

Le pouvoir des données : améliorer la transparence dans le secteur éducatif au Sierra Leone

Des chiffres et des faits fiables constituent la meilleure défense contre les malversations. Un Système d'Information sur la Gestion de l'Éducation fonctionnant avec efficacité peut mettre en lumière de mauvaises pratiques liées à tout ce qui se peut : la tenue des registres, les salaires des enseignants, la construction d'écoles nouvelles et les indicateurs scolaires. Le coût de l'établissement d'un tel système sera justifié par les avantages facilement quantifiables qu'il peut offrir.



Par Leo Hamminger
SIGE du Sierra Leone,
Coordonnateur
UNESCO, Institut des
Statistiques

Télécharger cette note sur
<http://www.U4.no/>

Le conflit sanglant qui a ravagé le Sierra Leone jusqu'en 2002 a dévasté l'infrastructure du pays, notamment ses écoles. En 2003, dans la région orientale, le Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies (ou OCHA, son acronyme en anglais) a fait état, dans une étude sur les écoles primaires (OCHA 2003), d'un indice de dommages de 4 (le plus élevé possible). Non seulement les infrastructures matérielles ont-elles été détruites mais les capacités (humaines, institutionnelles et d'organisation) du gouvernement et des institutions gouvernementales ont été considérablement réduites et sont encore à un bas niveau aujourd'hui.

Bien que la période post-conflit se soit terminée officiellement en 2006, le ministère de l'Éducation n'est toujours pas en mesure de suivre les processus d'enseignement et d'apprentissage au plan national. Le manque de données précises, fiables et livrées en temps et en heure a débouché sur un mauvais suivi et des pratiques corrompues. La tenue des registres des écoles, pour ne donner qu'un seul exemple, est un domaine particulièrement problématique. Le système enregistre des enseignants qui n'existent pas physiquement, des enseignants qui n'enseignent pas (enseignants 'fantômes') et des enseignants qui perçoivent un salaire provenant de plusieurs écoles. Les chiffres des élèves inscrits sont gonflés de façon routinière dans les livres de comptabilité.

À la mi-2006, l'Institut des Statistiques de l'UNESCO (ISU) a missionné deux experts à la Direction de la Planification du ministère de l'Éducation à Freetown, capitale du Sierra Leone, afin qu'ils mettent en place un Système d'Information sur la Gestion de l'Éducation (SIGE). Cette note U4 explore les caractéristiques d'un

tel système et les avantages qu'il y a à l'introduire afin d'appuyer les efforts visant à infléchir les différentes formes de mauvaises pratiques dans le secteur éducatif.

Qu'est-ce qu'un système d'Information sur la Gestion de l'Éducation (SIGE) ?

Un système d'information sur la gestion informe les services de gestion. Un Système d'Information sur la Gestion de l'Éducation (SIGE) informe les services de gestion sur les processus éducatifs. Dans ce cas, l'idée d'informer a un sens plus large : non seulement elle recouvre la mise à disposition de données (tel que nombre de manuels scolaires par année d'études et par matière) mais elle fait également la synthèse de ces données et les intègre dans les nouvelles structures tout en générant des informations au sein du processus. Par exemple, les éléments de données 'nombre de manuels scolaires' et 'effectifs scolaires' peuvent être utilisés pour calculer un rapport élèves/ manuels scolaires. De même, en utilisant le 'nombre d'enseignants', on peut parvenir au rapport élèves/maître. Ces rapports (entre autres) sont fréquemment utilisés pour indiquer le niveau d'intrant d'un système éducatif et par conséquent ils sont importants pour les politiques et les planificateurs.

On trouve dans le SIGE des données typiques telles que : le nombre d'écoles, d'enseignants, d'élèves ventilés par genre, de niveaux d'administration (région, district, etc.), d'établissements d'enseignement (public, privé) pour n'en citer que quelques unes qui sont fondamentales. Cependant, les politiques et les planificateurs peuvent espérer davantage d'un SIGE ; mais il leur faut l'orienter afin de définir le 'davantage'. Il faut donc qu'il existe un modèle éducatif montrant l'objectif souhaité et les facteurs qui permettent de l'atteindre.

