

## La corruption dans le secteur de l'éducation

(Versions pdf de nos rapports sur [www.U4.no](http://www.U4.no))

**U4 ISSUE 2009:10**

***Traduction d'U4 Issue 2006 :4***



# La corruption dans le secteur de l'éducation :

(Versions pdf de nos rapports sur [www.U4.no](http://www.U4.no))

**U4 Issue 2009:10**

*Traduction d'U4 Issue 2006 :4*



## **Publication U4**

Disponible en ligne sur :

[www.U4.no/document/publications.cfm](http://www.U4.no/document/publications.cfm)

Et sur commande à :

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

Jekteviksbakken 31

5006 Bergen

Tlf: + 47 47 93 80 00

Fax: + 47 47 93 00 01

E-mail: [U4@U4.no](mailto:U4@U4.no)

[www.U4.no](http://www.U4.no)

U4 ([www.U4.no](http://www.U4.no)) est un centre de ressources virtuel à l'usage des donateurs qui souhaitent gérer efficacement les problèmes de corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans le cadre de leurs activités. Nous y proposons des études ciblées, des formations locales ou par correspondance, un service d'assistance et enfin, un large choix de ressources en ligne – autant de services qui devraient permettre aux organismes donateurs d'entreprendre des actions à la fois mieux coordonnées et plus adaptées aux réalités du terrain.

Le Centre est géré par le Chr. Michelsen Institute (CMI : [www.cmi.no](http://www.cmi.no)), fondation privée de recherche en sciences sociales située à Bergen, en Norvège, qui se consacre à l'étude de questions liées au développement et aux droits de l'homme.

Organismes partenaires de U4 : DFID (Royaume-Uni), Norad (Norvège), Sida (Suède), Gtz (Allemagne), Cida (Canada), Ministère hollandais des Affaires étrangères, BTC (Belgique). et AusAID (Australie).

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des organismes partenaires de U4.

Droits d'auteur 2009 – U4 Anti-Corruption Resource Centre

Traduction : Maelle Duquesne

## **Index des termes employés**

CNUCC, Convention des Nations Unies contre la corruption, politique anti-corruption, prévention de la corruption, coordination des politiques publiques, suivi des politiques publiques, mise en œuvre des politiques publiques, diffusion des connaissances, dispositions institutionnelles, organes / services anti-corruption

## **Numéro de projet**

29402

## **Titre du projet**

U4 Anti-Corruption Resource Centre

## Table des matières

1.	Introduction .....	7
2.	Où la corruption se produit-elle ?.....	8
3.	Les formes les plus communes de corruption .....	9
4.	Les causes de la corruption.....	12
5.	Comment lutter contre la corruption .....	14
6.	Les salaires .....	18
7.	La transparence budgétaire.....	24
8.	Les contrats publics .....	35
9.	Les études de traçabilité des dépenses publiques.....	38
10.	Les formules de financement .....	43
11.	Synthese des publications sur le theme de la corruption dans le secteur de l'éducation (en anglais, available for U4 partner agencies only) .....	46

# La corruption dans le secteur de l'éducation

L'étude de U4 sur la Corruption dans le secteur de l'éducation constitue une source d'informations essentielle sur les défis que pose le phénomène de la corruption dans le secteur de l'éducation, dans une perspective de coopération au développement et de mise en œuvre de projets d'aide au développement. Ce rapport a été élaboré par U4, d'après une étude de Transparency International.

# 1. Introduction

Dans la plupart des pays, le secteur de l'éducation est le premier ou le deuxième poste budgétaire du gouvernement, et les occasions d'actes de corruption ne manquent pas. S'il est difficile de dresser une carte de la corruption, il est toutefois établi qu'elle est largement répandue en Asie et Asie du sud-est et qu'elle est endémique dans de nombreux pays des Balkans, d'ex-Union soviétique et d'Afrique.

L'érosion de la confiance sociale et l'anéantissement du potentiel de développement de pays entiers sont les corollaires d'une corruption galopante. Les adolescents sont bien souvent confrontés à la corruption au sein de l'école ou à l'université. La corruption devenant la norme à tous les échelons de la société, l'éducation ne peut alors plus remplir sa fonction centrale, à savoir, la transmission de valeurs et de comportements moraux.

La Corruption peut adopter diverses formes, dont certaines ne sont pas évidentes :

- Prélèvement illégal de frais sur des dossiers d'inscription scolaire gratuits.
- « Adjudication » des places scolaires au plus offrant.
- Favoritisme dans l'admission d'enfants de certaines communautés quand d'autres sont contraints de verser des droits supplémentaires.
- Subornation d'enseignants ou d'agents publics pour obtenir de bonnes notes ou être admis à des examens. Les prix sont souvent de notoriété publique et les candidats paient d'avance.
- Publication des résultats d'examens conditionnée au versement d'une somme d'argent.
- Echec aux examens sans conséquence car (ré-)admission des étudiants sous un faux nom.
- Détournement de fonds destinés au matériel pédagogique, aux bâtiments scolaires, etc.
- Achat de matériel pédagogique de mauvaise qualité en raison de la subornation des fabricants, des droits d'auteurs des enseignants, etc.
- Monopole de certaines écoles sur les repas scolaires et les uniformes, d'où la mauvaise qualité et les prix élevés des prestations.
- Cours particuliers payants imposés en dehors des heures de cours, d'où une baisse de motivation des enseignants pendant les cours ordinaires et un enseignement des matières obligatoires réservé aux cours privés, au détriment des élèves n'ayant pas les moyens de se les payer.
- Utilisation des établissements scolaires à des fins commerciales privées.
- Travail non rémunéré de certains élèves au profit de membres du personnel.
- Exploitation ou maltraitance (physique, sexuelle, etc.) d'élèves.
- Recrutements et affectations des enseignants conditionnés à des pots-de-vin ou des faveurs sexuelles.
- Vente des sujets des examens à l'avance.
- « Enseignants fantômes » : versement des salaires à du personnel qui n'est plus (ou n'a jamais été) employé, pour différentes raisons (y compris pour cause de décès). Répercussion directe sur la proportion du nombre d'élèves par enseignant et inaccessibilité de certains enseignants au chômage à des postes pourtant vacants.
- Absentéisme élevé ayant de graves répercussions sur la proportion du nombre d'élèves par enseignant.
- Obtention illicite, par subornation, des permis et autorisations d'enseigner.
- Exagération de la déclaration du nombre d'élèves inscrits (y compris des élèves ayant des besoins spéciaux), en vue d'obtenir davantage de financements.
- Corruption des vérificateurs des comptes pour les empêcher de divulguer les détournements de fonds.

- Détournements de fonds collectés par des ONG locales ou des associations de parents.
- Octroi de fonds à des écoles en vue de gagner leur soutien, particulièrement en période électorale.

L'éducation est un bien public en soi, dont les dimensions qualitatives et éthiques, difficilement dissociables, sont menacées par les problèmes de corruption que nous venons de lister.

Dans les deux chapitres qui suivent, nous aborderons les différentes manifestations de la corruption plus en détail.

La corruption dans l'éducation a de graves conséquences

- Un taux d'abandon scolaire élevé, proportionnel au niveau de pauvreté des élèves.
- Un enseignement de mauvaise qualité, facteur de niveaux d'éducation déplorables.
- Un système sensible aux mauvaises influences politiques, religieuses et ethniques.
- Un accroissement des inégalités entre riches et pauvres, compromettant le futur de générations entières.

## 2. Où la corruption se produit-elle ?

Dans le secteur de l'éducation, la corruption se produit au niveau politique, administratif (central et local) et dans les salles de classe. La corruption n'est toutefois pas à l'origine de tous les maux. Ce qui semble être de la corruption peut en fait être de l'incompétence de la part d'intervenants clés et/ou une inadaptation des infrastructures dans lesquelles ils opèrent.

La corruption est une transaction occulte, que les parties prenantes tiennent généralement secrète. Les pratiques les plus condamnées (comme, par exemple, les dessous-de-table dans le cadre de contrats gouvernementaux) sont également les plus dissimulées, tandis que certaines pratiques plus visibles (comme les cours particuliers privés obligatoires) tendent à être plus tolérées.

Comme le montrent les exemples qui suivent, plus la corruption se produit dans les hautes sphères du système, plus les coupables sont difficiles à repérer et à poursuivre en justice.

Au niveau politique:

1. La corruption affecte l'allocation des ressources au budget de l'éducation ; le secteur manque donc de financements.
2. Les décideurs tendent à préférer les grands investissements (marchés publics, armement, grands projets de construction) aux investissements de second ordre (frais de fonctionnement courant des écoles), car la corruption y est plus facile.
3. Il arrive que les décisions reposent sur des critères ethniques. Elles peuvent aussi être le fruit d'un chantage (« si vous ne votez pas pour moi, vous n'obtiendrez pas de poste dans cette école »).

Au niveau du ministère central :

1. La grande corruption implique le détournement de fonds de marchés publics, de projets de construction et de niveaux hiérarchiquement inférieurs du système.
2. Administrateurs, fonctionnaires et hommes politiques corrompus peuvent détourner au niveau administratif et politique les fonds destinés aux établissements d'enseignement, avant même que les écoles ne les reçoivent.



Au niveau des écoles et de l'administration :

1. Fonds et fournitures sont détournés avant de parvenir aux écoles.
2. Les enseignants peuvent vouloir obtenir un poste ou éviter des sanctions moyennant de modestes pots-de-vin.
3. La corruption dans le recrutement et l'avancement des enseignants dégrade la qualité de l'enseignement public.
4. Les parents sont parfois amenés à verser des pots-de-vin pour garantir l'inscription de leurs enfants à l'école, leurs bonnes notes et leur diplôme.
5. Certains élèves peuvent être victimes de préjugés ethniques ou sexuels (par exemple, lorsque l'évaluation de l'élève n'est plus effectuée selon des critères objectifs). Cela constitue par ailleurs un abus de pouvoir, donc un acte de corruption.

A la fin des années 1990, alors que le gouvernement philippin avait engagé des dépenses conséquentes en manuels scolaires, on découvrit que seuls 16 % des enfants en avaient reçu. Les fournitures pédagogiques avaient disparu, détournées sous le coup de pots-de-vin, de distribution douteuse et de prix trop élevés. Personne ne fut cependant surpris de les trouver en vente sur tous les marchés locaux.

Cet exemple illustre parfaitement le fait que la corruption et les déperditions deviennent généralement évidentes lorsque l'on se place au niveau des bénéficiaires supposés des fournitures.

### 3. Les formes les plus communes de corruption

La corruption se manifeste généralement sous les mêmes formes dans tous les pays ou les régions touchés. Dresser la liste de ces différents types de corruption peut contribuer à la détection d'éventuelles anomalies et à l'analyse approfondie du phénomène, par le biais d'enquêtes, d'audits, etc.

La planification et la gestion des écoles

#### *Les décisions de financement*

L'allocation de fonds publics à la construction ou au fonctionnement d'écoles est bien souvent décidée en dehors des institutions ad hoc. Les projets étant sélectionnés pour des raisons strictement personnelles et politiques, sans considération des besoins réels, il est fréquent de voir construire des écoles pourtant inutiles.

Les marchés publics

La corruption dans le cadre des procédures de passation de marchés publics affecte l'acquisition du matériel pédagogique (mise au point du programme, distribution des manuels scolaires, approvisionnement des bibliothèques, livraison des uniformes, etc.), des repas, des bâtiments et des équipements. Ce genre de contrat garantissant des ventes fixes, les soumissionnaires n'hésitent généralement pas à offrir des pots-de-vin susceptibles de leur rapporter de juteux bénéfices.

Lorsque l'Etat monopolise la distribution des manuels scolaires et des fournitures et que les procédures d'appel d'offre sont irrégulières, les produits distribués sont alors systématiquement de mauvaise qualité et les contrats sont fréquemment conclus par des fonctionnaires peu professionnels.

En 2001, au Bangladesh, 25 millions d'élèves du secondaire ont entamé l'année scolaire sans manuels. Lorsque, après avoir payé un prix plus élevé que prévu, les élèves les ont enfin reçus, ils se sont aperçus qu'ils regorgeaient d'erreurs. Un rapport d'examen de Transparency International Bangladesh révèle que la crise des manuels scolaires aura en tout coûté 670 millions de takas (soit près de 12 millions de dollars EU) aux étudiants du pays.

*TI Bangladesh*

### L'accréditation des écoles

L'après guerre froide a vu les établissements d'enseignement privés et autres cursus diplômants payants se multiplier. Les institutions et cursus diplômants nouvellement créés doivent faire l'objet d'une procédure d'accréditation traditionnellement dirigée par le ministère compétent. Ces autorisations leur étant indispensables, écoles et instituts privés et publics sont souvent disposés à verser des pots-de-vin pour les obtenir. La corruption s'est donc largement répandue autour de la procédure d'accréditation, avec des conséquences potentiellement désastreuses pour les jeunes diplômés intégrant le marché du travail avec de piètres qualifications professionnelles.

Les écoles de niveau médiocre forment des étudiants mal préparés pour les études supérieures, contraignant les parents à recourir à des professeurs particuliers pour que leurs enfants réussissent leurs examens d'entrée. Bien souvent, les enseignants qui proposent ces cours sont les mêmes qui composent les jurys d'admission aux établissements d'enseignement supérieur. Les examens étant oraux, les critères d'admission restent très subjectifs, et les « frais » déboursés pour les cours particuliers deviennent *de facto* des pots-de-vin.

*Chronicle of Higher Education, 2002*

### L'admission des étudiants et les examens

#### *L'admission des étudiants*

Les sujets des épreuves d'admission peuvent être vendus avant les examens à des candidats prêts à déboursier des sommes conséquentes pour les obtenir. Les examens oraux sont les plus exposés à la corruption, dans la mesure où les évaluations y sont subjectives et difficiles à contrôler. Les pratiques illicites deviennent l'usage : les étudiants connaissent même le tarif pour être admis et paient d'avance. Favoritisme et népotisme sont également courants.

#### *Les cours particuliers*

L'éducation primaire théoriquement gratuite devient inabordable pour les familles modestes qui doivent payer des cours particuliers à leurs enfants pour qu'ils obtiennent leur diplôme. Les cours particuliers sont ainsi susceptibles d'exacerber les inégalités sociales, notamment lorsque les enseignants proposent des cours particuliers payants à leurs élèves ordinaires après les heures de classe. Dans le pire des cas, les professeurs n'enseignent qu'une partie du programme pendant les heures de classe et obligent leurs élèves à payer des cours particuliers pour les leçons manquantes.

« Au Pakistan, les enseignants de l'école publique exigent des 'frais de scolarité' pour chaque enfant. Les élèves dont les parents n'ont pas les moyens de payer [...] seraient battus ou recevraient une note éliminatoire. »

*Etude Les voix des pauvres de la Banque mondiale*

### ***Les examens***

Le système d'examens est un élément central dans les institutions qui se basent sur la méritocratie, aussi doit-il être impartial pour garantir des résultats de qualité dans l'éducation. Cependant, en Inde par exemple, la triche aux examens est si pratiquée que les universités qui ont essayé de la sanctionner se sont heurtées aux protestations des étudiants, qui exigent de pouvoir bénéficier de leur « droit » traditionnel à tricher. Des passages à tabac, et même des meurtres, de membres du personnel consciencieux tentant d'exercer honnêtement leur travail ont été rapportés. La vente des sujets avant les examens et la manipulation des résultats sont également fréquentes.

En Géorgie, les enseignants feraient circuler la liste des prix pour l'admission aux examens. Les étudiants peuvent concrètement acheter leur éducation, en payant lors de chaque examen, puis en achetant leur diplôme. Ils peuvent même éviter tout le système d'éducation universitaire et simplement acheter un diplôme auprès d'une université.

*Etude Les voix des pauvres de la Banque mondiale*

## La gestion et le comportement des enseignants

### ***Le recrutement***

Les critères de recrutement étant perpétuellement ignorés, le personnel engagé manque bien souvent de qualifications. Les affectations en écoles rurales sont généralement peu populaires, surtout parmi les jeunes femmes célibataires, et certains enseignants préfèrent suborner les fonctionnaires pour les éviter. Le pouvoir discrétionnaire de ces derniers vis-à-vis des attributions de postes peut entraîner des sureffectifs dans certaines écoles alors que d'autres manquent cruellement d'enseignants. Enfin, la prolifération des lois et réglementations ne fait qu'empirer le problème des salaires versés aux « enseignants fantômes » :

Avant la guerre civile, au Libéria, la procédure de remplacement des enseignants décédés ou ayant quitté leurs fonctions était particulièrement complexe et sujette à la corruption. En effet, les nouveaux enseignants devaient recueillir 29 signatures avant d'être embauchés. Pour remédier à cette situation, les chefs d'établissement furent autorisés à nommer des suppléants temporaires habilités à encaisser les chèques de salaire des enseignants qu'ils remplaçaient. Les directeurs comprirent vite qu'ils pouvaient eux-mêmes encaisser ces chèques et garder l'argent sans nommer de nouveau personnel. Il en résulta un taux élevé « d'enseignants fantômes ». Quand ils eurent connaissance de cette pratique, les fonctionnaires des services locaux et centraux, plutôt que d'essayer de l'interdire, demandèrent leur part des recettes.

