districts, de manière à étudier également le rôle joué par les bureaux de district. La section qui suit fournit des détails sur le groupe d'écoles étudié.

Plusieurs critères ont été pris en compte pour l'identification des quatre pays francophones : (i) l'appui technique et financier du GPE ; (ii) l'existence d'une politique de subventions aux écoles appliquées depuis plusieurs années permettant de conduire un examen de sa mise en œuvre par les écoles ; (iii) des contextes de développement socio-économiques similaires et une langue commune ; (iv) une taille et des localisations différentes en Afrique francophone et aux Caraïbes afin de comprendre au mieux la diversité des défis et des options politiques.

Dans chaque pays, l'étude a été entreprise par une équipe nationale menée par un chercheur expérimenté d'un institut ou d'une université nationale de recherche et de formation, et composée d'un ou de deux chercheurs supplémentaires du même institut ou de la même université. L'équipe nationale était également constituée d'un représentant du ministère de l'Éducation et d'un représentant du ministère des Finances. Les représentants des ministères ont participé à la préparation du plan de mise en œuvre de l'étude en recensant les critères de sélection pour le groupe d'écoles et en formulant des observations sur les rapports de recherche. La composition des équipes visait à faciliter la mise en œuvre de la recherche et à faire le lien entre la recherche et l'élaboration des politiques.

En raison des disparités de contexte, il était essentiel d'élaborer un cadre d'analyse bien conçu et testé avec soin. Le cadre d'analyse et les outils de recherche ont été testés et adaptés lors d'un atelier technique réunissant les équipes nationales et organisé à Madagascar en octobre

2015, avant le lancement de la recherche dans les quatre pays. À partir des enquêtes de terrain, les équipes nationales ont produit chacune 15 monographies d'écoles, un rapport d'analyse quantitative et une synthèse nationale compilant les principaux résultats de la recherche.

L'utilisation d'un cadre d'analyse commun aux quatre pays permet de mettre en évidence des similitudes et des différences instructives entre ces quatre pays, et d'arriver à des conclusions utiles au-delà de ces contextes spécifiques.

Les principaux modes de collecte de données utilisés pendant l'étude sont les suivants :

- **Entretiens** avec une large palette d'acteurs : chefs d'établissement, groupes d'enseignants, parents, élèves, membres des comités de gestion de l'école (CGE) et des associations de parents d'élèves (APE), fonctionnaires des bureaux locaux d'éducation (inspecteurs, comptables). Au total, 60 écoles ont été étudiées et 1 054 acteurs interrogés.
- **Consultation de documents**, notamment les documents officiels de politique relatifs à l'encadrement des SAE de chaque pays et les rapports sur des indicateurs de l'éducation de base et la gestion financière des établissements enquêtés sur le terrain (par exemple, livres comptables et rapports financiers). En outre, le personnel de chaque école a complété un profil de l'établissement, rassemblant les principales données éducatives et financières sur ce dernier. Toutefois, toutes les écoles n'ont pas toujours été en mesure de fournir un profil et des rapports, en particulier à Haïti et en RDC, où les données ne sont pas systématiquement compilées au niveau des écoles et des bureaux locaux d'éducation. La recherche s'est alors davantage appuyée sur les données qualitatives obtenues à travers les entretiens et les visites d'écoles.
- **Observation** de l'utilisation des subventions, de la qualité des infrastructures de l'école, des relations entre les acteurs scolaires ainsi que des informations disponibles et diffusées au sein de l'école.

Des données quantitatives ont par ailleurs été recueillies auprès d'un plus grand nombre d'écoles dans les districts couverts par la recherche. Il s'agissait notamment du montant total des ressources utilisées dans chaque établissement, du montant des subventions perçues au fil des ans et des grands postes de dépense. À Haïti, en RDC et au Togo, les rapports financiers des écoles n'étaient pas toujours

disponibles au niveau des bureaux locaux d'éducation, ce qui a limité la portée de l'analyse quantitative.

Le groupe d'écoles étudiées

Les critères de sélection des écoles ont été définis lors de l'atelier technique préparatoire organisé en octobre 2015, à Madagascar. Le but était de garantir la diversité des écoles visitées dans le cadre de la recherche. Cinq à six écoles dans trois districts ou régions de chaque pays ont été identifiées pour l'analyse. Les écoles étudiées ont été choisies en tenant compte de leur localisation (zone urbaine ou rurale), de leur environnement socio-économique, de leur taille et, dans les cas d'Haïti et du Togo, du régime de gestion de l'école. Les paragraphes suivants expliquent comment les groupes d'écoles ont été identifiés dans chaque pays. Pour garantir l'anonymat, les noms des écoles ont été remplacés par des noms fictifs.

Tableau I.1 Caractéristiques des écoles étudiées à Haïti, en fonction de la localisation, du type d'école et de l'effectif, 2015/2016

Région	Localisation	École	Type d'école	Effectif
District de Port-au-Prince	Urbain	#1	Privée	187
		#2	Publique	470
		#3	Privée	102
		#4	Privée	127
		#5	Privée	121
District de Carrefour	Urbaine	#6	Privée	177
	Semi-urbaine	#7	Publique	269
		#8	Privée	282
	Semi-rurale	#9	Privée	128
		#10	Publique	513
District de Cabaret	Urbaine	#11	Publique	251
		#12	Privée	155
	Semi-rurale	#13	Privée	186
		#14	Privée	177
		#15	Privée	65

À Haïti, la recherche a été conduite dans trois districts scolaires situés dans le département de l'Ouest. Les 15 écoles étudiées se répartissent dans des zones urbaines, semi-urbaines et semi-rurales, et dans des contextes socio-économiques précaires. Dans chacun des trois districts, une école publique et quatre écoles non publiques de taille différente ont été sélectionnées afin de refléter l'architecture du système scolaire haïtien, où les écoles publiques sont minoritaires. Les écoles sont toutes bénéficiaires de la subvention du Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire (PSUGO).

Les turbulences sociopolitiques entre les deux tours des élections présidentielles, entre novembre 2015 et février 2016, a empêché le déroulement de la mission pilote initialement prévue avec l'IPE et a rendu difficile l'accès à certaines écoles. Il explique également le nombre réduit d'entretiens effectués dans chaque école (en moyenne cinq).

Tableau I.2 Caractéristiques des écoles étudiées à Madagascar, en fonction de la localisation et de l'effectif, 2015/2016

Région	Circonscription scolaire (CISCO)	Localisation	École	Effectif
Antsinanana	Toamasina I	Urbaine	#1	520
			#2	1 606
		Semi-urbaine	#3	790
			#4	660
			#5	445
Haute Matsiatra	Fianarantsoa I	Urbaine	#6	1 030
			#7	ND
		Semi-urbaine	#8	271
			#9	504
		Rurale	#10	448
Itasy	Soavinandriana	Urbaine	#11	270
			#12	409
		Semi-urbaine	#13	407
			#14	202
		Rurale	#15	288

Note : ND= Non disponible.

À Madagascar, les 15 écoles publiques identifiées par l'équipe de recherche nationale appartiennent à trois circonscriptions scolaires (CISCO) différentes, réparties dans trois régions. La localisation a été prise en compte dans le choix des CISCO. Les écoles couvertes bénéficient des deux types de subventions existant à Madagascar : la Caisse école (CE) et les SAE.

Tableau I.3 Caractéristiques des écoles étudiées en RDC, en fonction de la localisation, du régime de gestion et de l'effectif, 2015/2016

Région	Localisation	École	Régime de gestion	Effectif
Province de Kinshasa	Urbaine	#1	Public non mixte, conventionné catholique	490
		#2	Public	220
	Semi-rurale	#3	Public, conventionné Kimbanguiste	796
		#4	Public	662
Province du Kongo Central	Semi-urbaine	#5	Public	1 182
		#6	Public, conventionné protestante	408
	Semi-rurale	#7	Public, conventionné catholique	596
		#8	Public	1 217
		#9	Public, conventionné catholique	508
Province du Kwango	Urbaine	#10	Public, conventionné catholique	9 410
		#11	Public	253
	Semi-urbaine	#12	Public	438
		#13	Public	355
	Semi-rurale	#14	Public, conventionné kimbanguiste	728
		#15	Public	968

En RDC, les écoles sélectionnées pour la recherche se situent dans trois provinces administratives différentes : Kinshasa, le Kongo Central (auparavant Bas-Congo) et le Kwango (auparavant Bandundu)¹. Dans ces deux dernières provinces, les écoles ont été sélectionnées dans un rayon de 100 kilomètres autour de Kinshasa pour des raisons d'accessibilité pour les chercheurs. Ce sont toutes des écoles primaires publiques mécanisées, c'est-à-dire fonctionnant avec des enseignants fonctionnaires. Elles ont été sélectionnées selon la différence de régime de gestion afin de représenter la diversité du système éducatif congolais : sept écoles publiques non conventionnées, cinq écoles publiques catholiques conventionnées, deux écoles publiques kimbanguistes conventionnées et une école publique protestante. Les écoles se situent dans des contextes socio-territoriaux diversifiés (écoles urbaines, à la périphérie et en milieu rural). Elles bénéficient toutes de la subvention de l'État appelée Frais de fonctionnements (FF), ainsi que des subventions octroyées dans le cadre du Projet d'urgence et de réhabilitation urbaine et sociale (PURUS) de 2008 à 2012, puis du Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation (PARSE) de 2012 à 2014.

Au Togo, l'équipe de recherche a sélectionné 15 écoles primaires publiques réparties dans trois régions et six Inspections de l'enseignement préscolaire et primaire (IEPP), en tenant compte de la localisation de l'école (urbaine, semi-urbaine ou rurale) et du type de subvention. Ainsi, les écoles sont toutes bénéficiaires de la subvention de l'État et dix d'entre elles ont également reçu la subvention de fonctionnement du Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI).

1. Le nom de certaines provinces de la RDC a changé en 2015, suite à un redécoupage administratif.

Tableau I.4 Caractéristiques des écoles étudiées au Togo, en fonction de la localisation, du type de subvention perçu et de l'effectif, 2015/2016

Région	Localisation	École	Type de subvention	Effectif
Lomé-Golfe	Urbaine	#1	État + PERI	277
		#2	État + PERI	429
	Semi-urbaine	#3	État	397
Maritime	Urbaine	#4	État + PERI	309
	Semi-urbaine	#5	État + PERI	340
		#6	État + PERI	267
	Rurale	#7	État	203
		#8	État	297
Plateaux	Urbaine	#9	État + PERI	306
		#10	État + PERI	235
	Semi-urbaine	#11	État + PERI	314
		#12	État	233
	Rurale Urbaine	#13	État + PERI	265
		#14	État + PERI	268
		#15	État	227

Structure et objectifs du présent ouvrage

Cette publication présente les principales conclusions de l'étude menée de 2015 à 2016 à Haïti, à Madagascar, en République démocratique du Congo et au Togo. Elle recense et synthétise les principales caractéristiques des politiques de SAE des quatre pays, en mettant l'accent sur leurs conceptions et leurs mises en œuvre au niveau des écoles, ainsi que sur leurs contributions à l'atteinte des objectifs de ces politiques.

Tout au long du rapport, les témoignages d'acteurs scolaires interrogés pendant l'étude sont régulièrement cités. Les données quantitatives collectées étant limitées, la recherche s'appuie davantage sur des données qualitatives reflétant leurs opinions et perceptions au sujet d'une politique dont ils sont les bénéficiaires.

Après une brève présentation des quatre pays étudiés (*chapitre 1*), les chapitres suivants traitent des questions fondamentales liées à la conception et à la mise en œuvre des politiques de SAE dans ces pays :

- les objectifs des politiques de SAE (*chapitre 2*) ;
- le processus d'élaboration et de dissémination des politiques de subvention (*chapitre 3*) ;
- les critères et les dispositifs d'allocation des subventions (*chapitre 4*) ;
- la disponibilité des ressources au sein des écoles, avec un accent sur la part des subventions dans le budget des établissements (*chapitre 5*) ;
- les acteurs de l'école impliqués dans le processus décisionnel sur l'utilisation des SAE (*chapitre 6*) ;
- l'utilisation des SAE (*chapitre 7*) ;
- les mécanismes de pilotage et de contrôle de l'utilisation des SAE (*chapitre 8*).

Chapitre 1.

Haïti, Madagascar, République démocratique du Congo et Togo : vue d'ensemble

1.1 Des contextes variés mais des défis éducatifs similaires

La recherche a pour objet l'étude des politiques de subventions aux écoles (SAE) dans quatre pays francophones : Haïti, Madagascar, la République démocratique du Congo (RDC) et le Togo. Bien que présentant des caractéristiques communes, ces États présentent néanmoins de situations hétérogènes.

Sur le plan géographique, Madagascar, le Togo et la RDC se situent en Afrique, et Haïti aux Antilles. La RDC s'étend sur un vaste territoire d'Afrique centrale, dont une grande partie est couverte par des forêts. Il s'agit d'un pays dont la densité de population est faible lorsqu'il est comparé au Togo, petit pays d'Afrique de l'Ouest, comme le montrent les données du *tableau 1.1*. Haïti et Madagascar sont des îles. Leur densité de population varie également : en 2014, Haïti comptait 384 habitants au kilomètre carré et Madagascar 41. Plus de la moitié de la population de la RDC, du Togo et de Madagascar vivait en milieu rural en 2014. Cette proportion est moins élevée en Haïti, où elle concerne 43 % de la population à la même date².

Sur le plan politique, ces quatre États sont d'anciennes colonies. Le Togo, la RDC et Madagascar sont indépendants depuis 1960, tandis que l'indépendance d'Haïti est plus ancienne, datant de 1804.

Les contextes économiques de ces pays présentent également des variations. Ainsi, en 2014, la croissance économique d'Haïti était de 2,7 % et celle de Madagascar de 3,3 %. Ces taux sont faibles comparés à ceux que connaissent le Togo (5,7 %) et la RDC (9 %) à la même époque (*tableau 1.1*). L'agriculture occupe une place importante dans l'économie du Togo, où elle représentait 41,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2014 contre 21,2 % en RDC et 26,5 % à Madagascar³.

2. *Source* : Banque mondiale, 2016 : www.donnees.banquemondiale.org

3. *Source* : *ibid.*

En matière de développement social, les habitants de Madagascar ont une espérance de vie à la naissance de 65 ans contre 58 à 62 ans dans les autres pays. Haïti possède un Indice de développement humain (IDH) qui le place au 163^e rang en 2014, l'IDH de Madagascar se situe au 154^e rang, celui de la RDC au 176^e rang et du Togo au 162^e rang.

Tableau 1.1 Statistiques générales : Haïti, Madagascar, RDC et Togo (2014)

	Haïti	Madagascar	RDC	Togo
Population (nombre)	10 572 029	23 571 713	74 877 030	7 115 163
Densité de la population (nombre d'habitants au kilomètre carré)	384	41	33	131
Population vivant en milieu rural (%)	43	66	58	61
Espérance de vie à la naissance (nombre d'années)	62 (2013)	65 (2013)	58 (2013)	59 (2013)
Ratio de la population pauvre en fonction du seuil de pauvreté nationale (%)	58,5 (2012)	75,3 (2010)	63,6 (2012)	58,7 (2011)
IDH	163 ^e rang	154 ^e rang	176 ^e rang	162 ^e rang
PIB par habitant (USD courants)	824,2	449,4	442,3	635,0
Croissance annuelle du PIB (%)	2,7	3,3	9	5,7
Part de l'agriculture dans le PIB (%)	ND	26,5	21,2	41,7

Note: ND= Non disponible.

Sources : Banque mondiale, 2016 ; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2016 (pour l'IDH).

En ce qui concerne l'éducation, les taux bruts de scolarisation au primaire sont supérieurs à 100 % et ont augmenté entre 2012 et 2014 dans l'ensemble des pays, comme le montre le *tableau 1.2*. En 2014, Haïti possédait le taux le plus haut avec 175,3 % et la RDC, le plus bas avec 107 %. Pour ce qui est du secondaire, les données qui concernent le Togo, Madagascar et la RDC montrent que les taux bruts de scolarisation sont plus faibles.

Dans les quatre pays, les filles sont un peu moins représentées que les garçons dans les écoles primaires. Ainsi, en 2014, Madagascar avait le

plus fort taux d' enrôlement de filles en primaire, avec 49,7 %, et la RDC la plus faible, avec 47,3 %.

S'agissant du nombre d'élèves par maître au niveau du primaire, les statistiques indiquent que Madagascar avait le ratio le plus élevé en 2014, avec un maître pour 41,7 élèves en moyenne, suivi du Togo avec un maître pour 41,1 élèves, et de la RDC avec 35,3. Haïti a le ratio le plus bas en 2014, avec un maître pour 29,5 élèves.

Enfin, Haïti avait un taux brut d'achèvement du cycle primaire supérieur à 100 % en 2014. Ce chiffre a atteint 85,11 % au Togo et 67,6 % à Madagascar. En RDC, ce taux avait tendance à décroître légèrement entre 2012 et 2013, passant de 67,8 à 68,8 %.

Tableau 1.2 Données sur l'éducation à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo (2014)

	Haïti	Madagascar	RDC	Togo
Taux brut de scolarisation au primaire (%)	175,3	146,7	107	125,1
Taux brut de scolarisation dans le secondaire (%)	ND	38,4	43,5	ND
Pourcentage de filles scolarisées au primaire (%)	49	49,7	47,3	48,4
Indice de parité entre les sexes (IPS)	ND	1	0,91	0,94
Ratio élèves par maître au niveau du primaire	29,5	41,7	35,3	41,1
Taux brut d'achèvement de l'école primaire (% du groupe d'âge pertinent)	108,4	68,8	66,8 (2013)	85,11

Note: ND= Non disponible.

Source: UNESCO, 2016: data.uis.unesco.org/?lang=fr

1.2 Quatre modèles de décentralisation

Haïti

Haïti a accédé à l'indépendance en 1804. La structuration de l'État haïtien a consisté à réinventer un État calqué sur l'organisation administrative du modèle colonial, avec la tentative d'un pouvoir central fort ayant une emprise sur une population à l'époque dispersée et désorganisée sur le territoire (Dorner, 1998). L'institutionnalisation des structures

publiques et du champ politique ont été difficiles et ont souffert de dysfonctionnements et de carences profondes (Mérion, 1998). Au cours du XIX^e siècle, les tentatives de centralisation sur Port-au-Prince ont été permanentes, mais les villes portuaires se sont affirmées simultanément, créant de fortes identités régionales remettant régulièrement en cause ce centralisme. Les efforts d'unification et de réglementation ont été compliqués. L'État haïtien s'est réduit pendant longtemps sur le plan territorial à la capitale, Port-au-Prince, et ses environs (Mérion, 1998). Ce n'est que sous l'occupation américaine, qui débuta en 1915, que la centralisation du pouvoir est devenue effective, avec la diminution du pouvoir des provinces. Sous la dictature duvaliériste, un objectif de décentralisation a émergé à partir de la fin des années 1950 et duré jusqu'à 1986. C'est dans les années 1970 que la politique de décentralisation a véritablement commencé (USAID, 2006). Mais la déconcentration des pouvoirs vers les échelons inférieurs n'a pas été réellement effective et a empêché un développement administratif des espaces ruraux.

En 1986, la chute de Jean-Claude Duvalier s'est accompagnée de profondes transformations de l'État (Dorner, 1998) et d'une remise en cause générale du système politique. Un an après, la constitution approuvée par référendum a instauré une nouvelle République. Cette refondation de l'État s'est appuyée sur deux piliers essentiels : la démocratie et la décentralisation. Toutefois, la politique de décentralisation instaurée par la Constitution de 1987 ne sera appliquée qu'après les élections de 1996, en raison d'une instabilité politique chronique marquée par des coups d'État successifs de 1986 à 1996. Les collectivités ont commencé à disposer à partir de 1996 d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière. Toutefois, la plus forte préoccupation de l'État restait de maintenir la cohésion nationale à travers un centralisme encore fort, malgré les tentatives simultanées de transférer un certain nombre de compétences aux collectivités locales.

Le séisme de 2010 est intervenu dans un contexte d'affaiblissement récent de l'État haïtien, confronté à une crise sociale et politique depuis 2004, assortie d'une série de catastrophes naturelles qui avaient frappé l'île en 2008. Les structures et l'organisation de l'État haïtien ont été davantage affaiblies par le séisme. Malgré l'existence d'un mandat juridique de la décentralisation depuis la constitution de 1987, accordant certains droits, obligations et mécanismes de planification locale aux communes d'Haïti, ni un processus de planification véritablement inclusif de l'échelon local, ni le rôle des collectivités locales n'ont été

actualisés depuis (Edquist, 2013). Aujourd'hui encore, le poids et la position du gouvernement central haïtien limitent la mise en œuvre d'une décentralisation tout à fait achevée et effective.

Le modèle de décentralisation haïtien actuel consacre trois niveaux de gouvernance : le département, la commune et la section communale. Chacune de ces collectivités territoriales est dirigée par un Conseil. Chaque conseil est assisté d'une assemblée. L'institution d'assemblées à chaque niveau de la collectivité est une spécificité et forme la complexité du modèle de gouvernance décentralisé haïtien. Ce système d'assemblées est pensé comme une sorte de parlement local censé faire le lien entre l'État et la société civile (Castor, 1997). Ces assemblées populaires ont pour mission d'exercer une autorité de surveillance sur chacun des niveaux de gouvernance. En réalité, la mise en œuvre de cette politique de décentralisation, ou plutôt de déconcentration, est difficile et inachevée, et fait l'objet d'un fort enjeu démocratique et politique.

En ce qui concerne le processus de décentralisation dans le secteur éducatif, il s'agit plutôt d'un modèle de déconcentration entre les structures centrales du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) et leurs structures déconcentrées :

- le plus haut niveau de gouvernance est assuré par le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) ;
- le second niveau est occupé par les Directions départementales d'éducation (DDE) ;
- les Bureaux des districts scolaires (BDS) représentent le troisième échelon, qui comprennent les inspecteurs de district et les bureaux d'inspection de zone (BIZ), qui incluent les inspecteurs de zone ;
- au niveau local, les écoles sont administrées par les équipes d'encadrement et de suivi, composées des directeurs d'école et de tous les acteurs qui assurent la gestion scolaire, c'est-à-dire le Conseil de gestion de l'école (CGE) et les associations de parents d'élèves, si elles existent et sont effectives (MENFP, 2007, *La stratégie nationale pour l'Éducation pour tous*, p. 47-53).

La gouvernance du secteur éducatif haïtien révèle d'importantes failles. Elle se caractérise par une faible capacité à assurer le pilotage du système et à exercer les fonctions de contrôle et de régulation. Mais aussi par un déficit des instruments et outils de pilotage, par une faible capacité d'intervention liée à l'insuffisance des moyens logistiques et à la faiblesse des systèmes de gestion, enfin par des dispositifs d'information et de communication relativement faibles et désarticulés entre les différents

échelons décentralisés. Les missions et attributions de certaines entités de la hiérarchie scolaire ne sont pas toujours clairement définies, ce qui fait obstacle à une bonne compréhension des rôles et missions de chacun des différents responsables (MENFP, 2007).

Madagascar

Madagascar a accédé à l'indépendance en 1960. Après la révolution socialiste des années 1970 et deux décennies d'instabilité, le pays s'est engagé dans les années 1990 dans une transition démocratique et une ouverture économique, mais les crises politiques successives ont empêché la mise en place d'une décentralisation parfaitement achevée.

En 1992, l'échec économique du modèle socialiste a conduit à l'insatisfaction populaire et à des troubles, aboutissant à un référendum sur une nouvelle constitution instaurant un régime parlementaire. La transition vers la démocratie a permis de faire les premiers pas vers un processus de décentralisation, avec des élections au niveau des communes en 1995. Les changements en faveur de la décentralisation ont été parfois brusques, révélant un manque de consensus sur le degré approprié et la nature de la délégation des pouvoirs du centre vers les niveaux inférieurs (Keener et Brinkerhoff, 2003). La stratégie de décentralisation a placé les communes au cœur de la dynamique, tout en accroissant la présence des administrations centrales sur le terrain au moyen de la déconcentration administrative. Au niveau provincial et communal, le gouvernement central a continué d'assurer la majorité des fonctions exécutives des instances décentralisées, même après leur mise en place. En 1996, le nouveau gouvernement élu de Didier Ratsiraka a été partisan de l'autonomie provinciale et l'instigateur d'une réforme constitutionnelle en 1998. Six provinces autonomes avec des gouverneurs élus ont été créées, mais c'est seulement après l'élection présidentielle de 2001 qu'elles sont devenues effectives. La santé et l'éducation ont été les premiers services décentralisés, dont les provinces ont dû dès lors assurer les prestations (Keener et Brinkerhoff, 2003).

La constitution de 1992 a jeté les bases d'un glissement vers la décentralisation et la gestion locale des services. Les communes et leurs gouverneurs ont dès lors constitué l'unité de base du maillage décentralisé, mais leur autonomie financière et opérationnelle est restée très incertaine. En 2002, la contestation des résultats des élections présidentielles par les deux principaux candidats a entraîné une crise politique ainsi que plusieurs mois de troubles civils et de perturbations

économiques, créant un vide stratégique dans la politique de décentralisation (Banque mondiale, 2004). Aujourd'hui, Madagascar reste un pays très centralisé au plan de l'administration et des finances publiques (Banque mondiale, 2004).

Les règles régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées sont encadrées par l'article 88.4 de la Constitution du 11 décembre 2010. La gestion interne des Collectivités territoriales décentralisées est encadrée par la Loi organique n° 2014-018 régissant leurs compétences ainsi que leurs modalités d'organisation et de fonctionnement. Cette loi instaure quatre niveaux de gouvernance : l'État central, les provinces autonomes, les régions et les communes, qui se répartissent les tâches du développement territorial économique et social. La gestion du système de l'éducation publique s'organise selon le partage des responsabilités entre les niveaux suivants :

- Au niveau central, le ministère de l'Éducation nationale est chargé de mettre en œuvre la politique nationale.
- Au niveau régional, la Direction régionale de l'éducation nationale (DREN) compte 22 directeurs régionaux nommés. Sous leur tutelle travaillent 111 chefs de circonscriptions scolaires (CISCO) et environ 1 700 chefs des zones administratives et pédagogiques (ZAP).
- Au niveau local, les chefs de circonscriptions sont secondés par les équipes d'encadrement et de suivi, composées des directeurs d'école et de tous les acteurs qui assurent la gestion des établissements et des écoles. Elles agissent grâce à la collaboration de différents partenaires, tels que le Conseil de gestion de l'école⁴ et l'association de parents d'élèves⁵, ou encore les organisations non gouvernementales (ONG) (Ranaivo, 2007).

République démocratique du Congo

La RDC a accédé à l'indépendance en 1960. Par la suite, le pays a traversé plusieurs décennies de crises sociopolitiques et de régimes autoritaires. Le 18 février 2006, la RDC a adopté une nouvelle Constitution qui rompt avec la centralisation du pouvoir en vigueur jusqu'alors, établissant la décentralisation comme mode de gestion du territoire [RDC et Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2007].

4. Ou FEFFI selon l'acronyme malgache correspondant (anciennement FAF, avant l'année 2015).
5. Ou FRAM selon l'acronyme malgache correspondant.

La Constitution et deux lois organiques adoptées en 2008 (Englebert, 2012) ont édicté trois niveaux de gouvernance : l'État central, les provinces et les Entités territoriales décentralisées (ETD) (Ngokoso, 2014). Ces dernières comprennent la ville, la commune, le secteur et la chefferie (RDC et PNUD, 2007). Si les ETD s'administrent librement et gèrent de manière autonome leurs ressources⁶, les provinces ont une plus grande autonomie. Elles disposent de 29 compétences exclusives dont la santé, l'éducation et la fonction publique provinciale, et partagent 25 compétences avec le niveau central (Englebert, 2012). La RDC compte actuellement 26 provinces, dont la ville-province de Kinshasa, la capitale. Votée en février 2006, cette nouvelle organisation territoriale devait prendre effet dans les trois ans suivant l'installation effective des institutions politiques prévues par la Constitution (article 226). C'est seulement depuis juin-juillet 2015 que les nouvelles provinces sont en place. Elles sont administrées par des assemblées provinciales composées de députés provinciaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct ou cooptés. Ces députés élisent à leur tour le Gouverneur et le vice-Gouverneur de la province (Pollet-Panoussis, 2008).

La gestion du secteur de l'éducation publique est partagée entre les niveaux suivants :

- Au niveau central, trois ministères clés sont chargés de l'éducation. Il s'agit du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (MEPSP), du ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire (MESU) et du ministère des Affaires sociales (MAS). Ce dernier est notamment chargé, en collaboration avec les autres, de l'éducation non formelle (ENF), c'est-à-dire du rattrapage scolaire, de l'alphabétisation des jeunes et des adultes, de l'apprentissage professionnel et de l'éducation permanente des adultes (BIE, 2010).
- Au niveau des provinces administratives, un Ministre provincial est nommé par le Gouverneur. Il est responsable devant le Parlement provincial (MEPSP, 2010).
- Le MEPSP est organisé en 30 provinces éducationnelles. Ce sont des entités de la province politico-administrative. Elles correspondent au nombre de districts que comportent les provinces administratives (Basubi, 2016). La province éducationnelle est représentée par la Direction provinciale (PROVED). À ce niveau, l'Inspection provinciale principale (IPP) est responsable du contrôle de la qualité

6. Article 3 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

de l'enseignement, de la formation continue des enseignants et de l'évaluation pédagogique (MEPSP, 2010).

- Les PROVED sont découpées en 285 divisions sous-provinciales (sous-PROVED) (Basubi, 2016). C'est à ce niveau (MEPSP, 2010) que travaillent les 385 inspecteurs de pools (INSPPOOL) (Basubi, 2016).
- Au niveau de l'école, le chef d'établissement assure la gestion courante et exécute les décisions du Conseil de gestion (BIE, 2010), dont il est le Président⁷. Le Conseil de gestion est l'organe délibérant de l'école, compétent sur les questions pédagogiques, financières et administratives. Les élèves et les parents sont impliqués dans la gestion et le développement de l'école via les comités des parents d'élèves (MEPSP, 2010) et le comité des élèves⁸.

Il faut noter que l'État confie la gestion de certaines écoles publiques à des confessions religieuses qui ont leur propre organisation administrative aux différents niveaux. La convention de 1977 et la loi-cadre de 1986 définissent l'organisation structurelle et la gestion du secteur de l'éducation en RDC, et confèrent notamment la gestion de certaines écoles publiques aux confessions religieuses signataires (MEPSP, 2010). Toutefois, la répartition des responsabilités entre l'État et les confessions religieuses reste encore mal définie aujourd'hui. En 1977, l'État a signé une convention (la Convention de gestion des écoles nationales) avec les quatre principales confessions religieuses (catholique romaine, protestante, kimbanguiste et islamique), selon laquelle celles-ci devaient se conformer aux directives du ministère de l'Éducation concernant les programmes scolaires, les normes relatives à la taille des classes, les qualifications et les salaires des enseignants, ainsi que le système d'évaluation. Une disposition importante de la convention stipule que les confessions religieuses gèrent leurs écoles bien que celles-ci soient supposées appartenir à l'État, qui détient le pouvoir organisateur. La loi-cadre de 1986 a donné au ministère de l'Éducation le pouvoir général de coordonner toutes les autorités éducatives. Toutefois, aucune référence n'y est faite aux réseaux des confessions religieuses. La convention de 1977 comporte de nombreuses failles, telle que le manque de clarté en ce qui concerne les responsabilités et obligations de chaque partie, le rôle des parents d'élèves dans la gestion des écoles (bien que des Comité de parents aient été institués), l'absence de modalités de détermination et

7. Arrêté du MEPSP n° 0799/2011 du 02/09/2011.

8. Arrêté du MEPSP n° 0310/2008 du 24/09/2008.

de perception des frais de scolarité (frais administratifs, frais de fonctionnement, frais de motivation, épreuves, construction, etc.). Mais aussi le manque de référence aux règles de gestion des écoles et des réseaux, aux procédures comptables ainsi qu'aux procédures de reporting envers les autorités et les parents d'élèves et, enfin, l'insuffisance de coordination et d'obligations vis-à-vis du ministère de l'Éducation dans la gestion des enseignants (Banque mondiale, 2008).

Togo

Le Togo a obtenu son indépendance en 1960 et s'est engagé dans les années 1990 dans un processus de démocratisation (Macé, 2004). Il a adopté des principes d'encadrement du pouvoir politique, dont la décentralisation (Pagnou, 2013).

Dans cette optique, la Constitution du 14 octobre 1992 fixe un cadre général à la décentralisation : « la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale »⁹. Elle est complétée par les lois N° 98-006 et N° 2007-011 qui organisent un transfert de compétences de l'État central vers les collectivités territoriales.

Aujourd'hui, le Togo compte cinq régions qui se subdivisent en préfectures, elles-mêmes subdivisées en communes. Ces trois niveaux s'administrent de manière autonome par le biais de conseils élus (*Columbia Gazetteer of the World Online*, 2015). Il y a deux types de communes : les rurales et les urbaines. Ces dernières regroupent un ou plusieurs cantons, tandis que les communes rurales ont pour limite territoriale un seul canton. Lomé, la capitale du pays, possède un statut particulier. Lomé est une commune qui se divise en cinq arrondissements¹⁰.

En ce qui concerne le secteur de l'éducation, il était fortement centralisé jusqu'en 1992, date à partir de laquelle le pays a adopté plusieurs normes de déconcentration et de décentralisation du pouvoir visant à moderniser et à améliorer l'administration dans le secteur (Ministère des Enseignements primaire et secondaire, 2014). En raison des dysfonctionnements liés à la très forte centralisation, un processus de déconcentration a eu lieu dans les années 1990 avec la création de directions régionales de l'éducation. Malgré les avancées réalisées dans

9. Article 141 de la Constitution de la République du Togo du 14 octobre 1992.

10. Loi N° 2007-011 du 13 mars 2007.

les années 2000 grâce à un processus de modernisation et de rénovation de l'administration, enclenché en 2002, la répartition des compétences entre le niveau central et l'échelon déconcentré est inachevée (Ministère des Enseignements primaire et secondaire, 2014).

Le renforcement des compétences des Directions régionales de l'éducation, notamment en matière de gestion du système éducatif au plan local, l'amélioration de la communication interne et externe autour des choix politiques et stratégiques qui orientent le développement du secteur de l'éducation (Ministère des Enseignements primaire et secondaire, 2014) et, enfin, l'intégration des prérogatives des acteurs locaux par les services centraux et déconcentrés de l'éducation (Coalition nationale togolaise pour l'éducation pour tous, 2011) sont les défis actuels de la déconcentration du secteur éducatif au Togo.

Aujourd'hui, les responsabilités au sein du système éducatif se répartissent comme suit :

- Au niveau central, la gestion du système éducatif est prise en charge par cinq ministères : le ministère des Enseignements primaire, secondaire et de la formation professionnelle (MEPSFP), le ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle (METFP), le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR), le ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'Alphabétisation (MASPFA), et le ministère de la Communication, de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et de la Formation civique (MCCJSFC). Au niveau de la région, il existe six directions régionales de l'éducation qui exercent leurs responsabilités sur les inspections d'éducation et tous les établissements scolaires de leur ressort territorial. Elles sont chargées de mettre en œuvre la politique nationale d'éducation¹¹. Au niveau du METFP, il existe des inspections régionales d'enseignement qui assurent elles aussi une gestion de proximité, avec le concours des conseillers régionaux et des directions des établissements (Ministère de l'Éducation nationale et recherche scientifique, 2002).
- Au MEPSFP, l'inspecteur exerce un contrôle pédagogique et administratif sur l'enseignant, ainsi qu'un contrôle administratif sur les établissements (Ministère des Enseignements primaire et secondaire, 2014) au niveau des circonscriptions pédagogiques.

11. Arrêté du ministère de l'Éducation nationale et recherche scientifique (MENRS) N°52/1997.

- Au niveau de l'école, le directeur est chargé de l'encadrement et du contrôle pédagogiques. En outre, les comités de gestion des écoles primaires (COGEP) ont été créés en 2010. Un arrêté interministériel¹² prévoit que les COGEP couvrent des missions « *d'orientation, de planification et de décision en matière de gestion administrative, pédagogique et financière* ». Les parents sont impliqués dans la gestion et le développement de l'école via les associations de parents d'élèves (APE).

12. Arrêté interministériel du ministère de l'Économie et des Finances (MEF)/ministère des Enseignements primaire, secondaire et de l'Alphabétisation (MEPSA) N° 007/2010.

Chapitre 2.

Les objectifs des subventions aux écoles

Cette étude porte sur sept politiques de SAE développées dans quatre pays d'Afrique francophone et des Caraïbes. Il s'agit du Programme de scolarisation universelle, gratuite et obligatoire (PSUGO) à Haïti, de la Caisse école (CE) et de la Subvention aux écoles (SAE) à Madagascar, des Frais de fonctionnement (FF) et du Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation (PARSE) en RDC, et de la subvention de l'État et du Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI) au Togo.

Ce chapitre vise à présenter les principales caractéristiques de ces politiques en s'attardant plus particulièrement sur leurs objectifs. Le *tableau 2.1* résume l'information qu'il contient. Les prochains chapitres de cet ouvrage analyseront comment les politiques de subventions aux écoles ont été conçues et mises en œuvre pour atteindre ces objectifs.

2.1 Sept politiques de subventions aux écoles

Cette section étudie les politiques de SAE développées dans les quatre pays, en s'intéressant aux dates d'introduction et aux contextes de leurs mises en œuvre.

À Haïti, le **Programme de scolarisation universelle, gratuite et obligatoire (PSUGO)** ou *Lekol Timoun Yo* a été lancé en 2011 pour une durée initiale de cinq ans. Introduit après le tremblement de terre de 2010, qui a particulièrement fragilisé le pays, le PSUGO apparaît comme un signe d'un réengagement de l'État dans le financement du secteur éducatif. Il vise ainsi à répondre aux problèmes relatifs à la précarité de l'offre éducative à Haïti, et comprend comme mesure principale l'abolition des frais de scolarité afin de faciliter l'accès gratuit au cycle primaire de 1,5 million d'enfants âgés de 6 à 12 ans, en 2016 (Haïti, 2007). Le PSUGO couvre toutes les écoles primaires publiques et certaines écoles non publiques, ces dernières constituant plus de 80 % des écoles primaires du pays (AlterPress, 2014). Le nombre de classes subventionnées dans les écoles privées diminue d'année en année, l'objectif étant que seules les écoles publiques continuent d'en bénéficier jusqu'en 2019 (Synthèse nationale, Haïti, p. 7).

