



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



Institut international de
planification de l'éducation

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

Asie de l'Est et Pacifique

Candy Lugaz et
Anton De Grauwe



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

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

L'expérience de l'Asie de l'Est
et du Pacifique

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

La publication de ce document a été financée grâce à la subvention de l'UNESCO et aux contributions de plusieurs États membres de l'UNESCO, dont la liste figure à la fin de ce document.

La version originale, publiée en anglais, est issue d'un projet de recherche mené en collaboration avec l'UNICEF, qui a également apporté un soutien financier à sa publication.

Titre de l'original :

*Improving school financing: The use and usefulness of school grants
Lessons from East Asia and the Pacific*

Publié par

l'Institut international de planification de l'éducation

7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

e-mail : info@iiep.unesco.org

Site web de l'IIPE : www.iiep.unesco.org

Maquette de couverture : IIPE

Composition : Linéale Production

Impression et brochage : Atelier d'impression de l'IIPE

ISBN : 978-92-803-2042-0



© UNESCO 2016

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

Table des matières

Liste des tableaux, des figures et des encadrés	7
Remerciements	10
Liste des abréviations	12
Résumé analytique	14
Introduction	20
Chapitre 1. Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu : vue d'ensemble	35
1.1 Des contextes variés mais des défis éducatifs similaires	35
1.2 Quatre modèles de décentralisation distincts	39
Chapitre 2. Objectifs des subventions aux écoles	46
2.1 Les quatre politiques de subvention	46
2.2 Objectifs des subventions	48
Chapitre 3. Subventions aux écoles : élaboration et diffusion des politiques	53
3.1 Élaboration des politiques	53
3.2 Diffusion de la politique	55
Chapitre 4. Critères et mécanismes d'allocation des subventions aux écoles	63
4.1 Critères d'allocation	63
4.2 Mécanismes de distribution	67
Chapitre 5. Ressources financières disponibles dans les écoles	79
5.1 Les subventions aux écoles : montant et part du budget	79
5.2 Autres ressources financières des établissements	90
Chapitre 6. Acteurs scolaires impliqués dans le processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles	101
6.1 Scénarios officiels	101
6.2 Mise en pratique par les écoles	104

Chapitre 7. Utilisation des subventions aux écoles	113
7.1 Cadre officiel d'utilisation	113
7.2 Utilisation effective : exemples tirés du groupe d'écoles	121
Chapitre 8. Suivi et contrôle de l'utilisation des subventions aux écoles	132
8.1 Dans les écoles	133
8.2 Suivi par d'autres acteurs	138
Chapitre 9. Évaluations et conclusions générales	143
9.1 Dans quelle mesure les subventions aux écoles contribuent-elles aux principaux objectifs des politiques dans les écoles étudiées ?	144
9.2 Conclusions	152
Références	157

Liste des tableaux, des figures et des encadrés

Tableaux

Tableau I.1	Principales caractéristiques des écoles étudiées en Indonésie, par situation géographique et par nombre d'élèves, 2012-2013	28
Tableau I.2	Principales caractéristiques des écoles étudiées en Mongolie, par situation géographique et par nombre d'élèves, 2012-2013	29
Tableau I.3	Principales caractéristiques des écoles étudiées au Timor-Leste, par catégorie et par nombre d'élèves, 2012-2013	30
Tableau I.4	Principales caractéristiques des écoles étudiées au Vanuatu, par situation géographique et par type, 2012-2013	31
Tableau 1.1	Statistiques générales sur l'Indonésie, la Mongolie, le Timor-Leste et le Vanuatu, 2011-2013	37
Tableau 1.2	Données éducatives clés pour l'Indonésie, la Mongolie, le Timor-Leste et le Vanuatu, 2010-2012	38
Tableau 2.1	Principales caractéristiques des politiques de subvention aux écoles en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu	52
Tableau 4.1	Critères d'allocation des subventions aux écoles et montant par élève en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, 2013	64
Tableau 4.2	Conditions pour le décaissement des fonds dans les quatre pays	68
Tableau 4.3	Mécanismes de distribution des subventions aux écoles en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu	78
Tableau 5.1	Coûts variables par élève dans les écoles primaires et secondaires en Mongolie, 2012	81
Tableau 5.2	Montants des fonds BOS reçus par les écoles de l'échantillon en Indonésie (en IDR et en USD), 2012-2013	84

Tableau 5.3	Nouveaux montants des subventions proposés par les écoles du Vanuatu, en VUV (et en USD)	85
Tableau 5.4	Évolution des contributions parentales dans 12 des écoles visitées au Vanuatu, par élève	93
Tableau 5.5	Sources de financement (hors subventions aux écoles) des écoles visitées en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu	97
Tableau 6.1	Acteurs scolaires impliqués dans le processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives, dans les quatre pays	102
Tableau 6.2	Participation du chef d'établissement et du trésorier au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique	105
Tableau 6.3	Participation des enseignants au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique	107
Tableau 6.4	Participation des commissions scolaires au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique	109
Tableau 6.5	Participation des parents et des élèves au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique	111
Tableau 7.1	Postes de dépense autorisés selon les directives dans les quatre pays	114
Tableau 7.2	Proportion des fonds BOS consacrée à l'administration des financements BOS, selon la situation géographique, dans les districts B et C, 2013 (en %)	124
Tableau 7.3	Proportion des subventions BOS consacrée à l'assistance aux élèves démunis en Indonésie, dans les districts B et C, 2013	125
Tableau 8.1	Acteurs impliqués dans la surveillance externe et les visites de contrôle dans les quatre pays	142
Figures		
Figure I.1	Cadre analytique : liens entre objectifs, conception et mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles	24

Figure 5.1	Sources de revenus des écoles étudiées au Vanuatu (en VUV), 2012	87
Figure 5.2	Évolution des sources de revenus à l'école Tiare, Vanuatu, de 2008 à 2012 (en VUV)	88
Figure 5.3	Évolution des sources de revenus à l'école Quinoa, Vanuatu, de 2008 à 2012 (en VUV)	88
Figure 7.1	Utilisation des fonds BOS dans les écoles des districts B et C, Indonésie, 2013	123
Figure 7.2	Comparaison du total des sommes dépensées dans le district C, dans les petites (quintile 1) et les grandes écoles (quintile 5), Indonésie, 2013	123
Figure 7.3	Parts des subventions aux écoles par catégorie dans les districts A et B, Timor-Leste, 2012	127
Figure 7.4	Parts des subventions aux écoles dans chaque groupement par catégorie dans le district A, Timor-Leste, 2012	127
Figure 7.5	Parts des subventions aux écoles dans chaque groupement par catégorie dans le district B, Timor-Leste, 2012	128
Figure 7.6	Ratio élèves/enseignant pour les enseignants fonctionnaires et pour toutes les catégories d'enseignants, dans les écoles du district A étudiées, Timor-Leste, 2013	129
Figure 7.7	Pourcentage des catégories de dépense en 2012 (en VUV) dans les écoles étudiées, Vanuatu	131
Encadrés		
Encadré 4.1	Réformes apportées aux dispositifs de transfert des fonds publics aux écoles en Mongolie	73
Encadré 7.1	Domaines de dépense non autorisés pour les subventions aux écoles en Indonésie et au Vanuatu	117
Encadré 7.2	Utilisation des subventions aux écoles pour rémunérer les enseignants vacataires en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu	119
Encadré 8.1	Rôle des services de suivi interne dans le suivi financier des écoles en Mongolie	135

Remerciements

En accord avec le Bureau régional pour l'Asie orientale et le Pacifique (EAPRO) de l'UNICEF, cet ouvrage a été préparé par l'Institut international de planification de l'éducation (IPE-UNESCO) dans le cadre du projet de recherche intitulé « Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles », mené en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu.

L'IPE est reconnaissant à l'EAPRO (UNICEF), dont la collaboration tout au long de ce projet, a directement contribué à la réussite de sa mise en œuvre et à la qualité de ses résultats. L'IPE remercie tout particulièrement Cliff Meyers et Jim Ackers (conseillers régionaux d'éducation), Tanaporn Perapate (assistante de recherche dans l'éducation) et Camilla Woeldike (coordonnatrice de projets éducatifs plurinationaux).

Les auteurs tiennent à exprimer toute leur reconnaissance aux membres des quatre équipes nationales qui ont mis en œuvre et coordonné l'étude dans leur pays respectif :

- En Indonésie : Vita Febriany et Nina Toyamah (Institut de recherche SMERU) ; Didik Prangbakat (ministère de l'Éducation et de la Culture) ; Suhaeni Kudus (UNICEF Indonésie).
- En Mongolie : Sanjaabadam Sid, Bayarmaa Bazarsuren et Tuya Ukhnaa (Institut mongol de la recherche en éducation) ; Munkh-Orgil Altannyam et Enkhee Magvan (ministère de l'Éducation et des Sciences) ; Bolorchimeg Bor (UNICEF Mongolie).
- Au Timor-Leste : Francisco Miguel Martins, Jose Armando Pinto Casquilho, Marcos Antonio Amaral, Agostinho Anuno et Teresinha Albertina Soares (Université nationale du Timor-Leste, UNTL), Cidalio Leite, Alfredo de Araujo et Afonso Soares (ministère de l'Éducation) ; Takaho Fukami, Shamima Siddiky, Joao da Costa, Rashid Nazir et Yuji Utsumi (UNICEF Timor-Leste).
- Au Vanuatu : John Niroa, Julia Whippy, Thomas Sergio, Johnson Vora et Herem Navat (ministère de l'Éducation) ; Rex Willie Semeno (ministère des Finances) ; Christina Lulu-Karae (UNICEF Vanuatu) ; Anja Hopma (consultante internationale).

La grande qualité des données recueillies sur le terrain et les rapports de recherche nationaux ont été d'une aide précieuse pour l'analyse régionale comparative sur laquelle se fonde cette publication.

Enfin, nous remercions tout particulièrement Rahmatoulaye Samassékou (IIPE), pour son soutien à la coordination de ce projet de recherche, ainsi que Thalia Seguin (IIPE), pour son aide à la révision de plusieurs sections de cet ouvrage et à la finalisation de sa publication.

Liste des abréviations

AE	assisté par l'État
APE	association parents-enseignants
AusAid	Agence australienne pour le développement international
BED	bureau d'éducation de district
BIE	Bureau international d'éducation
BNV	Banque nationale du Vanuatu
BOS	programme d'assistance opérationnelle aux écoles (<i>biaya operasional sekolah</i>) [Indonésie]
BPK	Agence d'audit indonésienne
BRE	bureau régional d'éducation
BSM	bourse pour élèves démunis (<i>bantuan siswa miskin</i>)
CPR	conseiller de programme régional
CRE	commission régionale d'éducation
CSG	comité scolaire de gestion
DAK	fonds spécial d'allocations (<i>dana alokasi khusus</i>) [Indonésie]
DEC	Direction de l'enseignement catholique
DRE	département régional d'éducation [Mongolie]
EAPRO	Bureau régional pour l'Asie orientale et le Pacifique (UNICEF)
ESARO	Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
FELP	Fédération de l'enseignement libre protestant
FPD	Fonds public de district [Mongolie]
GAT	bureau de soutien technique (<i>gabinete apoio técnico</i>)
IDR	roupie indonésienne
IIEPE	Institut international de planification de l'éducation
MAR	ministère des Affaires religieuses [Indonésie]
MdE	ministère de l'Éducation [Timor-Leste et Vanuatu]
MdI	ministère de l'Intérieur
MEC	ministère de l'Éducation et de la Culture [Indonésie]

MECS	ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences [Mongolie]
MNT	tugrik mongol
NZAid	Programme d'aide de la Nouvelle-Zélande
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	organisation non-gouvernementale
PIB	produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
REE	ratio d'élèves par enseignant
RFE	responsable des finances des écoles
RKAS	projet de budget et d'activités scolaires (<i>rencana kerja dan anggaran sekolah</i>)
RRF	responsable régional des finances
SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation
TBS	taux brut de scolarisation
TNS	taux net de scolarisation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UPTD	service régional de mise en œuvre technique (<i>unit pelaksana teknis daerah</i>)
USD	dollar des États-Unis
V-SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation du Vanuatu
VUV	vatu vanuatais

Résumé analytique

Dans un contexte de décentralisation et d'autonomisation des établissements scolaires, lié à la mise en place de la gratuité de l'éducation, un nombre toujours croissant de pays opte pour un système de subventions aux écoles. Les établissements, naguère pas ou peu impliqués dans la gestion financière, ont aujourd'hui accès à des fonds alloués par le gouvernement central. Bien que les politiques de subvention aux écoles varient d'un pays à l'autre, la plupart ont pour objectif de favoriser l'accès équitable à une éducation de qualité pour tous.

Il convient toutefois de noter que les résultats de ces politiques sont particulièrement influencés par leur conception et leur mise en œuvre. Ce constat soulève deux questions essentielles : comment les politiques de subvention aux écoles sont-elles conçues et mises en œuvre de manière à atteindre ces objectifs ? Contribuent-elles, dans les faits, à la réalisation de ces objectifs ? C'est pour répondre à ces questions que l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) de l'UNESCO et l'UNICEF ont coordonné des programmes de recherche approfondis sur l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles en Afrique orientale et australe de 2010 à 2012, puis dans quatre pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique (Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu) de 2012 à 2014. Cet ouvrage présente les principaux résultats de ces programmes de recherche dans cette seconde région.

L'étude aborde surtout les thèmes suivants : objectifs des subventions, élaboration et diffusion des politiques, critères et dispositifs d'allocation des subventions, ressources financières des écoles, acteurs impliqués dans le processus décisionnel, utilisation des subventions, et dispositifs de suivi et de contrôle. Au total, l'étude porte sur 56 écoles des quatre pays. Les chercheurs ont visité les écoles et se sont entretenus avec une large palette d'acteurs, notamment des chefs d'établissement, des enseignants, des parents, des élèves, des membres des commissions scolaires, ainsi que des responsables de district et de province. Pour certaines questions, comme le montant total des ressources disponibles au sein des écoles, le montant des subventions reçues au fil des ans ou les principaux postes de dépense, une analyse quantitative a été menée sur un échantillon plus large d'écoles situées dans les districts étudiés.

Dans ces quatre pays, les politiques de subvention aux écoles présentent des similitudes. Toutes ont été introduites en même temps que la gratuité de l'éducation, sauf en Mongolie, où les plus récentes d'entre elles ont été élaborées dans les années 1990, pendant le processus de démocratisation. En outre, les politiques de subvention concernent toutes l'enseignement primaire et secondaire, et ont un certain nombre d'objectifs communs, notamment le développement de l'accès à la scolarité et l'amélioration de la qualité de l'éducation. Dans certains cas, les subventions visent également à fournir une assistance ciblée à des groupes défavorisés, par exemple les élèves handicapés en Mongolie ou les élèves démunis en Indonésie. Enfin, conformément aux tendances mondiales de décentralisation et d'autonomisation des établissements scolaires, les subventions se donnent souvent pour objectif d'accroître l'efficacité administrative.

Les chercheurs se sont d'abord intéressés au contexte dans lequel ont été élaborées les politiques de subvention, accordant une attention particulière aux acteurs impliqués dans les processus de création et de diffusion. Dans les quatre pays, ces politiques ont été conçues selon une approche pyramidale par les autorités publiques, sauf en Mongolie, où des réformes récentes sur le financement des écoles ont favorisé une démarche plus consultative. Au Timor-Leste et au Vanuatu, des consultants internationaux ont également joué un rôle important dans la formulation de ces politiques. La plupart des pays ont utilisé des stratégies similaires pour la diffusion des informations sur les subventions. Des campagnes médiatiques à grande échelle sur la gratuité de l'éducation et les subventions aux écoles ont été lancées dans chaque pays, à l'exception de la Mongolie. Par ailleurs, chaque pays a rédigé divers documents d'orientation, comme des directives ou des manuels, pour aider à gérer et à utiliser les subventions. Des sessions de formation destinées aux acteurs scolaires ont également été organisées dans tous les pays, même si leur fréquence varie d'un pays à l'autre.

Dans les quatre pays, le montant des subventions dépend du nombre d'élèves, sauf en Mongolie, où les caractéristiques des écoles sont également prises en compte, notamment la situation géographique ou le nombre d'élèves handicapés. Les écoles des quatre pays doivent cependant remplir certaines conditions avant de recevoir les financements. Ces critères comprennent en général la disponibilité de données sur le nombre d'élèves inscrits, un compte bancaire, un projet scolaire et la soumission de rapports financiers. En Indonésie et au Vanuatu, les financements sont transférés directement sur les comptes

bancaires des écoles, tandis qu'en Mongolie, les subventions sont versées au district. Au Timor-Leste, l'éducation est organisée au niveau local par groupements scolaires, chacun comprenant une école centrale et plusieurs écoles « filiales » (ou « satellites »). Les subventions destinées aux écoles filiales sont conservées et gérées par les écoles centrales.

Les subventions constituent certes les sources de financement les plus importantes des écoles mais, dans la plupart des cas, ce ne sont pas leurs seules ressources. En Indonésie et au Timor-Leste, les écoles peuvent demander aux autorités nationales, régionales ou locales des financements supplémentaires pour des écoles ou des élèves en particulier. Malgré la mise en place de la gratuité de l'enseignement, les contributions des parents sont encore d'actualité dans les quatre pays, bien qu'elles soient moins courantes au Timor-Leste. Dans certains cas, les budgets sont complétés par des dons, des activités génératrices de recettes ou des collectes de fonds.

Il convient également de déterminer quels sont les acteurs scolaires qui participent à la prise de décisions sur l'utilisation des subventions. Ces derniers contribuent en effet à la pertinence de ces décisions et, dans certains cas, à l'efficacité des processus de suivi et de contrôle. Selon les directives officielles, des processus décisionnels participatifs impliquant une large gamme d'acteurs scolaires doivent avoir lieu dans tous les pays, excepté en Mongolie, où ce sont les chefs d'établissement et les trésoriers qui sont chargés de prendre les décisions. Dans les trois autres pays, les chefs d'établissement et les trésoriers jouent également un rôle central, de même que certains autres acteurs. Selon les résultats de l'étude, les enseignants ont essentiellement une fonction consultative, même si leur rôle va parfois au-delà de celui que leur accordent les directives. Les commissions scolaires, cependant, ont généralement un rôle moindre que celui qui leur est attribué, tandis que dans la plupart des cas, les parents et les élèves sont exclus de ces processus.

Étant donné que les politiques de subvention des quatre pays sont conçues pour améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage, les subventions peuvent être utilisées pour financer les équipements scolaires, le matériel des enseignants et des élèves, les frais de maintenance et de réparation, ainsi que les factures d'eau et d'énergie. Les établissements scolaires ne sont pas libres de les utiliser comme ils l'entendent : chacun des pays recense clairement des domaines de dépense autorisés et non autorisés. Dans certains cas, les subventions peuvent être utilisées pour rémunérer les enseignants, mais ces cas se limitent aux enseignants fonctionnaires en Mongolie et au Timor-Leste,

ainsi qu'aux vacataires en Indonésie. De la même manière, certaines politiques permettent aux établissements d'employer les financements pour les frais de gestion des subventions, tandis que d'autres autorisent leur utilisation pour des activités extrascolaires ou des programmes de repas scolaires.

Les activités de suivi et de contrôle sont réalisées par des acteurs scolaires et des intervenants extérieurs. Les établissements des quatre pays doivent soumettre des rapports financiers, ce dont se chargent presque exclusivement les chefs d'établissement et les trésoriers, malgré l'obligation, dans la plupart des cas, d'impliquer les enseignants et les commissions scolaires. La Mongolie fait cependant figure d'exception, car on y constate une participation accrue des enseignants dans la préparation des rapports, depuis la mise en place de services de suivi interne aux écoles. Dans tous les pays, les établissements ont également l'obligation de publier des informations relatives aux subventions sur les panneaux d'affichage, à l'exception du Vanuatu, où des réunions doivent être organisées à l'école pour informer les parents et les enseignants de l'utilisation des subventions. L'étude met toutefois en évidence qu'aucune de ces deux pratiques n'est appliquée de manière systématique. Le suivi externe, qui prend la forme de visites dans les écoles et d'analyse des rapports financiers, est particulièrement fastidieux dans les quatre pays. Un groupe hétérogène d'acteurs participe à ces processus, notamment des groupes techniques, des commissaires aux comptes et des professionnels de l'éducation.

L'étude montre que les subventions aux écoles permettent de réduire les frais de scolarité pour les parents, notamment pour les familles pauvres : envoyer les enfants à l'école devient ainsi plus abordable, malgré le maintien des contributions parentales. Les subventions permettent également d'améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage, ce qui renforce la motivation des enseignants. Les résultats de l'étude mettent cependant en lumière un certain nombre d'obstacles qui empêchent les subventions d'atteindre leurs principaux objectifs.

Le rôle des subventions dans la réduction des disparités dans et entre les écoles est mitigé : les subventions ne sont pas allouées en fonction des besoins de groupes spécifiques d'élèves, ni selon les spécificités des écoles (situation géographique et taille), même si, en Indonésie et en Mongolie, ces facteurs sont pris en compte.

Par ailleurs, bien qu'elles contribuent à développer l'accès à un meilleur matériel pédagogique dans les écoles, les subventions ne portent pas toujours sur les domaines qui pourraient avoir un impact à plus long terme sur la qualité, comme le soutien scolaire pour les élèves en difficulté ou le renforcement des capacités des enseignants.

Selon les conclusions de l'étude, les subventions ne débouchent généralement pas sur une prise de décisions plus participative dans les écoles. Malgré les procédures mises en avant dans les directives, les parents et les enseignants ne jouent qu'un rôle limité, en raison d'un manque de sensibilisation et de capacités, de la confiance placée dans le chef d'établissement et de leur réticence à contester son autorité. La prise de décisions reste donc entre les mains des chefs d'établissement et des trésoriers.

Les résultats de la recherche sont également mitigés en ce qui concerne le rôle des subventions dans l'amélioration de l'efficacité administrative. Le problème des décaissements tardifs des subventions a été signalé dans les quatre pays. Le niveau d'autonomie accordé aux écoles pour gérer les fonds varie d'un pays à l'autre ; dans l'ensemble, les écoles indonésiennes, vanuataises et les écoles centrales timoraises jouissent d'une autonomie considérable. En revanche, les écoles mongoles et les écoles filiales timoraises n'ont guère leur mot à dire en matière d'utilisation des subventions.

Si les subventions sont susceptibles de promouvoir une éducation de qualité, d'améliorer l'accès à l'éducation et de réduire les disparités dans et entre les écoles, leur conception et leur mise en œuvre requièrent une planification et une réflexion approfondies pour garantir la réalisation de leurs objectifs. Si le modèle d'élaboration des politiques de subvention reste le même partout, il convient de prendre en compte un certain nombre d'éléments pour veiller à l'existence d'un lien clair entre les objectifs de la politique et ses processus d'élaboration et de mise en œuvre.

L'étude montre par ailleurs que la conception et la mise en œuvre de la politique peuvent compromettre la complète réalisation de ses objectifs. La présente publication met donc en avant une série de propositions destinées à améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles, axées plus particulièrement sur : (i) la clarté des objectifs ; (ii) l'adéquation de l'option de financement choisie avec ces objectifs ; (iii) la nécessité de mener des études et des analyses techniques préliminaires sur les principales disparités dans et

entre les écoles, sur les coûts par élève et sur les contributions parentales existantes, afin de définir le montant de l'allocation nécessaire ; (iv) la consultation des acteurs scolaires avant de formuler la politique ; (v) la mise en place d'une communication, d'une diffusion et d'une stratégie de formation claires pour les principales parties prenantes ; (vi) le renforcement des processus décisionnels et de suivi participatifs dans les écoles, afin d'assurer la transparence de la gestion de la subvention.

Dans cette optique, des recommandations sont proposées pour chacun des pays, sur la base des conclusions de l'étude, dans le but d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles et d'assurer la réalisation de leurs objectifs. Ces recommandations ont été débattues au niveau national avec les principaux acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques de subvention, ainsi qu'avec les principaux bénéficiaires, puis elles ont été utilisées pour orienter une réforme de ces politiques.

Introduction

Pourquoi étudier les subventions aux écoles ?

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

Ces politiques de subvention aux écoles ont généralement été lancées pour accompagner la mise en place de la gratuité de l'éducation : elles doivent venir compenser la perte de revenus due à l'abolition des frais de scolarité. En outre, ces subventions sont censées offrir au moins quatre avantages :

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

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

Afin de déterminer dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles leur permettent d'atteindre leurs objectifs, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) de l'UNESCO a lancé un programme de recherche approfondi en 2010.

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

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

Deux examens documentaires, fondés sur les publications existantes, portent sur les expériences de divers pays en matière d'élaboration d'une politique de subvention aux écoles. Le premier examine les cas du Ghana, de l'Indonésie, du Lesotho, du Nicaragua et du Sri Lanka (Deffous, De Grauwe et Lugaz, 2011) et le second ceux de l'Afrique du Sud, de l'Éthiopie, du Lesotho, du Malawi et de l'Ouganda (Prew, Msimango et Chaka, 2011). Ces examens visent à recenser les principales problématiques liées à la conception et à la mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles dans ces pays, et à orienter la préparation d'un cadre analytique pour les recherches sur le terrain. Les deux examens mettent en évidence l'absence de documentation sur les politiques de subvention aux écoles dans de nombreux pays. En étudiant le contexte de l'élaboration de ces politiques dans ces pays, ils soulignent le lien entre subventions aux écoles et gratuité de l'éducation, et recensent certains défis auxquels sont confrontés les pays au moment de mettre en œuvre les politiques de subvention, notamment les retards de versement des financements aux établissements et l'absence de capacités, au sein des écoles, permettant de gérer et d'assurer le suivi de ces fonds de manière adéquate et d'impliquer toutes les parties prenantes dans ce processus (Prew, Msimango et Chaka, 2011, p. 28-29). Ces examens définissent par ailleurs une série de recommandations destinées à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques de

subvention, mettant en lumière la nécessité : (i) de préserver le soutien de la communauté locale et sa participation aux processus d'élaboration et de mise en œuvre ; (ii) de porter une attention particulière au montant et aux domaines d'utilisation des subventions aux écoles dans la conception de la politique ; (iii) de réaliser une analyse préliminaire du coût de la scolarisation et du montant des contributions parentales et communautaires au budget de l'école ; (iv) d'élaborer des principes directeurs clairs et bien diffusés (Deffous, De Grauwe et Lugaz, 2011, p. 24-25). Les examens concluent sur la nécessité de nouvelles recherches pour examiner de manière plus approfondie la façon dont les subventions sont utilisées en pratique dans les écoles (Prew, Msimango et Chaka, 2011, p. 29).

Dans ce contexte, l'IIPE et l'UNICEF ont organisé et coordonné des programmes de recherche approfondis en Afrique orientale et australe de 2010 à 2012, puis dans quatre pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique (Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu) de 2012 à 2014. Cette publication présente les résultats de la recherche menée dans cette seconde région.

L'étude sur laquelle se fonde cet ouvrage a pour objet de comprendre la manière dont différentes écoles mettent en œuvre une politique de subvention et de déterminer son incidence réelle par rapport aux objectifs qu'elle doit permettre d'atteindre. Ces résultats devraient aider à définir des stratégies susceptibles de servir à la conception de ces politiques et d'accompagner leur mise en œuvre, afin qu'elles contribuent de manière plus efficace à ces objectifs.

Cette étude et la façon dont elle est conçue reposent sur les principales hypothèses suivantes :

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

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

Cadre analytique

La *figure I.1* illustre le cadre analytique utilisé pendant l'étude et résume la réponse à la première question ci-dessus. La figure montre les différents

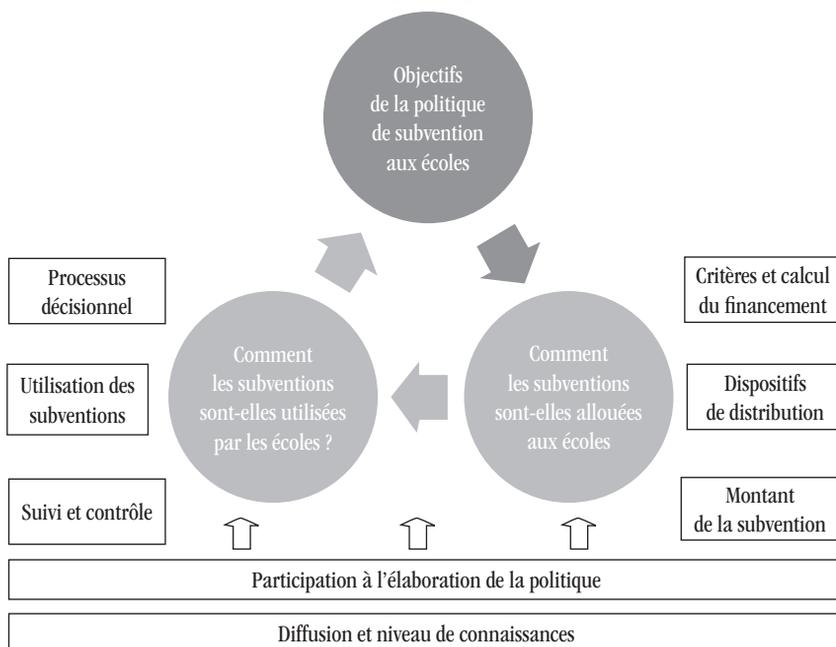
éléments qui composent le cadre directeur élaboré par chaque pays pour atteindre les principaux objectifs de la politique, notamment la manière dont les fonds doivent être octroyés et utilisés par les établissements. L'étude a pour objectif d'analyser l'interdépendance et la cohérence des différentes composantes du cadre directeur, et d'étudier l'écart éventuel entre politique et pratique, afin de répondre à ces deux questions clés : en quoi les subventions sont-elles conçues de manière à atteindre leurs objectifs ? Leur mise en œuvre permet-elle la réalisation de ces objectifs ?

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Conception de l'étude

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

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

recherches qualitatives approfondies sur le fonctionnement des écoles plutôt qu'une étude des documents de politique ou une rapide enquête menée à distance.

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

Enfin, la décision d'examiner chaque école de manière approfondie, au moyen de longs entretiens détaillés et de missions d'observation, restreint inévitablement le nombre d'établissements étudiés. Par conséquent, le projet de recherche cible 12 à 16 écoles dans chaque pays. Les établissements ont été choisis parmi deux ou trois districts, de manière à étudier également le rôle joué par les bureaux de district. La section qui suit fournit des détails sur le groupe d'écoles étudié.

Le programme a été mis en place dans quatre pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique : l'Indonésie, la Mongolie, le Timor-Leste et le Vanuatu. Ce choix a été motivé dans une large mesure par une autosélection : chaque pays a répondu à une invitation envoyée par les organisateurs de l'étude, l'IIEP-UNESCO et l'UNICEF, en manifestant son souhait de prendre part à la recherche. Les quatre pays ont conçu et mis en œuvre une politique de subvention aux écoles, en adoptant différentes options de politique. En raison des disparités de contexte considérables, il était essentiel d'élaborer un cadre analytique bien conçu et testé avec soin, afin de mettre en évidence des similitudes et des différences instructives entre ces quatre pays, et d'arriver à des conclusions utiles au-delà de ces contextes spécifiques.

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

- **Entretiens** avec une large palette d'acteurs, à savoir : des chefs d'établissement, des groupes d'enseignants, des parents et des élèves, des membres des comités scolaires de gestion (CSG) et des associations parents-enseignants (APE), ainsi que des fonctionnaires de district (responsables de l'éducation au niveau du district, inspecteurs, commissaires aux comptes et trésoriers). Au total, 56 écoles ont été étudiées et 1 162 acteurs interrogés.
- **Consultation de documents**, notamment de rapports sur des indicateurs de l'éducation de base et sur la gestion financière

des établissements (par exemple, livres comptables et rapports financiers, projets scolaires et, le cas échéant, procès-verbaux des réunions des CSG et des APE). Le personnel de chaque école a dressé un profil de l'établissement, en rassemblant les principales données éducatives et financières le concernant.

- **Observation** de l'utilisation des subventions, de la qualité des infrastructures scolaires, des informations publiées sur les panneaux d'affichage et, le cas échéant, des relations entre les acteurs scolaires.

Certaines informations ont été recueillies auprès d'un plus grand nombre d'écoles, concernant notamment des questions quantitatives, comme le montant total des ressources utilisées dans chaque établissement, le niveau des subventions reçues au fil des ans et les grands postes de dépense. Ces données ont pu être consultés au bureau de district, dans les rapports financiers des écoles. Les chercheurs ont ainsi procédé à une analyse quantitative de toutes les écoles de chacun des districts couverts par l'étude.

Groupe d'écoles étudiées

Comme indiqué plus haut, les chercheurs ont sélectionné 12 à 16 écoles dans plusieurs districts de chaque pays, en essayant de choisir différents types d'établissements. Le groupe comprend ainsi des écoles aux caractéristiques variées, que ce soit la situation géographique (urbaine/rurale), le contexte socio-économique et, dans certains cas, la taille de l'établissement, la subvention allouée prenant toujours en compte le nombre d'élèves. Les paragraphes suivants décrivent la démarche employée pour étudier le groupe échantillon dans chaque pays. Afin d'assurer l'anonymat des écoles, leur nom et celui de leur district ont été modifiés.

En Indonésie, l'étude a été menée dans quatre districts (*kabupaten*) de quatre provinces d'Indonésie occidentale, centrale et orientale. Dans chaque district, trois à quatre écoles élémentaires publiques ont été choisies, sur la base du nombre d'élèves et de leur distance par rapport au bureau d'éducation de district (BED) [bureau d'éducation du *kabupaten*]. Ces critères ont été utilisés pour deux raisons : les subventions en Indonésie (fonds BOS) sont octroyées aux écoles selon le nombre d'élèves, et la distance par rapport au BED peut avoir un impact sur le coût de certains articles, comme nous le verrons. Pour résumer, cinq écoles sont situées dans des zones urbaines faciles d'accès, quatre dans des zones rurales modérément faciles d'accès, et cinq dans

des zones isolées difficiles d'accès. Un critère supplémentaire a été utilisé pour choisir les établissements, à savoir leur participation au programme de gestion autonome des écoles de l'UNICEF. Le *tableau I.1* présente les principales caractéristiques de ces écoles.

Tableau I.1 Principales caractéristiques des écoles étudiées en Indonésie, par situation géographique et par nombre d'élèves, 2012-2013

District (kabupaten)	École	Accessibilité/situation géographique	Nombre d'élèves
A	SD1	Facile/urbaine	224
	SD2	Facile/urbaine	391
	SD3	Modérée/rurale	263
B	SD4	Facile/urbaine	399
	SD5	Difficile/isolée	146
	SD6	Modérée/rurale	139
	SD7	Difficile/isolée	225
C	SD8	Facile/urbaine	121
	SD9	Difficile/isolée	37
D	SD10	Modérée/rurale	465
	SD11	Modérée/rurale	117
	SD12	Facile/urbaine	452
	SD13	Difficile/isolée	230
	SD14	Difficile/isolée	153

En Mongolie, l'étude a porté sur un total de 12 écoles, réparties sur deux districts de la capitale, Oulan-Bator, et une province (*aimag*) comprenant cinq districts (*sums*). Le choix de la province a été motivé par sa proximité avec Oulan-Bator, pour tenir compte des coûts de transport de la recherche sur le terrain. Les écoles ont été choisies selon leur taille et leur situation dans le district. Elles comprennent également des établissements secondaires proposant des enseignements au niveau du primaire et du secondaire. Le *tableau I.2* fournit de plus amples détails sur le groupe d'écoles étudiées.

Tableau I.2 Principales caractéristiques des écoles étudiées en Mongolie, par situation géographique et par nombre d'élèves, 2012-2013

Province/ ville	Province/ district	École	Situation géographique	Nombre d'élèves
Oulan-Bator	District A	UA1	Centre-ville	1 332
		UA2	Périphérie	3 319
	District B	UB1	Centre-ville	2 134
		UB2	Périphérie	1 332
Province T (<i>aimag</i>)	Centre de l' <i>aimag</i>	TC1	Centrale	2 223
		TC2		413
		TC3		271
	District D	TD	Isolée	263
	District E	TE		43
	District F	TF		1 076
	District G	TG		655
	District H	TH		138

Au Timor-Leste, deux districts ont été sélectionnés pour l'étude, sur la base de leurs caractéristiques géographiques et démographiques. Le district A, à faible densité de population, est situé dans la zone orientale du pays, tandis que le district B, plus densément peuplé, se trouve dans la partie occidentale. Trois écoles centrales et cinq écoles filiales¹ de chaque district ont été choisies pour rendre compte de la structure du système éducatif du pays. Un total de six écoles centrales et de dix écoles filiales a ainsi été examiné. Le *tableau I.3* présente des informations plus détaillées sur ces écoles.

1. Au Timor-Leste, les services éducatifs au niveau local sont organisés selon un système de groupement scolaire, avec une école centrale plus importante dont dépendent des écoles filiales. Voir le *chapitre 1* pour davantage de précisions.

Tableau I.3 Principales caractéristiques des écoles étudiées au Timor-Leste, par catégorie et par nombre d'élèves, 2012-2013

District	École	Catégorie	Nombre d'élèves	
A	AC1	Centrale	301	
	AC2	Centrale	564	
	AC3	Centrale	387	
	AF1	Filiale	455	
	AF2	Filiale	122	
	AF3	Filiale	250	
	AF4	Filiale	220	
	AF5	Filiale	318	
	B	BC1	Centrale	240
		BC1	Centrale	516
BC3		Centrale	1 523	
BF1		Filiale	71	
BF2		Filiale	108	
BF3		Filiale	170	
BF4		Filiale	185	
BF5		Filiale	617	

Au Vanuatu, les écoles ont été choisies de manière à être les plus représentatives possible. Quatre des six provinces du Vanuatu ont été incluses dans l'étude. Au sein de ces provinces, l'échantillon comporte à la fois des établissements publics et des établissements assistés par l'État (AE) ; urbains, ruraux et isolés ; anglophones, francophones et bilingues. Au total, 14 écoles ont été étudiées. Le *tableau I.4* fournit davantage de précisions sur la situation et le type d'écoles choisies, ainsi que des informations sur les effectifs d'élèves au cours de la période étudiée.

**Tableau I.4 Principales caractéristiques des écoles étudiées
au Vanuatu, par situation géographique et par type,
2012-2013**

Province	Nom de l'école	Publique ou assistée par l'État (AE)	Situation géographique	Langue d'enseignement	Nombre d'élèves
Shefa	Strawberry	AE (DEC)	Urbaine	Français	644
	Enchanter	Publique	Rurale	Anglais	316
Sanma	Ivy	AE (FELP)	Rurale	Français	110
	Teasel	AE (FELP)	Rurale	Français	145
	Marigold	Publique	Isolée	Anglais	144
	Succory	Publique	Urbaine	Anglais	815
	Tiare	AE (DEC)	Isolée	Français	277
Penama	Sunflower	Publique	Isolée	Anglais	149
	Lily	AE (DEC)	Rurale	Français	151
	Quinoa	Publique	Rurale	Anglais	152
Tafea	Larch	AE (DEC)	Rurale	Français	163
	Lavender	Publique	Rurale	Bilingue	204
	Kadsura	Publique	Isolée	Anglais	123
	Tulip	Publique	Rurale	Anglais	187

Note : DEC est l'abréviation de « Direction de l'enseignement catholique » et FELP de « Fédération de l'enseignement libre protestant ». Le ministère de l'Éducation définit les écoles isolées comme des écoles difficiles d'accès et disposant de moyens de communication minimaux.