*Champan*

Pour obtenir de l'avancement, les candidats tentent parfois de suborner, ou tout au moins d'influencer, les commissions d'examen. Malgré une hiérarchie universitaire rigide, les enseignants les plus hauts placés parviennent souvent à placer des amis ou des collègues non qualifiés aux postes qui se libèrent.

Les procédures d'allocation de prêts ou de bourses sont également entachées de corruption.

### *La mauvaise conduite des enseignants*

La qualité de l'éducation dépend en grande partie de la motivation et de l'efficacité des enseignants. Les citoyens sont cependant nombreux, dans les pays en développement, qui dénoncent l'absentéisme ou le comportement abusif des enseignants, ou se plaignent de devoir payer des frais scolaires illégaux. Les recettes perçues sur les frais en question, de même que les autres faveurs reçues à titre de paiement, sont généralement au profit personnel des enseignants. Il n'est pas rare de voir des élèves exploités comme main-d'œuvre non rémunérée, des enseignants en état d'ébriété à l'école, des cas d'abus sexuels et physiques ou, tout simplement, des classes dans lesquelles aucun cours n'est donné.

Une étude sur la violence sexuelle menée au Botswana en 2001 a révélé que 67 % des filles avaient été victimes de harcèlement sexuel de la part d'enseignants. 11 % des filles interrogées disaient envisager sérieusement d'abandonner l'école à cause du harcèlement (malgré le fait qu'au Botswana, l'éducation soit gratuite pendant 10 ans) et 10 % d'entre elles avouaient consentir aux relations sexuelles par peur des représailles sur les notes et les carnets d'évaluation.

L'absentéisme des enseignants constitue un grave problème, qui touche de nombreux pays. Sur la base d'une étude menée entre 2002 et 2003 auprès de plusieurs milliers d'écoles dans sept pays en développement, la Banque mondiale a révélé que l'absentéisme des enseignants allait de 13 % (au Pérou) à 58 % (dans les Etats indiens d'Assam et de Bihar). L'étude permet également de montrer que parmi les enseignants présents aux cours, un grand nombre n'assuraient pas leurs tâches.

Enfin, l'usage des bâtiments scolaires à des fins commerciales privées représente également un acte de corruption.

## 4. Les causes de la corruption

L'analyse exhaustive des causes de la corruption exige de considérer le phénomène selon différentes perspectives ; on peut par exemple étudier les facteurs incitatifs, les opportunités et les risques encourus en la matière.

En quelques mots, on peut affirmer que le risque de corruption est élevé lorsque le salaire des enseignants est modeste ou inexistant, lorsque les fonctionnaires exercent un pouvoir discrétionnaire financier ou autre sur le public, et lorsque le risque de détection et de sanction de la corruption est faible. Nous regrouperons comme suit les différentes causes de la corruption :

### Les facteurs économiques – facteurs incitatifs à la corruption

Parce que leurs salaires sont parfois insuffisants, irréguliers ou retardés, il arrive que les enseignants recherchent des sources de revenus supplémentaires. D'après l'étude Les voix des pauvres réalisée en Moldavie, quantité d'enseignants ont démissionné car leur salaire ne leur suffisait pas pour survivre. Ceux qui ont conservé leur poste s'en sortent grâce à l'agriculture de subsistance ou en effectuant des activités supplémentaires. Dans les zones rurales, les enseignants acceptent que les parents les paient en nourriture ou en travail, et achètent les manuels scolaires aux maisons d'édition pour les revendre aux élèves.

Si l'on peut en conclure que la pauvreté est le principal facteur de la corruption dans le secteur de l'éducation, on peut également considérer la question dans l'autre sens : l'insuffisance du financement des écoles et des salaires peut directement résulter de la corruption et des fuites ayant lieu en amont dans la hiérarchie.

Dans l'enseignement supérieur, les universités manquant de financements ont le plus grand mal à accueillir des étudiants et doivent fonctionner avec des salles de cours surchargées. Dans des sociétés qui offrent peu de débouchés aux plus diplômés, les établissements en situation de « pauvreté permanente » sont plus exposés à la tentation de la corruption.

#### L'imprudence des bailleurs – facteurs incitatifs à la corruption

Donateurs et prêteurs risquent d'inonder le système éducatif avec des financements que les bureaucraties sont incapables d'absorber de manière responsable. Par ailleurs, une dynamique particulière s'instaure lorsque des petits et moyens fonctionnaires se voient confier la tâche de mettre en œuvre les politiques anti-corruption émanant de leur Ministère ou de la communauté de bailleurs. En effet, les membres du personnel peuvent dans ce cas être tentés de brûler les étapes, d'ignorer les règlements et de contourner les procédures habituelles pour s'acquitter plus vite de leurs tâches. La pression qu'ils subissent pour obtenir des résultats peut donc créer un environnement propice à la corruption. Là où certains voient de la corruption, d'autres perçoivent simplement une gestion efficace des projets.

Un autre problème surgit lorsque les bailleurs consentent à payer les fonctionnaires du gouvernement pour « faire avancer les choses ». De même, les donateurs risquent de payer des responsables de projet pour obtenir des informations qui de toute façon devraient être disponibles au grand public. L'entretien de telles pratiques crée souvent un cercle vicieux, dans lequel les donateurs se montrent enclins à extorquer les partenaires et institutions qu'ils tentent de soutenir.

#### L'absence de réglementations et de critères transparents – vecteurs d'opportunités de corruption

Sans normes et réglementations clairement définies, la limite entre comportements acceptables et inacceptables reste floue. Les déficiences des mécanismes d'accréditation des écoles et des institutions d'enseignement supérieur contribuent également à exacerber le problème.

#### Les facteurs sociaux – diminution des risques encourus

Certaines pratiques culturelles peuvent venir aggraver le problème de la corruption dans le secteur de l'éducation. Ainsi, par exemple, dans certaines régions, la tradition des cadeaux de remerciement est devenue une véritable pratique d'extorsion. La corruption dans l'enseignement est parfois liée de près à la corruption sociale. Les sociétés qui se basent sur des normes de méritocratie fragiles sont généralement propices à la corruption dans l'enseignement. Par exemple, diplômes et promotions peuvent être accordés sur la simple base de l'appartenance à un groupe ou à une famille particuliers, sans soulever la moindre protestation.

#### Le manque d'infrastructures – diminution des risques encourus

Du fait des mauvaises conditions des réseaux routier, ferroviaire et téléphonique, les inspecteurs académiques ne peuvent pas toujours se rendre dans les écoles, ce qui favorise la mauvaise conduite et la corruption des enseignants, assurés de leur impunité.

Des structures organisationnelles et des mécanismes de contrôle inadéquats – vecteurs d'opportunités de corruption et diminution des risques encourus

Le manque d'incitations à l'amélioration des performances peut favoriser la corruption, tout comme l'absence de mécanismes de contrôle et de sanction. C'est notamment le cas dans de nombreux pays en transition, dont les systèmes autoritaires et centralisés entravent toute opportunité d'évolution professionnelle, et où les membres du personnel peuvent exploiter la faiblesse du système pour profiter de manière déplacée de leur position.

Les directions s'emploient en général à conserver leur pouvoir discrétionnaire et à maintenir un système bureaucratique le plus lourd possible, de manière à pouvoir perpétuer leurs habitudes de corruption.

Des ressources humaines insuffisantes – diminution des risques encourus

La plupart des directeurs d'établissements scolaires sont des enseignants, qui n'ont pas les capacités nécessaires à l'analyse des comptes et des informations financières. Le manque de compétences est également fréquent à l'échelon local, régional et national.

Le manque d'implication communautaire et d'accès aux informations – diminution des risques encourus

Les parents qui, intentionnellement ou non, n'ont pas l'occasion de s'impliquer dans la fondation, la supervision et le soutien d'une école auront probablement du mal à se l'approprier. Ils demanderont donc moins de comptes aux enseignants vis-à-vis de leurs attentes en matière d'éducation. Lorsque les parents n'ont pas un accès systématique aux informations les plus élémentaires, ils tendent à se désengager de l'école et se trouvent alors dans l'incapacité d'exiger l'éducation que leurs enfants méritent.

## 5. Comment lutter contre la corruption

Les exemples d'interventions fructueuses des bailleurs contre la corruption dans le secteur de l'éducation sont rares. L'expérience a cependant permis de cerner les mesures qui s'avèrent inutiles et d'établir qu'il était improductif d'appliquer des solutions technocratiques toutes faites à un problème de nature complexe. Les bailleurs se sont par ailleurs retrouvés dans des conditions locales particulièrement difficiles lorsqu'ils ont tenté d'instaurer des réformes du secteur public.

Trop souvent, les exemples à succès ne sont pas documentés. Nous en présenterons toutefois ici quelques exemples positifs intéressants. Si vous avez connaissance d'autres cas de stratégies de lutte contre la corruption ayant porté leurs fruits, nous vous serions reconnaissants de nous en faire part ([u4@u4.no](mailto:u4@u4.no)) afin de les partager avec le plus grand nombre.

Comment préparer l'instauration de nouvelles mesures

Le personnel des institutions doit tenir compte d'un certain nombre de principes de base avant de concevoir des interventions anti-corruption en collaboration avec les partenaires locaux.

Tout d'abord, les interventions sectorielles ont un impact limité si elles ne s'inscrivent pas dans des efforts plus larges de réforme intégrée impliquant des pans entiers du secteur public.

Ensuite, il est indispensable de disposer de suffisamment d'informations sur le problème de la corruption dans le secteur. Quelles en sont les causes ? A quel niveau les fuites ont-elles lieu ? En cas de besoin d'informations plus détaillées, il convient d'entreprendre des évaluations diagnostiques. Consulter à ce sujet le chapitre relatif aux Etudes sur la traçabilité des dépenses publiques (PETS, en anglais).

La formulation des interventions doit tenir compte de la dynamique et du contexte sectoriel de chaque pays. Toute recherche, conception et mise en œuvre de programme doit être entreprise en étroite collaboration avec les pouvoirs publics locaux. Dans le cas contraire, il est peu probable que les interventions aient des effets durables.

Il est également fondamental de bien cerner la mentalité des partenaires gouvernementaux : dans quelle mesure respectent-ils l'état de droit, encouragent-ils la transparence, agissent-ils contre les infractions et font-ils preuve d'intégrité dans leurs propres transactions ?

#### Les facteurs sources de responsabilisation

Un système éducatif responsable repose sur une législation prônant la transparence, sur une presse libre et sur une société civile active. En outre, les structures organisationnelles et les procédures administratives doivent être clairement définies et ancrées dans des principes de responsabilité et de transparence.

Les facteurs qui détermineront le succès du système sont les suivants :

- Des administrations politiquement indépendantes
- Des règles et des procédures de gestion bien définies
- Des normes et des règles claires en matière de recrutement et d'avancement des enseignants, en fonction de leur mérite
- Des critères d'admission des étudiants et d'examen clairement définis
- Des codes de conduite
- Des systèmes de contrôle du respect des règles et l'application de sanctions en cas d'infraction
- Des règles en matière de conflit d'intérêts
- Des organismes d'examen autonomes
- L'implication des parents, des enseignants et de la société civile dans la planification et la gestion
- L'accès à l'information
- Des mécanismes de réclamation accessibles à toutes les parties prenantes (ainsi que des droits pour les personnes dénonçant des actes de corruption)
- Des procédures de contrôle interne et externe des commissions d'accréditation des institutions privées

#### L'appropriation des parties prenantes locales

Le secteur de l'éducation ne se réformera pas de lui-même, c'est pourquoi il est important de soutenir les parties prenantes locales dans leurs revendications pour une meilleure responsabilisation des intervenants du système éducatif. Cela inclut notamment les individus qui deviennent la cible de ceux qui refusent de renoncer à un pouvoir à la fois bien établi et lucratif.

Pour que les projets de réforme soient durables, leur appropriation doit avoir lieu au sein même des institutions. Toutes les parties prenantes doivent donc être impliquées dans les phases de planification et de mise en œuvre. A chaque fois que cela est possible, les projets devraient en plus être dirigés par des acteurs locaux.

Quelques exemples de bonnes pratiques

### *Les Systèmes d'information de gestion de l'éducation (EMIS, en anglais)*

Un Système d'information de gestion de l'éducation permet de contrôler les résultats et d'améliorer la qualité du système éducatif ; en ce sens, il permet de pallier le manque d'informations souvent déploré sur les activités menées dans le secteur de l'éducation. De nombreux pays utilisent ces systèmes, dont l'objectif global est d'améliorer à la fois la transparence dans les dépenses publiques et la compréhension des programmes et des réalisations scolaires. Ils fournissent en outre des informations sur les besoins des écoles locales, ainsi que des indicateurs de résultats et de participation des étudiants.

En Gambie, l'introduction d'un EMIS a constitué un moyen objectif de recherche et de classement des enseignants par ancienneté, aptitudes linguistiques, spécialisation et autres facteurs pertinents au regard des affectations. Les informations ainsi collectées ont permis d'éviter les affectations motivées par des liens personnels et autres raisons invalides. (Ministère de l'Education nationale de Gambie, 2001, dans B. I. Spector et al. 2005).

### *La centralisation des admissions universitaires*

Suite à des révélations de corruption dans les procédures d'admissions universitaires, l'Azerbaïdjan a décidé d'instaurer une commission nationale pour les admissions des étudiants. Depuis qu'elle supervise tous les examens d'entrée et les admissions universitaires au niveau national, le niveau de corruption a considérablement chuté (Chapman 2002).

### *Une gestion centrale ou locale ?*

La décentralisation est souvent mentionnée comme un moyen d'améliorer la transparence et la gouvernance dans l'éducation, et donc de permettre aux communautés locales de mieux superviser le système éducatif. Les études empiriques tendent cependant à contredire cette vision, du fait que la décentralisation de la gestion des financements risque également d'entraîner une décentralisation des opportunités de corruption.

Toute réforme de décentralisation doit s'accompagner d'une réduction des effectifs de l'administration ministérielle, tandis que le recrutement et la formation du personnel au niveau local doivent être optimisés.

### *La privatisation et l'externalisation*

La privatisation et l'externalisation de services tels que les transports, la maintenance, les cantines, etc., peuvent parfois remédier aux effets négatifs des situations de monopole sur les prix et la qualité des prestations. Pour éviter de créer de nouvelles opportunités de corruption, elles requièrent toutefois une solide réglementation en matière de marchés publics et de privatisation.

### *Les codes de conduite*

Le personnel des écoles doit être cadré par des codes de conduite clairs, garants de certaines normes d'éthique professionnelle qui ne sont pas directement couvertes par la loi. Ces codes doivent décrire ce que constitue un acte de corruption, en particulier lorsqu'ils édictent une conduite professionnelle différente des normes sociales généralement acceptées. Si les enseignants peuvent recevoir des cadeaux en dehors des cours, ils ne peuvent cependant en exiger en échange de l'éducation.

Pour être efficaces, ces codes doivent être de notoriété publique, de même qu'ils doivent être respectés au niveau du gouvernement et de toute autre haute institution, qui doivent les appliquer de manière



continue. Les enseignants ne respectant pas ces codes doivent se voir retirer leur licence d'enseignement.

Associations professionnelles et syndicats peuvent tout à fait fournir ces codes. La Déclaration d'éthique professionnelle élaborée en 2001 par la Fédération syndicale mondiale des enseignants, « L'internationale de l'éducation », constitue à cet égard un modèle de référence.

Pour assurer le respect de l'état de droit, les tribunaux doivent veiller à traiter constamment les vols, détournements de fonds et autres actes illégaux commis par le personnel éducatif.

### *L'implication des parents et de la société civile*

La viabilité des réformes engagées est fortement conditionnée aux revendications des citoyens pour une éducation de qualité et une utilisation honnête des financements.

La participation renforce le sentiment d'appropriation des parents et des étudiants et leur permet donc de demander des comptes aux administrateurs. Au Salvador, le programme EDUCO a sensiblement amélioré l'implication des communautés, avec un impact positif sur les prestations scolaires et les effectifs des écoles primaires. Les associations parents-enseignants et les groupes communautaires peuvent jouer un rôle fondamental dans l'amélioration de la gestion des écoles.

Etablir des procédures de réclamation et des mécanismes d'assistance peut contribuer à soutenir la participation et la confiance des étudiants. Créer des boîtes à suggestions ou instaurer des commissions anticorruption peuvent par exemple constituer de bonnes idées.

