



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



Institut international de  
planification de l'éducation



# Enquêtes de suivi des dépenses publiques dans l'éducation

OUGANDA, PÉROU, ZAMBIE

**Ritva Reinikka &  
Nathanael Smith**



THE WORLD BANK

## Enquêtes de suivi des dépenses publiques dans l'éducation

# Enquêtes de suivi des dépenses publiques dans l'éducation

Ouganda, Pérou, Zambie

Ritva Reinikka et Nathanael Smith



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



Institut international de  
planification de l'éducation

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIPE. 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.

L'Institut de la Banque mondiale (WBI) a financé la traduction française de cet ouvrage.

Titre original: Public expenditure tracking surveys in education

Publié par :

l'Institut international de planification de l'éducation

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

e-mail : [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

Site web de l'IIPE : [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

Maquette de couverture : Corinne Hayworth

Photo de couverture : UNESCO/D. Roger

Composition : Linéale Production

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

ISBN : 978-92-803-2257-6

© UNESCO 2011

## Remerciements

Nous tenons à remercier Jacques Hallak et Muriel Poisson (IPE) pour leurs commentaires utiles, ainsi que l'IPE pour son généreux financement qui a permis la préparation de cette monographie. Nous sommes également reconnaissants à Jishnu Das, Deon Filmer, Jose R. Calix-Lopes et Jakob Svensson pour leurs commentaires et leurs contributions. Zerubabel Ojoo (Ouganda), Lorena Alcazar (Pérou), et Joe Kanyika (Zambie) ont préparé les documents d'information sur leurs pays respectifs.

## Présentation de la série

Différentes études réalisées au cours de ces dix dernières années ont largement souligné les effets négatifs de la corruption sur le développement économique, social et politique d'un pays : augmentation des coûts de transaction, réduction de l'efficacité des services publics, perturbation du processus de prise de décision et affaiblissement des valeurs sociales. Ces études ont également mis en évidence une forte corrélation entre la corruption et la pauvreté : les régressions statistiques montrent qu'un pays progresserait de deux points dans l'indice de la corruption (échelle internationale) si son revenu par habitant augmentait de 4 400 \$EU (OCDE, 1995). De plus, la corruption tend à contribuer au renforcement des inégalités, en plaçant un poids économique disproportionné sur les pauvres et en restreignant leur accès aux services publics.

Pour toutes ces raisons, la lutte contre la corruption est désormais au centre des préoccupations des décideurs et de tous les acteurs du développement. Dans un contexte de baisse de l'aide internationale et de durcissement des conditions de son attribution – qui résulte des tensions grandissantes au sujet des ressources publiques dans les pays donateurs, ainsi que des pressions que les contribuables exercent sur leurs gouvernements pour une gestion des ressources plus transparente et responsable –, la lutte contre la corruption apparaît aujourd'hui comme une priorité majeure des pays et des organismes internationaux de coopération pour le développement. Cette préoccupation a été exprimée par le Comité de rédaction du Forum mondial de l'éducation (Dakar, avril 2000) en ces termes : « La corruption, par l'hémorragie qu'elle entraîne, empêche d'utiliser efficacement les ressources de l'éducation, et doit être impérativement jugulée »<sup>1</sup>.

---

1. UNESCO. 2000. *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs. Adopté par le Forum mondial sur l'éducation*. Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000. Commentaire élargi sur le Cadre d'action de Dakar (par. 46).