Dans un pays en situation de post conflit, un tel modèle d'éducation serait caractéristique du 'type intrant' ce qui signifie que plus on fournit de ressources sous forme d'intrants (davantage d'accès, d'écoles, d'enseignants, de manuels scolaires, etc.) meilleur est le système éducatif. Avec les années, ce modèle évoluerait probablement et insisterait davantage sur les résultats (notes aux examens) et les processus d'enseignement et d'apprentissage (p.ex. qualité de l'enseignement, motivation des étudiants).

De même que les politiques et les planificateurs peuvent espérer retirer des informations du SIGE, ils ont besoin de l'orienter vers les facteurs devant être mesurés, c.-à-d. le champ des données. La présentation de l'information est cruciale pour l'interprétation et la compréhension. Sur le plan historique, les données ont toujours été présentées sous forme de tableaux. En principe, il n'y a aucun mal à cela, puisque c'est le seul moyen de présenter un grand nombre de données. Cependant, lorsque, l'on connaît l'intérêt du lecteur pour certains types de données, celles-ci peuvent être présentées sous forme de graphique après que tous les détails inutiles auront été supprimés. Si les coordonnées géographiques des écoles et des centres de population sont gardées dans les cartes SIGE, elles peuvent être fournies pour donner l'emplacement et la taille. Cet aspect géographique aide grandement à la préparation et à la mise en place des processus de planification de l'éducation car il permet de répondre aux questions suivantes : Les écoles primaires sont-elles réparties de façon égale entre les centres de populations ? Y a-t-il autant d'écoles secondaires desservant les écoles primaires partout ? Quelle est la distance maximum que les élèves doivent parcourir pour aller à l'école ?

Qui profite des données du SIGE ?

Dans les pays dits moins et les moins développés, les gouvernements sont encouragés à adopter des plans stratégiques comme le Plan du secteur éducatif (PSE), un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ainsi que d'autres plans dont la mise en œuvre dépend fréquemment des fonds provenant des partenaires au développement national. Ces partenaires (les bailleurs de fonds) ont naturellement un intérêt majeur à garantir que les données disponibles sont suffisantes (en ce qui concerne le champ, la précision et le moment de leur publication). Des informations fiables sur les performances du secteur sont la clé permettant de fixer des objectifs réalistes, de parvenir à une meilleure gestion et à davantage de responsabilisation. Sans des données pertinentes et précises, tous les acteurs du secteur naviguent dans le brouillard : tout ce qui n'est pas mesuré ne sera pas pris en compte.

Afin que les planificateurs passent de la gestion d'une crise à court terme à des stratégies de planification à long terme, l'une des premières tâches consiste à garantir qu'on met en place un SIGE fonctionnant bien. Tant que l'on prend des décisions ad hoc de façon routinière parce que les informations ne sont pas recueillies systématiquement, on ne peut pas parvenir à la transparence.

S'agissant de l'organisation, l'unité du SIGE est fréquemment placée au sein de la Direction de la planification du ministère de l'Éducation. Ceci peut être la meilleure solution dans les premières phases de mise en œuvre lorsque le champ des éléments de données du SIGE est limité aux données les plus élémentaires et que leur précision et leur fiabilité est le plus souvent douteuse.

A mesure que le champ des éléments de données augmente dans le SIGE et inclut des données financières et socio-économiques, on voit apparaître un éventail d'utilisateurs : d'abord du ministère de l'Éducation, puis d'autres ministères et institutions. Les utilisateurs principaux du SIGE comprennent le ministère des Finances, qui a un intérêt pour toutes les statistiques de tous les ministères, celui du Travail (représentant le marché qui absorbe les sortants des écoles) et le bureau national de statistiques. Les acteurs internationaux ont aussi un enjeu dans les SIGE. Assurer un suivi des progrès en direction des programmes pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMDs)

et l'Éducation pour Tous (EPT) exige que les organisations internationales déploient des efforts qui, à leur tour, s'appuient sur des données nationales. L'UNESCO et la Banque mondiale sont deux des organisations à la pointe de la recherche de données nationales et de l'établissement de comparaisons.