Par ailleurs, les donateurs peuvent proposer des formations aux citoyens, de manière à leur donner les capacités de veiller eux-mêmes au respect de leurs droits éducationnels. Dans B. I. Spector et al 2005, D. Chapman affirme que les citoyens doivent connaître :

- Les caractéristiques d'une école qui fonctionne bien
- Quel type de comportement analyser chez les enseignants pour évaluer leur efficacité
- Leurs droits en tant que parents et membres d'une communauté
- Comment interpréter les informations financières – budgets scolaires, etc.
- Comment fonctionnent les procédures et les décisions opérationnelles
- Les sanctions qu'ils peuvent prendre en tant que membres d'une communauté

### *Les bulletins d'évaluation*

L'avis du grand public, recueilli et retransmis par des organisations de la société civile, peut être un outil puissant pour contraindre les services sociaux à davantage de réceptivité et de transparence. TI Bangladesh utilise des bulletins d'évaluation pour retransmettre les problèmes des citoyens concernant les prestations de services publics. Ces évaluations sont effectuées par les utilisateurs des services publics, puis analysées. Les résultats sont ensuite mis à disposition des Comités de citoyens militants, qui peuvent les utiliser pour exiger des changements.

La Banque mondiale a également piloté un projet de bulletins d'évaluation aux Philippines pour obtenir des informations sur un certain nombre de services publics, parmi lesquels l'enseignement primaire. Par le biais des enquêtes, les citoyens ont pu exprimer leurs revendications en matière de qualité et de coût de l'éducation, et ont également révélé leurs connaissances du système éducatif et leur accès aux informations relatives à la vie scolaire.

### *Plaidoyer pour le changement par le biais des ONG*

En Russie, les écoles recourent à tout un ensemble de prétextes pour que les parents d'élèves leur versent de l'argent. Ces pratiques sont bien sûr illégales, mais les parents paient, de peur que leurs enfants ne soient sanctionnés. Personne ne rend compte de cet argent ni de l'utilisation qui en est faite. A Samara et Tomsk, des ONG bénéficiant de petites subventions ont entrepris de collaborer avec les parents et les quartiers pour promouvoir la transparence dans la planification et les dépenses budgétaires, et donner plus de voix aux parents dans la supervision des comptes. Grâce au plaidoyer intensif effectué auprès des administrations scolaires, l'exercice s'est avéré être un succès (Management Systems International 2003).

### *L'accès à l'information*

Pour pouvoir s'impliquer, les citoyens doivent avoir accès à des informations rigoureuses et actualisées sur les données financières et statistiques relatives au financement des écoles, aux affectations, aux repas scolaires, à l'achat de manuels et de fournitures, etc. Ils doivent par ailleurs pouvoir consulter la liste précise et mise à jour des enseignants, outil précieux pour lutter contre les cas d'enseignants fantômes et d'absentéisme excessif. La transparence qui découlera de ces mesures permettra aux citoyens de contrôler et de comparer les dépenses réelles aux déclarations de principe.

Les facteurs et les exemples que nous venons de voir dépendent de conditions économiques et politiques favorables, propices aux réformes. Bien souvent, la première difficulté consiste à surmonter la conviction fermement ancrée que le problème de la corruption est trop colossal pour être maîtrisé. Tenter de changer cet état d'esprit peut donner des résultats extraordinaires.

## 6. Les salaires

L'objectif de ce chapitre est de :

- Analyser comment les salaires des agents publics peuvent être utilisés comme outils politiques pour éradiquer la corruption dans le système éducatif,
- Passer en revue les publications existant sur les liens entre la mauvaise conduite des enseignants et la fraude académique d'un côté et le niveau salarial des travailleurs de l'éducation de l'autre, et
- Débattre sur le rôle des projets de développement dans ce contexte.

La réforme des salaires dans le contexte de la réforme de la fonction publique

Le lien entre salaires et corruption dans le secteur de l'éducation doit être considéré dans le contexte d'une réforme générale des salaires de la fonction publique. En effet, dans le secteur de l'éducation, les salaires sont généralement régis par des codes publics assez rigides, à cause desquels il serait juridiquement et politiquement difficile de réformer les salaires des enseignants et du personnel administratif sans réévaluer ceux de tous les agents de la fonction publique en général. Dans les pays où certains services sont confiés à des fournisseurs privés, les instruments stratégiques que sont les mécanismes de paiement et les honoraires s'avèreront plus pertinents qu'une réforme des salaires pour lutter contre la corruption.

Au cours des dernières décennies, la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel s'est presque systématiquement accompagnée de réformes de la fonction publique. Dans un rapport publié en 1994, la Banque mondiale affirme que la faiblesse des salaires est un enjeu majeur de la réforme de la fonction publique dans la plupart des pays.

Il est globalement admis que la réforme des salaires de la fonction publique est fondamentale au regard de la réhabilitation d'un gouvernement, et plus particulièrement en vue de l'amélioration des capacités et de la fourniture des biens et services publics. Toutefois, la dernière contribution en date à l'analyse de la réforme de la fonction publique, à savoir, le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde (2004), ne fait aucune mention de la réforme des salaires. On peut supposer que, du fait de la nature complexe et hautement politique de la question, la Banque mondiale n'a pas souhaité prendre position sur le sujet.

Un débat sur la question a cependant eu lieu ces dernières années parmi la communauté des bailleurs et au sein du réseau du CAD sur la gouvernance.

En 2002, une rencontre organisée à Londres entre différents donateurs bilatéraux et les représentants de cinq pays africains a permis de dresser un bilan des succès et des échecs des efforts de réforme ainsi que de l'impact des mesures prises. En est ressortie la nécessité de :

- Rationaliser les sureffectifs
- Réévaluer les salaires les plus bas
- Améliorer la prestation des services, et
- Soutenir le moral des employés de la fonction publique.

Les participants ont par ailleurs identifié le manque de soutien politique comme étant le principal obstacle pour la réalisation de ces différents besoins.

En juin 2004, les participants d'une rencontre organisée à Oslo par le réseau du CAD/OCDE sur la gouvernance se sont penchés sur un projet de rapport concernant « Les politiques salariales en Afrique subsaharienne ». Le rapport, qui couvre huit pays, propose une définition complète de la notion de salaire, qui inclut quatre éléments : le salaire, les allocations de retraite, les indemnités et les avantages en nature. Le texte établit qu'en général, dans ces pays, l'emploi croissant des indemnités et des avantages en nature pour payer les employés de la fonction publique est souvent le signe d'une crise latente de la gestion des politiques et des pratiques salariales.

Il est tentant de poursuivre une stratégie ciblant uniquement l'amélioration de l'accès à l'éducation et de la qualité de l'enseignement. Toutefois, les causes premières de l'état désastreux du système éducatif albanais sont ses modes de financement, de gouvernance et de gestion et le manque de transparence. L'expérience du passé dans le secteur a montré que l'incapacité à réformer ces différents aspects a sapé les efforts d'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage... pour limiter les coûts face au déclin des effectifs, le secteur de l'éducation a dans les années 1990 laissé les salaires des enseignants se détériorer et réduit le nombre de professeurs, de classes et d'écoles. L'Etat n'a aujourd'hui plus aucune marge pour réduire encore ces coûts.

*Albania's Education Sector: Problems and Promise*  
*Sue E. Berryman, Mai 2000*

### L'importance des salaires dans la lutte contre la corruption

Nous venons de le voir, le secteur de l'éducation a traversé une période difficile. Si l'exemple donné est celui de l'Albanie, il peut tout aussi bien s'appliquer à la majorité des pays d'Europe de l'Est, du Sud-ouest et centrale ou encore d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Dans la plupart des cas, la chute des salaires a été concomitante à cette crise.

En matière de fonction publique et de réforme des salaires, la communauté internationale reconnaît qu'une rémunération adéquate est indispensable pour assurer l'honnêteté de l'administration publique. Le débat sur l'importance des salaires dans la lutte contre la corruption fait ressortir les arguments suivants :

- Plus les salaires relatifs du secteur public sont élevés, plus les fonctionnaires risquent gros s'ils sont reconnus coupables de corruption. Dans ce cas, ils sont généralement évincés de la fonction publique et contraints de travailler dans le secteur privé.
- Dans la fonction publique, des salaires peu élevés n'attirent que des candidats incompetents, voire malhonnêtes, qui contribuent donc à rendre l'administration inefficace et peu transparente.
- Lorsque les postes de la fonction publique sont moins bien payés que d'autres emplois similaires, le coût moral de la corruption diminue. Des fonctionnaires mal payés considéreront en effet moins qu'il est répréhensible d'accepter des pots-de-vin que des fonctionnaires touchant un salaire correct.

La plupart des chercheurs s'accordent à penser que l'augmentation des salaires est une condition nécessaire, mais insuffisante, pour réduire la corruption. D'après Rafael Di Tella, augmenter les salaires est avant tout possible aux plus bas niveaux de la hiérarchie. Si la subsistance des employés est assurée, de hauts salaires n'empêcheront la corruption que si les fonctionnaires sont soumis à des contrôles.

Dans une étude réalisée à Buenos Aires, Di Tella et Schargrotsky confirment que les audits doivent impérativement être effectués fréquemment pour garantir l'efficacité des politiques salariales de lutte contre la corruption. La difficulté principale à ce sujet consiste à maintenir un rythme de contrôle soutenu sur le long terme. Pour un nouveau gouvernement, il peut être positif d'exposer les actes de corruption au grand jour, mais cela peut à terme devenir préjudiciable, car révélateur d'échecs et de mauvaise gestion des finances publiques.

Les personnes interrogées considèrent toutes le faible niveau des salaires et les retards dans le paiement des salaires comme les causes principales de la corruption. D'autres facteurs sont toutefois mis en cause, comme le besoin des hommes politiques nouvellement élus de couvrir leurs frais de campagne et le fait que certains n'hésitent pas à tirer profit de situations d'insécurité. Les évaluations des participants ont également fait ressortir une certaine tolérance très difficile à briser vis-à-vis de la corruption. Ainsi, ceux qui financent la construction de leurs maisons par des fonds détournés sont considérés comme des gens ayant réussi, ceux qui agrémentent leurs maigres revenus de menus pots-de-vin s'attirent une certaine compassion, ou encore, l'emploi des ressources de l'Etat telles que les véhicules de fonction à des fins personnelles semble normal et n'est pas considéré comme une infraction.

*Inspection du gouvernement ougandais*

*Deuxième étude sur l'intégrité nationale, Rapport final mars 2003*

([http://www.igg.go.ug/pdfs/Final\\_Integrity\\_Report.pdf](http://www.igg.go.ug/pdfs/Final_Integrity_Report.pdf))

Daniel Kaufman ainsi que plusieurs de ses collègues de l'Institut de la Banque mondiale relativisent toutefois l'importance des salaires dans la lutte contre la corruption. Ils argumentent en effet que les travaux réalisés jusqu'à présent ont peut-être trop valorisé certaines variables conventionnelles de la gestion du secteur public, telles que les salaires des fonctionnaires, l'application interne des règles, etc., et considèrent que des variables externes comme l'implication d'acteurs extérieurs (participation et surveillance du public) et la transparence devraient être davantage prises en compte.

Les études réalisées dans les secteurs de la santé et de l'éducation sur la question de l'absentéisme des fonctionnaires tendent également à remettre en cause la portée de l'augmentation des salaires pour combattre le problème, et promeuvent plutôt d'autres éléments tels que a) des inspections plus fréquentes, b) l'amélioration des conditions de travail et c) l'application de mesures favorisant l'accessibilité, comme des logements de proximité ou un bon réseau de transports.

Le rapport sur les « Politiques salariales en Afrique subsaharienne » ajoute une dimension supplémentaire à la question. « Si elles ne s'inscrivent pas dans le contexte politique du pays, les solutions techniques aux politiques salariales de la fonction publique ne peuvent être viables ». Il conviendra donc que les bailleurs tiennent compte des facteurs suivants :

- La volonté politique par rapport à la faisabilité politique
- Les priorités politiques
- Les syndicats en tant que parties prenantes
- Les bailleurs en tant qu'acteurs politiques.

Les débats ont mis en avant le fait que les bailleurs devaient veiller à mieux observer leurs préférences, leurs politiques et leurs influences sur le caractère des réformes salariales. La modalité d'assistance des bailleurs la plus critiquée est l'instauration d'Unités de mise en œuvre des projets (Project Implementation Units, PIU). Les fonctionnaires des PIU ont généralement des salaires beaucoup plus élevés que leurs collègues, ce qui peut susciter un certain mécontentement et saper le moral de ces derniers.

Le Rapport de 2004 sur le développement dans le monde fait également allusion à ce problème : « Les défenseurs des unités de mise en œuvre des projets reconnaissent que les dispositions prises par les bailleurs peuvent saper le renforcement des capacités locales, fausser les salaires et fragiliser l'entente entre les responsables politiques et l'organisation pourvoyeuse. » Le fait que les PIU, parce qu'elles démotivent le personnel, engendrent de la corruption, dépend sans doute de la situation de chaque pays et du déroulement de chaque projet.

Les problèmes dans le secteur de l'éducation

### *Des salaires insuffisants*

Le faible niveau des salaires dans le secteur de l'éducation favoriserait les actes de corruption suivants :

Niveau	Type de comportement
Ministère central	Demande de paiement pour des services normalement gratuits Pots-de-vin / dessous-de-table Vente/fuite des sujets d'examen
Région / quartier	Vente de matériel / livres / fournitures (repas) scolaires
Ecole	Enseignants fantômes Détournement des frais de scolarité et autres contributions financières Imposition de frais non autorisés Vente de sujets d'examen
Salle de classe	Vente des fournitures scolaires Vente des notes Cours particuliers Absentéisme

La plupart des observateurs reconnaissent la vente des notes ou l'imposition de cours particuliers obligatoires et payants comme des actes de corruption – une corruption tolérée malgré tout, car indispensable à la survie des travailleurs de l'éducation. Certains peuvent même l'interpréter comme une réponse raisonnable d'adaptation à une situation difficile. Elle est même parfois tolérée par le gouvernement lui-même, qui la considère comme le seul moyen de maintenir l'effectif d'enseignants et la qualité de l'enseignement.

Du fait de leurs contraintes budgétaires, de nombreux pays en développement ne peuvent se permettre d'augmenter les salaires des enseignants. En outre, cette mesure pourrait ne pas suffire à briser le cercle vicieux :

***Bas salaires > manque de motivation > corruption et système éducatif défaillant.***

D'autres éléments doivent également être pris en compte, comme par exemple la responsabilité sociale, la réalisation personnelle, ou encore l'accès à la formation, les supports pédagogiques, la satisfaction professionnelle et le prestige.

Par ailleurs, une mauvaise utilisation des ressources peut encore venir alourdir les contraintes budgétaires des gouvernements. Le Rapport sur le développement dans le monde mentionne que les pays en développement consacrent une part trop grande de leur budget d'éducation à l'enseignement supérieur. Un autre problème relève du fait que même à des niveaux très bas, les coûts salariaux dépassent tous les autres postes. Un grand nombre de pays consacrent en effet plus de 90 % du budget de l'éducation nationale aux salaires.

Le rapport signale également certaines études empiriques qui ont permis de démontrer que l'augmentation des salaires des enseignants avait peu, voire aucune influence sur la qualité de l'enseignement. Cela n'est pas directement lié à la corruption, mais s'explique plutôt par la faiblesse du budget consacré au matériel pédagogique et/ou à l'amélioration des établissements d'enseignement.

Lorsqu'on leur demande s'ils aiment l'école primaire, les enfants qui viennent régulièrement en classe répondent généralement « oui ». Mais leur regard s'assombrit lorsqu'ils évoquent « l'argent demandé chaque jour pour des choses invisibles » en échange de l'enseignement.

*CIET International*

Résoudre le problème des salaires et de la corruption dans le secteur de l'éducation exige de tenir compte de chacune des parties prenantes – enseignants, élèves et parents compris. Peu d'études existent sur la satisfaction professionnelle des enseignants dans les pays en développement, mais l'on sait que la profession attire les gens pour l'autonomie du poste, la sécurité de l'emploi et le respect qu'inspire le métier. Parallèlement aux débats sur la question des salaires, il pourrait donc être utile d'impliquer les enseignants dans la lutte contre la corruption par le biais de leurs syndicats et codes de conduite professionnels.