Mise en place de l'étude

Cette enquête fait partie d'un programme de recherche plus vaste, coordonné par l'IIPE depuis 2010, sur l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles. À la suite d'une étude documentaire, entreprise pour examiner la documentation existante sur les subventions aux écoles dans différents pays et régions et pour tirer des conclusions préliminaires, le programme a mis en œuvre, en 2010, un projet de recherche pilote au Lesotho, en collaboration avec le ministère de

l'Éducation et de la Formation, l'Université nationale du Lesotho, le Centre pour l'élaboration de politiques éducatives, basé à Johannesburg, et l'UNICEF. Ce projet a permis d'élaborer et de tester un ensemble d'outils de recherche, et d'obtenir des conclusions préliminaires.

Par la suite, l'IIPE et le Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (ESARO) de l'UNICEF ont coordonné un projet de recherche, de 2011 à 2012, dans quatre pays d'Afrique orientale et australe (l'Éthiopie, le Kenya, le Malawi et l'Ouganda), en collaboration avec les ministères de l'Éducation, des instituts nationaux de recherche et les bureaux de pays de l'UNICEF.

En raison du succès de cette étude, l'IIPE et l'UNICEF ont décidé d'élargir la portée de leurs recherches à la région Asie de l'Est et Pacifique. L'IIPE et le Bureau régional pour l'Asie orientale et le Pacifique (EAPRO) de l'UNICEF ont ainsi lancé un nouveau projet de recherche en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu, de 2012 à 2014. Un atelier technique, tenu en octobre 2012 à Jakarta, a rassemblé les quatre équipes nationales pour débattre du test d'outils de recherche sur un groupe d'écoles indonésiennes. Les équipes nationales ont mené la recherche et l'analyse sur le terrain, en 2013-2014, sous l'égide de l'IIPE et de l'UNICEF. En mai 2014, un séminaire régional sur les politiques a été organisé à Bangkok pour discuter des conclusions de l'étude avec les ministères de l'Éducation de 12 pays de la région, des partenaires de développement et des chercheurs.

Dans chaque pays, l'étude a été entreprise par une équipe nationale dirigée par un chercheur expérimenté d'un institut ou d'une université nationale de recherche et de formation, et composée d'un ou de deux chercheurs supplémentaires du même institut ou de la même université. L'équipe nationale comprenait également un ou deux experts de haut niveau du ministère de l'Éducation et un représentant du bureau de pays de l'UNICEF.

L'équipe de chercheurs a mené l'enquête sur le terrain. Les représentants du ministère et de l'UNICEF, quant à eux, ont participé à la préparation du plan de mise en œuvre de l'enquête, en recensant les critères de sélection pour le groupe d'écoles et en formulant des observations sur les rapports de recherche sur le terrain. La composition des équipes a été orientée par le désir de bénéficier de l'expertise des agences partenaires pendant la mise en place de l'étude et de bâtir une passerelle entre la recherche et l'élaboration des politiques.

Au Vanuatu, seul le ministère de l'Éducation entreprend des travaux de recherche sur l'éducation. L'équipe était donc composée uniquement d'employés du ministère. Une consultante internationale a rejoint l'équipe pour participer à l'étude sur le terrain et à la rédaction des rapports de recherche.

Dans ce cadre, l'étude a produit un ensemble substantiel de résultats, comprenant 56 monographies d'écoles, quatre rapports d'analyse quantitative et quatre synthèses nationales.

Structure et objectifs du présent ouvrage

Cette publication présente les principales conclusions de l'étude menée, de 2012 à 2014, en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu. Elle recense et synthétise les principales caractéristiques des politiques de subvention aux écoles des quatre pays, en mettant l'accent sur leur conception et leur mise en œuvre au niveau des écoles, ainsi que sur leur contribution aux objectifs de ces politiques.

Tout au long du rapport, les témoignages d'acteurs scolaires interrogés pendant l'étude seront régulièrement cités, de manière à rendre compte de leur avis sur la politique qu'ils mettent en œuvre.

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

- les objectifs des politiques de subvention aux écoles (*chapitre 2*) ;
- le processus d'élaboration et de diffusion des politiques de subvention (*chapitre 3*) ;
- les critères et les dispositifs d'allocation des subventions (*chapitre 4*) ;
- la disponibilité des ressources au sein des écoles, en mettant l'accent sur la part des subventions dans le budget des établissements (*chapitre 5*) ;
- les acteurs scolaires impliqués dans le processus décisionnel sur l'utilisation des subventions aux écoles (*chapitre 6*) ;
- l'utilisation des subventions aux écoles (*chapitre 7*) ;
- les dispositifs de suivi et de contrôle de l'utilisation des subventions aux écoles (*chapitre 8*) ;
- les évaluations et conclusions générales (*chapitre 9*).

Pour les lecteurs désireux d'obtenir un **aperçu général de la teneur et des conclusions de l'étude** contenues dans cet ouvrage, des résumés des chapitres peuvent être consultés à la première page de chaque chapitre (*chapitres 2 à 9*). Des tableaux récapitulatifs sur les principales caractéristiques des politiques de subvention aux écoles des quatre pays figurent également dans quelques chapitres. Enfin, le dernier chapitre de cette publication fournit une synthèse de toutes les évaluations et conclusions essentielles tirées de l'étude.

Chapitre 1

Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu : vue d'ensemble

1.1 Des contextes variés mais des défis éducatifs similaires

L'étude a porté sur les politiques de subvention aux écoles dans quatre pays appartenant à la même région, l'Asie de l'Est et le Pacifique : Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu. Ces quatre États présentent diverses particularités contextuelles. La géographie diffère d'un pays à l'autre, ce qui entraîne des difficultés distinctes. L'Indonésie est un archipel composé de 17 508 îles, dont 6 000 inoccupées, tandis que le Vanuatu n'en compte que 82, dont 65 inhabitées. Le Timor-Leste englobe à la fois un territoire continental, ainsi qu'une enclave et des îles. La Mongolie se compose d'une vaste étendue au paysage désertique.

Les contextes économiques et politiques sont eux aussi très hétérogènes. La Mongolie et l'Indonésie ont obtenu leur indépendance en 1920 et 1949, respectivement, le Vanuatu l'a acquise en 1980, et le Timor-Leste en 2002. En 2013, l'Indonésie se plaçait au 16^e rang mondial en matière de produit intérieur brut (PIB), tandis que le PIB par habitant du Timor-Leste correspond seulement au tiers de celui des trois autres pays.

Le *tableau 1.1* donne un aperçu plus détaillé des différences entre ces États. Les quatre pays couvrent un large spectre de croissance économique. En 2013, c'est en Mongolie que le taux de croissance du PIB était le plus élevé, à 11,7 %, alors qu'il n'atteignait que 2,8 % au Vanuatu. Il convient cependant de noter qu'entre 2011 et 2013, la croissance du PIB a ralenti dans tous les pays, sauf au Vanuatu. À cet égard, la baisse la plus importante a eu lieu en Mongolie. Cependant, durant cette période, on constate une hausse du PIB par habitant dans les quatre pays.

Le *tableau 1.1* rend également compte des différences de population considérables entre les quatre pays. Avec ses 249,8 millions d'habitants, soit 1 000 fois plus que le Vanuatu, l'Indonésie est le quatrième pays le plus peuplé au monde. La densité démographique de la Mongolie, 2,5 fois plus peuplée que le Timor-Leste, est la plus faible de la planète : 1,7 habitant/km². Au Timor-Leste et au Vanuatu, plus de 70 % de la

population résident en zone rurale. En 2013, ce pourcentage était le plus bas en Mongolie, avec 29,8 %, tandis qu'il s'élevait à environ 50 % en Indonésie.

L'espérance de vie à la naissance varie elle aussi légèrement. La moyenne en Indonésie et au Vanuatu se situe aux alentours de 70 ans, tandis qu'elle n'atteint que 67 ans en Mongolie et au Timor-Leste. Enfin, il existe un écart de taille en matière d'alphabétisation. Plus des quatre cinquièmes de la population adulte sont alphabétisés en Indonésie, en Mongolie et au Vanuatu, mais près de la moitié de la population adulte timoraise était analphabète en 2011.

Dans l'ensemble, les quatre pays semblent confrontés à des problématiques similaires en matière de développement de l'éducation, comme le montrent les données éducatives clés présentées dans le *tableau 1.2*. En ce qui concerne l'accès à l'enseignement primaire, le taux brut de scolarisation (TBS) dépassait les 100 % en 2010 comme en 2012. En comparaison, les taux brut et net de scolarisation dans le secondaire étaient plus bas. Cependant, au fil du temps, c'est l'éducation secondaire qui fait preuve de la meilleure progression, avec une hausse des taux brut et net de scolarisation en Indonésie et en Mongolie de 2010 à 2012, et au Timor-Leste de 2010 à 2011.

Le *tableau 1.2* révèle une quasi-parité dans les taux de scolarisation du primaire et du secondaire, avec quelques petites différences, cependant : en Indonésie et en Mongolie, ils sont légèrement plus élevés pour les filles, même si ce phénomène s'est atténué de 2010 à 2012, baissant respectivement à 101,2 et à 100,3 %. Au Timor-Leste et au Vanuatu, toutefois, les taux de scolarisation des garçons sont légèrement plus élevés. En outre, les données indiquent que les ratios d'élèves par enseignant (REE) tendent à être plus élevés dans l'enseignement primaire. En primaire, les taux les plus bas sont ceux de l'Indonésie, à 16/1 en 2010 et 19/1 en 2012, suivie par le Vanuatu, à 22/1 en 2010. Malgré des fluctuations mineures au fil du temps, les ratios élèves/enseignant en Mongolie et au Timor-Leste approchent les 30/1, avec une augmentation en 2012 (36/1).

Enfin, les parts consacrées à l'éducation ont été les plus élevées au Vanuatu en 2009, avec 18,7 % des dépenses publiques totales. L'Indonésie est le seul pays où ces parts ont augmenté, ces dépenses passant de 16,4 % en 2010 à 18 % en 2012. À l'inverse, elles semblent avoir légèrement baissé en Mongolie et au Timor-Leste de 2010 à 2011, passant respectivement de 14,7 % à 12,1 %, et de 8,6 % à 7,7 %.

Tableau 1.1 Statistiques générales sur l'Indonésie, la Mongolie, le Timor-Leste et le Vanuatu, 2011-2013

	Indonésie		Mongolie		Timor-Leste		Vanuatu	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Population	243 801 639	249 865 631	2 754 209	2 839 073	1 120 392	1 178 252	241 778	252 763
Population en zone rurale (%)	49,3	47,8	31,5	29,8	71,6	70,9	75,1	74,5
Taux d'alphabétisation chez les adultes âgés de 15 ans et plus (%)	93	ND	98	ND	58	ND	ND	83
Espérance de vie à la naissance (années)	70	71	67	67	66	67	71	71
PIB par habitant (USD actuels)	3 469,6	3 475,3	3 181,1	4 056,4	1 007,1	1 370,7	3 249,9	3 302,5
Croissance du PIB (%)	6,5	5,8	17,5	11,7	12,1	8,1	1,2	2,8
Agriculture (% du PIB)	14,7	14,4	14,5	16,5	16,7	ND	25,2	ND

Note : ND = non disponible.

Source : Banque mondiale, 2014.

Tableau 1.2 Données éducatives clés pour l'Indonésie, la Mongolie, le Timor-Leste et le Vanuatu, 2010-2012

	Indonésie		Mongolie		Timor-Leste		Vanuatu	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
TBS dans l'éducation primaire (%)	109,9	108,5	125,6	116,9	128,6	131,5	122,5	ND
TNS dans l'éducation primaire (%)	94,9	92,2	98,6	97,3	92,9	94,1	ND	ND
TBS dans l'éducation secondaire (%)	78,4	82,5	91,5	103,4	57,1	63	59,65	ND
TNS dans l'éducation secondaire (%)	68,4	76,1	79,1 (2011)	83,1	19,5	24,8	51,6	ND
Proportion de filles par rapport aux garçons dans l'éducation primaire et secondaire (%)	102,6	101,2	102,4	100,3	93,2	94,1	98,4	ND
Ratio élèves/enseignant dans l'éducation primaire	16	19	30	29	27,7	36	22	ND
Ratio élèves/enseignant dans l'éducation secondaire	12	17	14	ND	19,9	28	ND	ND
Dépenses publiques consacrées à l'éducation (% du total des dépenses publiques)	16,4	18	14,7	12,1 (2011)	8,6	7,7 (2011)	18,7 (2009)	ND

Notes : Pour le Timor-Leste, les données se fondent sur le Système national d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) de 2013-2014, hormis la ligne « Dépenses publiques consacrées à l'éducation (% du total des dépenses publiques) », dont les données proviennent de la Banque mondiale (2014). ND = non disponible.

Source : Banque mondiale, 2014.

1.2 Quatre modèles de décentralisation distincts

Depuis le début des années 1990, les réformes de décentralisation se sont multipliées dans la région Asie de l'Est et Pacifique, et notamment dans ces quatre pays. Cependant, la forme adoptée par la décentralisation de l'éducation varie considérablement d'un pays à l'autre.

Indonésie

En 1999, l'Indonésie a lancé de grandes réformes visant à renforcer l'autonomie des régions dans le pays, en donnant aux communautés locales la possibilité de fournir elles-mêmes certains services essentiels et de mettre en œuvre la législation et les politiques nationales (Holtzappel, 2009).

Les réformes ont débuté avec l'introduction de la Loi 22/1999 sur la gouvernance régionale et la Loi 25/1999 sur la décentralisation fiscale. Selon la Loi 22/1999 (révisée en 2004, puis en 2008), les responsabilités dans divers domaines, notamment la santé, les travaux publics, le territoire et l'éducation, sont transférées aux pouvoirs régionaux (provinces ou districts/municipalités), tandis que le gouvernement central conserve notamment la charge de la défense et de la sûreté, des politiques monétaires et fiscales, des affaires religieuses, de la justice, de la politique étrangère et de la planification économique (Bandur, 2012).

Le territoire indonésien est composé de 34 provinces, elles-mêmes divisées en districts ruraux (*kabupaten*) et en municipalités urbaines. Chaque province est dirigée par un gouverneur. Les provinces, tout comme les districts, ont leur propre conseil élu, responsable de certaines fonctions et services essentiels que le pouvoir central leur délègue. Conformément aux grandes tendances en matière d'autonomie des écoles, les établissements scolaires reçoivent des subventions et sont responsables d'une partie de la gestion et des décisions.

Plus précisément, les responsabilités sont divisées entre les acteurs comme suit :

- Au niveau central, le ministère de l'Éducation et de la Culture (MEC) est chargé de planifier et de mettre en œuvre l'éducation, de fournir des orientations et des règles générales, ainsi que de contrôler et évaluer le système éducatif national. Il est également responsable de la détermination des normes nationales visant à assurer la qualité de l'éducation. Le ministère des Affaires religieuses (MAR) supervise les établissements religieux publics et privés (UNESCO Bangkok, 2010).

- Au niveau des provinces, les gouvernements, via leur commission scolaire, facilitent la mise en œuvre de l'éducation pour l'enseignement primaire et secondaire, et sont chargés de la formation du personnel éducatif (République d'Indonésie, 2003).
- Les bureaux régionaux d'éducation (BRE) sont implantés dans chaque province. Il y a une agence d'éducation du district (*kabupaten*) dans chaque district/municipalité. Les bureaux de province et de district sont avant tout chargés de rendre opérationnelles, de gérer, d'adapter et de mettre en œuvre les politiques ministérielles, tout en tenant compte des besoins locaux et environnementaux (BIE-UNESCO, 2011).
- Au niveau du district ou de la municipalité, des commissions scolaires, elles aussi élues, représentent la communauté locale et organisent les services éducatifs sur leur territoire. Elles ont un pouvoir administratif et de gestion.
- Au niveau de l'école, les chefs d'établissement ont plusieurs casquettes. Ils sont notamment chargés de promouvoir la prise de décision participative, d'impliquer et de faciliter le travail des commissions et des enseignants, ainsi que de gérer les processus opérationnels et éducatifs (Banque mondiale, 2012). Chaque établissement doit disposer d'une commission scolaire composée de parents, d'enseignants et de représentants de la communauté. La loi indonésienne de 2003 sur l'éducation définit la commission scolaire comme un organe indépendant visant à conseiller, orienter et soutenir le personnel, les installations et le matériel. Elle joue également un rôle dans le suivi de l'établissement (République d'Indonésie, 2003). Il arrive aussi qu'elle prenne part au développement des infrastructures scolaires et facilite la communication entre les parents et l'établissement. Les commissions comportent généralement 5 à 12 membres (Synthèse nationale, Indonésie).

Mongolie

En Mongolie, la transition démocratique et le passage à l'économie de marché ont débuté au début des années 1990, après près de 70 ans de socialisme (Steiner-Khamisi et Stolpe, 2004). Depuis l'adoption d'une constitution démocratique en 1992, le pays a connu plusieurs transitions politiques pacifiques au moyen d'élections nationales (Weidman et Yoder, 2010).

La Mongolie est divisée en trois niveaux de gouvernement. Les 21 provinces rurales (*aimags*) sont composées de districts ruraux (*sums*)

et de leurs sous-districts (*bags*). La capitale du pays, Oulan-Bator, est gouvernée comme une municipalité administrative indépendante, tout en étant, elle aussi, divisée en *districts* composés de sous-districts (*khoroos*) [Synthèse nationale, Mongolie]. Les unités territoriales sont dirigées par un gouverneur nommé et sont représentées par des conseils élus au niveau local (*khourals* des représentants des citoyens) [PNUD, 2013]. Les élections pour ces organes ont lieu tous les quatre ans.

Malgré quelques efforts au début des années 1990 pour octroyer aux provinces et aux districts une certaine autonomie fiscale, l'adoption de certaines lois, notamment la Loi de 2002 sur le financement et la gestion du secteur public, a considérablement bridé le pouvoir des gouvernements locaux (UNICEF, 2014). Plus récemment, la mise en œuvre, en 2013², de la Loi sur le budget a initié des changements visant à renforcer le rôle et l'autonomie des organes locaux, ce qui a affecté la manière dont les établissements scolaires reçoivent les fonds des subventions.

Dans le secteur de l'éducation, les responsabilités sont réparties entre les acteurs et organes de la manière suivante :

- Au niveau central, le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (MECS) est l'organe administratif central, chargé de formuler et de mettre en œuvre les politiques nationales d'éducation, ainsi que de fixer les normes pédagogiques nationales pour chaque niveau d'éducation officiel. Il est également responsable de la formation des enseignants, de l'élaboration des programmes et des procédures des examens nationaux.
- Au niveau des provinces (*aimag*), les gouverneurs et les assemblées jouent un rôle important dans le financement de l'éducation depuis 2013. Avec la promulgation de la Loi de 2012 sur le budget, la responsabilité budgétaire a été transférée des départements régionaux d'éducation (DRE) et des bureaux d'éducation du district (BED) à des organes élus localement et à des Fonds publics de province ou de district. Les DRE, services des gouvernements de province, sont administrés verticalement et font office d'organe principal de mise en œuvre des politiques éducatives au niveau local, avec des responsabilités qui comprennent l'éducation formelle et primaire, les finances et les budgets, l'analyse statistique et le suivi (Synthèse nationale, Mongolie). Les BED ont les mêmes fonctions que les DRE à l'échelle du district.

2. La Loi sur le budget a été adoptée en octobre 2012 et mise en œuvre en 2013. Dans ce document, elle est désignée sous l'intitulé « Loi de 2012 sur le budget ».

- Les écoles primaires et les établissements secondaires de premier et second cycles forment quelquefois un complexe scolaire, souvent composé de bâtiments séparés mais avec un système commun d'administration, de gestion et de financement (Synthèse nationale, Mongolie). Les chefs d'établissement sont chargés d'organiser les activités visant à mettre en œuvre les politiques et les lois sur l'éducation, ainsi que de contrôler, d'évaluer et de rendre compte de ces activités. Ils doivent ainsi planifier le budget et financer les activités pour l'école, prendre des mesures pour améliorer les conditions d'apprentissage et utiliser les ressources de manière efficace. Les commissions scolaires, composées d'enseignants et de parents, participent au suivi interne.

Timor-Leste

Colonie portugaise pendant près de 500 ans, le Timor-Leste est devenu indépendant en novembre 1975, avant de tomber sous la coupe de l'Indonésie voisine peu de temps après (ministère de l'Éducation, 2014). En mai 2002, le pays a retrouvé son indépendance après une transition de deux ans sous l'administration des Nations Unies. Commencèrent alors les travaux d'élaboration d'un cadre de décentralisation et l'établissement de gouvernements locaux – principes entérinés dans la constitution du pays – qui se poursuivent à ce jour.

Le Timor-Leste comporte 13 districts administratifs, divisés en 67 sous-districts. La plus petite unité administrative du pays est le *suki* (village), qui peut comprendre un ou plusieurs *aldeias* (hameaux).

Certaines responsabilités ont désormais été redistribuées, passant des services centraux à des entités locales du gouvernement central, et d'autres mesures dans ce sens sont en bonne voie. Plus récemment, le gouvernement a poursuivi l'adoption de politiques de décentralisation par la promulgation de l'ordonnance 4/2014, « Statut organique de la structure de pré-déconcentration ». En vertu de cette ordonnance, le pays a lancé des plans visant à une décentralisation administrative plus efficace, par l'établissement de municipalités (Marx et Gosh, 2014). Une fois en place, ces municipalités remplaceront les districts actuels.

Entre 2000 et 2010, le Timor-Leste a également introduit quelques modifications concernant les services éducatifs. Une évolution notable a été, en 2010, l'adoption du modèle d'*escola basica*, un système de groupement scolaire consistant en une grande école centrale dont dépendent plusieurs écoles filiales (ou satellites). Ce modèle a été lancé pour promouvoir la coordination entre les services centraux et

de district du ministère de l'Éducation (MdE) et les établissements nationaux d'éducation de base. Ce système a notamment conduit à une division des responsabilités entre les divers acteurs et organes :

- Au niveau central, le MdE est chargé de l'élaboration des politiques, de la planification de leur mise en œuvre, de la supervision financière, ainsi que du suivi et de l'évaluation des programmes. Le MdE dispose de plusieurs directions nationales, dont la Direction nationale de l'éducation de base.
- Les BED représentent le MdE à l'échelle du district. Ils veillent à la bonne mise en œuvre des politiques nationales, inspectent les établissements, assurent le suivi de la performance des enseignants et gèrent les subventions aux écoles.
- Les groupements scolaires sont structurés par zone géographique et comprennent une école centrale de base, qui couvre les trois cycles de l'éducation primaire, ainsi que des écoles filiales de petite ou de moyenne taille, qui ne prennent en charge qu'un ou deux de ces cycles. Les écoles centrales font office de centre administratif et de gestion pour les activités de leur groupement.
- Chaque école centrale d'un groupement scolaire nomme un chef d'établissement, tandis que chaque école filiale dispose d'un coordinateur scolaire chargé de la gestion sur site (Synthèse nationale, Timor-Leste). Le directeur de l'école centrale est le responsable général du groupement scolaire (MdE, 2011). Les chefs d'établissement doivent rendre des comptes au directeur du BED, et les coordinateurs scolaires aux directeurs des écoles centrales (Synthèse nationale, Timor-Leste).
- Les bureaux de soutien technique (*gabinete apoio técnico*), qui doivent également rendre des comptes aux directeurs d'école centrale, jouent un rôle essentiel dans la gestion et l'administration des écoles filiales. À l'échelon du groupement, ils sont chargés de diverses tâches : préparer les plans stratégiques et financiers, veiller à ce que les dépenses programmées soient conformes aux règlements, et afficher les projets éducatifs approuvés sur les panneaux d'information des établissements (Synthèse nationale, Timor-Leste).
- Les conseils scolaires servent d'organes décisionnels démocratiques pour chaque groupement. Ils sont composés de représentants d'établissement (chefs d'établissement, coordinateurs scolaires, professeurs principaux), de parents, d'autorités locales et d'organisations non gouvernementales (ONG) [MdE, 2011]. Les

associations parents-enseignants (APE) sont présentes dans les écoles centrales ainsi que dans les filiales.

Vanuatu

Le Vanuatu, ex-Nouvelles-Hébrides, est devenu indépendant le 30 juillet 1980, après 74 ans d'administration franco-britannique (Gouvernement du Vanuatu, 2010). La nouvelle constitution du pays, entrée en vigueur le même jour, contient des dispositions reconnaissant l'importance de la participation citoyenne dans les gouvernements régionaux locaux et permettant la promulgation d'une législation propre à soutenir la décentralisation (Gouvernement du Vanuatu, 1980).

En 1994, la loi relative à la décentralisation et aux gouvernements locaux des régions a mis en place des gouvernements régionaux de province, avant d'entamer la décentralisation des responsabilités. Aujourd'hui, le pays est divisé en six provinces, représentées par des conseils de gouvernement provincial élus au niveau local. Outre ces provinces, le Vanuatu compte trois municipalités situées dans des centres urbains : Port-Vila, Luganville et, plus récemment, Lenakel (ministère de l'Intérieur, 2008). Chacune de ces municipalités est représentée par un conseil de gouvernement municipal.

La décentralisation au Vanuatu s'est faite de diverses manières, et notamment par le transfert de pouvoirs de l'échelon central aux conseils de gouvernement locaux. Dans le secteur de l'éducation, les bureaux régionaux d'éducation (BRE) représentent le MdE au niveau local, sous la direction d'un responsable de l'éducation régional faisant office de haut représentant du MdE dans la province (Gouvernement du Vanuatu, 2001). Les évolutions qui ont eu lieu au Vanuatu s'inscrivent dans une tendance plus générale d'autonomisation des écoles, avec le transfert direct de certaines responsabilités aux établissements, comme la gestion des subventions. Globalement, les responsabilités éducatives sont ainsi réparties entre les acteurs :

- À l'échelon central, le MdE est chargé d'élaborer les normes nationales pour les écoles et de concevoir le programme national. En outre, il recrute, nomme, forme et supervise les enseignants, surveille la construction, la réparation et l'équipement des écoles, achète et distribue le matériel pédagogique et, dans une large mesure, finance le système éducatif.
- Les BRE, autorités éducatives chargées de superviser les écoles publiques, sont présents dans chaque province. Les autorités éducatives assistées par l'État sont les pendants confessionnels

des BRE et sont responsables des écoles assistées par l'État. Les commissions régionales d'éducation (CRE) gouvernent les BRE (Synthèse nationale, Vanuatu). Elles se composent d'un représentant du conseil de gouvernement provincial élu au niveau local, du responsable de l'éducation régionale et de quatre autres représentants de groupes comprenant les parents, les enseignants et d'autres acteurs provinciaux intéressés par l'éducation. Les CRE sont chargées du fonctionnement et de la gestion des écoles publiques dans la province, de la planification et de l'élaboration des activités pédagogiques pour le primaire et le secondaire, de l'assistance au MdE dans la planification d'un nombre suffisant d'écoles pour répondre à la demande au niveau de la province, de la préparation de rapports et de la formulation de conseils aux écoles et aux établissements préscolaires (MdE, 2014). Chaque BRE emploie également un responsable régional des finances (RRF) qui participe à la formation des chefs d'établissement en matière de gestion financière et de suivi des registres financiers des établissements. Le BRE doit rendre compte de son budget au MdE. Les conseillers de programme régionaux (CPR) fournissent un soutien pédagogique aux enseignants dans des zones couvrant 5 à 12 écoles, et assurent la liaison entre le BRE et les établissements, en particulier pour les écoles situées dans des zones reculées (Synthèse nationale, Vanuatu).

- Au niveau de l'école, les chefs d'établissement sont chargés de l'administration et de la gestion scolaires au quotidien, du bien-être du personnel et des élèves, de la formation continue du personnel enseignant et des rapports aux autorités régionales d'éducation (Gouvernement du Vanuatu, 2001). Ils décident aussi librement de l'utilisation des subventions, de l'achat de matériel grâce à ces fonds, et rédigent les rapports financiers mensuels (Synthèse nationale, Vanuatu). Les commissions scolaires participent à l'élaboration du budget des écoles et à la prise de décisions concernant le développement et les dépenses scolaires. Elles organisent également des collectes de fonds pour l'école et des événements communautaires, tout en servant de passerelle entre les écoles et les communautés (Synthèse nationale, Vanuatu).

Chapitre 2

Objectifs des subventions aux écoles

Les subventions aux écoles ont été mises en place en même temps que **la gratuité de l'éducation** dans tous les pays hormis la Mongolie, où des politiques de subvention avaient été élaborées pendant le processus de **démocratisation** des années 1990. Les quatre pays subventionnent l'enseignement primaire et secondaire, et ont deux objectifs communs : **améliorer l'accès** à l'éducation et la **qualité** de l'éducation. Certaines subventions ont également pour objectif de **favoriser l'équité**, en venant en aide à certains groupes défavorisés, comme les élèves pauvres (Indonésie) ou handicapés (Mongolie). Les subventions ont été introduites dans une mouvance plus générale de décentralisation et d'**autonomisation** des écoles, contribuant ainsi à accroître l'**efficacité administrative**. Cependant, les écoles en Mongolie et les écoles filiales du Timor-Leste n'ont qu'un rôle limité dans la gestion des financements provenant des subventions, conformément aux directives les accompagnant.

L'étude analyse quatre politiques de subvention aux écoles élaborées dans quatre pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique, à savoir : le BOS en Indonésie, le Fonds public en Mongolie et les politiques de subvention aux écoles mises en œuvre au Timor-Leste et au Vanuatu. Ce chapitre donne un aperçu de ces politiques, tout en accordant une attention particulière à leurs principaux objectifs. Les chapitres suivants analyseront leurs caractéristiques majeures de manière plus précise, afin de déterminer comment ces politiques ont été élaborées et mises en place pour atteindre leurs objectifs.

2.1 Les quatre politiques de subvention

Cette section traite des politiques de subvention aux écoles élaborées dans les quatre pays. Elle s'intéresse notamment à l'année et au contexte de leur mise en œuvre, à leur portée et à leurs principaux objectifs. Elle mettra d'abord l'accent sur l'Indonésie, le Timor-Leste et le Vanuatu, car le contexte de leur mise en œuvre comporte un certain nombre de points communs. Elle étudiera ensuite le cas de la Mongolie, où le régime de subventions est plus ancien et le scénario distinct des autres pays. Le *tableau 2.1* récapitule les informations contenues dans le présent chapitre.

Le programme d'assistance opérationnelle aux écoles (BOS) a été mis en œuvre en Indonésie, en 2005. Il succède à d'autres régimes d'assistance plus anciens (Fonds d'assistance opérationnelle/DBO)

élaborés en 1998, qui ciblaient certaines écoles, afin d'atténuer les effets de la crise financière asiatique et d'aider les écoles des districts pauvres. Le BOS a été mis en place en 2005, au titre de la stratégie gouvernementale visant à compenser la réduction des subventions de carburant et à réduire le fardeau imposé aux communautés, notamment aux populations appauvries par la hausse du prix du carburant. Dans le cadre de cette stratégie, des budgets ont été alloués dans quatre domaines : l'éducation, la santé, les infrastructures locales et les transferts directs d'espèces sans condition.

Le BOS cible « les écoles élémentaires, y compris les spécialisées, et les établissements d'enseignement secondaire, y compris les spécialisés et à distance, tant publics que privés. Il vise également les écoles élémentaires et établissements d'enseignement secondaire co-implantés (*SD-SMP Satap*) et les centres d'apprentissage communautaires indépendants (*TKB Mandiri*) » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 12). En revanche, il ne finance pas les écoles répondant aux normes internationales, pilotes ou non, qui sont donc autorisées à appliquer des frais de scolarité, conformément à la réglementation nationale.

La politique de subvention aux écoles au Timor-Leste a été initiée en 2004-2005. Elle est directement liée à l'abolition des frais de scolarité. Elle concerne elle aussi une large variété d'établissements : primaires, secondaires et techniques/professionnels. Jusqu'en 2006, elle ne concernait que les écoles publiques, puis elle a pris en charge les établissements catholiques et privés au niveau du primaire et du secondaire, à condition qu'ils soient certifiés par le ministère de l'Éducation et figurent dans le SIGE (Système d'information sur la gestion de l'éducation) [Synthèse nationale, Timor-Leste].

La politique de subventions aux écoles du Vanuatu est la plus récente des politiques étudiées. Élaborée en 2010, elle remplace le système précédent par lequel les autorités éducatives locales recevaient des subventions opérationnelles du gouvernement qu'elles distribuaient aux écoles sous forme de liquidités ou en nature. Cette politique s'applique à toutes les écoles publiques et assistées par l'État (AE). Les écoles privées, en revanche, ne sont pas éligibles. Tout comme en Indonésie et au Timor-Leste, la politique de subvention est directement liée à l'abolition des frais de scolarité, qui en fait aussi intégralement partie.

Le tableau est différent en Mongolie, où les écoles reçoivent des financements publics depuis 1940 (Synthèse nationale, Mongolie). Le

financement public des établissements scolaires a fait l'objet de plusieurs règlements et lois, la plus récente étant la Loi de 2012 sur le budget. Dans les années 1990, des fonds ont été alloués directement aux écoles, dans le cadre d'un processus de démocratisation visant à donner plus d'autonomie aux acteurs locaux, écoles comprises. Les dispositifs de distribution ont ensuite été réformés : depuis 2002, les financements sont versés au district. Les origines et le contexte de cette politique sont donc bien distincts des trois autres pays à l'étude. Le Fonds public qui finance les écoles en Mongolie prend en charge tous les complexes scolaires publics, notamment les écoles primaires et secondaires. Auparavant, les établissements privés étaient éligibles, mais les restrictions budgétaires annuelles ont mis fin au versement des subventions.

Les scénarios qui président à l'élaboration des politiques de subvention aux écoles dans les quatre pays sont donc variables :

- **Ancienneté.** La politique de subvention en Mongolie est relativement ancienne, tandis que celle du Vanuatu est la plus récente. En Indonésie et au Timor-Leste, les politiques ont été lancées il y a une dizaine d'années.
- **Contexte.** En Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, les subventions sont directement versées aux écoles et accompagnent l'abolition des frais de scolarité. En Mongolie, les subventions font partie du processus de démocratisation lancé dans les années 1990.
- **Portée.** Les politiques de subvention prennent en charge l'éducation primaire et secondaire dans les quatre pays, ainsi que les établissements professionnels au Timor-Leste. En Indonésie et au Timor-Leste, les subventions sont versées indifféremment aux établissements publics et privés, ce qui n'est pas le cas en Mongolie et au Vanuatu.

2.2 Objectifs des subventions

Quel est le principal objectif des politiques de subvention aux écoles élaborées dans ces quatre pays ? Visent-elles à améliorer l'accès, l'équité, la qualité, l'efficacité administrative, ainsi qu'à développer l'autonomisation des écoles, comme le souligne l'introduction, ou portent-elles plus spécifiquement sur certains de ces objectifs ? Les objectifs sont-ils clairement formulés dans les directives de ces politiques ? Qu'en pensent les principaux bénéficiaires au sein des établissements scolaires ?

Ces questions clés sont le fondement de toute politique, car elles déterminent sa conception et son processus de mise en œuvre, et influencent son efficacité. La présente section répond à ces questions en

analysant les objectifs des politiques élaborées dans chaque pays et en examinant les points de vue des acteurs scolaires à cet égard.

Un aperçu des objectifs

Si le contexte politique dans lequel ont été élaborées et mises en œuvre ces politiques varie d'un pays à l'autre, elles ont néanmoins été mises en place dans les quatre pays pour répondre aux objectifs de politique suivants, de manière plus ou moins explicite, comme l'indiquent leurs directives respectives :

- contribuer à l'égalité d'accès à l'école pour tous les enfants, y compris les plus pauvres, en réduisant les obstacles liés au coût de la scolarité pour les parents ;
- améliorer la qualité de l'éducation dans les écoles bénéficiaires ;
- améliorer la gestion et le fonctionnement des écoles en leur accordant davantage d'autonomie ;
- renforcer l'efficacité administrative.

L'objectif d'égalité d'accès à une éducation de qualité à travers une politique d'équité (c'est-à-dire en donnant davantage aux défavorisés) est clairement formulé dans les directives de l'Indonésie et de la Mongolie.

L'accent mis sur ces objectifs varie selon les pays, comme expliqué ci-après.

Améliorer l'accès. Dans les quatre pays, les subventions aux écoles ont été conçues pour contribuer à améliorer l'accès à l'éducation. En Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, les subventions compensent l'abolition des frais de scolarité. En Mongolie, le Fonds public vise également à améliorer l'accès à l'éducation primaire et secondaire pour tous les enfants. Il soutient ainsi la mise en œuvre des réglementations clés suivantes, adoptées dans les années 1990 : la Constitution de 1992, qui dispose que l'État doit fournir une éducation publique générale gratuite ; la loi de 1991 sur l'éducation, qui introduit les composantes fondamentales des financements versés aux écoles (coûts variables, détaillés plus avant) ; la politique nationale sur l'éducation (1995), qui établit le niveau minimal de dépenses par élève dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire.

Égalité et équité. En Indonésie, les écoles peuvent utiliser la subvention BOS pour fournir une assistance aux élèves démunis, comme des chaussures, des cartables ou des uniformes. En Mongolie, les financements alloués tiennent compte de la présence d'élèves handicapés et de leurs besoins spécifiques. Dans ces deux pays, les

financements prennent également en compte la situation géographique (urbaine, rurale, isolée), la taille des établissements et les disparités entre les écoles et entre les élèves. Au Timor-Leste et au Vanuatu, les subventions ont également été élaborées pour améliorer l'accès à la scolarisation pour tous les enfants, mais les financements sont versés aux écoles en partant du principe que tous les élèves sont égaux, sans aucune discrimination (hormis la taille des établissements) entre les élèves ou entre les écoles.

Améliorer la qualité de l'éducation. Au Vanuatu, les recherches révèlent que si « améliorer l'accès à l'éducation était l'objectif initial du programme de 2010 à 2013, l'objectif à moyen terme est d'améliorer la qualité de l'éducation » (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 43). Dans les quatre pays, les directives et les manuels sur l'utilisation des subventions renvoient tous à des notions de qualité de l'éducation, et les subventions y contribuent de différentes manières.

Améliorer la gestion et le fonctionnement des écoles, en leur accordant plus d'autonomie et en renforçant l'efficacité administrative. Les politiques de subvention dans les quatre pays s'inscrivent dans un contexte général de décentralisation, de gestion locale et d'autonomisation accrue des écoles. Cependant, en Mongolie, le processus est caractérisé par un système de versement des financements aux districts plutôt qu'aux écoles depuis 2002, ce qui limite considérablement leur autonomie. Au Timor-Leste, de 2004-2005 à 2012, les subventions passaient par les BED avant de parvenir aux écoles. L'organisation du système éducatif au niveau local a été réformée en 2010, avec la création des écoles centrales et des écoles filiales (voir *chapitre 1*). Les subventions sont versées aux écoles centrales de chaque groupement scolaire et, dans la plupart des cas, ne parviennent pas aux filiales ; le dispositif de distribution renforce donc les responsabilités et l'autonomie des écoles centrales au détriment des filiales.