À Madagascar, la **Caisse école (CE)**, introduite en 2002, est allouée à toutes les écoles primaires publiques (EPP) et privées

Tableau 2.1 Caractéristiques principales des politiques de SAE à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo

	Haïti	Madagascar		RDC		Togo	
Subvention	PSUGO	Caisse école	SAE	FF	PARSE/PURUS	Subvention de l'État	PERI
Introduction de la gratuité de l'éducation	2010/2011	Sans objet		Progressivement à partir de 2010/2011		2008/2009	
Introduction de la subvention	2010/2011	2002, généralisation en 2004	2007	Progressivement à partir de 2010/2011	PURUS : 2008-2012 PARSE : 2012-2014	2008/2009	2011-2015
Couverture	Écoles primaires publiques et certaines écoles primaires privées. Réduction progressive du nombre d'écoles primaires privées subventionnées jusqu'à zéro en 2019.	Écoles primaires publiques et privées jusqu'en 2009. Seulement pour les écoles publiques depuis 2010	Écoles primaires publiques dans 17 régions sur 22	Écoles primaires publiques conventionnées et non conventionnées	PURUS : écoles primaires et secondaires publiques PARSE : écoles primaires publiques	Écoles primaires publiques	Écoles primaires publiques
Objectifs officiels	Accroître l'accès à l'éducation de tous les enfants, y compris des plus vulnérables	– Alléger les charges parentales – Améliorer l'environnement d'apprentissage		– Augmenter l'accès à l'école de tous les enfants – Améliorer la qualité de l'enseignement		– Supprimer les frais de scolarité – Soutenir le fonctionnement des écoles	– Améliorer la qualité de l'éducation – Encourager une gestion participative au niveau des écoles

depuis 2004 dans le but d'alléger les frais de scolarité supportés par les parents (Madagascar, 2002). Dans un contexte où la gratuité de l'enseignement primaire n'est pas envisagée, la politique de SAE a été introduite afin d'encourager l'accès à l'éducation, fortement dégradé à la suite de la crise sociopolitique que le pays a connue en 2002. Depuis 2010, seules les écoles publiques reçoivent la subvention CE. En complément de la CE, les écoles de certaines régions bénéficient aussi des subventions allouées par les partenaires techniques et financiers. Ces fonds, regroupés sous le terme **subventions aux écoles** (SAE), sont alloués dans le cadre du Projet d'appui d'urgence au programme Éducation pour tous (PAUET) depuis 2014, et du Programme d'appui d'urgence aux secteurs Éducation, Nutrition et Santé (PAUSENS) depuis 2013, respectivement financés par le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) et la Banque mondiale. Le PAUET concerne les EPP et les écoles communautaires dans douze régions¹³ (Banque mondiale, 2013), tandis que le PAUSENS couvre les EPP de cinq autres régions¹⁴ (Madagascar, 2015). Le Fonds catalytique local (FCL), financé par le GPE, a précédé le PAUET, et le PAUSENS, a alloué des subventions dans certaines écoles primaires des circonscriptions scolaires vulnérables de 2007 à 2012 (Synthèse nationale, Madagascar, p. 27).

En RDC, la politique de SAE a été développée pour soutenir la mise en place progressive de la gratuité de l'enseignement primaire, à partir de 2010/2011. Cette politique s'intègre plus largement dans un effort de reconstruction et de redressement du secteur éducatif engagé au début des années 2000 afin d'améliorer l'accès à l'éducation. Ainsi, deux subventions¹⁵ étaient allouées aux écoles primaires publiques en RDC jusqu'à l'année scolaire 2014/2015 :

- la **subvention PARSE**, allouée aux écoles primaires par les partenaires techniques et financiers, dont la Banque mondiale, la Coopération technique belge et l'Agence française de développement de 2012 à 2014, et qui a succédé à la subvention

13. Alaotra Mangoro, Analamanga, Atsinanana, Betsiboka, Boeny, Bongolava, Diana, Ihorombe, Itasy, Melaky, Sofia, et Vakinankaratra.

14. Amoron'i Mania, Androy, Haute-Matsiatra, Vatovavy Fitovinany et Atsimo Atsinanana.

15. Les écoles primaires publiques des anciennes provinces de l'Équateur et du Kasai-Occidental bénéficient, en plus de la subvention de l'État, de fonds additionnels versés par le Projet d'appui à l'éducation de base (PROSEB). Les écoles visitées, et dont les données sont analysées dans le cadre de cette étude, ne sont pas bénéficiaires de ce complément.

- PURUS** (Projet d'urgence et de réhabilitation urbaine et sociale) allouée aux écoles primaires et secondaires de 2008 à 2012¹⁶ ;
- la subvention de l'État ou **frais de fonctionnement** (FF), allouée depuis 2010 aux EPP conventionnées et non conventionnées par le Gouvernement, et visant à terme à remplacer les subventions PARSE et PURUS (RDC, 2012).

La couverture de la subvention de l'État s'est faite par étapes. Elle a accompagné la politique de gratuité mise en œuvre, dans un premier temps, de la première à la cinquième année du primaire dans tout le pays, à l'exception des villes de Kinshasa et de Lubumbashi, où l'objectif de parité entre les sexes pour le taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire est déjà atteint. En août 2016, le gouvernement a annoncé le projet d'extension de la gratuité à la sixième année du cycle primaire, ainsi qu'aux villes de Kinshasa et Lubumbashi (*L'Observateur*, 2016).

Au Togo, la politique de SAE est directement liée à l'instauration de la gratuité scolaire. Cette politique témoigne d'un réengagement de l'État dans le secteur éducatif après les crises socio-économiques et politiques des années 1980. Elles avaient mené à un accroissement rapide des écoles privées et communautaires, l'État étant dans l'incapacité de répondre à la demande de scolarisation. Depuis la rentrée scolaire 2008/2009, toutes les écoles publiques de l'enseignement préscolaire et primaire reçoivent ainsi une **subvention de l'État** afin de compenser les frais de scolarité autrefois pris en charge par les parents. De 2011 à 2015, les écoles primaires publiques ont reçu des subventions additionnelles dans le cadre du **PERI** soutenu par le Partenariat mondial pour l'éducation et la Banque mondiale¹⁷. Le PERI comporte une **subvention de fonctionnement** allouée à 70-80 % des EPP et écoles d'initiatives locales (EDIL) selon des critères de contexte et de résultats scolaires, et une **subvention d'investissement** destinée spécifiquement à la construction d'infrastructures scolaires dans 600 écoles sélectionnées par le niveau central en relation avec chaque inspection (Synthèse nationale, Togo, p. 32).

16. Il est à noter qu'avant la mise en œuvre du PURUS et du PARSE, les écoles primaires et secondaires mécanisées ont reçu des subventions à partir de 2005, dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE). Ces subventions, plus anciennes, n'ont pas été étudiées dans le cadre de cette recherche.

17. L'accord sur la deuxième phase du Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI-2) a été signé entre le Gouvernement togolais et la Banque mondiale en mars 2015. Le PERI-2 poursuit les activités entreprises dans le cadre du PERI-1 pour améliorer la qualité des enseignements et des apprentissages.

Les politiques de SAE dans les quatre pays présentent donc quelques ressemblances relatives aux années d'introduction, au contexte ainsi qu'à la coexistence de plusieurs politiques. Quelques différences sont à noter en termes de couverture :

- **Année d'introduction.** La majorité des politiques de SAE étudiées dans cette recherche ont été introduites entre 2007 et 2010. Seule la CE à Madagascar a été lancée plus tôt, au début des années 2000.
- **Contexte.** À Haïti, au Togo et en RDC, ces politiques sont directement liées à l'instauration officielle de la gratuité de la scolarisation primaire. À Madagascar, les subventions visent à alléger les frais de scolarité supportés par les parents, la gratuité n'ayant pas encore été mise en place.
- **Différentes subventions.** À Madagascar, au Togo et en RDC, des partenaires techniques et financiers soutiennent des programmes de SAE sur quelques années, en complément des politiques de SAE gouvernementales, dont le montant est souvent trop faible. La coexistence de plusieurs politiques de SAE dans un même pays soulève des problèmes de coordination et de mise en œuvre qui seront abordés dans les prochains chapitres.
- **Couverture.** La CE à Madagascar, la subvention de l'État au Togo, ainsi que la subvention PARSE en RDC couvrent toutes les écoles primaires publiques. Les FF en RDC ont, quant à eux, été introduits progressivement et couvrent maintenant toutes les EPP du pays, sauf celles de Kinshasa et de Lubumbashi. La SAE à Madagascar couvre les EPP de certaines régions, tandis que la subvention PERI au Togo est allouée à certaines écoles sur la base de critères prédéfinis. À Haïti, le PSUGO concerne toutes les EPP et certaines écoles non publiques. Ces dernières constituent la majeure partie des écoles du pays et ne seront plus subventionnées en 2019.

2.2 Objectifs des subventions aux écoles

Quels sont les principaux objectifs des politiques de SAE développées dans ces quatre pays ? Ces objectifs sont-ils clairement énoncés dans les documents de politiques ? La réponse à ces questions est d'autant plus importante que la définition des objectifs influence le processus de conception et de mise en œuvre des politiques de SAE.

Cette section vise à étudier les principaux objectifs des politiques de subventions aux écoles développées dans le groupe de pays étudiés,

et à analyser le niveau de connaissance des acteurs scolaires ainsi que leurs opinions à cet égard.

Objectifs

Bien que le contexte politique diffère selon les pays, les politiques de SAE ont été développées pour atteindre les objectifs suivants :

- augmenter l'accès à l'éducation de tous les enfants en supprimant ou en allégeant le coût de la scolarisation pour les parents ;
- améliorer la qualité de l'éducation en contribuant aux dépenses de fonctionnement des écoles et à l'achat de matériels pédagogiques et didactiques ;
- contribuer à l'équité entre écoles et au sein de celles-ci ;
- améliorer la gestion et le fonctionnement des écoles en encourageant l'autonomie et les processus participatifs au sein des établissements scolaires.

L'importance accordée à ces différents objectifs et la clarté avec laquelle ils ont été formulés dans les documents de politiques varient selon les pays et les politiques, comme expliqué ci-après. De manière générale, les objectifs des politiques de SAE soutenues par les partenaires techniques et financiers (SAE, PARSE et PERI) sont en phase avec les objectifs des politiques de subventions gouvernementales (CE, FF et Subvention de l'État).

Augmenter l'accès. Il s'agit du principal objectif des politiques de subventions aux écoles dans les quatre pays de la recherche. À Haïti, en RDC et au Togo, ces politiques ont été développées dans le cadre de l'instauration de la gratuité de l'enseignement dans les écoles primaires. Les SAE permettent alors aux écoles de compenser l'absence de contributions parentales bien que ces dernières subsistent généralement, voire constituent la plus grande part du budget des écoles, comme en RDC. Le *Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques* spécifie à cet égard que le premier objectif des subventions en RDC est « la réduction et – à terme – le remplacement des frais scolaires demandés par les écoles aux parents pour leur fonctionnement » (RDC, 2011). À Madagascar, où la gratuité de la scolarisation primaire n'a pas encore été instaurée, les subventions ont été introduites « dans le but d'alléger les charges parentales relatives à la scolarisation de leurs enfants » (Madagascar, 2002).

Améliorer la qualité. Après l'accès, l'amélioration de la qualité de l'éducation constitue un objectif majeur mentionné dans les documents

de politiques. Dans les quatre pays, les politiques de SAE analysées visent à améliorer la qualité de l'environnement des enseignements et des apprentissages en fournissant des ressources pour couvrir les frais de fonctionnement des écoles tels que l'achat de fournitures, de matériels pédagogiques et d'équipements ainsi que l'entretien des infrastructures. Au Togo, la subvention PERI de fonctionnement entend contribuer à l'amélioration de la qualité des apprentissages en concentrant l'utilisation des fonds sur les matériels pédagogiques (Togo, 2011).

Contribuer à l'équité. Bien que les politiques de SAE étudiées visent à améliorer l'accès à l'éducation de tous les enfants, en particulier ceux des familles les plus vulnérables, l'équité ne constitue pas un objectif explicite. Trois stratégies principales liées aux critères d'allocation et à l'utilisation des subventions témoignent de l'intégration d'un facteur d'équité dans la conception de ces politiques :

- **La prise en compte des caractéristiques des élèves dans les critères d'allocation des subventions.** Cet aspect est très peu reflété dans les politiques étudiées. Seul le PSUGO à Haïti a pour objectif de scolariser des élèves en retard scolaire. La recherche n'a toutefois pas permis d'étudier les mécanismes par lesquels ces élèves sont identifiés.
- **La prise en compte des caractéristiques des écoles.** Outre la prise en compte de la taille des écoles dans les critères d'allocation de certaines subventions (CE, SAE, PARSE et Subvention de l'État au Togo), seules la SAE à Madagascar et la subvention de fonctionnement du PERI au Togo considèrent des éléments de localisation et de contexte dans la détermination du montant.
- **La concentration des dépenses sur certains groupes d'élèves.** C'est le cas de la CE et de la SAE à Madagascar, qui prévoient une rubrique destinée à l'achat de fournitures destinées à des élèves identifiés comme défavorisés par le *fokontany*¹⁸.

Ces points seront davantage approfondis dans les *chapitres 4 et 7*.

Améliorer la gestion et le fonctionnement de l'école, en encourageant l'autonomie et les processus participatifs au sein des établissements scolaires. Les politiques de SAE ont été développées dans un contexte de décentralisation des politiques éducatives et d'autonomisation croissante des écoles, qui disposent en principe d'une marge de manœuvre plus grande dans le développement de leurs activités et dans la gestion de leurs finances. Ainsi, dans les quatre pays, les

18. Subdivision administrative malgache comprenant hameaux, villages, secteurs ou quartiers.

processus de prise de décision participatifs sont encouragés, notamment à travers la création de comités de gestion des écoles, ce qui constitue un préalable pour l'obtention des fonds. En impliquant les acteurs scolaires, les politiques de SAE visent à accroître le rôle, la participation et la responsabilité des communautés dans la gestion et le développement des écoles, ainsi qu'à répondre de manière plus pertinente à leurs besoins. Il convient cependant de noter que la promotion de l'autonomie des écoles n'est pas la principale raison de l'introduction des SAE dans ces pays et n'apparaît que rarement comme un objectif explicite de ces politiques. Alors que les programmes de certains partenaires techniques et financiers mettent en avant l'importance de cet aspect, comme le PERI au Togo, les gouvernements ne lui ont pas accordé la même importance partout. Bien que les quatre pays étudiés tendent vers la décentralisation, la participation et l'autonomie au sein des écoles ne se sont pas nécessairement renforcées avec l'introduction des politiques de subventions. Cet aspect sera développé dans le *chapitre 6*.

Opinions des acteurs

Dans les quatre pays, les acteurs interrogés dans le cadre de la recherche expliquent que les subventions aux écoles visent à augmenter l'accès à l'éducation en permettant de supprimer ou de réduire le montant des cotisations parentales. Ils font en particulier le lien avec la gratuité de l'éducation à Haïti, où une large campagne de communication a accompagné l'introduction de cette politique, ainsi qu'au Togo, où le processus de gratuité de l'enseignement primaire est le plus achevé : « On ne paie plus l'écolage et l'argent donné par le gouvernement est une sorte de compensation des frais de scolarité » (Président de l'association des parents d'élèves, Monographie #5, Togo, p. 12). En RDC, les parents d'élèves ne font généralement pas le lien avec la politique de gratuité : « Cette politique n'a aucun lien avec la gratuité de l'enseignement, c'est juste pour faire fonctionner l'école » (Parent d'élève, Monographie #14, RDC, p. 19). Le faible degré de connaissance générale des parents sur la subvention s'explique notamment par le fait qu'ils continuent à payer des frais de scolarité. À Madagascar, l'allègement des cotisations parentales apparaît comme le principal objectif des SAE. Dans ce pays, ainsi qu'à Haïti, certains acteurs pensent que les SAE permettent de soutenir l'accès à l'éducation pour tous, en particulier les enfants des familles les plus vulnérables :

Je pense que le programme de subvention PSUGO est non seulement là pour scolariser les enfants et permettre à plus d'enfants de retrouver le chemin de l'école, mais il permet aussi à des familles vulnérables, qui

vivent dans des conditions difficiles, de se décharger des soucis liés aux frais scolaires de leurs enfants (Enseignant, Monographie #7, Haïti, p. 7).

Les subventions ont été allouées pour alléger les charges des parents, afin que tous les enfants aient la possibilité de fréquenter l'école, quel que soit le niveau de vie de leurs parents (Directrice, Monographie #14, Madagascar, p. 10).

À Madagascar, en RDC et au Togo, les acteurs apprécient également la contribution des subventions à l'amélioration de la qualité de l'environnement scolaire. Les subventions permettent en effet aux écoles de se procurer fournitures, matériels et équipements, et constituent à cet égard une ressource nécessaire « pour que l'école marche dans de bonnes conditions » (Chargé pédagogique du comité des parents, Monographie #1, RDC, p. 9). Cet aspect n'a, cependant, pas été évoqué à Haïti, où les conditions des écoles sont très précaires.

Si les acteurs interrogés dans les quatre pays louent ces grands objectifs d'accès et de qualité qui répondent aux besoins scolaires, certains ajoutent également que des problèmes liés à la conception et à la mise en œuvre des politiques en limitent la portée. C'est le cas à Haïti, où les parents d'élèves et les personnels de l'éducation évoquent des problèmes de gestion au niveau central, ainsi qu'en RDC, où les acteurs au niveau de l'école estiment que les objectifs de la politique de SAE sont bons, mais que cette dernière « ne reflète pas la réalité vécue sur terrain » (Enseignante, Monographie #6, p. 12).

Les perceptions des acteurs scolaires sur les objectifs des politiques de SAE dépendent notamment de la qualité et de l'efficacité des campagnes de communication et du processus de dissémination des politiques dans chaque pays. Ces aspects sont abordés dans le *chapitre 3*.

Conclusion

Dans les quatre pays étudiés, les politiques de subventions aux écoles (SAE) sont apparues dans un contexte de réengagement de l'État dans le secteur éducatif, faisant suite à une période de fragilité pendant laquelle le fonctionnement des écoles reposait majoritairement sur les contributions des parents. Ainsi, les politiques de SAE étudiées ont été développées pour soutenir l'introduction de la gratuité de la scolarisation primaire, à l'exception de Madagascar où les subventions visent à alléger les cotisations parentales. Bien qu'officiellement déclarée dans trois des quatre pays de la recherche, la notion de gratuité

révèle une ambiguïté dans la mesure où les cotisations parentales n'ont pas disparu, comme cela sera exploré dans le *chapitre 5*.

À Madagascar, en RDC et au Togo, les SAE allouées par les gouvernements, et dont les montants sont faibles, sont complétées par des programmes de subventions soutenus par des partenaires techniques et financiers. L'existence de ces programmes mis en œuvre sur des périodes limitées et selon des modalités propres à chacun d'entre eux interroge sur la durabilité de ces initiatives et sur leur coordination avec les politiques de SAE gouvernementales.

En accord avec les critères de définition des subventions précédemment définis, les politiques de subventions aux écoles sont nationales et soutiennent l'enseignement public. Ainsi, dans les quatre pays, les subventions gouvernementales couvrent l'ensemble des écoles primaires publiques, à l'exception des villes de Kinshasa et de Lubumbashi en RDC. À Haïti, où les écoles publiques sont moins nombreuses dans le parc scolaire, certaines écoles privées perçoivent également des subventions, bien que le gouvernement ait réduit progressivement les subventions qui leur sont attribuées. Les subventions des partenaires techniques et financiers couvrent les écoles primaires publiques de certaines régions à Madagascar, et selon des critères définis au Togo.

Les objectifs des politiques de SAE étudiées sont variés et n'apparaissent pas toujours clairement dans les rares documents de politiques disponibles. Dans les pays où la recherche s'est déroulée, les SAE partagent toutefois deux objectifs : accroître l'accès à l'éducation de tous les enfants et améliorer la qualité des enseignements et des apprentissages. L'équité n'apparaît pas comme un objectif explicite de ces politiques, bien que les critères d'allocation prennent en compte la localisation des écoles à Madagascar, et le contexte des écoles dans le cas de la subvention du PERI au Togo. Les subventions ont été introduites dans un contexte de décentralisation impliquant une autonomisation croissante des écoles, et visent à renforcer leur gestion et leur fonctionnement interne en encourageant les processus participatifs en leur sein. Cet objectif lié à l'amélioration de la gestion et du fonctionnement interne des écoles est plus implicite et ne constitue pas la principale raison pour laquelle les politiques de SAE ont été introduites dans les pays étudiés.

Les acteurs scolaires interrogés dans les quatre pays apprécient de manière générale les objectifs d'accès à l'éducation pour tous et

d'amélioration de la qualité attribués aux SAE dans la mesure où ils en sont les bénéficiaires directs. En RDC et à Haïti, leur satisfaction concernant les objectifs des politiques est toutefois mitigée, soulignant des problèmes de conception et de mise en œuvre.

Chapitre 3

Les processus de formulation et de dissémination des politiques de subventions aux écoles

Le degré d'implication des bénéficiaires d'une politique dans sa formulation, ainsi que la manière dont ils sont informés et formés à son sujet, ont une influence sur leur connaissance et leur appropriation de celle-ci. Les processus de formulation et de dissémination des politiques de subventions constituent dès lors des éléments clés pour leur mise en œuvre efficace et leur pilotage au niveau des écoles.

Ce chapitre étudie les processus de formulation des politiques de SAE avant d'aborder les caractéristiques de la dissémination. Une attention particulière est portée sur la participation des bénéficiaires dans ces processus au sein des quatre pays.

3.1 Formulation de la politique

Contexte

Deux facteurs, à la fois interne et externe aux quatre pays étudiés, expliquent l'introduction des politiques de SAE à la même période.

Un engagement politique. À Haïti, le Programme de scolarisation universelle, gratuite et obligatoire (PSUGO) a été lancé en 2011 après que l'ex-Président haïtien, Michel Martelly, en a fait son cheval de bataille électorale. Dans un contexte sociopolitique très fragile, peu de temps après le séisme qui a frappé le pays en 2010, les résultats de la recherche ont révélé que la mise en œuvre de la politique a souffert d'un manque de préparation technique à ses débuts. Ainsi, le PSUGO a d'abord été mis en œuvre directement par le Palais national et la Primature, avant d'être pris en charge par le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP). Plusieurs acteurs interrogés soulignent à ce titre l'amélioration de la gestion du programme depuis ce changement : « À partir du moment où le MENFP a pris le contrôle du PSUGO, c'est devenu sérieux, les directeurs d'école font beaucoup moins de désordre » (Directeur de l'école, Monographie # 7, Haïti, p. 9).

En RDC, les FF ont été introduits en 2010, suite à une promesse électorale et à l'élaboration d'une stratégie nationale visant à atteindre en dix ans la scolarité primaire universelle via l'instauration progressive de la gratuité de l'école (RDC, 2010). La mise en œuvre de la politique n'a pas été planifiée en amont et les services techniques du ministère ont manqué de préparation.

À Madagascar, bien que les frais de scolarité soient toujours à la charge des familles, le gouvernement affirme sa volonté de dispenser une éducation de base gratuite et de qualité à tous les enfants malgaches, comme l'illustre le Plan intérimaire de l'éducation (PIE) 2013-2015 (Madagascar, 2012). Les SAE se présentent alors comme un pas vers la politique de gratuité.

Enfin, au Togo, la politique de SAE a notamment été introduite en réponse à l'engagement du pays en faveur de l'Éducation pour tous (EPT), permettant alors de supprimer les frais scolaires dans toutes les écoles préscolaires et primaires publiques en 2008/2009. Plusieurs responsables togolais interrogés dans le cadre de la recherche soulignent la soudaineté de l'annonce de la gratuité, ce qui a entraîné une confusion au niveau des écoles, comme l'indique un chef d'inspection : « Nous avions des informations qu'incessamment la décision de la gratuité devrait venir. Puis c'est arrivé, deux semaines après la rentrée. Certains directeurs avaient commencé par percevoir l'écolage¹⁹, avant d'être contraints de les restituer » (Chef d'inspection, Monographie #15, Togo, p. 11-12). L'absence de phase préparatoire au Togo s'explique notamment par le fait que la gratuité de l'enseignement primaire a constitué une condition à remplir pour obtenir les fonds du PERI. Cet aspect met en évidence le rôle clé des partenaires techniques et financiers dans l'introduction de ces politiques.

Le soutien des partenaires techniques et financiers. L'introduction de la gratuité de l'éducation et les politiques de SAE ont été largement encouragées et soutenues par les partenaires techniques et financiers au cours de la dernière décennie. Ainsi, dans trois des pays concernés par la recherche, des programmes de subventions financés par des partenaires au développement, en complément des initiatives nationales, ont été mis en œuvre de concert avec les ministères de l'Éducation. Ces programmes ont constitué un appui limité dans le temps en vue d'accompagner l'introduction des subventions, comme

19. Il s'agit de frais de scolarité.

en RDC où le programme PARSE a pris fin en 2014, ou bien au Togo où la première phase du PERI s'est achevée en 2014.

À Madagascar, plusieurs programmes de SAE financés par la Banque mondiale et le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) se coordonnent depuis 2007 pour couvrir différentes régions du pays : il s'agit du FCL, du PAUET et du PAUSENS, dont les fonds sont regroupés sous le terme général de « Subventions aux écoles » (SAE). Alors que la Caisse école a subi des variations, voire des interruptions liées au contexte sociopolitique malgache, la SAE apparaît comme une ressource financière plus stable pour les écoles, comme cela sera abordé dans le *chapitre 4*.

À Haïti, bien que financé par le Trésor public à travers une taxe sur les télécommunications, le PSUGO bénéficie également de l'apport d'autres contributeurs, comme le Fonds monétaire international ou la Fondation Clinton (Haïti, 2014).

La faible implication des acteurs locaux dans la formulation des politiques

Dans les quatre pays, les politiques de subvention ont été formulées **de manière descendante**. L'ensemble des acteurs interrogés au cours de la recherche conduite dans les écoles disent ne pas avoir été impliqués dans le processus de formulation de la politique. Seuls quelques acteurs au niveau des bureaux locaux d'éducation déclarent avoir été mobilisés à cette occasion. À Madagascar, les trois chefs de circonscriptions scolaires interrogés expliquent avoir participé avec les directeurs régionaux à une réunion au niveau du ministère central en 2012 et qui, selon l'un d'entre eux, avait l'allure d'une réunion d'information visant à « expliquer l'objectif et les activités » de la politique (chef de circonscription scolaire, Synthèse nationale, Madagascar, p. 31). Selon ce même responsable, la formation reposait sur des Fiches primaires d'enquête contenant des informations sur l'effectif, le nombre d'enseignants et la localisation des écoles. Au Togo, un seul inspecteur interrogé confie avoir été sollicité dans le cadre de la réalisation d'une étude préalable à l'allocation de la subvention de l'État aux écoles, sans toutefois que cette demande s'intègre dans un processus de consultation formelle : « On [la Direction des affaires financières au ministère] m'a demandé d'évaluer les besoins matériels d'une classe. Mais je ne sais pas pourquoi cela a été utilisé » (inspecteur, Monographie #6, Togo, p. 12). En RDC, la recherche révèle que les acteurs éducatifs aux niveaux déconcentrés (PROVED,

sous-PROVED, SECOPE, inspections et coordination) n'ont pas été consultés dans le cadre de l'élaboration de la politique (Synthèse nationale, RDC, p. 15). À Haïti, le PSUGO a été conceptualisé directement par le Palais national et la Primature (Synthèse nationale, Haïti, p. 27).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la faible implication des responsables des bureaux locaux d'éducation et des acteurs scolaires dans le processus de formulation. Tout d'abord, le contexte dans lequel les politiques ont été développées est caractérisé par des engagements politiques forts et des programmes soutenus par des partenaires au développement. Ce contexte n'a pas encouragé la mise en place d'une concertation approfondie avec les acteurs au niveau local. D'autre part, dans des contextes nationaux où la décentralisation du système éducatif n'est pas achevée et fait face aux obstacles abordés dans le *chapitre 1*, il peut être difficile de mettre en œuvre des processus participatifs en matière de formulation des politiques. Enfin, face aux effets directs d'une politique permettant d'alléger, voire de supprimer, les cotisations parentales, les décideurs politiques ont minimisé la nécessité d'une consultation des acteurs au niveau des bureaux locaux d'éducation et des écoles.

Une grande partie des acteurs interrogés dans le cadre de la recherche ne s'est pas exprimée concernant le manque d'implication dans la formulation de la politique. Les quelques acteurs ayant émis un avis à ce sujet sont des personnels des bureaux locaux d'éducation qui, par leur position d'intermédiaires entre les écoles et le ministère, ont potentiellement un rôle important à jouer dans ce processus. Ainsi, un chef de circonscription scolaire malgache explique qu'une consultation au niveau des écoles aurait permis de mieux évaluer les besoins auxquels répond la politique : « À mon avis, une enquête préalable au niveau des écoles est nécessaire avant l'élaboration de cette politique puisqu'elle permet de cerner les problèmes et les situations réelles au niveau des écoles » (Chef de circonscription scolaire, Synthèse nationale, Madagascar, p. 31).

3.2 Dissémination de la politique

Les stratégies de dissémination qui accompagnent la mise en œuvre des SAE sont tout aussi importantes que les processus de formulation des politiques. Aussi, l'information des acteurs locaux par rapport à la politique de subventions dépend de trois facteurs principaux : la qualité et la couverture des campagnes de communication, la clarté

et la disponibilité de manuels et de directives au niveau de l'école, l'organisation régulière de programmes de formation utiles. Cette section analyse les différents outils de communication des politiques ainsi que les programmes de renforcement des capacités organisés à l'intention des acteurs scolaires.

Communication

L'introduction des politiques de SAE est associée dans trois des quatre pays étudiés à l'instauration de la gratuité de l'éducation et a été accompagnée par des **campagnes de communication dans les médias**, en particulier à la radio et à la télévision. Ces campagnes ont permis d'informer les personnels des bureaux locaux d'éducation et des écoles ainsi que les communautés. Ces grandes campagnes de communication ont l'avantage d'avoir une large audience, y compris dans les zones les plus reculées. Cette citation d'un enseignant à Haïti illustre bien la large couverture de la communication autour du PSUGO : « Dans presque toutes les stations de radio, il y avait des spots publicitaires sur le PSUGO. Je pense que ce programme a été diffusé sur l'ensemble du territoire du pays. Aucun Haïtien ne peut ignorer son existence » (Enseignant, Monographie #2, Haïti, p. 9).

À Madagascar, la médiatisation de la politique de SAE a engendré un **malentendu** auprès de certains parents d'élèves qui ont cru à l'avènement de la gratuité de la scolarité au lieu d'une politique d'allègement des cotisations parentales : « Nous étions très contents car on s'est dit qu'on [n'allait] plus payer les droits d'inscription » (Parent d'élève, Monographie #3, Madagascar, p. 12). Certains d'entre eux ont ainsi refusé de payer les frais de scolarité, ce qui généra alors des tensions au sein de l'école. Ce point illustre la volonté du ministère de communiquer sur les mesures mises en œuvre pour aller vers la gratuité, mais qui se traduisent par une confusion chez des bénéficiaires. L'ambiguïté autour de la notion de gratuité a également été constatée dans les trois autres pays ayant participé à la recherche, les parents pensant que leurs contributions allaient être entièrement supprimées, ce qui n'était pas le cas en réalité. Cela sera exploré dans le *chapitre 5*.

En parallèle des campagnes de communication, les acteurs scolaires ont été informés de l'introduction des subventions par les **niveaux hiérarchiques supérieurs** : les directeurs d'école l'ont appris par les bureaux locaux d'éducation, qui eux-mêmes ont été informés par le ministère central. Dans un certain nombre d'écoles, les directeurs ont ensuite communiqué avec les membres des comités de gestion et

parfois organisé des assemblées générales pour annoncer l'existence des subventions. Les résultats de la recherche montrent cependant que les directeurs d'écoles ne partagent pas systématiquement l'information avec les autres responsables, en particulier avec les parents d'élèves, qui ignorent souvent l'existence des subventions, comme en RDC et au Togo. Ainsi, le niveau d'information des différents acteurs reflète leur position dans le système éducatif : plus ils sont proches du niveau central, mieux ils sont informés. En RDC, plusieurs enseignants interrogés ont appris par hasard l'existence des FF en consultant les listings de paie sur lesquels figure le montant mensuel alloué à l'école, perçu au même moment que les salaires des enseignants.

D'autre part, il convient de noter que les subventions soutenues par les partenaires techniques et financiers (SAE, PARSE et PERI) ont bénéficié d'une communication plus efficace, comme en témoigne le degré de connaissance plus élevé à cet égard des différents acteurs interrogés à Madagascar, en RDC et au Togo. Ceci peut s'expliquer par le fait que les responsables scolaires ont davantage été formés à la gestion et à l'utilisation de ces programmes de subventions financés par des acteurs extérieurs. La recherche montre cependant qu'un nombre très réduit de personnes interrogées a été informé du fait que les écoles n'allaient plus recevoir les subventions du PARSE en RDC et du PERI au Togo, ces programmes s'étant respectivement achevés en 2014 et 2015. Cet aspect constitue dès lors un enjeu de taille pour les écoles qui doivent planifier leur développement, en tenant compte de la suppression de certaines sources de revenus.

Manuels et directives

Documents existants

Des documents de politique, tels que des manuels et des directives, ont été développés dans chaque pays pour guider les écoles dans la gestion et l'utilisation des subventions. Bien que la nature des documents diffère, leur contenu s'attache généralement à clarifier les objectifs de la politique, expliquer les mécanismes de mise en œuvre, spécifier les domaines de dépenses autorisées et détailler les mécanismes de reddition des comptes au niveau des écoles et auprès des autorités éducatives déconcentrées.

À Haïti, le seul document relatif aux subventions mis à la disposition des écoles consiste en un contrat d'engagement annuel avec le MENFP et signé par les deux parties. Ce contrat précise les montants et les modalités de versement de la subvention, détaille les engagements du MENFP et

de l'école relativement aux subventions, et clarifie les situations pouvant mener à des sanctions, voire à une rupture du contrat. Il est à noter que le contrat ne fournit aucune indication sur les modalités de gestion et d'utilisation des subventions. Un directeur a par ailleurs mentionné que le contrat n'a fait l'objet d'aucune modification depuis 2011.

À Madagascar, les écoles disposent d'un manuel dénommé *Tenimita*, qui fournit des indications sur l'utilisation et la gestion de la subvention aux écoles (SAE). Un entretien au niveau du ministère central a, d'autre part, permis d'identifier l'existence d'une directive de trois pages spécifiant les règlements liés à la gestion de la SAE, mais dont il n'a pas été fait mention lors de l'enquête dans les écoles. Il convient de noter qu'il n'existe pas de manuel spécifique pour la CE, le seul document disponible à cet égard étant un exemplaire du Programme d'emploi²⁰ indiquant les rubriques d'utilisation de la subvention.

En RDC, il existe deux documents relatifs aux subventions et mis à la disposition des écoles : le *Guide de gestion à l'attention du Service de contrôle et de paie des enseignants (SECOPE), des gestionnaires et des chefs d'établissements des écoles publiques* et le *Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques* (RDC, 2011a et 2011b). Ces deux livrets contiennent à la fois des textes réglementaires (arrêtés ministériels sur la composition, les attributions et modalités de fonctionnement des conseils de gestion et comités des parents, par exemple) et des dispositions pratiques pour la gestion quotidienne des frais de fonctionnement (comme un modèle de rapport de suivi par le SECOPE ou un modèle de rapport financier à remplir par le chef d'établissement). Ces documents ont été développés en 2011 par le ministère de l'Éducation, en partenariat avec les programmes PURUS et PARSE. La recherche révèle qu'il n'existe pas de document spécifique pour les FF, et plusieurs directeurs d'école disent se référer aux manuels du PARSE pour gérer cette subvention.

Au Togo, un *Manuel simplifié de gestion des subventions aux écoles préscolaires et primaires publiques du Togo* a été élaboré en 2011, dans le cadre du PERI, et mis à la disposition des inspecteurs, des comptables et des comités de gestion (Togo, 2011). Le manuel concerne à la fois la subvention de l'État et les subventions de fonctionnement et d'investissement du PERI. Il détaille les missions et le fonctionnement des comités de gestion des écoles primaires (COGEP) avant de clarifier

20. Il s'agit d'une liste de catégories de dépenses possibles avec la subvention. Un exemple de programme d'emploi figure dans le *tableau 7.2*.

les objectifs des subventions et d'expliquer les procédures de préparation et d'exécution des budgets. Les acteurs interrogés expliquent que ce document sert de référence pour la gestion de toutes les ressources des écoles, en particulier pour la subvention de l'État qui ne dispose pas de manuel propre.

Il convient d'observer que dans trois pays (Madagascar, Togo et RDC), les manuels de gestion des subventions ont été développés dans le cadre des programmes de subventions soutenus par les partenaires techniques et financiers. Ces derniers n'ont pas été mis à jour depuis leur élaboration.

Disponibilité

Dans chaque pays ces documents ont, en principe, été mis à la disposition des écoles qui reçoivent les subventions. À Madagascar, le *Tenimita* est distribué au moment des formations annuelles sur la gestion et l'utilisation de la subvention. En RDC et au Togo, les manuels ont été distribués au cours des formations PARSE et PERI, tandis qu'à Haïti le contrat est obtenu à sa signature. À Haïti, à Madagascar et en RDC, les équipes de recherche ont constaté la présence de ces documents dans toutes les écoles visitées. Au Togo, l'existence du manuel n'a été mentionnée que dans un tiers des écoles visitées. Ceci s'explique notamment par le fait que les manuels ont été distribués aux membres des comités de gestion lors des formations organisées au lancement du PERI en 2011/2012, et que les nouveaux membres de ces comités n'en disposent pas : « Il existe un document officiel pour la gestion des subventions, mais c'est nos prédécesseurs qui l'ont reçu » (Présidente du comité de gestion, Monographie #4, Togo, p. 9).

Dans les quatre pays, une seule copie est généralement distribuée à chaque école, conservée par le directeur. Les manuels sont consultés par les acteurs directement concernés par la gestion des subventions, à savoir principalement les directeurs d'école et, dans une moindre mesure, les présidents et trésoriers des comités de gestion. Un directeur adjoint explique à cet égard : « ces manuels sont à la compétence du directeur qui ne me les a jamais montrés » (Monographie #5, RDC, p. 9). Les enseignants n'y ont souvent pas accès et ne les utilisent pas, à part certains délégués des enseignants membres des conseils de gestion en RDC, tandis que les parents et les élèves n'en ont pas connaissance, ce qui a pour conséquence de limiter l'implication de ces acteurs dans la gestion des SAE. À Madagascar, toutefois, certains

directeurs d'écoles partagent le contenu du manuel lors d'assemblées générales, mais cela constitue davantage une exception : « Je n'ai pas encore consulté le manuel, mais la Directrice explique le contenu durant l'assemblée générale » (Président de l'association des parents d'élèves, Monographie #2, Madagascar, p. 13).

Clarté

La clarté des manuels est essentielle dans la mesure où elle permet aux acteurs scolaires de les comprendre et de les utiliser facilement, limitant ainsi les risques de mauvaise gestion. La recherche montre que les responsables qui ont accès à ces documents disent s'y référer régulièrement et apprécier leur clarté et leur utilité, à l'exception d'Haïti où les directeurs d'école ne se sont pas prononcés sur les contrats. Dans ce pays, les mécanismes d'utilisation, de pilotage et de contrôle laissent une grande marge de manœuvre aux écoles subventionnées et, dans ce contexte, le contrat fournit probablement des indications suffisantes pour les écoles. En RDC, quelques acteurs soulignent l'utilité du manuel pour bien distinguer la gestion des subventions de celle des cotisations parentales (Monographie #7, RDC, p. 10). Au Togo, l'un des directeurs d'école explique que le manuel n'est pas compréhensible par tous, probablement à cause de la complexité des procédures liées au décaissement des fonds, qui seront abordées dans le *chapitre 4* : « Pour moi, c'est assez clair. Pour les autres membres [du COGEP], il faut des explications » (Directeur, Monographie #15, Togo, p. 13). À Madagascar, les acteurs qui consultent ces documents apprécient particulièrement le fait que le manuel soit en malgache, ce qui facilite grandement leur compréhension. Il est à noter qu'en RDC et au Togo, les documents n'existent pas en langue locale, ce qui peut en limiter la portée, les acteurs scolaires ne maîtrisant pas tous le Français.