L'internationale de l'éducation (IE), par exemple, Fédération syndicale mondiale, compte plus de 300 organisations membres dans 159 pays. Au total, elle représente 26 millions d'enseignants et de professionnels de l'éducation. A l'occasion de son quatrième Congrès mondial, qui s'est tenu à Porto Alegre, au Brésil, en juillet 2004, l'IE a élaboré un projet de résolution sur le rôle de l'éducation dans la lutte contre la mauvaise gestion et la corruption :

... Considère que la lutte contre la corruption parmi les enseignants, les chefs d'établissement et le personnel de l'éducation en général ne pourra être efficace si ces derniers ne disposent pas de salaires leur permettant de vivre décemment de leur emploi régulier ; Considère que la mauvaise gestion et la corruption dans le secteur de l'éducation peuvent être éradiquées ou fortement réduites par le biais d'un véritable dialogue social impliquant en particulier les syndicats des enseignants et des parents...

*Internationale de l'Education*

*Projet de résolution sur le Rôle de l'éducation dans la lutte contre la mauvaise gestion et la corruption, Proposé par le directoire, juillet 2004*

### ***La fraude universitaire***

Dans les pays en développement, les examens sont fondamentaux pour la sélection des étudiants qui intégreront le système éducatif. Dans certains pays, ils sont pourtant entachés de corruption : des groupes aussi bien que des individus s'adonnent à des fraudes pour en tirer des gains financiers. D'après l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ), la fraude universitaire est un phénomène en expansion partout dans le monde. Les études réalisées sur la question sont surtout consacrées au rôle des étudiants, et si elles indiquent que la première cause de la fraude universitaire reste la cupidité, elles mentionnent rarement la question des salaires.

Quelques exemples de projets et les enseignements à en tirer

Les bailleurs ont abordé la question des salaires selon différents angles : tout d'abord, en soutenant les réformes de la fonction publique, puis en finançant directement les programmes de réformes salariales et certains ministères clés. La base de données projets de U4 contient le détail du soutien de l'association à ces programmes. Nous présenterons ci-dessous une sélection de projets de réformes générales de la fonction publique :

- [Réforme de la fonction publique et compression des dépenses publiques](#), DFID, 2000, au Kenya, inclut une étude sur la politique salariale. Le gouvernement souhaite maintenant recentrer la réforme de la fonction publique et en accélérer la mise en œuvre afin de mieux contrôler les charges salariales, d'améliorer la balance des paiements entre exploitation et dépenses de maintenance et de perfectionner la prestation des services fournis. Il concevra donc une stratégie de moyen terme qui lui permettra à la fois de maîtriser le futur effectif de la fonction publique, de définir des cibles réalistes et abordables de charges salariales et de réforme salariale, de se concentrer sur les fonctions prioritaires et de se désinvestir ou de supprimer les activités secondaires et redondantes, d'améliorer les performances et de renforcer les capacités du personnel pour optimiser les prestations de services ([Base de données projets U4](#)).
- [Projet de gestion du personnel et de contrôle des effectifs](#), DFID, 2000-2003, en Zambie, vise à limiter les opportunités de corruption et à dégager des ressources courantes pour dynamiser les budgets d'exploitation.
- [Réforme de la fonction publique ougandaise 2002](#), DFID, 2002-2003. Le projet a permis de rationaliser les structures salariales, de monétiser les indemnités et d'accroître les salaires de près de 100 %.
- [Projet de systèmes d'information et de contrôle du personnel, phase 2](#), DFID, 1988-2003, en Tanzanie. L'objectif de ce projet est de générer des économies pour optimiser la masse salariale et améliorer les prestations de services publics.

### *Quelques exemples de soutien des bailleurs au secteur de l'éducation en lien avec les salaires et la corruption :*

- Intégration de Voix d'enseignants à la campagne l'Education pour tous au Cambodge : Le statut des enseignants, le dialogue social et le secteur de l'éducation (Rapport de l'OIT commandé par Pact Cambodia, janvier 2004).

Ce rapport a été commissionné par le Programme d'activités sectorielles de l'OIT pour évaluer le statut des enseignants et le dialogue social au Cambodge dans le cadre du programme d'Education pour tous. Les principaux problèmes identifiés dans la mise en œuvre du programme gouvernemental d'éducation sont la lenteur du déblocage des fonds, le manque de fiabilité des informations, la corruption, un quota élevé d'élèves par enseignant, l'absence de forum de résolution des plaintes, la peur de sanctions en cas de refus de mutation dans des régions isolées et enfin, l'insuffisance des salaires. Le rapport conclut qu'en collaborant avec les enseignants par le biais d'un dialogue social, le gouvernement stimulerait l'implication et le soutien de ces derniers vis-à-vis des objectifs ambitieux visés dans le secteur de l'éducation. Il conviendrait donc de conforter la légitimité des organisations d'enseignants par le biais d'un programme en faveur des droits de base de ces derniers.

Fitri, son mari et leurs deux enfants vivent dans la pièce unique de leur hutte. Son mari gagne tout juste de quoi nourrir sa famille, qui ne peut se permettre aucune dépense supplémentaire. En cas de besoin, Fitri doit emprunter de l'argent auprès de l'association de quartier. A l'école primaire de sa fille aînée, la remise des bulletins scolaires était prévue le 21 juin 2001. Fitri avait attendu ce jour avec impatience, mais lorsqu'elle arriva à l'école, la maîtresse l'informa que le père d'un élève était décédé et que les autres parents allaient devoir soutenir financièrement l'enfant. Elle exigea donc qu'on lui remettre 20 000 rupiahs (soit environ 2 dollars EU) en échange de chaque carnet de notes.

Perplexe, Fitri alla demander des explications au bureau du directeur. Ce dernier reconnut qu'aucun parent n'était mort mais refusa de la dispenser de payer, argumentant qu'il ne se mêlait pas des affaires de l'enseignante. Fitri n'eut donc pas d'autre choix que de revenir vers la maîtresse. A contrecœur, elle lui tendit 10 000 rupiahs, expliquant qu'elle ne pouvait donner plus car son mari n'avait pas encore reçu son salaire. L'enseignante arracha l'argent des mains de Fitri, mais refusa de lui remettre le bulletin de notes. Fitri lui donna 5 000 rupiahs supplémentaires pour des "frais de crayons". La maîtresse accepta alors de lui donner le carnet de notes, avec un sourire qui frustra et irrita Fitri encore davantage.

*Teggemann, Stefanie*

*The poor speak up: corruption stories from Indonesia*

*Dans Rapport sur la corruption dans le monde 2003, page 143.*

## 7. La transparence budgétaire

Dans le document Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE, la transparence budgétaire est définie comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires. »

La transparence budgétaire dans le secteur de l'éducation doit être considérée dans le contexte plus large de la réforme du secteur public. Peu d'études et d'outils relatifs à la transparence budgétaire sont consacrés exclusivement au secteur de l'éducation. Nous nous baserons donc sur les études et les outils du secteur social en général.



## La transparence – une condition sine qua non à la participation du public et à la redevabilité

Assurer l'éducation primaire pour tous d'ici à 2015 constitue le second Objectif du millénaire pour le développement. Les donateurs se sont engagés à soutenir cet objectif et les pays bénéficiaires d'aide l'ont intégré à leurs Stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté (SRP). Les bailleurs étrangers contribuent actuellement à l'éducation de base à hauteur de 1,5 milliard de dollars EU par an. Par exemple, en Ouganda, en 2003, près de la moitié des financements alloués au Fonds d'action contre la pauvreté (Poverty Action Fund – PAF, constitué, entre autres, de subventions aux Pays pauvres très endettés – PPTE) étaient destinés à l'éducation primaire. Dans la plupart des pays, le budget de l'éducation représente actuellement le principal (ou le second) poste de dépenses publiques.

Mais ces fonds sont-ils dépensés comme prévu ? La disparition de parts importantes des ressources allouées ne menace-t-elle pas sérieusement les objectifs visés en matière d'éducation ?

Des procédures budgétaires opaques, des activités hors budget (c'est-à-dire non financées par le budget officiel), des systèmes de dépenses fragiles et mal gérés et l'absence de contrôle public sont autant d'opportunités de corruption. Sans obligation de rendre des comptes sur les dépenses publiques en matière d'éducation, les ressources disparaissent. La qualité de l'enseignement s'en ressent. Les étudiants abandonnent l'école et, s'ils restent, n'apprennent pas grand-chose.

Une société ouverte et démocratique repose sur l'information des citoyens, la participation du public et la transparence des procédures de gouvernance.

La transparence est un vecteur important de participation et de contrôle démocratique des procédures budgétaires. Elle permet aux citoyens impliqués et bien informés d'intervenir dans les procédures budgétaires et de contrôler si les politiques et les engagements du gouvernement se traduisent bien par des actions.

Les parents qui ignorent que le gouvernement subventionne l'achat des manuels de leurs enfants sont moins susceptibles de demander des comptes aux fonctionnaires de l'éducation nationale que les parents qui en ont été informés.

## Les critères de transparence

En matière de transparence budgétaire, il existe des réglementations nationales et internationales, qui s'appliquent aussi bien au secteur de l'éducation qu'aux autres secteurs publics. Ces dernières années, de nombreux pays en développement et en transition ont légiféré et, dans une moindre mesure, permis, une meilleure disponibilité des informations relatives au budget.

[Le Code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence budgétaire](#), élaboré lors de l'effondrement du système financier asiatique et adopté en 1998, fournit un cadre cohérent à l'évaluation de la transparence des finances publiques, à l'identification des priorités de réforme et au suivi des progrès réalisés. Il définit :

1. la clarté des rôles et responsabilités dans les finances publiques,
2. la diffusion des informations au grand public,
3. la transparence dans la préparation, l'exécution et le reporting budgétaire, et
4. des garanties indépendantes d'intégrité (audits extérieurs).

Le FMI publie également des rapports nationaux sur la transparence budgétaire (intitulés « Rapports sur le respect des normes et codes », RRNC) dans lesquels il évalue la conformité de chaque pays aux codes qu'il édicte. L'OCDE a élaboré un document appelé « Transparence budgétaire – Les meilleures

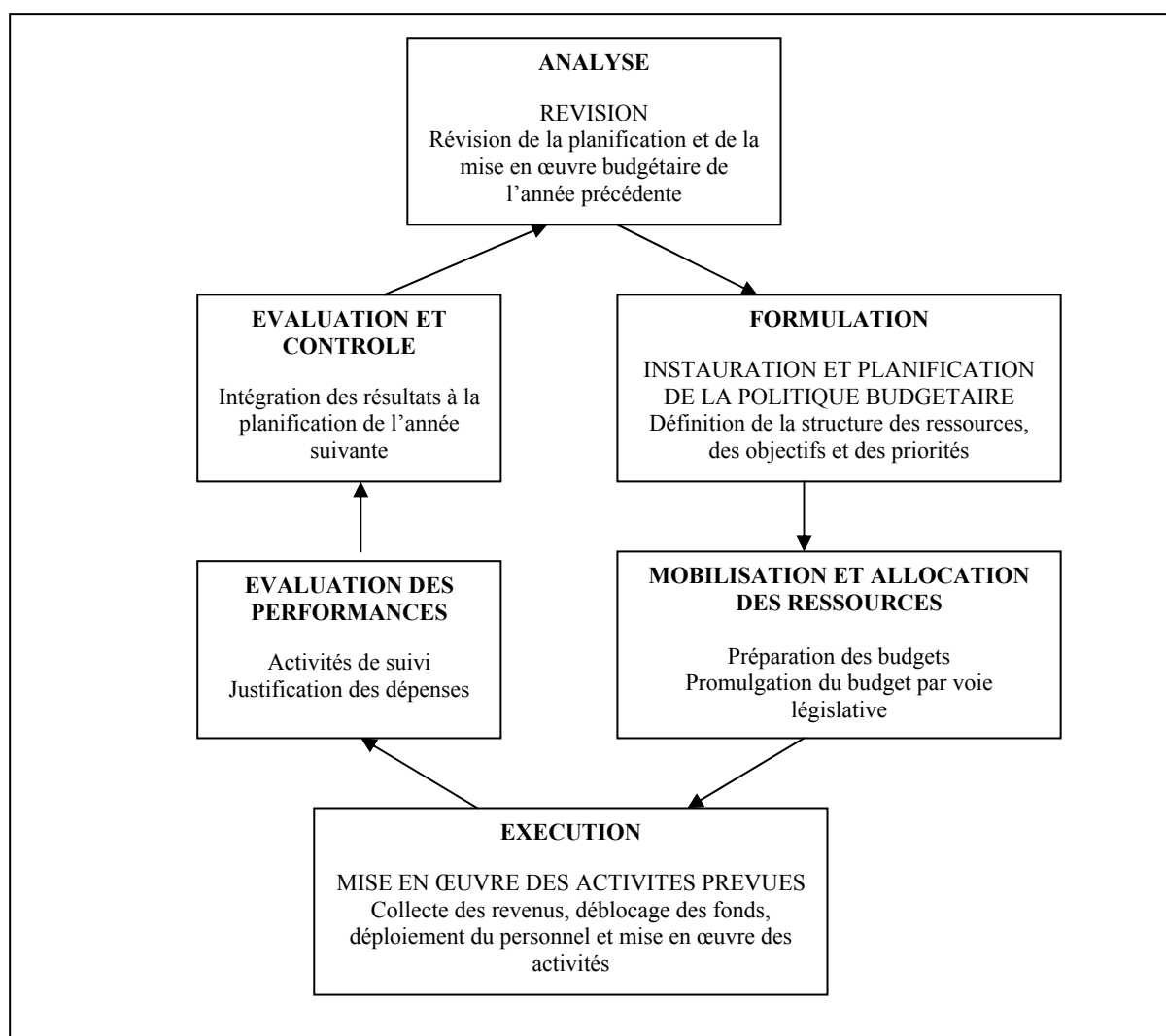
pratiques de l'OCDE » (2001) qui constitue également une référence pour l'évaluation des performances gouvernementales. Au niveau national, certains pays ont promulgué des réglementations spécifiques en matière de transparence budgétaire.

Les situations propices à la corruption au cours de la procédure budgétaire

### *1. Le cycle budgétaire*

Pour bien comprendre les différentes étapes du cycle budgétaire, il est préférable de décomposer la procédure budgétaire en différentes phases :

1. Le cycle s'ouvre sur la perspective du gouvernement, qui présente une analyse de l'année budgétaire précédente, fixe les priorités et dresse une estimation de ses revenus.
2. Vient ensuite la formulation du budget du gouvernement, au cours de laquelle la structure des ressources, les objectifs et les priorités sont définis.
3. Après promulgation par voie législative, le budget est exécuté (ou mis en œuvre) pendant l'année budgétaire : les revenus sont collectés, les fonds débloqués, le personnel déployé et les activités prévues sont mises en œuvre.
4. Le cycle budgétaire s'achève sur le contrôle et l'évaluation des étapes accomplies : justification des dépenses, évaluation de la réalisation des objectifs et remise des conclusions des institutions chargées des contrôles des comptes au pouvoir législatif. Les informations qu'elles auront transmises serviront à l'analyse et à la formulation du budget de l'année suivante. Le schéma qui suit illustre les différentes phases du cycle budgétaire.



## 2. La formulation du budget

Le budget est le principal instrument politique du gouvernement. Pourtant, on constate souvent que les objectifs et les priorités politiques ne trouvent pas leur expression dans les budgets annuels. Par exemple, alors que le gouvernement s'engage vis-à-vis de l'objectif d'éducation primaire pour tous, des secteurs tels que la défense et les grands projets d'infrastructure reçoivent souvent la plus grande part du budget parce qu'ils fournissent plus d'occasions de dessous-de-table et de profits aux politiciens. Les procédures de révision budgétaire sont également susceptibles d'être faussées : le budget de l'éducation (intégré au secteur social) est généralement plus sujet à des revirements de décisions d'allocation budgétaire que, par exemple, les paiements des intérêts et les programmes très politisés. Les thématiques dites prioritaires sont souvent les premières qui se voient retirer des financements, tandis que d'autres, comme les logements d'Etat et la défense, reçoivent systématiquement le montant prévu.

Ensuite, les revirements de décisions et les changements vis-à-vis du budget de l'éducation (suite à des actes de corruption) affectent fréquemment les dépenses non salariales, comme celles qui concernent le matériel pédagogique et l'entretien des écoles. A l'inverse, les salaires, qui représentent en moyenne 80 % du budget global consacré à l'éducation, sont moins menacés de coupes budgétaires. Si un Etat a peu de chances de pouvoir réduire ses dépenses salariales, il est évident qu'une pénurie de manuels et de fournitures scolaires et que des infrastructures scolaires mal entretenues tendront à dissuader les parents d'envoyer leurs enfants à l'école et auront un impact négatif sur le taux d'inscriptions.

Troisièmement, au sein même du budget de l'éducation, des distorsions peuvent se produire entre les différents sous secteurs de l'éducation. Des financements disproportionnés peuvent être alloués à l'éducation postérieure à l'école primaire, qui s'avère plus onéreuse que l'enseignement primaire et bénéficie à l'élite. L'essentiel du budget devrait pourtant être alloué à l'éducation primaire, notamment en vue de la réalisation de l'objectif d'éducation pour tous.