En bref, nous avons vu des exemples de ce que l'on peut attendre d'un SIGE. En résumé, un SIGE "doit générer des informations pour les utilisateurs dans les domaines essentiels suivants :

- Gestion et administration du système éducatif
- Recherche et planification du système éducatif (macro et micro)
- Suivi et évaluation du système éducatif."

(Carrizo, Sauvageot et Bella, 2003, p. 17)

On peut escompter que ces fonctions seront menées à bien dans la transparence à tous les niveaux, mais l'expérience pratique nous enseigne que ce n'a pas été le cas. Par conséquent, un SIGE pourrait être utile pour détecter des pratiques corrompues dans un système éducatif comme le prouve le cas du Sierra Leone.

Etablir un SIGE au Sierra Leone

Lors de la mise en place du SIGE au sein de la Direction de la planification du ministère de l'Éducation au Sierra Leone, il n'existait aucune donnée crédible sur le nombre d'écoles, d'enseignants et d'élèves. On pensait que le registre des salaires était considérablement gonflé. Entre 2001 et 2005, plusieurs tentatives visant à conduire un recensement complet des écoles ont été lancées avec et sans aide extérieure, mais aucune n'a été considérée comme couronnée de succès. Rétrospectivement, les principales raisons de cet échec ont été les suivantes : a) aucun expert en éducation n'a participé à la planification et à la mise en œuvre et b) les méthodes statistiques employées n'étaient pas suffisamment solides.

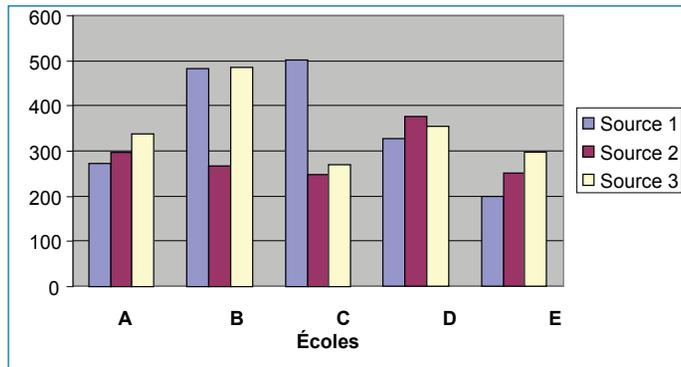
Fin 2006, le service du SIGE nouvellement formé avait monté un système informatique basé sur un logiciel de l'ISU (Institut Statistique de l'UNESCO) déjà éprouvé. Le premier recensement scolaire annuel a eu lieu en janvier 2007. Dans le cadre de la préparation du projet, les directeurs d'écoles - qui répondaient au recensement - ont été sensibilisés à l'importance des données nationales sur l'éducation et avaient été formés à remplir les questionnaires. Ils les ont ensuite remis au personnel SIGE déployé dans cinquante centres répartis dans l'ensemble du pays. Le premier exercice SIGE s'est par conséquent appuyé sur la précision des données fournies par les directeurs d'écoles.

Après le recensement, pendant que l'on saisissait les données des questionnaires, des vérifications aléatoires avaient lieu dans les écoles ainsi qu'une comparaison avec des données provenant d'autres sources (organisations spécialisées des Nations Unies, organisations non gouvernementales). Bien que la couverture des écoles ait été satisfaisante (entre 96 et 98% suivant le niveau de l'école), la précision de quelques unes des données renvoyées était moins impressionnante.