Une revue rapide de la littérature montre qu'il y a déjà eu de nombreuses tentatives pour s'attaquer à la question de la corruption, à la fois globalement et par secteur. Dans le domaine social, par exemple, plusieurs études ont été menées sur la corruption en matière de santé. Il apparaît toutefois que le secteur de l'éducation n'a pas reçu une attention suffisante de la part des autorités éducatives nationales et des organismes bailleurs de fonds, alors qu'à de nombreux égards l'éducation doit être envisagée comme une priorité dans la lutte contre la corruption :

- Aucune réforme du secteur public visant à améliorer la gouvernance et à limiter les phénomènes de corruption ne peut obtenir de résultats significatifs tant que le cas de l'éducation n'a pas été correctement traité – du fait de l'importance du secteur éducatif, qui est le premier ou le deuxième plus grand secteur public dans la plupart des pays, à la fois en termes humains et financiers.
- Aucune tentative d'amélioration du fonctionnement du secteur éducatif en vue d'accroître l'accès à une éducation de qualité pour tous, ne peut réussir si les problèmes de corruption (qui ont des conséquences sévères à la fois sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et sur la qualité de l'éducation et des résultats scolaires) ne sont pas correctement traités.
- Le manque d'intégrité et les comportements contraires à l'éthique au sein du secteur éducatif sont incompatibles avec l'un des objectifs premiers de l'éducation, qui est de produire de « bons citoyens », respectueux de la loi, des droits de l'homme et de l'équité (et sont également incompatibles avec toute stratégie qui consiste à faire de l'éducation un outil majeur dans la lutte contre la corruption).

Dans ce contexte, l'IPE a lancé un nouveau projet de recherche dans le cadre de son Plan à moyen terme pour 2002-2007, dont le thème porte sur : « Éthique et corruption dans l'éducation ». La corruption est définie ici comme « l'utilisation systématique de charges publiques pour un usage personnel qui se traduit par une baisse de la qualité ou de la disponibilité des biens et des services publics ». L'objectif principal de ce projet est d'améliorer la prise de décision et la gestion dans les systèmes éducatifs en intégrant les notions de

bonne conduite des affaires publiques et de lutte contre la corruption dans les méthodes de planification et d'administration de l'éducation. Plus spécifiquement, il s'efforce de mettre au point des approches méthodologiques pour étudier et traiter la question de la corruption dans l'éducation tout en collectant et en partageant des informations sur les meilleures approches permettant d'améliorer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans la gestion des systèmes éducatifs, que ce soit dans les pays industrialisés ou en développement.

Ce projet inclut des travaux sur des thèmes comme la conduite des enseignants, le financement des écoles, la production et la distribution de manuels scolaires ou encore la fraude académique. Il comporte également des monographies retraçant des expériences qui ont permis d'améliorer la gestion et la gouvernance, ainsi que des études de cas permettant de développer des méthodes d'analyse de la transparence et de l'intégrité dans la gestion éducative<sup>2</sup>.

C'est dans ce cadre que l'IIPE a demandé à Ritva Reinikka et à Nathan Smith de rédiger une étude destinée à examiner les avantages et la pertinence des méthodes utilisées pour effectuer le suivi des dépenses dans l'enseignement public afin de rendre la gestion des ressources de l'éducation plus transparente. Après un chapitre introductif consacré au concept de responsabilité dans la gestion de l'éducation, les auteurs présentent différentes approches réussies (enquête de suivi des dépenses publiques, enquête à objectifs multiples, enquête quantitative sur la prestation de services) élaborées pour diagnostiquer et analyser l'ampleur de la déperdition des ressources de l'éducation dans trois pays : l'Ouganda, le Pérou et la Zambie. Ils en tirent des leçons sur la manière de mener de telles approches efficacement et d'utiliser les résultats obtenus, afin de réduire les déperditions de ressources dans l'éducation.

Jacques Hallak et Muriel Poisson

---

2. Le projet comprend également une plateforme d'information appelée ETICO, qui est disponible sur le site web de l'IIPE, à l'adresse suivante : [www.iiep.unesco.org/fr/recherche/themes-phare/ethique-et-corruption-dans-leducation/en-bref.html](http://www.iiep.unesco.org/fr/recherche/themes-phare/ethique-et-corruption-dans-leducation/en-bref.html)

Cette étude a été préparée par Ritva Reinikka, directrice de recherche, et Nathan Smith, du Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale, sous la supervision de Muriel Poisson, spécialiste du programme à l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ), et de Jacques Hallak, consultant international.