Par ailleurs, les budgets sont fréquemment élaborés à partir d'estimations peu réalistes, qui sur ou sous-estiment les recettes fiscales. Il est donc très difficile de comprendre une proposition de budget et d'intervenir sur le sujet. Quoi qu'il en soit, effectuer une analyse complète du budget exigera d'étudier à la fois les recettes et les dépenses qui le composent. Les distorsions et manipulations budgétaires observées peuvent constituer des actes de corruption en ce qu'elles favorisent l'élite politique et économique d'un pays.

Un autre problème dans la procédure de formulation du budget réside dans le fait qu'une part importante des ressources n'apparaît pas dans le budget : elles sont hors budget. Bien souvent, cela s'explique par le manque de confiance des bailleurs vis-à-vis du système national de gestion financière et par la concurrence que ces derniers se livrent entre eux pour leurs projets. Par conséquent, des postes substantiels de dépenses d'éducation peuvent tout simplement ne pas apparaître dans le budget du gouvernement. Les ministères de l'éducation peuvent également préférer ne pas publier les subventions que les bailleurs accordent aux projets ou les fonds générés en interne, par crainte de se voir accorder moins de fonds gouvernementaux. Si les activités hors budget peuvent faciliter la comptabilité des donateurs, elles sont préjudiciables à la culture de transparence des pays, car elles créent des systèmes parallèles opaques qui compliquent fortement l'analyse budgétaire et le suivi des dépenses.

Il est très difficile d'élaborer un budget à la fois sain et réaliste. L'imprévisibilité des recettes, notamment, est un facteur capital dans le contexte de l'aide au développement. La planification des budgets de l'éducation, en tant qu'exercice de long terme, doit se baser sur les projections saines et réalistes.

### *3. L'exécution et l'évaluation du budget*

Une fois que le pouvoir législatif a approuvé le budget, le pouvoir exécutif doit s'assurer qu'il est exécuté conformément à ce qui a été officiellement promulgué. Dans nombre de pays, le système de gestion budgétaire est cependant si précaire que l'exécutif n'a aucun moyen de contrôler efficacement les dépenses effectuées. Bien souvent, le système de contrôle comptable et budgétaire est si défectueux qu'il est presque impossible de contrôler les dépenses, même pour les fonctionnaires de l'éducation autorisés. Les informations financières relatives aux dépenses sont fréquemment remises en retard, et s'avèrent souvent incompréhensibles et erronées. Pour évaluer la proportion des ressources publiques qui parvient bien jusqu'aux écoles, les chercheurs doivent généralement mener des études de terrain – le système national de gestion ne produit ou ne fournit tout simplement pas ce type d'informations. Les données les plus basiques sont souvent inexistantes, et celles qui sont publiées sont souvent parasitées par des problèmes de délais, d'accessibilité et de fréquence. Dans de nombreux pays, du fait du manque d'accès à des informations budgétaires fiables, il est pratiquement impossible de vérifier les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation.

En Azerbaïdjan, [...] le budget est publié dès que le parlement l'a accepté. Il n'est toutefois imprimé qu'en nombre limité, et n'est consultable qu'auprès du Ministère du Développement économique, et seulement à la capitale. Ces documents, qui contiennent essentiellement des chiffres très difficiles à interpréter, ne sont généralement pas accessibles aux citoyens ordinaires. [...] (P)our obtenir de vraies données, il est indispensable d'avoir des contacts au sein des ministères, d'être pistonné.

*Oxfam, 2004*

Dans la pratique, les budgets ne sont pas toujours exécutés conformément aux prévisions. Les financements entérinés ne sont pas systématiquement respectés, de même que les fonds autorisés ne sont pas toujours dépensés comme prévu. Ces pratiques ne relèvent pas nécessairement de la corruption. Toutefois, si, par exemple, les voyages à l'étranger de hauts fonctionnaires dépassent largement le budget, alors que les dépenses courantes, par exemple pour les fournitures, ne sont pas assurées, on peut alors supposer qu'il s'agit de corruption desdits hauts fonctionnaires. En conséquence de quoi, les enfants devront se passer de manuels scolaires et les écoles manqueront probablement de fournitures.

En fin d'année budgétaire, le public (et le pouvoir législatif représentant le public) devrait être en mesure d'évaluer si les ressources publiques ont été dépensées à bon escient. Une fois de plus, les retards de transmission d'informations et l'inaccessibilité des données entravent cette procédure. Et même lorsque les données et statistiques sont disponibles en temps et en heure, elles s'avèrent souvent inappropriées, erronées et organisées d'une manière telle (par exemple, agrégées) que les lecteurs ne peuvent en tirer aucune conclusion.

Par ailleurs, le manque d'indépendance des institutions de contrôle telles que les cours des comptes et les commissions parlementaires du budget est susceptible d'avoir un impact sur la qualité des rapports d'audit, et compliquera donc la tâche d'évaluation du budget par le public.

### Les mesures en faveur de la transparence budgétaire

De toute évidence, si le budget était ouvert à un contrôle législatif public et opérant, les possibilités d'écart des décisions politiques et de changements dans les allocations budgétaires seraient limitées. Il y aurait probablement moins de déviations entre les différents sous-secteurs, et l'élite dirigeante aurait moins la possibilité de manipuler le budget. Si elle n'est pas un but en soi, la transparence budgétaire est cependant une condition sine qua non à la participation du public et à la redevabilité des dirigeants : un budget qui n'est pas à la fois transparent, accessible et fiable ne peut être correctement analysé. De même, il est impossible d'effectuer un suivi approfondi de son exécution et d'en évaluer les résultats. Il existe cependant tout un éventail de mesures et d'outils destinés à améliorer la transparence budgétaire ; la plupart d'entre eux promeuvent la transparence non seulement dans la planification du budget de l'éducation et les dépenses du secteur, mais également dans tous les autres secteurs sociaux.

#### *1. Éviter les activités hors budget*

La présentation du budget doit faire apparaître l'intégralité de la situation financière du gouvernement. De nombreux pays en développement ont perdu le contrôle de leurs finances à cause de la séparation des données relatives à l'exécution du budget des autres données financières, et/ou de l'existence de rapports ad hoc d'exécution budgétaire, extérieurs au système comptable.

Les bailleurs devraient être conscients qu'il est préférable d'éviter les programmes hors budget. Leurs pratiques d'aide peuvent en effet fausser les procédures budgétaires et altérer la transparence du gouvernement, par exemple s'ils fournissent directement les manuels scolaires aux écoles et court-circuitent ainsi les systèmes et procédures du gouvernement. D'autres activités hors budget peuvent être également créées si, du côté des recettes par exemple, le produit des ressources naturelles n'est pas intégré au budget.

Jusqu'à récemment, le soutien des bailleurs prenait essentiellement la forme de projets. Les gouvernements n'avaient donc pas connaissance des montants exacts dépensés. [...] Rares sont les bailleurs bilatéraux qui financent les dépenses courantes ; l'aide est souvent destinée aux projets d'infrastructures, au détriment des frais courants (par exemple, de nombreuses salles de classe, mais pas assez d'enseignants ou de manuels). Parfois, les bailleurs décident de financer certaines régions du pays, ce qui peut entraîner une distribution inégale des services (ou même des doublons) et donner lieu à des projets coûteux et peu viables. [...] La nature irrégulière et imprévisible des déboursements des bailleurs peut provoquer une certaine instabilité budgétaire et entraîner une concentration des dépenses au mauvais moment.

*Oxfam/TENMET (2003)*

## ***2. La coordination des bailleurs***

Il est fondamental que les bailleurs coordonnent leurs actions, en particulier pendant la phase de formulation du budget. De nombreux pays ont institutionnalisé la coordination des bailleurs. Ainsi, par exemple, le Fonds ougandais d'action contre la pauvreté prévoit que toutes les dépenses soient publiées et que la mise en œuvre des activités soit examinée lors des réunions trimestrielles des bailleurs et des représentants des ministères. ONG et médias y sont également invités, de manière à informer le public et à l'encourager à demander des comptes sur les dépenses publiques.

## ***3. Des systèmes sains de gestion du budget et des dépenses***

Le système budgétaire devrait être conçu de manière à être transparent et ouvert à une surveillance publique. Dans le contexte des Stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP), de nombreux pays en développement mettent actuellement en place des systèmes améliorés de gestion des dépenses publiques. Ces systèmes font partie d'un ensemble global de réformes, regroupant à la fois des réformes macroéconomiques et budgétaires, des réformes de la fonction publique et une transformation des structures juridiques et réglementaires, le tout souvent imposé comme condition aux prêts et allègements de dette du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.

Sur la base d'un consensus entre bailleurs et gouvernement, les SRP définissent les priorités de long terme pour le secteur de l'éducation. Elles ont notamment la particularité d'être étroitement liées aux Objectifs du millénaire, y compris à l'objectif d'éducation pour tous d'ici à 2015. La méthode de « Gestion des dépenses publiques » (GDP) privilégiée par les organismes multilatéraux vise à instaurer un système budgétaire sain, propice, entre autres, à la réalisation des objectifs d'éducation pour tous.

De manière générale, il conviendrait que gouvernements et bailleurs collaborent dans la mise en œuvre d'un programme unique de dépenses, qui établirait un ordre de priorité dans l'utilisation de chaque source de financement pour les dépenses publiques, dans tous les secteurs. Cette stratégie de moyen terme (3-5 ans) doit couvrir toutes les sources de financement et permettre de faire le lien entre les fonds alloués au budget et les objectifs convenus. De leur côté, les bailleurs doivent apporter un soutien budgétaire flexible au programme de réformes politiques prédéfini plutôt qu'aux projets individuels de leur choix.

## ***4. Rendre l'information accessible au public***

La GDP est souvent associée aux méthodes de planification budgétaire que sont les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Ces derniers visent à consolider l'enchaînement entre la planification, l'élaboration des politiques et le budget, dès le début du cycle budgétaire. Ils permettent par ailleurs une allocation efficace des ressources du gouvernement et des bailleurs en fonction des différentes priorités, une réduction du déséquilibre entre les demandes illimitées et les ressources

limitées et enfin, des réajustements réguliers. Bien évidemment, plus un pays dépend de l'assistance des bailleurs, plus ces derniers devront veiller à la prévisibilité de leurs subventions au secteur de l'éducation. C'est une condition indispensable à la planification adéquate de budget.

Généralement, l'instauration d'un CDMT est précédée d'une Revue des dépenses publiques (RDP), méthodologie essentiellement utilisée par la Banque mondiale, mais également par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et différents bailleurs pour évaluer l'allocation et la gestion des dépenses publiques dans une région ou un secteur national donné. La RDP fournit une base pour la planification et la mise en œuvre d'une réforme budgétaire ainsi que pour l'édification d'un système de gestion des dépenses à la fois efficace et équitable.

Le système budgétaire devrait être conçu de manière à « produire » des informations détaillées, publiées au moment opportun, d'une part à l'intention de l'administration du secteur de l'éducation, et d'autre part à celle de tous les « utilisateurs » des services d'éducation : parents, étudiants, enseignants et chefs d'établissement. A cet effet, les technologies de communication (systèmes intégrés de gestion financière) peuvent être de précieux outils. L'enregistrement électronique de toutes les transactions (recettes et dépenses) effectuées par les services exécutifs peut contribuer à éviter des dépenses sans autorisation préalable ni justification satisfaisante. Au Pérou, par exemple, un portail Internet sur la transparence fiscale (SIAF-SP en espagnol) permet un libre accès à des informations extrêmement détaillées sur le budget et son exécution depuis 1999.

En menant des campagnes d'information proactives au moment opportun, le gouvernement ou la société civile peuvent susciter l'intérêt du public vis-à-vis de la supervision des dépenses dans le secteur de l'éducation et donc éviter la déperdition de fonds. Prendre des mesures aussi simples et bon marché que de placer les informations d'ordre budgétaire sur les panneaux d'affichage ou les portes des écoles peut sérieusement améliorer la prévention de la corruption.

### *Les Enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP)*

En 1998, une enquête sur les dépenses publiques dans l'enseignement primaire en Ouganda révéla qu'au début des années 1990, moins d'un tiers des dépenses publiques non salariales prévues parvenait aux écoles et que la majeure partie des ressources non salariales était retenue et utilisée par les pouvoirs publics locaux.

Les fonds disparaissaient sans même que les écoles ne puissent les réclamer aux pouvoirs publics locaux, puisqu'elles n'étaient pas informées de leur existence. L'enquête aurait pu être oubliée, mais sous la pression des ONG, le gouvernement ougandais lança une vaste campagne d'information du public : les transferts mensuels de subventions non salariales aux pouvoirs publics locaux furent publiés dans les journaux et diffusés à la radio.

Ecoles primaires et administrations locales durent afficher publiquement toutes leurs entrées de capitaux. Il en résulta une baisse drastique des déperditions de fonds : alors qu'en 1995, sur un dollar EU dépensé par le gouvernement central en frais non salariaux pour l'éducation, seuls 20 cents parvenaient aux écoles, ce chiffre avait atteint 80 % en 2001.

### *Le soutien aux Enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) – Sierra Leone (DFID)*

L'Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) est un nouvel outil de plus en plus utilisé pour analyser les flux de financements et de matériels provenant du gouvernement central vers les organismes de services tels que les écoles et les centres médicaux. En Sierra Leone, le Service de Politiques économiques et de recherches du Ministère des Finances instaura en 2001 une Equipe ESDP chargée de superviser la conception et l'utilisation de ce nouvel outil d'enquête. A ce jour, l'équipe a réalisé deux enquêtes couvrant les dépenses semestrielles de 2001 dans le secteur de la sécurité, de l'éducation, de la santé, de l'eau et des systèmes sanitaires, de l'agriculture, de l'aide sociale, du développement rural et des pouvoirs publics locaux. L'enquête fut menée dans 72 chefferies et 10 circonscriptions, dans des zones alors considérées comme sûres. Une « ESDP pilote » et une Enquête de base sur la prestation des services furent réalisées en 2000, mais leurs résultats n'ont jamais été officiellement publiés.

## *5. Vulgariser le budget*

A ma grande surprise, j'ai trouvé les budgets gouvernemental et municipal fascinants. Ce ne sont pas que des chiffres. Ils révèlent l'intention exprimée du gouvernement, ses politiques et l'allocation de ses ressources financières, qui créent des régions et des groupes riches ou pauvres au sein de l'Etat. [...] Les données budgétaires expriment quantité d'informations. Une personne un peu exercée à l'analyse budgétaire peut y découvrir les priorités cachées du gouvernement.

*M.D. Misha, Directeur de DISHA, Guide IBP (2000)*

Comprendre et analyser un budget n'est pas à la portée de tous. Pourtant, pour pouvoir exiger des comptes aux écoles et à l'administration du secteur de l'éducation, les parents et les étudiants, ainsi que la société civile de manière générale, doivent être en mesure de déchiffrer un budget. La transparence budgétaire n'a de sens que s'il existe une large base d'observateurs bien informés. De même, le pouvoir législatif sera plus à même de superviser efficacement la procédure budgétaire si le grand public montre un intérêt réel envers la question. Les médias et les ONG jouent à cet effet un rôle particulièrement important, en ce qu'il leur incombe de générer l'intérêt du public et d'instaurer un débat instructif autour du budget. Pour inciter les citoyens à s'engager dans la procédure budgétaire, il



est avant tout indispensable de les former sur la question. Au cours de ces dernières années, de nombreuses ONG se sont spécialisées dans l'analyse budgétaire, et proposent aujourd'hui des formations aux autres organisations de la société civile.

### *Les formations à l'analyse budgétaire*

- [Cours du Centre](#) parlementaire canadien sur la procédure budgétaire, à l'intention des parlementaires.
- [Cours de l'organisation International Budget Project](#) (IBP).
- Formation de la Banque mondiale, dans le cadre de son programme d'aide et de coopération avec la société civile.
- [L'Institut d'études socio-économiques](#) (INESC) au Brésil.
- CIDE, institution mexicaine de réflexion et de formation qui propose une formation complète d'analyse budgétaire aux membres du Congrès, aux parlementaires, aux journalistes spécialisés sur la question et aux ONG.
- [Glossaires de terminologie budgétaire développés par l'IBP](#), le FMI et l'Institut sud-africain pour la démocratie (IDASA).

### *6. Développer les capacités des parlementaires*

Les membres du parlement doivent être capables d'analyser et de commenter les propositions de budget pour le secteur de l'éducation, et également de contrôler les dépenses et d'évaluer le bilan du budget en fin de l'année budgétaire. Il est donc fondamental qu'ils aient de bonnes connaissances en matière de budget. Ils pourront de la sorte assumer le rôle indispensable qui est le leur : amorcer des débats ou des auditions publiques, instaurer des commissions spéciales ou exiger du pouvoir exécutif qu'il diffuse davantage d'informations. Malheureusement, ils ne possèdent pas nécessairement les compétences nécessaires à l'estimation et à l'évaluation du budget.