Formation

Des efforts sur la formation des acteurs locaux en matière de gestion des subventions ont été entrepris dans les pays de la recherche, bien qu'ils soient limités dans le temps et en termes de couverture. Les paragraphes suivants analysent la fréquence, le contenu, les organisateurs et les bénéficiaires de ces formations.

Fréquence. Madagascar est le seul pays où une formation est organisée de manière régulière, une fois par an, juste avant la réception des SAE. En RDC et au Togo, la recherche révèle que l'unique vague de formation au profit des acteurs des écoles, au moment de l'introduction du PARSE/PURUS et du PERI, n'a jamais été renouvelée. Ainsi,

au Togo, nombre d'acteurs interrogés soulignent que les membres des comités de gestion plus récemment élus ne sont pas formés. De même, en RDC, certains directeurs nouvellement en poste n'ont pas bénéficié de formation sur la gestion des subventions : « c'est celle qui m'a précédée qui a été formée sur l'utilisation des subventions » (Directrice, Monographie #15, RDC, p. 9). Dans trois écoles congolaises cependant, les directeurs d'école disent avoir participé plus récemment à des séances de formation au niveau du SECOPE (Monographies #6, #8 et #3, RDC). Dans le cas d'Haïti, des réunions d'information à l'intention des directeurs d'école n'ont été organisées qu'au démarrage du PSUGO, en 2011. Les efforts de formation des acteurs locaux se concentrent donc surtout au moment du lancement des politiques et des programmes de subventions pour devenir moins soutenus, voire disparaître par la suite. Un nombre important d'acteurs interrogés dans le cadre de la recherche n'a jamais été formé, ce qui limite leur capacité à gérer efficacement les SAE.

Contenu. Les formations visent avant tout à expliquer les directives concernant la gestion et l'utilisation des subventions. À Madagascar, la formation a tenté de clarifier l'objectif des SAE et d'expliquer les mécanismes liés à l'utilisation des fonds suivant un nombre limité de rubriques ainsi que le processus de pilotage et de contrôle. En RDC, la formation dispensée dans le cadre du PARSE et du PURUS a porté sur les règles d'utilisation et de gestion des subventions.

Au Togo, les formations organisées avec le soutien du PERI ont concerné l'élaboration et l'exécution des budgets ainsi que la passation des marchés. Les comités de gestion des écoles bénéficiaires de la subvention d'investissement du PERI ont par ailleurs reçu une formation sur la gestion et le suivi des chantiers en construction, comprenant des aspects aussi techniques que la composition des briques (Monographie #6, Togo, p. 13). Il convient d'observer que dans ces trois pays (Madagascar, RDC et Togo), la formation a porté sur les subventions soutenues par les partenaires techniques et financiers (SAE, PARSE et PERI) et non sur les subventions gouvernementales. Les acteurs interrogés soulignent cependant que les formations sont utiles pour la gestion de ces deux types de subventions, dont les caractéristiques sont semblables. En effet, au Togo, le manuel de référence traite à la fois des subventions du PERI et de la subvention de l'État, tandis qu'à Madagascar, les rubriques liées à l'utilisation de la Caisse école sont semblables à celles de la SAE.

À Haïti, enfin, les directeurs ont expliqué avoir assisté à des réunions d'information ayant pour objectif de présenter les différents aspects

du PSUGO. Selon eux, il ne s'agissait pas de formations à proprement parler, leur impact étant limité en termes de renforcement des capacités de gestion des subventions. Seul un directeur d'école déclare avoir assisté à deux séances de formation sur les objectifs du programme et les outils de gestion des fonds.

Organisateurs. À Madagascar et au Togo, la recherche révèle qu'un modèle de formation en cascade a été utilisé. Ainsi, à Madagascar, les chefs des Directions régionales de l'éducation nationale (DREN) et des circonscriptions scolaires (CISCO) ont été formés par le ministère central. Les chefs des DREN et des CISCO ont ensuite formé le personnel de la CISCO, à savoir le responsable du Bureau du contrôle administratif et financier (BCAF), l'adjoint au programme et les chefs de zones administratives pédagogiques (ZAP). Les chefs de ZAP ont alors transmis leurs nouvelles connaissances aux acteurs scolaires : chef d'établissement, président et trésorier du conseil de gestion (FEFFI), président de l'association des parents d'élèves (FRAM), chef du *fokontany* (Synthèse nationale, Madagascar, p. 36-37).

Au Togo, le ministère a formé les chefs d'inspections, qui ont formé à leur tour les membres des COGEP de leurs zones (Synthèse nationale, Togo, p. 28-29).

Dans ces deux pays, les entretiens ont révélé que les acteurs des bureaux locaux d'éducation ont une meilleure connaissance et compréhension des règles de gestion des SAE en comparaison avec les acteurs scolaires. Ceci permet de mettre en évidence un inconvénient de la formation en cascade : les acteurs au bout de la chaîne de formation, c'est-à-dire les bénéficiaires, sont les moins informés.

En RDC, la recherche n'a pas permis d'identifier un modèle clair concernant l'organisation des formations : certains acteurs interrogés ont été formés par le SECOPE et des représentants du ministère, tandis que d'autres l'ont été par des représentants des partenaires techniques et financiers et des personnels des sous-provinces éducationnelles (sous-PROVED). L'organisation des formations ne semble pas suivre de directives nationales, mais se déroule plutôt en fonction des ressources et des besoins de chaque sous-PROVED (monographie, école #5, RDC, p. 14). La situation est encore différente à Haïti, où les réunions d'information pour les directeurs d'école ont été organisées par des représentants du PSUGO détachés directement par le ministère central.

Bénéficiaires. Les directeurs figurent toujours parmi les bénéficiaires des formations, tandis que l'implication des autres

responsables (comité de gestion, association de parents d'élèves, enseignants, parents et élèves) varie en fonction des pays. À Haïti et en RDC, la recherche révèle que seuls les directeurs d'école assistent aux réunions d'information ou bénéficient d'une formation. Dans une école en RDC, un délégué des enseignants affirme toutefois avoir participé aux réunions et séances de formation organisées par le SECOPE.

À Madagascar, les formations annuelles sont destinées aux membres des FEEFI, dont le président (qui est un parent d'élève), ainsi qu'au trésorier et au président de la FRAM. Au Togo, les différents membres des COGEP ont été formés au moment du lancement du PERI. Si ces formations n'ont concerné que les membres du COGEP, ces derniers ont dû les restituer à l'ensemble de la communauté lors d'assemblées générales. La recherche montre que ces nombreuses réunions traitant de thèmes techniques, en particulier pour les écoles qui bénéficiaient de la subvention d'investissement du PERI, ont fini par lasser la communauté : « au début, les gens venaient. Après, ils se sont découragés » (Directeur, Monographie #6, Togo, p. 14).

Toutefois, la restitution du contenu des formations lors d'assemblées générales a davantage constitué une exception plutôt qu'une pratique systématique. De fait, dans certaines écoles, en particulier à Haïti et en RDC, seul le directeur est bien informé, ce qui limite le rôle potentiel des autres acteurs dans la gestion des subventions, et peut parfois générer des tensions dues au monopole de la gestion des fonds par une seule personne. Plusieurs enseignants et membres des comités de gestion interrogés se sont plaints de ne pas avoir bénéficié de formation, comme l'illustre la citation suivante : « Pour que ce programme de subvention fonctionne bien, il faut que les acteurs concernés aient une bonne connaissance de celui-ci. C'est la meilleure façon pour qu'ils puissent contribuer à son bon fonctionnement » (Membre du comité de gestion, Monographie #15, Haïti, p. 9)

Appréciation. La formation des acteurs locaux à la gestion des SAE apparaît comme un élément clé de la mise en œuvre efficace de la politique. Les responsables qui ont reçu des formations se disent globalement très satisfaits d'avoir pu ainsi renforcer leurs capacités : « Au départ, ça m'a été difficile. Mais avec les formations, j'ai acquis des connaissances qui m'ont facilité le travail » (Trésorier du comité de gestion, Monographie #6, Togo, p. 14). Par conséquent, tous les acteurs interrogés dans le cadre de la recherche ont souligné la nécessité d'avoir des formations régulières et approfondies sur l'utilisation et la gestion des fonds. Certains expriment leur souhait d'être davantage formés sur

les rôles de chaque acteur, les postes de dépenses des subventions et, enfin, sur les processus de contrôle de l'utilisation de la subvention. Un responsable du BCAF au Togo a par ailleurs manifesté son besoin d'être formé en informatique afin de répondre aux exigences du processus de contrôle et de pilotage de l'utilisation des SAE.

Conclusion

Dans les quatre pays étudiés, les politiques de SAE ont été introduites dans le cadre d'un engagement politique en faveur de la gratuité de l'éducation et avec le soutien de partenaires techniques et financiers. L'élaboration de ces politiques s'est faite précipitamment, sans phase pilote ni grande préparation des acteurs techniques des ministères.

La recherche a montré que les politiques de SAE ont été formulées au niveau central, sans consultation des acteurs locaux. Certains responsables des bureaux locaux d'éducation se sont plaints de l'absence de consultation dans le processus de formulation de cette politique, dont les bénéficiaires directs leur sont pourtant proches. Si les acteurs scolaires n'ont, quant à eux, pas été gênés par leur manque de participation à la conception de la politique, certains ont souligné l'absence de diagnostic préalable comme étant un problème. L'étude des besoins réels des écoles et des élèves apparaît, en effet, comme une étape essentielle dans la conception d'une politique capable de répondre efficacement aux défis rencontrés au niveau local.

La diffusion de l'information sur la gratuité de l'éducation et l'introduction des subventions s'est faite à l'échelle nationale, à travers des campagnes de communication dans les médias. Dans les quatre pays, ces campagnes ont généré une ambiguïté autour de la notion de gratuité, les parents d'élèves l'ayant interprétée comme la suppression des frais de scolarité, ce qui n'était pas le cas en réalité. L'information sur les subventions aux écoles n'a pas toujours été transmise efficacement via le canal hiérarchique du système éducatif, et il apparaît que le niveau d'information des différents acteurs reflète leur position dans le système éducatif : plus ils sont proches du niveau central, mieux ils sont informés.

Certains outils, comme les manuels et les formations, sont essentiels dans le processus de dissémination et d'appropriation de la politique par les acteurs locaux. Or, la recherche a montré que les manuels ou contrats (dans le cas d'Haïti), bien que globalement mis à la disposition des directeurs d'école, n'étaient pas mis à jour et concernaient avant tout les subventions accordées par les partenaires

techniques et financiers. La recherche a par ailleurs révélé que les acteurs au niveau des écoles ne sont pas formés régulièrement à la gestion et à l'utilisation des fonds, sauf à Madagascar.

L'efficacité de la mise en œuvre d'une politique dépend largement du degré de connaissance et d'appropriation par les acteurs qui en sont bénéficiaires. Il est donc important de renforcer les capacités des acteurs locaux, qu'il s'agisse des professionnels de l'éducation comme des membres de la communauté, et de concevoir des outils de dissémination adaptés aux réalités du contexte.

Chapitre 4.

Critères et mécanismes de distribution des subventions

Deux questions essentielles sont à la base de toute politique de subventions aux écoles (SAE) : sur quels critères doit reposer l'allocation des fonds ? Comment ces fonds parviennent-ils dans les écoles ? Ces questions d'ordre technique sont intimement liées aux objectifs assignés à la politique. Elles reflètent en effet des choix politiques qui informent sur l'interprétation de l'équité des gouvernements, ainsi que sur le degré d'autonomie que ces derniers entendent laisser aux écoles dans la gestion des fonds qui leur sont alloués.

Ce chapitre étudie les critères utilisés dans chacun des quatre pays pour l'allocation des subventions aux écoles avant d'aborder les mécanismes à travers lesquels les fonds leur sont partagés.

4.1 Critères de distribution des subventions

Cette section examine les différentes formules de financement utilisées dans les sept politiques de subventions étudiées, ainsi que la connaissance et l'opinion des acteurs scolaires à cet égard. Les montants des subventions sont, quant à eux, spécifiés dans le *chapitre 5*.

Formules de financement

Bien que les formules de financement soient généralement fonction de l'effectif ou de la taille de l'école, elles diffèrent selon les pays et les politiques. La recherche a ainsi identifié cinq critères d'allocation des subventions :

- le nombre de classes ;
- l'effectif ;
- le même montant alloué à chaque école ;
- l'effectif et la localisation de l'école ;
- le nombre de classes et indicateurs de contexte et de performance des écoles.

Allocation en fonction du nombre de classes. Il s'agit d'une formule de financement simple, qui consiste à multiplier un montant spécifique par le nombre de classes ou d'élèves dans l'école. Cette

formule s'applique à deux politiques de SAE : le PARSE en RDC et la subvention de l'État au Togo. L'utilisation d'une telle formule de financement se justifie notamment par la simplicité du calcul, sa prévisibilité et sa compréhension facile pour tous les acteurs. L'exemple de la subvention de l'État au Togo illustre bien ce dernier point : bien que les acteurs scolaires soient très peu informés au sujet de cette subvention, certains en déduisent logiquement le critère utilisé à partir du montant alloué chaque année.

Allocation en fonction de l'effectif. Utilisée dans le cadre de la CE à Madagascar et du PSUGO à Haïti, cette formule de financement vise à multiplier un montant spécifique par le nombre d'élèves. Le cas haïtien comporte par ailleurs deux spécificités : (i) la subvention couvre un maximum de 45 élèves par classe et est limitée à 6 classes, pour un total de 270 élèves ; (ii) le montant attribué par élève dans les écoles publiques et non publiques diffère, comme expliqué plus loin dans le *chapitre 5*. Il convient d'ajouter qu'à la suite d'une décision gouvernementale prise en 2014 et visant à encourager le secteur éducatif public à Haïti, le nombre de classes bénéficiaires dans les écoles non publiques est réduit progressivement chaque année, avec l'objectif de ne plus les subventionner en 2019 (Synthèse nationale, Haïti, p. 7).

Allocation du même montant à chaque école. Cette formule de financement est utilisée pour les FF en RDC. Toutes les écoles primaires publiques, sans considération de leur taille ou de leur localisation, reçoivent un montant mensuel identique durant l'année scolaire. L'avantage de cette formule réside, tout comme pour l'allocation en fonction du nombre de classes ou d'élèves, dans sa simplicité et sa prévisibilité. Si l'utilisation de cette formule peut être justifiée dans le cas où la politique de SAE vise à fournir une ressource régulière pour le fonctionnement des écoles, elle ne semble toutefois pas en mesure de contribuer à atteindre un objectif d'équité, car elle ne prend pas en compte les différences entre écoles et entre élèves.

Allocation en fonction de l'effectif et de la localisation de l'école. Le programme de SAE soutenu par les partenaires techniques et financiers à Madagascar combine ces deux critères. Ainsi, les écoles sont classées en six catégories d'effectifs (de moins de 50 élèves à plus de 800) et de leur situation, en zone rurale ou urbaine. Le montant annuel perçu par l'école est donc proportionnel au nombre d'élèves, et les écoles en zone rurale reçoivent une allocation complémentaire de 50 000 MGA. Cette formule de financement tenant compte de l'effectif et de la localisation de l'école permet, tout en restant relativement

simple, d'intégrer une dimension d'équité tenant compte de la situation géographique des écoles. En effet, les écoles rurales, par leur éloignement des centres économiques et des bureaux locaux d'éducation, ont des coûts plus élevés liés aux déplacements. La recherche montre d'autre part que, dans les quatre pays, les conditions d'enseignement et d'apprentissage y sont plus précaires qu'en zone urbaine, ce qui justifie aussi des moyens financiers supplémentaires.

Allocation en fonction du nombre de classes, du contexte et de la performance de l'école. Il s'agit de la formule de financement la plus complexe parmi les politiques de SAE étudiées. Elle a été développée au Togo dans le cadre du Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI) soutenu par la Banque mondiale de 2010/2011 à 2014/2015. Ainsi, la subvention de fonctionnement du PERI est allouée au trois quarts des écoles, au prorata du nombre de classes dont elles disposent et en fonction d'un indice de contexte/moyens lié à l'environnement de l'école, ainsi que d'un indice de performance découlant des résultats scolaires. Ces indices sont présentés dans l'*encadré 4.1*. Le montant de la subvention versé à chaque école est calculé chaque année par la division statistique de la Direction de la planification de l'éducation et de l'évaluation et validé par la Direction des affaires financières et l'Unité de coordination du projet PERI (Togo, 2010, p. 8).

Le montant alloué aux écoles primaires publiques et aux écoles d'initiative locale (EDIL) est fixé suivant quatre groupes, comme l'indique le *tableau 4.1*. Les écoles en difficulté (avec un indice inférieur à la moyenne nationale) et les écoles performantes (avec indice supérieur à la moyenne nationale) sont prioritaires, tandis que celles qui sont dans un environnement favorable et qui obtiennent de mauvais résultats ne bénéficient pas de subvention. Les écoles ayant de faibles résultats dans un contexte défavorable et les écoles ayant de bons résultats dans un contexte favorable reçoivent ainsi 40 000 FCFA par classe ; celles qui obtiennent de bons résultats dans un contexte défavorable en perçoivent le double, soit 80 000 FCFA par classe (Togo, 2010).

Encadré 4.1 Indicateurs pris en compte pour le calcul de l'indice de performance et de contexte de la subvention de fonctionnement du PERI au Togo

Les indices sont calculés sur la base des données collectées habituellement dans le cadre de l'élaboration des statistiques scolaires.

Indice de performance

- taux d'abandons (complémentaire du taux de rétention) ;
- taux de réussite au Certificat d'études du premier cycle (CEPD) (Admis sur effectifs de CM2 ou admis sur présents) ;
- proportion de redoublants ;
- indice de parité filles/garçons sur les trois premiers indicateurs ;
- mêmes indicateurs calculés en progression par rapport à l'année précédente (N-2).

Indice de contexte/moyens

- milieu (urbain ou rural) ;
- accessibilité de l'école (route goudronnée, pistes, etc.) et permanence de l'accès (ou pas) ;
- présence de latrines ;
- présence d'eau dans l'école ;
- présence d'électricité dans l'école ;
- nombre de places assises en pourcentage des besoins (nombre d'élèves) ;
- rapport élèves/salle de classe ;
- pourcentage de salle autres (en matériaux précaires : banco, paillette) ;
- rapport élèves/maître ;
- pourcentage d'enseignants volontaires ;
- rapport élèves/manuels.

Source : Togo. 2011. Ministère des Enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation (MEPSA). PERI. *Manuel de procédures de gestion financière et de passation des marchés*. Lomé : MEPSA.

Tableau 4.1 Calcul du montant perçu par les écoles bénéficiaires de la subvention de fonctionnement du PERI en fonction des indices de contexte et de performance au Togo

Indices de performance \ Indices de contexte	Contexte favorable	Contexte difficile
Bons résultats	montant x nombre de classes	montant x 2 x nombre de classes
Mauvais résultats	0	montant x nombre de classes

Source : Adapté de Togo. 2011, p. 6.

L'objectif d'une telle formule de financement est double : (i) générer une « incitation à la performance et à l'excellence », en donnant plus de fonds aux écoles qui ont les meilleurs résultats ; (ii) pratiquer une

« discrimination positive pour les écoles se trouvant dans des contextes difficiles et bénéficiant de moins de ressources que les autres » (Togo, 2010). Néanmoins, elle n'est pas dépourvue d'un effet pervers : certaines écoles ne répondant pas aux critères de contexte et de performance ne reçoivent pas d'argent, ce qui peut accroître les inégalités entre les écoles. Cette formule de financement vise donc davantage un objectif de qualité que d'accès et d'équité, dans un contexte où l'accès à l'éducation pour tous n'est pas encore garanti.

Enfin, la subvention d'investissement du PERI visant à la construction de bâtiments est allouée à un nombre limité d'écoles sélectionnées par le niveau central, en relation avec chaque inspection.

La recherche révèle que si certaines formules de financement prennent en compte les différences entre les écoles, les politiques de SAE étudiées ne tiennent pas compte des différences entre les élèves. À l'exception du PERI au Togo, les pays préfèrent les formules de financement relativement simples à mettre en œuvre dans un contexte d'introduction récente de la gratuité de la scolarisation primaire. Les critères d'allocation utilisés dans les politiques de SAE reflètent donc plus les objectifs d'accès et de qualité que ceux d'équité, qui requièrent des formules de financement plus complexes.

Le *tableau 4.2* présente les critères pris en compte dans les différentes formules de financement au niveau de chaque pays.

Tableau 4.2 Critères d'allocation des subventions aux écoles à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo

	Haïti	Madagascar		RDC		Togo	
Subvention	PSUGO	CE	SAE	FF	PARSE	Subvention de l'État	PERI
Critères	Effectif	Effectif ²¹	Effectif et localisation de l'école (zone rurale/urbaine)	Par école	Nombre de classes	Nombre de classes	Nombre de classes et indicateurs de contexte et de résultats

21. En 2014/2015, la Caisse école a été allouée en fonction du nombre de classes et de la localisation de l'école.

Connaissance et opinions des acteurs au niveau de l'école

Connaissance

La connaissance qu'ont les acteurs scolaires est une dimension clé de la politique, comme cela a été analysé dans le *chapitre 3*. Elle détermine en effet leur capacité de gérer les fonds et constitue un facteur essentiel pour la bonne mise en œuvre de la politique. La connaissance des critères d'allocation des subventions dépend de plusieurs éléments :

- La qualité et l'efficacité de la dissémination de la politique par le biais des campagnes d'information, des directives et des manuels mis à la disposition des acteurs scolaires, et l'organisation de formations.
- Le degré de complexité de la formule de financement : plus la formule est simple, plus elle est compréhensible et connue par les acteurs au niveau local.
- L'implication dans le processus de prise de décision sur l'utilisation de la subvention : très souvent, seuls les acteurs jouant un rôle primordial dans la gestion des fonds ont connaissance de la formule de financement.
- Le respect de la formule de financement et l'allocation aux écoles des montants attendus.
- L'existence de différentes politiques de subventions aux écoles peut entraîner une confusion au niveau des acteurs.

La recherche révèle que, dans la majorité des cas, seuls les acteurs au niveau des bureaux locaux d'éducation, les directeurs d'école et, dans une moindre mesure, les présidents des comités de gestion et les enseignants, connaissent bien les critères d'allocation et les montants accordés. Parents et élèves ne sont que très rarement informés à cet égard. Toutefois, certaines différences entre les pays étudiés sont à souligner.

À Haïti, la plupart des directeurs d'école, tout comme les deux tiers des présidents de conseil de gestion interrogés, savent que l'allocation de la subvention est déterminée en fonction de l'effectif. Les enseignants, moins impliqués dans la gestion des fonds, ont une connaissance plus aléatoire des critères. D'autre part, la réduction du nombre de classes subventionnées dans les écoles non publiques crée une incompréhension chez les acteurs de ces dernières qui, d'après les entretiens, ne semblent pas au courant de la décision gouvernementale : « Le PSUGO ne fonctionne plus, car au niveau de mon école, seules les

classes de 3^e, 4^e et 5^e années fondamentales sont subventionnées pour le moment » (Directeur, Monographie #9, Haïti, p. 10).

À Madagascar, la majorité des acteurs interrogés dans le cadre de la recherche s'accordent pour dire que le montant de la SAE dépend du nombre d'élèves. Excepté les personnels des bureaux locaux d'éducation, très peu d'acteurs ont connaissance des critères d'allocation de la CE. Cette subvention est en effet versée de manière moins régulière que la SAE et, à la différence de cette dernière, elle n'est pas accompagnée par un manuel de gestion ou une formation spécifique. Enfin, aucun acteur au niveau des écoles n'a mentionné le fait que la localisation des écoles en milieu rural ou urbain constituait un critère d'allocation de la SAE.

En RDC, les acteurs au niveau des écoles ont fourni très peu d'informations sur les critères d'allocation des subventions. La recherche révèle qu'il existe une grande confusion entre les critères de la subvention PARSE et les FF, les acteurs ayant des difficultés à faire la distinction entre les deux types de subventions. Toutefois, il ressort que la formule de financement de la subvention PARSE, qui tient compte du nombre de classes, est surtout connue par les directeurs d'écoles et quelques enseignants. L'existence d'un guide d'utilisation pour le PARSE et l'organisation de formations au début du programme pourraient expliquer cet état de fait.

Au Togo, bien que le critère d'allocation de la Subvention de l'État par nombre de classes soit simple, sur le terrain peu d'acteurs le connaissent, à l'exception des comptables et chefs d'inspection, de certains directeurs d'école et de quelques enseignants. Ceci s'explique par la faible dissémination qui entoure généralement cette politique : il n'existe pas de manuel ou de formation propres à la Subvention de l'État. Concernant la subvention de fonctionnement du PERI, les critères d'allocation sont largement méconnus des acteurs au niveau des écoles, y compris des chefs d'établissement. Cette méconnaissance s'explique probablement par la complexité des critères, bien que ceux-ci soient présentés lors des formations et dans le manuel de gestion des SAE.

Appréciation

Certains acteurs apprécient les formules de financement mises en place tandis que d'autres soulèvent quelques critiques. Les opinions et appréciations des acteurs sur les critères portent sur quatre principaux aspects concernant la prise en compte de l'effectif de l'école ou le nombre de classes, les besoins de l'école, la performance et, enfin, la transparence des critères. Il convient de noter qu'en RDC les acteurs

interrogés n'émettent pas d'avis sur les critères de subventions, leur connaissance étant limitée à cet égard.

L'effectif ou le nombre de classes. L'utilisation du critère de l'effectif dans le calcul du montant des subventions est particulièrement discutée à Madagascar, où certains acteurs soulignent que les petites écoles sont désavantagées par rapport à celles qui ont des effectifs plus élevés, bien qu'ayant des besoins tout aussi diversifiés, comme l'illustrent les propos de cette directrice d'école: « Il faut qu'on change ce critère car, puisque l'effectif de notre école est faible, nous aurons toujours une petite somme d'argent, alors que nous avons de multiples besoins comme toutes les autres écoles » (Directrice, Monographie #8, Madagascar, p. 12). L'allocation de la subvention par nombre de classes, comme c'est le cas pour la subvention de l'État au Togo, pourrait répondre à cette critique, mais elle semble désavantageuse pour les écoles ayant des effectifs pléthoriques, et les cas sont très fréquents depuis l'introduction de la gratuité de la scolarisation en 2008/2009. Ce problème est également évoqué à Haïti, où certains acteurs se plaignent de la limite de 45 élèves subventionnés par classe, car certaines ont un effectif plus important. Cette situation génère alors de fortes tensions au sein de certaines écoles. En effet les parents, sachant que ces classes sont subventionnées, refusent toute forme de contribution pouvant combler l'absence de subvention pour le surplus d'élèves (Monographie #5, Haïti, p. 12). Enfin, dans le cas de la SAE à Madagascar, où le montant est attribué en fonction de six catégories d'effectifs allant de moins de 50 élèves à plus de 800, certains directeurs suggèrent de réduire l'intervalle d'effectif: « Certaines écoles se plaignent puisqu'on leur accorde le même montant que celui des autres écoles, alors que la différence entre l'effectif d'élèves de leurs écoles est élevée par rapport à celui de ces dernières » (Directeur, Monographie #2, Madagascar, p. 15).

Les besoins de l'école. À Haïti, à Madagascar et au Togo, plusieurs acteurs souhaitent que les critères d'allocation des subventions prennent davantage en compte les caractéristiques et les besoins spécifiques des écoles. Un chef d'inspection togolais déclare ainsi: « pour l'État, on doit tenir compte de l'environnement et des infrastructures de l'école. Par exemple une école à classes en dur prend la même subvention qu'une école à six classes en appâtâmes²² ». À Haïti, un directeur d'école a également évoqué la nécessité de conduire des enquêtes préalables afin d'identifier les écoles les plus vulnérables (Monographie #12, Haïti, p. 7).

22. Salle de classe en plein air, couverte par des tôles.

La performance de l'école. La prise en compte de la performance des écoles dans le calcul du montant de la subvention de fonctionnement du PERI est globalement appréciée par les acteurs interrogés au Togo. Certains soulignent que ce critère d'allocation constitue une source de motivation pour les écoles : « Les critères sont bons puisque [cela] suscite la motivation au niveau des écoles, d'autant plus que la finalité est d'avoir un bon rendement scolaire. » (Directrice, Monographie #2, Togo, p. 10). Il est intéressant de noter qu'aucun acteur interrogé dans le cadre de la recherche n'a mentionné les effets potentiellement néfastes d'une telle approche, qui pourrait renforcer les inégalités entre les écoles en ne subventionnant pas celles qui ont de faibles résultats. D'autre part, la pertinence d'une allocation de la subvention en fonction des résultats de l'école peut être questionnée, l'école n'étant pas l'unique responsable de ses bonnes ou mauvaises performances, qui dépendent aussi de variables contextuelles. Les critiques des acteurs interrogés concernant le calcul du montant de la subvention de fonctionnement du PERI ont porté avant tout sur la question de la transparence des critères, comme expliqué ci-dessous.

La transparence des critères. Cet aspect a été évoqué à plusieurs reprises lors des entretiens, en particulier à Haïti et au Togo. À Haïti, les acteurs se sont montrés globalement sceptiques à l'égard de la formule de financement à cause de l'écart constaté entre les montants attendus et ceux effectivement perçus, comme l'indique un directeur d'école : « Les responsables du PSUGO m'avaient demandé une liste d'élèves et, selon le critère, je devais recevoir une somme d'argent qui correspond à cette liste d'élèves. Mais à deux reprises j'ai reçu des montants qui ne correspondent pas à la quantité d'élèves subventionnés au niveau de mon école » (Directeur, Monographie #14, Haïti, p. 11). Certains acteurs soulignent, d'autre part, le caractère discrétionnaire des critères d'allocation et mentionnent l'existence d'écoles fictives créées dans l'unique intention de percevoir les fonds. Dans un contexte où les ressources sont rares et où les établissements scolaires à but lucratif sont répandus, la subvention peut être perçue comme une opportunité. Afin de pallier ce phénomène, le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) s'est engagé dans un effort d'assainissement pour une gestion plus transparente et efficace du PSUGO. Outre l'engagement d'un processus d'audit interne pour

contrer les cas de fraudes²³, le MENFP publie également sur son site internet²⁴ les listes d'écoles et les tranches de fonds payées.

Au Togo, certains acteurs, y compris au niveau des bureaux locaux d'éducation, s'interrogent également sur la rigueur avec laquelle sont attribués les fonds de la subvention de fonctionnement PERI devant l'opacité générée par des critères d'allocation complexes. Les propos de ces inspecteurs illustrent ce questionnement : « On nous a expliqué ces critères, mais on ne se retrouve pas dans cette réalité. On nous parle de contexte et de performance, mais on ne sait pas réellement pourquoi les écoles reçoivent les fonds » (Inspecteur, Monographie #6, Togo, p. 15) ; « Il y a des cas d'attribution qu'on ne comprend pas. Le calcul se fait là-bas. Beaucoup d'autres collègues inspecteurs s'étonnent également à ce sujet, comme moi » (Cheffe d'inspection, Monographie #2, Togo, p. 11). Le fait que certains groupes scolaires, situés au sein d'une même école et possédant des caractéristiques et un environnement socioculturel très similaires, n'aient pas tous reçu la subvention du PERI, a pu générer une incompréhension vis-à-vis des critères ainsi qu'un sentiment d'injustice chez les acteurs de l'école (Monographie #6, Togo p. 16).

4.2 Mécanismes de distribution

Cette section examine les mécanismes de distribution des SAE dans les quatre pays, en accordant une attention particulière aux conditions à remplir pour les recevoir, ainsi qu'au processus selon lequel les fonds atteignent les écoles. Il s'agit également d'identifier les acteurs impliqués dans ce processus et la régularité avec laquelle les subventions sont distribuées. Ces différents aspects témoignent de l'efficacité des mécanismes de distribution.

Le *tableau 4.4* situé à la fin de ce chapitre résume les caractéristiques principales des mécanismes de distribution des sept politiques de subvention étudiées.

Conditions

Afin de recevoir les subventions, les écoles doivent remplir un certain nombre de conditions, plus ou moins restrictives selon les politiques. Le

23. Suite à une enquête initiée par l'Unité de lutte contre la corruption sur 208 établissements scolaires dans deux districts d'Haïti, le MENFP a décidé d'exclure 85 écoles de la liste du PSUGO (Clerveaux, H. « De l'argent investi dans des écoles fantômes ». 2016. *Le National*, 10 mai. Consulté le 24 août 2016 : www.lenational.org/psugo-de-largent-investi-ecoles-fantomes/)

24. www.menfp.gouv.ht/psugo.htm

tableau 4.3 fournit pour chaque pays une description de ces conditions, qu'il est possible de regrouper en fonction des catégories suivantes :

- **Le canal de transfert des fonds vers les écoles.** La création d'un compte bancaire pour chaque école fait partie intégrante des politiques de SAE. Il s'agit d'une condition clé pour la mise en œuvre de la politique, car elle permet de transférer les fonds depuis le niveau central directement aux écoles. Toutefois, trois exceptions sont à noter : la CE à Madagascar, la subvention de fonctionnement du PERI au Togo et, dans certains cas, les subventions PARSE et les FF en RDC. Dans ces deux derniers pays, le fait qu'un compte en banque ne soit pas exigé se justifie notamment par les difficultés d'accès aux banques dans les zones rurales et reculées, en particulier en RDC, ainsi que par les frais bancaires élevés liés à la détention d'un compte. Ce point sera approfondi plus loin dans cette section.
- **L'information nécessaire pour le calcul du montant de la subvention.** Les formules de financement utilisées dans les quatre pays requièrent des données sur l'effectif ou le nombre de classes que compte l'établissement. À Madagascar, les acteurs de l'école citent spécifiquement la Fiche primaire d'enquête (FPE), renseignant notamment sur l'effectif et le nombre d'enseignants, et qu'ils doivent soumettre en début d'année scolaire afin de percevoir les subventions.
- **L'utilisation des fonds.** Dans plusieurs pays, certaines pièces justificatives et conditions concernant l'utilisation des fonds sont demandées avant le transfert des fonds. À Madagascar et au Togo, les écoles doivent soumettre un programme d'emploi pour la SAE et la CE, et un budget prévisionnel pour la subvention du PERI. La recherche révèle que la SAE est la seule subvention pour laquelle le rapport financier de l'année précédente est requis. Par ailleurs, en RDC, les écoles doivent être « mécanisées et bancarisées », c'est-à-dire qu'elles doivent être inscrites sur un registre du ministère et que les enseignants doivent recevoir leurs salaires, afin de garantir que la subvention ne soit pas utilisée à cet effet.
- **Les processus de prise de décision concernant l'utilisation et le pilotage des fonds.** Dans les quatre pays, l'une des conditions pour recevoir la subvention réside dans l'existence d'un comité de gestion de l'école. Il s'agit d'un organisme clé dans la gestion et le pilotage des subventions, comme cela sera abordé dans les *chapitres 7 et 8*. La présence du président et/ou du trésorier du comité de gestion aux côtés du directeur d'école constitue notamment une condition pour récupérer les fonds. Madagascar est toutefois le seul pays de la recherche où l'école

doit obligatoirement présenter au bureau local d'éducation les statuts de l'association des parents d'élèves et du FEFFI, ainsi que les cartes nationales d'identité, des photos d'identité récente et le certificat de résidence du président et du trésorier du FEFFI qui doivent encaisser les fonds.

Tableau 4.3 Conditions pour le décaissement des fonds, selon les politiques de subventions aux écoles dans les quatre pays

	Création d'un compte bancaire	Données sur l'effectif ou le nombre de classes	Préparation d'un budget ou d'un programme d'emploi	Rapport financier de l'année précédente	Mise en place d'un comité de gestion	Mécanisation et bancarisation de l'école
Haïti, PSUGO	X	X			X	
Madagascar, CE		X	X		X	
Madagascar SAE	X	X	X	X	X	
RDC, FF	Dans certains cas	X			X	X
RDC, PARSE	Dans certains cas	X			X	X
Togo, subvention de l'État	X	X	X		X	
Togo, PERI		X	X		X	

La recherche montre que certaines conditions de décaissement sont parfois ajustées de manière informelle dans la réalité, les procédures n'étant pas toujours adaptées au contexte. Par exemple, afin de récupérer les fonds, les directeurs d'école et membres des comités de gestion sont tenus de présenter des pièces d'identité, alors que tous les acteurs n'en possèdent pas forcément. L'exigence de ces documents peut être perçue comme une précaution, mais elle peut également constituer un frein à la participation dans la mesure où certains parents d'élèves n'en ont pas. Comme dans le cas d'une trésorière du COGEP au Togo, qui continue à avoir ce statut bien que ses enfants ne soient plus scolarisés dans l'école, étant l'une des rares personnes de la communauté à posséder une pièce d'identité. Son rôle de trésorière se limite dès lors à accompagner le directeur d'école pour récupérer les fonds (Monographie #1, Togo, p. 10).

Transfert des fonds vers les écoles

Les mécanismes de distribution constituent un élément clé de toute politique de SAE et un facteur déterminant du niveau d'autonomie accordé aux écoles dans le cadre de cette politique. Les SAE sont-elles allouées directement aux écoles via leurs comptes bancaires, ou à un niveau intermédiaire ? La réponse à cette question dépend de différents facteurs :

- la nature du processus de décentralisation et la culture institutionnelle ;
- la possibilité pour les écoles d'ouvrir un compte bancaire ;
- la confiance dans la capacité des écoles de gérer les fonds de manière appropriée.

Différents scénarios

La recherche dans les quatre pays identifie quatre scénarios : (i) un transfert direct depuis le niveau central vers le compte des écoles ; (ii) un transfert via l'agent payeur de la préfecture ; (iii) un transfert des fonds via des niveaux intermédiaires ; (iv) les écoles ne reçoivent pas l'intégralité des fonds en liquide.

Transfert direct vers le compte des écoles. Ce mécanisme de distribution est utilisé pour certaines politiques de subventions aux écoles dans trois pays étudiés. À Haïti, la subvention est versée à toutes les écoles bénéficiaires du PSUGO sur leur compte, à la Banque nationale de crédit (BNC). La procédure de décaissement des fonds requiert la signature du directeur d'école, du président et/ou du trésorier du conseil de gestion de l'école. À Madagascar, le président et le trésorier du FEFFI vont récupérer les fonds de la SAE versés sur leur compte établi dans des agences de microfinance²⁵. Enfin, en RDC, le mécanisme de distribution des fonds varie en fonction de la localisation de l'école et de sa distance avec le bureau local d'éducation le plus proche, ainsi que des institutions bancaires présentes. Ainsi, dans la ville de Kenge, située dans la province de Kwango, les directeurs d'école récupèrent directement les fonds grâce à un transfert financier effectué via le réseau téléphonique Vodacom. Dans le Kongo-Central, les FF et les salaires des enseignants sont aussi transférés par voie bancaire dans l'unique banque que compte la province. Le déplacement des directeurs d'écoles et enseignants, couplé à la longue attente pour recevoir les fonds, contribuent à perturber le fonctionnement de l'école. Ce mécanisme de distribution n'est pas apprécié par les directeurs et les enseignants.