Points de vue des acteurs

Dans l'ensemble, les personnes interrogées dans les quatre pays mettent en avant l'accès et la qualité de l'éducation comme objectifs principaux des politiques de subvention aux écoles, estimant que ces objectifs généraux sont conformes aux besoins fondamentaux au niveau local. En Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, les acteurs scolaires semblent bien au fait du lien entre abolition des frais de scolarité et subventions aux écoles, et reconnaissent pour la plupart les bienfaits d'une stratégie visant à donner « à tous les enfants une chance d'aller à l'école » (chef d'établissement, école Sunflower, Vanuatu). En Indonésie, « ils sont satisfaits du versement des financements BOS, car cela implique de ne plus avoir à demander aux parents de payer les frais de scolarité,

ce qu'ils jugent très difficile » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 27). Les politiques de subvention aux écoles dans ces pays s'attaquent donc directement aux problèmes auxquels sont confrontés les parents des élèves les plus pauvres qui envoient leurs enfants à l'école.

En Indonésie, l'objectif d'équité du BOS a parfois été souligné pendant les entretiens, les acteurs scolaires déclarant apprécier l'assistance supplémentaire reçue grâce au dispositif de financement pour les élèves démunis : « [la subvention BOS] est aussi bénéfique, car c'est un dispositif d'assistance qui allège le fardeau des parents, particulièrement pour les [parents des] élèves pauvres » (chef d'établissement, Indonésie). En Mongolie, de manière générale, peu d'acteurs sont conscients de la dimension d'équité du financement public par l'allocation de fonds spécifiques pour les élèves handicapés. Cependant, une fois informés de ce volet de la politique, ils le soutiennent : « Pour les écoles qui n'ont que peu d'élèves et des élèves qui exigent un soutien supplémentaire, par exemple les enfants handicapés, c'est logique » (responsable du Fonds public de district, Oulan-Bator, Mongolie).

Dans les quatre pays, les personnes interrogées apprécient grandement la contribution des subventions à l'amélioration de la qualité de l'éducation dans les écoles, notamment les progrès en lien avec l'environnement scolaire et la mise à disposition de matériel d'apprentissage et d'enseignement. En Mongolie, plusieurs chefs d'établissement, enseignants et trésoriers déclarent à cet égard que le Fonds public est « la condition essentielle d'existence des écoles » (Synthèse nationale, Mongolie).

Deux facteurs déterminent la perception des acteurs scolaires sur les objectifs des politiques de subvention aux écoles dans leur pays :

- L'ancienneté de la politique dans chaque pays (assez récente au Vanuatu par rapport à l'Indonésie ou au Timor-Leste, et d'autant plus en comparaison avec la Mongolie). Dans les pays où les subventions existent depuis plus longtemps, en Mongolie notamment, elles sont devenues un aspect fondamental du paysage éducatif, et la réflexion sur leurs objectifs spécifiques est donc limitée.
- La qualité et l'efficacité de la communication et du processus de diffusion de la politique, qui seront examinées au *chapitre 3*.

Tableau 2.1 Principales caractéristiques des politiques de subvention aux écoles en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu

	Indonésie	Mongolie	Timor-Leste	Vanuatu
Mode de subvention	BOS	Fonds public	Subvention aux écoles	Subvention aux écoles
Introduction de l'enseignement primaire gratuit	2005	NA	2004-2005	2010
Introduction des subventions	2005	1992 : coûts variables 2002 : coûts fixes	2004-2005	2010
Portée	Écoles élémentaires et premier cycle du secondaire	Complexes scolaires (écoles primaires, premier et second cycles du secondaire)	<ul style="list-style-type: none"> Établissements publics et privés reconnus par le ministère de l'Éducation Éducation de base (primaire), établissements secondaires et techniques/professionnels 	Écoles publiques et écoles assistées par l'État
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> Fournir aux élèves une éducation gratuite, en couvrant les coûts opérationnels des écoles Fournir à tous les élèves pauvres une éducation gratuite, dans les établissements publics comme privés Alléger la charge des coûts opérationnels des écoles pour les élèves du privé 	Soutenir une éducation gratuite sur 12 ans pour tous les enfants	<ul style="list-style-type: none"> Abolir les frais de scolarité Soutenir les activités d'apprentissage des écoles Soutenir l'entretien régulier des établissements Améliorer la qualité de l'éducation Améliorer la gestion et l'administration scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> Abolir les frais de scolarité Améliorer l'accès à l'éducation Améliorer la qualité de l'éducation

Note : NA = non applicable.

Chapitre 3

Subventions aux écoles : élaboration et diffusion des politiques

Les subventions aux écoles ont été introduites sur **tout le territoire** en Indonésie, en Mongolie et au Timor-Leste, et se sont progressivement étendues à toutes les écoles au Vanuatu. Les quatre pays ont élaboré leurs politiques selon une **approche pyramidale**, bien qu'une méthode plus consultative ait été adoptée en Mongolie pendant les réformes de 2012 sur le financement de l'éducation. Au Timor-Leste et au Vanuatu, des **conseillers internationaux** ont également joué un rôle considérable dans le processus d'élaboration. Plusieurs acteurs scolaires ont déploré **l'absence de consultation** durant l'élaboration de la politique dont ils étaient les bénéficiaires directs.

Les informations concernant la gratuité de l'éducation et les subventions aux écoles ont été diffusées au moyen de **campagnes médiatiques** de grande ampleur en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu. En outre, les quatre pays ont rédigé des documents d'orientation (**directives, guides et manuels**) portant sur divers thèmes tels que les objectifs, la gestion et l'utilisation des subventions. Cependant, ces documents varient en termes de format, de clarté générale et de fréquence des mises à jour. Des **formations** ont été régulièrement organisées en Indonésie et au Vanuatu. Des formations similaires ont eu lieu de manière moins structurée en Mongolie et au Timor-Leste. La formation ciblait en général **les chefs d'établissement et les trésoriers**. Dans l'ensemble, les acteurs scolaires ont souligné l'importance de suivre **régulièrement des sessions de formation**, notamment pour ce qui a trait à **la gestion des subventions au quotidien et à leur suivi**.

Le degré de participation des principaux bénéficiaires de la politique de subvention à son élaboration, ainsi que l'étendue de leurs connaissances et de leur formation sur ses principales composantes déterminent non seulement leur appropriation de la politique mais aussi sa mise en œuvre et son suivi effectifs au sein des écoles. Le présent chapitre porte sur la participation des bénéficiaires à ce processus, tirant les leçons apprises des études menées dans chaque pays. Il examine tout d'abord l'élaboration des politiques, avant de passer en revue les caractéristiques des processus de diffusion.

3.1 Élaboration des politiques

Les politiques de subvention aux écoles ont été mises en place sur tout le territoire des quatre pays, à l'exception du Vanuatu, où le programme de subventions a impliqué 95 % des écoles en 2010, première année de sa mise en œuvre. En 2012, les subventions ont concerné 425 écoles, soit

97,4 % de toutes les écoles publiques et assistées par l'État, le reste des établissements, situés principalement dans des zones rurales, ayant eu du mal à ouvrir un compte bancaire.

L'étude montre que les politiques de subvention aux écoles en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu ont été formulées selon une approche pyramidale par les autorités nationales, parfois en collaboration avec des conseillers internationaux, sans consultation systématique des acteurs scolaires et avec une participation limitée des bureaux d'éducation de district ou de province. En Indonésie, l'un des chefs d'établissement a déclaré : « Nous n'avons pas été impliqués, nous en avons seulement entendu parler. Les responsables étaient des gens haut placés » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 28). Seul un responsable de BED interrogé dans ce pays au cours de l'étude a mentionné son implication dans la préparation des directives BOS.

Au Timor-Leste et au Vanuatu, les conseillers internationaux ont joué un rôle important dans le processus d'élaboration. Au Timor-Leste, une équipe composée d'un conseiller international et d'un conseiller national a rédigé des documents pour le *Manuel sur les subventions aux écoles*. Bien qu'officiellement ce processus soit participatif et comprenne des consultations avec les départements d'éducation régionaux et de district et avec les chefs d'établissement, les acteurs des districts et des écoles interrogés ont déclaré ne pas avoir été impliqués.

Au Vanuatu, une petite équipe de fonctionnaires du ministère de l'Éducation a mené le processus d'élaboration de la politique en 2009, aidée par des conseillers techniques financés par l'Agence australienne pour le développement international (AusAid) et le Programme d'aide de la Nouvelle-Zélande (NZAid). La politique a été élaborée rapidement, en quatre mois, « sans consultation des acteurs sur le terrain » (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 45). Aucun des acteurs éducatifs à l'échelle des écoles ou des provinces interrogés n'a participé directement au processus d'élaboration de la politique, dont plusieurs responsables d'éducation de province ont souligné le rythme précipité et le manque de préparation. Il convient cependant de noter qu'une petite étude sur les dépenses des écoles a été réalisée avant le lancement de la politique pour déterminer le montant des financements nécessaires au soutien des opérations annuelles des établissements.

Plusieurs acteurs scolaires et au niveau des districts en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu ont déploré leur non-participation à l'élaboration de la politique, soulignant la nécessité de leurs contributions

pour mieux appréhender les besoins variés des établissements. Les citations qui suivent, recueillies en Indonésie, sont révélatrices :

Les personnes dans les régions auraient dû être impliquées. Après tout, ce sont elles qui la mettent en place (chef d'établissement, SD4, Indonésie).

[Les acteurs locaux] auraient dû être impliqués parce que les besoins varient d'une école à l'autre (trésorier BOS, SD11, Indonésie).

Cependant, certains acteurs en Indonésie vont à l'encontre de ces réflexions, choisissant de faire confiance à leurs représentants élus au niveau national pour définir les politiques les mieux adaptées.

La politique de subventions aux écoles a été lancée pour la première fois en Mongolie il y a plusieurs décennies, et peu de personnes interrogées en ont un souvenir précis. Une réforme récente du financement des écoles (Loi de 2012 sur le budget) a été entreprise avec une démarche un peu plus participative. Un groupe de travail conjoint, composé de représentants du ministère de l'Éducation et du ministère des Finances, a examiné la réforme avec des organisations professionnelles. Quelques-unes des personnes interrogées (chefs d'établissement, trésoriers, enseignants et fonctionnaires de district) ont montré leur satisfaction d'avoir pu participer à ces débats.

3.2 Diffusion de la politique

Le savoir dont disposent les acteurs scolaires de ces pays en matière de politiques de subvention aux écoles dépend de trois principaux facteurs : (i) la qualité et la portée des campagnes de communication ; (ii) la clarté et la disponibilité des directives dans les écoles ; (iii) l'organisation régulière de programmes de formation utiles concernant ces politiques. Ces trois points sont examinés ci-après.

Communication

La mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, étroitement liée à la gratuité de l'éducation, s'est accompagnée d'importantes campagnes promotionnelles (radio, télévision, journaux, lettres officielles du MdE) destinées au personnel de district, de province et des écoles, ainsi qu'aux communautés. En outre, un certain nombre de chefs d'établissement ont profité des réunions des commissions scolaires pour présenter ces politiques, et ont demandé aux membres des commissions de transmettre ces informations aux parents, ou ont informé les parents lors des réunions scolaires annuelles. L'un des chefs d'établissement vanuatais a indiqué qu'il avait également fait une annonce à l'église.

Au Vanuatu, les opérations de communication ont été particulièrement intenses, avec plusieurs campagnes organisées pour sensibiliser la population à la politique de subvention. Ainsi, en 2010, une équipe du ministère des Finances et de la Gestion économique, dont un conseiller local, a rendu visite aux communautés pour leur présenter la politique et expliquer que les frais de la première à la sixième année de scolarité allaient être pris en charge par des subventions. Des brochures sur les subventions ont été données aux chefs d'établissement afin qu'ils les distribuent au sein de leur communauté. Par conséquent, tous les parents et enseignants interrogés connaissaient la politique et ses implications. Même si les élèves en mesure de fournir des précisions sur cette politique étaient peu nombreux, environ la moitié des groupes d'élèves rencontrés étaient au courant de l'existence des subventions.

Les résultats de l'étude montrent que les parents et les élèves sont assez bien sensibilisés à la notion de gratuité de l'éducation, mais tous les acteurs ne sont pas au courant de l'existence des subventions. La situation est à peu près la même en Indonésie et au Timor-Leste. Si le personnel scolaire connaît globalement les objectifs des subventions, ce n'est pas toujours le cas des parents et des élèves. En Indonésie par exemple, quelques parents et la majorité des élèves connaissent déjà l'acronyme « BOS », mais ne savent pas grand-chose sur le programme lui-même. Au Timor-Leste, un parent interrogé a déclaré : « Nous n'obtenons jamais les informations du gouvernement, mais nous savons que nous ne payons plus l'école depuis 2005-2006. »

En Mongolie, la situation est quelque peu différente. En l'absence d'une campagne promotionnelle spécifique sur le Fonds public, seuls les acteurs participant à sa gestion (c'est-à-dire les chefs d'établissement et les trésoriers) connaissent son existence. Les enseignants savent surtout que les subventions ont un rapport avec leur salaire, qui est pris en charge par le Fonds. Les parents sont globalement au courant des financements que l'État accorde aux écoles, mais seuls ceux qui occupent des postes de comptable dans l'administration publique connaissent les procédures d'attribution des subventions. Cette situation s'explique en partie par le fait que les écoles reçoivent des financements publics depuis longtemps ; les subventions sont tellement intégrées au paysage administratif qu'elles ne sont plus considérées comme une réforme distincte. En outre, les parents ne participent pas à la gestion des financements.

Directives

Documents existants

Des documents de politique tels que des directives, des guides et des manuels sont mis à la disposition des écoles dans chaque pays pour leur donner des orientations sur l'utilisation des subventions. Leur contenu est globalement similaire dans les quatre pays : ils précisent les objectifs de la politique, présentent et expliquent les procédures de mise en œuvre, énumèrent les postes de dépense autorisés et précisent les obligations de rapports en matière de subventions.

La nature de ces documents diffère cependant d'un pays à l'autre. En Indonésie, le manuel technique du BOS est mis à jour tous les ans, de manière à prendre en compte les évolutions de la politique, notamment les postes de dépense autorisés.

Le manuel timorais sur les subventions aux écoles, rédigé au moment du lancement de la politique, a été révisé en 2010-2011 et sert actuellement de référence aux écoles pour la gestion des subventions. Deux guides, l'un destiné aux chefs d'établissement et l'autre aux inspecteurs, ont également été publiés pour veiller à la bonne mise en œuvre des subventions.

Au Vanuatu, la situation est particulière, car un grand nombre de documents ont été rédigés pour guider les établissements. Le *Manuel sur la gestion financière des écoles* régit l'intégralité des dépenses scolaires et explique comment remplir les formulaires et les registres financiers. En raison de sa complexité apparente, cependant, les publications simplifiées suivantes ont été fournies aux écoles :

- Le « Régime de subvention aux écoles » fournit une brève description des principales caractéristiques de la politique, notamment ses objectifs, les conditions d'éligibilité, le processus de versement et les dépenses autorisées.
- Les « guides rapides » sont une version simplifiée du *Manuel sur la gestion financière des écoles*.
- Les « Normes minimales d'éducation pour les écoles primaires », élaborées par le Mde en collaboration avec l'UNICEF, orientent les écoles sur l'utilisation des subventions. Toutefois, les personnes interrogées n'ont jamais évoqué ce document, sans doute parce que les formations sur ce texte étaient en cours au moment de l'étude (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 46-47).

- En Mongolie, la confusion règne concernant les documents mis à la disposition des écoles pour les orienter sur l'utilisation du Fonds public. Si certains chefs d'établissement et trésoriers évoquent un ouvrage publié en 2012 par le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation, d'autres font référence à des lois et des réglementations sur le financement. Ces réponses témoignent de l'absence de directives spécifiques concernant le mode d'attribution des financements, l'utilisation et la gestion quotidienne du Fonds public. Les chefs d'établissement autant que les trésoriers ont déploré l'absence d'un tel document.

Disponibilité

Un exemplaire des principales directives est à la disposition de toutes les écoles dans chacun de ces pays. En Indonésie, un exemplaire de la dernière révision des directives BOS est diffusé aux écoles par l'intermédiaire des bureaux de province ou de district, parfois avec du retard. Depuis 2013, les directives peuvent être téléchargées en ligne, ce qui les rend plus accessibles aux écoles disposant d'une bonne connexion Internet. Au Timor-Leste, le *Manuel sur les subventions aux écoles* a été publié dans la langue officielle, le tétum, et distribué à toutes les écoles.

Dans les quatre pays, les équipes de chercheurs ont pu constater la disponibilité de ces documents de politique dans les écoles visitées. En Mongolie cependant, leur présence dans les établissements varie selon les provinces et les districts. Au Timor-Leste, chaque école possède un exemplaire du manuel sur les subventions, y compris les écoles filiales. Généralement, les établissements disposent d'un seul exemplaire de ces documents. Ce sont les personnes responsables de la gestion des subventions (c'est-à-dire le chef d'établissement et le trésorier) qui conservent les exemplaires et les consultent régulièrement. Les enseignants y ont rarement accès et ne les utilisent pas ; quant aux parents et au reste de la communauté, ils en ignorent l'existence. Cette situation peut sembler logique, étant donné que les directives sont connues et utilisées par les personnes effectivement chargées de la gestion des financements. Cependant, comme les autres acteurs scolaires, notamment les enseignants et les parents, ont une connaissance limitée de l'existence et du contenu de ces directives, ils ne sont pas à même de contrôler l'utilisation des subventions.

Clarté

En Indonésie, les utilisateurs considèrent généralement que le manuel technique du BOS est accessible. Il est mis à jour tous les ans et une

des personnes interrogées pense qu'il est « de plus en plus complet et facilement compréhensible d'année en année » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 36). D'autres personnes ont cependant mis l'accent sur les sections plus complexes du manuel portant sur les rapports comptables, les impôts et les utilisations autorisées du financement BOS.

Au Vanuatu, la complexité du *Manuel sur la gestion financière des écoles* a conduit les autorités à publier des guides plus courts et plus simples. Au Timor-Leste, les acteurs interrogés n'ont pas commenté la clarté du *Manuel sur les subventions aux écoles*, ce qui reflète sans doute sa relative accessibilité. En Mongolie, En Mongolie, les personnes interrogées souhaitent disposer d'un outil plus ciblé et plus simple à cause de la complexité des divers documents utilisés par les écoles.

L'un des chefs d'établissement indonésiens a fait remarquer que, malgré leur utilité, ces documents ne sont pas toujours suffisants pour guider et accompagner totalement les écoles dans la gestion de leurs subventions, mettant ainsi l'accent sur la nécessité de formations régulières :

Les réunions d'information nous permettent de mieux comprendre le système de financement BOS. Cependant, [ces connaissances] sont éphémères car nous pouvons les oublier, n'est-ce pas ? Nous ne pouvons pas nous souvenir de tout ; c'est pourquoi nous avons aussi besoin du manuel technique. Les deux sont donc nécessaires (Synthèse nationale, Indonésie, p. 37).

Formation

Les quatre pays ont conçu des programmes pour former les acteurs scolaires à la gestion et à l'utilisation des subventions. Ces sessions sont organisées au niveau central ou par les bureaux d'éducation de province ou de district. Leur fréquence, leur portée et leur efficacité diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi au sein même des pays.

En Indonésie, des formations sur le BOS et les directives, destinées aux principaux acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique, ont lieu régulièrement. Des sessions d'information se déroulent au moins une fois par an, en particulier pour discuter des modifications annuelles des directives. La formation est organisée selon un modèle en cascade, chaque échelon administratif formant l'échelon immédiatement inférieur : le gouvernement central forme les équipes de gestion du BOS au niveau de la province, ces équipes éduquent ensuite les équipes de gestion du district, qui à leur tour forment les acteurs scolaires. Seuls les chefs d'établissement, les trésoriers BOS, les employés de bureau du

BOS, quelques intendants et les membres des commissions scolaires assistent aux réunions d'information annuelles du BOS dans les écoles. L'étude montre que tous les acteurs regrettent la non-implication des enseignants. Des sessions sont parfois organisées au niveau régional, afin d'atteindre un plus grand nombre d'établissements, jusqu'à 200 dans certains cas. Ces sessions fournissent des conseils sur la manière de préparer des projets de budget et d'activités scolaires (désignés par l'acronyme RKAS), sur les postes de dépense autorisés ou interdits, et expliquent les changements introduits par rapport aux dernières directives en date.

Dans l'ensemble, les acteurs scolaires interrogés disent apprécier l'existence et la fréquence de ces réunions, mais regrettent toutefois que leurs modalités d'organisation impliquent parfois trop de participants. Ils mettent en outre l'accent sur les bienfaits en matière d'apprentissage des consultations informelles individuelles avec le responsable BOS de district, dont le rôle est d'orienter les écoles sur l'utilisation et la gestion des subventions. Les chercheurs ont également été informés de l'existence d'une formation supplémentaire sur les impôts ou les rapports financiers dont bénéficient certains chefs d'établissement.

De la même manière, au Vanuatu, une attention particulière a été accordée à l'organisation de plusieurs phases de formation pour les principaux bénéficiaires, avant, pendant et après le lancement de la politique de subventions aux écoles :

- Deux ateliers à destination des RRF ont été organisés en 2009, avant l'introduction de la politique.
- En 2010, année de mise en œuvre, ces acteurs ont organisé deux sessions de formation pour les chefs d'établissement, au début et à la fin de l'année. En 2011, d'autres sessions ont eu lieu avec les chefs d'établissement et les commissions scolaires.
- Depuis, d'autres sessions de formation se sont déroulées au niveau central et à l'échelon de la province.

Ces sessions de formation sont axées sur le contenu des directives, les comptes rendus financiers et la tenue du registre. Dans certains cas, elles comprennent également les compétences en matière d'encadrement et de gestion. Les chefs d'établissement interrogés reconnaissent la valeur de ces sessions de formation et apprécient leur fréquence : « On nous dit souvent que les postes de dépense deviennent plus compréhensibles après la troisième session de formation. [Des chefs d'établissement] ont déclaré que ce nombre de sessions leur est nécessaire pour renforcer

leurs nouvelles compétences, tandis qu'une employée du BRE a expliqué qu'un RRF a besoin de ce temps pour être plus à l'aise lorsqu'il doit lui-même enseigner comment établir des rapports financiers » (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 48). Les personnes interrogées expriment également le besoin de formations complémentaires, en particulier des formations pratiques sur l'utilisation des subventions et sur la gestion financière pour les chefs d'établissement. Les RRF insistent sur la nécessité de formations supplémentaires à l'établissement de rapports financiers, afin de mieux soutenir les écoles dans ce processus. L'étude souligne également le besoin d'organiser des formations spécifiques à destination des enseignants, des membres des commissions scolaires et des parents pour renforcer leur connaissance des subventions, ainsi que leur capacité de contrôle.

En Mongolie, l'étude a mis à jour d'importantes irrégularités concernant la fréquence des sessions de formation organisées pour les écoles. Plusieurs des chefs d'établissement interrogés ont déclaré ne pas avoir reçu de formation sur le Fonds public depuis leur prise de poste. Ils ont appris à gérer les subventions tous seuls et, le cas échéant, grâce à des communications informelles avec les chefs d'établissement précédents. Le ministère des Finances et le Fonds public de district (FPD) ont néanmoins organisé des sessions de formation supplémentaires pour les chefs d'établissement et les trésoriers à la suite de la promulgation de la Loi de 2012 sur le budget, afin de leur fournir des informations sur le financement et sur les nouvelles réglementations. Il est apparu au cours de l'étude que la régularité des sessions de formation varie entre les districts, allant d'une à plusieurs par an. Dans l'ensemble, les chefs d'établissement et les trésoriers déplorent l'absence de pratique dans ces sessions, qui ne fournissent pas d'orientations adaptées à la gestion quotidienne du Fonds public : « Il n'y a pas de formation financière pour les responsables d'établissement. Nous avons eu trois réunions de quatre heures (2002, 2006 et 2008) sur la manière d'appliquer la loi » (chef d'établissement). Les enseignants se plaignent également du manque de perspective des formations : « Les enseignants sont mécontents car ils ne comprennent pas bien la finance » (trésorier). « Nous devrions au moins savoir comment calculer le montant de nos indemnités de congés » (enseignant).

L'irrégularité des sessions de formation sur les subventions a également été soulignée au Timor-Leste, où la seule formation organisée en 2010 n'a impliqué que les inspecteurs, en excluant les chefs d'établissement ou le reste du personnel scolaire. Cette formation visait

à s'assurer que les écoles utilisent les subventions conformément au manuel.

Dans l'ensemble, les acteurs locaux des quatre pays ont mis l'accent sur l'importance de sessions de formation régulières aux subventions aux écoles, étant donné la complexité de la gestion de ces financements et leur manque de formation initiale à ce sujet. Les principaux besoins de formation évoqués par les chefs d'établissement, les trésoriers et les comptables interrogés concernent la gestion et le suivi des subventions au quotidien, car les sessions de formation et de communication qui ont lieu sont souvent axées sur les postes de dépense autorisés et interdits, plutôt que sur la gestion financière quotidienne. L'un des chefs d'établissement vanuatais a proposé que la gestion financière devienne une matière obligatoire de la formation des enseignants. À plusieurs reprises, les enseignants, les membres des commissions scolaires et jusqu'aux parents, ont également évoqué le besoin d'être informés et même formés sur les subventions, pour pouvoir participer à leur gestion et jouer un rôle dans leur suivi.

Chapitre 4

Critères et mécanismes d'allocation des subventions aux écoles

Les quatre pays accordent des subventions en fonction du nombre d'élèves inscrits. Le système d'**allocation par élève** est utilisé en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, tandis qu'en Mongolie, le montant des subventions prend en considération le **contexte**, de manière à tenir compte des caractéristiques de chaque école, comme sa situation géographique ou le nombre d'élèves handicapés. Dans l'ensemble, les chefs d'établissement, les trésoriers et les enseignants sont **bien informés** des formules de financement, mais c'est moins le cas des parents et des élèves. Dans tous les pays, les écoles doivent remplir certaines conditions avant le versement des financements, dont des **données de scolarisation**, un **compte bancaire**, un **projet scolaire** et des **rapports financiers**. Les fonds sont **versés directement** aux écoles en Indonésie et au Vanuatu, les politiques de subvention s'inscrivant dans une tendance plus générale d'autonomisation des écoles. Au Timor-Leste, les écoles centrales reçoivent les financements et sont censées les répartir parmi toutes les écoles du groupement, mais la plupart des écoles filiales ne reçoivent que du matériel et non des espèces. À l'inverse, en Mongolie, où les écoles ne jouissent que d'une autonomie limitée dans la gestion des fonds, les financements sont versés aux **échelons intermédiaires** (les districts). Dans les quatre pays, des inquiétudes quant aux **retards** dans le versement des subventions ont été évoquées.

Deux questions clés constituent le fondement de toute politique de subvention aux écoles : quels critères utiliser pour allouer les financements ? Comment ces financements devraient-ils parvenir aux écoles ? Les réponses à ces questions dépendent des principaux objectifs des politiques et auront une incidence considérable sur leur réalisation.

Ce chapitre passe en revue les critères utilisés dans chaque pays pour allouer les subventions, ainsi que les dispositifs visant à les faire parvenir aux écoles.

4.1 Critères d'allocation

Dans les quatre pays, les subventions sont allouées suivant le nombre d'élèves inscrits, avec la prise en compte de critères supplémentaires en Mongolie. Si cette formule de financement simple est bien connue de la plupart des acteurs scolaires en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, ce n'est pas pour autant qu'ils la considèrent comme la mieux adaptée pour prendre en compte la diversité des besoins des écoles et des élèves.

Formule de financement

La formule de financement la plus simple pour les subventions aux écoles est l'allocation par élève, ce qui signifie que le montant total octroyé dépend du nombre d'élèves inscrits dans chaque école. Dans trois pays (l'Indonésie, le Timor-Leste et le Vanuatu), le montant du financement repose effectivement sur le nombre d'enfants scolarisés, les montants étant calculés par année ou par trimestre (*tableau 4.1*). Dans chacun de ces pays, les écoles reçoivent donc la même somme par élève, sans tenir compte des besoins ou profils spécifiques.

Tableau 4.1 Critères d'allocation des subventions aux écoles et montant par élève en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, 2013

	Indonésie	Timor-Leste	Vanuatu
Mode de subvention	BOS	Subvention aux écoles	Subvention aux écoles
Critères	Nombre d'élèves inscrits (allocation par élève)	Nombre d'élèves inscrits (allocation par élève)	Nombre d'élèves inscrits (allocation par élève)
Montant par élève	<ul style="list-style-type: none"> Écoles primaires : 580 000 roupies indonésiennes (IDR) [soit 44,5 USD] par élève et par an Écoles secondaires : 710 000 roupies indonésiennes (IDR) [soit 54 USD] par élève 	<ul style="list-style-type: none"> 1 USD par élève et par mois pour les niveaux d'éducation de base 0,50 USD par élève et par mois pour les niveaux de l'enseignement secondaire 1 USD par élève et par mois pour les établissements techniques/professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> 8 900 vatus vanuatais (VUV) [soit environ 85 USD] par élève et par an les six premières années de scolarisation

La Mongolie est le seul pays où la formule de financement est mise en contexte et prend en compte les profils et les caractéristiques des écoles. La subvention tient compte de divers coûts, dont certains sont variables et d'autres fixes (ou normatifs) :

- Les **coûts variables** sont calculés sur la base d'un indice qui se rapporte aux salaires des enseignants (salaires de base, suppléments de salaire, primes, taxes d'assurance, retraites) et à d'autres dépenses telles que la papeterie, les livres, les revues, le courrier et les coûts de communication. Ils prennent en compte la situation géographique

de l'école (zone centrale ou isolée) et sont proportionnels au nombre d'élèves. Un indice supplémentaire a été conçu en 2007 pour tenir compte des besoins spécifiques des élèves handicapés. Les coûts variables comprennent également les prix locaux. Le gouvernement détermine tous les ans le coût variable par élève.

- Les **coûts fixes** couvrent les dépenses telles que le chauffage, l'eau, l'électricité et le traitement des eaux usées, et sont calculés en fonction des dépenses passées de l'école.

Niveau de connaissance et points de vue des acteurs scolaires

Niveau de connaissance

Dans les quatre pays, les chefs d'établissement et les trésoriers connaissent bien la formule de financement et la manière de la calculer. C'est aussi le cas de la majorité des enseignants, en raison de leur implication dans le processus décisionnel sur l'utilisation des subventions (Indonésie), de l'efficacité des campagnes de communication (Timor-Leste et Vanuatu), ou parce que les subventions servent en premier lieu à payer leurs salaires (Mongolie). Les présidents des commissions sont plus ou moins informés de la formule de calcul de la subvention, en fonction de leur degré d'implication dans sa gestion. De manière générale, les parents et les élèves sont les moins sensibilisés au dispositif d'allocation des subventions, à son fondement ou au montant alloué par élève.

Points de vue des acteurs scolaires

Dans les quatre pays, les points de vue des acteurs à l'échelon des districts ou des écoles sur l'équité de la formule de financement tendent à varier selon la situation géographique des écoles (rurale ou urbaine) et selon leur taille. Les paragraphes qui suivent présentent ces perspectives, accompagnées de quelques citations des personnes interrogées qui illustrent la complexité de ce débat ; en effet, des écoles aux caractéristiques opposées (urbaines et rurales, grandes et petites, par exemple) estiment que la formule actuelle les désavantage.

Dans les zones urbaines, les acteurs scolaires soutiennent que la formule de financement indifférenciée pour tous les élèves est équitable, étant donné qu'elle traite toutes les écoles et tous les élèves de la même manière. Cependant, ils affirment également qu'il faut plus de personnel dans les écoles accueillant davantage d'élèves et que leurs besoins budgétaires sont plus importants en raison des factures de service :

Certaines écoles en ville ont besoin de plus d'argent, en raison des coûts de l'eau et de l'électricité (RRF, Vanuatu).

Dans les zones rurales, un certain nombre d'acteurs expliquent que les écoles rurales, isolées et souvent peu accessibles, sont automatiquement désavantagées par les coûts d'opportunité liés aux frais de transport et d'administration supplémentaires, ainsi que par la situation économique de leur environnement immédiat :

Pour acheter de la papeterie, 5 000 IDR (0,38 USD) de transport sont suffisants en ville, mais depuis notre école rurale, il nous faut dépenser 200 000 IDR (15 USD) par personne pour le transport (chef d'établissement, Indonésie).

Le montant de la subvention pourrait peut-être être augmenté de 25 % pour les écoles particulièrement isolées (BED, Timor-Leste).

Les besoins des petites écoles ont également été soulignés. Ces écoles reçoivent des montants moins élevés que les écoles accueillant davantage d'élèves, mais elles estiment que leurs besoins en matière d'installation sont les mêmes, voire parfois plus importants, en raison de la piètre condition des infrastructures dans certaines régions reculées :

Prendre en compte uniquement le nombre d'élèves n'est pas suffisant. Dans une petite école, on ne dispose que d'une petite subvention en raison du petit nombre d'élèves. La qualité de l'apprentissage en pâtit. Cela doit être une source de préoccupation. Il me semble que la politique doit être plus flexible, en se basant, par exemple, des caractéristiques locales (trésorier, Mongolie).

En Indonésie et au Vanuatu, l'écart entre les indices de prix, lié à la situation géographique, a également été mis en avant. De nombreux articles nécessaires aux établissements sont plus chers dans les provinces reculées, ce dont les subventions ne tiennent pas compte :

Si le montant de la subvention est le même ici, dans la province de Papouasie, qu'à Jakarta, ce n'est pas équitable. En Papouasie, la vie coûte cher, et d'autant plus dans les zones isolées ; c'est plus difficile pour eux (enseignant, Indonésie).

Une marchandise, en particulier dans les îles, coûtera deux ou trois fois plus cher que dans les villes. Cela a une incidence directe sur le montant des subventions scolaires que reçoit chaque élève dans les zones rurales (parents, Vanuatu).

En outre, certains acteurs reconnaissent les dangers d'un calcul par élève, citant des cas de chefs d'établissement soupçonnés de gonfler les chiffres pour obtenir davantage d'argent. Un responsable de BED du Timor-Leste a souligné le risque que les écoles ayant peu d'élèves augmentent artificiellement ces chiffres. Les chercheurs ont enquêté sur cette question en comparant le nombre d'inscrits donné par les écoles dans

certains groupements scolaires avec les chiffres de le SIGE national. Pour 16 groupements dans un district, les inscriptions ont été surestimées de 2,4 % lors de la collecte des données destinées à l'estimation du montant des subventions. Néanmoins, cette pratique n'est pas systématique : cinq des 16 groupements ont indiqué pour les subventions un taux d'inscription plus bas que dans le SIGE. La surévaluation n'a dépassé 5 % (9 % maximum) que dans quatre groupements. Difficile donc de défendre la thèse de la surévaluation systématique, mais la crainte de ce phénomène existe bel et bien. Cette surévaluation a été confirmée au Vanuatu, lorsqu'un des chefs d'établissement a reconnu qu'il gonflait ses chiffres, les élèves s'inscrivant très souvent en cours d'année dans son école : « Pour faire face à ces inscriptions tardives, j'ajoute en général quelques noms au formulaire V-SIGE (Système d'information pour la gestion de l'éducation du Vanuatu). »

Dans les quatre pays, plusieurs acteurs interrogés aux échelons du district, de la province et des écoles sont arrivés à la conclusion que la formule ne devrait pas se fonder uniquement sur une allocation par élève mais devrait prendre en compte les besoins et les caractéristiques des établissements. Au Vanuatu, des critères supplémentaires ont été proposés : besoins des écoles, situation géographique et performance en matière de rapports financiers. Sur ce dernier point, l'un des membres d'une commission scolaire déclare : « Si une école fait preuve d'une bonne gestion et d'une bonne utilisation des financements, elle devrait être récompensée par une augmentation de la subvention. Cela motiverait les écoles à mieux faire. » En Indonésie, l'emplacement de l'établissement, l'état de ses infrastructures et la situation financière générale des parents figurent parmi les critères supplémentaires proposés par les personnes interrogées.

4.2 Mécanismes de distribution

Cette section analyse les caractéristiques des mécanismes de distribution des subventions aux écoles dans les quatre pays. Elle examine tout d'abord les conditions d'allocation, parfois contraignantes, puis les différents scénarios de distribution. À la fin du chapitre, le *tableau 4.2* récapitule les principales caractéristiques de ces processus.

Conditions d'allocation

Dans chacun des quatre pays prenant part à l'étude, certaines conditions doivent être remplies avant le décaissement des subventions. Elles sont récapitulées dans le *tableau 4.2*. À première vue, le processus est

particulièrement ardu en Indonésie, en Mongolie et au Timor-Leste, où les écoles doivent remplir un certain nombre d'obligations comme la préparation d'un projet scolaire et la soumission de rapports financiers, tandis que le Vanuatu est moins strict. Cependant, même si, en théorie, une école ne peut recevoir la subvention que si elle remplit tous les critères, l'étudé montre qu'en pratique, quelques-uns de ces pays font preuve d'une certaine souplesse.

Tableau 4.2 Conditions pour le décaissement des fonds dans les quatre pays

	Création d'un compte bancaire pour l'école	Présence d'un coffre-fort dans l'école	Transmission de données sur les inscriptions	Préparation d'un projet scolaire/ d'un budget	Soumission de rapports comptables sur les dépenses passées
Indonésie	✓		✓	✓	✓
Mongolie			✓	✓	✓
Timor-Leste	✓	✓ (seulement pour l'école centrale)	✓	✓	✓
Vanuatu	✓		✓		

Dans ces pays, tout comme dans la plupart des États qui mettent en place une politique de subvention aux écoles, trois questions président à la définition des conditions que doivent remplir les établissements pour pouvoir bénéficier de l'allocation. La première porte sur les modalités pratiques qui doivent être réglées avant que les subventions ne parviennent à l'école, notamment l'existence d'un compte bancaire. La deuxième concerne les informations nécessaires au décaissement de la subvention, qui dépend de la formule de financement. Plusieurs pays ont ajouté à ces deux points une troisième dimension liée au suivi et à la reddition de comptes : comment les écoles gèrent-elles les financements ?

En ce qui concerne la première question, l'existence d'un compte bancaire est un prérequis pour le transfert des financements aux écoles en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, car les écoles reçoivent les subventions sur ce compte. Au Vanuatu, l'ouverture des comptes bancaires pour les écoles a été facilitée par les RRF : des employés se sont rendus dans toutes les écoles pour remplir les formulaires de la

Banque nationale du Vanuatu (BNV) avec le chef d'établissement et les membres des commissions. La disponibilité des services bancaires reste cependant problématique dans ce pays, en particulier pour les écoles situées sur des îles isolées. Les coûts de transport élevés lorsque les chefs d'établissement et les responsables des finances des écoles (RFE) se rendent à la banque pour retirer de l'argent ont été évoqués à plusieurs reprises. Le RFE de l'une des écoles déclare : « L'un des défis majeurs pour l'école est que la filiale la plus proche de la Banque nationale du Vanuatu reste éloignée : le transport coûte alors très cher ». Au Timor-Leste, seules les écoles centrales doivent disposer d'un compte bancaire, car elles reçoivent les subventions directement du gouvernement central. Elles doivent également posséder un coffre-fort pour conserver les espèces.