Depuis les années 1990, l'Institut sud-africain pour la démocratie (IDASA) dispose d'un Service d'information budgétaire (BIS, en anglais), qui propose des travaux d'analyse approfondis, comme par exemple des rapports sur les effets du budget sur certains groupes spécifiques (les pauvres, les enfants, les femmes, etc.), sur la procédure budgétaire, sur les budgets locaux, etc. En outre, l'IDASA a également effectué des études sur la transparence budgétaire.

L'Institut kenyan des Affaires économiques aide les parlementaires par le biais de son « Programme d'information budgétaire ». Le Parlement ne disposant que de sept jours pour débattre et approuver le budget, le Programme permet de constituer une équipe d'experts qui, en amont du débat, analysent le budget et élaborent un guide que les parlementaires pourront utiliser en temps voulu. L'équipe du Programme passe le week-end consécutif à l'introduction du budget à décrypter le discours budgétaire, les états financiers et le projet de loi de finances. Ils en présentent ensuite les principaux éléments aux parlementaires, qui disposent d'une information accessible juste à temps.

## La participation du public à la procédure budgétaire

Les citoyens considéraient la subornation comme le moyen le plus efficace de demander et de recevoir des services, et voyaient le secteur public comme une institution non pas de service public mais d'enrichissement personnel. De plus, rien ne poussait les citoyens à participer au secteur public, puisqu'ils estimaient que cette participation était complètement utopique.

### *Outils anti-corruption de l'ONUDC*

- La participation communautaire à l'exécution du budget : le public peut également s'impliquer de manière active dans l'exécution du budget au niveau de l'école. Il existe d'ailleurs des comités de gestion scolaire chargés d'administrer les finances des écoles, salaires des enseignants y compris, qui ont un impact très positif sur la maîtrise des dépenses. Ces comités peuvent traiter directement avec des fournisseurs, par exemple pour les pupitres et les repas, ou les parents peuvent acquérir une partie du matériel, ce qui limite les risques de vols. De la même façon, les enseignants sont plus enclins à soutenir les politiques de l'école et à en protéger les ressources financières s'ils sont impliqués dans la préparation du projet scolaire et dans la gestion de sa mise en œuvre.
- Les Conseils scolaires, composés de parents et de membres de la communauté travaillant avec les Conseils locaux d'éducation, peuvent être amenés à participer à la révision et à l'approbation de décisions importantes, et notamment à l'allocation des ressources du gouvernement central et des contributions en espèces ou en nature de la communauté. Les Associations communautaires d'éducation, composées de parents d'élèves, gèrent parfois le budget, les fonds étant directement transférés du Ministère de l'Éducation à leur compte. Par ailleurs, les Associations de parents et professeurs peuvent éventuellement être chargées de l'encaissement des cotisations pour les manuels scolaires et gérer directement les repas scolaires.
- Le contrôle budgétaire réalisé par les organisations non gouvernementales (ONG) : les ONG sont de plus en plus nombreuses qui effectuent des études indépendantes et proposent des formations dans le but de sensibiliser le public sur les questions budgétaires. Elles réalisent des analyses budgétaires, qui leur permettent de fournir des informations exhaustives au public et aux médias, lesquels peuvent à leur tour intervenir sur les propositions de budget et contrôler les dépenses. Elles mènent également des études comparatives sur la transparence budgétaire dans tous les pays, et exercent donc une certaine pression sur les gouvernements pour une amélioration de leurs systèmes budgétaires.
- Les audiences publiques et les évaluations des citoyens : les audiences publiques et les évaluations des citoyens sur les services éducatifs sont deux exemples d'outils qui permettent de sensibiliser le public et de l'amener à s'engager dans les procédures budgétaires. Au niveau local, les audiences publiques permettent de faire prendre conscience aux citoyens des biens et services qu'ils sont censés recevoir. Parce qu'elles permettent de présenter au public ou aux écoles un suivi des dépenses exposé dans un langage simple, et de confronter les responsables politiques locaux aux écarts détectés entre leurs engagements et la réalité, les audiences publiques peuvent déclencher l'action civique contre la corruption dans l'éducation, et contribuent donc à la transparence. Les évaluations des citoyens sur les services éducatifs constituent un autre outil susceptible de mobiliser le public dans l'éventualité où des fonds destinés à l'enseignement disparaîtraient. L'évaluation des citoyens est une étude qui permet de mesurer les performances des écoles et des administrations scolaires, par exemple. Elle se base sur les commentaires directement transmis par les citoyens pour élaborer des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs des services fournis. Si les résultats de ces évaluations sont soumis aux écoles et aux administrations, ces dernières tendront à œuvrer pour la transparence ; s'ils sont largement diffusés au grand public, en même temps que les

informations relatives au budget, ils fournissent alors aux citoyens l'opportunité de s'impliquer dans la procédure d'allocation budgétaire et de veiller à ce que le budget réponde bien à leurs besoins. Le cycle budgétaire peut alors recommencer.

Mazdoor Kisan Shakthi Sangathan (MKSS), ou l'Association pour le pouvoir des travailleurs et des paysans, est une organisation indienne de base qui concerte des réunions publiques, au cours desquelles elle présente ouvertement le détail des dépenses et différentes informations budgétaires d'intérêt. Ainsi, par exemple, à l'occasion d'une audience publique sur la question du financement des travaux publics, le débat révéla qu'une grande partie des fonds avait été allouée à des projets fictifs introuvables, qui avaient servi d'écran au détournement de fonds publics vers des comptes privés. Cette révélation, qui permit l'arrestation et la condamnation de trois individus pour association de malfaiteurs, fraude et corruption, fut une excellente occasion pour promouvoir la transparence et la participation du public.

## Conclusions

La transparence budgétaire n'est pas une fin en soi. Même si les données budgétaires sont mises à la disposition du public, la corruption reste possible si le budget est établi sur des priorités faussées et qu'il ne représente pas toutes les dépenses. De la même façon, un budget transparent mais confus limitera les éventuels examens publics, et sera donc vecteur de corruption. De plus, la transparence budgétaire n'a de sens que si le budget est à la fois accessible et publié à temps. S'il est divulgué trop tard, ou s'il n'est pas compréhensible, le public ne pourra pas assurer le contrôle de la procédure budgétaire. Enfin, un budget transparent ne sera utile que si le public a réellement les moyens de le manier. Transparence et participation sont en ce sens complémentaires.

La transparence budgétaire doit être envisagée comme la composante d'un cadre plus large de transparence fiscale et de gestion des dépenses publiques. La transparence devrait être la norme pour un système budgétaire sain établi sur des hypothèses réalistes. Une bonne gestion des dépenses devrait favoriser l'adhésion et permettre un examen public.<sup>1</sup>

## 8. Les contrats publics

### La problématique

Dans ce secteur, les contrats publics varient selon le type d'éducation (enseignement public ou privé, système de supervision de l'éducation, approvisionnement en manuels scolaires et fournitures et enfin, type d'infrastructure).

La sous-traitance peut être un terrain de corruption, par exemple dans la distribution de matériel pédagogique, de fournitures et d'équipements scolaires et de repas ou encore, dans la construction des bâtiments scolaires.

Les risques de corruption dans les contrats publics du secteur de l'éducation sont sensiblement les mêmes que dans ceux des autres secteurs, et appellent donc une réponse similaire. Le secteur de l'éducation revêt toutefois certaines caractéristiques particulières qu'il convient de prendre en compte :

---

<sup>1</sup> Les informations utilisées dans ce chapitre proviennent pour l'essentiel de l'excellent site Internet de l'association International Budget Project. Elles sont également tirées du document d'Oxfam / TENMET « A Simple Guide to Working with Finances and Education » (2003).

- Les prestations de services peuvent impliquer des contrats de long terme (pour la gestion et l'exploitation des établissements scolaires, notamment), alors que l'achat de manuels scolaires est immédiat. Il peut donc être plus difficile d'évaluer la qualité du service fourni dans le cadre de contrats publics.
- Suivant les régions, l'industrie des manuels scolaires peut être monopolistique ou non, ce qui peut inciter certains fournisseurs à corrompre les fonctionnaires pour s'assurer un marché, et peut également créer une certaine confusion sur la disponibilité des fournisseurs.
- La préférence nationale pour le contenu des manuels scolaires donne lieu à des appels d'offre opaques et fermés.
- La participation d'auteurs et d'enseignants aux commissions de sélection des manuels scolaires peut donner lieu à des conflits d'intérêts difficiles à gérer.

Quelles solutions au problème ?

Quel que soit le type de contrat, il faut se garder de considérer la procédure d'adjudication isolément. Par exemple, la distribution de fournitures scolaires implique trois activités, donc une multiplicité de risques :

1. la sélection des manuels scolaires ;
2. l'approvisionnement en manuels scolaires ;
3. la distribution des manuels scolaires aux élèves.

L'approvisionnement en manuels scolaires aux Philippines : de l'importance de la supervision

En 1998, les fournisseurs du Ministère de l'Éducation (DepEd) des Philippines signalèrent que les pots-de-vin versés dans le cadre de la distribution de matériel pédagogique fluctuaient entre 20 et 65 % de la valeur des contrats. Certains d'entre eux obtinrent même que des législateurs signent des justificatifs de commandes, en dépit des principes de vérification des comptes en vigueur. La Commission d'audit établit à l'époque que le DepEd avait dépensé 17,9 millions de pesos philippins (320 000 dollars EU) dans l'achat de manuels inutiles et inutilisés sans même avoir consulté les responsables d'établissement. Un Directeur régional du DepEd avait également acheté 1000 exemplaires d'un dictionnaire non approuvé pour la somme de 1,89 millions de pesos (33 000 dollars EU).

Des journalistes d'investigation révélèrent que, malgré la portée indéniable des réformes mises en œuvre par le DepEd en 1999, les résultats restaient mitigés. Le nettoyage avait été entrepris au plus haut niveau, puisque la réforme limitait les pouvoirs des directeurs régionaux, mais la corruption restait omniprésente au niveau des conseils scolaires, qui bénéficiaient de plus d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire. Pour le DepEd, il devint donc difficile de contrôler les achats des services subalternes, d'autant plus que la réforme avait octroyé aux responsables d'établissement le pouvoir de choisir les manuels eux-mêmes.

Malgré la réforme, la corruption ne faiblit pas, et les décisions continuèrent d'être guidées par les profits personnels plutôt que par les besoins réels. Cependant, si les pots-de-vin restèrent élevés (entre 15 et 30 %), il est indiscutable qu'ils baissèrent. De plus, du fait que les maisons d'édition cessèrent de vendre leurs marchandises aux législateurs, les prix des manuels diminuèrent de près de 40 %. La procédure d'adjudication de contrats fut également assortie d'un système de supervision des ONG. En 2001, le DepEd enregistra la suspension d'audit la plus importante, pour un montant total de 6,9 milliards de pesos (123,5 millions de dollars EU), soit un quart de toutes les suspensions d'audit. La Commission d'audit découvre régulièrement de nouveaux cas d'achats irréguliers de manuels scolaires.

Comme dans toute procédure de passation de marché, le risque existe que la sélection du contenu des manuels scolaires favorise volontairement un fournisseur en particulier. De même, les conflits d'intérêt, ou tout simplement les intérêts privés, peuvent être une source de corruption. Du fait de l'étroitesse du marché, la sélection des textes peut être limitée et impliquer la nomination automatique d'un fournisseur donné. Dans le cas contraire, la diffusion correcte des informations devrait permettre d'ouvrir la procédure à tous les fournisseurs potentiels. Dans tous les cas, la procédure doit être transparente dès le commencement – même si, pour des raisons patriotiques, le contrat privilégie une source d'approvisionnement nationale. Par ailleurs, une fois les textes acquis et le contrat exécuté, il convient de veiller à la bonne application des termes du marché et à la correcte distribution des manuels aux élèves. Que le contrat en prévoie ou non la distribution, supervision et transparence seront indispensables pour optimiser la livraison des fournitures et la redevabilité des fournisseurs. A cet effet, il conviendra d'encourager la participation de la société civile, notamment pendant la mise en œuvre du contrat. Les contrats publics doivent toujours se baser sur des règles et des directives solides.

### *De la bonne manière d'acquérir de nouveaux manuels scolaires : étude de cas en Argentine*

Poder Ciudadano, section nationale de Transparency International en Argentine, a su trouver la stratégie adéquate lorsqu'elle a mis en œuvre sa procédure de consultation sur l'achat de 3 315 000 livres devant être distribués dans tout le pays. Suite à différentes objections aux critères de sélection, aux jurés intervenant dans la sélection et aux procédures locales de gestion, la phase initiale de sélection des manuels fut suspendue. Le Ministère de l'Éducation, des sciences et des technologies invita alors Poder Ciudadano à prendre part à une deuxième tentative et à contribuer à en faire une procédure transparente. La section de TI présenta alors trois stratégies.

Tout d'abord, elle organisa des débats participatifs autour des critères de sélection des manuels scolaires à acheter et des termes de la soumission. Ces rencontres réunirent des représentants du Ministère et des maisons d'édition de manuels scolaires, sous la médiation de Poder Ciudadano.

Ensuite, l'organisation instaura un Pacte d'intégrité de TI contre la subornation, auquel souscrivirent les soumissionnaires et le Ministère, instituant ainsi des règles communes claires pour la procédure d'achat.

Enfin, elle mit en place des mécanismes de prévention et de gestion des conflits d'intérêt susceptibles de surgir entre les membres du comité consultatif chargés de la présélection des textes. Ajoutés aux mesures de transparence et de diffusion publique instituées pour l'appel d'offre, ces dispositifs permirent une procédure transparente, qui ne souleva aucune objection et impliqua tout un éventail de manuels scolaires et de maisons d'éditions (56 éditeurs participèrent, parmi lesquels 48,3 % se virent attribuer au moins un contrat).

La corruption sévit dans le secteur du bâtiment, et la construction des bâtiments scolaires n'y échappe pas. Les mesures préventives appliquées pour pallier les problèmes induits par la sous-traitance s'appliquent également ici.

### ***La mauvaise leçon des écoles du Malawi***

En 2000, le Ministère de l'Éducation du Malawi fut impliqué dans une gigantesque fraude d'un montant de 187 millions de kwachas (2,3 millions de dollars EU) autour de l'adjudication de contrats de construction d'écoles.

Suite à la décision du gouvernement d'introduire l'enseignement primaire gratuit, le Ministère de l'Éducation entreprit différents projets de construction d'écoles. Les contrats ne furent pas attribués par voie d'adjudication équitable : la plupart furent conclus avec des membres du Front démocratique uni (UDF, le parti du Président alors en fonction, Monsieur Muluzi), qui s'enregistrèrent en tant qu'entrepreneurs en bâtiment. Les « entrepreneurs » furent payés pour les projets, mais les écoles « fantômes » ne furent jamais construites.

On prétend que les sympathisants du parti du Président utilisèrent l'argent des contrats pour soutenir la campagne électorale de 2000. Onze parlementaires furent cités et trois ministres furent démis de leurs fonctions. Deux autres furent accusés et poursuivis en justice, mais furent ensuite acquittés.

## **g. Les études de traçabilité des dépenses publiques**

Exemples et principales conclusions

Développées par un groupe de chercheurs de la Banque mondiale, les méthodes de traçabilité des dépenses publiques furent appliquées pour la première fois à une étude sur la réforme de l'enseignement primaire entreprise en Ouganda en 1996. Depuis lors, des dizaines de PETS (de l'anglais Public Expenditure Tracking Surveys) furent mises en œuvre partout dans le monde, tour à tour en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe de l'Est.

***De manière générale, ces études ont abouti aux conclusions suivantes :***

- Du fait d'une comptabilité souvent approximative, le montant des sommes détournées est difficile à estimer.
- Les taux de fuite sont parfois extrêmement élevés.
- On observe globalement moins de fuites dans les dépenses salariales que non salariales.
- Les fuites potentielles sont plus probables dans le secteur de la santé que dans celui de l'éducation, qui implique moins de dépenses non salariales.
- La participation locale aux agences de services de proximité entraîne généralement une meilleure gestion que dans les agences municipales et régionales.
- L'organisation / le mode de transfert des ressources publiques (par exemple, de l'argent liquide contre un paiement en nature) a sans doute une influence sur le montant des fuites.
- La plupart du temps, la corruption n'est pas traitée de manière explicite.

***Le contenu des PETS est très variable, notamment sur ces différents aspects :***

- Le type de dépenses analysées
- Le nombre de niveaux de l'administration publique étudiés
- Les secteurs examinés
- Le degré voulu d'explication des tendances observées dans les mouvements de fonds.