25. OTIV, Tsinjo Lavitra, Vola Mahaso.

Ils suggèrent la mise en place de guichets de banque mobiles afin de faciliter le processus (Synthèse nationale, RDC, p. 17).

Transfert via l'agent payeur de la préfecture. Au Togo, le directeur, muni d'un budget validé par l'IEPP, et accompagné par le trésorier du comité de gestion, va retirer directement la subvention de l'État auprès de l'agent payeur de la préfecture. Les fonds sont retirés en une fois et peuvent être placés par le directeur sur un compte bancaire.

Transfert via des niveaux intermédiaires. Dans le cas de deux politiques de SAE, les fonds transitent par des acteurs intermédiaires avant d'atteindre les écoles. Il s'agit tout d'abord de la CE à Madagascar : si jusqu'en 2014/2015 les écoles recevaient les fonds sur leurs comptes ouverts dans des agences de microcrédit, cette subvention transite désormais par le bureau de la CISCO, qui perçoit les fonds et les redistribue en espèce aux écoles, selon les critères mentionnés précédemment. Ce scénario présente toutefois quelques nuances : parfois, les chefs de ZAP sont chargés de distribuer les fonds en liquide directement aux écoles ; dans d'autres cas, la CISCO met à disposition les fonds au niveau du « bassin »²⁶ (Synthèse nationale, Madagascar, p. 42). La recherche ne permet cependant pas d'expliquer pourquoi, dans le cas de la CE, les fonds ne sont plus transférés directement aux écoles.

En RDC, les fonds du PARSE sont récupérés par les écoles au niveau du SECOPE. D'autre part, dans le Kongo-Central, les écoles très éloignées et ne disposant pas de compte bancaire perçoivent les FF et le salaire des enseignants au guichet de leur province éducationnelle. Ce mécanisme de transfert implique alors un déplacement des enseignants et du directeur, ce qui peut perturber le bon déroulement des activités pédagogiques. Les chercheurs ont appris à travers des entretiens effectués en RDC au niveau central qu'une réforme de ce système de distribution est en cours depuis 2015/2016, avec pour objectif la bancarisation du processus. Après avoir identifié préalablement une banque pour chaque école, l'État congolais a en effet demandé à chacune d'ouvrir un compte bancaire afin de pouvoir lui transférer directement les fonds. Des représentants du SECOPE au niveau de la province de Kinshasa font part de leurs inquiétudes à cet égard, soulignant deux risques principaux : (i) l'importance des frais bancaires, non négociés par l'État avec chaque banque, qui risquent de grever la subvention

26. Zone pédagogique entre la zone d'administration pédagogique (ZAP) et la circonscription scolaire (CISCO).

transférée aux écoles ; (ii) la crainte que les banques n'assurent pas un service d'information régulier auprès des écoles quant à l'arrivée et à la disponibilité des fonds.

Les écoles perçoivent une partie des fonds en liquide, et une partie en matériels et fournitures. Il s'agit d'une situation particulière liée à l'évolution du PERI au Togo, qui a engendré certains problèmes dans le processus de décaissement des fonds. Initialement, les écoles subventionnées devaient recevoir les fonds du PERI sur un compte prévu spécifiquement à cet effet. Cependant, face aux frais bancaires élevés à la charge des écoles, il a été décidé que les fonds seraient mis à disposition au niveau des IEPP. Le processus de décaissement suit alors une série d'étapes : lorsque la subvention de fonctionnement du PERI est octroyée, les listes des écoles primaires bénéficiaires et les montants associés sont communiqués aux IEPP, qui les affichent et informent les chefs des établissements concernés. Ces derniers font d'abord une demande de décaissement de 50 000 FCFA validée par le chef d'inspection. Puis ils se rendent chez l'agent payeur de la préfecture pour percevoir ces fonds. En dehors de ce fonds, aucune liquidité n'est mise à la disposition des écoles. Après cela, le COGEP de l'école élabore un budget en fonction du montant communiqué et le fait valider par le chef de l'IEPP. Le COGEP contacte ensuite trois fournisseurs, qui lui établissent des factures pro forma ; il choisit le moins-disant et établit un procès-verbal de la réunion de sélection. Ces pièces sont ensuite transmises à l'IEPP pour contrôle et validation. Le COGEP passe la commande, qui est livrée dans l'établissement ou bien à l'IEPP si l'école est très éloignée. Dans ce dernier cas, le chef d'établissement doit se rendre à l'IEPP pour réceptionner les matériels et fournitures livrés. À la livraison, le COGEP vérifie les matériels et fournitures puis signe les bordereaux et factures, que le fournisseur présentera à l'agent payeur de la préfecture pour se faire payer par chèque (Synthèse nationale, Togo, p. 35-36).

La comptable d'une IEPP explique qu'un tel mécanisme permet d'éviter les problèmes liés au manque de capacités des directeurs et des COGEP pour gérer des fonds en espèces : « la procédure du PERI est mieux que de donner de l'argent aux directeurs et leur COGEP qui ont des difficultés de gestion » (Comptable de l'IEPP, Monographie #10, Togo, p. 17). Toutefois, les acteurs scolaires interrogés dans le cadre de la recherche évoquent deux problèmes liés à ce processus : (i) le mécanisme est compliqué et très lent ; (ii) certaines inspections imposent des fournisseurs pratiquant des prix très élevés. Le trésorier d'un COGEP

résume la situation ainsi : « [Cela] gêne, car le processus est long. Aussi, les prix auxquels l'inspection achète les matériels sont très exorbitants. » (Trésorier du COGEP, Monographie #4, Togo, p. 11). Il convient par ailleurs de noter que les écoles n'ont en réalité reçu que la première tranche des subventions sur les trois prévues par le PERI. Des problèmes de mauvaise utilisation des fonds à l'occasion du premier versement ont entraîné des retards dans l'allocation de la seconde tranche du fait de contrôles additionnels par le niveau central, puis de blocages au niveau des Inspections. Enfin, l'existence de fonds au niveau des IEPP permet à certains inspecteurs de contrôler les subventions mises à la disposition des écoles à ce titre et de bloquer l'utilisation des 50 000 FCFA prévus pour les menues dépenses. Dans un système éducatif encore caractérisé par un centralisme fort, les inspections perçoivent la marge d'autonomie données aux écoles dans la gestion de leurs fonds comme une limite à leurs prérogatives. En conséquence, les fonds ne sont pas parvenus aux écoles lors de la seconde et de la troisième tranche du PERI, et ont été restitués au Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) à la fin du projet (Synthèse nationale, Togo, p. 35).

L'analyse des mécanismes de distribution des subventions dans les différents pays montre que les directeurs d'école sont informés de l'arrivée des fonds par les bureaux locaux d'éducation via un appel ou un courrier officiel. Le directeur d'école informe alors les membres du comité de gestion (président ou trésorier) qui doivent l'accompagner pour récupérer les fonds. Il apparaît que les mécanismes de distribution ne sont connus et maîtrisés que par les acteurs impliqués dans ce processus.

Fréquence et défis

Dans la majorité des cas étudiés, les subventions sont allouées une fois par an. La seule exception concerne la RDC, où les FF sont versés chaque mois, en même temps que les salaires des enseignants, et trimestriellement pour la subvention PARSE/PURUS.

Un problème majeur rencontré dans tous les pays concerne les **retards** dans l'allocation des subventions aux écoles. Les règles de distribution ne sont pas systématiquement respectées et les subventions arrivent parfois avec plusieurs mois de retard, voire vers la fin de l'année scolaire. Il arrive également que les subventions ne soient pas versées, comme pour la CE à Madagascar, en 2013/2014, ou pour certaines tranches du PARSE/PURUS en RDC. Afin de compenser cette absence de fonds, les écoles reçoivent plusieurs

tranches simultanément l'année ou le trimestre suivant. Au Togo, comme indiqué précédemment, les écoles n'ont reçu la subvention de fonctionnement du PERI que la première année du programme.

Ces retards s'expliquent notamment par des lenteurs administratives au niveau central, par des difficultés de transfert et de retrait des fonds dans les zones enclavées et, dans certains cas, par des coupes budgétaires liées au contexte sociopolitique qui provoquent des interruptions dans le décaissement des fonds. Les entretiens conduits au niveau des écoles montrent que les acteurs sont très rarement informés des raisons de ces délais de versement et ne savent pas quand les subventions seront réceptionnées. Au Togo et en RDC, la recherche révèle notamment que les acteurs de l'école n'étaient pas au courant du blocage définitif des fonds du PERI et de la fin du PARSE.

Les délais dans le versement des subventions engendrent des situations très problématiques pour le fonctionnement des écoles. Ainsi, à Haïti, où la subvention du PSUGO sert notamment à financer le salaire des enseignants non fonctionnaires dans les écoles non publiques, plusieurs acteurs soulignent des cas d'abandon de poste par des enseignants non payés pendant plusieurs mois : « Les enseignants souffrent énormément des problèmes de ce programme. Il n'y a aucune régularité dans le paiement de notre salaire, souvent nous passons plus de sept mois à travailler sans avoir même une partie de notre salaire. C'est vraiment difficile pour un professionnel de gérer une telle situation » (Enseignant, Monographie #3, Haïti, p. 8).

Les écoles doivent alors trouver des solutions pour faire face à ces retards et remédier à l'absence de ressources. Ce processus constitue une source de préoccupation pour les directeurs d'école, complique la gestion et contribue à la démotivation des enseignants. La recherche identifie différentes stratégies mises en place afin de pallier cette situation :

- Le fonctionnement des écoles repose sur les cotisations parentales jusqu'à la réception des subventions. Il s'agit d'une stratégie largement employée à Haïti, à Madagascar et en RDC. Les retards dans la réception des subventions contribuent alors à justifier la persistance des cotisations parentales, alors même que les politiques de SAE visent à les alléger, voire les supprimer.
- Les directeurs d'école avancent les fonds. Au Togo, par exemple, l'un d'entre eux explique qu'il paye lui-même les fournitures et matériels scolaires en début d'année, avant de se rembourser une

fois la subvention arrivée : « Nous avons l'habitude de dire que les écoles primaires publiques sont devenues les écoles privées des directeurs d'école. Tout ce que vous voyez comme matériel, c'est de ma poche » (Directeur, Monographie #6, Togo, p. 18).

- Les écoles s'endettent auprès de fournisseurs avant de pouvoir les rembourser, comme cela a été constaté dans plusieurs écoles à Madagascar.
- Des réserves de matériels faites sur les années précédentes sont utilisées. Cette stratégie est notamment employée par les écoles à Madagascar, en particulier lorsqu'elles reçoivent la même année la CE et la SAE.
- Au Togo, un chef d'inspection explique que dans certaines écoles le personnel enseignant envoie les élèves travailler dans les champs pour récolter des fonds afin que l'école puisse fonctionner en attendant l'octroi de la subvention (Monographie #15, Togo, p. 17).

Les FF en RDC sont les seules subventions étudiées qui ne parviennent pas aux écoles avec du retard. Cette régularité s'explique par le fait que la subvention est octroyée mensuellement, en même temps que les salaires des enseignants. Bien qu'efficace, cette modalité de transfert est critiquée par les directeurs d'école, qui préféreraient un versement annuel ou trimestriel leur permettant de disposer d'une somme plus conséquente pour effectuer leurs achats en début d'année scolaire ou chaque trimestre (Synthèse nationale, RDC, p. 18).

Un dernier défi a trait aux commissions que retiennent les opérateurs privés impliqués dans le transfert des fonds aux écoles tels que les banques, agences de microfinancement et autres organismes financiers. La recherche a montré que dans les quatre pays ces commissions grèvent substantiellement le montant déjà faible des subventions perçues. Les cas de la subvention du PERI, dont le transfert direct via les comptes bancaires des écoles a été jugé trop coûteux, et de la RDC, où l'État négocie les frais avec les banques, illustrent l'importance de cette question dans des pays où la couverture du service bancaire est inégale.

Conclusion

La recherche a révélé que les critères d'allocation des subventions et les mécanismes selon lesquels les fonds sont transférés aux écoles sont des aspects fondamentaux de la conception des politiques de SAE. Tandis que les critères sont étroitement liés à l'interprétation des objectifs de la politique, l'analyse des mécanismes de distribution donne une

indication du degré d'autonomie accordé aux écoles et de l'efficacité du transfert. Plusieurs constats se dégagent.

Premièrement, les quatre pays ont majoritairement opté pour des formules de financement simples, dont l'avantage réside dans la facilité de calcul des montants et dans une meilleure compréhension et appropriation par les acteurs scolaires, facilitant alors la gestion des fonds au niveau des écoles. Dans le cas de la subvention du PERI, au Togo, qui utilise une combinaison complexe de critères d'allocation, les acteurs interrogés ont souligné le manque de transparence des critères.

Deuxièmement, les formules de subventions étudiées ne prennent pas en compte les différences entre les élèves et très rarement celles entre les écoles, ce qui peut limiter les effets de la contribution des subventions sur l'équité. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait : dans un contexte d'instauration récente de la gratuité de la scolarité et d'allègement des charges parentales, les subventions ont avant tout pour objectif d'améliorer l'accès à l'éducation. D'autre part, dans un contexte social globalement défavorisé, il peut se révéler difficile d'identifier les élèves les plus nécessiteux parmi d'autres, et de mettre en œuvre une politique davantage ciblée sur les disparités. Une telle politique requiert des données sur les caractéristiques socio-économiques des élèves et un système d'information et de gestion de l'éducation solide, ce qui n'est globalement pas le cas dans les pays étudiés.

Toutefois, la recherche révèle que les acteurs de l'école souhaitent une meilleure prise en compte de l'environnement et des besoins spécifiques des écoles dans les critères d'allocation des subventions. Les politiques de SAE ont en effet parfois été conçues dans l'urgence, uniquement au regard de l'agenda politique des gouvernements, sans qu'aucune analyse approfondie des besoins réels des écoles n'ait été effectuée préalablement. Certaines formules de financement, comme l'allocation par nombre de classes, se sont également révélées inadaptées dans un contexte d'accroissement du taux de scolarisation, où les classes ont souvent des effectifs pléthoriques et/ou fonctionnent en multigrades.

D'autre part, il convient d'interroger la pertinence de l'utilisation d'un critère de performance dans l'allocation de la subvention du PERI, certaines écoles caractérisées par de faibles résultats ne recevant aucun appui financier. Il convient enfin d'observer qu'aussi longtemps que les besoins de l'école dépasseront les ressources financières disponibles, chaque formule de financement présentera des limites.

Concernant les mécanismes de distribution, bien que pour certaines subventions les fonds soient transférés directement sur le compte des écoles, il ne s'agit pas d'une pratique systématique. Dans le cas où la subvention est transférée via des acteurs intermédiaires qui prélèvent des commissions au passage, l'autonomie des écoles et l'efficacité administrative sont réduites. La couverture limitée du réseau bancaire dans les quatre pays invite à s'interroger sur l'utilisation d'autres formules de transfert monétaire, comme la téléphonie mobile utilisée dans certaines provinces de RDC.

Enfin, dans les quatre pays les retards systématiques accusés dans le versement des subventions perturbent grandement le fonctionnement des écoles qui doivent élaborer des stratégies pour compenser l'absence de ressources financières. Une telle situation génère notamment une dépendance aux cotisations parentales, qui constituent toujours une part importante des ressources financières des écoles, comme cela est analysé dans le *chapitre 5*.

Tableau 4.4 Mécanismes de distribution des subventions aux écoles à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo

	Haïti	Madagascar		RDC		Togo	
Subvention	PSUGO	CE	SAE	FF	PARSE/PURUS	Subvention de l'État	PERI
Processus	Transfert direct du niveau central vers les comptes des écoles	<p>Avant 2014/2015 : transfert sur les comptes des écoles au niveau des agences de microfinancement</p> <p>2014/2015 : transfert sur les comptes des CISCO, qui redistribuent aux écoles</p>	Transfert direct du niveau central sur les comptes des écoles dans les agences de microfinancement	<p>Plusieurs scénarios :</p> <ul style="list-style-type: none"> – transfert direct sur un compte ou via le réseau téléphonique Vodacom – transfert des fonds à la SECOPE avec le salaire des enseignants – transfert à la province éducationnelle, où les écoles récupèrent les fonds 	Transfert des fonds à la SECOPE, où les écoles viennent retirer les fonds	Transfert chez l'agent payeur de la préfecture	Pas de fonds transférés aux écoles, excepté un fonds de 50 000 FCFA pour les menues dépenses. Les écoles font établir des factures auprès de fournisseurs prédéterminés et l'agent payeur leur prépare un chèque.

	Haiti	Madagascar		RDC		Togo	
Subvention	PSUGO	CE	SAE	FF	PARSE/PURUS	Subvention de l'État	PERI
Conditions d'obtention	Effectif de l'école Compte bancaire Comité de gestion	Programme d'emploi Comité de gestion	Compte bancaire Données sur les effectifs et le personnel enseignant Rapport financier de l'année précédente Statut du FEFFI Programme d'emploi	École mécanisée et bancarisée (enseignants payés) Compte bancaire (mais pas systématiquement) Comité de gestion	École mécanisée et bancarisée (enseignants payés) Compte bancaire (mais pas systématique) Comité de gestion	Budget validé par l'IEPP Comité de gestion	Budget validé par l'IEPP Comité de gestion
Fréquence de l'allocation officielle	Une fois par an	Une fois par an	Une fois par an	Chaque mois	PARSE : chaque semestre PURUS : chaque trimestre	Une fois par an	Une fois par an

Chapitre 5.

Les ressources financières des écoles

Les subventions visent à permettre aux écoles de compenser l'abolition des frais de scolarité et de bénéficier d'un appui financier constant et régulier. Cela soulève plusieurs questions : la subvention aux écoles est-elle devenue l'unique source ou est-elle l'une des principales sources de financement dans les pays étudiés ? Leur permet-elle de satisfaire leurs besoins ? Les écoles peuvent-elles s'appuyer sur d'autres sources de financement ?

Le présent chapitre examine la somme des ressources financières des 15 écoles étudiées dans les quatre pays analysés. Il porte une attention particulière aux montants des subventions alloués et à la façon dont ils contribuent au plan de dépenses des écoles. Il faut souligner que les écoles ne gardent pas toutes la trace d'un budget global. Pour finir, ce chapitre étudie les autres sources de financement des écoles.

5.1 Subventions aux écoles : montant

Montant des subventions aux écoles

À Haïti, le montant de la subvention accordé dans le cadre du **Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire** (PSUGO) est de 4 500 gourdes (équivalent à 69 USD)²⁷ par an et par élève pour les écoles non publiques. Les écoles publiques bénéficient d'une subvention de 250 gourdes par élève, soit environ 4 USD (Synthèse nationale, Haïti, p. 33).

À Madagascar, le montant attribué à la subvention **Caisse école** (CE) est de 4 840 MGA (2 USD) par élève ou 153 955 MGA (51 USD) par section et par an, en 2015 (Synthèse nationale, Madagascar, p. 41)²⁸. Le montant des **subventions aux écoles** (SAE), est calculé en fonction de tranches d'effectifs prédéfinies et de la localisation de l'école (*tableau 5.1*).

27. Taux de change du 11 septembre 2016. Consulté le 11 septembre 2016 : <https://treasury.un.org/operationalrates/OperationalRates.php>

28. Taux de change du 11 septembre 2016. Consulté le 11 septembre 2016 : <https://treasury.un.org/operationalrates/OperationalRates.php>

Tableau 5.1 Montant, en MGA, de la subvention aux écoles à Madagascar, selon la localisation des écoles et leurs effectifs

	Catégorie d'écoles	École comptant moins de 50 élèves	Écoles comptant 50 à 199 élèves	Écoles comptant 200 à 399 élèves	Écoles comptant 400 à 599 élèves	Écoles comptant 600 à 799 élèves	Écoles comptant 800 élèves ou plus
Montant de l'allocation par école	Zone rurale	450 000 (148 USD)	750 000 (246 USD)	850 000 (279 USD)	950 000 (312 USD)	1 250 000 (410 USD)	1 550 000 (509 USD)
	Zone urbaine	400 000 (131 USD)	700 000 (230 USD)	800 000 (263 USD)	900 000 (295 USD)	1 200 000 (394 USD)	1 500 000 (492 USD)

Source : Madagascar, ministère de l'Éducation nationale. 28 juillet 2014. Lettre du Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale à Madame La Coordinatrice de l'Unité d'appui technique au programme EPT-UAT au sujet de l'« Allocation par école de la subvention aux écoles sur les projets PAUET et PAUSENS ».

En RDC, chaque école primaire publique conventionnée et non conventionnée reçoit la subvention allouée par l'État pour les **frais de fonctionnement** (FF) dont le montant s'élève à 45 USD par mois pour la durée de l'année scolaire (9 mois). Dans le cadre du **Projet d'urgence et de réhabilitation urbaine et sociale** (PURUS) et du **Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation** (PARSE), entre 2008 et 2014 les écoles recevaient un montant complémentaire variant de 400 à 1 000 USD par an, en fonction du nombre de classes²⁹.

Au Togo, le montant de la **subvention de l'État** alloué à chaque école est calculé selon le nombre de classes. Chaque établissement reçoit 15 000 FCFA (25 USD) par classe et par an, et 30 000 FCFA (51 USD) pour couvrir les frais de déplacement du directeur. Une subvention additionnelle est octroyée dans le cadre du **Projet éducation et renforcement institutionnel** (PERI). Cette subvention de fonctionnement est répartie entre les écoles au prorata du nombre de classes et en fonction des indicateurs de contexte et de performance de l'école. Il convient d'observer que le montant minimum de la subvention de fonctionnement du PERI était de 85 USD par classe et par an³⁰.

Dans les quatre pays étudiés, les subventions sont octroyées en fonction du nombre de classes, des effectifs, ou en allouant un montant unique par école et par mois. Le *tableau 5.2* montre les montants des SAE et les critères d'attribution dans ces quatre pays.

29. Taux de change du 11 septembre 2016. Consulté le 11 septembre 2016: <https://treasury.un.org/operationalrates/OperationalRates.php>

30. Taux de change du 11 septembre 2016. Consulté le 11 septembre 2016: <https://treasury.un.org/operationalrates/OperationalRates.php>

Tableau 5.2 Montants et critères d'allocation des subventions aux écoles par pays³¹

Pays	Subvention(s)	Critères d'allocation	Montants ³²	Source(s) de financement	Première année
Haïti	Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire (PSUGO)	Effectifs ³³	250 gourdes (4 USD) par élève et par an pour l'école publique 4 500 gourdes (69 USD) par élève et par an pour l'école non publique	État Partenariat mondial pour l'éducation (GPE)	2011
	Madagascar Subventions aux écoles (SAE) : Projet d'appui d'urgence au Programme Éducation pour tous (PAUET) Programme d'appui d'urgence aux secteurs Éducation, Nutrition, et Santé (PAUSENS)	Effectifs ³⁴ et localisation de l'école	De 400 000 MGA (131 USD) à 1 550 000 MGA (509 USD) par école et par an De 400 000 MGA (131 USD) à 1 550 000 MGA (509 USD) par école et par an	Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) Banque mondiale	2013 2013
	Caisse école	Effectifs de l'année scolaire précédente ³⁵	2 000 MGA (1 USD) par élève et par an ³⁶	État	2002

31. Taux de change du 11 septembre 2016. Consulté le 11 septembre 2016 : <https://treasury.un.org/operationalrates/OperationalRates.php>

32. Les montants indiqués sont ceux référencés dans les documents de politiques consultés dans le cadre de la recherche.

33. La subvention couvre un maximum de 45 élèves par classe et est limitée à 6 classes, avec un total de 270 élèves.

34. Il s'agit d'un intervalle d'effectif et non pas d'un effectif précis.

35. « Sauf pour l'année scolaire 2014/2015, au cours de laquelle le fonds a été alloué selon le nombre de sections » (Synthèse nationale, Madagascar, p. 44).

36. Ce montant a beaucoup varié selon les années. Une année, la Caisse école a même été interrompue.

Pays	Subvention(s)	Critères d'allocation	Montants	Source(s) de financement	Première année
RDC	Subvention des frais de fonctionnement (FF)	Montant unique par école et par mois	45 000 francs congolais [FC] (45 USD) ³⁷ par école et par mois	État	2010
	Projet d'urgence et de réhabilitation urbaine et sociale (PURUS)	Nombre de classes ³⁸	382 248 FC (386 USD) – 955 621 FC (965 USD) par classe et par an	Banque mondiale/ Agence française de développement/ Agence belge de développement (CTB)	2008-2012
	Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation (PARSE)	Nombre de classes	De 1 119 132 FC (1 130 USD) à 1 383 750 FC (1 398 USD) par classe et par an (2013/2014)	Banque mondiale/ l'Agence française de développement/ Agence belge de développement (CTB)	2012-2014

37. Mensuels sur une base de 9 mois (soit 600 USD pour une année).

38. « Le montant de la subvention est en fonction du nombre de classes organisées » (Synthèse nationale, RDC, p.20).

Pays	Subvention(s)	Critères d'allocation	Montants	Source(s) de financement	Première année
Togo	Subvention de l'État	Nombre de classes	15 000 francs CFA [FCFA] (25 USD) par classe et par an, plus 30 000 FCFA (51 USD) annuels à chaque directeur pour les déplacements	État	2010
	Projet Éducation et renforcement institutionnel (PERI) : Subvention de fonctionnement	Au prorata du nombre de classes/environnement de l'école et niveau des résultats scolaires	Variable, à partir de 181 000 FCFA (308 USD)	Financé par le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) et géré par la Banque mondiale au Togo	2011-2015

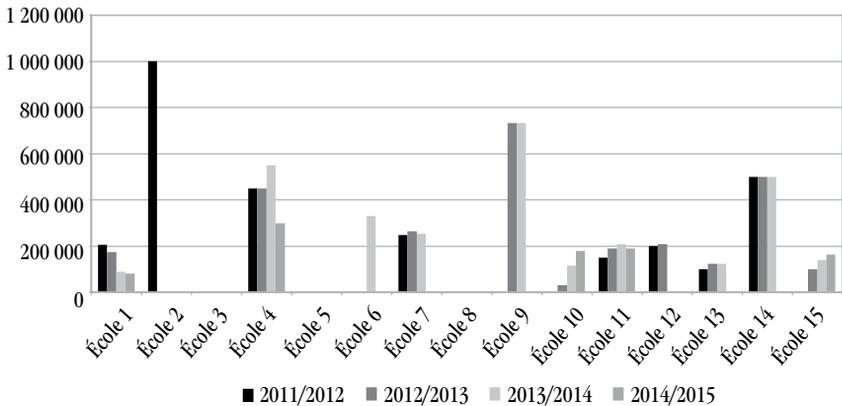
Sources : Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC et Togo, 2016.

L'évolution du montant des subventions

L'évolution du montant des subventions que les écoles perçoivent varie selon les pays et les écoles étudiés. Le montant de la subvention change avec le taux d'inscription lorsqu'elle repose sur l'effectif. Les modifications peuvent également s'expliquer par des changements de la politique ou de la formule de financement. Elles peuvent aussi s'expliquer par des interruptions de versement des subventions liées au contexte sociopolitique du pays. Plus de détails sont donnés ci-dessous sur ces différents scénarios dans les quatre pays.

À Haïti, l'analyse des données qualitatives démontre une chute du montant annuel attribué aux écoles durant la quatrième année en raison d'une réduction progressive du nombre de classes subventionnées, comme le montre le *graphique 5.1*.

Graphique 5.1 Évolution du montant de la subvention perçu par les 15 écoles étudiées à Haïti (en gourdes)

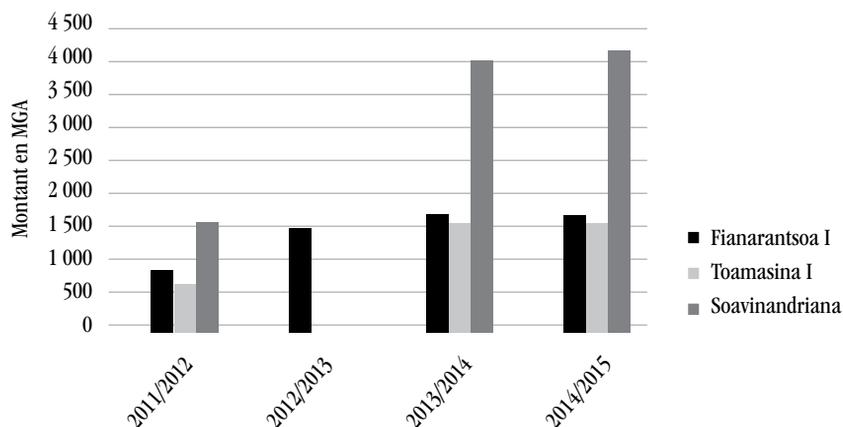


Source : Synthèse nationale, Haïti, p. 34.

À Madagascar, les montants de la SAE perçus par les écoles n'ont cessé d'augmenter, quelle que soit la localisation de l'école, comme l'illustre le *graphique 5.2*. La recherche a démontré que le montant moyen de la SAE PAUET par élève pour la CISCO de Soavinandriana présente une augmentation importante par rapport au montant moyen reçu par élève de la SAE FCL³⁹ en 2012. Cette situation serait due à la présence de nombreuses écoles de grandes tailles dans cette CISCO.

39. Le FCL (compris dans le terme général « SAE ») est le programme de SAE qui a précédé le PAUSENS et le PAUET.

Graphique 5.2 Évolution du montant moyen de la SAE par élève dans trois CISCO à Madagascar, entre 2011 et 2015 (en MGA)

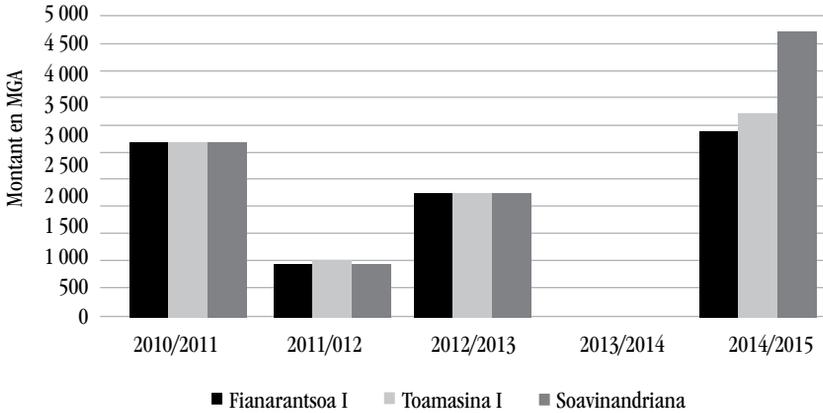


Source : Synthèse nationale, Madagascar, p. 36.

Le *graphique 5.3* montre l'évolution du montant moyen de la CE par élève dans trois CISCO de Madagascar de 2011 à 2015. Le montant de la subvention a connu des interruptions, liées au contexte sociopolitique du pays (Synthèse nationale, Madagascar, p. 41). Le montant de la CE était de 2 000 MGA par élève et par an en 2003. Ce montant est passé à 3 000 MGA par élève en 2007 et 2008 pour les écoles des régions éloignées. En 2010/2011, le montant moyen par élève de la CE s'est retrouvé à 3 000 MGA, pour ensuite baisser à 800 MGA en 2011/2012 et, enfin, remonter à 2 000 MGA en 2012/2013. Après une interruption de versement pour l'année 2013/2014, les trois circonscriptions ont reçu en 2014/2015 un montant plus élevé que les années précédentes, en particulier la circonscription de Soavinandriana, où le montant perçu a plus que doublé par rapport à l'année 2012/2013.

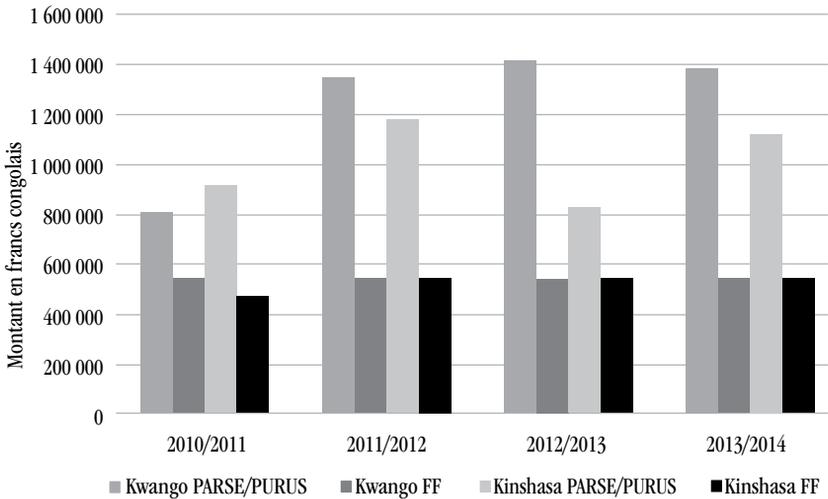
En RDC, l'évolution du montant des subventions aux écoles entre 2011 et 2014 est illustrée dans le *graphique 5.4*. Les montants des FF sont restés constants durant cette période et les montants des subventions PURUS et PARSE ont augmenté avec le temps. Les montants des subventions PARSE et PURUS ont augmenté de 71 % entre 2010/2011 et 2013/2014 pour la province du Kwango, et de 22,1 % à Kinshasa (Rapport quantitatif, RDC, 2016).

Graphique 5.3 Évolution du montant moyen de la Caisse École alloué par élève dans trois CISCO, entre 2010/2011 et 2014/2015 à Madagascar (en MGA)



Source : Synthèse nationale, Madagascar, p. 41.

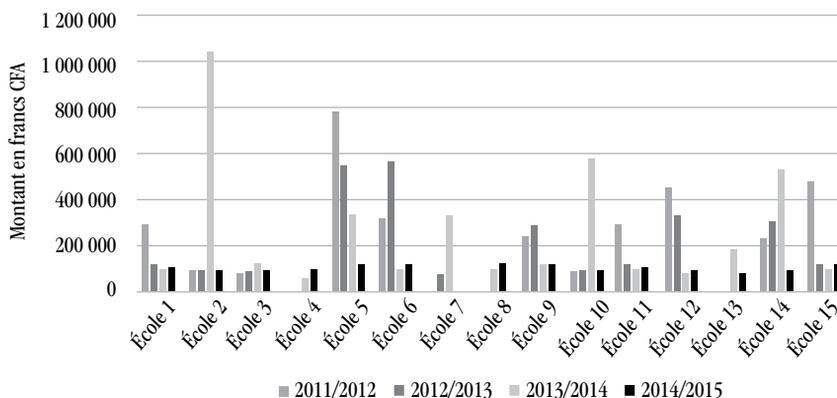
Graphique 5.4 Évolution du montant des frais de fonctionnement (FF) et des subventions aux écoles (PARSE et PURUS) entre 2011 et 2014 (en francs congolais)



Source : Synthèse nationale, RDC, p. 31.

Au Togo, le montant de la subvention de l'État n'a pas évolué depuis son introduction en 2008, soit 25 USD par classe (15 000 FCFA) et par an, et 51 USD (30 000 FCFA) par an pour les déplacements des directeurs. Le *graphique 5.5* présente l'évolution des montants globaux des subventions aux écoles (subvention de l'État et PERI) perçues par les 15 écoles étudiées, entre 2010 et 2015. Certaines écoles ont reçu des fonds plus importants que d'autres sur la période (Monographies #10, #3, #7, #9, #5, Togo). En 2014/2015, les fonds des écoles qui ont reçu la subvention du PERI ont diminué en raison de la clôture de la première phase du projet. Globalement, les écoles en milieu urbain ou semi-urbain ont également reçu plus de fonds que les écoles rurales, soit près de un million de francs CFA ou plus (Monographies #15, #13, #8, #2, Togo). Une seule école rurale a reçu aussi plus d'un million (Monographie #4, Togo).

Graphique 5.5 Évolution du montant total des subventions perçu par les 15 écoles étudiées au Togo (Subventions de l'État et PERI) entre 2010 et 2015 (en francs CFA)



Source : Synthèse nationale, Togo, p. 39.

Connaissance et opinions

Deux éléments sont explorés dans les paragraphes suivants : est-ce que l'information sur les montants est diffusée auprès de tous les acteurs au niveau de l'école ? Le montant est-il suffisant ?

Connaissance du montant des subventions

En règle générale, les chefs d'établissement et les présidents des comités de gestion des écoles connaissent le montant des subventions car ils

sont directement impliqués dans leur gestion. Ceux qui connaissent le montant en sont informés soit par les médias (radio ou télévision), soit par le chef d'établissement, les enseignants ou par les membres du comité de gestion, comme dans le cas de Madagascar.

Tableau 5.3 Niveau de connaissance du montant de la subvention de l'État par les acteurs dans les 15 écoles étudiées au Togo

Acteurs Écoles	Directeur	Enseignants	Président COGEP	Trésorier COGEP	APE	Parents	Élèves
1	bonne	X	X	mauvaise	Inex.	X	X
3	bonne	bonne	bonne	bonne	Inex.	X	X
6	bonne	mauvaise	X	mauvaise	X	X	mauvaise
7	bonne	bonne	bonne	X	bonne	X	mauvaise
4	bonne	mauvaise	mauvaise	bonne	X	mauvaise	X
2	bonne	bonne	X	X	Inex.	X	X
5	bonne	mauvaise	mauvaise	mauvaise	mauvaise	X	X
8	bonne	mauvaise	mauvaise	mauvaise	mauvaise	X	X
10	bonne	bonne	X	X	Inex.	X	X
15	bonne	X	X	*	X	X	X
12	bonne	mauvaise	X	mauvaise	X	X	X
9	bonne	mauvaise	mauvaise	mauvaise	X	X	X
13	bonne	bonne	mauvaise	mauvaise	X	X	X
11	bonne	bonne	X	mauvaise	bonne	X	X
14	bonne	bonne	X	X	X	X	X

X : aucune connaissance des critères. Inex. : Inexistant. * À l'école 15, l'équipe des chercheurs n'a pas pu rencontrer le trésorier du COGEP.

Source : Synthèse nationale, Togo, 2016.

Au Togo par exemple, dans la plupart des cas le directeur et les enseignants sont les mieux informés sur le montant de la subvention (tableau 5.3). Dans quelques cas, le président et le trésorier du comité de gestion d'école sont également informés. Les acteurs les moins informés sont les parents et les élèves. Cela révèle la faible implication de ces acteurs qui possèdent très peu d'informations sur la subvention.

Dans la plupart des écoles, deux autres groupes d'acteurs, les parents et les élèves, en ignorent le montant exact : « Nous ne connaissons pas le montant de la subvention reçue par notre école. On

ne nous a pas communiqué ce montant durant la réunion » (Parent, Monographie #14, Madagascar, p. 20). Des activités de sensibilisation sur les subventions auprès des enseignants, des parents et des communautés ne sont pas systématiquement réalisées dans toutes les écoles. Les directeurs ont tendance à ne pas partager l'information relative au montant de la subvention avec les autres acteurs de l'école, comme c'est souvent le cas à Haïti. Le manque de partage de l'information crée des malentendus et un climat de suspicion entre le directeur et les enseignants. Dans une école, la recherche a constaté cet effet sur les enseignants, qui se disent « très sceptiques » quant à la gestion de la subvention par le directeur (Monographie #11, Haïti, p. 14).