Il va de soi que les écoles doivent fournir les données sur leurs effectifs scolaires, puisque ces informations sont essentielles au calcul de la subvention. Ces données sont généralement fournies à l'administration dans le cadre du recensement annuel des établissements. Au Vanuatu, par exemple, les formulaires V-SIGE soumis par les écoles comprennent des données sur le nombre d'élèves inscrits et des informations sur les contributions parentales, ainsi que le rapport annuel sur les flux de trésorerie de l'année précédente et le budget prévu pour l'année scolaire en cours (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 51). La plupart des acteurs scolaires interrogés évoquent la soumission de ces formulaires comme principale condition de décaissement des subventions, soulignant son rôle clé dans le processus de distribution.

L'Indonésie, la Mongolie et le Timor-Leste exigent par ailleurs des écoles qu'elles présentent un projet scolaire précisant les activités prévues avec les financements. Ces projets doivent être soumis une fois par an en Mongolie et au Timor-Leste, et tous les trimestres en Indonésie. En Mongolie, les écoles s'acquittent de cette tâche en se référant au budget de l'année précédente, et en tenant compte du nombre actuel d'enseignants et d'élèves. En Indonésie et au Timor-Leste, les établissements préparent leur projet en fonction du montant qu'ils pensent recevoir, conformément à la formule de financement. Ils doivent également préparer des projets pluriannuels indiquant leurs stratégies et leurs priorités, ce qui se traduit par des projets à moyen terme de quatre ans en Indonésie et des projets stratégiques de trois à cinq ans au Timor-Leste.

Dans ces trois pays, une obligation de rendre compte, via la soumission d'un rapport financier, a également été ajoutée à ces

conditions : tous les trimestres dans le cas de l'Indonésie et du Timor-Leste, et une fois par mois pour la Mongolie. Au Vanuatu, les établissements doivent soumettre des rapports financiers une fois par mois au BRE, dans le cadre du processus de suivi, mais cette obligation ne constitue pas une condition pour recevoir la subvention. Les rapports sont transmis à l'autorité administrative immédiatement supérieure avant d'être soumis au MdE à l'échelon central. Au Timor-Leste, les écoles centrales préparent des rapports financiers selon les informations fournies par les écoles filiales. Le *chapitre 8*, qui porte sur les dispositifs de suivi et de contrôle, donne davantage de détails à ce sujet.

Dans l'un des districts indonésiens, depuis 2012, la soumission de rapports trimestriels n'est plus considérée par le bureau d'éducation comme une condition pour obtenir les fonds BOS. Les rapports peuvent être soumis plus tard, y compris à la fin de l'année. Cette décision a été prise à la suite des retards de versement des années précédentes, dus à la soumission tardive des rapports financiers par les écoles. Ce changement a ensuite été intégré aux directives de 2013, qui précisent que « les écoles n'ont pas à soumettre leurs rapports financiers tous les trimestres. Il suffit qu'elles préparent leurs rapports financiers annuels » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 41). La reddition de comptes trimestrielle n'est donc plus une condition de décaissement des financements. Ce changement a provoqué diverses réactions : si le personnel scolaire l'a grandement apprécié, certains fonctionnaires du district interrogés ont exprimé leur inquiétude face à la non-responsabilisation des écoles et à l'incapacité de sanctionner les établissements qui n'utilisent pas les financements à bon escient.

Dans les quatre pays, les écoles doivent soumettre des rapports financiers très détaillés, justifiant leurs dépenses dans chaque catégorie autorisée, accompagnés des factures correspondantes.

Cette publication souligne les difficultés inhérentes à la définition de conditions d'allocation des subventions. Si elles sont très strictes et difficiles à remplir pour les écoles, le processus risque de devenir inefficace en imposant un lourd fardeau aux acteurs scolaires et en retardant l'allocation de subventions. Si elles sont trop laxistes, il y a un risque plus important de mauvaise utilisation des financements et moins de reddition de comptes. Il est essentiel de trouver le bon équilibre entre les éléments nécessaires à la distribution des subventions aux écoles, conformément à la formule de financement, aux objectifs et aux dispositifs de contrôle destinés à évaluer l'efficacité de la subvention, et le besoin de rendre ce processus simple et rapide, pour permettre aux

écoles de recevoir les fonds dans les temps, sans leur imposer des tâches administratives fastidieuses supplémentaires.

Mécanismes de distribution

Trois scénarios contrastés

Il existe trois scénarios contrastés en matière de mécanismes de distribution des subventions dans le groupe de pays étudiés : transferts directs aux écoles (au Vanuatu et, dans une certaine mesure, en Indonésie) ; transferts aux écoles centrales, chacune étant chargée de distribuer des fonds à leurs écoles filiales (Timor-Leste) ; les fonds sont centralisés au niveau du district (en Mongolie) et ne parviennent donc pas directement aux établissements bénéficiaires.

Transfert direct aux écoles. Au Vanuatu et en Indonésie, les politiques de subvention font partie d'une tendance plus générale d'autonomisation des écoles.

Au Vanuatu, depuis 2010, le ministère de l'Éducation transfère directement les subventions à la BNV, qui dépose sur le compte bancaire de chaque école son allocation. Ce processus diffère considérablement de l'ancien système de financement de l'éducation : le gouvernement allouait des subventions pour l'éducation aux BRE et aux autorités éducatives assistées par l'État, qui répartissaient les financements aux écoles, en espèces ou en nature. Les chefs d'établissement interrogés apprécient beaucoup cette évolution de la politique. Comme il a été précisé plus haut, les seules conditions que doivent remplir les écoles pour recevoir la subvention sont de disposer d'un compte bancaire et de soumettre les formulaires sur le nombre d'inscriptions. Pendant les entretiens, les personnes interrogées ont regretté que les écoles ne soient pas systématiquement informées par la banque du transfert de la subvention sur leur compte bancaire. Les fonds peuvent être retirés à la banque par le chef d'établissement, ainsi que par le président et le président suppléant de la commission scolaire.

La procédure est similaire en Indonésie. La distribution des fonds BOS de l'échelon central vers les écoles comporte deux étapes. Le Trésor public verse tout d'abord les financements au Trésor régional de la province. La province les transfère ensuite sur les comptes d'épargne des écoles. Après réception du projet scolaire pour les trois mois à venir, le chef du BED rédige une lettre de recommandation que l'école doit apporter à la banque afin de pouvoir retirer les fonds. Cette étape supplémentaire représente un obstacle pour les écoles, particulièrement

dans les zones reculées, car elles doivent prendre en charge les frais de transport liés à la récupération de la lettre au BED, ce qui retarde encore un peu plus le moment de recevoir concrètement les subventions. Quelques chefs d'établissement ont exprimé leur mécontentement à cet égard. Cependant, dans l'un des districts, au lieu de fournir ces lettres aux écoles, le BED communique avec les banques pour autoriser les retraits par les écoles (Synthèse nationale, Indonésie, p. 41). Les fonds sont retirés à la banque par le chef d'établissement ou le trésorier BOS.

Transfert des financements aux écoles centrales. Au Timor-Leste, le processus de distribution a changé plusieurs fois depuis son lancement en 2004. Trois dispositifs différents ont été utilisés à ce jour. De 2004 à 2008, les subventions étaient versées par le MdE aux BED, qui les versaient aux écoles. De 2008 à 2012, les financements étaient transférés aux BED par l'intermédiaire des régions nouvellement établies avant de parvenir aux écoles.

Depuis 2012, soit deux ans après l'introduction du système de groupements scolaires, les subventions sont transférées directement par le ministère des Finances aux écoles centrales, chacune étant chargée de verser les subventions à ses écoles filiales après soumission d'un programme d'achats. Le MdE annonce ensuite aux BED que les fonds ont été transférés. Les BED envoient alors une lettre aux directeurs des écoles centrales pour les en informer. Trois personnes doivent signer pour que les écoles centrales puissent retirer les fonds à la banque : le chef d'établissement, le directeur du bureau de soutien technique (GAT) et le chef du BED.

Le *Manuel sur les subventions aux écoles* indique l'autorité et la responsabilité des écoles centrales en ce qui concerne l'utilisation des subventions. Cependant, « dans les faits, chaque école centrale décide de la manière de répartir les subventions à ses écoles filiales » (Synthèse nationale, Timor-Leste, p. 70), en d'autres termes, en espèces ou en matériel. La situation est différente dans les deux districts : dans l'un, les écoles centrales dépensent l'argent au nom des écoles filiales, sur la base de leur programme d'achats ; dans l'autre, quelques écoles filiales reçoivent effectivement l'argent des subventions. Un tel dispositif ne peut cependant fonctionner sans un certain nombre de problèmes : « ces différences [entre écoles centrales et filiales] peuvent causer des sentiments négatifs, comme l'inégalité ou la discrimination du côté des écoles filiales qui ne reçoivent que du matériel, sauf si les écoles centrales leur donnent des raisons claires et parviennent à les convaincre » (Synthèse nationale, Timor-Leste, p. 70). Ce procédé est

vivement critiqué dans les écoles filiales, surtout lorsque le matériel reçu ne correspond pas à celui demandé dans le programme d'achats. Quelques-unes des écoles filiales se méfient du manque de transparence dans la gestion de la subvention par l'école centrale ; d'autres soulignent qu'elles sont mieux placées pour dépenser la subvention, étant donné qu'elles sont plus au fait de leurs propres besoins. Le processus serait ainsi plus rapide : « Si nous avons l'argent en espèces, nous saurions comment, pourquoi et quand le dépenser. Nous saurions aussi quoi acheter » (chef d'établissement, école filiale).

Transfert des financements aux échelons intermédiaires. En Mongolie, les dispositifs utilisés pour transférer les fonds publics aux écoles ont fait l'objet de plusieurs réformes, comme le détaille l'*encadré 4.1*. Dans les années 1990, les financements étaient transférés directement aux écoles mais, depuis 2002, les districts reçoivent et conservent les fonds. La politique a évolué, afin de réglementer le processus précédemment en place.

Encadré 4.1 Réformes apportées aux dispositifs de transfert des fonds publics aux écoles en Mongolie

En Mongolie, les autorités centrales et locales ont commencé à verser des financements directement aux écoles en 1940, l'argent étant petit à petit déposé sur leur compte bancaire. Trois réformes ont eu lieu depuis.

En 2002, un nouveau dispositif a été lancé afin de réglementer le financement du système éducatif. Les fonds étaient alloués sur la base des coûts variables et fixes, puis transférés au Fonds public des provinces (*aimags*) et de la capitale, Oulan-Bator (puis dans les districts de la capitale). Au titre de ce nouveau régime, les écoles n'avaient plus besoin de disposer de leur propre compte bancaire ou de gérer les espèces au sein de l'établissement. Les financements étaient désormais versés au Fonds public, qui les distribuait aux écoles. Le dispositif fonctionnait ainsi : les écoles soumettaient leur projet de budget au bureau de province/de district. Ces budgets étaient transmis au MECS pour être confirmés par le Grand *Khoural* d'État (le Parlement). Une fois confirmé, le projet de budget était mis en œuvre selon une approche pyramidale (MECS-ville-district). Le Fonds public à l'échelon de la province/du district distribuait ensuite les financements aux écoles, les autorisant à faire des dépenses. Les écoles n'avaient donc plus à gérer d'espèces.

Le but avoué de cette réforme était d'assurer une répartition équitable des financements à toutes les écoles, car avec l'ancien système, certaines écoles parvenaient à récupérer davantage d'argent grâce à leurs réseaux locaux, tandis que d'autres n'avaient pas les fonds suffisants.

En 2008, le Gouvernement a mis en place les bureaux d'éducation de province/ de district, avec des responsables du budget. Ces fonctionnaires jouaient un rôle dans le processus d'allocation des financements, en collaboration avec le Fonds public. Les BED recevaient et approuvaient les projets de budget puis allouaient les financements, car ils

connaissaient mieux les besoins individuels des établissements. Quant au Fonds public, il était chargé d'autoriser les écoles à faire des dépenses et des paiements.

Ce système a changé au tout début de la présente étude, avec la mise en œuvre de la Loi de 2012 sur le budget, par laquelle le MECS a transféré la responsabilité du budget aux organes locaux élus. Les gouverneurs des *aimags* et de la capitale sont aujourd'hui chargés d'exécuter les devoirs du Gouvernement en ce qui concerne l'enseignement secondaire général. Sur la base des financements reçus de l'État ou de leurs propres revenus locaux dans le cas des provinces les plus aisées, ils doivent soumettre au gouvernement local (le *Khoural* des représentants des citoyens) une proposition budgétaire, qui comprend une allocation de financement aux écoles. Une fois approuvés, les fonds budgétaires sont transférés au Fonds public des provinces (*aimags*) et de la capitale.

Avec ce nouveau cadre, les gouverneurs gèrent leur budget au moyen des Fonds publics de la capitale et des provinces. Les responsabilités financières de la capitale et des bureaux d'éducation de province sont limitées, tandis que le rôle du Fonds public se trouve renforcé. Cependant, comme le révèle cette étude, certains gouverneurs de province ont décidé de faire participer les bureaux d'éducation à l'utilisation du budget. Cette dernière réforme n'a pas eu d'incidence particulière sur les écoles, puisqu'elles ne reçoivent toujours pas d'espèces.

Source : Synthèse nationale, Mongolie.

Au titre de la réglementation actuelle, les écoles préparent chaque année un projet de budget qu'elles soumettent au Fonds public du district (FPD), en suivant un modèle fourni par le ministère des Finances où figurent des postes de dépense prédéfinis et en se référant aux dépenses de l'année précédente. Le FPD recueille tous les budgets des écoles du district et transmet les montants demandés au budget national.

Un montant forfaitaire est ensuite alloué au FPD et redistribué mensuellement aux écoles. Les financements sont conservés à cet échelon, de sorte que les écoles n'ont pas d'espèces à gérer. Chaque mois, les chefs d'établissement doivent préparer des projets de dépenses qu'ils soumettent au FPD : « Au début de chaque mois, nous devons apporter au Fonds public du district un tableau de nos dépenses, que le bureau doit approuver et signer » (trésorier, Mongolie). Chaque mois, les établissements reçoivent des droits financiers sur des éléments budgétaires spécifiques (ce qui équivaut à des autorisations de dépense) de la part des Fonds publics de province et de district. Avant d'engager des dépenses, les écoles doivent demander l'autorisation du district ; une fois celle-ci accordée, elles apportent les factures au district, qui paie alors les fournisseurs. Les demandes de dépense doivent être conformes aux rubriques budgétaires approuvées.

Plusieurs chefs d'établissement et trésoriers manifestent leur mécontentement à propos de ce dispositif, long et contraignant et qui limite leur autonomie financière : « Si nous disposions de financements dans l'école même, nous pourrions travailler de manière plus créative » (chef d'établissement, Mongolie). Certaines personnes interrogées expriment également leur crainte que le FPD ne prête pas toujours attention aux besoins spécifiques de certaines écoles lorsqu'il vérifie les projets et les budgets des établissements ; l'un des chefs d'établissement cite l'exemple du nombre d'élèves handicapés dans son école.

Fréquence des versements

Les échéances et le nombre de versements dépendent des pays :

- En Indonésie, les financements sont transférés trimestriellement aux écoles des zones accessibles et une fois par semestre dans les régions reculées.
- En Mongolie, les écoles sont informées du budget disponible tous les ans et reçoivent des autorisations de dépense tous les mois.
- Au Timor-Leste, les subventions sont versées tous les trimestres.
- Au Vanuatu, le transfert se fait en deux fois : 60 % de la subvention sont versés au début de l'année et les 40 % restants au milieu ou vers la fin de l'année.

Les personnes interrogées font état de trois problèmes concernant les échéances des versements. Tout d'abord, plusieurs acteurs scolaires préfèrent recevoir les subventions en une seule fois, pour faciliter la gestion du budget. L'un des chefs d'établissement vanuatais exprime sa préférence pour un versement unique au début de l'année, car c'est à ce moment-là que sont engagées la plupart des dépenses de l'école. En Mongolie, les chefs d'établissement et les trésoriers regrettent le versement mensuel des financements, estimant que le système précédent, dans lequel les allocations étaient versées tous les trimestres, permettait une planification plus souple des dépenses :

Verser les financements mensuellement est source de complication. Par exemple, en automne, l'*aimag* et les autorités locales nous chargent de préparer l'hiver. Nous devons donc acheter et transporter 30 % du charbon utilisé sur un an. Mais puisque les financements ne sont versés que tous les mois, il est impossible d'acheter et de transporter 30 % du charbon. Ce sont des problèmes fréquents (chef d'établissement, Mongolie).

Le deuxième problème est peut-être plus aisé à résoudre. Le personnel scolaire déplore l'absence de notification quand les

subventions sont versées ou arrivent sur le compte bancaire. Au Vanuatu, en particulier, les chefs d'établissement déclarent que l'absence d'un référent à la banque les oblige à aller régulièrement sur place pour vérifier la disponibilité de l'argent.

Le troisième problème est le plus important : des personnes interrogées dans les quatre pays se sont plaintes de retards dans la distribution des financements. En Indonésie, presque toutes les écoles participant à l'étude disent avoir vécu des retards dans le versement des fonds BOS en 2011, parfois jusqu'à un trimestre, voire plus. Certains établissements ont reçu leur allocation tardivement et ont donc été obligés de la dépenser rapidement, avant la fin de l'année scolaire, parfois pour du matériel qui n'était pas indispensable. Au Vanuatu, l'approbation tardive du budget gouvernemental par le Parlement en 2013 a provoqué des retards très importants dans le versement des subventions. L'un des chefs d'établissement regrette de ne pas avoir été averti de ce versement tardif, déclarant que lorsque les écoles ne disposent d'aucune économie, elles doivent recourir aux contributions parentales ou acheter du matériel à crédit (Synthèse nationale, Vanuatu). Au Timor-Leste, en 2012, les subventions n'ont été distribuées qu'à deux reprises (au premier et au troisième trimestre) ; les chefs d'établissement et les responsables du soutien technique dans les deux districts ont fréquemment évoqué cet incident, sans pouvoir en expliquer la raison.

Il y a des désaccords parmi le personnel interrogé sur les causes des retards. Les écoles en rejettent la responsabilité sur l'administration. Pour le personnel de district et de province, la faute en incombe aux écoles qui ont rempli tardivement les conditions nécessaires au décaissement des financements. Parfois, les écoles ainsi que les districts/provinces accusent les échelons supérieurs de l'administration, chargés du transfert : « Lorsque l'arrivée des financements est retardée, le FPD explique que c'est dû au ministère » (trésorier, Mongolie). Le fait que peu d'informations officielles soient disponibles en ce qui concerne les raisons des retards ou la nouvelle échéance prévue dessert les districts et les écoles et alimente ces accusations mutuelles.

Les retards de versement des subventions constituent une préoccupation administrative mais, surtout, ils ont de graves conséquences pour les écoles, provoquant des problèmes de flux de trésorerie qui affectent leur gestion et leur fonctionnement de diverses manières. Les écoles doivent ajuster leurs dépenses en conséquence et elles ne sont parfois plus en mesure de payer les factures ou les salaires des enseignants (Mongolie), le matériel scolaire (Indonésie), ou de

réaliser des travaux essentiels sur les bâtiments, les salles de classe, les sanitaires et les annexes (Indonésie, Mongolie et Vanuatu). Sans les fournitures scolaires et le matériel essentiels à leur travail, les enseignants se démotivent. Les chefs d'établissement d'au moins deux de ces pays déclarent que l'alternative immédiate pour les écoles est de recourir au compte d'épargne de l'école (s'il existe) ou d'utiliser leurs propres fonds pour acheter les fournitures. En Indonésie, l'une des écoles affirme avoir dû emprunter environ 6 millions IDR (soit près de 459 USD) au chef d'établissement pour un trimestre. Le chef d'établissement explique : « Pour couvrir les retards du financement BOS, nous devons utiliser tout d'abord nos propres économies. Il faut bien payer les enseignants. »

En Mongolie, outre les retards, les budgets alloués dans plusieurs des écoles étudiées ont été inférieurs aux montants prévus et attendus, ce qui est source de frustration et complique la tâche des écoles qui doivent payer leurs fournisseurs. Les raisons de ces coupures budgétaires ne sont pas systématiquement communiquées aux établissements. Le personnel scolaire est donc parfois méfiant et estime que ces réductions sont liées au transit des fonds par la ville : « Nous recevons les financements par l'intermédiaire de la ville. Ce fonctionnement doit cesser. Les financements se réduisent un peu plus à chaque étape » (chef d'établissement, Mongolie). Par conséquent, les salaires des enseignants, qui sont pris en charge dans les coûts variables, sont directement touchés par ces réductions. Le budget disponible pour les coûts fixes (notamment les factures) est souvent inférieur au montant attendu. Cependant, comme le souligne l'un des trésoriers, « les montants à utiliser dans chaque poste de dépense, comme la papeterie, les manuels ou les uniformes, ne changent pas, sans doute parce que le montant prévu pour ces catégories n'est pas élevé ».

Au Vanuatu, comme indiqué plus haut, les établissements ont reçu le premier versement de 2013 avec du retard ; qui plus est, son montant ne représentait que 40 % des subventions et non 60 %, comme le prévoient les directives.

Tableau 4.3 Mécanismes de distribution des subventions aux écoles en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu

	Indonésie	Mongolie	Timor-Leste	Vanuatu
Mode de subvention	BOS	Fonds public	Subvention aux écoles	Subvention aux écoles
Processus	Du Trésor public aux Trésors régionaux des provinces, puis directement aux écoles	Du gouvernement central aux gouvernements locaux, à la ville et aux fonds publics de province	De l'échelon central aux écoles centrales	Directement de l'échelon central aux écoles
Conditions	<ul style="list-style-type: none"> • Compte bancaire • Données sur le nombre d'élèves inscrits • Projet scolaire et budget • Soumission de rapports financiers annuels 	<ul style="list-style-type: none"> • Données sur le nombre d'élèves inscrits • Projet scolaire et budget • Soumission de rapports financiers mensuels 	<ul style="list-style-type: none"> • Compte bancaire et coffre-fort (école centrale) • Données sur le nombre d'élèves inscrits • Projet scolaire et budget • Soumission de rapports financiers trimestriels 	<ul style="list-style-type: none"> • Compte bancaire • Données sur le nombre d'élèves inscrits
Fréquence de distribution de la subvention	Tous les trimestres pour les zones accessibles, et tous les semestres pour les zones reculées	Mensuelle	Chaque trimestre, sur neuf mois	Deux versements : 60 % au début de l'année, 40 % au milieu ou à la fin de l'année

Chapitre 5

Ressources financières disponibles dans les écoles

Si les subventions aux écoles constituent la part la plus importante de leur **budget** dans les quatre pays, elles ne constituent pas leur unique source de financement. En Indonésie et au Timor-Leste, les autorités nationales, provinciales ou de district peuvent allouer des **fonds supplémentaires** à certaines écoles ou à certains élèves. En outre, les **contributions des parents** restent une source de revenus dans les quatre pays, dans une moindre mesure au Timor-Leste. Ce constat révèle que l'objectif de gratuité de l'éducation – l'un des moteurs de l'introduction des subventions aux écoles dans trois de ces quatre pays – n'est pas encore entièrement atteint. Enfin, dans certains pays, les budgets scolaires sont complétés par des financements provenant d'autres sources, comme des dons, des activités génératrices de recettes et des collectes.

Des subventions aux écoles sont allouées dans les pays étudiés, en particulier en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, pour compenser la disparition des frais de scolarité et fournir aux écoles une source de financement régulière et stable, qu'elles peuvent utiliser selon leurs priorités.

Dans le groupe d'écoles examinées, les chercheurs ont cherché à savoir si les subventions constituent la principale, voire la seule, source de financement et si leur montant suffit à satisfaire leurs principaux besoins. Dans le cas contraire, sur quelles autres sources de revenus les écoles peuvent-elles compter ?

Le présent chapitre examine la composition des budgets scolaires dans les quatre pays, en mettant l'accent sur la part des subventions et des autres sources de financement.

5.1 Les subventions aux écoles : montant et part du budget

Montant des subventions

Montant

Comme indiqué plus haut, les subventions sont attribuées en fonction du nombre d'élèves en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, avec quelques critères supplémentaires en Mongolie. Les paragraphes suivants récapitulent le montant des allocations par élève au moment

de l'étude dans les trois pays (voir aussi *tableau 4.1*), et donnent des précisions sur les augmentations qui ont eu lieu depuis la mise en place de la politique de subventions dans les trois pays.

En Indonésie, les montants BOS ont plus que doublé en valeur nominale depuis la mise en œuvre en 2005, passant de 235 000 IDR (18 USD) en 2005-2006 à 580 000 IDR (45 USD) au niveau primaire en 2012-2013. En 2015, cette somme a encore augmenté pour passer à 800 000 IDR (61 USD) par élève et par an pour le primaire, et de 710 000 IDR (54 USD) à 1 000 000 IDR (77 USD) par élève et par an au niveau secondaire.

Jusqu'en 2011, le montant alloué aux écoles urbaines était légèrement supérieur à celui accordé aux établissements ruraux, mais à partir de 2012, la somme par élève a été augmentée et homogénéisée pour toutes les écoles (580 000 IDR). En 2013, le gouvernement indonésien a introduit une exception à la règle, reconnaissant la situation des petits établissements qui sont confrontés à des coûts normatifs fixes (factures d'eau, d'électricité, etc.) indépendants du nombre d'élèves inscrits, et qui sont donc pénalisés par la formule de financement. Par conséquent, depuis 2015, les écoles ayant moins de 60 élèves inscrits reçoivent le même montant que les écoles comprenant 60 élèves.

Au Timor-Leste, pour les écoles élémentaires, le montant mensuel par élève ne s'élevait qu'à 0,25 USD au moment du lancement du programme de subventions, en 2004-2005. Il est ensuite passé à 0,50 USD en 2006, puis à 1 USD en 2010. Pour les établissements secondaires, ainsi que pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels, les sommes s'élèvent respectivement à 0,50 et 1 USD.

Au Vanuatu, avant la mise en place de la gratuité de l'éducation en 2010, le montant des subventions aux écoles s'élevait à environ 600 VUV (5,70 USD). En 2010, il a augmenté, passant à 6 800 VUV (65 USD) pour couvrir le matériel de base des salles de classe, puis à 8 900 VUV (85 USD) en 2011, pour prendre en charge la papeterie.

En Mongolie, les coûts variables sont proportionnels au nombre d'élèves et prennent en compte la situation géographique de l'école (zone centrale/reculée). Le *tableau 5.1* fournit les coûts variables par élève en 2012.

Tableau 5.1 Coûts variables par élève dans les écoles primaires et secondaires en Mongolie, 2012

Situation géographique	Type d'établissement	Total des coûts variables en milliers de tugrik (et équivalent en USD)		
		Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire
	Écoles primaires	598,6 (302)		
Dans les <i>sums</i>	Écoles primaires et premier cycle du secondaire	319,2 (161)	485,2 (245)	
	Écoles secondaires	292,9 (148)	417,1 (210)	438,2 (221)
Centre des provinces et périphéries	Écoles primaires et secondaires (premier et second cycles)	275,1 (139)	392,0 (198)	399,4 (201)
Capitale	Écoles primaires et secondaires (premier et second cycles)	251,2 (127)	355,9 (179)	373,7 (188)

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, 2012.

Les montants des subventions varient fortement selon les pays : relativement élevés en Mongolie, ils sont bas au Timor-Leste. Cependant, il est malaisé de comparer les chiffres, en raison des divers éléments que couvrent les subventions (par exemple, les salaires des enseignants en Mongolie) et du coût de la vie qui diffère d'un pays à l'autre.

Dans chaque pays, le montant de la subvention est directement lié au nombre d'élèves inscrits. Il est donc relativement facile à calculer au niveau des écoles, hormis en Mongolie où la formule de financement est plus complexe. Cependant, plusieurs établissements ne reçoivent pas les montants attendus pour des raisons autres que des évolutions dans le nombre d'inscrits. Comme évoqué précédemment, les réductions budgétaires et les retards dans la distribution des fonds, notamment, affectent les montants reçus par les écoles.

Niveau de connaissance et points de vue

Comme pour les formules de financement, les chefs d'établissement et les trésoriers de chacun des quatre pays sont au courant du montant de la subvention, puisqu'ils sont directement impliqués dans sa gestion. Les enseignants le connaissent parfois, tandis que les parents et les élèves n'en savent rien. Dans quelques cas, cependant, les chefs d'établissement

n'ont pas été en mesure d'en donner le montant exact, ce qui témoigne du rôle primordial joué par leur trésorier : « Je suis nouveau ici, alors je ne connais pas le montant des subventions que l'école doit recevoir cette année » (chef d'établissement, Vanuatu).

Fait intéressant : en Indonésie, le niveau de connaissance des montants BOS varie considérablement selon les enseignants, en fonction de leur lieu de travail (zone urbaine ou rurale) et de la taille de leur établissement. Dans neuf des écoles (facilement accessibles et relativement importantes), les enseignants confirment avoir reçu des informations sur le montant des financements BOS, tandis que les enseignants de cinq autres écoles (moins accessibles et plus petites) ne connaissent pas le montant reçu par leur école. Trois raisons peuvent expliquer ces différences :

- Les campagnes de diffusion et de sensibilisation au BOS pour les enseignants, les parents et les membres de la communauté sont insuffisantes. Ces campagnes sont très importantes pour les petites écoles rurales, qui n'ont guère d'autre moyen d'obtenir ces informations.
- Le budget BOS n'est pas systématiquement publié sur les panneaux d'affichage des écoles, ou ces panneaux ne sont pas toujours accessibles à toutes les personnes intéressées. Dans quelques cas, le budget a été affiché sur un panneau d'information situé dans le bureau du chef d'établissement. Là encore, les écoles urbaines plus grandes respectent davantage cette obligation que les écoles rurales de taille réduite.
- Il existe un postulat, notamment dans les plus petites écoles, selon lequel la gestion des financements BOS est à l'entière charge du chef d'établissement, qui n'a pas à impliquer d'autres acteurs (Synthèse nationale, Indonésie, p. 52).

De manière générale, les acteurs scolaires insistent sur le fait que le montant de ces subventions ne suffit pas pour atteindre leurs principaux objectifs, avec quelques exceptions, cependant. L'une des écoles indonésiennes (celle qui compte le plus d'élèves parmi les écoles étudiées) considère le financement BOS plus que suffisant, allant même jusqu'à rendre une partie de l'argent non dépensé à une occasion. Au Vanuatu, un groupe similaire quoique plus réduit, comprenant trois CPR, un chef d'établissement et plusieurs professeurs, pense également que le montant actuel est suffisant : « 8 900 VUV (85 USD), c'est assez pour bien éduquer chaque enfant » (enseignant, Vanuatu).

Mais ces cas restent des exceptions. Dans la majorité des établissements étudiés, le personnel scolaire considère que le financement reçu est loin de couvrir les besoins réels : « 8 900 VUV (85 USD), ce n'est pas assez. Pour qu'un enfant apprenne avec plaisir, la subvention doit être plus élevée » (chef d'établissement, Vanuatu).

Un certain nombre d'acteurs insistent sur l'insuffisance de la subvention pour financer les activités prévues dans les directives et combler leurs principaux besoins. L'école doit renoncer à acheter beaucoup de matériel scolaire, en particulier lorsqu'elle doit utiliser l'argent des subventions pour payer les enseignants. En Indonésie, l'étude révèle que trois des cinq établissements les plus petits reçoivent moins de 85 millions IDR (environ 6 500 USD) de financement BOS par an, et doivent consacrer une plus grande part de leur subvention aux salaires des enseignants vacataires, par rapport aux autres écoles. Le *tableau 5.2* présente ces données et montre que des écoles avec un nombre similaire d'élèves ont des habitudes de dépense très différentes : les écoles SD10 et SD12, les plus grandes du groupe, dépensent respectivement 50 et 11 % de leurs subventions pour les enseignants vacataires. Ces chiffres montrent que les écoles sont capables d'adapter les subventions à leurs besoins, mais illustrent également la faiblesse des réglementations gouvernementales sur l'utilisation des financements.

La même question se pose au Timor-Leste, où l'un des chefs d'établissement déclare : « La subvention doit être augmentée afin de mieux répondre aux besoins de l'administration scolaire et de payer les professeurs vacataires. » Cependant, il faut noter qu'utiliser la subvention pour les salaires des enseignants vacataires est interdit par les directives. De la même manière, en Mongolie, les fonds publics fournis aux écoles servent essentiellement à payer les enseignants, ce qui laisse peu d'argent pour les autres besoins des écoles. Plusieurs acteurs soulignent l'insuffisance des financements publics à cet égard, notamment en ce qui concerne la maintenance des locaux, financée par les contributions parentales.

Les coûts plus élevés dans les zones rurales et isolées ont été évoqués à plusieurs reprises : « Si on me demande si le financement BOS est suffisant, ma réponse sera tout de suite non ! Ici, le litre de pétrole coûte déjà 9 000, 10 000 IDR, sans même parler du coût des besoins des élèves » (chef d'établissement, Indonésie). Plusieurs acteurs mettent en avant le coût élevé des frais de transport pour les écoles des zones rurales, qui représentent une proportion considérable de la subvention. Au Timor-Leste, un BED affirme : « La subvention doit être augmentée

de 25 % par rapport au montant actuel, particulièrement pour les écoles isolées, ce qui permettrait aux enseignants d'assister aux réunions. »

Tableau 5.2 Montants des fonds BOS reçus par les écoles de l'échantillon en Indonésie (en IDR et en USD), 2012-2013

École de l'échantillon	Nombre d'élèves	Montant des fonds BOS	Pourcentage d'enseignants vacataires
SD9	37	21 460 000 (1 630 USD)	67 %
SD11	117	70 180 000 (5 332 USD)	46 %
SD8	121	70 000 000 (5 318 USD)	50 %
SD6	139	80 620 000 (6 126 USD)	13 %
SD5	146	84 680 000 (6 435 USD)	22 %
SD14	153	101 500 000 (7 712 USD)	29 %
SD7	225	128 760 000 (9 785 USD)	68 %
SD1	224	131 660 000 (9 997 USD)	27 %
SD13	230	133 980 000 (10 181 USD)	40 %
SD3	263	150 800 000 (11 450 USD)	46 %
SD2	391	226 780 000 (17 219 USD)	22 %
SD4	399	230 840 000 (17 548 USD)	17 %
SD12	452	269 120 000 (20 450 USD)	11 %
SD10	465	269 700 000 (20 494 USD)	50 %

Source : Synthèse nationale, Indonésie, p. 54.

De nombreuses personnes interrogées suggèrent d'augmenter le montant de la subvention pour concrétiser ses principaux objectifs. Cependant, peu d'entre elles sont en mesure de chiffrer précisément cette proposition. Au Vanuatu, en revanche, les chercheurs ont pu recueillir presque systématiquement ces informations ; le *tableau 5.3* récapitule les chiffres donnés par les différentes catégories d'acteurs dans diverses écoles. Il semble y avoir un consensus sur un montant compris entre 10 000 (93 USD) et 12 000 VUV (111 USD), très proche de ce qui est prévu dans la politique (une augmentation du montant à 11 000 VUV, soit 102 USD).

Tableau 5.3 Nouveaux montants des subventions proposés par les écoles du Vanuatu, en VUV (et en USD)

	CPR	Chefs d'établissement	Enseignants	Membres des commissions scolaires	Parents	Élèves
Strawberry	↗ 11 000-12 000 (102-111 USD)	↗ 11 000-12 000 (102-111 USD)				
Enchanter	↗ 11 000-12 000 (102-111 USD)	↗				
Ivy		↗	↗ 12 000 (111 USD)	→	↗	
Teasel		↗ 11 000 (102 USD)	→	↗ 11 000 (102 USD)	↗ 11 000 (102 USD)	
Marigold		↗ 11 000 (102 USD)		↗ 11 000 (102 USD)		
Succory	↗	↗ 15 000 (139 USD)	↗ 15 000 (139 USD)			
Tiare	↗	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	
Sunflower					↗	
Lily	→		→			
Quinoa	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	↗ 10 000 (93 USD)	
Larch	ND	→	↗ 12 000 (111 USD)	→		
Lavender	→	ND		↗	↗	
Kadsura	→					
Tulip	ND					

Note : ND = non disponible. → = devrait rester au même niveau. ↗ = devrait augmenter. Vide = sans opinion.

Source : Synthèse nationale, Vanuatu.

Les différences de points de vue sur les montants des subventions s'expliquent par la complexité du calcul du coût « minimum » de l'éducation d'un enfant au niveau primaire, si l'on prend en compte tous les facteurs pertinents comme la papeterie, les manuels, le matériel pédagogique, les fournitures, les infrastructures, etc. Les avis dépendent également des priorités des différents acteurs. Le montant de la subvention doit être estimé en fonction des objectifs pour lesquels la politique a été élaborée et des éléments qu'elle est censée prendre en charge. Si elle vise à payer les enseignants, cet objectif doit être formulé de manière explicite et un montant adapté doit être fourni. Si l'objectif est de contribuer à améliorer le fonctionnement général de l'établissement, il est nécessaire d'évaluer les besoins des écoles, qui peuvent différer selon les contextes. Si la politique est axée sur la qualité de l'éducation, il sera nécessaire d'élaborer une formule de financement spécifique qui garantira que les dépenses sont conformes à cet objectif.

Part de la subvention dans le budget de l'établissement

Dans les quatre pays, le budget des écoles se compose des subventions et d'autres sources de financement, plus amplement détaillées dans la section suivante du présent chapitre. D'après les personnes interrogées, dans tous les cas, la subvention représente la part la plus importante du budget des établissements. En effet, comme le montre le cas indonésien, l'étude « indique que neuf ans après leur introduction, les financements BOS sont devenus la première source de revenus pour la quasi-totalité des écoles élémentaires publiques » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 43). Comme expliqué précédemment, ce constat s'applique aussi à la Mongolie et au Timor-Leste.

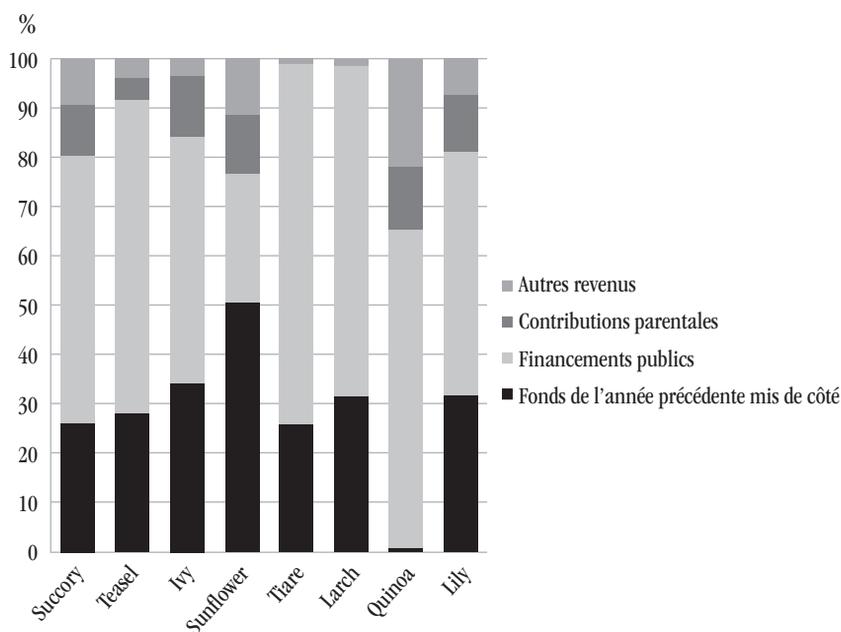
Une analyse spécifique a été entreprise au Vanuatu, sur la base des informations disponibles. Il convient de noter que la collecte de ces données sur les ressources financières des écoles est difficile : de nombreux paiements effectués par des parents, des bienfaiteurs et d'autres acteurs sont informels et peu réguliers, et en raison de leur nature officieuse, ils ne sont pas consignés dans les registres et ne font pas l'objet de rapports.