Le graphique illustre le problème des données sur les effectifs dans cinq écoles primaires dans l'un des districts du Sierra Leone (Tonkolili) et il est fourni à titre d'exemple. Le Recensement annuel du SIGE 2006/07 s'appelle 'Source 2'. Les autres sources découlent de différentes organisations opérant dans cette zone particulière.¹

Les données sur l'école A sont celles auxquelles on

**Effectifs 2006 / 07 dans cinq écoles primaires:
District de Tonkolili, Chef de lieu Kholifa Mabang**



pouvait s'attendre, étant donné les différences d'époques auxquelles elles ont été recueillies. Les données de l'école B sont problématiques et, à première vue, il semble que ce soit la Source 2 (SIGE) qui crée une difficulté en indiquant presque la moitié des effectifs comptabilisés par les sources 1 et 3 qui montrent des chiffres quasiment identiques. Étant donné qu'une minoration des chiffres par les chefs d'établissement est extrêmement improbable, le service SIGE a poursuivi son enquête dont le résultat a été surprenant. Le chef d'établissement avait en fait légèrement augmenté les chiffres mais les Sources 1 et 3 avaient considérablement gonflé les leurs et il y avait très probablement eu collusion entre elles lors de la présentation de leurs données.

Les données des Sources 2 et 3 relatives à l'école C sont comparables mais on observe un important gonflement apparent par la Source 1. Les données des écoles D et E semblent être raisonnables bien que le chiffre du SIGE pour l'école D laisse penser à un gonflement possible.

Dans l'ensemble, les données du SIGE semblent être exagérées si l'on prend en compte les résultats des vérifications aléatoires et les rapports provenant d'autres sources. Ces dernières semblant être elles-mêmes imparfaites, il est difficile de dire quelle est l'étendue du problème tant que d'autres données n'auront pas été collectées. Cet exemple montre qu'un SIGE qui fonctionne bien révèle l'existence de problèmes au sein non seulement du ministère de l'Éducation mais aussi chez d'autres parties prenantes du secteur.

Une autre source majeure de préoccupation est liée aux données sur les enseignants. À la suite de l'analyse des données du recensement scolaire de 2006/07, le service du SIGE a mis en place un concept permettant de mener un exercice afin d'améliorer la qualité des données sur les enseignants. Le concept a également été présenté puis financé ultérieurement par les bailleurs de fonds. Les principales composantes de ce concept (sur la base du recensement scolaire annuel sont les suivantes):

- un comptage physique individuel des enseignants ;
- la vérification croisée des données provenant du comptage individuel par les chefs d'établissements, le service des inscriptions du Ministère et le Registre des salaires des enseignants ;
- la rationalisation du Système de gestion des enseignants, y compris le processus de leur recrutement (qui ne fait pas partie du SIGE mais pourrait y être inclus afin d'améliorer le système actuel).

La modernisation du Service d'inscription des enseignants en deux phases :

1. refonte des flux d'activités, informatisation et

renforcement des capacités ;

2. amélioration de la structure matérielle (extincteurs, câblage électrique, climatisation, etc.), et
3. bien que cela ne fasse pas partie du domaine du service du SIGE, le concept suggère l'inclusion d'une composante sur l'évolution des carrières des enseignants.

Le comptage individuel des enseignants a débuté en juillet 2008 et a posé un défi logistique. À l'encontre du Recensement scolaire et de la saisie des données du terrain relevées avec un papier et un crayon, les données des enseignants comportent un portrait numérisé (pour pouvoir établir un document d'identité, à un stade ultérieur), des images numérisées scannées, de certificats et des empreintes digitales numérisées.

Afin de minimiser le danger de fraude (des personnes qui ne sont pas des enseignants mais se présentant comme tels), les exercices de comptage et d'inscriptions se dérouleront près des écoles, dans les chefs-lieux ou au moins dans les districts sous l'œil vigilant de représentants des collectivités et des autorités locales. Il est escompté que l'enregistrement des empreintes digitales éliminera les enseignants actuellement inscrits dans plusieurs écoles (on connaît ce genre de cas) et percevant, de ce fait, plusieurs salaires.