Insuffisance des montants

Même si certains acteurs ne connaissent pas le montant exact de la subvention, la plupart estime qu'il n'est pas suffisant pour contribuer au bon fonctionnement de l'école. À Madagascar, les acteurs scolaires pensent qu'il faudrait un montant de 1 500 000 MGA (509 USD) par école et par an. D'autres soulignent que les subventions devraient suivre l'évolution des prix du marché et du coût de la vie (Synthèse nationale, Madagascar, p. 31). Au Togo, cela a également été exprimé : « L'argent ne suffit pas même pour l'achat de fournitures. Le montant est insignifiant » (Président du COGEP, Synthèse nationale, Togo, p. 43).

En RDC, les directeurs expliquent que la subvention de l'école est insuffisante pour couvrir les besoins. Dans une des écoles, le directeur affirme : « Les 45 000 FC (45 USD) qu'on alloue aux écoles sont insuffisants. Ce montant n'est pas consistant, il faudrait qu'on nous donne même le quadruple pour qu'il couvre au moins les grandes dépenses dont l'école a besoin » (Monographie #9, RDC, p. 11).

En RDC et au Togo, les acteurs de l'école ont constaté que la subvention ne suffit pas en raison de la hausse des effectifs ou en raison d'effectifs pléthoriques : « Le montant exact de la subvention que l'école a perçu cette année pour son fonctionnement depuis le début de l'année scolaire s'élève à 270 000 FC, soit 273 USD. Un montant jugé trop insuffisant face à la taille de l'école qui enregistre des effectifs pléthoriques d'élèves, ainsi qu'aux nombreux défis de son fonctionnement » (Directeur d'une école, Monographie #6, RDC, p. 14).

5.2 Autres ressources de financement et part des contributions parentales

Cette section vise à analyser en profondeur les questions suivantes :

- Est-ce que toutes les écoles demandent des contributions aux parents ?
- Les subventions contribuent-elles à diminuer les frais scolaires pour les parents ?
- Existe-t-il des sanctions pour les élèves qui ne payent pas les frais de scolarité ?

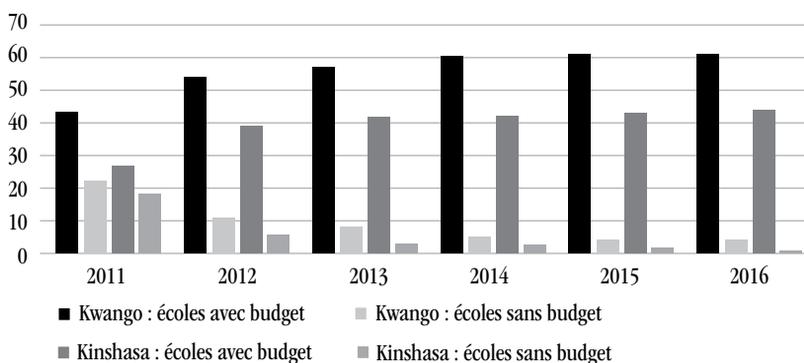
Dans le cadre de cette recherche, il ressort que dans tous les pays les subventions ne sont pas les seules ressources financières. Pour répondre à leurs besoins, en dehors des subventions, les écoles disposent de financements qui ne sont pas déclarés ou qui ne figurent pas dans leurs plans de dépenses. En réalité, dans un contexte de gratuité il est difficile de déterminer les habitudes de dépenses des écoles et d'examiner comment les subventions répondent ou non à leurs besoins réels. La recherche a montré que les parents continuent de contribuer, mais le montant de ces contributions financières, ainsi que celui des autres ressources, est difficilement quantifiable. Les parents représentent la principale source de financement à Madagascar et en RDC. Au Togo, dans plusieurs écoles, les cotisations parentales déclarées tendent à dépasser les SAE, mais seraient en réalité très sous-estimées. À Haïti, les cotisations parentales sont secondaires, le gouvernement central restant la principale source d'aide financière des écoles.

Les cotisations parentales, en principe rigoureusement interdites au Togo et à Haïti, ne sont pas toujours déclarées dans le budget des écoles. Cependant les écoles continuent de collecter ces fonds, estimant insuffisantes les subventions aux écoles. De plus, la majorité des écoles étudiées ne tiennent pas toujours une comptabilité de leurs revenus et de leurs dépenses. Les écoles tiennent une comptabilité uniquement pour l'utilisation des subventions qui leur sont allouées, ce qui constitue une exigence pour recevoir ces fonds. Cela a constitué une difficulté pour l'appréciation de la part des ressources extérieures des écoles. Par exemple, en RDC, les écoles sont tenues de préparer également un budget pour gérer les dépenses totales de l'école. Cependant, dans les écoles étudiées, cette exigence n'est toujours pas respectée par le directeur de l'école, comme l'illustre *l'encadré 5.1* ci-dessous.

Encadré 5.1 Évolution de la préparation des budgets dans 110 écoles en RDC, entre 2011 et 2016

En RDC, les écoles sont tenues de créer un budget prévisionnel des dépenses totales de l'école. L'enquête quantitative conduite dans 110 écoles (65 au Kwango et 45 à Kinshasa), entre 2011 et 2016, a révélé que de nombreux directeurs d'école n'ont pas appliqué cette directive (de 22 en 2011 à 4 en 2016 en Kwango, et de 18 en 2011 à 1 en 2016 à Kinshasa), comme indiqué dans la *graphique 5.6*. L'enquête n'a cependant pas permis d'identifier précisément les raisons pour lesquelles ces écoles n'ont pas préparé de budget prévisionnel.

Graphique 5.6 Évolution du nombre d'écoles tenant un budget prévisionnel entre 2011 et 2016 (110 écoles dans deux provinces de RDC)



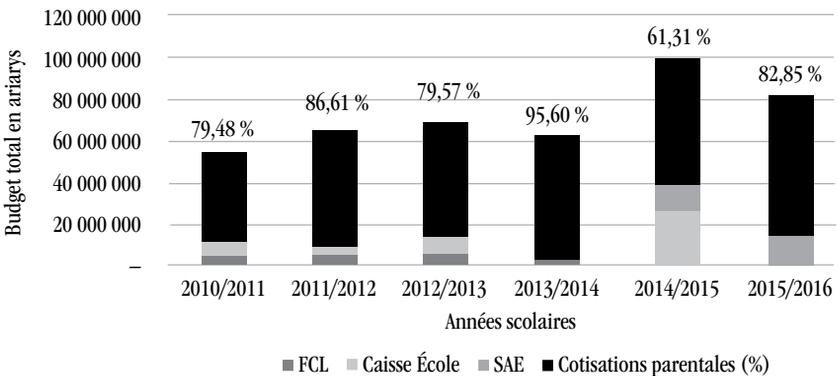
Source : Synthèse nationale, RDC, 2016, p. 28.

Au Togo, dans les écoles étudiées, très peu gardent une trace de leurs dépenses hormis celles qui sont liées aux subventions officielles. Seuls les entretiens réalisés permettent de constater que le plan de dépense de l'école est complété par des ressources supplémentaires, hors subventions. Ces ressources proviennent de sources externes, telles que les cotisations parentales, dont le montant est estimé entre 1 000 et 1 500 FCFA (2 à 3 USD) par élève et par an, les taxes payées par les personnes qui vendent des denrées aux élèves dans la cour de l'école, les dons, et autres activités génératrices de revenus. Le travail des enfants dans les champs, officiellement interdit depuis 2009, constitue toujours aujourd'hui une source de revenu non déclarée dans quelques écoles (Synthèse nationale, Togo, p. 27). Les directeurs, et parfois les enseignants, sont aussi également obligés de contribuer au budget, car la subvention ne suffit pas pour couvrir tous les besoins de fonctionnement de l'école (Synthèse nationale, Togo, p. 35). Dans

certains cas, ce revenu ce revenu est équivalent à celui de la subvention perçue (Synthèse nationale, Togo, p. 27, 40). Ces revenus ne sont pas déclarés dans le budget de l'école. En résumé, malgré l'instauration du principe de gratuité, les écoles recherchent toujours des moyens supplémentaires pour accroître leurs recettes car, selon les directeurs des écoles, les subventions ne permettent pas de répondre de manière adéquate à leurs besoins.

La recherche a montré qu'à Madagascar, depuis l'introduction des politiques de subventions aux écoles, plus le montant alloué annuellement est important, plus les contributions parentales baissent (Synthèse nationale, Madagascar, p. 28). Toutefois, la principale source de revenu de ces écoles reste les cotisations des parents d'élèves. La part des subventions dans le budget global des écoles varie irrégulièrement, en fonction de l'année scolaire, comme l'illustre le *graphique 5.7*. D'après les informations fournies par les acteurs durant le passage des chercheurs dans ces écoles, le montant de ces cotisations varie de 5 000 à 40 000 MGA par famille et par année scolaire, quel que soit le nombre d'enfants dans la famille (Synthèse nationale, Madagascar, p. 49).

Graphique 5.7 Part des subventions et des cotisations parentales dans le budget des écoles entre 2010 et 2016 (12 écoles dans les 3 CISCO) à Madagascar



Source : Synthèse nationale, Madagascar, 2016, p. 49.

Les cotisations parentales : une ressource financière toujours nécessaire

De manière générale, dans ces pays, la gratuité n'est pas encore intégrale, les cotisations parentales constituant toujours la principale source de revenu utilisée par les écoles lorsque le montant des subventions est insuffisant ou en retard, et ne permet pas de subvenir à tous les besoins des écoles. À Haïti, malgré l'interdiction dans le contrat du PSUGO de réclamer des frais scolaires aux parents, certaines écoles demandent les contributions « aux parents des élèves des classes non subventionnées durant les périodes où la subvention n'est pas encore versée, puisqu'elle permet à ces écoles de continuer à fonctionner » (Monographies #1, #7, #11 et #13, Haïti) (Synthèse nationale, Haïti, p. 32).

En RDC, où la gratuité de l'enseignement n'est pas encore appliquée à tous les niveaux du cycle primaire, comme à Madagascar, la recherche a mis en évidence que les parents contribuent au financement de l'école d'une manière plus régulière que dans les autres pays. Dans tous les cas, il apparaît que les parents sont toujours obligés de contribuer de manière significative au budget des écoles. *L'encadré 5.2* illustre les effets des SAE sur les cotisations parentales à travers le cas de la RDC.

Encadré 5.2 Les effets des SAE sur les cotisations parentales en RDC

Le montant de la contribution des parents dépend de la subvention scolaire allouée. L'analyse quantitative conduite dans 110 écoles congolaises permet, par exemple, d'affirmer clairement cette relation. Pour étudier cet effet, la recherche s'est demandé si la réception des subventions se traduit par une diminution des contributions des parents pour les écoles qui les perçoivent. Les données de la recherche ont montré une augmentation des contributions des parents de 2013 à 2016. Ceci est dû à la fin des subventions supplémentaires aux écoles de PURUS et PARSE, ce qui signifie une augmentation des frais de scolarité pour les parents. La majorité (60 %) des contributions parentales a été utilisée pour la motivation, le transport et pour compenser les faibles salaires des enseignants. La subvention de l'État (FF) n'a pas été suffisante pour diminuer le montant que l'école demande aux parents (Synthèse nationale, RDC).

Utilisation des contributions parentales

Les cotisations parentales sont utilisées de différentes manières dans les quatre pays.

À Haïti, un directeur d'école déclare : « Nous réclamons uniquement des parents une contribution de 10 gourdes pour le programme de cantine scolaire » (Synthèse nationale, Haïti, p. 21).

À Madagascar, les cotisations parentales servent à payer les salaires des enseignants non fonctionnaires qui ne sont pas couverts par la subvention aux écoles. Il arrive aussi que les parents et les enseignants d'une école utilisent leurs propres ressources pour construire de nouvelles salles de classe (Synthèse nationale, Madagascar, p. 30).

En RDC, les cotisations parentales représentent une forme de « motivation » pour les enseignants, décrite par les parents d'une école comme une « prime d'encouragement aux enseignants non payés par le gouvernement » (Monographie #12, RDC, p. 11).

Au Togo enfin, certaines écoles demandent aux élèves de contribuer à hauteur de 1 à 8 centime(s) d'USD pour acheter des craies, des effaceurs et des balais (Synthèse nationale, Togo, p. 41). Le directeur d'école utilise ces fonds pour acheter des matériaux pédagogiques et effectuer de petites réparations en attendant l'arrivée de la subvention.

La gestion des cotisations parentales par les acteurs scolaires

À Madagascar, les cotisations parentales sont une pratique courante dans la plupart des écoles étudiées. Elles sont gérées par les membres du comité des parents d'élèves (FRAM). Le montant de la cotisation est déterminé par l'assemblée générale des parents, au début de l'année scolaire.

En RDC, les cotisations parentales sont tolérées si elles font l'objet d'une demande écrite des parents d'élèves au gouverneur de la province, qui fixe leur montant. Les fonds des contributions parentales sont gérés par le président du comité des parents (COPA), les représentants d'enseignants et le comité de gestion de l'école.

Au Togo, les cotisations parentales sont gérées par l'association des parents (APE) et le comité de gestion de l'école (COGEP).

Des moyens de pression en cas de non-paiement des cotisations parentales

À Madagascar, bien que les écoles n'aient pas le droit de renvoyer les élèves qui ne cotisent pas, les chefs d'établissement pratiquent des moyens de pression pour recevoir les cotisations. Par exemple, les chefs d'établissement ne donnent pas le bulletin de notes aux élèves tant que leurs parents n'ont pas réglé leur cotisation.

En RDC, dans certaines écoles, les enseignants et les représentants déterminent ensemble comment sanctionner les élèves qui ne payent

pas. En cas de non-paiement des frais scolaires, les élèves sont renvoyés (Monographie #6, RDC) ou abandonnent l'école (Monographie #7, #9, RDC). Dans une école étudiée, les frais de scolarité de 30 élèves par école sont pris en charge par l'UNICEF (Monographie #10, RDC).

Au Togo, certains parents disent vouloir refuser de payer car l'éducation de base est en principe gratuite. Cependant les parents sont finalement contraints de le faire, car les écoles renvoient les enfants chez eux en cas de non-paiement. Ceci a été confirmé par des élèves et certains parents lors des entretiens. Il existe des écoles où les enfants s'acquittent des frais de scolarité en travaillant dans les champs ou dans les mines, malgré l'interdiction posée par la loi de 2009.

À Haïti, il n'y a pas de sanctions à l'encontre des parents pour le non-paiement des frais.

Autres sources de financement

En plus des subventions, le budget des écoles étudiées est complété par d'autres fonds, comme les dons et les activités génératrices de revenu, tel que le montre le *tableau 5.4*.

En RDC, à Haïti et à Madagascar, certains acteurs ont expliqué que les dons constituent une part non négligeable des ressources des écoles. En RDC, selon le comité de gestion de l'école (COGES), les dons bénéficient aux enfants vulnérables et handicapés en leur fournissant du matériel scolaire. D'autres dons concernent les infrastructures, comme la construction de toilettes, de clôtures, de bâtiments, de bancs, ainsi que la fourniture d'équipements de sport. Dans les écoles étudiées, l'UNICEF distribue des kits scolaires et CARITAS paie les frais de scolarité des enfants vulnérables. À Haïti, selon les enseignants, l'ONG CARE fournit une aide alimentaire pour la cantine scolaire, des kits d'hygiène et des poubelles aux enfants. À Madagascar, selon certains acteurs, les écoles reçoivent des dons d'associations et de la société civile sous forme matérielle (constructions) ou financière.

Tableau 5.4 Sources de financement des écoles étudiées à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo

Pays	Source	Utilisation
Haïti	Gouvernement central	PSUGO : Financement du salaire des enseignants dans les écoles non publiques, des directeurs pédagogiques et du petit personnel ; achat de matériels didactiques et pédagogiques ; travaux d'aménagement. Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle : Fourni des stocks d'uniformes, d'ouvrages et de matériels pédagogiques et didactiques.
	Parents	Cotisations parentales volontaires : participation aux frais de fonctionnement des écoles.
	ONG	Financement de cantines scolaires, dons de kits d'hygiène et de poubelles.
Madagascar	Gouvernement central	Caisse école : Achat de fournitures de bureau (papier, registres, cachets) ; fournitures scolaires (craies, balais, éponges) ; petit entretien et maintenance des infrastructures ; frais de déplacement pour décaissement de la subvention.
	Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), Banque mondiale	Subvention aux écoles (SAE) : Projet d'appui d'urgence au programme Éducation pour tous (PAUET) Programme d'appui d'urgence aux secteurs Éducation, Nutrition et Santé (PAUSENS) Achat de matériels pédagogiques et de fournitures de bureau ; financement des réparations et de l'entretien des infrastructures scolaires.
	Parents	Cotisations parentales : Financement du salaire des enseignants non fonctionnaires ; salaires des gardiens ; règlement des charges (eau, électricité), participation aux frais de fonctionnement de la ZAP ; paiement des frais de déplacement des acteurs de l'école.
	Associations, ONG	Dons : Financement de cantines scolaires ; achat de matériels et fournitures ; financement de nouvelles constructions (salles de classe, cour, etc.).

Pays	Source	Utilisation
RDC	Gouvernement central	Subvention de l'État : Participation aux frais de fonctionnement des écoles.
	Banque mondiale, Coopération technique belge et Agence française de développement (AFD)	Projet d'urgence et de réhabilitation urbaine et sociale (PURUS) : Financement des frais de fonctionnement des écoles. Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation (PARSE) : Financement des frais de fonctionnement des écoles.
	Parents	Cotisations parentales : Participation aux frais de fonctionnement de l'école.
	Associations, ONG	Dons : Paiement des frais de scolarités pour les enfants de famille très pauvres, vulnérables ou en situation de handicap, construction de toilettes ou autres bâtiments de l'école, équipement en bancs, matériels didactiques, aménagements des cours de récréation, bornes fontaines, clôtures ou toitures de l'école, kits scolaires.

Pays	Source	Utilisation
Togo	Gouvernement central : subvention de l'État	Achat de fournitures et matériels pédagogiques pour le fonctionnement des écoles
	Banque mondiale : PERI (fonctionnement et investissement)	Achat de matériels et fournitures pédagogiques et d'équipements (mobilier pour les enseignants, équipements de sport, etc.) ; financement de travaux de construction, de réhabilitation et d'équipement en mobilier.
	Parents : cotisations volontaires	Participation aux frais de fonctionnement de l'école.
	Activités génératrices de revenus au niveau de l'école	Achat de matériels pédagogiques, de petites réparations, des craies, d'effaceurs, de balais.

Sources : Monographies et Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC, Togo, 2016.

Conclusion

La recherche a mis en évidence que de nombreuses écoles primaires fonctionnent en fait dans des conditions très précaires, avec un manque d'infrastructures plus ou moins important selon les écoles. Dans ce contexte, les montants des subventions aux écoles ne sont pas suffisants pour améliorer de manière significative les conditions structurelles déficientes de ces écoles. La recherche a permis de découvrir certaines faiblesses dans la mise en œuvre de la politique des subventions aux écoles.

Il y a deux explications pour comprendre cette réalité. Tout d'abord, le budget de l'éducation des États étant limité, le montant des subventions ne permet pas de financer le coût réel de fonctionnement d'une école. Il est difficile de mettre en perspective ce que représente le coût des SAE proportionnellement au coût d'un fonctionnement efficace d'une école car ces données (coût actuel des SAE pour les ministères et coût d'une école ou coût moyen par élève) n'existent pas ou sont difficilement accessibles. De plus, il est utile de garder à l'esprit que la recherche n'a pas examiné d'autres formes de subventions accordées aux parents d'élèves à travers des programmes sociaux, qui pourraient compléter ce type de SAE estimées insuffisantes par les acteurs locaux.

Deuxièmement, les politiques de subventions aux écoles dans les quatre pays ont été développées en fonction de l'urgence de l'agenda politique, sans consultation des acteurs pour évaluer les conditions réelles des écoles, et sans tenir compte aussi de leur localisation et des profils socio-économiques des élèves qui les fréquentent. Cela peut être une explication à l'inadéquation entre le montant de la subvention et les besoins réels des établissements. Le montant de la subvention a été souvent considéré par les acteurs scolaires comme insuffisant pour couvrir les coûts réels de l'école et améliorer la qualité d'enseignement et d'apprentissage. Plus inquiétant, dans les cas étudiés, le faible montant de la subvention a produit des effets indésirables sur la politique de gratuité de l'éducation : les écoles ont continué de demander aux parents de cotiser pour compléter leur budget. La part des cotisations parentales dans le budget des écoles est variable, selon les pays et les cas. Le poids des cotisations parentales dans le montant global des ressources est difficile à déterminer car les écoles n'archivent pas les traces relatives à ces différents types de fonds.

Si les subventions sont identifiées comme une première intervention forte en faveur de l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, il faudrait accroître leurs montants. Les politiques de SAE manquent leurs objectifs, non pas par leur nature même, mais à cause de l'insuffisance des moyens dont elles disposent. Le maintien des cotisations parentales, dans les écoles étudiées rend difficile l'atteinte des objectifs d'accès et d'équité des politiques de SAE.

Chapitre 6.

Les processus de prise de décision au niveau de l'école

Le présent chapitre analyse la participation des acteurs scolaires et les processus de prise de décision concernant l'utilisation de la subvention, en posant les questions clés suivantes : qui prend les décisions au sein de l'école (le directeur, les enseignants, le comptable, les parents, les comités de gestion au niveau de l'école) ? Qui est consulté ? Qui joue le rôle principal ?

Le principe de participation repose sur la conviction qu'une prise de décision participative concernant l'utilisation de la subvention garantit la prise en compte des besoins réels des écoles exprimés par l'ensemble des acteurs scolaires.

Pour répondre à ces questions, le chapitre confronte les différents scénarios nationaux aux directives officielles et examine plus en détails les pratiques réelles des écoles.

6.1 Les textes officiels

Dans les quatre pays étudiés, les directives sont contenues dans des documents officiels. Les écoles haïtiennes disposent d'un contrat qui oblige le MENFP à s'engager à « encadrer les Directeurs ainsi que les Conseils d'écoles dans l'utilisation des fonds » (Haïti, 2011). À Madagascar, les écoles reçoivent un manuel intitulé *Tenimita* sur l'utilisation des subventions aux écoles (SAE). Pour la Caisse école, il n'y a pas de directive sur la prise de décision, mais les acteurs suivent les mêmes procédures que pour la SAE (*chapitre 3*). Au Togo, les écoles reçoivent un *Manuel de procédures de gestion financière et de passation des marchés*. Et en RDC, les directives sont dans le *Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques*. L'analyse des textes officiels au Togo, en RDC, à Haïti et à Madagascar met en évidence deux approches relatives à la participation des acteurs dans la prise de décision sur l'utilisation de la subvention aux écoles. Comme le *tableau 6.1* le montre, au Togo et en RDC une approche en théorie plus participative est proposée, à travers l'implication des enseignants, des parents et de l'association de parents d'élèves. À Haïti

et à Madagascar, le comité de gestion inclut les enseignants et les parents, et parfois le directeur dans le processus.

Tableau 6.1 Acteurs impliqués dans la prise de décision concernant l'utilisation de la subvention aux écoles conformément aux directives à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo.

	Directeur	Comptable	Conseil de gestion	Comité des parents	Enseignants	Parents	Élèves
Haïti	X		X		X	X	
Madagascar			X		X	X	
RDC	X	X	X	X	X	X	X
Togo	X	X	X		X	X	

Sources : Haïti, 2014 ; Madagascar, 2014 ; RDC, 2011 ; Togo, 2011.

Rôle des acteurs et structure des organes qui prennent les décisions sur les subventions aux écoles au Togo

Au Togo, le Comité de gestion des écoles primaires (COGEP) est reconnu par l'arrêté interministériel N°007/MEF/MEPSA (2011) comme l'acteur principal de la prise de décisions et il est responsable de la gestion du budget au niveau des écoles. Selon la loi, le COGEP est « un organe d'orientation, de planification et de prise de décisions en matière de gestion des ressources financières et matérielles des écoles primaires publiques et des écoles d'initiatives locales » (Togo, 2011). Les COGEP ont été mis en place avec l'introduction de la subvention PERI et remplacent les anciens COGERES (comités de gestion des ressources scolaires), dont le rôle était de gérer l'ensemble des frais scolaires payés par les parents (frais de scolarité et cotisations parallèles), et qui ont été abolis avec l'instauration de la gratuité. Dans le cadre du PERI, les COGEP ont pour tâche principale de contrôler la qualité de la gestion des subventions. Ils ont été constitués et formés à la gestion des fonds alloués pour le bon fonctionnement de l'école, conformément aux directives établies par le ministère. Les responsabilités des COGEP se sont beaucoup élargies : ils jouent un rôle indispensable dans le contrôle de l'utilisation des subventions par les écoles, ils garantissent la transparence en créant plusieurs commissions et, parallèlement, ils sont les trésoriers des subventions.

Les trois organes du COGEP sont (1) le bureau exécutif, (2) le commissariat aux comptes et (3) trois commissions spécialisées : une commission des constructions et équipements, une commission

des manuels et fournitures scolaires et une commission chargée des finances. Ces trois organes sont composés de membres élus par les parents d'élèves, représentants de la communauté, et les enseignants de l'école y compris le directeur (Togo, 2011).

La commission des finances du COGEP et le directeur jouent un rôle essentiel dans la gestion des fonds (incluant le maintien du livre de caisse et la sauvegarde de tous les justificatifs de dépenses sur les subventions) et de l'ensemble des budgets des écoles, qui doivent être soumis à la validation du bureau du COGEP. Le bureau exécutif du COGEP est composé de 9 membres (Synthèse nationale, Togo, p. 24) :

- un président (un parent d'élève élu),
- un secrétaire général (le directeur d'école),
- un trésorier (un parent d'élève élu par ses pairs),
- trois conseillers (un représentant des enseignants, un représentant des parents d'élèves, et un représentant du comité villageois ou cantonal de développement ou du comité de développement du quartier élu par ses pairs),
- trois présidents des commissions spécialisées.

L'arrêté décrit ainsi les responsabilités des membres du COGEP (à propos de la gestion des subventions) :

« La commission des finances du COGEP doit :

- identifier les biens à acheter ou les services demandés dans la liste des achats ;
 - préparer, en collaboration avec les services techniques et les bénéficiaires, les demandes de cotations pour les petits travaux et les biens ;
 - identifier les prestataires ou fournisseurs, en s'assurant que ces derniers exercent leurs activités dans le domaine concerné ;
 - participer aux choix du prestataire ou du fournisseur ;
 - préparer les projets de contrats pour la signature par le Président et le contractant ;
 - assister la commission spécialisée compétente dans le suivi technique de l'exécution des marchés ;
 - assister la commission spécialisée compétente dans la réception des travaux, des biens et services avec le bureau du COGEP »
- (MEPSA et PERI, 2011, *Manuel de procédures de gestion financière et de passation des marchés*, Volume 2 à l'usage des COGEP).

Les COGEP sont désormais des organes centraux au sein des écoles et deviennent donc de plus en plus importants au sein des structures scolaires, contribuant ainsi à une plus grande participation des acteurs au sein des écoles. En conséquence, le directeur d'école ne peut pas prendre les décisions seul, ni contourner le comité.

En général, au Togo, les directives ne prévoient pas la participation des élèves à la prise des décisions sur l'utilisation de la subvention.

Un processus participatif en RDC

En RDC, comme indiqué dans le *tableau 6.1*, les directives des projets PARSE et PURUS prévoient un processus plus participatif qu'au Togo. La prise des décisions sur l'utilisation de la subvention repose sur le directeur, le COPA, les parents, les enseignants et les élèves, ainsi que sur les membres des communautés locales. Ceci illustre la tendance à la décentralisation et à une gestion plus participative des écoles préconisée par les programmes PARSE et PURUS.

Selon les directives, les structures représentatives que sont le conseil de gestion (CGE) et le COPA ainsi que le directeur prennent part à la préparation du budget de l'école, en élaborant des plans d'activités sur l'utilisation de la subvention. Conformément aux directives, le Conseil de gestion (DEPS/CCE/001/00327/1988) (MEPSP, 2011b) comprend cinq représentants :

- le chef d'établissement ;
- le conseiller pédagogique (lorsqu'il y a en a un au sein de l'école) ;
- le directeur de discipline (lorsqu'il y a en a un au sein de l'école) ;
- le représentant des enseignants ;
- le représentant des parents.

Le CGE décide de l'utilisation des fonds, en conformité avec les directives définies dans le manuel de procédures du gouvernement, autorise les dépenses selon le plan d'action approuvé, convoque et justifie le plan retenu après l'assemblée générale des parents. Conformément aux directives, en RDC, les parents doivent participer à la prise de décision concernant l'utilisation de la subvention à travers leurs structures représentatives au niveau des écoles, comme les membres de COPA, et par la voie de l'assemblée générale des parents. Le délégué des enseignants est impliqué avec le président du COPA dans la validation des dépenses des fonds de la subvention. Selon le manuel de gestion, le rôle des enseignants et de l'association des parents est de valider les dépenses en signant le rapport comptable. Le manuel indique que les

membres du CGE de l'école, qui inclut un représentant des enseignants, sont responsables de la gestion financière du budget des écoles.

Selon les directives (N°EPS/BCE/001/0202 du 26/09/1978) (MEPSP, 2011a), la composition du COPA doit inclure :

- un président ;
- deux vice-présidents ;
- deux secrétaires ;
- deux trésoriers élus démocratiquement par les parents ou par le tuteur légal des élèves.

Le président du COPA est tenu de cosigner le rapport comptable pour la validation de l'éligibilité des dépenses.

En RDC, les textes officiels préconisent explicitement que les écoles établissent un système de comptabilité dans un cadre réglementaire simple, transparent et facile à mettre en œuvre. Elles indiquent la participation du COPA et du CGE pour valider et autoriser les dépenses de fonctionnement de l'école, conserver les pièces justificatives des dépenses et d'autres documents.

Une décision « consultative » à Madagascar

À Madagascar, les directives de la SAE du projet PAUET stipulent que le comité de gestion d'école (FEFFI) désigne le président et le trésorier du FEFFI, comme les principaux acteurs devant prendre en charge la gestion des subventions. Pour la subvention de la SAE PAUET, le manuel *Tenimita*, conçu par le ministère de l'Éducation, ne définit pas le rôle du directeur ni celui des enseignants dans la prise de décision relative à l'utilisation des fonds.

Le FEFFI est composée de huit membres : un président, un vice-président, un secrétaire, un trésorier, un commissaire aux comptes et des conseillers techniques qui, généralement, appuient le comité en conseils.

Les rôles du FEFFI consistent à :

- « établir le programme d'emploi avec les enseignants et le directeur des établissements ;
- encaisser les fonds auprès de l'agence de micro-crédit et effectuer l'achat des matériels nécessaires, suivant le programme d'emploi, avec le directeur de l'établissement ou un représentant des enseignants ;

- faire un rapport verbal et écrit par rapport à l'utilisation des subventions lors de l'assemblée générale qui se tient à la fin de l'année scolaire ;
- planifier et approuver les projets de développement de l'école et superviser leur mise en œuvre » (Synthèse Nationale, Madagascar, p. 26).

Les FEFFI sont également invités à afficher publiquement dans un emplacement central de l'établissement les informations suivantes : (1) le montant de la subvention de la SAE PAUSENS ; (2) le programme d'emploi adopté par l'assemblée générale du FEFFI ; (3) le rapport sur l'utilisation de la subvention. Les autres responsabilités du FEFFI sont de transmettre au chef des zones administratives et pédagogiques (ZAP), qui les soumettra à la CISCO, une copie du programme d'emploi, le procès-verbal et la copie du rapport sur l'utilisation de la subvention, avec la signature du bureau du FEFFI (le président et le trésorier) et du directeur de l'école (Madagascar, 2014).

La ligne directrice du PSUGO à Haïti

À Haïti, les écoles reçoivent un contrat avec le programme d'emploi du PSUGO. L'établissement scolaire doit « garantir la participation du conseil d'école à la gestion des fonds du programme et le maintenir fonctionnel » (Haïti, 2011). Le conseil d'école est composé de cinq membres, dont un trésorier. Sa composition varie selon les écoles et il peut comprendre des enseignants, des parents, des élèves et le directeur, tous élus pour deux ans (Synthèse nationale, Haïti, p. 21-22). Le conseil d'école est impliqué dans la gestion des subventions et ses membres ont l'obligation de « se réunir tous les mois et de soumettre une copie du procès-verbal de la tenue des réunions au Directeur départemental d'éducation et à la Commission d'évaluation et de suivi du programme PSUGO » (Haïti, 2011). Le contrat définit également l'engagement des directeurs dans l'utilisation des fonds. Ces directives expliquent le rôle du directeur pour « fournir des informations exactes à toute personne et/ou institution dûment autorisée(s), autant sur l'institution que sur les élèves du programme PSUGO, les éléments et contenus de la feuille de route de l'inspecteur et la mise à jour de toutes les informations » (République d'Haïti, 2011).

6.2 La pratique des écoles dans les faits

La recherche auprès des écoles a révélé un écart entre les acteurs identifiés dans les manuels de gestion ou le contrat encadrant les SAE comme devant jouer un rôle dans la prise de décision concernant

l'utilisation de la SAE et ceux qui participent réellement au processus. Quatre grandes tendances ressortent de la recherche, avec des variations entre les pays et en leur sein :

1. La procédure est centralisée entre les mains du directeur et de certains membres du comité de gestion dans la plupart des cas, soit parce que les textes officiels les désignent comme les acteurs centraux de la gestion de la subvention, soit parce qu'ils ne stipulent pas suffisamment ou pas du tout l'implication des autres acteurs dans la prise de décision (enseignants, parents, élèves).
2. Les rôles des enseignants sont variables selon les pays : aucune implication en RDC, consultation pour la prise de décision dans les autres pays.
3. L'implication des associations de parents dans la gestion de la subvention est faible par rapport à ce que préconisent les manuels de gestion ou le contrat.
4. Le rôle des parents est limité et implique une participation dans un groupe lors de l'assemblée générale, où ils sont représentés par l'association des parents. Le plus souvent, les élèves ne participent pas au processus.

Ces scénarios, qui font l'objet de la section suivante, sont illustrés à travers des cas d'études et un tableau synthétisant l'implication des acteurs dans la prise de décision selon le manuel de gestion et celle des acteurs qui interviennent en réalité.

Le rôle central du directeur

Comme l'illustre le *tableau 6.2*, le directeur joue un rôle majeur dans la prise de décision concernant l'utilisation de subventions aux écoles.

À Haïti, contrairement aux directives, la recherche a montré que certains acteurs scolaires affirment que le directeur contrôle le processus en utilisant une approche autocratique, et que les membres du CGE devraient être davantage impliqués dans le processus décisionnel quant à l'utilisation de la subvention aux écoles (Monographies #2, #3, #6, #7, Haïti). À Haïti, un directeur d'école a admis ouvertement sa position dans la prise de décision : « Messieurs, je dois être honnête avec vous, c'est moi qui décide tout seul de l'utilisation des fonds reçus du programme de subvention » (Monographie #5, Haïti, p. 13). D'autres acteurs de l'école encensent les directeurs, qui sont considérés comme : « de bons pères de famille, de bons gestionnaires et des personnes responsables » (Synthèse nationale, Haïti, p. 35).

Tableau 6.2 Implication du directeur dans la prise de décision concernant des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique

Pays	Directeur	
	Selon le manuel	Dans la pratique
Haïti	Oui	Oui
Madagascar	Non*	Oui
RDC	Oui	Oui
Togo	Oui	Oui**

Sources : RDC, 2011b ; Togo, 2011 ; Monographies et Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC, Togo, 2016. *Pour la subvention du PAUET ; **Au Togo, cela dépend de l'école.

À Madagascar, dans presque tous les cas (10 écoles) ce sont les directeurs et les enseignants qui prennent les décisions majeures concernant l'utilisation de la subvention aux écoles. La recherche a identifié un cas typique de ce processus (dans l'école #9), où le président d'un comité de gestion (FEFFI) a affirmé que « seul le directeur identifie les besoins de l'école. Il achète des matériels didactiques et les garde avec lui. Il en donne petit à petit aux enseignants, lorsque ces derniers réclament un besoin » (Synthèse nationale, Madagascar, p. 55).

En RDC, le directeur a dans les faits une grande influence sur la gestion quotidienne de l'école. Selon la recherche, « il a été malheureusement constaté que dans beaucoup d'écoles visitées, la prise de décision sur l'utilisation de la subvention a été faite par les directeurs » (Synthèse nationale, RDC, p. 25). Cette information a été confirmée par les enseignants d'une école, qui ont constaté que le directeur « établit le budget et identifie les besoins de l'école » (Monographie #3, RDC, p. 14).

Enfin, au Togo, les directeurs d'école disent que le processus de décision repose sur une approche participative incluant les enseignants, les membres du COGEP et de l'APE pour identifier et valider l'utilisation des fonds. Un directeur d'école décrit son rôle en expliquant que « les collègues [lui] suggèrent leurs besoins qu'[il] soumet au COGEP et qu'[ils] procèdent à la dépense » (Monographie #1, Togo, p. 15).

Le rôle du comité de gestion

Dans l'ensemble des pays, le comité de gestion joue un rôle dans la prise de décision concernant l'utilisation de subventions aux écoles. Souvent,

il contribue à identifier les besoins, préparer le budget et le plan d'action, dépenser les fonds et à préparer le rapport comptable pour valider les dépenses. Il convient de s'interroger sur quels acteurs au sein du comité de gestion participent effectivement à la prise de décision. Le *tableau 6.3* illustre l'écart entre la prise de décision, telle qu'elle est préconisée dans les textes en théorie, et telle qu'elle est pratiquée dans la réalité.

Tableau 6.3 Implication du comité de gestion dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique

Pays	Comité de gestion	
	Selon le manuel	Dans la pratique
Haïti	Oui	Varie selon l'école
Madagascar	Oui	Oui
RDC	Oui	Varie selon l'école
Togo	Oui	Varie selon l'école

Sources : Haïti, 2014 ; Madagascar, 2002 et 2012 ; RDC, 2011b ; Togo, 2011 ; Monographies et Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC, Togo, 2016.

À Haïti, dans certains cas, c'est plutôt le président du comité de gestion (CGE) qui communique ses idées et fait des propositions aux directeurs. Le directeur doit tenir compte de ses opinions avant d'obtenir l'approbation des membres du CGE. Dans une école, le directeur confirme : « Lorsque l'argent est disponible, j'organise une réunion avec le comité de gestion pour envisager comment le dépenser » (Monographie #3, Haïti, p. 10). C'est aussi le cas dans une autre école, où le directeur a confirmé le rôle du CGE : « Je consulte toujours le président du CGE avant d'utiliser les fonds de la subvention. Il est très impliqué dans ce processus. Il me donne des idées et, parfois, il m'impose certaines choses avant de donner son approbation pour le décaissement des fonds » (Monographie #6, Haïti, p. 12).

À Madagascar, dans les faits, le comité de gestion de l'école (FEFFI) n'est impliqué que dans les processus de vérification et d'approbation du programme d'emploi à l'assemblée générale. Le président du FEFFI a confirmé, en expliquant que « la directrice et les enseignants identifient, en premier, les besoins de l'école. Ils communiquent ensuite ces besoins au trésorier du FEFFI et les rapportent verbalement aux parents des élèves lors de l'AG » (Monographie #2, Madagascar, p. 23).

En RDC, le directeur a en réalité une grande influence et il lui arrive de ne pas vouloir collaborer, ce qui provoque chez les membres des COGES concernés un sentiment d'abandon et de marginalisation dans le processus de gestion. Le président du COPA a confirmé le processus de prise de décision d'une école : « les besoins de l'école sont identifiés en premier par la directrice qui établit un état des besoins et le met à notre disposition pour débattre ou appuyer » (Monographie #4, RDC, p. 18).