***Les PETS sont qualitativement très variables (qualité des informations, étendue des panels évalués, etc.)***

Certains PETS se basent sur des panels à la fois très larges et représentatifs. Pour être validée en tant que PET, une étude doit examiner les mouvements financiers d'au moins deux niveaux différents de l'administration publique. Toutes les études présentées en tant que PETS ne satisfont pas à ce critère. Pour cette raison, nous ne prétendons pas fournir ici une synthèse complète de toutes les PETS entreprises jusqu'à présent, mais plutôt un aperçu des plus abouties.

Le secteur de la santé compte moins de PETS réussies que celui de l'éducation. Les tentatives de PETS dans le secteur de la santé ont été sérieusement entravées par le manque de fiabilité et le manque de cohérence des budgets et/ou par le manque d'informations systématiques sur les mouvements financiers au niveau des établissements (par exemple au Mozambique, au Honduras et en Ouganda).

<b>PETS – Ouganda</b>		
Année	1991-1995	2001
Panels	Ecoles primaires publiques (250 sur 8500). Administrations locales (18 sur 39).	Ecoles primaires publiques (218 sur les 250 évaluées lors de l'étude de 1991-95 et 170 nouvelles écoles primaires publiques de 9 des 18 municipalités étudiées en 1991-95). Administrations locales (des 18 municipalités étudiées en 1991-95).
Niveau administratif	Gouvernement, municipalités, écoles.	Gouvernement, municipalités, écoles.
Dépenses examinées	Dépenses non salariales (dotation forfaitaire par élève) du gouvernement aux écoles, par l'intermédiaire de la municipalité.	Dépenses non salariales (dotations forfaitaires par élève) du gouvernement aux écoles, en passant par les municipalités.
Autres données mesurées	Taux d'inscriptions et informations qualitatives générales sur différentes questions scolaires.	Taux d'inscriptions et test d'aptitude réalisé par les responsables des établissements.
Type de PETS	Diagnostic et analyse.	Diagnostic et analyse.
Référence	Ritva Reinikka et Jakob Svensson (2004), Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda, The Quarterly Journal of Economics, vol. 119 (2): 679-705 <a href="http://www.iies.su.se/~svenssoj/p679.pdf">http://www.iies.su.se/~svenssoj/p679.pdf</a>	Ritva Reinikka et Jakob Svensson (2003) The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture, Document de travail, IIES, Université de Stockholm. <a href="http://www.iies.su.se/~svenssoj/-Information.pdf">http://www.iies.su.se/~svenssoj/-Information.pdf</a>
Autres commentaires	La méthodologie des PETS fut appliquée pour la première fois dans le cadre de cette étude.	Etude centrée sur les questions analytiques et l'explication du rôle de l'information dans la lutte contre la corruption.
<b>Principales conclusions</b>		
Systèmes de gestion financière	La comptabilité des municipalités sur les déboursments effectués à chaque école n'est pas fiable. Le gouvernement verse la presque intégralité des dotations forfaitaires par élève chaque mois.	
Fuites de financements	En moyenne, en 1991-95, les écoles ont perçu 13 % des dépenses du gouvernement central. La plupart n'ont rien reçu.	En moyenne, en 2001, les écoles ont perçu 82 % des dépenses du gouvernement central.
Explication des fuites	Subventions très variables suivant les écoles. Les écoles des communautés aisées reçoivent plus de fonds. Les saisies locales sont systématiquement liées au statut socioéconomique des utilisateurs.	La baisse observée en 2001 est bien plus importante dans les écoles informées sur les PETS.
Corruption	Les preuves indiquent une corruption élevée en 1991-95.	



<b>PETS – Tanzanie</b>	
Année	2002 et 2003
Panels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecoles primaires publiques (210 sur 12 700)</li> <li>• Administrations locales (21 sur 113)</li> <li>• Administrations régionales (7 sur 21)</li> </ul>
Niveau administratif	Gouvernement, région, municipalité, école.
Dépenses examinées	Dépenses non salariales (dotations forfaitaires par élève, subventions pour le développement, subventions de formation) du gouvernement aux écoles en passant par les municipalités.
Autres données mesurées	Taux d'inscriptions et informations qualitatives générales sur différentes questions scolaires.
Type de PETS	Diagnostic.
Référence	“Tanzania Public Expenditure Tracking Study – Study of the Financial and Non-financial Flows from Central Government to Schools in 2002 and 2003”, novembre 2004, REPOA et Gouvernement de Tanzanie.
Autres commentaires	Le Groupe de travail sur la Revue des dépenses publiques (RDP) en Tanzanie a chargé l'institut de recherche local REPOA (Research on Poverty Alleviation, Dar es Salaam) d'effectuer cette étude. Elle n'est pour l'instant consultable que sur demande préalable au gouvernement tanzanien ou à REPOA.
<b><i>Principales conclusions</i></b>	
Principales caractéristiques des mouvements de fonds	Système très complexe de déboursement depuis le niveau central, impliquant trois ministères différents. Le système est sensiblement différent du plan officiel.
Systèmes de gestion financière	Comptabilité centrale et municipale peu fiable. Quelques améliorations semblent avoir été observées au cours de la deuxième année du programme.
Fuites de financements	Fuites estimées de 36-46 % (dotations forfaitaires par élève) et 14-24 % (subventions pour le développement). Aucune estimation n'a pu être effectuée des fuites dans les subventions de formation, en raison du manque d'informations à ce sujet. Les fuites importantes dans les dotations forfaitaires par élève s'expliquent par les fuites au niveau de l'approvisionnement en manuels scolaires.
Variation des fuites	Variations importantes de l'afflux des dotations forfaitaires entre les écoles. Les subventions pour le développement semblent avoir été déboursées en fonction des besoins pour la plupart.
Retards	Retards importants, tant au niveau central que municipal, en partie dus à des retards dans le financement des bailleurs du programme.
Corruption	Absence de preuves concluantes. Certaines preuves indirectes semblent indiquer l'existence de corruption.

<b>PETS – Zambie</b>	
Année	Juin 2001-Juin 2002
Panels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecoles primaires publiques (184 sur un total non précisé)</li> <li>• Municipalités (33 sur 72)</li> <li>• Administrations locales (4 sur 9)</li> </ul>
Niveau administratif	Gouvernement, région, municipalité, école.
Dépenses examinées	Tous les financements publics de l'éducation primaire, du gouvernement aux écoles en passant par les régions et les municipalités. Les dépenses sont classées en trois catégories : subventions par école suivant la réglementation, subventions discrétionnaires par école et rémunération du personnel.
Autres données mesurées	Taux d'inscriptions, informations qualitatives générales sur différentes questions scolaires, autres sources de financement des écoles.
Type de PETS	Diagnostic et analyse.
Référence	Jishnu Das, Stefan Dercon, James Habyarimana et Pramila Krishnan (2004), "Public and Private Funding of Basic Education in Zambia", Secteur Développement humain, Banque mondiale <a href="http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/AFRHD62DasZambia022504FINAL.pdf">http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/AFRHD62DasZambia022504FINAL.pdf</a>
Autres commentaires	L'étude a également tenté de définir dans quelle mesure le financement privé de l'enseignement primaire pouvait être affecté par une hausse des financements publics. L'étude, plus large qu'une PETS traditionnelle, est intitulée Etude sur les prestations de service dans l'éducation (ESDS en anglais).
<b><i>Principales conclusions</i></b>	
Principales caractéristiques des mouvements de fonds	Organisation complexe de financement total dans l'éducation primaire. De nouveaux fonds sont injectés dans la hiérarchie à chaque niveau administratif.
Systèmes de gestion financière	Le Ministère de l'Education et celui des Finances ont élaboré un système efficace d'allocation des subventions régies par la réglementation.
Fuites de financements	Plus de 90 % des écoles et 95 % des enseignants ont reçu les subventions régies par la réglementation. Moins de 25 % des écoles ont perçu un quelconque financement discrétionnaire. Ces fonds semblent avoir été essentiellement dépensés au niveau régional et municipal. Entre un tiers et un sixième du financement total de l'éducation primaire a été versé aux écoles.
Variation des fuites	Les financements régis par la réglementation sont alloués en faveur des pauvres. Les financements discrétionnaires sont régressifs. Le financement global est neutre vis-à-vis des revenus des bénéficiaires.
Retards	Retards dans la mise à jour de la masse salariale et du paiement des revenus des enseignants.
Corruption	Non mentionnée dans le rapport.

## 10. Les formules de financement

Une formule de financement est un accord portant sur l'allocation de ressources aux écoles. Elle spécifie le montant du financement que chaque école peut dépenser ; elle favorise la transparence et permet ainsi de réduire les possibilités de corruption.

Le financement basé sur une formule : décentralisation de la gestion financière

Depuis le début des années 90, de nombreux pays ont décentralisé la gestion financière des écoles par l'intermédiaire d'un système de financement basé sur une formule, remplaçant ainsi le système centralisé dans lequel l'administration centrale allouait directement les fonds nécessaires à chaque école. Avec le modèle centralisé, les écoles n'ont aucune autonomie pour prendre des décisions sur l'utilisation des fonds pour le personnel, les manuels scolaires, les équipements ou les infrastructures de l'école. Le cadre des PETS a montré que le système centralisé augmente les probabilités de grande corruption. On sait aujourd'hui que dans de nombreux pays, seule une fraction des fonds du Ministère central (généralement versés par les bailleurs) parvient réellement aux usagers finaux.

Certains pays se sont heurtés à une forte résistance vis-à-vis du système décentralisé. Les législateurs et hommes politiques considèrent en effet qu'il limite leur capacité à contrôler la mise en œuvre des réformes et leurs objectifs d'amélioration. Force est de constater, toutefois, que la plupart des efforts de décentralisation des finances et des compétences rencontrent une opposition dans les pays les plus touchés par la corruption.

Garantir l'efficacité du financement basé sur une formule

Le financement basé sur une formule doit être accompagné de la publication des dotations en ressources de chaque école – sur un site Internet et sur papier – afin que les budgets soient accessibles au public. Cependant, pour que ce type de financement soit efficace, certaines mesures doivent être prises :

- Les parties prenantes (par exemple, conseils scolaires et associations de parents d'élèves) doivent comprendre sur quelles bases l'argent est attribué à leur propre école. Cela suppose des formations importantes à tous les niveaux du système éducatif, et notamment une formation aux techniques de financement et d'élaboration de budget des chefs d'établissement. Le public doit également comprendre les procédures financières pour être en mesure de les contrôler.
- Les données à partir desquelles la formule est élaborée doivent être précises afin d'éviter toute tentation de manipulation visant à déclencher le financement par formule.
- La gestion financière au niveau de l'école doit également être assortie de réglementations financières complètes et applicables ainsi que d'audits externes de la comptabilité scolaire.
- Pour assurer la flexibilité du système, tout en veillant à ce que les possibilités de corruption ne se multiplient pas au-delà de ce qu'il est possible de contrôler, il conviendra de s'assurer que suffisamment de personnes soient autorisées à accéder aux comptes bancaires de l'école. Une attention particulière doit être portée aux systèmes dans lesquels les écoles peuvent recevoir directement de l'argent des parents.
- En fin de compte, plus la formule est simple, plus il est facile de la contrôler.

## Lecture complémentaire – méthodologie

Formula funding of schools, decentralization and corruption : a comparative analysis.  
Ethics and corruption in Education.

De Rosalind Levacic et Peter Downes – [Institut International de Planification de l'Éducation, IIEP](#)

Ce livre étudie les relations entre la décentralisation du financement des écoles et la fréquence de la corruption, une préoccupation essentielle des décideurs en matière d'éducation. La monographie s'appuie sur l'hypothèse que, dans la mesure où l'une de ses caractéristiques essentielles est l'accessibilité à l'information, le financement par formule permet de réduire la probabilité de fraude. La transparence pousse les responsables à respecter les lois, puisque la possibilité de détection est bien plus grande et les conséquences d'un détournement bien plus importantes.

Les auteurs passent quatre pays en revue, à des stades différents de la décentralisation du financement et de la gestion des écoles. À partir des exemples recueillis, ils formulent un certain nombre de recommandations à l'intention des décideurs, notamment la formation du personnel administratif et des chefs d'établissement, une meilleure compréhension du fonctionnement de la formule, l'élaboration de manuels de procédures financières, le renforcement des compétences des parties prenantes, le contrôle local, la normalisation des formats comptables, les audits externes, l'indépendance des auditeurs et enfin, la mise en œuvre de mesures correctives là où des défaillances sont détectées.

## Financement de l'éducation basé sur une formule – exemple de bonne pratique en Équateur

Titre du projet	Programme Modernisation et décentralisation, Équateur
Responsable	GTZ (Allemagne)
Numéro de projet	2003.205.1
Partenaires	Instituto Educatorio de Cooperación Internacional, INECI
Mise en œuvre	Ministère des Affaires économiques et des finances, Consejo Nacional de Modernización (CONAM), associations des villes, des provinces et des régions, Organisations de la société civile les plus importantes telles que l'Association des peuples indigènes ; organisme de surveillance des universités et de la programmation de l'enseignement
Période	2004-2007
Montant	7 642 000 euros

## Généralités

L'Équateur mène actuellement une réforme de décentralisation et de modernisation visant à transférer des tâches, des compétences et des ressources à des services régionaux et locaux. C'est dans ce contexte que GTZ conduit le « programme de modernisation et de décentralisation » PROMODE, pour lequel il collabore avec des institutions nationales telles que le Ministère des Affaires économiques et le Ministère de l'Éducation, dans une perspective d'amélioration de la gestion financière et des biens et services publics tels que l'éducation.

Auparavant, l'élaboration du budget national de l'éducation ne se basait sur aucun critère objectif. Le Ministère des Affaires économiques allouait des ressources à 22 directions provinciales de gestion, qui à leur tour les redistribuaient à 219 cantons ou municipalités, sans tenir compte des besoins éducatifs des écoles, en particulier dans les zones rurales. Cette pratique porte non seulement préjudice à l'équité dans l'éducation, mais elle est en plus un terreau fertile à la corruption et à la fraude.

#### Formule d'élaboration de budgets équitables

Dans un souci d'amélioration de l'équité et de promotion de la transparence, PROMODE et le Ministère de l'Éducation ont collaboré autour d'un projet pilote destiné à établir des critères objectifs d'allocation du poste de dépenses 53 du budget de l'éducation, « biens de consommation et services » (frais de fonctionnement et matériels pédagogiques), qui représente 5 % du budget de l'éducation.

Pour l'année 2004, le Ministère des Affaires économiques a augmenté le budget consacré au poste 53 de 20 %. Cependant, les directions provinciales de gestion gérant elles-mêmes leurs ressources, le risque était grand que l'augmentation bénéficie à l'éducation des villes de province plutôt qu'aux écoles rurales dans le besoin. Pour pallier ce risque, une simple formule mathématique a été conçue afin d'élaborer des budgets équitables pour toutes les municipalités. La formule s'appuyait sur trois facteurs : nombre d'enfants en âge scolaire, niveau de pauvreté et inscriptions dans chaque municipalité.

Le projet fixait donc le montant global alloué à chaque municipalité. En plus de cela, il spécifiait l'utilisation des ressources allouées, comme les fournitures scolaires, les services administratifs, par exemple. Les budgets provinciaux de l'éducation furent donc élaborés selon des critères moins arbitraires (par l'intermédiaire de la formule), très précisément et en toute transparence, réduisant ainsi les possibilités de fraude et de corruption.

#### L'implication de la société civile

Les nouveaux budgets furent diffusés avec l'aide du mouvement civique « Contrato Social por la Educación » (« Contrat social pour l'éducation ») par Internet et sur des dépliants. Les élections municipales furent l'occasion d'aborder les budgets de l'éducation dans les débats politiques locaux. Les citoyens, sensibilisés et informés, ont pu réaliser des interventions de qualité dans ces débats. En ce sens, ce projet a été un réel succès.

Malheureusement, le budget officiel 2004 consacré à l'éducation n'a pas reflété les budgets municipaux, mais une nouvelle fois uniquement les budgets provinciaux. Les documents officiels n'ont donc pas permis d'effectuer un suivi des ressources. La formule d'élaboration du budget n'a d'ailleurs pas été réutilisée en 2005.

Lecture complémentaire – méthodologie

Document en espagnol :

La asignación de Presupuestos en el Sector de la Educación  
Metodología usada para el grupo de gasto 53 “Bienes y Servicios de Consumo” de las unidades ejecutoras Direcciones Provinciales Hispanas. Año 2004.

L'allocation de budgets dans le secteur de l'éducation  
Méthodologie appliquée pour le poste de dépenses 53 « Biens de consommation et services » par les directions provinciales de gestion du système éducatif. 2004.