Le choix du nombre et de la localisation des centres d'enregistrement où l'on compte et inscrit les enseignants pose un dilemme : d'une part, autant de centres d'enregistrement et aussi proches de l'école que possible et, d'autre part, le nombre de postes informatiques spécialisés pour saisir les données (ordinateurs portables, caméras numériques, scanners, unités biométriques) est limité en raison de contraintes budgétaires. En outre, de nombreux endroits ne peuvent être atteints que par des véhicules à quatre roues motrices ou des motocyclettes ; et pour des raisons financières ou pratiques, aucune de ces deux options n'est possible.

On espère, avec cet exercice, éliminer ou au moins minimiser le nombre d'enseignants figurant actuellement :

- dans les registres des écoles et qui ne devraient pas y figurer ;
- dans le Service des registres d'enseignants du Ministère mais ne devraient pas y figurer ;
- sur le registre des salaires mais ne devraient pas y figurer.

Parallèlement, on peut, le cas échéant, apporter des corrections en ce qui concerne le niveau de qualification et l'ancienneté (ayant une incidence sur les termes du contrat d'emploi) et l'année de naissance (ayant une incidence sur la retraite).

Établir si un enseignant est ou non de bonne foi n'est absolument pas sans importance. Certains peuvent avoir été engagés par une école mais ne pas être encore titularisés par le Ministère. D'autres pourront avoir été employés par une école sans jamais avoir été titularisés (comme dans le cas d'une école qui n'est ni publique ni sous contrat avec le gouvernement). Les enseignants peuvent ou non déjà enseigner et ils ne sont souvent pas conscients eux-mêmes des détails confus de la procédure applicable à leur recrutement ni du stade auquel en est leur candidature au moment précis où l'on procède au comptage individuel des enseignants.

Les exemples examinés jusqu'ici évoquent d'éventuelles mauvaises pratiques sur les données individuelles des enseignants.

Il existe des cas où le nombre total d'enseignants indiqué par une école est sous-déclaré dans l'un de ses rapports (afin de pouvoir réclamer davantage d'enseignants) et sur-déclaré dans un autre (pour le registre des salaires). Ces cas sont rarement détectés parce que les systèmes de registres manuels ne sont pas vérifiés croisés.

Les registres afférents au calcul des salaires émanent de la Direction de la Planification du ministère de l'Éducation et sont adressés au ministère des Finances pour le traitement de la paye. Même l'audit le plus simple, comme de comparer le nombre d'enseignants salariés payés au cours d'un mois particulier avec le nombre d'enseignants salariés dans le SIGE, n'est pas possible actuellement. Des plans sont en cours pour augmenter le champ du SIGE et y inclure des données financières sur la gestion des écoles et des enseignants qui aidera effectivement à croiser les paiements et l'audit des salaires des enseignants.

Il y aurait beaucoup à dire à propos des données relatives aux enseignants. Leur transparence est notoirement faible. Parallèlement, au Sierra Leone, la composante 'enseignants' est l'une des plus importantes (35%) de la paye de la fonction publique (ministère des Finances, 2006). Les parties intéressées (ministères des Finances, de l'Éducation, enseignants, syndicats d'enseignants, etc.) se soupçonnent mutuellement en raison des importantes sommes d'argent dont on pense qu'elles changent de main de façon incorrecte. Toute tentative pour augmenter la transparence et l'amener à un niveau plus élevé est également considérée avec autant de suspicion et n'est donc pas toujours appuyée. Par conséquent, la meilleure défense contre les malversations ce sont des faits et des chiffres fiables.

Moins spectaculaires que les aspects financiers de la paie des enseignants, mais tout aussi importants pour les processus d'enseignement et d'apprentissage, sont la gestion et l'administration appropriées des ressources et des manuels d'enseignement et d'apprentissage. Une livraison des manuels scolaires aux écoles en temps, en heure et en quantité adéquate ainsi qu'une garantie de leur bonne utilisation sont d'excellents exemples. Nous pouvons escompter du SIGE des informations nous confirmant que c'est le cas ou la mesure dans laquelle cela l'est.