Enfin au Togo, dans certaines écoles, les membres du COGEP ne sont pas toujours impliqués dans cette prise de décision. Dans certaines écoles, le COGEP travaille avec l'APE pour valider les besoins scolaires identifiés par les enseignants afin d'autoriser les dépenses, conformément au budget. Cependant, il faut noter que la législation ne fait à aucun moment référence aux APE. Ce processus a été confirmé par la trésorière du COGEP d'une école, qui constate : « nous demandons aux enseignants leurs besoins et, en plus, nous voyons ce qui manque à l'école. Ensuite, nous décidons ensemble à partir de la liste des besoins des enseignants et du directeur » (Monographie #3, Togo, p. 11).

Participation des enseignants

Le *tableau 6.4* illustre le rôle limité des enseignants dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique. Leurs responsabilités se situent entre identifier les besoins, définir le budget et valider les dépenses scolaires.

À Haïti, un enseignant d'une école confirme : « C'est le directeur fondateur avec un membre du conseil d'école qui signent les chèques que nous recevons » (Monographie #4, Haïti, p. 15). Très peu d'acteurs de l'école mentionnent la participation des enseignants dans le processus de prise de décision, sauf s'ils sont membres du conseil d'école. Deux exceptions ont toutefois été relevées : dans une école, les enseignants travaillent avec le directeur et le président du conseil de gestion. Dans une autre, les enseignants s'associent au directeur et au président du CGE pour identifier les besoins et déterminer la façon dont les fonds seront utilisés.

Tableau 6.4 Implication des enseignants dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique

Pays	Enseignants	
	Selon le manuel	Dans la pratique
Haïti	Non	Non
Madagascar	Limitée	Oui
RDC	Limitée	Limitée
Togo	Limitée	Oui

Sources : RDC, 2011b ; Togo, 2011 ; Monographies et Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC, Togo, 2016.

À Madagascar, les enseignants et les directeurs sont impliqués dans le processus de prise de décision. Dans cinq écoles étudiées, les enseignants jouent un rôle prépondérant pour identifier les besoins et proposer la liste des dépenses éligibles, conformément au programme d'emploi relatif à l'utilisation des subventions au niveau de l'école (Monographie #1, #2, #3, #4, #5, Madagascar). Leur participation est également requise durant les assemblées générales avec les parents pour l'approbation finale, comme un enseignant d'une école l'explique : « Ils ont pris en considération nos suggestions » (un enseignant, Monographie #3, Madagascar).

En RDC, même si les enseignants sont représentés au sein du COGEP par un délégué, le point de vue de l'ensemble des enseignants n'est pas systématiquement reflété. En réalité, dans certaines écoles, les SAE sont gérées par le délégué des enseignants, les membres du COGES et le président du COPA. Deux points de vue décrivent ce processus dans une école, où les enseignants déclarent que « seule la directrice prend des décisions sur l'utilisation de la subvention au niveau de l'école », tandis que le délégué des enseignants les contredit en affirmant que « la directrice réunit tous les membres du COGES et du COPA pour examiner les dépenses prioritaires » (Monographie #14, RDC, p. 10).

Au Togo, le manuel explique que le rôle des enseignants dans le processus est de confirmer la date de livraison des fournitures scolaires (assurer les achats de la subvention) envoyées aux écoles. Pour la subvention du PERI, le manuel indique que le conseil de gestion doit comprendre un représentant des enseignants, qui doit faire également partie du groupe de membres responsable de la gestion financière des

budgets des écoles. Dans certaines écoles, les enseignants travaillent avec les directeurs pour identifier les besoins. Dans d'autres, les enseignants collaborent avec le COGEP et l'APE pour identifier les besoins, définir le budget du projet et valider l'autorisation des dépenses. Dans une troisième, les enseignants décrivent ainsi le processus décisionnel : « [...] ce sont le directeur et le trésorier du COGEP qui font la liste des besoins à partir de nos suggestions » (un enseignant, Monographie #7, Togo).

La faible implication de l'association des parents d'élèves (APE) ou du comité des parents

Le tableau 6.5 montre le rôle limité de l'APE dans la prise de décision concernant l'utilisation des SAE, selon le manuel de gestion et dans la pratique. Elle identifie le plus souvent les besoins et établit le budget de l'école.

Au Togo, aucune proposition officielle n'a encore été formulée concernant la participation de l'APE à la gestion de la subvention. Les APE existent depuis 1975 et constituent une structure traditionnelle représentant le partenariat entre l'école et sa communauté. Jusqu'à l'instauration de la gratuité de l'école, leur rôle était de percevoir les cotisations auprès des parents et de mettre ces fonds à la disposition des COGERES, en charge de les gérer. La gratuité de l'école a entraîné une redéfinition de leur rôle, qui ne semble pas institutionnalisé par une circulaire ou un règlement. En réalité, l'APE est impliquée dans moins de la moitié des écoles s'agissant du processus participatif qui engage le directeur, les enseignants et les membres du COGEP (Monographies # 9, #11, #13, #14, #4, #7, #12, #5, Togo). Dans une école, l'APE participe aux réunions concernant les décisions et le compte rendu sur les subventions aux écoles. La plupart des membres affirment leur désir de participer à l'identification de besoins scolaires. L'un d'entre eux a dit, lors des entretiens : « Nous, membres de l'APE, pensons qu'on devrait nous impliquer dans l'identification des besoins » (Monographie #12, Togo). Mais dans six autres écoles l'association de parents n'existe plus, ou alors elle existe mais n'est pas impliquée dans le processus de gestion des subventions. Dans une école, les membres de l'APE disent clairement que « ce processus décisionnel ne les implique pas » (Monographie #15, Togo, p. 14).

Tableau 6.5 Implication de l'association de parents d'élèves dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique

Pays	Association de parents d'élèves (APE)	
	Selon le manuel	Dans la pratique
Haïti	Non indiqué	Non
Madagascar	Non indiqué	Non
RDC	Oui	Limitée
Togo	Non indiqué	Limitée

Sources : Haïti, 2014 ; Madagascar, 2002 et 2012 ; RDC, 2011b ; Togo, 2011 ; Monographies et Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC, Togo, 2016.

En RDC, le manuel stipule que toutes les écoles doivent créer ou réactiver le COPA. Le COPA doit travailler avec le COGES pour déterminer l'utilisation des subventions et établir un budget annuel soumis à l'approbation des parents au cours d'une assemblée générale. La recherche montre que c'est le président du COGES qui travaille avec le président du COPA. Ils sont informés de la situation des subventions et participent à leur gestion. Dans la plupart des écoles, les autres membres du COPA ne sont pas informés de la situation des établissements, encore moins des subventions.

À Haïti, le contrat du PSUGO n'implique l'APE ni dans la prise de décision concernant la subvention aux écoles ni dans la gestion des écoles étudiées. Dans certaines écoles, ces structures sont « dysfonctionnelles » ou non opérationnelles parce qu'elles ne sont jamais véritablement impliquées par la direction dans la gestion de l'école. Dans une école, par exemple, les membres de l'APE jouent uniquement un rôle de figurants, les parents se désintéressant de l'élection des membres de l'APE et ne s'y impliquant pas (Monographie #8, Haïti, p. 7).

À Madagascar, l'association des parents (FRAM) n'est pas un acteur clé dans la prise de décision concernant la subvention aux écoles. Elle a plutôt un rôle consultatif, puis de surveillance et de contrôle, consistant à valider la liste des besoins scolaires identifiés par les enseignants. Le directeur et le FEFPI soumettent ensuite cette liste pour approbation finale à l'assemblée générale des parents (Synthèse nationale, Madagascar, p. 7).

La faible implication des parents et l'absence des élèves

Dans deux des quatre pays analysés les parents participent à la prise de décision au niveau de l'école via leur présence à l'assemblée générale des parents. Ces assemblées sont souvent consultatives ou servent à valider administrativement les décisions du directeur et des comités de gestions (comme à Madagascar, par exemple) et non pas à délibérer. Néanmoins, dans le processus global de consultation sur la gestion de la subvention, leur implication reste très faible, parfois même inexistante (tableau 6.6).

Tableau 6.6 Implication des parents et des élèves dans la prise de décision concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon le manuel de gestion et dans la pratique

	Parents		Élèves	
	Selon le manuel	Dans la pratique	Selon le manuel	Dans la pratique
Haïti	Non	Non	Non	Limitée
Madagascar	Limitée	Limité	Non	Non
RDC	Limitée	Non	Limité	Non
Togo	Non	Limité	Non	Non

Sources : Haïti, 2014 ; Madagascar, 2002 et 2012 ; RDC, 2011b ; Togo, 2011 ; Monographies et Synthèses nationales, Haïti, Madagascar, RDC, Togo, 2016.

À Haïti, il n'y a pratiquement aucune implication parentale, à l'exception d'une école où le directeur organise des réunions trois fois par an pour les parents. Les parents participant à ces réunions disent qu'ils reçoivent beaucoup d'informations sur les subventions. Un parent a déclaré, lors des entretiens : « Les parents peuvent être facilement victimes de certains responsables s'ils n'ont aucune information concernant la subvention » (Monographie #9, Haïti). Dans une école, tous les membres du comité de gestion sont des parents d'élèves (Monographie #3, Haïti, p. 5).

À Madagascar, en réalité, le rôle des parents qui participent à l'assemblée générale est de valider l'utilisation de la subvention par rapport aux besoins estimés de l'école. Les parents sont satisfaits du processus de prise de décision et n'ont signalé aucun problème. Un parent dit à cet égard : « Nous n'avons pas encore de problèmes dans le processus de prise de décision concernant l'utilisation des subventions » (Monographie #3, Madagascar, p. 22). Un autre parent d'élève affirme : « La directrice ne décide pas seule de l'utilisation

effective de la subvention aux écoles ; elle considère nos idées durant l'assemblée générale avec les parents d'élèves » (Monographie #2, Madagascar, p. 23).

En RDC, les parents se sentent au contraire exclus du processus, comme l'a exprimé un parent : « Le directeur gère tout ». Un autre parent explique : « C'est le président du COPA, et non les parents, qui en sait quelque chose parce qu'il assiste aux réunions » (Monographie #7, RDC).

Au Togo, le rôle des parents n'est pas défini dans le manuel. Cet extrait illustre le rôle des parents dans la prise de décision : « Le directeur convoque tous les enseignants et, ensemble, on décide de ce qu'il faut faire avec la subvention, après avoir compensé les dépenses déjà effectuées par le directeur. Les enseignants, le directeur, le COGEP et les parents d'élèves sont impliqués dans l'utilisation des fonds. Pour faire une dépense, on met au courant les membres de COGEP et après, tous ensemble, on rend compte aux parents d'élèves au cours d'une assemblée » (Enseignant, Monographie #12, Togo). Dans d'autres écoles, les opinions varient, les membres du COGEP constatent une faible participation des parents et une réticence générale pour les impliquer dans la prise des décisions. Un membre du COGEP affirme : « Les parents s'intéressent à l'école, mais ils ne viennent que si on les appelle. Des fois nous avons peur de [nous] ingérer dans les affaires du directeur. C'est seulement à la rentrée que moi-même j'étais venu » (Synthèse nationale, Togo, p. 25).

Les parents réagissent de deux manières face à cette exclusion. Certains d'entre eux deviennent ou restent indifférents et se désintéressent des affaires de l'école, d'autres manifestent de la frustration. En RDC, certains expriment leurs doutes quant à l'utilisation des subventions. Ils ne peuvent se faire un avis sur l'objectif de la politique de subventions. À Haïti, un parent regrette que le processus décisionnel soit centralisé entre les mains du directeur d'école. Toutefois, certains parents déclarent accepter que le directeur fasse l'arbitrage sur l'utilisation des fonds de la subvention pour payer les enseignants, tout en sachant que l'école n'a pas reçu d'autres ressources financières.

Enfin, en ce qui concerne les élèves, ils ne sont que très peu impliqués dans le processus de prise de décision. À Haïti, les élèves ont un représentant qui est membre du CGE et est impliqué dans la gestion de la subvention (Monographie #11, Haïti).

Conclusion

Les processus de prise de décision prévus dans les textes se déroulent finalement selon deux scénarios. Dans le premier, le président du comité de gestion (parfois en association avec les enseignants) joue un rôle important pour décider de l'utilisation de la subvention aux écoles. Dans le deuxième scénario, la prise de décision est plus centralisée entre les mains du directeur, car les directives lui donnent un rôle prépondérant dans l'utilisation des subventions.

Dans les cas étudiés, le degré de participation à la gestion de la subvention dépend du contexte et, plus particulièrement, du leadership du directeur. Toutefois, il est parfois difficile de remettre en question son autorité. Les acteurs de l'école ne veulent pas toujours contrarier le directeur dans sa décision. La recherche a montré comment l'influence et les relations du directeur avec les autres acteurs sont des facteurs importants pour assurer une gestion appropriée de l'école. Dans les écoles où le directeur semble estimé par la communauté scolaire (y compris par les parents et les enseignants), cette estime s'explique souvent par sa volonté de mettre en place des processus transparents et plus inclusifs concernant la prise de décision relative à l'utilisation des subventions.

Enfin, il y a des écoles où les communautés ont de faibles capacités. Les parents ne peuvent pas toujours s'impliquer dans la prise de décision (manque de temps, analphabétisme, difficulté à évaluer les besoins de l'école). Dans ces cas il faut renforcer leurs capacités afin que leur faiblesse ne soit pas utilisée comme un argument par les directeurs d'écoles pour les exclure.

Chapitre 7.

Utilisation des subventions aux écoles

Dans les quatre pays, les SAE ont été élaborées pour atteindre des objectifs d'accès, d'équité et de qualité de l'éducation, comme analysé dans le *chapitre 2* de cet ouvrage. L'atteinte de ces objectifs dépend notamment de la manière dont les SAE sont utilisées par les écoles. Une utilisation adéquate des SAE conditionne leur utilité.

Cela soulève des questions : quel est le cadre officiel ? quelles sont les restrictions ? comment les fonds sont-ils utilisés au niveau de l'école ? Ces questions nous orientent, entre autres, sur l'analyse du respect des règles et de la pertinence du cadre régulateur. Ce chapitre analyse l'utilisation des subventions aux écoles selon le cadre officiel et dans la pratique.

7.1 Cadre officiel d'utilisation des subventions aux écoles

Dans trois pays (Togo, Madagascar, RDC), l'utilisation de la subvention aux écoles est strictement encadrée et limitée par des directives qui définissent clairement les rubriques de dépenses autorisées ou interdites. À Haïti, l'utilisation de la subvention n'est pas soumise à des rubriques de dépenses comme dans les autres pays, mais à une dépense obligatoire. Les sections qui suivent examinent les rubriques qui autorisent les dépenses et les limitations imposées aux écoles dans l'utilisation de la subvention.

Rubriques relatives à l'utilisation

Les dépenses autorisées sont spécifiées dans les directives de trois pays : Madagascar, Togo et la RDC. Ces domaines sont regroupés dans le *tableau 7.1*. À Haïti, l'utilisation de la subvention est soumise à une dépense obligatoire. En effet, la subvention PSUGO stipule que l'établissement scolaire est obligé de fournir à « chaque élève des classes subventionnées (de la première à la sixième année fondamentale), au moins trois ouvrages homologués par le ministère, pouvant l'aider à développer les compétences de base dans son cursus d'apprentissage (français, mathématiques, créole) » (Haïti, 2011).

Tableau 7.1 Postes de dépenses autorisées selon les directives des subventions aux écoles dans trois pays (Madagascar, Togo, RDC)

	Madagascar	Togo	RDC
Matériel didactique	X	X	X
Petits travaux/Aménagement	X	X	X
Fournitures scolaires/de bureau	X	X	X
Déplacements pour conseils d'enseignement ou journées pédagogiques		X	
Transports et frais d'administration relatifs à la subvention aux écoles	X	X	X
Soutien aux groupes défavorisés	X		
Activités parascolaires		X	
Frais de fonctionnement de l'école (services publics, gaz/électricité)		X	X

Plusieurs commentaires peuvent être formulés à partir de ce tableau :

- Dans les pays étudiés, les politiques de subventions couvrent les domaines visant à **améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage** en fournissant des matériels pédagogiques et didactiques et des fournitures scolaires (livres, craies, cahiers, cartes, documents, etc.), mais aussi en réalisant de petites réparations dans les établissements. Les subventions couvrent également les factures de consommation d'énergie (eau, électricité, gaz, chauffage, etc.) dans certains pays. Ces rubriques autorisées sont conformes aux objectifs de la subvention développée dans les quatre pays. Elles visent à stimuler l'éducation et à améliorer sa qualité, comme discuté auparavant dans cet ouvrage.
- À Madagascar, au Togo et en RDC, la subvention couvre les frais de **gestion de la subvention**. Au Togo, elle sert également à payer les déplacements administratifs des directeurs d'école. À Madagascar et en RDC, la SAE est utilisée pour couvrir les frais de déplacement en vue du décaissement des fonds de la subvention par les chefs d'établissement.
- En accord avec la politique de subvention par rapport à l'équité, les écoles malgaches peuvent utiliser les fonds pour aider les **groupes défavorisés** (les élèves vulnérables). Cela constitue une rubrique de dépense officielle. Au Togo, les directives de la politique stipulent que la subvention peut être utilisée pour

l'achat de fournitures scolaires aux étudiants doués issus de familles défavorisées.

- Au Togo, la subvention peut être utilisée pour couvrir des **coûts spécifiques** comme les activités culturelles. À Madagascar, au Togo et en RDC, elle peut servir à payer les déplacements administratifs tels que les réunions et les ateliers de formation.

Les domaines d'utilisation prescrits à Madagascar, au Togo et en RDC sont globalement en adéquation avec les principaux objectifs politiques de la subvention, qui visent à améliorer l'accès, ainsi que la qualité de l'éducation. En ce qui concerne ce dernier objectif spécifique, les directives mentionnent différents aspects de la qualité et mettent l'accent, dans tous les cas, sur l'environnement scolaire ainsi que la disponibilité du matériel d'enseignement et d'apprentissage.

7.2 Les restrictions

L'autonomie des établissements scolaires à l'égard de l'utilisation de la subvention aux écoles dépend de plusieurs questions : les restrictions limitent-elles la flexibilité des achats effectués avec les subventions ? les établissements sont-ils bien informés sur la façon d'utiliser adéquatement les SAE ? quelle est la marge de manœuvre de l'école si elle veut rester attentive à ses besoins tout en respectant le cadre d'utilisation officiel ? La présente section aborde ces questions.

Les domaines d'interdiction

Dans les pays (sauf Haïti), la législation spécifique des rubriques qui définissent les achats pour lesquels les subventions peuvent être utilisées. Cela est lié à la question relative au degré d'autonomie dans l'utilisation de la subvention. Dans l'unique cas de Madagascar, les directives font également référence à des dépenses qui ne peuvent pas être couvertes par la SAE, comme le montre l'*encadré 7.1*. Parmi celles-ci, l'impossibilité de faire de la réaffectation budgétaire sans organiser une assemblée générale pour proposer aux parents un nouveau programme d'emploi. De plus, les écoles malgaches ne peuvent pas épargner les fonds et doivent dépenser l'intégralité des sommes reçues. Les dépenses interdites ne sont pas clairement indiquées à Haïti, en RDC et au Togo.

Encadré 7.1 Dépenses interdites dans le cadre des SAE à Madagascar

- Réaffectation budgétaire (avec exception).
- Construction.
- Épargner les fonds reçus.

Source : Synthèse nationale, Madagascar, 2016.

Connaissance des acteurs scolaires

En RDC, le **chef d'établissement** et, parfois, le président du **comité de gestion de l'école** sont, dans la plupart des cas, très bien informés de la façon dont la subvention peut ou ne peut pas être dépensée. Les enseignants disent manquer d'information sur la façon dont les directeurs d'école gèrent les subventions, sans aucun contrôle formel des structures de gestion.

À Madagascar, les acteurs de l'école reçoivent un manuel sur l'utilisation et la gestion des subventions aux écoles PAUET/PAUSENS au cours de sessions de formation organisées par le gouvernement central. Les participants à cette formation reçoivent également un document de trois pages sur les règles à suivre pour gérer la subvention. Toutefois, l'utilisation de la Caisse école (CE) n'est indiquée dans aucun manuel. À la place, un exemplaire du programme d'emploi est fourni, décrivant les catégories autorisées pour son utilisation. Dans les faits, ces documents officiels sur l'utilisation des subventions sont souvent gardés par le directeur de l'école. Il en résulte que les autres acteurs ne peuvent y accéder ; ceux qui y ont accès disent que les instructions sont en malgache et faciles à suivre.

À Haïti, plusieurs acteurs de l'école déplorent l'absence de partage d'information et une participation réelle réduite des membres du conseil d'école. Ces acteurs souhaitent une approche plus transparente de la gestion de la subvention et une participation plus démocratique pour plus d'efficacité. « Nous souhaitons une gestion transparente des fonds, nous n'avons aucune information concernant la quantité et l'utilisation faite de l'argent de la subvention » (Enseignant, Synthèse nationale, Haïti, p. 34). En général, les directeurs des écoles étudiées adoptent un système centralisé, ce que déplorent les enseignants, qui dénoncent l'absence d'un processus permettant la remise en cause des décisions du directeur concernant l'utilisation et la gestion des fonds de la subvention.

Au Togo, les acteurs ayant le plus de connaissances sur l'utilisation des subventions pour le fonctionnement de l'école sont le directeur de l'école et le trésorier du comité de gestion de l'école (COGEP). Pour la subvention du PERI, le directeur explique la procédure d'utilisation : « On va prendre 50 000 FCFA pour les dépenses immédiates de l'école. Le reste de l'argent est donné au fournisseur le moins disant choisi par l'inspection parmi 3 propositions. Et après le fournisseur nous livre les matériels » (Synthèse nationale, Togo, p. 48).

Autonomie

À Haïti, les directeurs d'école bénéficient d'une certaine souplesse concernant les dépenses de la subvention. Cela est possible car la subvention du PSUGO ne semble pas donner de directives précises pour définir les utilisations autorisées, en dehors de l'achat des livres (français, mathématiques, créole). Cela permet de dépenser cet argent pour régler les dettes de l'école, effectuer des réparations et des constructions et, dans une moindre mesure, payer les salaires des enseignants (dans les écoles non publiques seulement) et acheter des fournitures scolaires.

À Madagascar, l'utilisation des deux subventions est presque identique, la seule différence étant que la subvention de la Caisse école (CE) comporte des catégories supplémentaires destinées à l'achat d'équipements sportifs pour les étudiants, à un programme de sensibilisation pour la réinsertion des étudiants à l'école, au recensement des enfants scolarisés du quartier, ainsi qu'au paiement de l'assurance scolaire. Les directives communes sur l'utilisation des SAE et CE définissent des dépenses éligibles : fournitures de bureau et scolaires, petits entretiens et réparations des infrastructures et frais de déplacement pour récupérer la subvention. L'école doit présenter un rapport sur l'utilisation de la subvention CE, mais la plupart des acteurs scolaires affirment que ses catégories d'utilisation ne sont pas bien définies. Les directeurs et les comités de gestion (FEFFI) de la moitié des écoles étudiées n'ont pas l'impression d'avoir une si grande autonomie dans l'utilisation de la subvention et se sentent plutôt limités par les rubriques prédéfinies. Ils mentionnent également leur envie d'ajouter d'autres rubriques à la liste, comme la construction et les frais de déplacement des acteurs de l'école pour suivre des formations. En revanche, l'autre moitié des écoles estime avoir une autonomie suffisante en matière de décision, dans la mesure où les rubriques prédéfinies correspondent bien aux besoins des écoles.

En RDC, le gouvernement a élaboré une liste de dépenses prioritaires : acheter ou fabriquer un tableau noir pour chaque classe ; acheter des ardoises et des crayons d'ardoise, des boîtes de craies et des ballons ; fabriquer ou entretenir les bancs ; acquérir une trousse médicale de secours ; réaliser de petites réparations. Ces dépenses doivent être approuvées par les membres du COGES et du COPA. Les membres du COPA considèrent que cette liste comporte des « dépenses contraignantes et obligatoires » que le comité du conseil de gestion de l'école et l'association des parents doivent suivre lors de l'élaboration du plan et du budget de l'école (Synthèse nationale, RDC, p. 23).

Au Togo, les directeurs signalent une absence d'autonomie dans l'utilisation de la subvention du PERI. Les écoles reçoivent des fonds pour répondre aux besoins immédiats des écoles, le reste étant dépensé auprès des fournisseurs choisis par l'inspecteur du gouvernement central. Ensuite, ces fournisseurs livrent le matériel dans les écoles. Les membres des comités de gestion de l'école critiquent l'interdiction qui leur est imposée de choisir un fournisseur moins cher que celui proposé par l'inspecteur : « Des fois, on nous impose le fournisseur. C'est au niveau de l'inspection, je ne sais pas... Sur le marché, le cahier est à 200 FCFA, et le fournisseur va te dire 300 FCFA. On est obligé de signer ça. C'est au niveau du prix qu'on n'est pas d'accord. Nous on connaît les prix du marché. On a beaucoup discuté de ça entre COGEP » (Trésorier du COGEP, Synthèse nationale, Togo, p. 49).

Enfin, les écoles relèvent d'autres défis dans l'utilisation des subventions. Dans le cas de la RDC, le matériel scolaire est lourdement taxé, ce qui réduit la capacité d'achat avec l'argent de la subvention. Dans d'autres cas, comme au Togo, les fournisseurs imposés par le bureau de l'éducation fixent des prix plus élevés pour les fournitures que ceux en cours sur le marché. L'école mentionne souvent que les comités de gestion pourraient trouver des fournitures scolaires moins chères et acheter plus de matériels s'ils n'étaient pas restreints par cette procédure.

7.3 L'utilisation réelle des subventions

Une question clé concerne les objectifs des écoles : à quelles fins utilisent-elles les subventions ? La réponse à cette question n'est pas facile pour plusieurs raisons. Obtenir des données a posé une première difficulté car les rapports financiers ne sont pas toujours bien archivés et les écoles peuvent être en retard dans la rédaction de leurs rapports. Lors des entretiens, le personnel scolaire n'est pas toujours prêt à discuter de questions financières avec des personnes

étrangères. Deuxièmement, l'analyse peut être complexe parce que les rapports financiers eux-mêmes ne fournissent pas d'informations détaillées sur ce qui fait l'objet d'une dépense spécifique. En conséquence, la recherche a utilisé les entretiens dans les écoles et les données quantitatives pour répondre à cette question. Les données quantitatives portent sur un plus large nombre d'écoles. Cela permet d'avoir une vision plus globale de l'utilisation des fonds dans les écoles. Le type d'informations collectées varie selon les pays et les données disponibles.

Cette section reflète les leçons apprises à cet égard pour chaque pays. L'analyse comparative spécifique prend en compte la taille ou la localisation des écoles ainsi que les données disponibles au niveau du district.

Haïti

À Haïti, la plus grande partie des subventions scolaires est utilisée pour l'achat de matériels didactiques et le paiement du salaire des enseignants (seulement dans les écoles non publiques) ainsi que la construction, les petites réparations et l'ameublement. Les données quantitatives n'ont pu être étudiées car les informations sur l'utilisation des subventions et les budgets ne sont pas disponibles. Par conséquent, la recherche n'a pas pu déterminer l'impact des dépenses sur le budget de l'école. Ce qui est connu c'est le montant des subventions, et non la part qu'elles représentent dans le budget de l'école.

Ainsi, cette recherche s'est focalisée plutôt sur l'utilisation de la subvention dans les écoles non publiques et publiques étudiées. Dans les écoles non publiques, les subventions scolaires sont principalement utilisées pour payer le salaire des enseignants (3 000 gourdes, soit environ 47 USD, montant du salaire moyen mensuel d'un enseignant). Les fonds restants sont utilisés pour les réparations et les constructions de bâtiments scolaires, qui sont coûteuses à Haïti, ainsi que pour l'achat de matériels pédagogiques et didactiques.

Dans les écoles publiques, les subventions scolaires servent à l'achat de matériel scolaire, à la cantine et aux salaires des enseignants non fonctionnaires.

Madagascar

À Madagascar, des données quantitatives ont été recueillies dans trois districts, soit 232 écoles primaires publiques étudiées pour l'année 2014/2015. La recherche prend en compte également les données

de trois écoles dans ces districts, afin d'analyser en profondeur l'utilisation des subventions aux écoles. Les paragraphes ci-dessous analysent les catégories de dépenses en fonction du nombre d'élèves et de la localisation géographique. La recherche a exploité les données pour les six rubriques les plus utilisées dans un cadre de huit rubriques de dépenses (*tableau 7.2*).

En examinant les huit rubriques (*tableau 7.2* et *graphique 7.1*) de la SAE, la recherche sur les données des 232 écoles en 2014-2015 fait remarquer que la rubrique 1 (**fournitures scolaires**) est la plus importante, avec 38,25 % du budget de la subvention, tout comme la rubrique 3 (**petites réparations** à l'école), 25,05 %. En revanche, ces données montrent que les écoles utilisent 2,3 % du budget (rubrique 4) pour l'**achat de matériel scolaire**, afin d'aider les étudiants défavorisés.

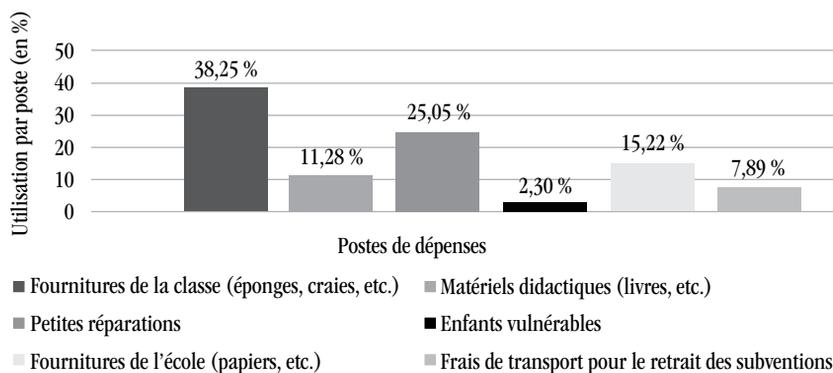
Tableau 7.2 Programme d'emploi de la SAE à Madagascar

N° de rubrique	Libellé
01	Achat de fournitures pour le fonctionnement de la classe (éponges, craies, etc.)
02	Achat de matériels didactiques et d'auxiliaires pédagogiques (livres, etc.)
03	Petits travaux de maintenance/réfection de salles/de mobiliers.
04	Achat de fournitures pour les élèves justifiés défavorisés par le <i>fokontany</i> (district)
05	Achat de fournitures pour le fonctionnement de l'école (papiers, etc.)
06	Frais de transport pour le retrait des fonds et les achats.
07	Frais de transport pour la récupération des manuels et guides du projet PAUET
08	Frais de transport pour la récupération des kits scolaires du projet PAUET

Source : Synthèse nationale, Madagascar, 2016.

Ces informations peuvent être analysées par district sur trois années scolaires (2012/2013, 2013/2014, 2014/2015). Dans le premier district (CISCO Toamasina I, 24 écoles), les catégories de dépenses sont conformes à ce que montre le *graphique 7.1*. Au cours des trois années scolaires, les rubriques 1 et 3 sont les plus élevées. Quant à la rubrique 6, les frais de transport pour le retrait des fonds et les achats, elle reste la plus basse sur les trois années scolaires.

Graphique 7.1 Utilisation de la SAE par postes de dépenses dans 232 écoles malgaches en 2014/2015 (en %)



Source: Rapport quantitatif, Madagascar, 2016.

Dans le deuxième district (CISCO de Fianarantsoa I, 31 écoles), les résultats sont similaires, avec les rubriques 1 et 3 qui prédominent. La seule différence est le pourcentage des dépenses pour l'achat de fournitures qui a baissé.

Pour le troisième district (CISCO de Soavinandriana, 184 écoles), les seules données disponibles sont celles de l'année 2014/2015. Les rubriques 1 et 3, qui couvrent les coûts de fonctionnement de l'école et les petites réparations représentent là encore les catégories les plus importantes. Dans les trois districts, la catégorie la moins importante est la rubrique 4 : « matériel scolaire pour les enfants défavorisés ». Cela s'explique par l'importance des besoins de l'école en matériels scolaires, ce qui laisse moins de fonds disponibles pour les enfants défavorisés. De plus, il est souvent difficile pour les écoles d'identifier les enfants les plus vulnérables dans un contexte globalement défavorisé.

Utilisation de la subvention en fonction de la localisation et de l'effectif

L'étude quantitative examine également l'utilisation de la subvention par rapport à la localisation de l'école. Les seules données disponibles sont celles de 2014/2015. La recherche révèle que l'utilisation de la SAE est presque identique dans les deux zones. Les écoles urbaines et rurales utilisent principalement la SAE pour les rubriques 1 et 3. La seule différence réside dans la rubrique la moins importante : pour les écoles urbaines, il s'agit de la rubrique couvrant les frais de transport

pour le retrait des fonds et les achats (rubrique 6) ; pour les écoles rurales, c'est la rubrique 4 (pour les enfants défavorisés).

La recherche analyse également l'influence de la taille de l'école sur l'utilisation des subventions. Il n'y a, en apparence, aucune corrélation entre le nombre d'élèves et l'utilisation des subventions par les écoles. Les rubriques 1 et 3 sont toujours majoritairement favorisées. Dans les écoles de 40 à 518 élèves, la catégorie la moins utilisée concerne l'achat de matériels pour les enfants défavorisés (rubrique 4). Les grandes écoles (de 533 à 1 769 élèves) consacrent 1,6 % à cette rubrique 4 et 0,7 % aux frais de transport pour le retrait des fonds et les achats (rubrique 6), qui est la moins dotée (Rapport quantitatif, Madagascar, 2016, p. 24-25).

En termes d'accès à l'éducation à Madagascar, les conclusions de cette recherche soulignent que les écoles rurales et les petites écoles ont finalement moins d'argent disponible pour aider les enfants défavorisés, notamment en raison des coûts de transport.

RDC

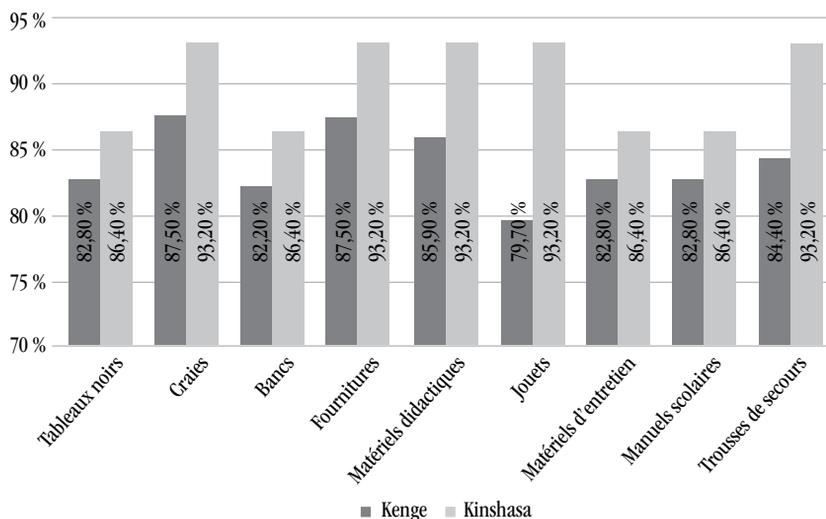
En RDC, les données sur l'utilisation de la subvention de l'État (FF) sont étudiées dans deux régions : Kenge et Kinshasa. Dans ces deux régions, la subvention est utilisée pour acheter de la craie, des fournitures, des matériels didactiques et des trousseaux de secours (*graphique 7.2*).

L'étude a également comparé le pourcentage des écoles qui utilisent la subvention pour l'achat de matériels didactiques, l'entretien ou d'autres dépenses. À Kenge, 86 % des écoles utilisent la subvention de cette manière, comparativement à 93 % des écoles de Kinshasa.

Togo

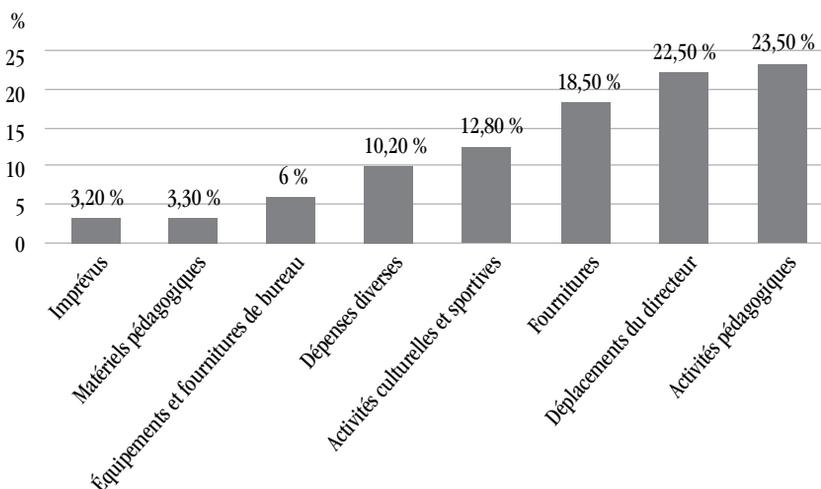
Au Togo, les données quantitatives proviennent des budgets prévisionnels de six écoles primaires publiques, au cours de l'année scolaire 2012/2013. Les sections ci-dessous fournissent des commentaires généraux sur la répartition des dépenses entre les huit rubriques de la subvention de l'État. L'évolution de ces données est comparée avec les lignes des dépenses de 2015/2016.

Graphique 7.2 Utilisation de la subvention par poste de dépenses dans 110 écoles en RDC (%)



Source : Synthèse nationale, RDC, 2016.

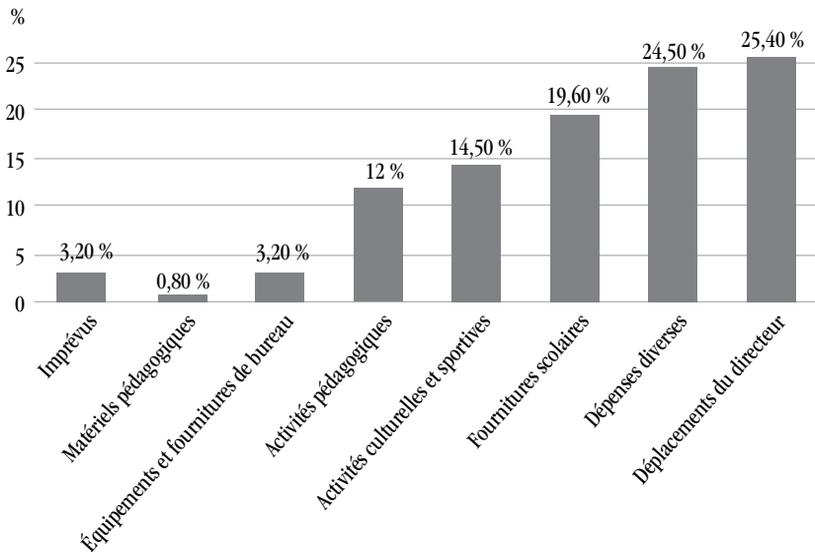
Graphique 7.3 Répartition des dépenses de la subvention de l'État dans six écoles primaires publiques, en 2014/2015, au Togo (%)



Source : Synthèse nationale, Togo, 2016, p. 49.