# Table des matières

Remerciements	5
Présentation de la série	7
Liste des sigles	13
Liste des tableaux, figures et encadrés	14
Résumé	15
Chapitre 1. La responsabilité : un cadre conceptuel pour la prestation de services dans l'éducation	19
1. Les quatre acteurs	20
2. Définition de la responsabilité	22
3. Les quatre liens dans la chaîne de la responsabilité publique	24
4. Responsabilité et politique générale	31
<b>Section I. Méthode et approche</b>	<b>33</b>
Chapitre 2. Enquêtes de suivi des dépenses publiques dans l'éducation	35
1. ESDP, outil de diagnostic	37
2. ESDP, outil analytique	41
3. Utilisation de l'ESDP pour l'évaluation d'impact	43
Chapitre 3. Enquêtes scolaires à objectifs multiples	45
Chapitre 4. Comment mener une ESDP-EQPS	49
1. Préparation à l'enquête par des consultations	49
2. Stratégie de sondage et conception du questionnaire	56
3. Mise en œuvre	65
4. Analyse, rapport, diffusion et impact	69

<b>Section II. Études de cas nationales</b>	<b>71</b>
Chapitre 5. Impact de l'ESDP en Ouganda	73
1. Généralités et motivation	73
2. Procédure	74
3. Déperdition	78
4. Impact de la campagne d'information	81
5. Enseignements tirés de l'Ouganda	84
Chapitre 6. Une ESDP de diagnostic au Pérou	85
1. Généralités et motivation	85
2. Procédure	86
3. Conclusions générales	87
4. Estimation de la déperdition	90
5. Financement « inadéquat »	91
6. Organisation administrative	92
Chapitre 7. Élargir le champ de l'ESDP en Zambie	95
1. Généralités et motivation	95
2. Procédure	97
3. Déperdition	97
4. Ciblage et équité	99
5. Réponses des familles	100
6. En résumé	104
Chapitre 8. Remarques finales	107
Références	111
Annexe	115

## Liste des sigles

APE	Association parents-enseignants
BESSIP	Programme d'investissement du sous-secteur de l'éducation de base (Zambie)
CTAR	Conseil d'administration régional (Pérou)
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté (Zambie)
EDPS	Enquête sur les dépenses et la prestation de services
EPT	Éducation pour tous
EQPS	Enquête quantitative sur la prestation de services
ESDP	Enquête de suivi des dépenses publiques
GRZ	Gouvernement de la République de Zambie
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (Pérou)
MOFPED	Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (Ouganda)
SIAF	Système intégré de gestion financière (Pérou)
UME	Unité de mise en œuvre (Pérou)

# Liste des tableaux, figures et encadrés

## Tableaux

Tableau 2.1	Captation de fonds non salariaux dans l'enseignement primaire : données recueillies par des ESDP	38
Tableau 2.2	Travailleurs fantômes inscrits sur les états de paie (%)	40
Tableau 3.1	Taux d'absentéisme chez les enseignants et les agents sanitaires du secteur public (en pourcentage)	47

## Figures

Figure 1.1	Les circuits court et long de la responsabilisation	21
Figure 1.2	Les cinq traits distinctifs des relations de responsabilité	23
Figure 5.1	Les écoles ont reçu leur dû après une campagne d'information	82

## Encadrés

Encadré 1.	Problèmes rencontrés pour assurer la responsabilité grâce aux systèmes de gestion juridique et financière	26
Encadré 2.	La relation de pouvoir du client	28
Encadré 3.	Les relations sur le plan du contrat et de la gestion	30
Encadré 4.	La stratification de l'échantillon	58
Encadré 5.	ESDP et traduction	66
Encadré 6.	Cause et effet	83
Encadré 7.	Les problèmes de l'éducation en Zambie	96