Pourquoi effectuer un SIGE ?

Cet article a montré qu'un SIGE qui fonctionne convenablement peut mettre en lumière de mauvaises pratiques en matière de :

- gestion et administration : p. ex : tenue des registres aux niveaux des écoles, des districts et du siège ; gestion des salaires des enseignants, frais de scolarité et ressources des écoles.
- Recherche et planification : ouverture de nouvelles écoles et expansion des écoles existantes dans des lieux inadaptes ; et
- Suivi et évaluation : p. ex. indicateurs éducatifs

Il existe des raisons impérieuses pour lesquelles il faut mettre en place un SIGE efficace dont le retour sur

investissement est excellent. Une étude financée par la Banque mondiale pour le ministère de l'Éducation de la Grenade (West, 2003) donne la liste des avantages basés sur la productivité et de ceux basés sur l'efficacité ainsi que les économies opérationnelles par rapport aux coûts et arrive à une période de remboursement de 1,5 année. Dans ces calculs, il n'y a aucun dispositif pour le renforcement des capacités et les investissements initiaux sont bas en raison de l'infrastructure existante qui peut se révéler trop optimiste pour les situations que connaissent les pays en développement. Néanmoins, l'étude montre que les avantages d'un SIGE peuvent être quantifiés, ce qui justifie son introduction.

Dans le cas du Sierra Leone, lier le SIGE à une intervention en faveur d'une amélioration durable de l'inspection scolaire déboucherait sur des économies importantes dues à une meilleure utilisation des ressources et à une distribution plus efficace de manuels scolaires et de matériels d'enseignement et d'apprentissage. Mettre l'exercice en œuvre afin d'améliorer la qualité des données relatives aux enseignants requiert un budget d'environ 2 millions de dollars ce qui est légèrement inférieur à l'ensemble des salaires mensuels des enseignants du pays. En supposant que l'exercice ne permette qu'une économie de 6% seulement (le double ou même davantage est probable), son coût serait recouvert en moins de deux ans.

Plusieurs raisons ont été énoncées pour expliquer pourquoi un SIGE peut effectivement améliorer la transparence et réduire la corruption au sein du secteur éducatif. Afin que ce système ne se transforme pas en 'tigre de papier', ceux qui apportent une assistance extérieure dans les étapes initiales doivent garantir que le ministère de l'Éducation se verra transférer la pleine propriété du système et qu'il devra être capable d'en assurer le fonctionnement sur le long terme. Les bailleurs de fonds ne doivent pas tomber dans le piège consistant à subventionner des dépenses courantes à un niveau que le ministère ne pourra pas maintenir après leur départ. Le paiement des salaires des experts représente un défi particulier. Une manière éventuelle de surmonter cet écueil est d'engager le ministère à mettre à disposition, dès le départ, suffisamment de membres du personnel dont les capacités devront être renforcées par les bailleurs de fonds. ■

Références en anglais

- Carrizo, L, Cauvageot, C & Bella, N (2003) *Education policies and strategies 5. Information tools for the preparation and monitoring of education plans* Paris: UNESCO
- Ministry of Finance (2006) *Economic Bulletin* January to June 2006 Government of Sierra Leone
- OCHA (2003) *Map Pack. Data from the District Recovery Committees and The Who What Where Humanitarian Database*: <http://www.humanitarianinfo.org/sl/s/>
- West, A (2003) *Extended EMIS for Grenada. Final Requirements Report* World Bank: [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/4440e1d1f4180e7085256f950075ceed/\\$FILE/Grenada%20Education%20Management%20Information%20Study.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/4440e1d1f4180e7085256f950075ceed/$FILE/Grenada%20Education%20Management%20Information%20Study.pdf)