L'exemple du Vanuatu

La *figure 5.1* montre que la subvention constitue la principale source de financement dans les écoles étudiées au Vanuatu. Il arrive souvent que les établissements mettent de l'argent de côté d'année en année : dans toutes les écoles, hormis une, plus de 25 % du budget provient de fonds épargnés de l'année précédente (voir section suivante). C'est dans l'école

primaire Sunflower que cette proportion est la plus élevée (50 %). La part des revenus des élèves ou des contributions parentales varie selon les écoles. Bien que marginale dans certaines (de 1 à 4 % du budget total des écoles Teasel, Ivy, Tiare et Larch), elle est considérablement plus élevée dans d'autres (22 % dans l'école Quinoa). Ces chiffres doivent être complétés par la catégorie « autres revenus », qui comprend les activités de collecte de fonds auxquelles participent les parents.

Figure 5.1 Sources de revenus des écoles étudiées au Vanuatu (en VUV), 2012

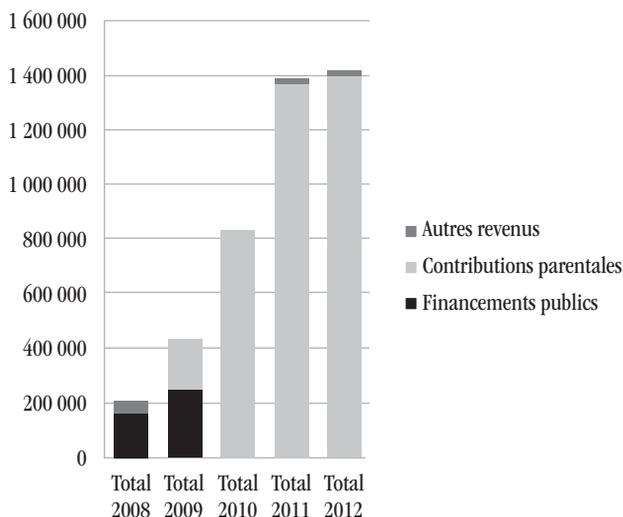


Source : Rapport de l'analyse quantitative, Vanuatu.

Les données recueillies dans deux écoles permettent d'examiner l'évolution de leurs sources de revenus (figures 5.2 et 5.3). Dans ces deux établissements, la structure des revenus a clairement évolué entre 2008 (avant la mise en œuvre en 2009 des subventions aux écoles) et 2012. En 2008, l'école Tiare déclare ne pas avoir reçu d'aides publiques, tandis que l'école Quinoa n'en a reçu que très peu ; cependant, en 2012, la proportion de financements publics dans le budget scolaire a nettement augmenté. La part des contributions parentales (revenus provenant des élèves) a été réduite dans les deux écoles et a même été supprimée à Tiare. Il convient toutefois de noter qu'au moment de l'étude, à la suite

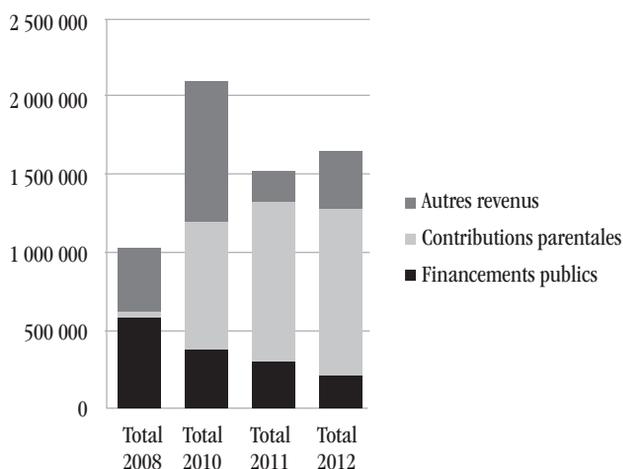
de restrictions dans les directives, cette école envisageait de réintroduire les contributions parentales, afin de répondre à ses besoins.

Figure 5.2 Évolution des sources de revenus à l'école Tiare, Vanuatu, de 2008 à 2012 (en VUV)



Source : Rapport de l'analyse quantitative, Vanuatu.

Figure 5.3 Évolution des sources de revenus à l'école Quinoa, Vanuatu, de 2008 à 2012 (en VUV)



Source : Rapport de l'analyse quantitative, Vanuatu.

Au Vanuatu, comme dans les autres pays de l'étude, les subventions représentent la part la plus importante des budgets scolaires, sans toutefois constituer la seule source de financement, les établissements étant contraints de s'appuyer sur d'autres revenus pour combler leurs principaux besoins, en raison des montants limités des subventions et des restrictions sur leur utilisation.

L'épargne

La possibilité de mettre des fonds de côté n'a été évoquée qu'en Mongolie et au Vanuatu. En Indonésie, les directives interdisent cette pratique. Au Vanuatu, « bien que les directives n'encouragent pas les établissements à épargner inutilement, elles les autorisent à conserver de petits montants sur les

comptes d'une année à l'autre, s'il existe un motif valable ». Par conséquent, nombreuses sont les écoles à mettre de l'argent de côté (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 53). Dans toutes les écoles sauf une, plus de 25 % du budget sont composés de fonds de l'année passée (figure 5.1). Les établissements déclarent ces fonds excédentaires dans leurs rapports financiers annuels, mais ne sont pas obligés de les rendre. Les écoles épargnent essentiellement par peur d'être accusées de mauvaise utilisation des financements. L'un des chefs d'établissement, par exemple, a déclaré que la commission scolaire et lui-même craignaient parfois de dépenser l'argent de la subvention de peur de violer les restrictions du régime de subvention. Dans un autre établissement, certains fournisseurs ne donnent pas de reçus, et l'école doit donc parfois éviter certaines dépenses, de crainte de ne pas pouvoir les justifier selon les procédures de reddition de comptes en vigueur. Une autre explication, fournie par les responsables des BRE, est que les écoles épargnent pour le début de l'année suivante, anticipant des retards dans le décaissement des fonds.

En Mongolie, les établissements peuvent épargner des montants précis pour certaines catégories à des périodes données, ce qui leur donne une certaine souplesse dans la gestion des sommes allouées : « Afin d'économiser, les écoles limitent parfois l'électricité et le chauffage lorsqu'il fait chaud ou que les élèves sont en vacances » (chef d'établissement, Mongolie). De la même manière, le directeur d'un DRE explique que les frais de déplacement sont alloués pendant l'hiver mais conservés pour le printemps, au moment où ils sont plus utiles. Les personnes interrogées précisent cependant que l'argent inutilisé est d'ordinaire rendu au Fonds public.

5.2 Autres ressources financières des établissements

Les budgets scolaires des quatre pays se composent également d'autres sources de financement provenant des autorités nationales, provinciales ou de district, des parents, de dons de bienfaiteurs, de collectes de fonds et d'autres activités génératrices de recettes. Le nombre de ces sources varie suivant les pays dans leur nature, leur origine et leurs objectifs. Les sections suivantes examinent leurs caractéristiques et le *tableau 5.5* à la fin du chapitre récapitule les différentes sources de financement, subventions exceptées, dans les écoles étudiées.

Fonds provenant des autorités nationales, provinciales ou de district

Les autorités nationales, provinciales ou de district d'Indonésie et du Timor-Leste sont les seules à accorder des financements aux établissements ou aux élèves, en plus des subventions.

En Indonésie, les sources de revenus supplémentaires sont variées. Les programmes de financement conçus par les gouvernements à différents échelons ciblent les régions, les écoles et les élèves, par exemple, sur la base d'informations fournies par des indicateurs socio-économiques. Ces régimes de financement prennent en compte les disparités au sein du pays et entre les districts et les écoles, ainsi que les besoins des zones les plus défavorisées, comme l'expliquent les paragraphes ci-après.

Il est possible de faire une distinction entre les financements attribués aux élèves et ceux alloués aux établissements. Le programme de bourses pour élèves démunis (BSM) est un « programme national visant à aider les élèves pauvres à avoir accès à des services éducatifs adéquats, en prévenant l'abandon scolaire, en aidant les jeunes qui ont quitté l'école à y revenir, en fournissant le matériel pour les activités pédagogiques, en soutenant le programme éducatif obligatoire de neuf ans (y compris jusqu'à la dernière année de second cycle du secondaire) et en appuyant le fonctionnement des programmes scolaires » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 45). Les financements sont attribués sur la base d'indicateurs socio-économiques. Les bénéficiaires du BSM au niveau primaire ont droit à 360 000 IDR (environ 27,60 USD) par an. L'étude montre que les élèves bénéficiant de ce programme sont plus nombreux dans les écoles isolées que dans les zones urbaines.

Plusieurs types de financements provenant des services d'État, provinciaux ou de district sont attribués aux établissements. Les fonds

spéciaux d'allocations (DAK) sont alloués aux gouvernements de district par le gouvernement central pour des dépenses spécifiques d'investissement, qui doivent être conformes aux priorités nationales, éducation comprise. Sur les 14 écoles étudiées, six ont reçu ces fonds entre 2011 et 2013 pour la construction de bibliothèques et l'acquisition d'équipement, ainsi que pour des rénovations des salles de classe.

Les directives BOS demandent également aux gouvernements de province et de district d'allouer des financements pour les coûts opérationnels des écoles (les fonds UUDP), indépendamment des subventions BOS. L'étude montre que huit des 14 écoles étudiées reçoivent ce soutien financier des autorités de province et de district. Dans l'un des districts, le district ou la province verse directement les fonds sur le compte bancaire de l'établissement. Les écoles bénéficiaires soulignent cependant le très faible montant des fonds transférés. Dans un autre district, les financements servent à procurer des manuels aux écoles mais, au grand regret des acteurs scolaires, ce ne sont pas ceux dont ils ont besoin.

Au Timor-Leste, les établissements reçoivent deux types de financements de la part du gouvernement central : la subvention aux écoles et le programme de repas scolaires. Les parents et les élèves semblent plus sensibles à ce dernier qu'aux subventions.

Contributions parentales

Une pratique courante

Les parents restent une source de financement pour les écoles des quatre pays, même si ce n'est pas le cas de tous les établissements. Le Timor-Leste est le seul pays où les contributions des parents au budget scolaire sont marginales, voire inexistantes, le gouvernement central représentant la principale source de revenus, grâce aux subventions et au programme de repas scolaires. Les parents continuent de payer les uniformes, et il arrive qu'ils fournissent des financements supplémentaires ou de la main-d'œuvre pour les travaux de réparation ou de maintenance des installations scolaires. Ainsi, dans l'une des écoles, les parents ont décidé de donner 3 USD chacun pour la construction de deux salles de classe en 2013 (Synthèse nationale, Timor-Leste, p. 79).

Dans les trois autres pays, l'étude montre que les parents continuent de contribuer régulièrement au budget scolaire. Cette participation financière permet aux écoles de compenser l'insuffisance apparente

des subventions et leur utilisation limitée, inscrite dans les directives. L'objectif des contributions dépend des pays, voire des écoles.

En Indonésie, les établissements demandent parfois différents types de contribution. Par exemple, les cotisations à la commission scolaire sont utilisées, dans l'une des écoles, pour « financer les activités qui ne peuvent l'être par les fonds BOS, comme les coûts de construction et d'acquisition d'un terrain pour y bâtir une mosquée, ou les frais de maintenance générale ». Autre exemple : les cotisations pour les examens nationaux et semestriels demandées à chaque élève de sixième année par une école pour couvrir les frais de déplacement des élèves et des enseignants vers le centre d'examen (Synthèse nationale, Indonésie, p. 48-50).

En Mongolie, les chercheurs ont établi que les parents donnent également des petites sommes d'argent pour le ménage et la maintenance des salles de classe par le biais de la commission parentale, qui est en principe totalement bénévole. Ces sommes sont récupérées par les enseignants et ne sont pas inscrites au budget de l'école. Auparavant, les parents contribuaient aussi aux heures de soutien, soit trois heures d'enseignement supplémentaires, mais cette pratique a été interdite par le ministère de l'Éducation (Synthèse nationale, Mongolie).

Au Vanuatu, les contributions parentales sont également une pratique courante dans la plupart des écoles examinées au moment de l'étude. Elles prennent en charge les éléments non couverts par les subventions, notamment le salaire des enseignants vacataires. Le montant de ces contributions a évolué après l'attribution des subventions aux écoles, menant à une réduction, voire à une élimination, du fardeau qu'elles représentaient pour les parents (*tableau 5.4*). Deux établissements ont même cessé de demander de l'argent aux parents après la mise en place des subventions. Cependant, comme l'étude le montre, ces deux écoles ont voulu réintroduire cette source de financement supplémentaire en 2013, tandis que deux autres en ont augmenté le montant : « Nous songeons à demander 1 000 vatus (9,30 USD) par an, afin de terminer la construction de la bibliothèque » (chef d'établissement, école Larch, Vanuatu).

Tableau 5.4 Évolution des contributions parentales par élève dans 12 des écoles visitées au Vanuatu

Nom de l'établissement	Montant des contributions parentales avant les subventions (avant 2010), en VUV (et USD) par an	Montant des contributions parentales en 2013, par an, en VUV (et USD)
Enchanter	Chiffre inconnu	1 500 par foyer (14 USD)
Strawberry	9 000 (83 USD)	2 500 (23 USD)
Ivy	12 000 (111 USD)	3 000 (28 USD)
Teasel	7 500 (69 USD)	1 500 (14 USD)
Marigold	21 000 (195 USD)	3 000 (28 USD)
Succory	9 000 (83 USD)	1 000 par foyer (9,30 USD)
Tiare	3 000 (28 USD)	0
Sunflower	9 000 (83 USD)	1 000 par foyer (9,30 USD)
Quinoa	Chiffre inconnu	2 500 par foyer (23 USD)
Larch	3 000 (28 USD)	0
Lavender	3 000 (28 USD)	Chiffre inconnu
Kadsura	18 000 (167 USD)	Chiffre inconnu
Lily	6 000 (64 USD)	3 000 (28 USD)

Source : Synthèse nationale, Vanuatu.

Au Vanuatu, les chercheurs ont appris que la plupart des écoles demandent des frais scolaires supplémentaires, par exemple pour les uniformes et les assurances. Elles ont également mis en place des contributions originales, comme les frais d'inscription tardive, « le coût de la couture du logo de l'école sur l'uniforme ou les amendes pour les parents qui n'ont pas participé aux jours de travail » (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 59).

Les activités de collecte de fonds sont également fréquentes dans ce pays, les établissements récoltant de l'argent lors d'événements spécifiques comme des ventes de nourriture, des soirées de dégustation de kava ou des compétitions sportives. Ces événements sont organisés régulièrement par les écoles (une fois par trimestre, habituellement) et peuvent constituer une source importante de revenus. L'une des écoles

a ainsi réussi à récolter environ 150 000 VUV (soit 1 390 USD) en 2012, et une autre 500 000 VUV (environ 4 633 USD) en une seule fois. Même si ces financements sont en principe liés à la participation des gens à ces événements – donc, sur la base du volontariat –, l'étude montre que les établissements trouvent le moyen d'obliger les participants à donner de l'argent. Dans l'une des écoles, « les parents dénoncent la trop grande fréquence des collectes de fonds, racontant que ceux qui n'apportent pas de nourriture à l'événement doivent payer une contribution. Ils affirment que le [chef d'établissement] note le nom des personnes qui apportent des contributions » (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 60). Ces activités de collecte ressemblent donc fort à des contributions parentales obligatoires et officieuses.

L'accumulation de toutes ces contributions fait qu'au Vanuatu, les parents sont encore contraints de beaucoup financer les budgets scolaires.

*Contributions parentales et gratuité de l'éducation :
un paradoxe à résoudre*

Ces contributions peuvent sembler paradoxales dans le cadre d'une éducation gratuite. Bien que les frais scolaires dans ces pays soient aujourd'hui interdits par la loi, les parents restent encouragés à donner volontairement de l'argent.

En Indonésie, par exemple, les réglementations nationales disposent que les établissements publics d'enseignement secondaire de premier et second cycles n'ont pas le droit de collecter des fonds auprès des intervenants éducatifs, des parents ou des tuteurs. Cependant, les directives de 2013 permettent aux écoles de demander des contributions à la communauté et aux parents les plus aisés, afin de prendre en charge les coûts non couverts par les financements publics :

Selon les directives BOS, les cotisations ordinaires ne sont pas autorisées. Dans ces directives, il est dit que si une école veut recevoir des financements BOS, elle doit cesser de demander des cotisations. Mais collecter des dons auprès des parents, c'est permis (chef d'établissement).

Plusieurs parents trouvent paradoxal le fait d'être encouragés à, et parfois même obligés de, contribuer au budget scolaire. Dans certains cas, en Indonésie, les parents refusent de donner de l'argent, le BOS étant, en principe, « un programme d'enseignement gratuit ». Dans le groupe d'écoles indonésiennes étudiées, une seule école rurale ne demande plus d'argent aux parents pour son budget. Le président de la commission scolaire explique : « En ville, les parents sont disposés à

récolter des fonds pour la commission même si des financements BOS sont disponibles, alors qu'ici, il est difficile de demander ce type de contributions pour les activités scolaires qui ne sont pas financées par le BOS. Les parents demandent : à quoi sert le financement BOS si nous devons encore payer ? »

Ces points de vue sur les contributions parentales débouchent sur des situations délicates au niveau de l'école, et sur des conflits potentiels entre personnel et parents, car ces derniers en arrivent à douter des capacités du personnel à gérer les subventions lorsqu'ils constatent que des financements supplémentaires restent nécessaires.

En théorie, le caractère facultatif de ces contributions résout ce paradoxe. Aucun parent ne doit être obligé de payer et, s'il ne le fait pas, ses enfants ne doivent pas se voir refuser l'accès à l'école ou aux services connexes. Cependant, les activités de collecte de fonds au Vanuatu révèlent que les parents se sentent parfois implicitement contraints de contribuer. L'étude montre que les élèves ne sont jamais exclus de l'école ou des services scolaires en raison d'un non-paiement, mais cette situation peut créer chez eux un malaise ou l'impression d'être stigmatisés, comme dans cet établissement du Vanuatu : « Nous ne les empêchons pas de venir en cours, mais lorsqu'ils savent que leurs parents n'ont pas réglé leurs contributions, ils ont parfois trop honte pour venir » (membre de la commission scolaire, Vanuatu).

Autres sources

Outre les fonds publics, les budgets des écoles sont complétés par d'autres sources de financement, comme les dons et les activités génératrices de recettes.

Les dons sont une pratique que l'on retrouve principalement en Indonésie et au Vanuatu. Société civile, ONG, fondations et membres des communautés villageoises figurent parmi les donateurs, dont les contributions sont souvent des ressources matérielles (comme des canalisations d'eau dans une école du Vanuatu). La plupart des dons ciblent les écoles, mais ils sont parfois attribués aux élèves. C'est le cas dans deux écoles indonésiennes où quelques élèves bénéficient de l'argent donné par le village pour leur uniforme et les frais de transport (pour ceux résidant loin de l'école). Les dons prennent parfois la forme d'une assistance financière aux écoles ou aux élèves. En Indonésie, une école reçoit un soutien financier de la part d'une organisation musulmane pour six élèves, don utilisé pour acheter des uniformes scolaires et des cahiers. La communauté fournissant de la main-d'œuvre, par exemple

pour la construction d'une route menant à l'école, constitue un autre exemple de participation.

Des écoles vanuataises lancent des activités génératrices de recettes, comme la vente de produits provenant de leurs jardins ou de leurs plantations sur le marché local. Dans trois écoles, des financements sont collectés par l'intermédiaire des cantines scolaires ; une fois, ils ont servi à payer les salaires du personnel non enseignant. En Mongolie, les écoles sont encouragées à dégager des bénéfices grâce à leurs activités, notamment en louant leur réfectoire.

Tableau 5.5 Sources de financement (hors subventions aux écoles) des écoles visitées en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu

	Sources	Objectif/utilisation	Portée	Dispositif d'allocation des fonds
Indonésie	Gouvernements aux échelons de l'État, des provinces ou des districts	Bourse pour élèves démunis (BSM)	<ul style="list-style-type: none"> Permettre aux élèves pauvres d'avoir accès à une éducation de qualité 	Programme national Identification des élèves fondée sur leur situation socio-économique <ul style="list-style-type: none"> Du niveau central aux élèves
		Fonds spécial d'allocation (DAK)	<ul style="list-style-type: none"> Assister les régions dans la mise en œuvre des responsabilités transférées au titre du processus de décentralisation Dans le domaine de l'éducation : construction et équipement des bibliothèques, rénovation des salles de classe 	Régions spécifiques Sur les 14 écoles étudiées, six ont reçu des financements DAK en 2012 et 2013 <ul style="list-style-type: none"> Du gouvernement central aux districts, puis aux écoles
		Gouvernement de province	<ul style="list-style-type: none"> Construction des bibliothèques, rénovation des salles de classe 	Une école étudiée du district A, une du district B, toutes les écoles étudiées du district D <ul style="list-style-type: none"> Des gouvernements de province, en fonction de leurs ressources
		Gouvernement de district	<ul style="list-style-type: none"> UUDP (fonds en espèces pour le fonctionnement opérationnel de l'école) 	Districts C et D (parmi les quatre districts étudiés) <ul style="list-style-type: none"> Dans le district C : allocation fondée sur le nombre de groupes d'apprentissage, versée tous les trimestres sur les comptes bancaires des écoles Dans le district D : fourniture de manuels aux écoles

Sources	Objectif/utilisation	Portée	Dispositif d'allocation des fonds
Contributions parentales	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisations à la commission scolaire • Frais des examens nationaux et semestriels • Cérémonie de fin d'année/remise de diplômes • Frais d'inscription des nouveaux élèves • Frais des loisirs des élèves • Frais des services de santé scolaires • Cotisations sociales • Frais forfaitaires (espèces, main-d'œuvre ou biens) • Achat des fournitures scolaires 	Toutes les écoles étudiées sauf une ; les types et objectifs des contributions parentales varient d'une école à l'autre	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières • Directement aux écoles
Autres contributions [communauté, municipalité, quelques entreprises, BAZNAS (dons de bienfaisance par des musulmans)]	Main-d'œuvre pour la construction d'une route, assistance directe aux élèves dans le cadre du programme « Génération saine et futée » (GSC), fourniture d'équipements scolaires, bourses	Huit écoles parmi les 14 étudiées	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières, biens en nature, ou main-d'œuvre • Directement aux élèves ou aux écoles

	Sources	Objectif/utilisation	Portée	Dispositif d'allocation des fonds
Timor-Leste	Gouvernement central	Programme de repas scolaires	Toutes les écoles étudiées	• Transfert direct aux écoles
	Contributions parentales	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformes • Soutien occasionnel pour la construction de bâtiments scolaires 	Toutes les écoles pour les uniformes	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières, biens en nature, ou main-d'œuvre • Directement aux écoles
Mongolie	Contributions parentales	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de ménage et de maintenance des salles de classe • Frais des heures de soutien 	Toutes les écoles étudiées	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières • Directement aux écoles
	Activités scolaires génératrices de recettes	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de location du réfectoire 		<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières • Directement aux écoles
Vanuatu	Contributions parentales	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires des enseignants vacataires ; coûts opérationnels des établissements • Frais scolaires supplémentaires : uniformes scolaires, frais d'assurance, couture du logo de l'école sur l'uniforme, papeterie, amendes pour les parents qui ne participent pas aux jours de travail 	Toutes les écoles étudiées (l'utilisation spécifique de ces financements variant selon les écoles)	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières, biens en nature, ou main-d'œuvre • Directement aux écoles

Sources	Objectif/utilisation	Portée	Dispositif d'allocation des fonds
	<ul style="list-style-type: none"> Collectes de fonds : vente de nourriture, soirées de dégustation de kava, compétitions sportives 		
Dons (membres du Parlement, ONG)	<ul style="list-style-type: none"> En nature et en main-d'œuvre (canalisations d'eau, papeterie, équipement pour les bâtiments, citerne d'eau, photocopieuses, etc.) 	Certaines des écoles étudiées	
Activités scolaires génératrices de recettes (jardins des écoles, cantines)	<ul style="list-style-type: none"> Fonds supplémentaires pour les écoles : aides au versement des salaires du personnel non enseignant, contributions à l'amélioration des équipements scolaires 	Toutes les écoles étudiées	

Source : Synthèses nationales.

Chapitre 6

Acteurs scolaires impliqués dans le processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles

Les processus décisionnels décrits dans les directives des subventions sont à l'origine de **deux scénarios différents**. Dans le premier, seuls les **chefs d'établissement** et les **trésoriers** décident de l'utilisation des fonds, comme en Mongolie. Dans le second, il est prévu un **processus plus participatif**, dans lequel les chefs d'établissement, les trésoriers, les commissions scolaires ou APE et les enseignants ont tous un rôle à jouer ; c'est le cas en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu. L'étude révèle cependant l'écart existant entre la procédure officielle et les processus réels de prise de décisions. Dans tous les pays, les **chefs d'établissement** et dans une moindre mesure les **trésoriers** sont les décideurs centraux. Les **enseignants** jouent un rôle consultatif, qui dépasse parfois les fonctions prévues dans la politique. En revanche, c'est l'inverse pour les **commissions scolaires**, qui ne jouent qu'un rôle mineur. Enfin, les **parents** sont exclus de ces processus et ne participent que par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant dans les commissions scolaires.

Ce chapitre examine la participation des acteurs scolaires au processus décisionnel concernant l'utilisation de la subvention. Il vise à déterminer quels acteurs (chef d'établissement, trésorier, enseignants, élèves, parents et communauté) prennent part aux différentes étapes, qui est consulté, et qui joue un rôle décisif. Les pages qui suivent analysent et comparent les instructions des directives officielles et les processus réellement appliqués par les écoles étudiées.

6.1 Scénarios officiels

La consultation des directives permet d'identifier deux scénarios concernant les acteurs impliqués dans le processus décisionnel d'utilisation des subventions aux écoles, comme le montre le *tableau 6.1*. Le premier scénario, mis en œuvre en Mongolie, s'appuie sur le chef d'établissement et le trésorier. Le second, plus participatif, repose sur la collaboration entre le chef d'établissement, le trésorier et la commission scolaire (qui se compose, dans la plupart des cas, d'enseignants et de parents) ; c'est celui qu'on retrouve dans les trois autres pays. Dans certains cas, les enseignants jouent un rôle en tant que groupe distinct, comme nous le verrons plus loin.

Tableau 6.1 Acteurs scolaires impliqués dans le processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives, dans les quatre pays

	Chef d'établissement	Trésorier	Commission scolaire/APE	Enseignants	Parents	Élèves
Indonésie	✓	✓	✓	✓	Non	Non
Mongolie	✓	✓	Uniquement pour le suivi	Non	Non	Non
Timor-Leste	✓	✓	✓	✓	Non	Non
Vanuatu	✓	✓	✓	Non	Non	Non

Un processus décisionnel entre les mains du chef d'établissement et du trésorier

En Mongolie, le chef d'établissement est légalement reconnu comme le principal acteur de la gestion du budget au sein de l'école. Conformément à la Loi de 2012 sur le budget, « le directeur de toute organisation et/ou organisme est le principal acteur de l'utilisation du budget, et le chef d'établissement est donc l'acteur chargé de l'utilisation des fonds scolaires. Selon les termes de la loi, il est de la responsabilité du chef d'établissement :

- de planifier la proposition de budget dans le cadre budgétaire annuel ;
- d'utiliser efficacement le budget ;
- de gérer et mettre en œuvre les activités dans le cadre de ses fonctions ;
- de préparer le rapport sur l'utilisation du budget à présenter aux organismes gouvernementaux ;
- de préparer les rapports semestriels et annuels sur les projets mis en œuvre avec le soutien des agences gouvernementales, des prêts internationaux, des ONG, etc., et de les fournir au ministère de l'Éducation et au ministère des Finances ;
- de mettre en œuvre et de contrôler les activités du service de suivi interne » (Synthèse nationale, Mongolie, p. 36).

Le trésorier appuie ce processus, notamment en préparant le budget scolaire avec le chef d'établissement et en calculant les salaires des enseignants.

La législation place donc clairement le chef d'établissement et le trésorier au cœur du processus, et ne prévoit pas l'implication d'autres acteurs. Il convient cependant de noter que le rôle de l'école dans la gestion du Fonds public est limité, car elle ne dispose pas d'espèces : les fonds sont versés au Fonds public du district.

Un processus plus participatif

En Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, les directives prévoient un processus plus participatif : les décisions sur l'utilisation des subventions aux écoles reposent sur l'implication du chef d'établissement, du trésorier, de la commission scolaire/APE et des enseignants. Cette démarche s'inscrit dans une volonté d'autonomiser les établissements et de rendre participative la prise de décisions au niveau des écoles.

D'après les directives, les *structures représentatives* comme les commissions ou les conseils scolaires et les APE doivent jouer un rôle dans le recensement des besoins de l'établissement, ainsi que dans la préparation des budgets scolaires et des plans d'activités en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu. En Indonésie, ces structures sont composées de représentants des enseignants, des parents et des membres de la communauté locale. Au Vanuatu, les directives laissent une certaine marge de manœuvre aux écoles en ce qui concerne la composition de ces commissions, du moment qu'elles n'ont pas plus de neuf membres et comprennent des hommes et des femmes, ainsi qu'un représentant des enseignants (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 34). Au Timor-Leste, les APE doivent participer aux processus.

Selon les directives de ces pays, les parents doivent participer aux prises de décisions sur l'utilisation des subventions par l'intermédiaire de leurs structures représentatives au sein de l'école, et non en tant que groupe.

En Mongolie, les conseils scolaires, composés de 11 membres élus parmi les enseignants, les élèves, les parents et le personnel scolaire, ainsi que de représentants de la communauté locale, ne sont pas impliqués dans la prise de décisions sur l'utilisation des subventions, mais participent à l'étape de suivi, comme expliqué ci-après.

En Indonésie et au Vanuatu, les *enseignants* participent par le biais de leurs représentants à ces structures. En Indonésie, ils sont également impliqués via le conseil des enseignants, ce qui renforce la position clé qu'ils sont censés occuper dans le processus. Au Timor-Leste, les directives précisent que les enseignants doivent être consultés sur leurs

besoins collectivement, en tant que groupe distinct, et impliqués dans le processus de prise de décisions sur l'utilisation des subventions, à la fois dans les écoles centrales et les filiales. En Mongolie, la législation ne prévoit pas la participation des enseignants, que ce soit par leurs représentants ou collectivement.

Les directives en Indonésie et au Vanuatu prévoient également explicitement l'implication des *trésoriers*³ dans la gestion des fonds au sein de l'école, ce qui révèle la reconnaissance par les autorités des nouvelles responsabilités des écoles en matière de gestion financière, notamment au niveau de l'équipe de direction, qui doit avoir des compétences spécifiques dans ce domaine. En Indonésie, selon les directives BOS, « un principal peut être assisté par un trésorier BOS et, si nécessaire, par un commis » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 19). Au Vanuatu, les chefs d'établissement peuvent être soutenus dans ce processus par les RFE, qu'ils embauchent en utilisant les fonds du budget scolaire. Le *Manuel de gestion financière des écoles* indique que le RFE « est chargé de garder la trace des transactions financières d'un établissement, mais ne prend pas de décision dans l'école » (Synthèse nationale, Vanuatu, p. 31-32).

Au Timor-Leste, le directeur du GAT a des fonctions similaires à celles d'un trésorier et joue un rôle clé dans le processus décisionnel d'utilisation des subventions, en étroite collaboration avec le directeur de l'école centrale et le directeur de l'école filiale (*coordinateurs des écoles filiales*). Selon le *Manuel sur les subventions aux écoles*, le directeur du GAT prépare le plan d'activités et le budget annuels pour le groupement scolaire, fait les dépenses en utilisant l'argent des subventions et enregistre les transactions.

Dans l'ensemble, les directives de ces quatre pays ne prévoient pas la participation des parents (en tant que groupe distinct) ou des élèves au processus décisionnel.

6.2 Mise en pratique par les écoles

Comme l'étude le révèle, il existe un décalage dans les quatre pays entre les acteurs qui, selon les directives, doivent jouer un rôle dans le processus décisionnel sur l'utilisation des subventions, et ceux qui y participent dans les faits. Quatre tendances principales émergent de l'étude, avec cependant quelques variations au sein des pays et entre eux :

3. Ce groupe comprend les trésoriers BOS en Indonésie et les responsables des finances des écoles au Vanuatu. Pour faciliter la lecture, le terme « trésorier » désigne cette catégorie d'acteurs.

- Le processus est centralisé autour du chef d'établissement et du trésorier dans la plupart des cas.
- Le rôle des enseignants varie d'un pays à l'autre : bien que leur implication soit très limitée au Timor-Leste, ils sont au moins consultés dans les autres pays.
- Le rôle des commissions scolaires est faible, comparé au scénario prévu par les directives officielles.
- Les parents ne jouent aucun rôle dans ce processus, y compris pendant l'étape de consultation, sauf par l'intermédiaire de leurs représentants dans la commission scolaire. Les élèves, quant à eux, n'ont pas leur mot à dire.

Les sections suivantes examinent ces scénarios et comparent, au moyen de tableaux, les acteurs qui doivent être impliqués dans le processus décisionnel d'après les directives, et ceux qui y participent en réalité.

Le rôle central des chefs d'établissement et des trésoriers

Les chefs d'établissement et les trésoriers jouent un rôle central dans le processus décisionnel d'utilisation des subventions dans les quatre pays. Ils recensent les besoins de l'établissement, préparent le projet scolaire, retirent l'argent, effectuent les dépenses et rédigent les rapports de suivi financier (tableau 6.2).

Tableau 6.2 Participation du chef d'établissement et du trésorier au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique

	Chef d'établissement		Trésorier	
	Directives	En pratique	Directives	En pratique
Indonésie	✓	✓	✓	✓
Mongolie	✓	✓	✓	✓
Timor-Leste	✓	✓	✓	✓
Vanuatu	✓	✓	✓	✓

Les chefs d'établissement endossent ces responsabilités en plus de leurs heures d'enseignement au Timor-Leste et au Vanuatu. C'est aussi le cas en Indonésie, mais ces derniers ne doivent assurer que six heures

hebdomadaires d'enseignement (Synthèse nationale, Indonésie, p. 19). Les chefs d'établissement n'enseignent pas en Mongolie.

Les trésoriers assistent les chefs d'établissement dans cette tâche et jouent un rôle plus ou moins déterminant dans la prise de décisions, en fonction des pays. En Mongolie, les trésoriers préparent les projets scolaires avec le chef d'établissement, en se fondant sur une analyse des besoins de l'école et du budget disponible. Les trésoriers ont des compétences en comptabilité et en gestion financières. Dans plusieurs des écoles étudiées, ils étaient auparavant fonctionnaires dans des institutions éducatives : ils sont donc parfaitement au courant des réglementations financières. Ces propos de deux trésoriers sont révélateurs à cet égard : « Je suis heureux d'être responsable de la gestion des comptes de l'école, car je connais bien la profession ». « On m'a confié ce poste parce que j'ai huit ans d'expérience dans le secteur. Avoir travaillé dans une maternelle est considéré comme une bonne expérience pour pouvoir travailler dans une école. » Dans certains cas, le trésorier est assisté d'un intendant et d'un commis. Dans plusieurs des écoles étudiées, les trésoriers sont donc capables de fournir davantage d'informations sur le Fonds public et la formule de financement que les chefs d'établissement.

En Indonésie, tous les établissements étudiés ont un trésorier BOS qui, dans la plupart des cas, travaille en collaboration avec le chef d'établissement et joue un rôle clé dans la gestion de la subvention. Le trésorier et le chef d'établissement peuvent tous deux retirer de l'argent à la banque. Six écoles seulement ont un commis qui assiste le trésorier BOS dans la préparation des rapports financiers. Dans la plupart des écoles, les trésoriers BOS aident les chefs d'établissement à préparer le projet scolaire, dont ils discutent avec les enseignants. Contrairement au cas de la Mongolie, les trésoriers BOS n'ont pas de compétences spécifiques en gestion financière et en comptabilité. Ce sont souvent des enseignants choisis par le chef d'établissement pour se charger de cette tâche en plus de leurs fonctions, souvent parce qu'ils sont jugés bons en informatique. Plusieurs trésoriers font remarquer « qu'ils n'ont pas la possibilité de refuser ces tâches supplémentaires » (Synthèse nationale, Indonésie, p. 20). D'après les directives, ils ont droit à une indemnité de 300 000 IDR (soit 23 USD) par trimestre, mais certains affirment ne recevoir que 250 000 IDR (environ 19 USD). La plupart insistent sur la charge de travail que représente la comptabilité en plus de leurs heures normales d'enseignement.

Au Timor-Leste, les directeurs du GAT jouent un rôle similaire à celui d'un trésorier. Dans quelques écoles centrales, ils sont appuyés

par les trésoriers des établissements, c'est-à-dire des enseignants choisis par le chef d'établissement, qui n'ont pas de formation en comptabilité. Leur participation se limite à recevoir et conserver les financements dans l'école ; ils ne jouent pas de rôle spécifique dans la prise de décisions concernant l'utilisation de la subvention.

Au Vanuatu, certaines écoles utilisent le budget scolaire pour recruter des RFE. Cette embauche n'est toutefois pas une pratique courante, sans doute en raison du manque de financements ; seuls deux établissements visités ont un RFE, recruté pour aider le chef d'établissement à assumer sa charge de travail. Comme le prévoient les directives, leur participation se limite à un rôle de comptable dans la gestion des financements (par exemple en gardant la trace des revenus et dépenses de l'établissement). L'étude montre que cette description correspond effectivement à la réalité, le RFE suivant les instructions du chef d'établissement sans jouer de rôle de supervision : « D'ordinaire, le responsable des finances de l'école prépare tous les documents en fonction des instructions du chef d'établissement, et travaille avec lui pour accomplir ces tâches » (conseiller régional de programme de l'école Sunflower, Vanuatu) [Synthèse nationale, Vanuatu, p. 32]. Face au manque de soutien au sein des écoles concernant la gestion de la subvention, de nombreux chefs d'établissement vanuatais déplorent leur charge de travail trop importante, car, outre la gestion de l'école, ils assurent aussi des fonctions d'enseignant.

Participation des enseignants

En pratique, le rôle des enseignants varie d'un pays à l'autre. Ils ne participent quasiment pas au processus de prise de décisions au Timor-Leste, mais ils sont au moins consultés dans les trois autres pays (*tableau 6.3*).

Tableau 6.3 Participation des enseignants au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique

	Participation des enseignants	
	Directives	En pratique
Indonésie	✓	Diffère selon les établissements
Mongolie	Non	Limité
Timor-Leste		Limité
Vanuatu	Non	Limité

Au Timor-Leste, selon les directives, les enseignants sont censés participer davantage, mais ils sont en pratique très rarement impliqués, voire consultés, sur les besoins principaux des écoles.