*Par Rafael Donoso Naranjo, GTZ.*

La méthodologie de ce document s'appuie sur une étude financière ciblant l'élaboration du budget dans le secteur de l'éducation de l'Equateur. L'objet de la méthodologie est de répondre équitablement aux besoins de chaque espace éducatif grâce à la qualité des dépenses. Ce rapport analyse la situation budgétaire des écoles du pays et montre à quel point la nature arbitraire de l'affectation des ressources limite le système éducatif. Une méthodologie a ensuite été mise en place, partant de l'idée d'utiliser une formule mathématique claire susceptible de garantir une certaine objectivité dans l'élaboration du budget et l'amélioration de la situation des écoliers du pays.

## 11.Synthese des publications sur le theme de la corruption dans le secteur de l'education (en anglais)

### [Adverse effects of private supplementary tutoring: dimensions, implications and government responses](#)

Les cours particuliers additionnels aux cours réguliers sont depuis longtemps un phénomène très répandu dans certaines régions d'Asie, notamment au Japon, en République de Corée et à Taiwan. Au cours des dernières décennies, il s'est développé de manière significative aussi bien dans les sociétés industrialisées que dans les moins avancées. Cette monographie s'intéresse aux effets secondaires des cours particuliers, parmi lesquels la modification des programmes d'enseignement publics, la pression sur les jeunes élèves, l'aggravation des inégalités sociales et la manipulation des clients par les professeurs particuliers, notamment lorsque les professeurs du système public proposent un soutien scolaire rémunéré à leurs propres élèves après les cours. Par Mark Bray (juillet 2003).

### [Combating academic fraud: towards a culture of integrity](#)

L'ouvrage détaille l'importance et la fréquence de la fraude scolaire, dans un contexte de mobilité internationale des personnes, de communication des informations et des idées et d'omniprésence de la fraude dans le monde des entreprises et dans la société contemporaine en général. Il identifie les principaux types de fraude scolaire, tels que la triche lors d'examens importants, le plagiat, les faux diplômes et les fautes vis-à-vis des politiques de réforme. Il fournit des exemples de mesures palliatives contre la fraude scolaire, dont l'intervention des autorités locales et nationales, les mesures punitives, les actions des organismes professionnels et universitaires ou encore, la promotion d'une éthique universitaire irréprochable. Tout au long de l'ouvrage, l'auteur insiste sur le développement de la participation aux activités universitaires, l'importance des diplômes et des références sur papier, les dimensions internationales de la fraude scolaire et le rôle des nouvelles technologies qui, d'une part facilitent la fraude et d'autre part aident à la combattre. Par Max A. Eckstein (juillet 2003).

### [Corruption and the Provision of Health Care and Education Services](#)

L'article reprend les modèles théoriques les plus importants et la perception qu'ont les usagers de la corruption dans la prestation des services sociaux. Des rapports s'appuyant sur des études des prestations de services publics ont confirmé l'omniprésence de la corruption dans les services de santé et d'éducation. L'auteur expose clairement que la baisse de la corruption entraîne toutes sortes d'améliorations, comme la baisse de la mortalité infantile et juvénile, du pourcentage de bébés ayant un poids insuffisant à la naissance et du taux d'abandon de l'école primaire. L'objectif de cette étude est de déterminer s'il existe un lien entre la corruption et la qualité des prestations de services sociaux. L'auteur s'intéresse cependant peu aux causes de tels liens et aux méthodes de lutte contre la corruption. Les implications politiques suggérées semblent assez conventionnelles et hors contexte. (septembre 2003).

### [Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy](#)

Dans cet article, l'auteur propose une stratégie d'anticipation afin d'aider les professionnels à protéger le projet éducatif de la corruption. La stratégie se compose de quatre éléments : 1) diagnostic/planification de la prévention contre la corruption, 2) liste des éventuels secteurs de l'éducation où peut se produire la corruption, 3) analyse dimensionnelle, et 4) exemples de mesures à prendre. L'essentiel de l'exposé porte sur le premier élément, composé lui de cinq étapes. L'auteur déclare qu'il n'y a pas de définition universelle de la corruption. Cette hypothèse est moins évidente dans la stratégie suggérée. (septembre 2003).

### [Education and corruption](#)

Heynemann, S P (2002)

Le document se base sur les définitions internationales les plus courantes de la corruption et les applique au secteur de l'éducation. Il définit la corruption dans l'éducation, explique pourquoi elle est importante et décrit plusieurs types de corruptions ainsi que leurs causes. Il insiste sur le rôle des institutions d'enseignement supérieur dans la corruption de l'éducation, mais ne s'y limite pas. À la fin de l'article, il suggère quatre types de réformes susceptibles de réduire les risques de corruption dans l'éducation. Il s'agit de réformes : 1) des structures éducatives, 2) des procédures de gestion et d'adjudication, 3) des mécanismes de prévention et 4) du système de sanctions. Ces points sont simples et clairs, mais l'article a tendance à trop simplifier le concept de corruption et ses causes. Des témoignages ethnographiques auraient pu en étayer l'argumentation.

### [Equity Issues in Public Examinations in Developing Countries](#)

L'étude présente une analyse des inégalités associées aux examens officiels dans les pays en développement, en discernant les inégalités observées lors d'examens et les autres, plus générales, relevant des systèmes éducatifs. Le document se base sur des recherches effectuées dans près de trente pays, surtout d'Afrique et d'Asie. En identifiant les sources d'iniquités, l'auteur souhaite déterminer les moyens d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les pays en développement. Le document ne traite pas de la corruption en particulier, mais il soulève des problèmes proches de ceux qu'implique la corruption. Deux questions en particulier peuvent être associées au thème de la corruption sont : 1) est-ce juste d'évaluer l'efficacité des écoles sur la base des résultats aux examens et de les en tenir responsables (chapitre 3) et 2) les facteurs liés à la gestion des examens, notamment les méthodes de notation et les erreurs, sont-ils source d'inégalités (chapitre 4). (octobre 2003).

### [Ethics and corruption in education](#)

Hallack, J et Poisson, M (2003)

Ce rapport présente les résultats d'un atelier d'experts organisé par l'IIEP en novembre 2001. L'objectif de cet atelier était d'informer les participants sur la conception, la méthodologie et la mise

en œuvre d'un nouveau programme de recherche de l'IIEP sur l'éthique et la corruption dans l'éducation. Le rapport est composé de trois chapitres, d'une bibliographie commentée de 80 documents, et de deux annexes. Le premier chapitre est un document de référence préparé par l'IIEP pour l'atelier. Ce chapitre aborde plusieurs thèmes tels que des définitions, le cadre conceptuel, les méthodologies et les approches. Le chapitre 2 résume les débats ayant eu lieu pendant l'atelier. Le chapitre 3 présente les résultats de l'étude conduite par l'IIEP. Ce rapport est indispensable à toute personne impliquée dans la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation.

### [Financing of Social Sectors State of the Art in the International Development Debate](#)

Le sujet de l'étude « Financement des services sociaux » porte sur les défis que représentent l'augmentation et l'amélioration de la prestation de services sociaux contre la pauvreté dans les pays en développement. Ce document présente et analyse les conclusions de différentes recherches. Il expose également différents points de vue, convergents ou controversés, sur de « nouvelles » approches politiques pour la prestation efficace des services sociaux (Mai 2004).

### [Local Capture and the Political Economy of School Financing](#)

Cet article de Reinikka et Svensson explique les fuites de fonds publics dans l'éducation, en s'appuyant sur les données d'une étude sur les écoles primaires en Ouganda. Les données révèlent qu'en moyenne, les écoles ne reçoivent que 13 % des allocations versées par le gouvernement central au titre des dépenses non salariales des écoles. L'essentiel des fonds alloués est même utilisé par les agents publics pour des dépenses sans rapport avec l'éducation, ou sont détournés à leur propre avantage (fuite). (Avril 2002).

### [Preventing Corruption in the Education System](#)

Ce guide pratique est publié par GTZ dans le cadre du projet « Prévention de la corruption », et s'adresse aux responsables des projets de coopération au développement destinés à promouvoir la réforme du secteur de l'éducation. Ce guide vise à fournir des idées et un support pratique, et donne des indications pour intégrer des éléments de prévention de la corruption dans les projets de cette nature. En s'appuyant sur les priorités de l'Allemagne en matière de coopération au développement dans le système d'éducation, le guide identifie les manifestations de la corruption et ses éventuels points faibles, notamment en ce qui concerne 1) le personnel, 2) le système de financement et d'achats publics des établissements d'enseignement, 3) l'accès aux établissements d'enseignement, et 4) la qualité et la quantité d'éducation. Le guide souligne quelques mesures destinées à éviter la corruption dans chacun de ces domaines. (décembre 2004).

### [Survey techniques to measure and explain corruption](#)

Reinikka, R et Svensson, J. (2003)

Les auteurs de ce document de travail de la Banque mondiale montrent que grâce à des méthodes d'enquête et des techniques d'entretien adaptées, il est possible de collecter de nombreuses données quantitatives très précises sur la corruption. Différentes études de suivi des dépenses publiques, études des fournisseurs de service et études sur les entreprises sont illustrées de plusieurs applications. Si elles sont souvent menées dans un contexte très large, ces études permettent d'évaluer la corruption au niveau de chaque acteur, comme les écoles, les centres médicaux ou les entreprises. Elles permettent également d'étudier les mécanismes responsables de la corruption, y compris la fuite de fonds et les pots-de-vin, sachant que les données sur la corruption peuvent être associées à celles recueillies dans ces enquêtes. Ce document est publié par le groupe de recherche de la Banque mondiale spécialisé dans le développement des services publics. Il illustre les efforts importants du groupe pour mesurer et expliquer la corruption au niveau local et étudier ses effets sur les prestations de services.



### [The Poor Speak up. 17 Stories of Corruption](#)

Cet ouvrage est le résultat d'une initiative du Partenariat pour la réforme de la gouvernance en Indonésie et la Banque mondiale. Il tente de comprendre, directement de la bouche des plus défavorisés, la manière dont ils sont confrontés à la corruption et comment elle les affecte. Les histoires qui y sont présentées donnent une image claire des différents types de transactions que les utilisateurs peuvent être amenés à effectuer lorsqu'ils traitent avec le secteur de l'éducation ou d'autres institutions publiques. C'est une des rares études qui aborde la corruption du point de vue des personnes défavorisées. L'objectif de ce livre est de mettre le doigt « là où ça fait mal », et de donner une meilleure idée des solutions à mettre en œuvre pour réduire la corruption. Il vise à inspirer des actions et à ouvrir le dialogue sur les solutions entre les décideurs politiques, les acteurs du changement et les communautés elles-mêmes, ainsi que les ONG et les médias. (octobre 2003).

### [The shadow education system: private tutoring and its implications for planners](#)

Ce livre aborde le phénomène des cours particuliers. Il établit que les cours particuliers sont aujourd'hui tellement intégrés à l'éducation que personne ne remet en cause leur existence. Le soutien scolaire est devenu une grande entreprise et l'éducation gratuite ne semble pas l'être totalement. L'auteur argumente que la question des cours particuliers mériterait d'être beaucoup mieux suivie qu'elle ne l'est. Plusieurs aspects du soutien scolaire sont étudiés, pour en dégager les aspects positifs et négatifs. L'auteur se demande si l'éducation publique devrait être gratuite alors que les parents semblent vouloir et pouvoir payer des sommes importantes pour les cours particuliers privés. Néanmoins, ce soutien scolaire privé peut avoir un impact sur les inégalités sociales et sur le développement économique de certaines sociétés. La corruption n'est pas abordée, mais il existe un lien évident entre ce qui est dit sur les cours particuliers privés et différentes formes de corruption gouvernementale. (septembre 2003).

### [Corruption in Education Sector: an Introduction](#)

Meier, B (2004)

Le document de Meier est essentiel dans le domaine de la corruption dans l'éducation. L'auteure y souligne le fait que la corruption va à l'encontre même du principe d'éducation, qui est de créer des citoyens respectueux de la loi et des droits de l'homme. Elle explique comment la corruption fragilise l'éducation et s'appuie pour cela sur des données générales et de nombreuses études de cas. Le document propose également une approche assez complète des causes de la corruption dans l'éducation et présente différentes solutions au problème.

### [Corruption in Education Systems in Developing Countries: What is doing to the young](#)

Bennet, N (2001)

(Document remis lors de la 10<sup>e</sup> conférence internationale anticorruption).

Ce document étudie les effets de la corruption et de la mauvaise gestion des écoles des pays en développement qui conduisent à l'absentéisme des professeurs et à un enseignement de mauvaise qualité. Comme le prouve Bennett dans son étude, les écoles des pays en développement d'Afrique ou d'Asie souffrent de différents problèmes : sureffectif des élèves par classe, professeurs surchargés de travail, absents, sous-payés ou payés en retard, manuels scolaires ne adaptés au pays ou aux élèves. Ces facteurs ont un effet négatif sur l'apprentissage des élèves. Bennett propose de retirer les compétences de recrutement, de discipline et de paiement des professeurs aux bureaucrates et, en collaboration étroite avec les parents, de choisir des éducateurs de la région dans laquelle se trouve l'école, de développer les programmes d'enseignement avec les parents et des pédagogues, et d'adapter l'école aux besoins spécifiques de la région. Il peut s'agir par exemple d'adapter le calendrier des vacances aux besoins des enfants de fermiers. Le savoir accumulé au cours de 40 ans d'expérience dans le système scolaire des pays africains donne à cet article une base extrêmement solide aux discussions et aux expertises présentées.

### [Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis](#)

Levacic, R. et Downes, P et al. (2004)

Le document évalue à quel point un système de « financement basé sur une formule » pour les écoles (grâce auquel les fonds sont fournis conformément à une règle qui s'applique universellement à toutes les écoles d'un certain type) associé à une gestion financière décentralisée peut réduire les risques de corruption, comparé à un système centralisé de financement des écoles et de gestion des fonds. En se basant sur des études de cas menées en Australie, au Royaume-Uni, en Pologne et au Brésil, les auteurs concluent que le fait qu'un système augmente (en permettant à plus de personnes d'avoir accès aux fonds) ou réduise (en améliorant la transparence) les probabilités de fraude et de corruption dépend d'autres facteurs, et notamment du fait que les écoles aient leurs propres comptes bancaires ou non. Enfin, le rapport conclut sur un certain nombre de recommandations.

### [Report Card Survey in Bangladesh, Quality Schools Programme in Mexico](#)

Karim, Sh. et al (2004)

En 2001, l'Institut International de Planification de l'Éducation (IIEP) de l'UNESCO a lancé un projet sur l'éthique et la corruption dans l'éducation (détails des activités du projet sur <http://www.unesco.org/iiep/eng/research/observ/ethcorr.htm>). L'objectif du projet est d'améliorer les prises de décision et la gestion en matière d'éducation, par le biais de méthodes anti-corruption et de bonne gouvernance dans la gestion de l'éducation. Le document déplore le fait que la corruption dans le secteur de l'éducation n'ait pas reçu la même attention que d'autres secteurs, alors qu'il s'agit d'un des plus gros consommateurs des fonds publics, dont l'impact est particulièrement important. Deux études de cas intéressantes, sur les succès de la lutte contre la corruption dans l'éducation, y sont présentées. Karim décrit l'étude menée au Bangladesh qui, en étudiant le retour des parties concernées – des directeurs d'établissement aux élèves – a permis de détecter des défauts du système et des foyers de corruption et poussé les autorités à agir. Claudia Santizo Rodall et Enrique Cabrero Mendoza poursuivent par la description du Programme pour des écoles de qualité au Mexique. En déléguant le développement des projets éducatifs aux directeurs d'école, aux professeurs et aux parents, le gouvernement a favorisé la transparence des décisions et une plus grande responsabilisation de la gestion. Ces deux études de cas sont remarquables pour les nombreux détails qu'elles apportent sur les aspects importants des projets et peuvent servir de modèles pour la mise en œuvre de projets et le reporting.

### [Stealing the Future: Corruption in the Classroom – Ten Real World Experiences](#)

(Transparency International, décembre 2005)

Ces études, réalisées par des sections de TI en Argentine, en Bosnie-Herzégovine, au Brésil, en Géorgie, au Mexique, au Népal, au Nicaragua, au Niger, en Sierra Leone et en Zambie en 2004 et 2005, proposent un panorama des différentes approches et expériences. Elles présentent également une évaluation de l'étendue et des formes de corruption dans les écoles, les universités et l'administration du secteur de l'éducation. Elles proposent par ailleurs des outils pratiques de prévention de la corruption dans l'éducation.



## La corruption dans le secteur de l'éducation

L'étude de U4 sur la Corruption dans le secteur de l'éducation constitue une source d'informations essentielle sur les défis que pose le phénomène de la corruption dans le secteur de l'éducation, dans une perspective de coopération au développement et de mise en œuvre de projets d'aide au développement. Ce rapport a été élaboré par U4, d'après une étude de Transparency International.