Une conséquence plus préoccupante est la diminution des dépenses consacrées aux matériels pédagogiques, qui tombent à moins de 1 % (0,8 % du budget en 2015/2016), ce qui risque d'affecter la qualité de l'éducation. Il est difficile d'expliquer et de comprendre les raisons pour lesquelles le directeur utilise un pourcentage plus élevé pour ses déplacements plutôt que pour des matériels d'enseignement et d'apprentissage.

Graphique 7.4 Répartition des dépenses de la subvention de l'État dans cinq écoles primaires publiques, en 2015/2016, au Togo (%)



Source : Synthèse nationale, Togo, 2016, p. 48.

Conclusion

Les subventions aux écoles visent à améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage en finançant les fournitures scolaires, l'entretien et les petites réparations, ainsi que les dépenses de fonctionnement de l'école, telles que les factures d'eau, d'électricité et/ou de gaz. Dans certains cas, comme à Haïti, la subvention peut également servir à payer le salaire des enseignants non fonctionnaires. Les manuels décrivent les processus liés à l'utilisation des subventions à Madagascar, au Togo et en RDC. À Madagascar et au Togo, les écoles peuvent utiliser ces fonds pour soutenir les élèves défavorisés. Parfois,

les subventions servent aussi à couvrir les coûts propres à des activités parascolaires (Togo) ou à la cantine (Haïti). Néanmoins, il existe des restrictions qui limitent les dépenses liées à la subvention dans les quatre pays. Les domaines de dépenses interdites sont assez détaillés à Madagascar. Globalement, la recherche montre que les subventions sont surtout utilisées pour les usages décrits dans la politique de la subvention.

La recherche révèle que les acteurs scolaires rencontrent des défis liés à l'autonomie et à la flexibilité dans l'utilisation des SAE. Ceci est dû à la manière dont les politiques de subventions aux écoles ont été formulées. Dans la plupart des cas, le gouvernement n'a pas fait d'enquête sur le terrain pour déterminer la situation et les besoins spécifiques des écoles avant de définir les rubriques de dépenses et analyser leur alignement avec les objectifs des politiques de subvention. Par conséquent, les acteurs scolaires ont affirmé que ces rubriques ne correspondent pas totalement aux besoins des écoles. Ils auraient souhaité être consultés et impliqués dans ce processus de formulation. Bien que les restrictions doivent être importantes pour guider les écoles dans l'utilisation, ces rubriques doivent refléter les besoins réels des écoles et permettre la prise en compte de besoins plus exceptionnels.

Comme observé à Madagascar, en RDC et au Togo, l'autonomie d'une école pour dépenser les subventions est limitée par des rubriques prédéfinies ou une liste de dépenses prioritaires qui en réglementent l'utilisation. En outre, il n'existe aucun système en place pour garantir que les écoles répartissent leurs dépenses entre les différentes rubriques autorisées. Cela se traduit par l'utilisation excessive de quelques rubriques par les écoles, tandis que d'autres rubriques importantes, qui ciblent les enfants défavorisés, sont rarement utilisées.

Lorsqu'une grande part de la subvention est utilisée pour payer les salaires des enseignants (dans le cas des écoles non publiques à Haïti), les honoraires du bureau local de l'éducation ou les frais de déplacement du directeur pour encaisser les fonds, la possibilité d'atteindre l'objectif d'améliorer l'éducation des élèves est mise en péril. Enfin, il est important de tenir compte dans la conception de la politique de la charge que constituent les frais de déplacement pour le décaissement de la subvention. Concernant la question des salaires des enseignants, il vaudrait mieux ne pas inclure cette dépense dans les subventions.

Chapitre 8.

Pilotage et contrôle de l'utilisation des subventions

La gestion des subventions aux écoles est assujettie aux mécanismes de suivi et de contrôle qui accompagnent toute politique visant à accorder une autonomie aux écoles. Un important niveau d'autonomie est souvent compensé par un système de surveillance et de contrôle interne et externe rigoureux. Ces politiques des subventions ont prévu des mécanismes de contrôle dans les textes officiels que sont le contrat du PSUGO à Haïti, le *Tenimita* à Madagascar, le *Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques* en RDC, et le *Manuel de procédures de gestion financière et de passation des marchés* au Togo.

L'analyse des mécanismes de pilotage et de contrôle soulève des questions : quels sont les acteurs impliqués et qui participent au pilotage et au contrôle ? quels sont les mécanismes mis en œuvre ?

Le pilotage et le contrôle de l'utilisation des subventions au niveau de l'école sont l'objet de la première partie de ce chapitre. La deuxième partie porte sur les caractéristiques des mécanismes de surveillance et de contrôle utilisés par les acteurs externes dans les quatre pays.

8.1 Au niveau de l'école

Le pilotage par les acteurs impliqués dans l'utilisation des subventions aux écoles peut se faire à différents niveaux :

- lors de l'identification des besoins et de la préparation du plan et du budget de l'école ;
- lors de la signature des documents pour le retrait des fonds à la banque ;
- lors des décisions concernant les dépenses ;
- lors du partage de l'information sur l'utilisation des fonds, après l'exécution des dépenses.

Les trois premières étapes ont été étudiées dans les chapitres précédents. Le présent chapitre se concentre sur la dernière étape clé de la gestion des subventions au niveau des écoles, au cours de laquelle un contrôle s'exerce une fois les dépenses effectuées, par la participation des acteurs de l'école à la préparation des rapports financiers et par le biais

de l'affichage du budget des subventions sur les panneaux d'information dans l'enceinte de l'école. L'assemblée des parents est aussi parfois sollicitée pour le pilotage et le contrôle de la gestion de la subvention, mais les cas recensés sont rares.

Participation des acteurs scolaires au contrôle de l'utilisation de la subvention et à la préparation des rapports financiers

Dans les quatre pays, des rapports financiers sur l'utilisation des subventions scolaires sont préparés et rédigés. Ces rapports sont rédigés dans le cadre des procédures de contrôle externes à Haïti, alors qu'ils font partie du contrôle interne à Madagascar en RDC et au Togo.

À Haïti, le directeur d'école est responsable de la préparation de ces rapports et le président du conseil de gestion de l'école (CGE) est chargé du contrôle et de la validation des documents : « Nous avons certains documents relatifs aux dépenses effectuées. Mais nous n'avons pas un pouvoir réel, nous sommes là uniquement pour accompagner les responsables », déclare un membre du CGE (Synthèse nationale, Haïti, p. 37). La recherche a identifié six écoles sur les quinze étudiées, dont le directeur a dû présenter à la Direction départementale de l'Ouest (DDO) du ministère de l'Éducation nationale, par l'intermédiaire des bureaux de district scolaire, un rapport sur l'utilisation des fonds, avec d'autres documents pour valider les dépenses (Monographies #11, #6, #8, #15, #10, #5, Haïti). Le directeur d'une école explique : « Après avoir dépensé l'argent de la subvention, nous avons l'obligation d'envoyer un rapport avec pièces justificatives à la DDO » (Monographie #10, Haïti). D'autres écoles conservent cette information, au cas où l'État leur demanderait de présenter un rapport. En général, la recherche a constaté une faiblesse des processus de contrôle, les rapports n'étant pas systématiquement préparés ou transmis à la hiérarchie. En outre, dans la plupart des neuf autres écoles étudiées à Haïti, les acteurs interrogés font très souvent remarquer l'absence totale de contrôle et de pilotage externes des subventions.

À Madagascar, chaque école doit soumettre à la CISCO, par le biais du Chef de la zone administrative et pédagogique (ZAP), un rapport sur l'utilisation de la subvention, rédigé par les commissaires aux comptes au niveau du comité de gestion (FEFFI) et visé par le bureau du FEFFI (président, trésorier) et le directeur de l'école. Dans un tiers des écoles étudiées, les acteurs ont exprimé leur satisfaction à l'égard de la transparence de ce processus (cet aspect n'a pas été mentionné dans les dix autres écoles sur lesquelles porte l'enquête), comme l'a indiqué la

directrice d'une école : « Je trouve que cette procédure de contrôle est efficace. Elle contribue à l'utilisation effective et efficace des ressources financières de l'école » (Synthèse nationale, Madagascar, p. 61).

En RDC, le guide de gestion pour la subvention PARSE/PURUS (RDC, 2011b) prévoit que le président du comité des parents (COPA) et le délégué des enseignants préparent un rapport financier sur les dépenses engagées au titre de la subvention aux écoles. Toutes les écoles doivent soumettre un rapport financier annuel auprès du Service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE) et des Chefs d'antenne (INSPOOL), qui sont aussi impliqués dans le processus de contrôle externe. Les acteurs scolaires responsables de la remise des documents varient selon le district. À Kinshasa, les rapports sont soumis par le comité des parents (COPA) et à Kenge, c'est le comité de gestion (COGES) qui s'en charge (RDC, 2011b). Le délégué des enseignants est responsable de la surveillance au quotidien de la rentrée des fonds et de leur affectation. En parallèle, dans les écoles étudiées, le délégué des enseignants, les enseignants et le directeur assurent le contrôle des cotisations parentales. La recherche a permis de constater que les enseignants, le COPA et les parents d'élèves se désintéressent de la gestion des subventions qui représentent un montant trop modeste. Il en résulte qu'il n'y a pas de contrôle interne de l'utilisation de la subvention, le directeur étant souvent la seule personne impliquée dans la gestion. Le fait que celle-ci soit souvent exclusivement gérée par le directeur entraîne dans certaines écoles un climat de suspicion, comme l'illustrent ces phrases d'enseignants : « Ces frais servent au fonctionnement de la résidence privée du directeur » ; « Ce sont des frais familiaux que le directeur utilise pour le compte de sa famille » (Synthèse nationale, RDC, p. 38).

Au Togo, il n'existe aucune directive sur le contrôle de la subvention de l'État. Le pilotage et le contrôle ont progressivement été effectués sur le modèle de la subvention du PERI. Pour la subvention du PERI, le pilotage et le contrôle des subventions relèvent de la responsabilité des commissaires aux comptes du comité de gestion de l'école (COGEP), qui vérifient les achats et les justificatifs, et préparent ensuite un rapport sur l'utilisation des fonds. Ils présentent ce rapport durant l'assemblée des parents d'élèves. Plus de détails sont donnés à cet égard dans *l'encadré 8.1*. Les acteurs des écoles étudiées témoignent d'une réalité différente des processus de contrôle. Souvent, la procédure est conforme aux directives, comme c'est le cas dans huit écoles dans lesquelles les commissaires aux comptes contrôlent l'utilisation des subventions

à travers la vérification des reçus et des factures, et l'élaboration d'un rapport financier. Dans les autres écoles où le poste de commissaire aux comptes n'est pas rempli efficacement, c'est le trésorier ou le président du COGEP qui assure ce rôle, et parfois avec le président de l'Association des Parents d'élèves (APE). Une seule école sur les quinze étudiées n'a pas effectué de contrôle interne (Monographie #11, Togo). La recherche a montré que les assemblées sont organisées dans neuf écoles sur les quinze étudiées. Toutefois, dans certaines d'entre elles, les enseignants, l'APE et les parents ont regretté un manque de contrôle interne. L'existence de témoignages différents indique que le contrôle n'est pas régulièrement assuré au niveau interne dans toutes les écoles.

Encadré 8.1 Le rôle des COGEP dans le pilotage et le contrôle interne des subventions au Togo

En 2010, le gouvernement togolais a mis en place les COGEP dans toutes les écoles primaires. Ce sont des organes de coordination et de prise de décision en matière de gestion des procédures administratives, pédagogiques et financières au niveau de l'école. Conformément à la législation, leurs missions comprennent « la gestion des subventions » et « le contrôle des dépenses effectuées au nom de l'école » (Arrêté interministériel, N°007/MEF/MEPSA du 02 juillet 2010, Article 2.1 Missions).

Le COGEP a la responsabilité de surveiller et de contrôler la mise en œuvre de la législation et de faire des conclusions et recommandations sur l'élaboration des budgets, les paiements aux fournisseurs, les revenus, les exécutions des dépenses, la gestion financière et comptable, ainsi que d'assurer la gestion des subventions d'investissement.

Le COGEP doit partager les informations avec la communauté scolaire à l'occasion des réunions publiques qui se déroulent deux fois par an (au début et à la fin de l'année scolaire) et afficher les informations dans les zones accessibles au public. Il contrôle notamment les contrats financiers des infrastructures, le processus de passation des marchés, l'avancée des prestations et des travaux de construction, la fourniture des mobiliers et les résultats des audits techniques et financiers. Les enseignants confirment le rôle du COGEP ainsi : « Le COGEP vérifie les documents du PERI » (Monographie #15, Togo, p. 11).

Source : Monographies d'écoles et Synthèse nationale, Togo, 2016.

Affichage de l'information

Afin de promouvoir la transparence sur l'allocation et la gestion des subventions aux écoles à Haïti, à Madagascar, en RDC et au Togo, les directives exigent d'afficher les informations et les relevés de comptes sur des panneaux scolaires visibles par tous les élèves et les parents. Cependant, la recherche montre que ce n'est pas une pratique courante dans toutes les écoles et que, lorsqu'ils sont affichés, ces renseignements

ne sont pas toujours lus par les acteurs scolaires. L'expérience des quatre pays à cet égard est relatée dans les paragraphes suivants.

D'après le contrat du PSUGO à Haïti, les écoles sont censées transmettre les informations provenant de l'inspecteur. La plupart des écoles ne dispose pas d'un processus d'information interne sur les dépenses des fonds de la subvention. Dans une école, les différents acteurs ont accès aux rapports financiers. Le directeur explique : « Après toutes les dépenses, nous avons l'habitude d'informer les parents et les enseignants » (Monographie #11, Haïti, p. 17). Ce directeur organise généralement, avec les différents acteurs impliqués, une réunion d'information sur l'utilisation des fonds de la subvention.

À Madagascar, ce rapport doit être affiché dans un espace public et accessible à tous. La moitié des écoles visitées ne respecte pas cette règle sur l'affichage des informations. Dans une école (Monographie #10, Madagascar), le programme d'emploi lié aux SAE est affiché, mais sans aucune indication sur son utilisation. Dans une autre (Monographie #9, Madagascar), le panneau d'affichage est tout petit et localisé sur le mur situé derrière le bureau des enseignants, dans un emplacement très peu accessible aux autres acteurs, en particulier aux parents.

En RDC, les directives de la subvention de l'État (FF) stipulent que les écoles doivent afficher publiquement le montant reçu et le compte rendu sur l'utilisation des fonds pour informer les parents, les enseignants, les élèves et la communauté locale. Seulement deux écoles étudiées affichent des informations sur la subvention. Les autres écoles ne fournissent aucune information conforme à cette exigence. La recherche a examiné 110 écoles dans deux régions, Kenge et Kinshasa, et a constaté que pour l'année scolaire 2014/2015, 89 % des établissements à Kenge et 91 % à Kinshasa ont soumis un rapport financier. Autrement dit, une école sur dix ne soumet pas de rapport financier lorsque l'on combine les données de ces deux régions (Synthèse nationale, RDC, p. 30).

Au Togo, la recherche a révélé qu'aucune des quinze écoles visitées n'effectue systématiquement l'affichage prévu pour les rapports budgétaires et financiers sur l'utilisation des subventions scolaires. Certains directeurs avancent comme explication qu'il n'y a pas d'endroit approprié dans l'école pour afficher ces informations.

Assemblée générale des parents

En RDC, à Madagascar et au Togo, les directives exigent que les écoles informent les parents sur l'utilisation des subventions aux écoles dans les assemblées générales. Au cours de ces réunions, les parents reçoivent un compte rendu des dépenses. Ces réunions, lorsqu'elles sont organisées, sont appréciées par les parents d'élèves au Togo. Les directeurs adoptent cette pratique pour maintenir un climat de confiance entre les parents et les établissements.

En RDC, le président du comité des parents (COPA) est censé organiser des assemblées générales deux ou trois fois par an pour présenter un rapport détaillé des dépenses budgétaires. La recherche n'a pas permis d'exploiter cette dimension dans les entretiens.

À Madagascar, la recherche n'a pas permis d'obtenir des informations sur la participation des parents d'élèves à l'assemblée générale consacrée à l'utilisation de la subvention aux écoles, sauf dans une école. Dans cette école, le président du comité de gestion (FEFFI) et le directeur font un rapport verbal en assemblée générale sur l'utilisation de la SAE (Monographie #9, Madagascar). Mais les acteurs interviewés dans toutes les autres écoles, y compris les parents, n'ont pas exprimé leur avis sur ce processus.

À Haïti, quelques écoles profitent des réunions scolaires pour informer régulièrement les parents. Cependant ces réunions ne constituent pas un moyen de contrôle interne pour la plupart des écoles haïtiennes.

Niveau d'implication des acteurs scolaires dans le contrôle externe et rapport de force au sein des écoles

Quatre commentaires peuvent être faits pour analyser le niveau d'implication des acteurs de l'école dans le processus de contrôle interne.

Tout d'abord, les acteurs responsables de la gestion financière craignent une remise en question de leur autorité. À Haïti, par exemple, que les relations entre le conseil de gestion de l'école (CGE) et le directeur soient bonnes ou mauvaises, le pouvoir du directeur n'est jamais véritablement contrebalancé. Les membres du CGE expliquent qu'ils sont impliqués dans la gestion de la subvention, sans avoir pour autant de vrai pouvoir de décision, car la gestion de la subvention est souvent exclusivement entre les mains du directeur. Dans de rares cas, les membres du CGE semblent entretenir de bonnes relations avec le

directeur de l'école. Un membre du CGE s'exprime ainsi : « Dans notre école, nous sommes une famille, il n'y a rien qui peut nous diviser ou encore nous mettre en conflit ouvert. Au sein de l'école, nous cultivons le respect mutuel et la tolérance » (Synthèse nationale, Haïti, p. 37). Toutefois, ce type d'entente entre le directeur et le CGE, c'est-à-dire l'accord sur les décisions du directeur, ne permet pas un contrôle interne efficace. Dans le cas du Togo, les acteurs se sentent gênés vis-à-vis du directeur, car cela va à l'encontre de normes culturelles qui l'empêchent de le superviser. En effet, le rôle du « contrôleur » ou de celui qui inspecte revêt une connotation sociale plutôt négative au Togo.

Deuxièmement, les parents et les membres de l'association de parents d'élèves ne sont pas tous disposés à questionner le directeur de l'école sur l'utilisation des subventions, s'intéressant plus particulièrement au contrôle et à la gestion de l'utilisation des cotisations parentales lors de l'assemblée générale qui se déroule avec les parents d'élèves (Synthèse nationale, Madagascar, 2016). Au Togo, dans certaines écoles, les membres de l'APE et les parents ont affirmé qu'il n'est pas important de contrôler les SAE, comme l'indique ce parent d'élève : « L'argent ne suffit pas et les maîtres se débrouillent, on va chercher à voir quoi encore ? Ce n'est pas important » (Synthèse nationale, Togo, p. 50).

Troisièmement, il est essentiel d'interroger le niveau d'implication des enseignants dans ce processus de contrôle, à la fois dans les dispositions et dans les faits. Ces derniers sont des acteurs clés pour identifier les besoins de l'école et les premiers observateurs de la gestion quotidienne du directeur. Les directives ne prévoient pas que les enseignants jouent un rôle important dans le contrôle interne de la subvention. Les enseignants réclament une plus grande transparence dans ce processus. Toutefois, ils réussissent à s'impliquer dans la gestion des cotisations parentales. Dans certaines écoles de la RDC, les enseignants préfèrent gérer les contributions parentales, qui représentent la plus grande part du budget de l'école. À cet égard, les délégués des enseignants, en collaboration avec les autres enseignants et le directeur de l'école, établissent une structure de contrôle interne pour surveiller les cotisations payées par les parents.

Quatrièmement, dans les quatre pays, des justificatifs et des rapports financiers sont exigés pour vérifier la conformité et le niveau des dépenses, mais ils n'existent pas systématiquement. La recherche a mis en évidence que dans les écoles étudiées une forme de contrôle social est à l'œuvre. Ce contrôle social pourrait être défini comme

l'ensemble des moyens et des pratiques informels mis en œuvre au sein de la communauté éducative pour que ses membres agissent dans l'intérêt de l'école. Un contrôle symbolique est exercé par les parents, les enseignants et les membres des communautés locales. La recherche a révélé que ce type de contrôle semble finalement parfois plus efficace que le contrôle institutionnel procédurier. Dans les écoles où les acteurs scolaires se sentent à l'aise pour surveiller les choix du directeur et du comité de gestion, l'école fonctionne mieux. Bien qu'il existe des procédures prévues par l'État, le directeur et les comités de gestion sont davantage soumis au regard de la communauté. Cela s'observe dans les quatre pays, et plus particulièrement en RDC et au Togo. De plus, la recherche de terrain au Togo a montré que lorsque les chefs de cantons sont impliqués dans la gestion de l'école, la communauté éducative exerce un meilleur contrôle sur la gestion du directeur.

8.2 Acteurs externes

Dans les quatre pays, le contrôle externe est effectué par les bureaux locaux d'éducation ou par des enquêteurs externes chargés d'analyser les rapports financiers, d'approuver les budgets prévisionnels présentés par les écoles, mais aussi d'effectuer les visites d'école. Dans l'ensemble des quatre pays ce système de contrôle externe, dans le cadre de la mise en œuvre du programme, n'est pas systématique ou régulier, de nombreuses écoles n'y ayant jamais été soumises.

Analyse des rapports financiers soumis par les écoles

À Haïti, Madagascar, et en RDC, les rapports financiers décrits précédemment sont soumis par les écoles à l'autorité administrative supérieure, avant d'être transférés au ministère central. Ce procédé n'a pas lieu avec régularité dans toutes les écoles. Certaines écoles sont invitées, sur ordres de leur autorité supérieure (bureaux locaux d'éducation), à présenter des rapports financiers annuels sur l'utilisation de la subvention. Dans très peu de cas, en réalité, le gouvernement vérifie ces rapports afin de s'assurer que les directives de la subvention ont été bien suivies. L'exploitation des informations fournies par les rapports est rarement partagée avec les acteurs de l'école. Il n'existe pas de mesures prises pour assurer le suivi après le contrôle externe.

À Haïti, le contrat du PSUGO stipule aussi que le contrôle externe n'est pas effectué par des structures éducatives décentralisées, mais par des enquêteurs du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP). Huit écoles étudiées n'ont jamais soumis de rapports ou de pièces justificatives sur l'utilisation de

la subvention. Deux écoles ont présenté des rapports, mais n'ont pas fait l'objet de suivi. La directrice d'une de ces deux écoles témoigne : « La DDEO (Direction départementale d'éducation de l'Ouest) m'oblige à rendre un rapport annuel. Même s'ils ne font aucun suivi concernant ces rapports » (Synthèse nationale, Haïti, p. 43). Les cinq autres écoles n'ont pas voulu partager les informations contenues dans leurs rapports.

À Madagascar, les directives officielles exigent des contrôles externes sur les écoles bénéficiant de subventions (SAE). Ces établissements sont tenus de présenter un rapport sur l'utilisation des subventions à la circonscription scolaire (CISCO) qui les envoie à l'Unité d'appui technique à l'Éducation pour tous (UAT-EPT). Deux semaines après la soumission de ce rapport, les écoles reçoivent la visite du Bureau du contrôle administratif et financier (BCAF) et du chef de la Zone administrative et pédagogique (ZAP), qui vérifient les informations fournies dans le rapport (le programme d'emploi), examinent les pièces justificatives des achats effectués ainsi que l'affichage du rapport sur l'utilisation de la subvention. La ZAP considère que ce contrôle est difficile par manque de ressources suffisantes pour visiter toutes les écoles, en particulier dans les zones rurales, comme l'illustrent les propos du chef d'une CISCO : « Il n'est pas possible de faire une visite systématique, à cause de la situation très éloignée des écoles et de l'état de la route. C'est au niveau des écoles du niveau 2 [niveau du collège] que le BCAF fait un contrôle systématique » (Synthèse nationale, Madagascar, p. 62). Devant cette situation, la CISCO choisit un échantillon d'écoles pour effectuer des contrôles.

En RDC, les rapports sont examinés par des inspecteurs. En raison de leur non-conformité au modèle ou d'informations inexactes (Rapport quantitatif, RDC, p. 12), 40 % des rapports sont rejetés. Les administrateurs interrogés durant la recherche constatent que les rapports font rarement l'objet d'une investigation plus approfondie. Quelques écoles conservent des copies du rapport financier présenté aux acteurs externes. L'inspecteur effectue des visites de façon régulière et efficace dans les écoles pour vérifier les pièces justificatives concernant l'utilisation des subventions. Ces rapports sont peu exploités au niveau des services déconcentrés (SECOPE, INSPOO). La recherche a permis de constater qu'après un certain laps de temps les rapports accumulés sont détruits sans avoir été exploités.

Visites des acteurs externes

Des visites sont aussi entreprises par des administrations supérieures et des organismes externes, soutenus par les partenaires techniques et financiers, pour surveiller et contrôler l'utilisation des subventions par les écoles.

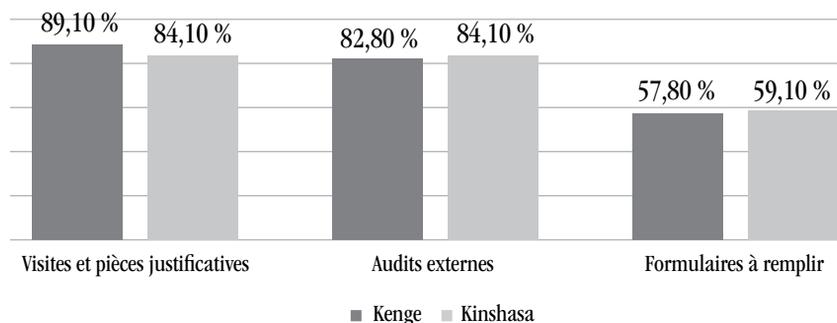
Comme expliqué précédemment, les bureaux locaux d'éducation sont chargés de la vérification des dépenses scolaires et de l'utilisation des subventions. En plus d'assurer leurs prérogatives initiales d'inspection pédagogique, ils visitent les écoles, contrôlent les dépenses et les preuves de paiement, et évaluent la gestion de la subvention par les écoles. Ces visites ont eu lieu dans tous les pays étudiés. Les acteurs impliqués sont très différents selon les pays. En RDC, il s'agit d'une des autorités locales de l'éducation (PROVED et sous-PROVED, SECOPE ou coordinateurs) ; au Togo, ce sont des comptables ou des chefs d'inspection ; à Haïti, des enquêteurs embauchés par le ministère ; à Madagascar, enfin, il s'agit du contrôleur des établissements scolaires du district (le BCAF) et du chef des zones administratives et pédagogiques (chef ZAP).

En RDC, le contrôle externe est effectué tous les mois par les inspecteurs, le bureau de la PROVED, de la sous-PROVED, du Service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE) et des coordinateurs pour les écoles conventionnées. La répartition des types de contrôle selon les provinces est indiquée dans le *graphique 8.1* (Synthèse nationale, RDC, p. 25). Ces autorités centrales vérifient la conformité des dépenses relatives au fonctionnement des écoles et, moins fréquemment, réalisent un contrôle pédagogique. Le chef de la sous-PROVED déclare : « Au niveau externe, c'est la sous-division qui contrôle et nous faisons un rapport à l'autorité et aux partenaires ». Et il indique : « Au niveau externe, c'est la sous-PROVED et les inspecteurs itinérants qui procèdent au contrôle, en demandant, entre autres, les pièces justificatives des dépenses effectuées par l'école » (Monographie #5, RDC, p. 20). Lors des enquêtes sur le terrain, les parents ont réclamé plus d'informations sur le contrôle effectué par les acteurs externes. L'un d'entre eux explique : « Les inspecteurs de l'enseignement et les agents de la coordination des écoles conventionnées catholiques viennent contrôler les ressources financières de l'école, mais nous ne savons pas comment ils procèdent » (Monographie #9, RDC, p. 11).

À Madagascar, des comptables du Bureau de contrôle administratif et financier (BCAF) et le chef de la Zone administrative et pédagogique

(ZAP) font des visites dans certaines écoles, sélectionnées par échantillonnage. Ils examinent les rapports sur l'utilisation des subventions, en vérifient l'affichage, et examinent les factures des articles achetés. Un membre du BCAF explique les méthodes de contrôle : « Nous faisons la comparaison entre le rapport d'utilisation et le programme d'emploi. Si on trouve une différence entre ces deux volets, on demande une explication aux responsables de la gestion et de l'utilisation de la subvention au niveau de l'école. Nous vérifions également les factures » (BCAF de la CISCO de Fianarantsoa) (Monographie #6, Madagascar, p. 23). À Madagascar, il est plus difficile de faire des visites d'écoles dans les zones rurales, en raison des problèmes d'accès qui en limitent le contrôle. Selon un membre du BCAF : « Le BCAF doit être un personnel de terrain. Parfois, on marche à pied parce qu'on n'a pas de moyens de transport pour la descente sur le terrain. Moi-même et l'adjoint d'administration, devons faire ensemble plusieurs descentes durant une année scolaire » (Monographie #7, Madagascar, p. 25).

Graphique 8.1 Répartition du type de contrôle effectué sur l'utilisation de la subvention, selon les provinces, dans 110 écoles, en RDC (%)



Source : Rapport quantitatif, RDC, 2016, p.30.

À Haïti, durant certaines périodes de l'année, le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) envoie des inspecteurs dans les écoles pour effectuer un contrôle sur la gestion des fonds et vérifier les rapports financiers. Cependant, aucune des quinze écoles étudiées n'a été inspectée, à l'exception de l'une d'elles qui a reçu la visite d'inspecteurs, mais une année s'est écoulée depuis la dernière visite. Le directeur de cette école explique : « Il y a des agents de contrôle qui travaillent dans le PSUGO qui viennent habituellement dans notre école pour mener des enquêtes sur l'utilisation de l'argent que

nous recevons de ce programme de subvention. Mais les irrégularités qu'il y a dans ce programme de subvention entravent sérieusement ce processus de contrôle » (Monographie #14, Haïti, p. 17). Le programme du PSUGO a subi des réformes récentes pour améliorer sa transparence, le MENFP a mis en place une adresse e-mail et un numéro de téléphone afin que la communauté éducative puisse signaler les abus. Ils ont également proposé de créer des dossiers qui recensent les écoles sanctionnées (*Haïti Press Network*, 19 janvier 2015 et *Haïti Libre*, 20 janvier 2015).

Au Togo, deux unités sont responsables de la vérification de l'utilisation de la subvention aux écoles: le comptable et le chef de l'Inspection de l'enseignement préscolaire et primaire (IEPP). Les écoles sont invitées à fournir les factures des dépenses au cours de ces inspections. La régularité du contrôle varie en raison du manque de moyens financiers des inspecteurs pour visiter les écoles. Un comptable d'une IEPP explique: « Le contrôle est difficile pour nous parce que les écoles sont très éloignées de nous. Nous demandons seulement leur planification de dépenses. On vérifie les rapports et les reçus des dépenses faites. [...] Les moyens nous manquent pour contrôler » (Synthèse nationale, Togo, p. 51). Un autre inspecteur indique qu'il limite les visites scolaires aux seuls cas où il y a des problèmes avec le rapport. Le chef d'une IEPP indique: « Moi-même je sais que ces fonds ne suffisent pas, je vais contrôler quoi avec mes petits moyens ? J'interviens juste pour résoudre les problèmes » (Synthèse nationale, Togo, p. 51). Un membre du COGEP indique: « L'inspection vient faire le suivi, mais ces suivis ne sont pas solides » (Monographie #5, Togo, p. 22).

Acteurs impliqués dans le suivi et le contrôle externe

La plupart des acteurs externes impliqués dans le suivi et le contrôle de l'utilisation des subventions aux écoles viennent de structures déconcentrées et du canal organisationnel du ministère de l'Éducation, comme l'illustre le *tableau 8.1*.

L'implication des acteurs externes de l'État peut constituer un avantage pour assurer un contrôle plus efficace. Il convient de noter que les acteurs en charge de la surveillance et du contrôle sont toujours mandatés par le gouvernement central.

Tableau 8.1 Acteurs impliqués dans le contrôle externe et les visites des écoles dans les quatre pays

	Professionnels de l'éducation	Auditeurs
Haïti	MENFP Cellule de pilotage du PSUGO	Enquêteurs de gouvernement central
Madagascar	BCAF ZAP	Partenaires
RDC	SECOPE, INSPPOOL, PROVED, sous-PROVED, coordination	Ministère du Budget Ministère des Finances Confessions religieuses Partenaires
Togo	IEPP	Partenaires

Conclusion

Deux conclusions générales sont à tirer de ce chapitre consacré au contrôle des subventions aux écoles. Premièrement, la recherche a révélé que les parents s'intéressent peu au contrôle des subventions aux écoles, dont les montants sont souvent inférieurs à ceux des cotisations parentales. Deuxièmement, les membres de la communauté hésitent généralement à intervenir dans le processus de contrôle du travail mené par le directeur de l'école. C'est ainsi que beaucoup d'entre eux ont exprimé leur désintérêt. Toutefois, dans certains cas de mauvaise gestion, comme c'est le cas en RDC et au Togo, il existe une forme de contrôle social, défini comme un ensemble de moyens et de pratiques informels mis en œuvre au sein de la communauté éducative et de la communauté locale, qui va au-delà des procédures et dont les membres agissent en conformité avec l'intérêt général, et surtout celui des élèves.

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle, plusieurs défis relatifs aux mécanismes de distribution ont été relevés dans les pays étudiés. Les contrôles effectués par les acteurs externes ne sont pas systématiquement conduits (en fréquence). Il ne s'agit pas tant d'un manque de volonté de contrôle externe, mais plutôt d'un manque de moyens (géographiques et financiers) et de ressources pour sa mise en œuvre. Les bureaux locaux d'éducation sont parfois surchargés par les affaires pédagogiques et situés dans des régions éloignées, ce qui affaiblit le système de contrôle externe des programmes de SAE. Les acteurs scolaires ont exprimé le souhait que les administrations locales (collectivités territoriales, administrations) proches puissent surveiller

annuellement les écoles et transmettre leurs rapports à l'administration scolaire nationale centrale.

Par ailleurs, si le contrôle externe est effectué, les résultats du contrôle sont rarement exploités par le gouvernement pour conseiller les écoles sur les façons d'améliorer la gestion des subventions. La recherche a permis de constater, comme dans le cas de la RDC, que les rapports accumulés sont détruits après quelques années sans avoir été exploités. De plus, si des sanctions existent, elles sont rarement appliquées.

Conclusion

Les précédents chapitres de cet ouvrage ont présenté les principales caractéristiques des politiques de subventions aux écoles développées à Haïti, à Madagascar, en République démocratique du Congo (RDC) et au Togo. Une attention particulière a été portée sur les objectifs de ces politiques, leur conception et leur mise en œuvre. En effet, l'efficacité et le succès d'une politique de subvention aux écoles (SAE) sont tributaires de la cohérence entre ces trois éléments.

Cette conclusion vise à tirer les enseignements de la recherche conduite dans les quatre pays en analysant dans quelle mesure les politiques de SAE contribuent à atteindre leurs principaux objectifs. Dans un deuxième temps, le chapitre aborde les principaux éléments à prendre en considération au moment de concevoir et de mettre en œuvre une politique de SAE.

1. Les principaux objectifs des politiques de subventions aux écoles ont-ils été atteints dans les écoles étudiées ?

Dans les quatre pays, les politiques de SAE s'inscrivent dans une tendance vers la décentralisation financière, la gestion autonome des écoles et l'abolition des frais de scolarité. La recherche a permis d'identifier les grands objectifs de ces politiques, qu'il convient de rappeler ici :

- Améliorer l'accès à l'éducation de tous les enfants, y compris les plus pauvres, en supprimant ou en allégeant le coût de la scolarisation à la charge des parents.
- Améliorer la qualité de l'éducation en permettant aux écoles d'effectuer des dépenses de fonctionnement et d'acheter des matériels pédagogiques et didactiques selon leurs besoins.
- Renforcer l'efficacité administrative en transférant directement une source de revenus régulière et fiable aux écoles.
- Contribuer à l'autonomie des écoles en leur transférant un pouvoir de décision sur la gestion de leurs ressources. Cela implique un renforcement des processus participatifs visant à impliquer l'ensemble de la communauté (enseignants, parents, élèves) dans la gestion et le fonctionnement de l'école. Cet objectif s'inscrit dans un contexte de décentralisation en vue d'octroyer davantage de responsabilités aux acteurs éducatifs locaux, dont les établissements scolaires.

Cette recherche examine si et comment les politiques de SAE, telles qu'elles sont conçues et mises en œuvre, contribuent à atteindre de ces objectifs. L'étude qualitative conduite dans les 60 écoles se révèle riche en enseignements sur la conception et la mise en œuvre de ces politiques dans les différents pays. À travers l'analyse des opinions des acteurs interrogés, les sections suivantes examinent la contribution des politiques de SAE à leurs différents objectifs.

Contribution à l'accès et à l'équité : quel bilan ?

La question de la contribution des SAE à l'amélioration de l'accès à l'éducation pour tous est étroitement liée à la subsistance des frais de scolarité. Bien que l'enseignement primaire soit officiellement gratuit dans trois des pays étudiés (Haïti, RDC et Togo), la recherche montre que les parents continuent de contribuer au budget de l'école financièrement ou en nature. En RDC et à Madagascar, ces contributions constituent la plus grande part du budget des établissements. L'insuffisance du montant des subventions par rapport aux besoins et les retards de versement quasi systématiques ne permettent pas aux écoles de se dispenser de cette ressource. Les familles se voient contraintes de participer en payant des frais de scolarité (Madagascar et RDC) ou d'autres activités (Haïti, Togo), sous peine d'exclusion de leurs enfants ou de rétention des bulletins de notes. La gratuité de l'éducation n'est donc pas effective dans ces quatre pays, et le maintien de cotisations parentales significatives constitue un obstacle à l'accès des enfants issus des familles les plus vulnérables.

En dépit de la persistance des cotisations parentales, les subventions permettent d'alléger le coût supporté par les parents, qui peuvent davantage envoyer leurs enfants à l'école. Dans la majorité des écoles étudiées, les acteurs interrogés mettent en avant le rôle des SAE dans l'augmentation de l'accès à l'éducation pour tous.

En allégeant les frais à la charge des familles, l'introduction des SAE a été particulièrement bénéfique pour les élèves les plus pauvres, ces derniers souffrant davantage de l'existence des frais de scolarité. Par exemple, les populations et les zones défavorisées priorisées par le PSUGO à Haïti ont manifestement pu scolariser de nombreux enfants qui, sans cette aide, n'auraient pas accédé à l'enseignement primaire : « Dans la zone, je connais beaucoup d'élèves qui viennent pour la première fois à l'école grâce au programme PSUGO » (Élève, monographie #11, Haïti, p. 6).