En Indonésie, dans la plupart des établissements étudiés, les enseignants participent à la préparation du projet et du budget scolaires par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant à la commission scolaire. Cependant, l'étude montre que l'organisation de réunions et de consultations avec tous les enseignants n'est pas systématique : seule une minorité d'écoles respecte cette pratique. Dans la majorité des cas, les enseignants doivent simplement fournir une liste de leurs besoins, dont le chef d'établissement tient compte. Dans les petites écoles isolées, les chefs d'établissement ne demandent aucune contribution aux enseignants, les financements étant trop limités pour discuter de la manière de les utiliser. Le chef d'établissement décide donc seul des besoins prioritaires de son école. L'un des chefs d'établissement donne l'argument de la charge de travail et du manque de disponibilité des enseignants : « Avant, il y avait une réunion spéciale des enseignants pendant le premier trimestre, mais maintenant, en raison des contraintes de temps et du fait que les enseignants et les chefs d'établissement sont toujours occupés, ils ne demandent aux enseignants que ce dont ils ont besoin » (chef d'établissement, Indonésie).

En Mongolie et au Vanuatu, il semble que la participation des enseignants au processus décisionnel va au-delà de ce qui est prévu dans les directives. Dans la plupart des cas, ils sont invités à formuler leurs principaux besoins. Dans certaines écoles vanuataises, le projet de budget est présenté à tous les enseignants, qui peuvent ainsi donner leur avis.

Dans certains cas, en Indonésie par exemple, les enseignants participent également à l'achat de matériel pour l'école ou leurs classes. Quelques cas particuliers ont émergé : dans l'une des écoles au Vanuatu, le chef d'établissement attribue à chaque enseignant 20 000 VUV (192 USD) par an pour qu'il se procure le matériel pédagogique nécessaire. Les enseignants expliquent qu'ils sont libres de dépenser l'argent comme bon leur semble et qu'il leur suffit de montrer les reçus au chef d'établissement. Si l'on peut considérer cette façon de procéder comme un bon moyen d'assurer que les enseignants disposent du matériel nécessaire, elle soulève aussi des questions, car les financements attribués aux enseignants ne représentent qu'une petite partie de la somme totale. Cette démarche peut ainsi être perçue comme une stratégie de la part du chef d'établissement qui contente ainsi ses enseignants et refrène toute velléité de participation accrue.

L'implication des enseignants reste globalement limitée, ce qui est une source de frustration pour la majorité d'entre eux, désireux de participer plus activement à la préparation du projet et du budget scolaires : « Nous serions ravis de partager nos idées ou d'être consultés sur la manière de préparer le budget, afin de combler les besoins des enfants dans les salles de classe » (enseignant, Vanuatu). « J'espère vraiment qu'un jour, dans notre école, les enseignants pourront planifier avec le [chef d'établissement] et la commission scolaire, afin d'améliorer notre école » (enseignant, Vanuatu).

La faible participation des commissions scolaires

Dans les quatre pays, les commissions scolaires ne jouent qu'un rôle marginal dans la prise de décisions sur l'utilisation des subventions, bien inférieur à ce que prévoient les directives (tableau 6.4).

Tableau 6.4 Participation des commissions scolaires au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique

	Participation de la commission scolaire/APE	
	Directives	En pratique
Indonésie	✓	Faible
Mongolie		Uniquement pour le suivi
Timor-Leste	✓	Diffère selon les écoles
Vanuatu	✓	Faible

En Indonésie et au Vanuatu, les commissions scolaires ne participent pas à la préparation du projet scolaire ou du budget, mais seulement à son approbation, comme l'illustrent les citations ci-après :

Le rôle de la commission scolaire se limite à connaître, approuver puis signer le RKAS [projet scolaire]. À ce jour, la commission scolaire n'a jamais proposé de révision majeure, car ses membres ne comprennent pas vraiment les besoins et la situation de l'école (chef d'établissement, Indonésie).

Le rôle de la commission scolaire est d'examiner et d'approuver le plan que nous apporte le chef d'établissement (membre de la commission scolaire, Vanuatu).

Au Timor-Leste, l'implication des APE dans la préparation du projet scolaire varie d'une école à l'autre, allant d'une participation active à une absence totale de participation.

Les commissions de ces pays ne regrettent que rarement leur participation minimale. Dans deux écoles vanuataises, les membres des commissions déclarent se sentir marginalisés et parfois en conflit avec le chef d'établissement, en raison de cette situation. Au Timor-Leste, un membre de l'APE d'une école filiale formule la proposition suivante : « S'il y a des programmes et des activités dans l'école, nous devons être informés et invités, afin de les connaître. L'utilisation des subventions doit être transparente, pour que nous sachions pourquoi et comment elles sont utilisées. »

En Mongolie, plusieurs membres des commissions scolaires ont demandé à être davantage impliqués dans la prise de décisions, car leur rôle se limite pour le moment à de la supervision : « Nous ne parlons jamais des rapports sur le financement de l'école, nous sommes exclus de ce processus » (membre d'une commission scolaire, Mongolie).

Hormis ces cas-là, les commissions scolaires se disent satisfaites de leur degré de participation à la prise de décisions, considérant qu'il leur suffit d'être informées du projet scolaire. Dans plusieurs des établissements vanuatais, cette satisfaction se fonde sur l'entière confiance que les commissions scolaires placent dans le chef d'établissement : « Le chef d'établissement fait très attention à la manière d'utiliser l'argent, et il ne dépense qu'en fonction des besoins des enfants dans les salles de classe » (membre d'une commission scolaire).

Absence de participation des parents et des élèves

Dans les quatre pays, les parents ne participent au processus décisionnel d'utilisation des subventions que par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant à la commission scolaire. Leur implication en tant que groupe pendant la phase de consultation, par exemple, est presque inexistante (*tableau 6.5*).

Dans un nombre très limité de cas, les parents ont été consultés pendant la phase de prise de décisions (par exemple dans une école vanuataise). La citation suivante illustre la situation qui prévaut dans la plupart des écoles des quatre pays : « Nous n'avons jamais été informés et nous ne savons pas comment est dépensée la subvention, car nous n'avons jamais été invités par l'école pour en parler » (parents, Timor-Leste).

Tableau 6.5 Participation des parents et des élèves au processus décisionnel concernant l'utilisation des subventions aux écoles, selon les directives et en pratique

	Participation des parents		Participation des élèves	
	Directives	En pratique	Directives	En pratique
Indonésie	Non	Non	Non	Non
Mongolie	Non	Non	Non	Non
Timor-Leste	Non	Non	Non	Non
Vanuatu	Non	Non	Non	Non

Le personnel scolaire et les employés du district expliquent diversement les raisons de l'exclusion des parents de la prise de décisions, évoquant leur manque de compétences et affirmant que les décisions concernant l'utilisation des subventions est du ressort des chefs d'établissement et des trésoriers, car ce sont eux qui doivent en rendre compte. Ils déclarent également que l'ensemble du processus devient plus complexe et problématique lorsque les parents sont impliqués. Ces points de vue sont illustrés ci-après :

Des acteurs extérieurs, comme les parents des élèves, ne sont pas adaptés [au processus décisionnel] car ils ne font que créer des problèmes (président de commission scolaire, Indonésie).

Lorsqu'ils sont au courant des financements, les parents peuvent savoir le montant des ressources utilisé pour l'éducation de leurs enfants. Mais les dépenses ne sont pas de leur ressort (trésorier, Mongolie).

Je ne veux pas partager la responsabilité de la gestion de la subvention car je crains qu'on me fasse des reproches à cause de décisions ou d'erreurs faites par d'autres (chef d'établissement, Vanuatu).

Les parents réagissent de différentes manières à cette exclusion, et ne la regrettent que rarement. Plusieurs ne voient pas l'utilité de leur participation, tandis que d'autres sont d'accord avec les chefs d'établissement sur le fait que les décisions concernant la subvention incombent à l'équipe de gestion de l'école. Très souvent, ils s'estiment également bien représentés par les commissions scolaires et les APE. D'autres, en accord avec les enseignants, soulignent le risque de rendre le processus encore plus complexe : « Si trop de gens veulent avoir leur mot à dire sur l'utilisation de ces financements, cela risque de créer des problèmes et des frustrations » (parent, Vanuatu).

Les élèves ne participent pas à la prise de décisions. L'un des élèves au Vanuatu explique que l'absence d'une association d'élèves dans l'école en est la raison principale : « Si nous étions dans une commission, nous aurions plus de chances de nous faire entendre qu'en allant voir individuellement le chef d'établissement pour lui présenter nos requêtes. » Dans l'ensemble, les élèves des quatre pays en savent très peu sur les subventions, comme l'illustre la déclaration suivante : « Nous ne savons rien des subventions aux écoles ou de leur nom, et nous ne savons pas qui achète la craie, le papier et les cahiers. Nos enseignants ne nous parlent pas des subventions aux écoles » (élève, Timor-Leste).

Chapitre 7

Utilisation des subventions aux écoles

Les subventions aux écoles dans les quatre pays visent à **améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage**, en prenant en charge les coûts de l'équipement scolaire, du matériel pédagogique, des travaux de maintenance et de réparation, ainsi que les factures d'eau et d'énergie. Dans certains cas, les subventions servent aussi à payer les **salaires des enseignants** fonctionnaires (Mongolie et Timor-Leste) ou à payer les enseignants vacataires (Indonésie). En Indonésie et au Vanuatu, les directives prennent en compte les coûts liés à la **gestion de la subvention**, ce qui n'est pas le cas des autres pays. Les écoles mongoles et indonésiennes peuvent également utiliser les financements pour les **élèves défavorisés et handicapés**. Les subventions sont parfois utilisées pour prendre en charge des **frais spécifiques**, comme les activités extrascolaires (Indonésie et Timor-Leste) ou les repas scolaires (Vanuatu). Cependant, dans les quatre pays, des **restrictions** limitent l'utilisation de la subvention. Ainsi, les **postes de dépense non autorisés** sont très détaillés en Indonésie et au Vanuatu. Dans l'ensemble, l'étude montre que les subventions sont principalement utilisées en accord avec les prescriptions des directives, même si certaines écoles du Timor-Leste s'en servent pour rémunérer les enseignants vacataires, ce qui est interdit.

Dans les quatre pays, les subventions aux écoles ont été conçues pour atteindre une série d'objectifs, comme nous l'avons vu au *chapitre 2*. Les directives officielles dans chacun de ces pays mettent en évidence les domaines pour lesquels les subventions devraient être utilisées, ce qui soulève deux questions : ces domaines sont-ils conformes aux besoins et priorités spécifiques des établissements ? Ces domaines sont-ils les plus adaptés à la concrétisation des principaux objectifs de la politique ? Ce chapitre répondra à la première question en examinant le cadre officiel d'utilisation des subventions et leur utilisation effective par les écoles. La seconde question est étudiée dans le dernier chapitre de cet ouvrage.

7.1 Cadre officiel d'utilisation

Dans les quatre pays, l'utilisation des subventions est strictement encadrée par la législation, qui recense clairement les domaines pour lesquels les subventions peuvent ou non être utilisées. Les sections suivantes examinent les postes de dépense autorisés et les restrictions imposées par les directives aux écoles.

Domaines d'utilisation

Un certain nombre de postes de dépense autorisés ont été recensés dans les directives des quatre pays. Ils sont mis à jour tous les ans en Indonésie. Les domaines sont rassemblés dans le *tableau 7.1* et classés par degré de similarité entre les pays, depuis les catégories présentes dans tous les pays aux postes spécifiques à deux ou trois pays, puis aux domaines trouvés dans un seul pays.

Tableau 7.1 Postes de dépense autorisés selon les directives dans les quatre pays

	Indonésie	Mongolie	Timor-Leste	Vanuatu
Matériel pédagogique	✓	✓	✓	✓
Réparation et maintenance des bâtiments scolaires	✓	✓	✓	✓
Équipement scolaire	✓	✓	✓	✓
Factures d'eau et d'énergie	✓	✓	✓	✓
Frais de transport pour les réunions scolaires et les ateliers	✓	✓	✓	
Coûts administratifs et frais de transport liés à la subvention	✓			✓
Soutien aux groupes défavorisés	✓	✓		
Activités extrascolaires pour les élèves	✓		✓	
Salaire des enseignants (fonctionnaires)		✓	✓ (enseignants à temps partiel)	
Examens et contrôles	✓			
Salaires des enseignants vacataires et du personnel d'appui	✓			
Repas scolaires et internat				✓

Plusieurs observations peuvent être tirées du *tableau 7.1* :

- Les quatre politiques de subvention aux écoles prennent en charge des domaines visant à **améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage**, en fournissant du matériel pédagogique

et des fournitures pour l'école (par exemple du papier pour les photocopies, des dictionnaires, des agrafeuses, des manuels, etc.), ainsi que par les travaux de réparation et de maintenance des bâtiments scolaires. Les subventions aux écoles peuvent aussi être utilisées dans ces pays pour régler les factures de service (électricité, essence, pétrole et chauffage en Mongolie). Ces postes de dépense autorisés sont en lien direct avec les objectifs des politiques de subvention aux écoles élaborées dans les quatre pays, qui doivent contribuer à élargir l'accès en stimulant la demande d'éducation et à améliorer la qualité de l'éducation, comme indiqué dans les chapitres précédents.

- Une attention spécifique est accordée dans ces directives aux **enseignants**. Une partie de la subvention doit être utilisée en Mongolie pour payer les salaires des enseignants fonctionnaires. Il convient de noter que seules les directives BOS en Indonésie permettent aux écoles de payer les salaires des enseignants vacataires⁴. Ce n'est pas le cas dans les trois autres pays, malgré le nombre considérable de ces enseignants dans les écoles du Timor-Leste et du Vanuatu. Ce point crucial sera détaillé plus loin dans ce chapitre. En Indonésie, en Mongolie et au Timor-Leste, les écoles peuvent également utiliser la subvention pour couvrir les frais de transport des enseignants qui se rendent à des réunions ou à des ateliers, dans le cadre de la formation continue.
- L'Indonésie et le Vanuatu prennent en compte dans leurs directives les coûts associés à la **gestion de la subvention**, qui se traduisent en Indonésie par le coût du matériel servant à administrer la subvention BOS (par exemple les imprimantes et les cartouches d'encre) et au Vanuatu par les frais de transport pour se rendre à la banque afin de retirer de l'argent.
- Conformément aux objectifs de politique liés à l'équité, les écoles indonésiennes et mongoles peuvent utiliser les financements pour les **groupes défavorisés** (élèves pauvres ou handicapés). En Mongolie, des fonds supplémentaires peuvent être alloués aux écoles comptant des élèves handicapés, en fournissant une indemnité correspondant à 30 % de leur salaire aux enseignants travaillant avec ces enfants.
- La subvention peut être utilisée dans certains pays pour prendre en charge des coûts spécifiques, comme les activités extrascolaires

4. Cette catégorie d'enseignants est appelée « enseignants vacataires » en Indonésie, « enseignants contractuels » au Timor-Leste, et « enseignants temporaires » au Vanuatu. Pour faciliter la lecture, ils seront regroupés dans cet ouvrage sous l'expression « enseignants vacataires ».

des élèves en Indonésie ou au Timor-Leste. Au Vanuatu, ces fonds peuvent également servir à couvrir les frais d'internat ou les déjeuners des élèves. Comme il a déjà été indiqué, l'alimentation scolaire fait l'objet d'une autre subvention attribuée aux écoles au Timor-Leste ; en Mongolie et en Indonésie, ce sont les parents qui prennent ces frais en charge.

Des parts de la subvention doivent être réservées pour des éléments spécifiques dans certains cas. Cette recherche montre qu'en Indonésie, par exemple, les écoles peuvent consacrer un maximum de 20 % des fonds BOS au personnel scolaire temporaire (enseignants vacataires et personnel non-enseignant).

En conclusion, il semble que ce sont les directives BOS en Indonésie qui couvrent le plus grand nombre de domaines. Dans l'ensemble, les domaines d'utilisation prévus des quatre politiques de subvention aux écoles sont également conformes à leurs principaux objectifs de politique, qui visent à permettre, dans certains cas, l'accès et l'équité, ainsi qu'à améliorer la qualité de l'éducation. En ce qui concerne ce dernier objectif, les directives portent sur différents aspects de la qualité, mais sont dans tous les cas axées sur l'environnement scolaire et la mise à disposition de matériel pédagogique, ainsi que sur les enseignants. C'est particulièrement le cas en Indonésie.

Restrictions

L'autonomie des écoles concernant l'utilisation des subventions dépend des réponses à différentes questions : y a-t-il des restrictions sur les éléments ou les services qui peuvent être achetés avec les subventions ? Les écoles en sont-elles bien informées ? Quelle marge de manœuvre le cadre officiel donne-t-il aux écoles, tout en comblant leurs besoins spécifiques ? Cette section répond à toutes ces questions.

Domaines non autorisés

Si la législation des quatre pays recense les postes de dépense autorisés elle précise également les domaines interdits. C'est en Indonésie et au Vanuatu qu'ils sont le plus détaillés. En Indonésie, les directives BOS de 2012 définissent clairement 13 domaines de dépense non autorisés, tandis que le Régime de subventions aux écoles, publié en 2010 au Vanuatu, énumère sept éléments qui ne peuvent pas être pris en charge par la subvention. *L'encadré 7.1* récapitule ces éléments pour chaque pays.

Encadré 7.1 Domaines de dépense non autorisés pour les subventions aux écoles en Indonésie et au Vanuatu

Domaines de dépense non autorisés pour les financements BOS en Indonésie :

- épargne visant à obtenir des intérêts bancaires ;
- prêts à des parties tierces ;
- financement d'activités qui ne sont pas une priorité pour l'école et qui nécessitent de grosses dépenses ;
- financement d'activités menées par l'UPTD [services régionaux de mise en œuvre technique] de Kecamatan/kabupaten/ville/province/d'État ou d'autres parties, sauf pour couvrir les dépenses des enseignants/élèves qui participent à ces activités ;
- versement de primes et paiement des frais de transport des enseignants ;
- acquisition d'habits/uniformes/de chaussures pour les enseignants/élèves pour leur usage personnel (et non pour les stocks de l'école), sauf pour les bénéficiaires du BSM [bourse pour élèves démunis] ;
- financement de rénovations de moyenne et grande ampleur ;
- construction de nouveaux bâtiments/nouvelles salles de classe ;
- achat de matériel ou d'équipement qui ne sont pas des supports d'apprentissage ;
- achat de stocks ;
- financement d'activités déjà subventionnées par le gouvernement central ou régional ;
- financement d'activités de soutien sans lien avec le fonctionnement de l'école, comme les coûts relatifs aux jours fériés ou aux cérémonies/événements religieux ;
- financement d'activités de formation/diffusion/tutorat liées au BOS ou aux taxes du BOS, qui sont réalisées par des instituts autres que l'agence pour l'éducation d'un *kabupaten*/d'une ville/province et le ministère de l'Éducation et de la Culture.

Restrictions sur l'utilisation des subventions aux écoles au Vanuatu :

- prêts ou avances, cadeaux ;
- rémunération ou salaires du personnel enseignant non certifié et/ou non qualifié ;
- maintenance des bâtiments scolaires ;
- dépense de plus de 500 000 VUV (soit 4 814 USD) par élément (par exemple, de nouvelles salles de classe, de gros générateurs, etc.), sauf si elle est approuvée par écrit par le MdE ;
- transport quotidien vers ou depuis l'école des élèves et du personnel ;
- divertissement, cadeaux, hospitalité, boissons alcoolisées ou kava ;
- aides financières à l'établissement d'activités commerciales au sein de l'école.

Source : Synthèses nationales de l'Indonésie et du Vanuatu.

Des points communs existent entre les subventions aux écoles indonésiennes et vanuataises en ce qui concerne les domaines de dépense non autorisés, notamment : les prêts à des parties tierces ; l'utilisation de la subvention pour de grosses dépenses (une somme est fixée au Vanuatu, alors que ce sont aux écoles de la déterminer en Indonésie) ; la prise en charge des frais de transport quotidiens des

enseignants (mais l'utilisation de la subvention BOS pour les frais de transport pour les réunions et ateliers hors de l'école est autorisée en Indonésie) ; l'utilisation de la subvention pour les activités qui ne sont pas prioritaires, ou pour des objectifs qui ne correspondent pas à ceux prévus dans les directives. Il convient de souligner que le régime de subvention aux écoles du Vanuatu interdit clairement d'utiliser ces fonds pour rémunérer le personnel enseignant non certifié et/ou non qualifié, ce qui sera examiné en détail plus avant.

Au Timor-Leste, seule une restriction est appliquée aux postes de dépense officiellement autorisés : le *Manuel sur les subventions aux écoles* ne permet pas, à strictement parler, d'utiliser l'argent des subventions pour rémunérer les enseignants vacataires. Dans le cas de la Mongolie, les financements ne peuvent pas être utilisés pour les trois catégories de dépense suivantes : les manuels, les formations et la maintenance des salles de classe.

Niveau de connaissance et points de vue

La plupart des chefs d'établissement et des trésoriers connaissent bien les règles déterminant l'utilisation des subventions grâce, en partie, à la stratégie de communication qui indique, par des messages clairs et simples, les domaines de dépense autorisés ou non, notamment en Indonésie. Par ailleurs, cette question fait toujours l'objet de beaucoup d'attention au cours des séances de formation. Les enseignants, eux, ont une connaissance partielle de ces domaines, notamment lorsque les subventions sont utilisées pour payer leur salaire. Quant aux parents et aux élèves, dans l'ensemble, ils ignorent tout de ces règles.

Certains domaines font l'objet d'un doute chez le personnel scolaire. C'est particulièrement le cas lorsque les règles évoluent, lorsque de nouvelles règles entrent en vigueur, ou lorsqu'elles ne sont pas clairement formulées dans les directives. Ainsi, au Vanuatu, 60 % de la subvention doivent être dépensés en matériel pédagogique et les 40 % restants pour du non scolaire. Cette règle ne figure pas dans le Régime des subventions aux écoles mais a été transmise aux établissements au moyen d'une circulaire du MdE, puis par l'intermédiaire des CPR et de sessions de formation. Cependant, peu d'acteurs sont au courant de cette restriction, pensant que toute dépense non scolaire est interdite.

La plupart des acteurs regrettent ces restrictions, soulignant leur rigidité et le fait qu'elles empêchent les écoles de faire face à leurs besoins spécifiques. La citation suivante illustre bien ce sentiment général :

À première vue, à l'échelle du pays, les directives techniques sont, bien entendu, de bonnes orientations, mais au niveau local, elles nous refrènent considérablement, car les conditions locales devraient être prises en compte (chef d'établissement, Indonésie).

Plusieurs acteurs déplorent l'absence, dans la liste des dépenses autorisées, d'articles spécifiques comme les uniformes scolaires pour les élèves en Indonésie, nécessaires dans les zones reculées ou, au Vanuatu, l'impossibilité d'utiliser la subvention pour améliorer les logements des enseignants. En Mongolie, les chefs d'établissement reprochent au Fonds public de ne pas autoriser le financement des travaux de réparation. Cependant, le point le plus contesté en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu est lié au paiement des enseignants vacataires. Ce problème a été évoqué dans toutes les écoles étudiées de ces pays, et fait l'objet d'une analyse spécifique dans l'*encadré 7.2*.

Encadré 7.2 Utilisation des subventions pour rémunérer les enseignants vacataires en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu

En Indonésie, il est permis de rémunérer les enseignants vacataires à l'aide des subventions BOS, mais seulement à hauteur de 20 % du montant. Cette catégorie forme parfois la majorité du personnel enseignant des écoles, représentant plus de 40 % des enseignants (voire parfois les deux tiers) dans sept des écoles étudiées. Par conséquent, dans certaines écoles, les enseignants vacataires sont payés bien moins que les autres, et leurs salaires sont bien inférieurs aux rémunérations normalement associées à leur niveau de compétence et d'expérience.

Au Vanuatu, les directives interdisent d'utiliser les subventions pour payer les salaires des enseignants vacataires. Cependant, plusieurs acteurs sont d'avis que la politique doit être modifiée, car cette dépense est directement liée à la qualité de l'éducation : « Les enseignants vacataires font le même travail que les fonctionnaires et nous aimerions que ce constat se traduise dans leur salaire » (membre d'une commission scolaire, Vanuatu). Cette utilisation des subventions permettrait également d'alléger en partie le fardeau des contributions parentales. Certains acteurs recommandent une solution alternative, consistant à modifier la politique en vue d'autoriser l'utilisation des financements pour rémunérer au moins partiellement les enseignants vacataires (70 %, par exemple), à charge pour la commission scolaire d'organiser des collectes de fonds pour payer le reste.

De la même manière, au Timor-Leste, le *Manuel sur les subventions aux écoles* n'autorise pas leur utilisation pour rémunérer les enseignants vacataires. L'étude met cependant en évidence une différence majeure dans la manière dont cette règle s'applique dans les deux districts. L'un des districts paye ses enseignants vacataires au moyen de la subvention, l'autre non : « Nous avons des enseignants bénévoles et nous aimerions utiliser la subvention pour les payer, mais ce n'est pas un poste de dépense autorisé dans le *Manuel*. Alors ils ne sont pas rémunérés. Ils ne reçoivent rien du gouvernement. Parfois, nous leur donnons un sac de riz » (directeur d'école centrale et du GAT, Timor-Leste).

Les autorités du Timor-Leste et du Vanuatu savent qu'il s'agit là d'une question sensible, et y ont accordé une attention particulière en changeant les règles ou en donnant aux écoles une plus grande marge de manœuvre. Cependant, ces changements ayant été réalisés pendant, juste avant ou juste après l'étude, les acteurs scolaires interrogés ne sont donc pas au courant de ces évolutions essentielles. Les modifications opérées sont les suivantes :

- Au Timor-Leste, le MdE est en passe de donner aux enseignants bénévoles le statut d'enseignant sous contrat temporaire ; ils seront dans le système de paie du gouvernement à partir de l'année scolaire 2014.
- Au Vanuatu, depuis 2011, une circulaire officielle indique que les écoles peuvent demander au MdE l'autorisation de dépenser une partie de leur subvention pour rémunérer les enseignants vacataires, si elles ont une faible proportion d'enseignants fonctionnaires. Cependant, cette information n'a jamais été évoquée par les acteurs scolaires interrogés.

À l'inverse, en Indonésie, les directives BOS de 2015 ont réduit l'utilisation des subventions pour les salaires des enseignants vacataires : leur part maximale est passée de 20 % à 15 %.

Dans de rares cas, les acteurs disent apprécier les restrictions imposées par les directives, les jugeant utiles pour aider les écoles à éviter les abus :

L'école est autonome mais elle est contrainte par les directives techniques, ce qui est approprié, car l'autonomie doit être restreinte. Même avec ces restrictions, il y a encore des abus (surintendant, Indonésie).

Au Vanuatu, quelques acteurs (un RRF, un enseignant et un membre d'une commission scolaire) estiment que les écoles ont une trop grande marge de manœuvre en matière de dépenses et espèrent qu'à l'avenir, les chefs d'établissement seront mieux guidés quant aux attributions en pourcentage.

Souplesse

L'Indonésie fait preuve d'une certaine souplesse en ce qui concerne les directives BOS. L'étude montre que les écoles peuvent utiliser les subventions pour combler des besoins autres que ceux des domaines autorisés figurant dans les directives, si elles fournissent des reçus et justifient leurs dépenses, notamment pour des besoins urgents, comme la construction de salles de classe supplémentaires et la maintenance des bâtiments, les dépenses non prévues proposées par le BED mais non comprises dans le projet scolaire, ou les frais de transport des visiteurs extérieurs.

En Mongolie, comme indiqué précédemment, les établissements doivent présenter chaque mois une demande pour les dépenses qui

entrent dans le cadre du projet et du budget approuvés. Cependant, il est possible, dans certaines circonstances, de transférer les financements attribués à une ligne budgétaire vers une autre, du moment qu'il reste de l'argent pour chaque poste. L'un des trésoriers explique ainsi que les écoles ont l'autorisation de demander ces changements : « Le chef d'établissement et moi-même présentons une proposition au Fonds public. Nous expliquons les transferts d'argent dans les catégories. D'ordinaire, s'ils ont les fonds, ils acceptent » (trésorier, Mongolie). Ces changements ne sont possibles que pour des éléments budgétaires qui font partie des coûts fixes, comme les factures de chauffage, d'électricité et d'eau. Un autre trésorier illustre ainsi cette question : « Certains fonds peuvent être transférés d'un poste de dépense à un autre. Par exemple, si nous ne dépensons pas l'argent de l'électricité un mois donné, l'argent économisé peut servir à payer le pétrole et le chauffage » (trésorier, Mongolie). D'autres catégories, comme les salaires ou la sécurité sociale, restent intouchables.

7.2 Utilisation effective : exemples tirés du groupe d'écoles

Comment les écoles dépensent-elles réellement les subventions ? C'est une question clé, mais il est malaisé d'y répondre, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, obtenir les données peut poser problème. Les rapports financiers ne sont pas toujours bien archivés, ou les écoles peuvent avoir du retard. En outre, le personnel scolaire n'est pas toujours disposé à partager ces questions financières avec des personnes extérieures. Deuxième point, l'analyse peut se révéler compliquée en raison de l'absence d'informations détaillées dans les rapports financiers sur l'objectif d'une dépense spécifique (les frais de transport ou l'achat de matériel peuvent recouvrir différents objectifs). Pour donner des éléments de réponse, la présente étude se fonde donc sur des entretiens dans les écoles, qui ont servi d'études de cas, et sur des données quantitatives. Ces données ont été recueillies auprès d'un plus grand nombre d'écoles que celles de l'étude, ce qui a permis aux chercheurs d'examiner l'utilisation effective des financements par les écoles. Le type d'informations recueillies dépend des pays, en fonction des données disponibles.

Cette section tient compte des enseignements tirés de chaque pays à cet égard, tout en les associant à des analyses comparatives spécifiques menées dans certains cas, en fonction de la taille et de la situation géographique de l'établissement, et des données disponibles à l'échelon du district.

Indonésie

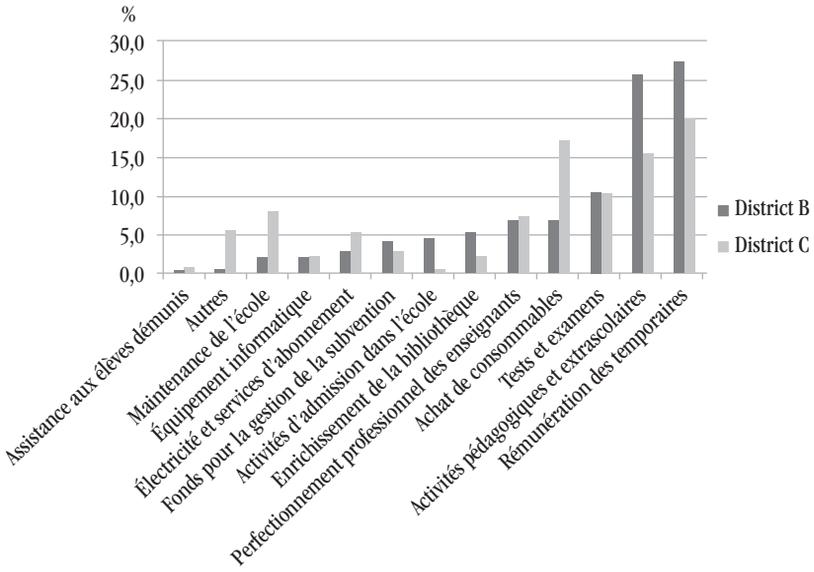
En Indonésie, des données quantitatives ont été collectées dans les districts B et C. Les sections ci-après présentent des observations générales sur les habitudes de dépense dans les deux districts et fournissent une analyse comparative des écoles en fonction de leur taille et de leur situation géographique. En conclusion figureront quelques observations sur le soutien que les écoles fournissent aux élèves démunis au moyen de la subvention BOS.

Comme le montre la *figure 7.1*, les plus grosses dépenses du fonds BOS dans les deux districts étudiés pour l'analyse quantitative sont le paiement des enseignants vacataires (27,5 et 20 % des dépenses BOS totales de chaque district) et les activités pédagogiques et extrascolaires (25,7 et 15,6 %). La catégorie « rémunération du personnel temporaire » comprend les salaires des enseignants vacataires, du personnel scolaire administratif non fonctionnaire, des bibliothécaires, des agents de sûreté et des services de nettoyage, le montant destiné aux enseignants vacataires représentant la part la plus importante. Dans le district C, 102 écoles (58 %) utilisent 20 % ou moins de la subvention BOS pour rémunérer les enseignants vacataires et le personnel d'appui, tandis que dans le district B, la majorité des écoles (82 %) y consacrent plus de 20 % de leurs financements BOS. Il convient de rappeler qu'au moment de l'étude, elles n'étaient pas autorisées à utiliser plus de 20 % à cet effet.

Les catégories « achat de consommables » et « tests et examens » sont les suivantes en matière de dépenses. On remarque des différences substantielles entre les deux districts, par exemple dans la catégorie « maintenance de l'école ».

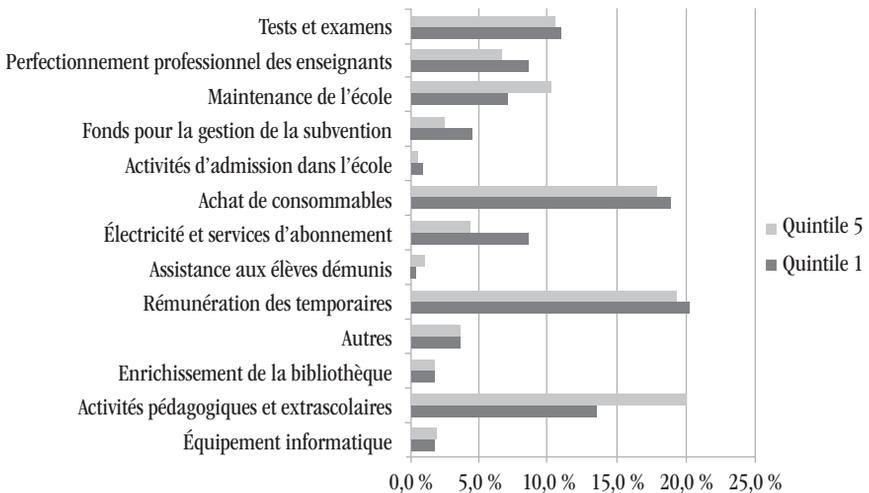
Mais la comparaison des dépenses entre différents types d'établissements est plus instructive encore. Les chercheurs ont examiné les différences de postes de dépense entre des groupes d'écoles. Une première analyse comparative distingue les écoles en fonction de leur taille. Pour les besoins de l'analyse, les écoles de chaque district sont classées en quintiles selon leur nombre d'élèves (*figure 7.2*).

Figure 7.1 Utilisation des fonds BOS dans les écoles des districts B et C, Indonésie, 2013



Source : Rapport quantitatif, Indonésie.

Figure 7.2 Comparaison du total des sommes dépensées dans le district C, dans les petites (quintile 1) et les grandes écoles (quintile 5), Indonésie, 2013



Source : Synthèse nationale, Indonésie.

Dans le district C, la proportion des subventions utilisée pour les activités pédagogiques et extrascolaires est bien plus élevée dans les grandes écoles (20 %), suivie par la rémunération des enseignants vacataires (19 %). Les petites écoles consacrent elles aussi une part importante de leurs financements BOS à cette catégorie d'enseignants (20 %). Cependant, les petits établissements en utilisent une plus grande part pour payer l'électricité et les services d'abonnement pour l'eau, le téléphone et Internet (8,5 % contre 4,3 % dans les grandes écoles). En ce qui concerne les fonds destinés à la gestion de la subvention, les données montrent que les petites écoles dépensent une part plus importante que les grandes (4,4 % contre 2,5 %). Les résultats du district B sont similaires, mais avec une plus grande proportion consacrée à l'enrichissement des bibliothèques dans les grandes écoles (Synthèse nationale, Indonésie, p. 71-72).

Une seconde analyse comparative a été réalisée en fonction de la situation géographique des établissements (urbaines, rurales et isolées). Les chercheurs ont examiné avec attention les dépenses liées à la gestion de la subvention, car les écoles rurales et isolées tendent à déplorer ces coûts. La différence est néanmoins peu notable : dans le district C, les écoles situées dans des zones reculées dépensent à cet effet une part légèrement plus importante des fonds BOS que les écoles des zones urbaines (3,3 % contre 2,9 %). Dans le district B, l'écart est encore plus réduit. En ce qui concerne les autres catégories, les différences entre ces groupes d'écoles sont négligeables (tableau 7.2).

Tableau 7.2 Proportion des fonds BOS consacrée à l'administration des financements BOS, selon la situation géographique, dans les districts B et C, 2013 (en %)

Situation de l'école	District B	District C
Urbaine	4,1	2,9
Rurale	ND	2,8
Isolée	4,3	3,3

Note : ND = non disponible.

Source : Rapport quantitatif, Indonésie.

L'un des objectifs particuliers du BOS est de supprimer toute charge pour les élèves démunis, dans les établissements tant publics que privés (au moyen d'indemnités de transport et de mise à disposition d'uniformes, de chaussures et de papeterie). Par conséquent, une

catégorie de dépense spécifique a été créée : « assistance aux élèves démunis ». L'analyse quantitative révèle qu'environ 70 % des écoles du district C et 60 % du district B n'attribuent pas de fonds BOS à cette catégorie. Même lorsque les établissements y consacrent un certain montant, celui-ci dépasse rarement 4 % (tableau 7.3). Dans le groupe des 14 écoles examinées au cours de l'étude qualitative, seule six allouent des financements BOS spécifiquement destinés à aider les élèves démunis. En outre, « le nombre de bénéficiaires est limité, entre un et trois élèves par classe. Ces bénéficiaires sont jugés pauvres sur la base de leur situation économique et/ou de leur apparence négligée. L'assistance n'est en général pas fournie de manière continue sur toute l'année, mais distribuée selon un principe de rotation entre les élèves pauvres » (Synthèse nationale, Indonésie).

Tableau 7.3 Proportion des subventions BOS consacrée à l'assistance aux élèves démunis en Indonésie, dans les districts B et C, 2013

Pourcentage du montant	District B		District C	
	Nombre d'écoles	%	Nombre d'écoles	%
(Aucun)	47	60,2	125	69,8
0,1 %-1,0 %	17	21,8	9	5,0
1,1 %-2,0 %	12	15,4	17	9,5
2,1 %-3,0 %	1	1,3	10	5,6
3,1 %-4,0 %	0	0,0	3	1,7
> 4,0 %	1	1,3	15	8,4

Source : Rapport quantitatif, Indonésie.

Les chefs d'établissement chargés de dépenser la subvention suggèrent trois raisons à la quasi-absence de fonds alloués à l'assistance aux élèves démunis : le programme BSM (bourse pour les élèves pauvres), qui prend en charge les élèves démunis ; le risque de stigmatiser ces élèves et de créer un sentiment de jalousie dans les écoles ; le trop grand nombre d'élèves pauvres dans certaines écoles des régions les moins développées, où l'octroi d'allocations impliquerait de consacrer tous les fonds à l'assistance aux élèves démunis.

Mongolie

En Mongolie, la majorité des fonds des établissements (70 % du budget) servent à payer les salaires des enseignants, puis les factures (électricité et chauffage, environ 20 %). Il reste ensuite de petites sommes pour la maintenance des bâtiments (couloirs, murs, cours) et le matériel pédagogique (Synthèse nationale, Mongolie). Étant donné que les salaires des enseignants représentent la plus grosse part du budget, les écoles ont une faible marge de manœuvre quand il s'agit de financer d'autres objectifs. Certains chefs d'établissement et trésoriers regrettent le manque de fonds pour renforcer les capacités du personnel scolaire. Dans l'ensemble, les acteurs scolaires ont l'impression que les financements publics sont insuffisants et ne prennent pas en charge tous les besoins de l'école.

Les financements attribués aux élèves handicapés doivent être utilisés pour fournir à leurs enseignants une indemnité de 30 % en plus de leur salaire. Ce n'est cependant pas le cas dans les écoles étudiées. L'un des enseignants déplore l'absence de soutien à cet égard :

J'enseignais à une classe d'élèves d'une quinzaine d'années, qui comptait un élève handicapé auquel il fallait porter une attention particulière. Pour moi, cela a été très difficile d'assurer les cours pour lui en plus des 36 autres élèves. Je n'ai pas reçu d'indemnité (enseignant, Mongolie).

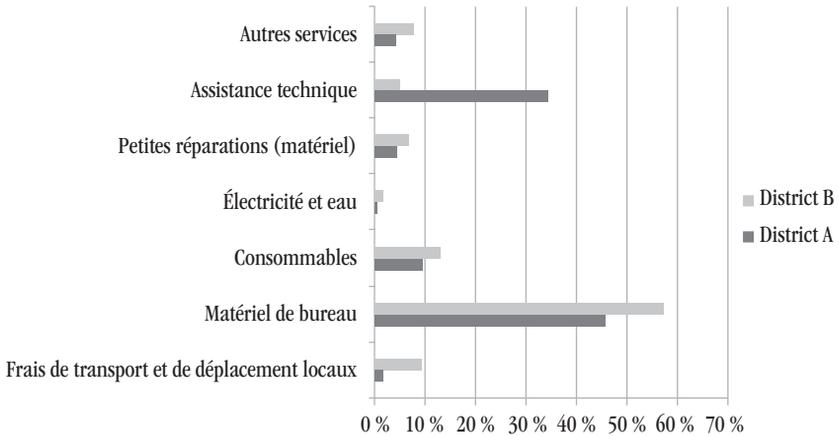
Timor-Leste

Au Timor-Leste, des données quantitatives ont été collectées dans les deux districts examinés pour l'étude qualitative. Comme le montre la *figure 7.3*, dans les deux districts, en 2012, c'est le matériel de bureau qui constitue le principal poste de dépense de la subvention. La différence majeure entre les districts porte sur le paiement des enseignants vacataires (« soutien technique »), qui représente un poste de dépense important dans le district A, mais pas tant dans le district B. Pourtant, comme il a déjà été souligné, le *Manuel sur les subventions aux écoles* ne permet pas l'utilisation des fonds pour rémunérer les enseignants vacataires. Les écoles du district B utilisent davantage d'argent pour soutenir financièrement les activités des enseignants, comme les déplacements locaux et les réunions.

L'analyse a également examiné plus en détail les différences entre les groupements scolaires des deux districts, et plus particulièrement entre les groupements choisis pour l'étude (trois des 16 groupements du district A et trois des 23 groupements du district B). Dans le district A notamment, l'une des écoles (groupement A1) emploie le plus grand nombre d'enseignants vacataires et, par conséquent, utilise une part plus

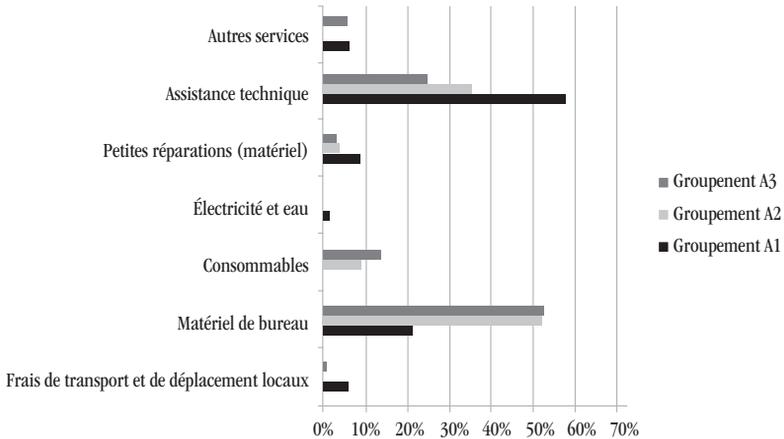
importante de la subvention pour les rémunérer (figure 7.4). La plupart des établissements du district B appliquent les instructions du manuel et n'utilisent pas les subventions pour payer les enseignants vacataires.

Figure 7.3 Parts des subventions aux écoles par catégorie dans les districts A et B, Timor-Leste, 2012



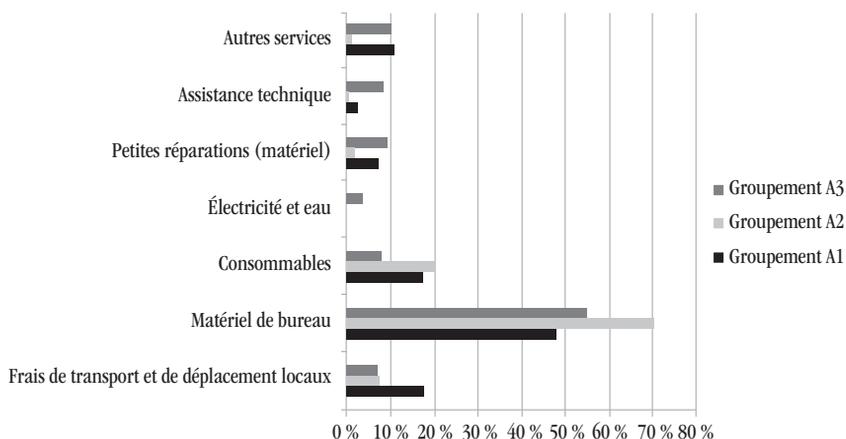
Source : Synthèse nationale, Timor-Leste.

Figure 7.4 Parts des subventions aux écoles dans chaque groupement par catégorie dans le district A, Timor-Leste, 2012



Source : Synthèse nationale, Timor-Leste.

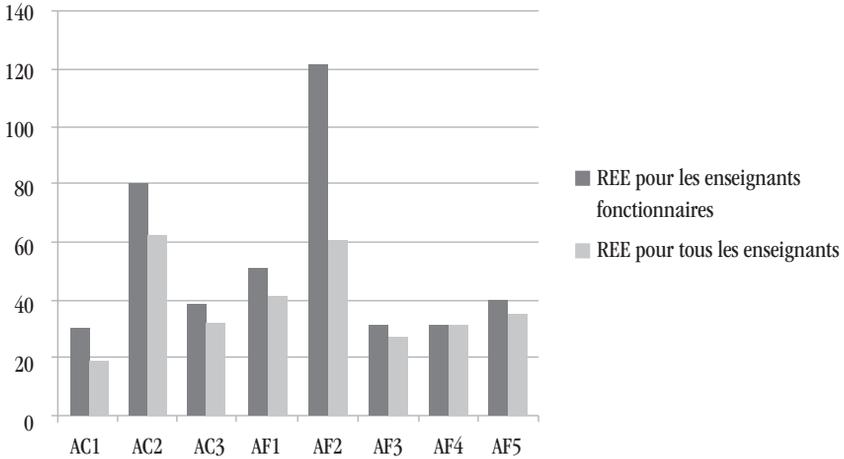
Figure 7.5 Parts des subventions aux écoles dans chaque groupement par catégorie dans le district B, Timor-Leste, 2012



Source : Synthèse nationale, Timor-Leste.

Une analyse détaillée de l'emploi d'enseignants vacataires dans les écoles du district A révèle cependant que le nombre d'enseignants de cette catégorie embauchés par les établissements et rémunérés au moyen de la subvention ne correspond pas aux besoins réels des écoles, comme le montre le ratio élèves/enseignant (REE) avant recrutement. La figure 7.6 présente le REE calculé sur la base du nombre d'enseignants fonctionnaires et le REE pour tous les enseignants (fonctionnaires et vacataires) pour les six écoles étudiées dans chaque district. Une vaste gamme de scénarios existe au sein même des districts. Il convient de noter que certaines écoles disposant déjà d'un nombre suffisant d'enseignants fonctionnaires décident de faire appel à des enseignants vacataires, tandis que d'autres dans la même situation s'en abstiennent. Certains établissements dont le ratio élèves/enseignant est assez élevé n'embauchent pas d'enseignants supplémentaires, d'autres oui. Ce constat soulève un problème de réglementation considérable : les écoles ayant suffisamment de fonctionnaires ne doivent pas pouvoir utiliser la subvention pour embaucher des enseignants vacataires, car elles semblent ainsi donner la priorité au confort des enseignants fonctionnaires plutôt qu'aux besoins des élèves.

Figure 7.6 Ratio élèves/enseignant pour les enseignants fonctionnaires et pour toutes les catégories d'enseignants, dans les écoles du district A étudiées, Timor-Leste, 2013



Source : Synthèse nationale, Timor-Leste.

Vanuatu

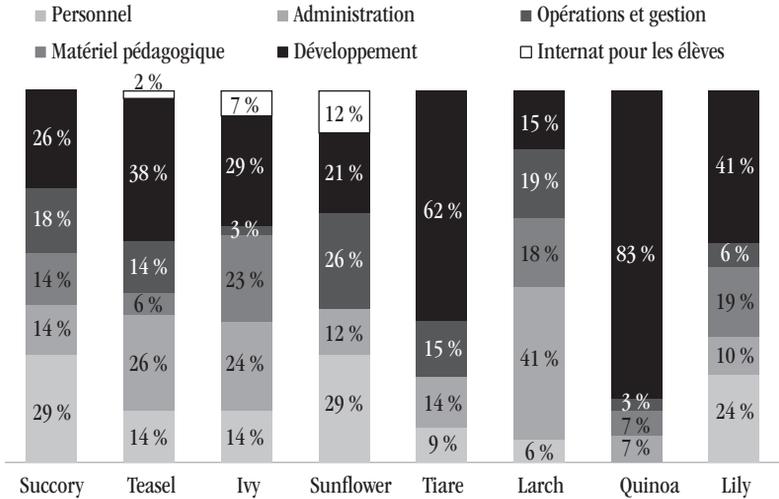
Au Vanuatu, l'ensemble des acteurs scolaires interrogés a le sentiment que les fonds provenant des subventions aux écoles servent principalement à financer la papeterie, puis la maintenance des bâtiments scolaires et le matériel d'apprentissage, dont une photocopieuse dans la moitié des écoles étudiées. Il semble donc que les subventions contribuent à améliorer les conditions de travail des enseignants, en leur permettant de passer plus de temps dans la salle de classe avec leurs élèves : « Les photocopies font gagner du temps et permettent aux enseignants d'aller plus vite » (membre d'une commission scolaire, Vanuatu). Quatre écoles déclarent avoir consacré des financements aux salaires du personnel supplémentaire : cantiniers, hommes à tout faire, trésoriers et secrétaires. Entre les écoles urbaines et les écoles rurales, on constate quelques différences : les factures d'eau et d'énergie n'ont été évoquées dans les entretiens que par les écoles urbaines, tandis que les écoles rurales soulignent plutôt le coût des frais de port du matériel dans leurs établissements.

Ces conclusions ont été dans une certaine mesure confirmées par les résultats d'une analyse quantitative menée sur la base des rapports

financiers et des profils de huit des 14 établissements étudiés (les autres ne disposaient pas de rapports financiers). Comme le montre la *figure 7.7*, le matériel d'apprentissage est en effet un poste de dépense important dans plusieurs de ces écoles. Dans cinq d'entre elles, le « développement » constitue le premier poste de dépense, atteignant jusqu'à 80 % à l'école Quinoa. Dans deux autres, le « personnel » (personnel supplémentaire) forme le principal poste de dépense, et dans une autre, l'« administration ». Dans l'ensemble, les principaux postes varient considérablement d'une école à l'autre. Les dépenses concernant les « opérations et gestion », par exemple, vont de 0 à 26 %. Cette variation indique sans doute que les écoles utilisent les subventions en fonction de leurs besoins, ce qui est possible au Vanuatu plus que dans les trois autres pays en raison de l'autonomie plus importante dont jouissent les écoles.

Il convient toutefois de noter le caractère très général des postes de dépense que les établissements doivent faire figurer dans leurs rapports financiers (Personnel, Administration, Opérations et gestion, Matériel pédagogique, Développement, Internat des élèves), qui ne correspondent d'ailleurs pas à la terminologie utilisée dans les directives. Il est donc malaisé d'évaluer, à partir de ces rapports, la manière dont les écoles utilisent ces subventions en fonction des postes de dépense autorisés. Les chercheurs recommandent ainsi que le modèle de rapport financier contienne une nomenclature plus détaillée des dépenses, afin d'améliorer le processus de contrôle et de suivi de l'utilisation des subventions.

Figure 7.7 Pourcentage des catégories de dépense en 2012 (en VUV) dans les écoles étudiées, Vanuatu



Source : Rapport quantitatif, Vanuatu.

En conclusion, il apparaît que les subventions aux écoles sont principalement utilisées dans les quatre pays pour l'achat de matériel pédagogique, ainsi que pour la rémunération des enseignants fonctionnaires en Mongolie et des enseignants vacataires en Indonésie et dans certains districts du Timor-Leste. En Mongolie et au Vanuatu, elles servent également à payer les factures et la maintenance. Dans l'ensemble, ces utilisations correspondent aux objectifs des politiques, contribuant à l'amélioration des conditions d'apprentissage et d'enseignement. Dans quelques cas, cependant, les subventions sont utilisées pour des domaines de dépense non autorisés, comme le salaire des enseignants vacataires dans certaines écoles timoraises. L'étude révèle par ailleurs que, dans plusieurs écoles, la part considérable du budget consacré aux salaires des enseignants laisse peu de marge de manœuvre pour les autres postes de dépense. C'est particulièrement le cas en Mongolie, où il ne reste que peu d'argent pour le développement des écoles.

Chapitre 8

Suivi et contrôle de l'utilisation des subventions aux écoles

Le **suivi dans les écoles** se fait de diverses manières. Dans les quatre pays, les établissements doivent soumettre des **rapports financiers**, préparés presque exclusivement par les **chefs d'établissement** et les **trésoriers**, alors que le processus devrait inclure également les commissions scolaires/APE (Indonésie, Timor-Leste et Vanuatu) et les enseignants (Timor-Leste et Indonésie). En Mongolie, la participation des enseignants s'est accrue à la suite de l'introduction récente de services internes de suivi au sein des écoles. En Indonésie, en Mongolie et au Timor-Leste, les écoles doivent afficher les renseignements concernant les subventions sur les **panneaux d'information**, tandis qu'au Vanuatu, des **réunions scolaires** doivent informer les parents et les enseignants de l'utilisation des subventions, bien qu'aucune de ces deux pratiques ne soit systématiquement appliquée.

Dans les quatre pays, le **suivi externe** est un processus laborieux, qui prend la forme de **visites aux écoles** et d'**analyse des rapports financiers** par les autorités éducatives. Des acteurs variés participent au suivi externe, notamment des **services techniques** et des **auditeurs** (Indonésie, Mongolie et Vanuatu), ainsi que des **professionnels de l'éducation** (Indonésie, Timor-Leste et Vanuatu).

Toute politique visant à octroyer une autonomie à des acteurs spécifiques s'accompagne de mécanismes de contrôle et de suivi, notamment lorsqu'il est question de gestion financière. Le suivi peut s'effectuer dans l'école et/ou par l'intermédiaire d'acteurs extérieurs.

L'autonomisation des écoles est étroitement liée au développement du processus de prise de décisions participative dans les établissements. Dans l'idéal, les décisions sur l'utilisation des subventions et leur suivi devraient inclure divers acteurs au sein de l'école. Cependant, comme il a été démontré dans les chapitres précédents, les décisions concernant l'utilisation de ces subventions ainsi que le suivi restent aux mains de quelques acteurs, à savoir le chef d'établissement et le trésorier. Le suivi interne aux écoles en matière de subventions reste faible. Cette question fera l'objet de la section suivante.

Il est essentiel de compenser une autonomie considérable par des systèmes de suivi et de contrôle pris en charge par des acteurs extérieurs. En pratique cependant, cet équilibre n'est pas toujours atteint, car certains établissements ne bénéficient que d'une autonomie très limitée, tout en étant soumis à des dispositifs de contrôle très contraignants. La

seconde section de ce chapitre analyse les caractéristiques des dispositifs de suivi et de contrôle mis en place par les acteurs extérieurs dans les quatre pays.

8.1 Dans les écoles

Le suivi de l'utilisation des subventions peut être entrepris à différentes étapes :

- pendant le recensement des besoins de l'école et la préparation du projet et du budget ;
- pendant le retrait des fonds à la banque, après signature des différents acteurs ;
- en participant à la prise de décisions sur les dépenses ;
- en transmettant les informations sur l'utilisation des fonds une fois les dépenses effectuées.

Les trois premières étapes ont fait l'objet des chapitres précédents. Le présent chapitre s'intéresse à la dernière étape clé : le suivi au sein de l'établissement, une fois les dépenses faites. Cette tâche peut être réalisée de deux manières : par l'implication des acteurs scolaires dans la préparation des rapports financiers et par l'affichage des budgets des subventions sur les panneaux d'information des écoles. Un autre moyen consiste à organiser des réunions scolaires, mais cela se produit très rarement.

Implication des acteurs scolaires dans la préparation de rapports financiers

Les écoles des quatre pays rédigent des rapports financiers sur l'utilisation des subventions. Comme indiqué dans le *chapitre 4*, leur préparation est une condition préalable au versement des subventions dans tous les pays, hormis au Vanuatu. Ces rapports sont élaborés pour le suivi externe, mais ils peuvent également servir d'outil de suivi pour les acteurs scolaires, en fonction de leur degré de participation à la préparation de ces rapports et des informations dont ils disposent concernant leur teneur.

Dans tous les pays, la préparation des rapports financiers reste aux mains du chef d'établissement et du comptable/trésorier de l'école, qui considèrent tous deux cette tâche comme très exigeante. Comme il a déjà été mentionné, les chefs d'établissement doivent remplir cette fonction en plus de leurs nombreuses responsabilités au sein de l'école, qui comprennent parfois l'enseignement. En outre, tous les chefs

d'établissement n'ont pas été formés à cette tâche. Ils déplorent souvent leur manque de compétences et l'absence de soutien à cet égard : « Faire des rapports financiers me prend deux fois plus de temps qu'à quelqu'un qui a une formation dans ce domaine » (chef d'établissement, Vanuatu). Il convient toutefois de noter que les chefs d'établissement du Vanuatu ne souhaitent pas une simplification des rapports financiers car ils considèrent ce processus justifié, mais demandent à être déchargés de leurs fonctions d'enseignant ou à être appuyés par un RFE dans la gestion financière de l'école.

En Indonésie, la situation est différente : les chefs d'établissement et les trésoriers bénéficient du soutien du responsable BOS au niveau du district, ce qu'ils apprécient : « Nous avons des réunions avec le responsable BOS et d'autres écoles de notre groupement. Il nous apporte une assistance technique, par exemple sur la manière d'équilibrer le budget et de préparer les rapports » (chef d'établissement, Indonésie).

En Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, les commissions scolaires/APE, en collaboration avec les enseignants en Indonésie et au Timor-Leste, sont censées prendre part à ce processus. D'après les directives, elles doivent recevoir des informations sur la teneur du rapport et signer le document avant sa soumission mais, dans la plupart des cas, leur participation est limitée. En pratique, la participation des APE et des commissions scolaires se limite à la signature de ces rapports, comme le révèle la citation suivante : « Le directeur de l'établissement me donne le rapport pour que je le signe mais je ne connais pas le montant total de la subvention dépensé » (président d'APE, école centrale, Timor-Leste). Au Vanuatu, les rapports ne sont pas systématiquement transmis aux commissions scolaires. Quant aux enseignants, leur participation est légèrement plus importante en Indonésie et au Timor-Leste, où, dans certaines écoles, ils peuvent aider à la préparation du rapport en fournissant les reçus des dépenses.

Trois facteurs expliquent ces rôles des acteurs scolaires dans le processus de suivi financier interne.

En premier lieu, les acteurs chargés de la gestion financière et des rapports (soit le chef d'établissement et le trésorier) souhaitent conserver cette responsabilité et sont rarement ouverts à la participation d'autres acteurs, qui pourraient remettre en question leur autorité. Au Vanuatu, l'un des chefs d'établissement explique qu'il lui a été clairement dit que, en tant que chef d'établissement, il était chargé des dépenses de son école et que le gouvernement le tiendrait personnellement responsable de

toute erreur ou abus. L'absence de compétences en gestion et rapports financiers des parents et des membres des commissions a été soulignée : « Ils ne sont pas assez qualifiés pour rédiger un rapport financier, je préférerais que ce soit des gens compétents qui supervisent cette partie de mon travail » (chef d'établissement, Vanuatu).

Deuxième point : les parents et les membres des commissions scolaires ne sont pas toujours à l'aise à l'idée de remettre en question l'utilisation que font le chef d'établissement et le trésorier des financements publics. Ils se disent plus aptes à superviser l'utilisation faite des contributions parentales.

Troisièmement, il est fondamental de mettre en avant l'absence de participation des enseignants dans ce processus, à la fois dans les règles et en pratique : ils sont écartés du processus de reddition de comptes de l'établissement, les directives plaçant l'accent sur la nécessité d'impliquer les parents au moyen des commissions. Par conséquent, les enseignants demandent à participer davantage :

Le chef d'établissement doit nous tenir mieux informés et faire plus attention à la gestion des fonds (enseignant, Vanuatu).

Nous, enseignants, ne contrôlons ni n'assurons jamais le suivi de l'utilisation des subventions aux écoles (enseignants, Timor-Leste).

La situation est différente en Mongolie, où des services de suivi internes ont récemment été mis en place dans les écoles, en vue d'accroître la responsabilité financière et la transparence dans l'utilisation des ressources (par exemple des financements publics et d'autres sources de financement). Dans les écoles étudiées, les enseignants jouent un rôle essentiel dans ces petits services de suivi et ont donc voix au chapitre. Les parents en connaissent l'existence, mais en ignorent le mandat ou les activités. De manière générale, les chefs d'établissement, les trésoriers et les enseignants en soulignent l'efficacité. De plus amples informations à cet égard figurent dans l'*encadré 8.1*.

Encadré 8.1 Rôle des services de suivi interne dans le suivi financier des écoles en Mongolie

Depuis 2012, des services de suivi internes ont été mis en place dans toutes les écoles mongoles. Selon la loi, « le service doit assurer le suivi de l'enregistrement des biens immobiliers et de la documentation financière » (résolution gouvernementale n° 31, 2012, article 4.1.5). Ces services sont chargés du suivi et du contrôle de la mise en œuvre de la loi ; de l'examen, de l'évaluation et de la formulation de conclusions et de recommandations en matière de financements, de prêts, de paiements, de revenus, de dépenses, de programmes, de mesures et d'investissements ; de la gestion des risques.

Les services de suivi interne doivent établir un rapport semestriel. Dans le cadre de leur mandat, ils doivent notamment contrôler la qualité des repas scolaires, l'enregistrement du temps d'enseignement des professeurs, la documentation concernant la sécurité sociale, ainsi que le calcul du salaire des enseignants. Ces tâches sont illustrées par la citation suivante : « L'année dernière, j'étais membre de la commission de suivi. La commission a travaillé sur le déjeuner des élèves, et a demandé à un comptable de faire un rapport sur les salaires des enseignants » (enseignant). Dans l'une des écoles, ce service examine également les dépenses en charbon et les normes qui s'appliquent aux ingrédients des repas. Un autre enseignant ajoute : « Les syndicats donnent aux enseignants des informations sur la manière dont leurs salaires sont définis et versés, et le mode de calcul de leurs indemnités de congés ».

Selon les chercheurs, le service comprend généralement trois membres, dont des représentants des enseignants et un membre du syndicat. Dans certains cas, des parents en font eux aussi partie. Toutes les écoles étudiées disposent de ces services, récemment établis pour la plupart. Dans la majorité des écoles visitées, leur activité venait de commencer au moment de l'étude sur le terrain.

Le service de suivi interne doit rendre des comptes au chef d'établissement et au trésorier et informer les enseignants au cours des réunions. Il n'existe pas de dispositif de notification pour les parents. Quelques acteurs interrogés soulignent l'absence de soutien au niveau du district ou de la province, à l'exception d'instructions de la part du BED et du DRE.

Dans une école, les personnes interrogées déclarent que ce service leur permet « d'augmenter l'efficacité de l'utilisation du budget (trésorier), de contrôler l'utilisation du budget (trésorier) et de réduire les malentendus entre les autres acteurs (enseignants) ».

Source : Monographies des écoles et Synthèse nationale, Mongolie.

Panneaux d'information

Afin de promouvoir la transparence en matière de financements reçus par les écoles et de leurs dépenses, les directives en Indonésie, en Mongolie et au Timor-Leste demandent aux écoles d'afficher la réception des versements de la subvention et les relevés bancaires sur les panneaux d'information, afin qu'ils soient visibles par tous les élèves et leurs parents. Cependant, l'étude montre que cette pratique est peu répandue et que, lorsque ces informations sont effectivement affichées, elles ne sont pas toujours lues ou comprises par les acteurs scolaires, car elles sont complexes et difficilement accessibles. Cette section détaille l'expérience des quatre pays à cet égard.

En Indonésie, parmi les 14 écoles visitées, seules cinq disposent d'un panneau d'affichage pour les notifications des financements BOS. Les chefs d'établissement et les trésoriers BOS des autres écoles déclarent qu'ils ont cessé d'afficher les informations car ils ont l'impression qu'elles n'intéressent personne.

Au Timor-Leste, l'obligation d'afficher des informations n'est respectée que dans une école centrale. Selon le responsable du GAT, la somme d'argent totale utilisée par l'école centrale est affichée sur les panneaux de l'école et des exemplaires (mais pas le rapport dans son intégralité) sont donnés aux écoles filiales, afin d'informer les élèves et les acteurs du montant de la subvention utilisé. Il déclare : « J'affiche le montant total et les postes de dépense sur le panneau d'information, pour que tout le monde y ait accès. »

En Mongolie, quelques membres de commissions scolaires précisent qu'ils peuvent avoir accès aux informations concernant le budget au point d'information de l'école ou en s'adressant aux services administratifs du village. Quelques-uns des trésoriers indiquent également que le total des montants est consultable sur le site du DRE avant le décaissement, ou auprès des fonctionnaires des finances du DRE. D'après l'un des trésoriers, « les résultats du processus de suivi et de contrôle sont affichés sur le panneau d'information de l'école », mais rares sont les parents ayant mentionné ces deux sources d'information sur le budget scolaire.

Au Vanuatu, il n'existe pas de règle spécifique concernant l'affichage des rapports. Dans quatre écoles, des parents demandent explicitement davantage d'informations, soit par le panneau d'affichage (dans une école), soit en sollicitant des exemplaires papier du rapport financier (dans les trois autres). L'une des chefs d'établissement se prononce contre une telle transparence, craignant que donner aux parents le solde du compte bancaire de l'école les dissuade de contribuer financièrement : « Le rapport n'est ni affiché sur le panneau d'informations, ni fourni aux parents, car les contributions parentales pourraient diminuer si les parents connaissent le montant des économies qui figurent sur le compte bancaire » (chef d'établissement, Vanuatu).

Réunions scolaires

Au Vanuatu, les enseignants et les parents sont également informés de l'utilisation des subventions au cours de réunions, pendant lesquelles sont présentés les rapports financiers. Certains enseignants affirment qu'ils sont par conséquent informés des dépenses en même temps que les parents. Cependant, ces réunions n'ont lieu que de manière occasionnelle dans quelques écoles, et ne semblent pas être monnaie courante. Les réunions scolaires ne font pas partie des outils de suivi interne dans les autres pays.

8.2 Suivi par d'autres acteurs

Dans les quatre pays, deux principaux outils sont mis en œuvre pour le suivi externe de l'utilisation des subventions : analyse des rapports financiers soumis par les établissements, et visites dans les écoles. Ce processus peut inclure une large palette d'acteurs dans certains pays, provoquant parfois une certaine confusion pour les établissements, ce qui rend le suivi contre-productif.

Analyse de rapports financiers soumis par les écoles

Dans les quatre pays, les établissements soumettent leurs rapports financiers au service administratif immédiatement supérieur (soit le BED en Indonésie et le BRE au Vanuatu), qui les transmet au ministère de l'Éducation au niveau central. En Mongolie, cette fonction était prise en charge par le BED jusqu'à récemment mais, depuis la mise en œuvre de la Loi de 2012 sur le budget, c'est la responsabilité du Fonds public de district. Au Timor-Leste, les rapports financiers sont préparés à l'école centrale par le chef d'établissement et le GAT puis soumis au BED.

Dans la pratique, les écoles des quatre pays ne reçoivent pas toutes de la même manière des retours d'informations fondés sur leurs rapports. En Indonésie et en Mongolie, des retours sont fournis régulièrement. En Indonésie, les responsables BOS orientent les écoles dans la préparation des rapports financiers, ce qui les aide à éviter d'éventuelles erreurs. Ils examinent parfois ces rapports avec l'équipe de gestion du fonds BOS. L'étude montre qu'aucune des écoles étudiées n'a été sanctionnée par le BED en raison d'erreurs dans les rapports financiers. Le chef du BED préfère demander aux écoles de réviser et de terminer les rapports incomplets (Synthèse nationale, Indonésie). En Mongolie, les écoles sont en contact avec le FPD pour soumettre leurs demandes de dépenses mensuelles ainsi que leur rapport financier du mois précédent. Elles reçoivent à ce moment-là des retours sur leurs rapports.

En revanche, les établissements timorais et vanuatais ne reçoivent aucun commentaire sur leurs rapports financiers. Les RRF du Vanuatu précisent qu'ils ne contactent les chefs d'établissement que lorsqu'ils constatent des erreurs dans le rapport.

Visites d'acteurs extérieurs

Les visites sont effectuées par du personnel des échelons administratifs supérieurs et des agences extérieures pour assurer le suivi et le contrôle de l'utilisation des subventions par les écoles. Le profil des acteurs impliqués

à cet égard varie d'un pays à l'autre et au sein des pays : professionnels de l'éducation, agents techniques et financiers et auditeurs.

Professionnels de l'éducation

Au Timor-Leste et au Vanuatu, les responsables d'éducation de district ou de province font le suivi de l'utilisation des subventions par les écoles dans le cadre de leurs activités de supervision. Outre les visites aux écoles et le suivi de la qualité des conditions et des processus d'enseignement et d'apprentissage, ils contrôlent les registres et les rapports financiers, et évaluent l'utilisation générale de la subvention par les écoles. Au Timor-Leste, cette tâche est entreprise par des inspecteurs d'établissement et des surintendants de district. Au Vanuatu, des CPR se rendent dans les écoles avec le même objectif, alliant ainsi supervision pédagogique et contrôle financier. Les RRF sont également censés rendre visite aux écoles mais, d'après l'étude, ils ne le font que très rarement. Un RRF admet ne visiter que les écoles qui ne transmettent pas leurs rapports financiers. Les CPR sont les acteurs qui se rendent le plus souvent dans les établissements (entre une et deux fois par mois dans la plupart des cas).

Demander à des superviseurs de contrôler les finances scolaires comporte des risques. Ils peuvent se retrouver surchargés de travail ; cette tâche de suivi peut les distraire de leur mission fondamentale, le suivi de la qualité de l'éducation ; cette situation peut créer un conflit entre leur rôle de soutien et leur fonction de contrôle ; ils peuvent ne pas être en mesure de consacrer suffisamment de temps à un suivi financier adéquat ; enfin, ils ne disposent pas forcément des compétences nécessaires. En effet, comme le souligne un GAT au Timor-Leste, « l'inspecteur est venu non seulement pour contrôler la subvention, mais pour inspecter d'autres activités de l'école, comme le processus d'enseignement et d'apprentissage ». Au Vanuatu, quelques CPR regrettent la confusion qui règne quant à leur rôle et à leur mandat, car ils sont en principe chargés du suivi académique et pédagogique plutôt que du suivi des dépenses.

Services techniques

En Indonésie, l'équipe de gestion BOS fait partie du BED. Le responsable se rend dans les écoles pour assurer le suivi et leur fournir des orientations sur l'utilisation et la gestion de la subvention. L'équipe s'occupe davantage du soutien que du contrôle et ne sanctionne pas en cas d'erreurs dans les rapports ou de mauvaise utilisation des

financements, ce que les chefs d'établissement interrogés apprécient au plus haut point.

Auditeurs

D'autres organismes sont chargés de l'audit des écoles, afin de contrôler l'utilisation et la gestion de la subvention. Ces audits ont lieu dans tous les pays étudiés à l'exception du Timor-Leste.

En Indonésie, les audits sont menés par le Bawasda (commission régionale de supervision), généralement appelé « l'Inspection ». Cet organisme réalise des inspections du fonds BOS une fois par an, dans les écoles ou au bureau de l'UPTD (service régional de mise en œuvre technique), qui consistent à vérifier si les rapports financiers sont complets, à examiner les reçus et les produits achetés avec les financements BOS. L'Inspection cible habituellement les établissements qui reçoivent de grosses sommes de la part du fonds BOS. Les écoles isolées et difficiles d'accès ne sont en général pas visitées. Aucune école étudiée ayant fait l'objet d'un audit de l'Inspection n'a été sanctionnée pour violation des directives, mais quelques-unes ont été priées d'améliorer leurs rapports financiers.

En outre, l'agence d'audit de province (agence d'audit indonésienne, BPK) assure également le suivi des financements BOS, mais seules deux écoles du groupe étudié ont reçu une visite de cette agence.

En Mongolie, deux services sont chargés d'auditer les écoles. La Division du suivi et du contrôle professionnels assure le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques éducatives. Ses employés se rendent dans les écoles et y restent entre deux et trois semaines, pendant lesquelles ils vérifient toute la documentation financière et formulent des recommandations et des conseils. Leur fonction est à la fois d'assurer le suivi de l'utilisation des financements provenant des subventions et de la contrôler.

Le Bureau d'audit de la province réalise des audits dans les écoles deux fois par an. L'équipe d'auditeurs informe le chef d'établissement et le trésorier de leur arrivée avant le début du processus de suivi. Les auditeurs travaillent dans les écoles et vérifient la mise en œuvre du projet et du budget scolaires. S'ils ont besoin de précisions, ils rencontrent le chef d'établissement, le trésorier, le comptable, les responsables pédagogiques et les enseignants. Le rapport est transmis à l'école et fait l'objet d'une discussion.

L'étude révèle que lorsque le Bureau d'audit de la province trouve une erreur, il inflige une amende qui constitue une source de revenus

pour la province. Cette situation est susceptible d'inciter les auditeurs à rechercher tout particulièrement les erreurs pour les pénaliser. Les trésoriers déclarent que, dans la plupart des cas, les écoles reçoivent effectivement des amendes après l'audit. Selon le directeur du DRE et quelques chefs d'établissement, le suivi externe est utilisé pour générer des revenus. Ce n'est pas officiel, mais ces revenus sont considérés comme une compensation destinée à récompenser les auditeurs de l'efficacité de leur travail.

Au Vanuatu, le service d'audit du MdE a été mis en place en 2007. D'après le Régime de subventions aux écoles, au moins 10 % des écoles doivent être auditées tous les ans. Selon les chercheurs, le MdE a inspecté les 14 écoles étudiées au moins une fois au cours des trois dernières années. Normalement, la sélection des écoles doit se faire au hasard, mais l'étude révèle que le MdE cible les établissements qui font l'objet de plaintes des commissions scolaires ou des membres des communautés pour mauvaise gestion. Les écoles ne reçoivent presque aucun retour de ces audits. Cependant, quelques CPR et un RRF déclarent que ces dernières années, des chefs d'établissement ont été pénalisés pour usage abusif de financements, par exemple pour verser des indemnités de présence ou les salaires des enseignants vacataires. Dans ces cas-là, les sanctions se sont traduites par une rétrogradation, un transfert ou le renvoi du chef d'établissement.

Diversité des acteurs impliqués dans le suivi et le contrôle externes

Le nombre d'acteurs externes impliqués dans le suivi et le contrôle de l'utilisation des subventions par les écoles peut être assez élevé (tableau 8.1).

L'implication de différents acteurs peut être un avantage pour l'efficacité du processus de contrôle, mais elle comporte aussi des risques. Les différentes activités de suivi et de contrôle peuvent se chevaucher, si le partage des responsabilités n'est pas clairement défini et communiqué à tous les acteurs, et si une bonne collaboration n'est pas mise en place. Plusieurs acteurs peuvent ainsi être impliqués dans la vérification des rapports financiers, comme les BRE et les auditeurs au Vanuatu, ou visiter les écoles avec les mêmes objectifs, comme les différents services d'audit mongols. Lorsque différents services réalisent les mêmes activités, une confusion est susceptible de se produire au sein des écoles, ce qui a été souligné par exemple au Vanuatu où, selon l'un des BRE, l'équipe d'audit refait les travaux déjà effectués par le BRE :

« Je ne vois aucune différence entre les activités que nous entreprenons et celles des auditeurs. » Le système de suivi risque alors de devenir contre-productif et d'imposer un lourd fardeau aux écoles, qui doivent se conformer aux différentes exigences de reddition des comptes.

Tableau 8.1 Acteurs impliqués dans la surveillance externe et les visites de contrôle dans les quatre pays

	Professionnels de l'éducation	Équipes techniques	Auditeurs
Indonésie	BED	Équipe de gestion BOS	<ul style="list-style-type: none"> • Inspection • Agence d'audit de province (BPK)
Mongolie	—	FPD	<ul style="list-style-type: none"> • Division du suivi et du contrôle professionnels • Bureau d'audit de province
Timor-Leste	BED Inspecteurs et surintendants du district	—	—
Vanuatu	BRE CPR	RRF	Service d'audit, MdE

L'accent placé sur la responsabilité, sociale notamment, crée des situations fâcheuses en Indonésie. Plusieurs établissements, inquiets de voir le suivi financier dans les écoles réalisé par des personnes se disant employés d'ONG locales ou journalistes, refusent de laisser ces personnes sans aucune autorité vérifier les détails du rapport sur l'utilisation de la subvention BOS. Mais, dans certaines situations inévitables, quelques établissements sont obligés de payer les frais de transport (souvent de la poche du chef d'établissement ou du trésorier) de soi-disant employés d'ONG ou de journalistes. « Les journalistes et les ONG posent généralement des questions sur la mise en œuvre du BOS, et je leur dis de consulter le panneau d'affichage devant l'école. Mais s'ils demandent à voir des reçus, je n'ai pas envie de le faire, car ce n'est pas de leur ressort » (chef d'établissement, Indonésie). Il est donc essentiel que les acteurs chargés du suivi et du contrôle aient des autorisations officielles.