Si les subventions contribuent à réduire l'obstacle financier de l'accès à l'école, elles ne semblent pas permettre la réduction des disparités entre élèves et écoles. Dans les quatre pays, les subventions sont allouées selon des critères qui ne prennent pas en compte les différences entre élèves. La recherche a révélé que les subventions sont très rarement utilisées pour les élèves défavorisés ou ayant des besoins spécifiques. À Madagascar, alors même qu'une rubrique des dépenses est destinée aux fournitures destinées aux élèves les plus vulnérables de la communauté, elle n'est guère utilisée, les fonds étant alloués prioritairement aux fournitures, matériels pédagogiques et didactiques, et à l'entretien de l'école. Dans un contexte globalement défavorisé, comme c'est le cas dans les quatre pays de la recherche, il peut en effet s'avérer difficile d'identifier les élèves les plus nécessiteux pour deux raisons principales : l'inexistence de bases de données sur le niveau socio-économiques des élèves et la difficulté pour les directeurs d'écoles d'arbitrer sur l'identification des élèves les plus vulnérables.

Sur l'ensemble des politiques de subventions aux écoles étudiées, seules deux prennent en compte les caractéristiques géographiques des écoles (SAE à Madagascar et subvention de fonctionnement du PERI au Togo), sur la base d'une distinction entre zone rurale et urbaine. Or, les écoles ont toutes des caractéristiques différentes, telles que leur accessibilité, le nombre d'enseignants volontaires parmi le personnel éducatif, ou encore l'environnement socio-économique dans lequel elles se situent et qui influe sur la capacité des familles à contribuer au budget de l'école. La tendance constatée consistant à fournir un même soutien aux écoles en fonction de leur taille et malgré des caractéristiques différentes, constitue une limite à la réduction des disparités entre écoles.

Le cas des critères d'allocation de la subvention de fonctionnement du PERI au Togo est intéressant à cet égard. La prise en compte, dans le calcul du montant des subventions allouées, d'une combinaison d'indicateurs de contexte (favorisant les écoles en situation de précarité) et d'indicateurs de résultats (favorisant les écoles les plus performantes) comporte le risque de désavantager certaines écoles ayant des besoins élevés. La recherche au Togo montre notamment que les écoles rurales captent une petite part des subventions PERI, comparativement à certaines écoles urbaines ou semi-urbaines.

Une contribution limitée à la qualité de l'éducation

Dans la grande majorité des écoles visitées dans les quatre pays directeurs, enseignants, parents et élèves admettent que les subventions contribuent

à la qualité de l'éducation, à travers l'amélioration de l'environnement scolaire. En effet, les subventions permettent aux écoles de se doter de fournitures, matériels pédagogiques et didactiques de base pour assurer leur fonctionnement. Les fonds leur permettent également de subvenir aux dépenses liées à la maintenance et à l'entretien des infrastructures scolaires.

À Madagascar, en particulier, l'étude révèle que l'amélioration de la disponibilité des matériels nécessaires pour enseigner et apprendre stimule également la motivation des enseignants pour exercer leur métier, et celle des élèves pour apprendre : « La qualité de l'éducation s'est améliorée puisque les enseignants ont suffisamment de matériels grâce aux subventions et cela les motive dans leur travail » (Président de l'association de parents d'élèves, Monographie #6, Madagascar, p. 25) ; « les élèves sont devenus motivés puisque l'environnement scolaire s'est amélioré depuis l'introduction de ces subventions aux écoles » (Trésorier du comité de gestion, Monographie #2, Madagascar, p. 29).

Pendant, l'amélioration de la qualité de l'éducation est limitée dans les quatre pays, en raison des faibles montants des subventions mises à disposition des écoles, et qui ne leur permettent pas d'entreprendre de grands projets de développement. L'environnement des écoles reste très précaire, en particulier dans les zones rurales, où elles ne disposent pas toujours de toilettes pour les filles et les garçons, où il leur manque du mobilier et où une bibliothèque ou une cantine scolaire sont très rarement présentes. Dans ces conditions, les subventions permettent à peine d'assurer les conditions de base d'enseignement et d'apprentissage.

Les écoles rencontrent également des difficultés pour faire face à l'augmentation des effectifs scolarisés. Dans certaines écoles, comme au Togo, où l'introduction de la gratuité de l'école en 2008 s'est accompagnée d'une forte augmentation du nombre d'élèves, les effectifs par classe sont pléthoriques et les infrastructures scolaires insuffisantes. Certaines classes se tiennent dès lors en dehors des locaux de l'école et tous les élèves ne disposent pas de tables-bancs⁴⁰. D'autre part, afin de réduire la pression du ratio élèves/enseignant très élevé, le recrutement d'enseignants communautaires comme les « maîtres FRAM » à Madagascar, se présente souvent comme une nécessité. Ces enseignants, mal formés et qui sont une charge financière supplémentaire pour les familles, peuvent limiter la qualité de l'éducation.

40. Mobilier scolaire constitué d'un plateau et d'un banc.

À Haïti, si la subvention du PSUGO a permis de prendre en charge le salaire des enseignants dans les écoles non publiques, les retards dans le versement des subventions ont également entraîné des cas d'absentéisme et d'abandon de poste. Cette situation, liée à des problèmes découlant de la mise en œuvre de la politique, limite l'impact des subventions sur la qualité de l'éducation.

Il convient par ailleurs d'interroger le potentiel des politiques de SAE pour l'amélioration de la qualité de l'éducation. En effet, bien qu'un appui financier soit essentiel pour garantir de bonnes conditions d'enseignement et d'apprentissage, la qualité de l'éducation dépend d'autres facteurs, tels que la qualité de la formation reçue par les enseignants et l'appui pédagogique qu'ils reçoivent. Les politiques de SAE ne peuvent donc, à elles seules, contribuer à l'amélioration de la qualité de l'éducation. Il convient dès lors de souligner trois principales limites concernant l'allocation de cette subvention selon des critères de performance : (i) dans un contexte globalement précaire, il semble préjudiciable d'envisager qu'une incitation financière, sans soutien aux écoles, puisse améliorer la qualité de l'éducation ; (ii) la catégorisation entre écoles ayant de bons ou de mauvais résultats est schématique et peut avoir pour conséquence une mauvaise lecture des réalités locales et des besoins réels des écoles ; (iii) l'allocation de la subvention sur la base d'un indice complexe implique une imprévisibilité pour les écoles pouvant perturber la planification de leurs ressources.

Amélioration du fonctionnement et de la participation de tous les acteurs au sein des écoles : un constat très mitigé

L'un des objectifs de l'introduction des politiques de SAE est de favoriser la participation des acteurs dans la gestion et le fonctionnement des écoles. Les résultats de la recherche tendent à montrer que cet objectif n'a pas été entièrement atteint.

Dans chaque pays, il existe dans les écoles des structures représentatives comme les comités de gestion (CGE) et les associations de parents d'élèves (APE). Les politiques de subventions contribuent à renforcer ces structures en préconisant théoriquement leur participation dans les mécanismes de gestion et en formant les membres de ces structures, impliqués directement dans la gestion des fonds, comme les directeurs d'école, les présidents et les trésoriers des CGE. Au Togo, l'existence des CGE est particulièrement valorisée par les chefs d'établissement et les parents, qui les considèrent comme une structure représentative de la communauté dans son ensemble.

Toutefois, la recherche révèle que ces structures sont rarement complètes et efficaces dans les différents pays. Le renouvellement des bureaux n'est pas toujours assuré de manière régulière et les membres ne sont pas suffisamment formés sur leurs rôles. Peu d'acteurs participent effectivement aux processus de prise de décision, généralement entre les mains du directeur d'école, accompagné parfois du président du CGE. Les enseignants sont, eux aussi, occasionnellement consultés sur les besoins de l'école, mais jouent un rôle limité dans la gestion des fonds. Les parents et les élèves, quant à eux, ne sont généralement pas impliqués.

Cette faible participation peut s'expliquer par différents facteurs. Les comités de gestion, organes représentatifs, principalement chargés de la gestion de la subvention, ne semblent pas avoir réussi à insuffler une dynamique participative dans un contexte où les parents, et parfois les enseignants, tendent à estimer que les directeurs d'école sont les plus aptes à gérer les fonds et, de ce fait, leur font confiance. Ce point de vue est étroitement lié à un faible sentiment de compétence chez ces acteurs, qui ne bénéficient généralement pas de formations sur la gestion des fonds et ne sont pas sensibilisés à l'importance du rôle qu'ils peuvent jouer dans ces processus. Enfin, un autre facteur réside dans la personnalité du directeur de l'école, dans sa volonté et sa capacité à mettre en œuvre des mécanismes de gestion participatifs et transparents.

Quelle est la contribution des subventions aux écoles à l'efficacité administrative et à l'autonomie des écoles ?

Introduites dans un contexte de décentralisation, les politiques de subventions aux écoles (SAE) visent à donner plus de responsabilités au niveau local, en particulier aux acteurs situés au niveau des écoles. Ces politiques visent à cet égard à : (i) augmenter l'efficacité administrative pour assurer une mise à disposition plus rapide de l'allocation et une utilisation plus pertinente des fonds, en fonction des besoins scolaires ; (ii) donner une plus grande marge de manœuvre aux écoles dans leur fonctionnement et leur gestion.

Concernant le premier point, les résultats de la recherche sont nuancés. Bien que pour certaines subventions, le transfert des fonds va directement sur le compte des écoles, il ne s'agit pas d'une pratique systématique. Dans le cas de la Caisse école à Madagascar, du PARSE et, parfois, des Frais de fonctionnement en RDC, les subventions transitent par des échelons intermédiaires qui peuvent retarder le processus de décaissement des fonds, les acteurs en charge du retrait devant se déplacer au niveau du bureau local d'éducation. L'absence

de compte pour certaines écoles en RDC s'explique notamment par la faible couverture des services bancaires dans les zones reculées. Pour la subvention de fonctionnement du PERI au Togo, les écoles ne disposent que d'une faible part des fonds en liquide, et les procédures d'achat sont très complexes et contrôlées au niveau des inspections. Dans ce dernier cas, les subventions ne contribuent pas à l'amélioration de l'efficacité administrative, tendant plutôt à la complexifier.

L'efficacité administrative des écoles est également entravée par les retards systématiques accusés dans le versement des subventions. Dès lors, les subventions ne constituent plus une source de revenu fiable et régulière pour les écoles, qui doivent compter sur les cotisations parentales pour assurer leur bon fonctionnement. Les retards justifient la persistance des contributions des familles et constituent un frein à la gratuité de l'éducation.

D'autre part, la recherche montre que les acteurs de l'école ne sont pas toujours informés des raisons de ces retards et des dates auxquelles ils recevront les subventions. Les acteurs interrogés au Togo et en RDC n'ont pas tous connaissance de l'arrêt des programmes de subventions PARSE et PERI, ce qui constitue un défi pour la planification de leurs budgets.

Concernant le degré d'autonomie accordé aux écoles, il est possible d'identifier deux scénarios. Tandis qu'au Togo, à Madagascar et en RDC, l'utilisation de la subvention aux écoles est encadrée par des directives qui définissent clairement les rubriques autorisées ou interdites, les écoles haïtiennes disposent d'une grande marge de manœuvre en l'absence de textes officiels. Dans les trois premiers pays, les acteurs interrogés se sentent contraints par ces rubriques, considérant qu'elles limitent leur autonomie et leur indépendance pour décider de l'utilisation des subventions. Dans le cas de la subvention de fonctionnement du PERI au Togo, ils estiment n'avoir aucune marge de manœuvre, les inspections leur imposant des fournisseurs : « Il faut qu'on nous laisse la main libre pour aller acheter nous-mêmes ce dont l'école a réellement besoin » (Directeur, Monographie #15, Togo, p. 26).

La question de l'autonomie des écoles est intimement liée au degré de responsabilisation, voire d'autonomisation des écoles dans l'utilisation de la subvention et la conception du contrôle de l'utilisation des fonds par les acteurs externes. Dans les deux pays où des cas de fraude et de mauvaise gestion ont été déclarés, Haïti et la RDC, l'autonomie des écoles n'est pas contrebalancée par des mécanismes de contrôle interne et externe efficaces. La recherche

révèle que la gestion efficace des subventions dépend largement des capacités et des moyens des professionnels de l'éducation, tant à l'intérieur des écoles qu'au niveau des bureaux locaux d'éducation. Dans ces deux pays, où les acteurs de l'école sont très peu formés à la gestion des fonds, les processus de prise de décision et de mise en œuvre au niveau des écoles sont très peu participatifs. Il s'y ajoute que les acteurs externes au niveau des bureaux locaux d'éducation manquent de moyens humains, financiers et de capacités pour visiter les écoles ou exploiter les rapports financiers. L'autonomisation de l'école peut comporter des risques de mauvaise gestion.

Inversement, à Madagascar, où les processus de contrôle interne et externe sont plutôt efficaces, les écoles ont peu de marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds et se sentent contraintes dans leur capacité à répondre pertinemment aux besoins.

Ces exemples montrent la difficulté à trouver un bon équilibre entre autonomie et contrôle dans des contextes où le processus de décentralisation n'est pas achevé.

2. Leçons apprises sur la conception et la mise en œuvre des politiques de subventions aux écoles

La section précédente a montré que les objectifs des subventions aux écoles n'ont été atteints que partiellement. Des explications peuvent se trouver dans des défis rencontrés lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques de SAE. Les résultats de la recherche conduite dans les quatre pays francophones, en complément des enseignements tirés de la recherche coordonnée par l'IPE-UNESCO dans d'autres pays d'Asie de l'Est, du Pacifique, d'Afrique australe et orientale⁴¹, permettent d'identifier un certain nombre d'éléments à prendre en considération au moment de concevoir et de mettre en œuvre une politique de SAE pour atteindre ses principaux objectifs.

Cette section examine les aspects fondamentaux à examiner lors de l'élaboration de la formule de financement et des mécanismes de distribution des subventions, en conformité avec les objectifs assignés à la politique. Elle souligne ensuite l'importance de formuler une politique claire et transparente, de renforcer les structures représentatives et les capacités des acteurs de l'école, ainsi que d'élaborer des mécanismes de pilotage et de contrôle efficaces.

41. Voir Lugaz, C.; de Grauwe, A. 2016. *Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles, Asie de l'Est et Pacifique*. Paris : IPE-UNESCO.

Formules de financement

Accroître l'accès à l'éducation et contribuer à l'équité

Dans les quatre pays étudiés, la majorité des formules de financement reposent sur un montant par élève (le PSUGO à Haïti et la Caisse école à Madagascar), par école (les Frais de fonctionnement en RDC), ou par classe (la subvention de l'État au Togo et la subvention PARSE en RDC). Dans le cas d'une politique de SAE visant à accroître l'accès à l'éducation, à travers la suppression ou l'allègement des frais de scolarité, ces stratégies qui mettent toutes les écoles et tous les élèves sur un même pied d'égalité semblent adaptées. La politique de SAE ne vise pas à répondre aux besoins spécifiques des écoles ou de certains groupes d'élèves, mais à fournir la même base de ressources à toutes les écoles. L'avantage de ces formules réside dans leur simplicité de calcul et d'appropriation par les acteurs locaux, favorisant une gestion et un pilotage efficaces des subventions. La recherche a montré cependant que la formule de financement fondée sur le nombre de classes n'est pas adaptée dans un contexte où les effectifs au sein des classes sont parfois pléthoriques, comme cela a été constaté au Togo.

Dans le cas où la politique de SAE vise un objectif d'équité, les formules de financement peuvent reposer sur une différenciation entre les écoles. C'est, par exemple, le cas de la SAE à Madagascar, qui tient compte de la localisation, en zone rurale ou urbaine. Une telle formule de financement intègre le fait qu'une école située dans une zone rurale consacrerait une plus grande part de son budget au transport pour aller récupérer les fonds et assister aux formations.

Bien qu'aucune des politiques de subventions aux écoles étudiées dans le cadre de cette recherche n'ait choisi cette option, une formule de financement visant l'équité peut également prendre en compte les différences à l'intérieur des écoles, entre les élèves. Le cas du Malawi, où une subvention est allouée spécifiquement aux élèves séropositifs, en est l'illustration. Le ciblage de certains groupes défavorisés au niveau de l'école peut toutefois se révéler difficile. Ce type de politique requiert par ailleurs un système d'information pour une gestion de l'éducation performante et axée sur les disparités au sein du système éducatif, afin que les fonds soient utilisés au profit des enfants les plus défavorisés.

Améliorer la qualité de l'éducation

Cet objectif ambitieux et complexe est visé par l'ensemble des politiques de SAE étudiées dans les pays francophones. La recherche

révèle qu'il a été formulé de manière vague et a fait naître des attentes fortes de la part des acteurs locaux. Afin de garantir une politique claire, il est important de définir les aspects de la qualité de l'éducation que la politique de SAE entend améliorer, tels que le fonctionnement et la gestion des écoles, l'entretien et les services collectifs, les matériels d'enseignement et d'apprentissage, le développement professionnel des enseignants, leur motivation générale ou la participation des parents dans les activités de l'école.

Plusieurs formules de financement soutiennent cet objectif :

- Un montant par élève, par école ou par classe, que les écoles reçoivent pour améliorer la qualité. Ces formules de financement, majoritairement utilisées dans les pays étudiés, ont l'avantage d'être simples. Mais elles ne mettent pas l'accent sur un aspect spécifique de la qualité et ne prennent pas en compte la diversité des besoins au sein des écoles.
- Une formule de financement plus complexe, prenant en compte des indicateurs de la qualité de l'éducation, comme dans le cas de la subvention du PERI au Togo, qui tient compte de la performance des écoles. Un tel critère fondé sur le principe du mérite s'oppose cependant à l'objectif d'équité, certaines écoles ayant de mauvais résultats et se trouvant dans un contexte considéré comme favorable ne recevant aucune subvention. La recherche révèle par ailleurs que ce type de critères, combinant différents indicateurs, est peu connu et mal compris au niveau des écoles, ce qui constitue un obstacle à la gestion et au pilotage efficaces de la politique.
- Une autre option consiste à allouer la subvention en fonction d'une évaluation des besoins spécifiques des écoles, comme c'est le cas en Éthiopie. Cette formule de financement suppose que les capacités des acteurs scolaires soient renforcées et que les écoles bénéficient d'un encadrement et d'un suivi externe rapprochés.

La conception de la formule de financement est indissociable de la détermination du montant de la subvention. Une analyse des coûts à prendre en considération au niveau des écoles, souvent négligée dans les pays étudiés, est nécessaire pour élaborer une politique de SAE capable de répondre à ses principaux objectifs.

Mécanismes de distribution

Accroître l'efficacité administrative et conférer davantage d'autonomie aux écoles

Mises en œuvre en tant que politiques de décentralisation, et dans l'objectif d'accroître l'efficacité administrative et l'autonomie des écoles, les subventions devraient, en théorie, être directement transférées sur les comptes bancaires des écoles. La recherche a cependant démontré que ce n'est pas toujours le cas, pour différentes raisons.

Tout d'abord, le système bancaire n'est pas toujours accessible sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les zones rurales isolées. Une solution alternative mise en place dans certaines provinces en RDC consiste, par exemple, à utiliser le réseau de téléphonie mobile pour transférer les fonds aux écoles.

Il convient par ailleurs d'accorder une attention particulière aux frais bancaires élevés qui peuvent grever une partie importante de la subvention destinée aux écoles. Une négociation avec les banques au moment de l'ouverture des comptes constitue donc une étape importante.

Enfin, la réalisation de l'objectif d'efficacité administrative et d'autonomie dépend également de la confiance accordée aux écoles pour gérer efficacement leurs fonds. Dans certains cas, le transfert des subventions transite par des niveaux intermédiaires, comme les bureaux locaux d'éducation. Cela peut retarder le processus de transfert et limiter l'autonomie des écoles, comme au Togo où les inspections ont parfois imposé des fournisseurs. Le transfert des fonds via des acteurs intermédiaires peut toutefois se révéler être une option efficace, comme dans le cas de la RDC, où les Frais de fonctionnement sont transférés chaque mois dans un bureau local d'éducation, en même temps que les salaires des enseignants. Cela permet à l'école de recevoir les fonds à temps, bien que les acteurs en charge du retrait doivent se déplacer au bureau local d'éducation et que la faiblesse des montants perçus empêche les écoles de faire de gros investissements en début d'année.

Au-delà de l'attention particulière portée aux formules de financement et mécanismes de distribution, la conception et la mise en œuvre d'une politique de SAE efficace doivent également prendre en compte les aspects suivants.

Élaboration d'une politique claire et transparente

Une étape importante dans la conception d'une politique de SAE consiste à mettre en adéquation ses principaux aspects avec les objectifs qu'elle se fixe. Ce processus doit reposer sur une étude des priorités éducatives, du niveau des capacités locales, ainsi que du partage des responsabilités et de l'autorité entre les acteurs au sein du cadre général de décentralisation. Une telle analyse permet de garantir la formulation d'une politique claire, dont l'appropriation par les acteurs locaux sera facilitée. Dans ce processus, il est nécessaire de clarifier le lien entre subvention et gratuité de la scolarisation, souvent source de confusion dans les pays étudiés.

Il est également important que les principaux bénéficiaires et parties prenantes de ces politiques, c'est-à-dire les acteurs au niveau des écoles et des bureaux locaux d'éducation, soient, dans la mesure du possible, consultés sur le processus de formulation de la politique, au cours d'une enquête préalable relative aux besoins des écoles. Bien que ce processus soit long, il peut permettre d'augmenter les chances de réussite de la politique si les besoins réels sont connus et que tous les acteurs impliqués ont une bonne compréhension des objectifs et des mécanismes de mise en œuvre.

Il s'avère par ailleurs nécessaire d'accompagner la mise en œuvre de la politique par des processus de communication et de dissémination efficaces et réguliers. Cela invite à étudier les différents outils pour transmettre efficacement l'information sur les subventions à l'échelle nationale et locale. La recherche montre, par exemple, que les campagnes de communication dans les médias sont efficaces pour informer les communautés. L'efficacité des panneaux d'affichage se révèle, elle, limitée. Enfin, la communication ne doit pas seulement avoir lieu au moment de l'introduction de la politique, mais aussi régulièrement, afin d'informer les bénéficiaires sur les éventuelles évolutions durant sa mise œuvre.

Renforcement des structures et gestion inclusive

L'existence de structures représentatives au niveau des écoles est une condition essentielle à un processus décisionnel participatif concernant l'utilisation des subventions. La recherche révèle qu'il existe dans les pays étudiés des comités de gestion des écoles représentant la direction, les enseignants, les parents et, parfois, la communauté.

En réalité, la représentativité de ces structures et leur capacité à gérer efficacement la subvention soulèvent un certain nombre de

questions. Une attention spécifique doit être accordée à la composition de ces structures. Par ailleurs, leur rôle dans la gestion de la subvention n'est pas toujours clair pour tous les membres.

Il est donc important que les acteurs de l'école et la communauté au sens large, incluant notamment les chefs de village ou de canton, soient sensibilisés à l'importance de leur implication dans la gestion et le contrôle de l'utilisation des fonds. La recherche montre en effet que la gestion des subventions dans les écoles est d'autant plus transparente et efficace lorsqu'un large éventail d'acteurs est impliqué.

Le directeur est un acteur central, dont dépend souvent la mise en œuvre ou non d'une dynamique participative au sein des écoles. Il est donc essentiel que ce dernier soit formé à la gestion des fonds et sensibilisé à une modalité de gestion inclusive, afin que les besoins de l'ensemble de la communauté scolaire soient pris en compte.

Renforcement des capacités

La gestion de la subvention entraîne une charge de travail supplémentaire pour les équipes de direction des écoles et des bureaux locaux d'éducation, dans des domaines qui ne leur sont pas toujours familiers. La recherche met en évidence le besoin des acteurs impliqués dans la gestion des subventions de recevoir des formations utiles et régulières, en vue de renforcer leurs capacités. Les formations doivent permettre de fournir des outils de gestion pratiques et concrets, et clarifier les rôles des différents acteurs de l'école dans le processus de gestion (exécution budgétaire ou pilotage).

Pilotage et contrôle

Enfin, il est capital de réaliser un suivi régulier de l'utilisation des subventions par les écoles pour évaluer l'atteinte des principaux objectifs de la politique, identifier les problèmes rencontrés par les écoles et adopter des mesures correctives susceptibles d'améliorer la mise en œuvre de la politique.

Il est également important de considérer davantage le rôle que les parents d'élèves et les membres des communautés locales (chef de canton, etc.) peuvent jouer dans le contrôle de l'utilisation des fonds, ces acteurs étant bien placés pour évaluer l'impact de la subvention au niveau de l'école. Un tel contrôle social peut se révéler aussi, voire plus, efficace qu'un contrôle procédurier et institutionnel par les acteurs externes. Il requiert toutefois que les parents, souvent plus impliqués

dans le contrôle de l'utilisation des frais de scolarité, soient sensibilisés à l'importance de leur rôle d'inspection.

En conclusion, les politiques de subventions aux écoles atteignent partiellement leurs objectifs d'accès, d'équité et de qualité de l'éducation, en raison d'une formulation ambitieuse et parfois inadaptée aux réalités locales. Elles apparaissent cependant comme un outil prometteur en faveur de l'accès à l'éducation pour tous et de l'amélioration des conditions de fonctionnement des écoles, à condition d'opérer certains ajustements relatifs à leur conception et à leur mise en œuvre. En analysant l'écart entre les politiques, telles que conçues dans les textes, et les pratiques, la recherche a permis d'explorer des pistes d'amélioration spécifiques à chaque contexte national.

Références

- Banque mondiale. 2013. 'Emergency project paper on a proposed Global Partnership for Education fund grant in the amount of US\$85.4 million to the Republic of Madagascar for an Emergency Support to Education for All Project' [réservé au service].
- . 2008. *République démocratique du Congo : Revue des dépenses publiques*. Washington DC : Éditions de la Banque mondiale.
- . 2004. *La décentralisation à Madagascar*. Washington DC : Éditions de la Banque mondiale.
- Basubi, G. 2016. « Le système éducatif en RDC ». Site du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel de la RDC. Consulté le 4 janvier 2016 : <http://eduquepsp.cd/index.php/actualites/3340-le-systeme-educatif-en-republique-democratique-du-congo>
- Bureau international d'éducation de l'UNESCO. 2010. *Données mondiales de l'éducation, VII^e éd. 2010/2011 : République démocratique du Congo*. Genève : UNESCO-BIE. www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Democratic_Republic_of_the_Congo.pdf
- Castor, S. 1997. « Décentralisation et processus de démocratisation en Haïti ». Dans : *Alternatives Sud IV*(3), p. 161-177. Louvain-Paris : CETRI-L'Harmattan.
- Coalition nationale togolaise pour l'Éducation pour tous (CNT/EPT). 2011. *Communication sur le plan sectoriel de l'éducation (PSE 2010-2020)*. Édition 2011. Consulté le 9 septembre 2016 : www.cntept-togo.org/COMMUNICATION-SUR-LE-PLAN
- Dorner, V. 1998. *La Décentralisation en Haïti*. Bulletin de l'APAD [en ligne], 15/1998, mis en ligne le 20 décembre 2006. Consulté le 16 juin 2016 : <http://apad.revues.org/565>
- Edquist, M. 2013. *Overcoming challenges to local development in Haiti*. Publié en ligne le 26 février 2013. The Earth Institute Website Columbia University. Consulté le 8 septembre 2016 : <http://blogs.ei.columbia.edu/2013/02/26/haiti-dialogue-series-overcoming-historical-and-structural-challenges-to-local-development/>

- Englebert, P. « Incertitude, autonomie et parasitisme: les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo ». Dans : *Politique africaine*, 1/2012 (N° 125), p. 169-188.
- Haïti. 2014. Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) ; UEP et Cellule de coordination du PSUGO. *Bilans physico-financiers du PSUGO, Exercices 2011-2012 à 2013-2014*. Port au Prince : MENFP.
- Haïti. 2011. MENFP. Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire « Lekol Ti Moun Yo ». Contrat entre l'État haïtien et l'établissement scolaire. Port au Prince : Haïti.
- « Haïti – Éducation : PSUGO et transparence, données accessibles au public ». 2015. *Haïti Libre*, 20 janvier. Consulté en ligne le 15 octobre 2016 : www.haitilibre.com/article-12987-haiti-education-psugo-et-transparence-donnees-accessibles-au-public.html
- Haïti. 2007. MENFP. *La stratégie nationale pour l'Éducation pour tous. Septembre 2007*. P. 47-53. Port-au-Prince : MENFP.
- Keener S.C ; Brinkerhoff, D.W. 2003. 'District-level Service Delivery in Rural Madagascar: Accountability in Health and Education'. Research Triangle Institute. Washington DC : Éditions de la Banque mondiale.
- « Le PSUGO, une menace à l'enseignement en Haïti? Un processus d'affaiblissement du système éducatif ». 2014. *AlterPress*, 14 juillet. Consulté le 10 septembre 2016 : www.alterpresse.org/spip.php?article16732#U_39PihSHHM
- « Le système éducatif en République démocratique du Congo ». Site internet du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel de la RDC. Consulté le 4 janvier 2016 : <http://eduquepsp.cd/index.php/actualites/3340-le-systeme-educatif-en-republique-democratique-du-congo>
- Macé, A. 2004. « Politique et démocratie au Togo. 1993-1998 : de l'espoir à la désillusion ». Dans : *Cahiers d'études africaines* 4/2004 (n° 176), p. 841-885.

- Madagascar. 2015. Ministère de l'Éducation nationale. *Examen national 2015 de l'Éducation pour tous*. Antananarivo : Ministère de l'Éducation nationale. Consulté sur : <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002317/231749f.pdf>
- Madagascar. 24 février 2014. Ministère de l'Éducation nationale. *Note circulaire. Réglementation de la subvention aux écoles (SAE) octroyée par le Projet d'Appui d'Urgence à l'Éducation pour Tous (PAUET)*. Antananarivo : Ministère de l'Éducation nationale.
- Madagascar. 2012. Ministère de l'Éducation nationale. *Plan intérimaire pour l'éducation 2013-2015*. Antananarivo : Ministère de l'Éducation nationale. Consulté sur : <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Madagascar/Madagascar-Interim-Education-Plan-2013-2015.pdf>
- Madagascar. 2002. Ministère de l'Éducation nationale. « Décret N°2002/1007 du 11-09-2002 relatif à la mise en place du Partenariat pour le développement des établissements scolaires ». Antananarivo : Ministère de l'Éducation nationale.
- Mérior, J. 1998. « Le défi haïtien : re-fonder l'État à partir de la décentralisation ? ». Dans : *Pouvoirs dans la Caraïbe* [en ligne], 10/1998, mis en ligne le 8 mars 2011. Consulté le 6 juillet 2016 : <https://plc.revues.org/569>
- Monographies des écoles. *Haïti. Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Documents de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Monographies des écoles. *Madagascar. Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Documents de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Monographies des écoles. *République démocratique du Congo. Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Documents de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Monographies des écoles. *Togo. Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Documents de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Ngokoso, E.-M. 2014. *Présentation de l'état d'avancement de la mise en œuvre du processus de décentralisation en RDC*. Groupe thématique gouvernance administrative locale et décentralisation, RDC, 11 juillet 2014.

- Pagnou, S. 2013. « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo ». Dans : *Revue internationale des sciences administratives*, 3/2013 (Vol. 79), p. 605-621. www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2013-3-page-605.htm
- Pollet-Panoussis, D. 2008. « La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la Constitution française ». Dans : *Revue française de droit constitutionnel*, 3/2008 (n° 75), p. 451-498. www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2008-3-page-451.htm
- « PSUGO : les données sont disponibles sur le site du MENFP ». 2015. *Haiti Press Network*, 19 janvier. Consulté en ligne le 15 octobre 2016 : http://hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=14942:psugo-les-donnees-sont-disponibles-sur-le-site-du-menfp&catid=8:societe&Itemid=14
- Ranaivo, V. 2007. « Le système éducatif de Madagascar ». Dans : *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 46/2007, p. 125-132. <http://ries.revues.org/778>
- Rapport quantitatif. Haïti. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IPE-UNESCO.
- Rapport quantitatif. Madagascar. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IPE-UNESCO.
- Rapport quantitatif. RDC. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IPE-UNESCO.
- Rapport quantitatif. Togo. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IPE-UNESCO.
- RDC et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). 2007. *Programme de Bonne Gouvernance, Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL)*. Consulté sur : http://www.unCDF.org/sites/default/files/Documents/paddl_41198_prodoc_0.pdf
- RDC. 2012. Ministères de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (MEPSP). *Plan intérimaire de l'éducation 2012-2014*. Kinshasa : MEPSP.

- RDC. 2011a. MEPSP. *Guide de gestion à l'attention du SECOPE, des gestionnaires et des chefs d'établissement des écoles publiques*. Kinshasa : MEPSP.
- RDC. 2011b. MEPSP. *Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques*. Kinshasa : MEPSP.
- RDC. 2010. MEPSP. *Stratégie du sous-secteur de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, 2010-2016*. Kinshasa : MEPSP.
- RDC. 2010. MEPSP. *Stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel. (2010/11-2015/16)*. Mars 2010. Kinshasa : MEPSP.
- Synthèse nationale, Haïti. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Synthèse nationale, Madagascar. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Synthèse nationale, RDC. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- Synthèse nationale, Togo. 2016. *Améliorer le financement des écoles : l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles*. Document de travail. Paris : IIEP-UNESCO.
- « Table-ronde sur la gratuité de l'éducation en RDC : peut-être on s'engage vers sa mise en œuvre dans les villes non concernées ». 2016. *L'Observateur*, 31 août. Consulté en ligne le 25 novembre 2016 : <http://lobservateur-rdc.com/table-ronde-sur-la-gratuite-de-leducation-en-rdc-peut-etre-on-sengage-vers-sa-mise-en-oeuvre-dans-les-villes-non-concernees/>
- « Togo ». *The Columbia Gazetteer of the World Online*. Columbia University Press. Consulté le 26 novembre 2015 : www.columbiagazetteer.org/main/ViewPlace/5/144434
- Togo. 2014. Ministère des Enseignements primaire et secondaire. *Rapport national du Togo sur les enseignements primaire et secondaire*. À l'occasion de la 47^e session de la Conférence internationale sur l'éducation, août 2014. Lomé : Ministère des Enseignements primaire et secondaire.

- Togo. 2011. Ministère des Enseignements primaire, secondaire, et de la Formation professionnelle (MEPSA). *Manuel simplifié de gestion des subventions aux écoles préscolaires et primaires publiques du Togo*. Lomé : MEPSA.
- Togo. 2011. MEPSA. Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI). *Manuel de procédures de gestion financière et de passation des marchés*. Lomé : MEPSA.
- Togo. 2010. *Plan sectoriel de l'éducation 2010-2020*. Lomé : MEPSA. Consulté sur : www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/TOGO/Fichiers%20PDF/Plan%20Sectoriel%20Education%20Togo.pdf
- Togo. 2002. Ministère de l'Éducation nationale et Recherche scientifique. *Plan d'action national d'éducation pour tous (PAN/EPT) 2002-2015*. Lomé : Ministère de l'Éducation nationale et Recherche.
- USAID. 2006. « Decentralization Assessment in Haiti. Sustainable Urban Management (SUM) IQC—Quick Response Task Order ». Washington DC : USAID Publishing. Consulté le 9 septembre 2016 : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN818.pdf

Publications et documents de l'IIPE

Plus de 1 500 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Un catalogue détaillé est disponible ; il présente les sujets suivants :

Planification de l'éducation

Généralités – contexte du développement

Administration et gestion de l'éducation

Décentralisation – participation – enseignement à distance –
carte scolaire – enseignants

Économie de l'éducation

Coûts et financement – emploi – coopération internationale

Qualité de l'éducation

Évaluation – innovations – inspection

Différents niveaux d'éducation formelle

De l'enseignement primaire au supérieur

Stratégies alternatives pour l'éducation

Éducation permanente – éducation non formelle – groupes défavorisés –
éducation des filles

Dans la collection Réformer la gestion pour l'Éducation 2030 :

Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles, l'expérience de l'Asie de l'Est et du Pacifique

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à :

IIPE, Unité de la communication et des publications

info@iiep.unesco.org

Les titres et les résumés des nouvelles publications peuvent être consultés sur le site web de l'IIPE, à l'adresse suivante :

www.iiep.unesco.org

L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des États membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des États membres suivants : Argentine, France, Norvège, Suède et Suisse.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les États membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IIPÉ, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutions et instituts spécialisés.

Président :

Nicholas Burnett (Royaume-Uni, États-Unis d'Amérique)

Directeur général, Results for Development Institute, Washington D.C., États-Unis d'Amérique

Membres désignés :

Josephine Bourne (Royaume-Uni)

Directrice associée, Section de l'Éducation,
Division des Programmes du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), New York,
États-Unis d'Amérique

James Campbell (Royaume-Uni)

Directeur, Personnels de santé, Organisation mondiale pour la santé
Directeur exécutif, Alliance mondiale pour les personnels de santé, Genève, Suisse

Takyyiwa Manuh (Ghana)

Directrice, Division pour le développement social
Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis Abeba, Ethiopie

Juan Manuel Moreno (Espagne)

Spécialiste principal de l'éducation, Département Moyen-Orient et Afrique du Nord,
La Banque mondiale, Madrid, Espagne

Membres élus :

Rukmini Banerji (Inde)

Directrice, Centre ASER
New Delhi, Inde

Dina El Khawaga (Égypte)

Directrice de L'Institut Asfari pour la Société Civile et la Citoyenneté
de l'Université Américaine de Beyrouth, Liban

Valérie Liechti (Suisse)

Direction du développement et de la coopération,
Département fédéral des affaires étrangères, Berne, Suisse

Dzingai Mutumbuka (Zimbabwe)

Président, Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), Abidjan, Côte d'Ivoire

Keiichi Ogawa (Japon)

Professeur et chef de département, Graduate School of International Cooperation Studies
Université de Kobe, Japon

Jean-Jacques Paul (France)

Professeur d'économie de l'éducation, Recteur adjoint,
Université de Galatasaray, Istanbul, Turquie

José Weinstein Cayuela (Chili)

Professeur et Directeur de l'École doctorale en Éducation
Université Diego Portales, Santiago, Chili

Pour obtenir des renseignements sur l'Institut, s'adresser au :
Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France



Dans un contexte de décentralisation et d'engagement en faveur de la gratuité de l'éducation, Haïti, Madagascar, la République démocratique du Congo et le Togo ont mis en place des politiques de subventions aux écoles au début des années 2000, comme beaucoup de pays en développement. Ces politiques visent notamment à améliorer l'accès, l'équité et la qualité de l'éducation. Atteignent-elles réellement leurs objectifs ?

Afin de répondre à cette question, l'IIPE-UNESCO coordonne depuis 2010 un vaste programme de recherche sur les subventions aux écoles. Cette publication présente les principaux résultats de l'étude menée dans ces quatre pays francophones à travers la visite de soixante écoles et des entretiens avec plus de mille acteurs.

Cette synthèse comparative étudie pourquoi et comment les politiques de subventions aux écoles ont été conçues et mises en œuvre. Elle dresse un bilan sur l'utilisation réelle des subventions au niveau des écoles et analyse la formulation et les mécanismes d'allocation et de distribution des politiques, dans le but de mieux apprécier leur utilité et leur potentiel.

Les auteurs

Chloé Chimier est spécialiste adjointe de programme à l'IIPE-UNESCO, où elle contribue à la conception et la coordination des programmes de recherche et de formation sur la décentralisation de l'éducation et la gestion des enseignants.

Christine Emeran, titulaire d'un doctorat en sociologie, travaille comme consultante auprès de l'équipe de recherche et développement de l'IIPE-UNESCO sur les subventions aux écoles et l'enseignement supérieur.

ISBN : 978-92-803-2409-9