Chapitre 9

Évaluations et conclusions générales

Les subventions aux écoles diminuent les coûts de la scolarité pour les parents, notamment pour les familles pauvres, rendant **plus abordable le fait d'envoyer ses enfants à l'école**, malgré le maintien des contributions parentales. Sous certains angles cependant, la contribution des subventions à l'équité, à l'égalité et à la qualité de l'éducation est mitigée. À l'exception de l'Indonésie et de la Mongolie, les financements ne sont pas attribués en fonction des besoins des écoles ou des élèves, et les subventions ne réduisent pas les disparités entre les établissements. En ce qui concerne la qualité, de nombreux acteurs soulignent l'amélioration des ressources pédagogiques et de la motivation des enseignants, tandis que d'autres estiment que les progrès ne sont pas si évidents, évoquant des ratios élèves/enseignant élevés. Les transferts directs aux comptes bancaires des écoles améliorent l'**efficacité administrative** ; en revanche, les décaissements tardifs sont contre-productifs. Dans l'ensemble, les subventions **n'ont pas débouché sur une prise de décisions plus participative** dans les établissements, les parents et enseignants demeurant souvent exclus du processus. Enfin, tandis que les écoles indonésiennes, vanuataises et les écoles centrales timoraises bénéficient d'une **autonomie** considérable dans l'utilisation des financements, ce n'est pas le cas des écoles filiales du Timor-Leste et des établissements mongols.

Entre les objectifs d'une politique de subvention aux écoles et ses processus d'élaboration et de mise en œuvre, il faut un lien clair et logique, condition fondamentale de son efficacité et de son succès. La politique doit être conçue et appliquée afin d'atteindre ses objectifs. Mais ce n'est pas toujours cette logique qui préside à l'élaboration des politiques de subvention. En effet, comme cette étude l'illustre, le lien n'est pas toujours cohérent et l'élaboration et la mise en œuvre de la politique constituent parfois un obstacle à la réalisation de ses objectifs. La présente section vise à analyser ce lien dans les quatre pays étudiés.

Après un bref rappel des objectifs des politiques de subvention aux écoles indonésiennes, mongoles, timoraises et vanuataises, ce chapitre examine le degré de réalisation des objectifs dans les quatre pays. Il s'achève en recensant les principaux obstacles causés par les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

9.1 Dans quelle mesure les subventions aux écoles contribuent-elles aux principaux objectifs des politiques dans les écoles étudiées ?

Dans les quatre pays étudiés, les politiques de subvention aux écoles ont été adoptées pour atteindre l'universalité et la gratuité de l'éducation de base. En Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu, la promulgation de cette politique est liée à l'abolition des frais de scolarité et à la reconnaissance du fait que la pauvreté constitue un obstacle à l'accès universel.

Les politiques de subvention ont également d'autres objectifs :

- Rendre les frais de scolarité inutiles et permettre au système scolaire de devenir plus équitable, les frais constituant un lourd fardeau pour les parents démunis.
- Contribuer aussi à améliorer la qualité de l'éducation, en permettant aux écoles d'acquérir les ressources nécessaires et de mieux adapter leurs dépenses à leurs besoins.
- Permettre un transfert plus rapide et intégral des fonds aux écoles, leur assurant un budget fiable, prévisible et régulier.
- Renforcer l'autonomie des établissements par le transfert des pouvoirs décisionnels des échelons centraux, de province et de district aux écoles. Accroître le degré de participation de toute la communauté, notamment des enseignants, des parents et des élèves. Ce dernier objectif s'inscrit dans une tendance régionale plus générale vers l'autonomisation des écoles.

Cette étude vise à voir si, et de quelle manière, ces objectifs sont atteints. Dans cette optique, elle cherche à « mesurer » l'impact des subventions, tâche qui s'avère complexe, voire impossible, pour diverses raisons :

- Quelques-uns de ces objectifs clés (qualité, autonomie, participation) sont difficiles à mesurer et tout indicateur risque de mener à une simplification excessive.
- Il n'existe aucune série de données étalées dans le temps pour permettre la comparaison entre l'évolution de la subvention et la réalisation de ces divers objectifs.
- Plus important encore, le lien entre les subventions et ces objectifs n'est en aucun cas direct. Ces relations sont complexes et appliquer un lien de cause à effet pose problème. Appliquer un dispositif expérimental devient donc impossible.

Ceci ne veut pas dire qu'il est absolument impossible de réaliser une évaluation. Si les incidences des subventions ne peuvent être mesurées avec précision, il est tout de même possible de tirer certaines conclusions concernant la mise en œuvre des politiques de subvention dans des contextes différents, la mise en application de la politique dans un ensemble varié d'établissements, les difficultés rencontrées et les progrès réalisés.

L'argument qui sous-tend cette méthode est que la réussite d'une politique dépend de son élaboration et de sa mise en œuvre. Il peut exister un écart considérable entre la politique telle qu'elle a été planifiée à l'échelon central et sa mise en application dans les écoles au niveau local.

Les paragraphes suivants analysent par conséquent les résultats de l'étude pour voir s'ils permettent d'établir le niveau de réalisation des objectifs des politiques en Indonésie, en Mongolie, au Timor-Leste et au Vanuatu, en se fondant sur les points de vue des personnes interrogées et sur les visites effectuées dans les écoles.

Permettre à tous un meilleur accès à l'école

L'objectif principal et le plus important des subventions aux écoles – assurer à tous les enfants un accès gratuit à l'éducation de base – n'est pas entièrement atteint. Dans la plupart des écoles des quatre pays, les parents continuent de contribuer à la maintenance et au fonctionnement généraux des écoles, en fournissant services, main-d'œuvre, participation financière et en nature. Certes, ces contributions ne constituent pas des « frais de scolarité » et, en ce sens, l'objectif d'éducation gratuite est sans doute réalisé. Néanmoins, ces contributions peuvent finir par représenter des sommes considérables. Seules quelques écoles, principalement au Timor-Leste, ont supprimé les contributions.

Malgré le maintien de ces contributions, toutes les personnes interrogées confirment la réduction du coût de la scolarité grâce aux subventions pour tous les parents, particulièrement les familles pauvres : envoyer les enfants à l'école est devenu plus abordable. Au Vanuatu, l'impact dépasse même le niveau scolaire où les frais sont abolis, car la gratuité de l'enseignement primaire permet aux parents de payer l'enseignement secondaire. Mais tous les problèmes d'accès ne sont pas résolus : le personnel scolaire a tendance à reprocher aux parents leur manque d'intérêt lorsque les enfants sont indisciplinés ou absentéistes, ce qui conduit certains élèves à abandonner l'école. Bien que ces facteurs

jouent un certain rôle, les incidences de la pauvreté ne peuvent être écartées.

Ce dernier point soulève également la question de l'équité. Dans une certaine mesure, les subventions améliorent l'équité. Le coût total de l'éducation diminue et, étant donné que ces coûts représentent un fardeau plus important pour les familles pauvres que pour les personnes aisées, la politique favorise davantage les pauvres. En ce qui concerne les formules de financement, les subventions partent en effet du principe que tous les élèves doivent jouir des mêmes avantages :

Tous les élèves peuvent avoir accès aux manuels, indépendamment de leur niveau de richesse. Quant aux élèves démunis, ils n'ont pas à acheter les livres : ils peuvent les emprunter à l'école (trésorier BOS, Indonésie).

Mais sous d'autres angles, la politique ne favorise pas l'équité : les financements ne sont pas attribués en fonction des besoins des élèves ou des caractéristiques des écoles (situation géographique et taille), sauf en Indonésie et en Mongolie. Même dans ces pays, l'utilisation des subventions pour les élèves aux besoins spécifiques (orphelins, pauvres, handicapés) reste exceptionnelle. Une minorité des écoles parmi le groupe étudié en Indonésie utilise effectivement les financements BOS pour « l'assistance aux élèves démunis », fournissant à ces enfants du matériel scolaire comme des uniformes ou des chaussures. En Mongolie, il n'existe aucun cas d'utilisation des financements publics pour les élèves handicapés dans le groupe d'écoles étudié.

Les directives ne contiennent aucune disposition pour ces catégories d'élèves au Timor-Leste et au Vanuatu. Comme le souligne l'un des coordinateurs scolaires au Timor-Leste : « Je considère tous les élèves comme égaux et je ne donne donc pas de subventions particulières pour des groupes spécifiques. » Au Vanuatu, plusieurs acteurs affirment que les subventions ne contiennent aucune disposition visant à promouvoir l'accès à la scolarité pour ces enfants : « Les subventions n'abolissent pas les barrières qui existent pour les enfants aux besoins spécifiques » (responsable d'éducation de province, Vanuatu). Dans ces deux pays, les personnes interrogées insistent sur la nécessité que la subvention prévoie des financements spécifiques pour cette catégorie d'élèves.

D'après un nombre important d'acteurs, loin de réduire les disparités, les subventions aux écoles les ont même accentuées. Cette question a été soulevée en particulier en Indonésie par les petites écoles, souvent situées dans des zones reculées. Elles font valoir que cette situation est une conséquence de : (i) la formule de financement, fondée

sur un dispositif d'allocation par élève ; (ii) les différentes capacités des écoles à collecter des fonds supplémentaires, plus importantes dans les zones urbaines ; (iii) les prix, plus élevés dans les zones reculées. La citation suivante illustre le ressenti lié à l'écart entre les grandes écoles urbaines et les petits établissements isolés :

Les écoles bien équipées deviennent les préférées. Elles ont beaucoup d'élèves ; elles sont complètes, modernes. À l'inverse, pour les petites écoles qui n'ont pas les infrastructures suffisantes et peu d'inscrits, il est difficile de garder le rythme des écoles développées (chef d'établissement, Indonésie).

Une contribution mitigée en ce qui concerne la qualité

À première vue, les subventions des quatre pays contribuent clairement à améliorer la qualité. Dans la plupart des écoles, les chefs d'établissement, les enseignants, les parents et les élèves confirment les effets positifs des subventions sur la qualité, mettant en avant les deux points suivants : l'amélioration des ressources pédagogiques de l'école et la motivation accrue des enseignants, due en partie à l'amélioration des conditions d'enseignement et d'apprentissage, et aux incitations financières qu'ils ont reçues, comme le démontre l'analyse de l'utilisation des subventions. Au Vanuatu, l'un des membres d'une commission scolaire note à cet égard : « les enseignants semblent être plus assurés dans leurs fonctions et leurs responsabilités ».

En revanche, plusieurs acteurs des quatre pays ne notent aucune amélioration de la qualité de l'éducation avec l'introduction des subventions aux écoles. Au Timor-Leste, certains attirent l'attention sur les ratios élèves/enseignant élevés, à cause de l'augmentation du nombre d'inscrits :

La qualité est restée la même depuis la mise en place de la subvention (coordinateur scolaire, Timor-Leste).

Avec seulement deux heures d'enseignement par classe et par jour, la qualité n'est pas encore au rendez-vous (coordinateur scolaire, Timor-Leste).

Ces observations soulèvent les questions suivantes :

- Les domaines liés à la qualité de l'éducation ciblés par la subvention sont-ils ceux qui contribuent le plus à une amélioration durable de la qualité ? Y a-t-il des domaines potentiellement plus importants mais pas forcément plus visibles auxquels les établissements n'ont pas consacré d'argent (par exemple des heures de soutien scolaire pour les élèves les plus faibles, la formation continue des enseignants, ou

d'autres interventions plus axées sur les processus) ? La réponse à cette dernière question est « oui ». Ces facteurs liés aux processus doivent sans doute recevoir davantage de financement. Il convient cependant de souligner la nécessité d'un niveau de ressources de base, dont les écoles peuvent disposer grâce aux subventions.

- À quel niveau les dépenses liées aux incitations financières des enseignants et aux enseignants vacataires devraient-elles cesser ? (Ces dépenses peuvent prendre plusieurs formes et être classées sous diverses catégories, comme c'est le cas au Timor-Leste.) Dans les écoles où les subventions sont utilisées pour des objectifs plus variés, les enseignants risquent d'être démotivés et de ne pas vouloir s'engager dans la durée.

La question la plus complexe porte sur l'utilisation des subventions pour payer les enseignants vacataires, comme c'est le cas en Indonésie, au Timor-Leste et au Vanuatu. Les financements servent à rémunérer les enseignants vacataires recrutés au niveau local (cette pratique est parfois prévue dans les directives, mais pas systématiquement). Quelques écoles consacrent une part importante de leur subvention à cet effet, ce qui laisse peu de ressources pour les autres postes de dépense. On peut considérer que permettre aux établissements d'utiliser les subventions pour recruter des enseignants est une bonne chose, car ils sont essentiels à la qualité de l'éducation. Qui plus est, les enseignants recrutés directement par les écoles peuvent se sentir plus engagés, surtout s'ils viennent des environs. En outre, le contrôle direct par le chef d'établissement les rend sans doute plus responsables. Il ne faut cependant pas oublier que, selon les normes officielles, c'est au gouvernement de fournir à toutes les écoles le nombre minimum d'enseignants nécessaires. Le deuxième argument est que les écoles ne recrutent pas d'enseignants supplémentaires en raison d'un besoin réel. L'étude ne montre aucun lien entre le ratio élèves/enseignant d'un établissement et le nombre d'enseignants vacataires recrutés à l'aide de la subvention. Il en résulte une augmentation des disparités entre les écoles. Dans certains cas, les enseignants vacataires sont embauchés pour permettre à leurs collègues fonctionnaires d'assurer moins d'heures de cours que prescrites par les normes officielles. Ce constat implique que, lorsque la politique permet d'utiliser les subventions pour embaucher davantage d'enseignants, un cadre clair doit réglementer les embauches en fonction des besoins et des profils des établissements.

Il convient d'ajouter à cela deux observations supplémentaires. Au Timor-Leste, le personnel des écoles filiales est convaincu que les

subventions sont utilisées par les écoles centrales pour améliorer la qualité de l'éducation dans ces établissements (notamment par le recrutement d'enseignants) au détriment des écoles filiales. En Mongolie, le personnel scolaire estime que les subventions n'ont pas d'incidence particulière sur la qualité (bien qu'elles permettent aux établissements de fonctionner correctement), en partie parce que l'école a trop peu de marge de manœuvre quant à l'utilisation des subventions, et parce que leur montant est trop faible. Cependant, certaines améliorations ont été mises en place récemment : depuis 2014, les enseignants reçoivent des incitations financières mensuelles fondées sur l'évaluation de leur travail alors qu'auparavant, ces incitations n'étaient versées qu'une fois par an ou par trimestre. Cette pratique permet de renforcer la motivation des enseignants.

Comment les subventions aux écoles contribuent-elles à l'efficacité administrative ?

Le principal objectif des subventions est d'assurer une allocation plus rapide des financements aux écoles et une utilisation plus efficace pour satisfaire leurs principaux besoins. Si le dispositif de distribution des subventions et le processus décisionnel au niveau de l'école ont été établis avec cet objectif, dans certains des pays, leur mise en œuvre concrète ne garantit pas toujours la réalisation de cet objectif.

Comme il a été constaté dans les chapitres précédents, les subventions sont versées directement sur les comptes bancaires des écoles en Indonésie et au Vanuatu. Ce processus est très simple au Vanuatu, tandis que les établissements indonésiens doivent respecter un certain nombre de conditions avant de recevoir la subvention. Ils doivent également obtenir une lettre du BED les autorisant à retirer les fonds à la banque, contrainte impopulaire auprès des écoles. Le processus est similaire pour les écoles centrales timoraises, qui sont informées de l'arrivée des fonds sur leur compte bancaire par une lettre du BED.

Les financements n'arrivent pas aux établissements dans la plupart des écoles filiales étudiées au Timor-Leste et dans les écoles mongoles. Ils sont conservés par l'échelon administratif supérieur, soit l'école centrale au Timor-Leste et le Fonds public de district en Mongolie. La capacité des écoles à décider de la manière d'utiliser les financements est dans chaque cas limitée par une série de règles et d'étapes, via ces niveaux intermédiaires.

Dans tous les pays, les écoles sont confrontées à des problèmes de retard dans le versement des subventions. Comme évoqué précédemment, les raisons de ces retards ne leur sont pas communiquées. Par conséquent, les écoles se retrouvent dans des situations difficiles, incapables de payer les fournisseurs et de mettre en place les activités scolaires prévues. En Mongolie, la réduction du montant initialement prévu a été évoquée à plusieurs reprises.

Autonomisation et participation renforcée dans les écoles : théorie ou réalité ?

L'étude montre que les politiques de subvention ne favorisent pas toujours une prise de décisions plus participative dans les écoles. Les parents en sont exclus dans la quasi totalité des écoles. Un certain nombre d'arguments plus ou moins valables, parfois partagés par les parents, sont présentés à ce sujet : manque de compétences et de temps, et intérêt pour le bien-être des enfants plutôt que pour le fonctionnement général de l'école. Certains parents ne ressentent pas le besoin de participer, voire refusent, choisissant plutôt de faire confiance au personnel scolaire, notamment au chef d'établissement, pour bien gérer les fonds. Dans certains cas, ils refusent de remettre en question son autorité. Argumenter en faveur de l'exclusion des enseignants est plus difficile. Dans la majorité des écoles des quatre pays, les enseignants jouent un rôle limité tant dans la prise de décisions que dans le suivi. Plutôt que de favoriser la participation, les politiques de subvention renforcent la position du chef d'établissement.

Le niveau d'autonomie accordé aux écoles pour gérer la subvention varie d'un pays à l'autre. Deux scénarios se détachent :

- Un niveau d'autonomie satisfaisant dans la gestion de leurs subventions a été accordé aux écoles indonésiennes et vanuataises, ainsi qu'aux écoles centrales timoraises. Le Vanuatu semble être le pays où les écoles sont les plus autonomes : elles reçoivent les subventions directement sur leur compte bancaire et, même si elles doivent respecter les domaines autorisés de dépense, elles ne sont pas limitées par des montants de dépense prédéfinis dans chaque catégorie. Elles ont également la possibilité de mettre de l'argent de côté pour l'année suivante, ce qui leur laisse une certaine marge de manœuvre dans la gestion du budget.
- Les écoles filiales du Timor-Leste et les établissements mongols ont une autonomie plus limitée dans la gestion des subventions. Selon un spécialiste du budget du BED en Mongolie, « les écoles n'ont

même pas le droit de dépenser leurs propres revenus de manière indépendante ».

Si les subventions ont transféré la prise de décisions financières dans les écoles, le personnel scolaire et notamment de nombreux chefs d'établissement estiment que leur autonomie reste trop limitée. Ils évoquent plusieurs restrictions sur l'utilisation de la subvention qu'ils considèrent inadaptées. Tout le monde ne partage cependant pas la même conviction : le personnel de province et de district considère que ces restrictions sont nécessaires pour orienter l'utilisation des subventions vers les objectifs de la politique et veiller à ce qu'elles soient consacrées à des postes de dépense adaptés. Quelques enseignants et de nombreux parents sont également d'avis qu'une forme de contrôle préalable est utile pour éviter une mauvaise gestion.

En substance, le débat sur l'autonomie se résume à la recherche d'un bon équilibre entre les orientations inévitables du pouvoir central et l'autonomie souhaitée au niveau local. Le fait que les acteurs ne soient pas tous d'accord est normal, car leurs positions ne sont pas les mêmes, ce que démontre clairement le cas du Timor-Leste : les chefs d'établissement des écoles centrales sont satisfaits de leur niveau d'autonomie car il leur permet d'utiliser les fonds comme bon leur semble, tandis que les coordinateurs scolaires des écoles filiales, qui n'ont pas la même autonomie, sont convaincus que les directeurs des écoles centrales sont trop libres.

Enfin, dernier point lié à la fois à la problématique de l'autonomie et à l'efficacité administrative : le mauvais usage des fonds. Cette étude ne soulève pas les questions de corruption, en partant notamment du principe que la corruption est le symptôme de relations de pouvoir déséquilibrées, d'un suivi inefficace, d'un renforcement des capacités insuffisant et de structures décisionnelles qui fonctionnent mal. L'accent a donc été placé sur ces éléments sous-jacents plutôt que sur le symptôme. Si cette étude met en avant des imperfections dans tous ces domaines, elle confirme aussi que les structures de prise de décisions participative et les dispositifs de suivi existent et fonctionnent dans une certaine mesure. Ceci explique en partie pourquoi l'étude n'a pas trouvé, dans les écoles visitées, d'exemples de mauvais usage flagrant des fonds (l'analyse ne porte pas sur des cas mineurs de non-respect des règles). Il existe également une autre raison, plus concrète : les montants que perçoivent la plupart des écoles sont minimes, alors que les besoins sont élevés, ce qui limite les possibilités d'abus.

9.2 Conclusions

Les raisons expliquant la réalisation incomplète des objectifs des politiques sont à chercher, d'un côté, dans l'élaboration des politiques et, de l'autre, dans leur mise en œuvre. Les chapitres précédents ont mis en lumière ces facteurs, et les conclusions clés sont récapitulées ici. Enfin, cette section recense une série de propositions visant à améliorer la conception et la mise en application des subventions aux écoles dans chacun des pays, sur la base des conclusions de l'étude.

Élaboration et mise en œuvre des politiques : leçons apprises

Les objectifs des politiques de subvention aux écoles ne sont pas assez explicites (voir par exemple le large éventail d'objectifs de la majorité de ces pays, ou les vagues références à l'amélioration de la qualité de l'éducation). Par conséquent, ils ne sont pas convenablement pris en compte dans l'élaboration des politiques. Ce constat pose la question du point focal des politiques de subvention. Ces dernières seraient sans doute plus efficaces si leurs objectifs étaient plus précis et concrets, tandis que d'autres programmes gouvernementaux pourraient cibler d'autres aspects des questions d'accès, d'équité et de qualité. Cette démarche a été mise en place dans une certaine mesure en Indonésie, où des projets spécifiques ont été élaborés pour prendre en charge les enfants démunis par l'intermédiaire de programmes de transfert d'espèces, ainsi que pour soutenir la formation continue des enseignants.

La formule de financement ne prend pas en compte la diversité des situations des écoles (ce qui n'est pas techniquement difficile) ou la diversité entre élèves (bien plus malaisée à cerner). Le seul pays où ces deux données sont intégrées à la formule est la Mongolie, où les financements sont attribués en fonction de la situation géographique et de la taille des établissements, et où des fonds supplémentaires sont versés pour les enfants handicapés. Le cas de l'Indonésie est, là encore, différent car la subvention BOS peut être utilisée pour fournir une assistance aux élèves démunis et elle est complétée par des transferts d'espèces à ces élèves. Là non plus, la formule de financement n'est pas toujours conforme aux objectifs explicites de la politique. Si une allocation fondée sur un montant par élève favorise effectivement un meilleur accès à tous, elle ne peut contribuer à un accès équitable à une éducation de qualité, car les besoins et caractéristiques des établissements ne sont pas tous les mêmes.

La plupart des personnes interrogées estiment que les montants des subventions ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs

prévus. Les domaines de dépense autorisés sont parfois trop vastes par rapport à la somme allouée, ou bien la proportion à consacrer à un des postes de dépense est trop importante (les salaires des enseignants, par exemple), ce qui ne laisse que des petites sommes pour le reste du budget. Au Vanuatu, cependant, le montant des subventions est élevé et donc proche de ce que les écoles considèrent comme suffisant pour contribuer efficacement aux objectifs.

D'après les écoles, certaines des restrictions et quelques-unes des indications sur les proportions à dépenser ne sont pas nécessaires, et peuvent même mener à consacrer de l'argent à des postes inutiles. Elles déplorent également le manque de flexibilité pour transférer des fonds entre les lignes budgétaires, bien que la situation varie selon les pays.

Dans certains cas, les dispositifs de transferts de fonds sont des freins considérables à l'autonomie des écoles, notamment lorsque les financements sont conservés et gérés par d'autres acteurs, comme les écoles centrales du Timor-Leste ou le FPD en Mongolie.

Le personnel et les acteurs locaux ne sont que rarement impliqués dans la formulation des politiques et ne sont pas consultés à propos de leurs besoins. Les politiques sont orientées par l'intention d'accorder plus d'autonomie aux écoles, mais les établissements eux-mêmes ne contribuent pas à forger cette autonomisation. Par conséquent, les acteurs scolaires estiment que le montant des subventions et les restrictions quant à leur utilisation ne sont pas adaptés. En outre, ces acteurs ont des difficultés à s'approprier les politiques, en particulier les parents, qui semblent les moins concernés par la politique et les moins impliqués dans sa gestion.

L'autonomisation doit s'accompagner d'une professionnalisation. Lorsqu'elles ont lieu, les formations ne proposent pas un réel renforcement des capacités, consistant plutôt en un certain nombre d'ateliers irréguliers et parfois sans cohérence. Plusieurs problèmes se posent donc :

- Tout d'abord, le renforcement des capacités va au-delà de la formation et doit être appuyé par une évolution du profil des acteurs, l'identification d'un mandat clair lié aux nouvelles responsabilités, l'allocation des ressources nécessaires (techniques, financières et matérielles) et des conditions de travail adaptées. Dans les quatre pays étudiés, les chefs d'établissement ont des responsabilités clés dans la gestion financière, mais leurs capacités dans ce domaine n'ont pas été renforcées et leur profil reste le même. Au Vanuatu,

l'un des acteurs interrogés propose que la gestion financière devienne une matière de la formation des enseignants. En Mongolie, les nouveaux chefs d'établissement apprennent à gérer les financements publics sur le tas. Dans plusieurs cas, ils continuent à enseigner alors qu'ils sont responsables de la gestion financière. Ils ne sont que rarement soutenus dans ces fonctions, sauf en Indonésie où le responsable BOS joue un rôle clé à cet égard. Les directives techniques devraient aussi être claires, précises et faciles à utiliser, afin de renforcer l'appropriation des acteurs locaux et de les soutenir dans la gestion financière quotidienne.

- Deuxième point, les sessions de formation ne sont pas toujours organisées selon un calendrier régulier. Elles sont mises en place selon un modèle pyramidal et, en conséquence, les acteurs locaux reçoivent une formation très diluée.
- Troisièmement, la formation est axée sur les gestionnaires financiers dans les écoles, ce qui peut sembler évident. Mais le manque d'implication des autres acteurs conduit à leur exclusion des processus décisionnel et de suivi.

Bien que les règles prévoient une prise de décisions participative, il est aisé pour un chef d'établissement d'éviter ce processus, tout en suivant les règles sur le papier. Dans les quatre pays, la gestion des subventions reste sous la responsabilité et l'autorité du chef d'établissement ; les parents tendent à lui faire confiance et ne sont pas toujours disposés à remettre son autorité en question, ce qui permet d'éviter des conflits.

Le suivi et le contrôle dans les écoles sont faibles, mais plus forts en dehors des établissements, ce qui reflète en partie le manque de confiance placé dans les capacités et les dispositifs internes des écoles pour dépenser efficacement les subventions et contrôler leur utilisation. Ils sont parfois incohérents avec le faible degré d'autonomie accordé aux écoles pour gérer leurs fonds. En Mongolie, par exemple, plusieurs acteurs, dont des auditeurs, contrôlent strictement l'utilisation des financements publics par les établissements, alors que ceux-ci n'ont que très peu de marge de manœuvre.

Il arrive également que différents dispositifs de contrôle externes se chevauchent, ce qui peut être contre-productif et imposer davantage de travail pour l'école. Enfin, même si le contrôle externe est fort, les écoles reçoivent très peu de commentaires sur leurs rapports, alors qu'elles pourraient s'en servir pour mieux gérer les subventions. La démarche que les établissements préfèrent (et que plusieurs pays mettent en

pratique) est un contrôle financier coopératif avec un administrateur obligeant et compétent.

Dans l'ensemble, le niveau de connaissance de ces politiques, des montants, des règlements et de l'utilisation des subventions est inégal dans les écoles, les chefs d'établissement monopolisant généralement ce savoir.

Propositions d'amélioration des politiques

Pour réussir, il est donc essentiel de relier clairement les objectifs des subventions aux écoles et leurs processus d'élaboration et de mise en œuvre. Les subventions ont le potentiel de contribuer de manière significative à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation et à la réduction des disparités au sein des écoles et entre elles. La contribution des subventions aux écoles à l'objectif de l'éducation pour tous dépendra de la qualité de leur conception et de leur mise en œuvre.

Plusieurs questions et principes clés doivent être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre d'une politique de subventions aux écoles, comme nous l'a appris le projet d'étude précédent coordonné par l'IIPE et l'UNICEF en Afrique orientale et australe, et comme le confirme la présente étude en Asie de l'Est et dans le Pacifique :

- Les objectifs des politiques (accès, égalité et équité, qualité, efficacité administrative accrue, autonomisation des écoles) doivent être clairement formulés.
- Le choix de la formule de financement et des dispositifs de distribution doit être fait en fonction de ces objectifs.
- Les études et analyses techniques sur les disparités dans et entre les écoles, ainsi que sur les coûts par élève et les contributions parentales que les subventions visent à remplacer, doivent être conduites à l'avance, de manière à déterminer les montants de subvention appropriés.
- Autant que possible, la politique doit être élaborée et conçue en consultation avec ses principaux bénéficiaires et avec les personnes responsables de sa mise en œuvre aux échelons du district et de l'école, afin qu'elle soit adaptée aux besoins locaux et que les acteurs locaux puissent se l'approprier.
- La politique doit être diffusée auprès des principales parties prenantes par l'intermédiaire de différents moyens de communication et outils.

- Des programmes réguliers de formation doivent être organisés de manière à renforcer les capacités des acteurs des districts et des écoles dans la gestion et le suivi des subventions.
- Les structures représentatives au niveau des écoles doivent être mises en place et renforcées, afin de garantir un processus décisionnel participatif sur l'utilisation des subventions. À cet égard, les programmes de sensibilisation pour les personnels scolaires et la communauté sont essentiels.
- Le développement des dispositifs de suivi et de contrôle dans les écoles est fondamental pour cette politique, de manière à garantir une gestion transparente de la subvention. Un équilibre adapté doit être trouvé entre, d'un côté, le contrôle et le soutien fournis par des acteurs extérieurs et, de l'autre, l'autonomisation, les capacités et le contrôle interne des écoles.

Dans cette optique, des recommandations spécifiques ont été recensées dans chaque pays en se fondant sur les résultats de l'étude pour améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de subvention aux écoles et pour assurer la réalisation complète de leurs objectifs. Ces recommandations ont été débattues au niveau national avec les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques, notamment le ministère de l'Éducation, les partenaires du développement et le personnel du district et des écoles, en utilisant divers moyens de diffusion comme des réunions techniques, des séminaires de diffusion nationaux et même les médias⁵.

S'inscrivant dans le cadre des politiques de décentralisation financière et des plans plus vastes de gratuité de l'éducation dans les pays en développement, les politiques de subvention aux écoles sont complexes et étroitement liées au contexte. Néanmoins, l'étude confirme que les subventions aux écoles ont le potentiel de contribuer largement à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation et à la réduction des disparités dans les écoles et entre elles. Les processus de conception et de mise en œuvre requièrent une planification et un raisonnement méticuleux, indispensables pour que les subventions aux écoles soient en mesure de contribuer à l'objectif d'éducation pour tous.

5. La richesse des résultats collectés au cours des projets de recherche menés en Afrique orientale et australe et en Asie de l'Est par l'IPE et l'UNICEF a conduit le Partenariat mondial pour l'éducation à appuyer l'extension de cette étude à deux nouvelles régions, l'Amérique latine et l'Afrique francophone, de 2013 à 2016, par l'intermédiaire du Programme d'activités mondiales et régionales (AMR). L'IPE, l'UNICEF et le Partenariat mondial pour l'éducation élaboreront par la suite un manuel technique pour aider les pays à concevoir et mettre en œuvre les politiques de subvention aux écoles.

Références

- Bandur, A. 2012. « School-based management developments and partnership: Evidence from Indonesia ». Dans : *International Journal of Educational Development*, 32 (2012), p. 316-328.
- Banque mondiale. 2012. *Implementation of school-based management in Indonesia*. Jakarta : Banque mondiale.
- . 2014. *World development indicators*. Washington, DC : Banque mondiale.
- BIE (Bureau international d'éducation de l'UNESCO). 2011. *Données mondiales de l'éducation VII Éd. 2010/11 : Indonésie*. Genève : UNESCO-BIE.
- Deffous, E. ; De Grauwe, A. ; Lugaz, C. 2011. *Can school grants lead to school improvement? An overview of experiences of five countries*. Document de travail. Paris : IPE-UNESCO.
- Holtzappel, C.J.G. 2009. « Introduction: The regional governance reform in Indonesia, 1999-2004 ». Dans : C.J.G. Holtzappel et M. Ramstedt (éd.), *Decentralization and regional autonomy in Indonesia: Implementation and challenges* (p. 1-56). Singapour : Institute of Southeast Asian Studies.
- Indonésie, République d'. 2003. *Education act of the Republic of Indonesia No. 20/2013 on National Education System*. Jakarta : MONE.
- Marx, S. ; Gosh, A. 2014. *Local governance policy brief: No. 1/September 2014: Comparative review of village governance in Cambodia, Indonesia, Papua New Guinea, and the Philippines*. Timor-Leste : The Asia Foundation.
- Ministère de l'Éducation (Timor-Leste). 2011. *National Education Strategic Plan 2011-2030*. Dili : Ministère de l'Éducation.
- . 2014. *Education for All 2015 National Review Report: Timor-Leste*. Paris : UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002298/229880E.pdf>
(consulté le 13 mars 2015).
- Ministère de l'Éducation (Vanuatu). 2014. *Ministry of Education annual report: 2013*. Port-Vila : Ministère de l'Éducation.

- Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (Mongolie). 2012. « Approving the normative means for pre-school and secondary schools ». Résolution du gouvernement n° 94. Oulan-Bator.
- Ministère de l'Intérieur (Vanuatu). 2008. *Municipalities Act: Declaration of Lenakel Municipality: Order No. 34 of 2008*. Port-Vila.
- Prew, M. ; Msimango, S. ; Chaka, M. 2011. « Literature review on school funding in Sub-Saharan Africa ». Johannesburg : Center for Education Policy Development. Non publié.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2013. *Project document: Capacity strengthening of local self-governing bodies*. Oulan-Bator : PNUD.
www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/prodocs/gov/Project%20Document_Capacity%20Strengthening%20of%20Local%20Self-Governing%20Bodies.pdf
(consulté le 10 mars 2015).
- Steiner-Khamsi, G. ; Stolpe, I. 2004. « Decentralization and recentralization reform in Mongolia: Tracing the swing of the pendulum ». Dans : *Comparative Education*, 40:1, p. 29-53.
- Synthèse nationale, Indonésie. *Improving school financing: The use and usefulness of school grants* (document de travail).
- Synthèse nationale, Mongolie. *Improving school financing: The use and usefulness of school grants* (document de travail).
- Synthèse nationale, Timor-Leste. *Improving school financing: The use and usefulness of school grants* (document de travail).
- Synthèse nationale, Vanuatu. *Improving school financing: The use and usefulness of school grants* (document de travail).
- UNESCO Bangkok. 2010. *Secondary education regional information base: Country profiles: Indonesia*. Bangkok : Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Asie et dans le Pacifique.
- UNICEF. 2014. *Analysis of the situation of children in Mongolia: 2014*. Mongolie : UNICEF.
- Vanuatu, Gouvernement du. 1980. *Constitution of the Republic of Vanuatu*. Port-Vila.
- . 2001. *Education Act: No. 21 of 2001*. Port-Vila.

- . 2010. *Government of Vanuatu: About Vanuatu*. Port-Vila.
<https://governmentofvanuatu.gov.vu/about-vanuatu.html>
(consulté le 13 mars 2015).
- Weidman, J.C. ; Yoder, B. 2010. « Policy and practice in education reform in Mongolia and Uzbekistan during the first two decades of the post-Soviet era ». Dans : *Excellence in Higher Education*, 1 (2010), p. 57-66.

Publications et documents de l'IIPE

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

Planification de l'éducation

Généralités – contexte du développement

Administration et gestion de l'éducation

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

Économie de l'éducation

Coûts et financement – emploi – coopération internationale

Qualité de l'éducation

évaluation – innovations – inspection

Différents niveaux d'éducation formelle

De l'enseignement primaire au supérieur

Stratégies alternatives pour l'éducation

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

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à :

IIPE, Unité de la communication et des publications

info@iiep.unesco.org

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

www.iiep.unesco.org

L'Institut international de planification de l'éducation

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

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

Président :

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

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

Membres désignés :

Josephine Bourne (Royaume-Uni)

Directrice associée, Section de l'Éducation,

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

James Campbell (Royaume-Uni)

Directeur, Personnels de santé, Organisation mondiale pour la santé

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

Takyiwaa Manuh (Ghana)

Directrice, Division pour le développement social

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis Abeba, Éthiopie

Juan Manuel Moreno (Espagne)

Spécialiste principal de l'éducation, Département Moyen-Orient et Afrique du Nord,

La Banque mondiale, Madrid, Espagne

Membres élus :

Madiha Al-Shaibani (Sultanat d'Oman)

Ministre de l'Éducation, Muscat, Oman

Rukmini Banerji (Inde)

Directrice, Centre ASER

New Delhi, Inde

Valérie Liechti (Suisse)

Direction du développement et de la coopération,

Département fédéral des affaires étrangères, Berne, Suisse

Dzingai Mutumbuka (Zimbabwe)

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

Jean-Jacques Paul (France)

Professeur d'économie de l'éducation, Recteur adjoint,

Université de Galatasaray, Istanbul, Turquie

José Weinstein Cayuela (Chili)

Professeur and Directeur de l'École doctorale en Éducation

Université Diego Portales, Santiago, Chili

Hyun-Sook Yu (République de Corée)

Chargée de recherche principale, Bureau de la recherche sur l'enseignement supérieur et la formation continue,

Korean Educational Development Institute (KEDI), Seoul, République de Corée

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



Une réforme considérable de la gestion du secteur de l'éducation est en cours dans un nombre croissant de pays : les écoles, qui auparavant n'avaient guère leur mot à dire dans leur propre gestion financière, ont aujourd'hui accès à des fonds alloués par le gouvernement central. Les incidences de ces subventions sur la qualité et l'équité doivent toutefois être étudiées, car elles sont étroitement liées à la conception et à la mise en œuvre des politiques de subvention. La simple existence de ces subventions ne garantit pas leur réussite.

L'IPE et l'UNICEF ont coordonné un large programme de recherche sur l'utilisation et l'utilité des subventions aux écoles dans quatre pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique (Indonésie, Mongolie, Timor-Leste et Vanuatu), de 2012 à 2014. Cette étude a porté sur la manière dont ces subventions sont conçues et mises en œuvre et dont elles ont, ou non, contribué à l'amélioration de l'accès, l'équité et la qualité de l'éducation.

Le présent ouvrage présente les résultats de cette étude qui analyse l'ensemble des politiques de subvention, de leur formulation à leur mise en œuvre, les acteurs impliqués et les processus de prise de décisions. L'étude confirme ainsi que s'il n'existe pas de formule universelle pour concevoir une politique de subvention aux écoles, il est essentiel d'établir une relation claire entre leurs objectifs, leur élaboration et leur mise en œuvre. Une liste de recommandations concrètes conclut cet ouvrage.

Les auteurs

Candy Lugaz est spécialiste du programme à l'IPE-UNESCO et coordinatrice du projet de recherche sur la décentralisation et les subventions aux écoles. Ses domaines d'expertise incluent l'inspection scolaire, l'amélioration de la qualité de l'éducation, l'éducation de base, les programmes d'alimentation scolaire et l'éducation non formelle.

Anton De Grauwe dirige l'équipe Coopération technique à l'IPE-UNESCO. Il a mené des projets de recherche sur l'inspection scolaire, la décentralisation de l'éducation et les stratégies de développement des capacités. Il est titulaire d'un doctorat en Sociologie de l'Institut d'études politiques de Paris.