# Résumé

L'enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) est une méthode utilisée pour étudier les flux de fonds publics et autres ressources, à chaque niveau de la hiérarchie gouvernementale et administrative. Elle est particulièrement appropriée lorsque les systèmes comptables publics fonctionnent de façon médiocre ou fournissent des informations peu fiables. Elle a été appliquée avec succès en Ouganda, au Pérou, en Zambie et dans de nombreux autres pays, et a permis d'aider à mieux comprendre pourquoi les ressources publiques consacrées à l'éducation produisent souvent des résultats peu satisfaisants. Dans la plupart des pays, l'éducation est financée et dispensée par l'État. Si l'éducation était régie par les seules lois du marché, elle serait dispensée d'une manière trop inéquitable et exclurait trop d'enfants. Pourtant, sans un certain « pouvoir du client », il est difficile de créer des incitations susceptibles de garantir un fonctionnement efficace des systèmes éducatifs. La responsabilité doit être cultivée avec soin, car les administrateurs et les enseignants risquent moins de provoquer la déperdition de fonds publics ou de s'absenter s'ils sont tenus pour responsables. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques permettent aux décideurs de comprendre comment les systèmes d'incitation et de responsabilisation fonctionnent et de déterminer comment les améliorer.

Pour mener une ESDP, une équipe de recherche composée de consultants extérieurs ou de salariés d'un bureau de statistique public (mais *non* de fonctionnaires du ministère de l'Éducation ou de fonctionnaires locaux, dont la présence pourrait fausser les résultats) commence par entreprendre de larges consultations. Grâce au dialogue avec une série de parties prenantes, l'équipe chargée de l'étude peut identifier les questions et les problèmes qui affectent le plus le secteur de l'éducation et établir un énoncé des objectifs de l'étude. La tâche suivante consiste à rédiger un jeu de questionnaires correspondant aux différents niveaux hiérarchiques et aux différentes catégories de personnes interrogées, tout en recrutant des enquêteurs. Un

pilotage minutieux des questionnaires est essentiel et cette étape permet souvent d'affiner les questions et les hypothèses de recherche initiales. L'échantillon, soigneusement stratifié pour assurer une représentation adéquate du pays, doit normalement permettre la validation croisée des données entre les différents niveaux administratifs. L'équipe assure ensuite la formation des enquêteurs et procède souvent avec eux aux derniers tests sur le terrain ou aux essais pilotes des instruments d'enquête. Les étapes les plus coûteuses de l'enquête sont la réalisation des entretiens et la collecte de données dans les registres scolaires et les archives de l'administration locale (salaires et frais de déplacement des enquêteurs), ainsi que la saisie des données et leur nettoyage ultérieurs (rémunération du personnel chargé de la saisie des données). Une fois les données recueillies et organisées, l'équipe de recherche les analyse et s'efforce de répondre aux questions de recherche qui ont été posées durant les consultations, de tester les hypothèses et de rapporter les conclusions les plus pertinentes. Le coût global de l'opération, qui dépend du pays et de l'ampleur de l'étude, peut varier de 50 000 à plus de 100 000 \$EU.

Parmi les résultats que l'ESDP peut permettre d'obtenir, figurent les estimations de la déperdition, les informations sur le pourcentage des fonds dépensés à chaque niveau de la hiérarchie de l'éducation, les descriptions du ciblage du financement entre différentes écoles et sous-populations, ainsi que les renseignements sur les installations scolaires, la qualité du travail des enseignants et leur absentéisme, les taux d'abandon, les notes attribuées aux examens, la gestion scolaire et la responsabilisation. Appliquée en tant qu'enquête de diagnostic, une ESDP peut fournir des statistiques qui montrent l'ampleur des problèmes. Pour pouvoir proposer des solutions, les analystes doivent approfondir leur travail, en formulant et en testant des hypothèses afin de discerner les *causes* de ces problèmes.

Bien entendu, les défaillances des systèmes d'éducation ou leur incapacité à s'améliorer ne sont pas toujours dues qu'à des fuites de capitaux ou à d'autres formes de corruption. Il peut exister des lacunes du côté de la demande lorsque les parents considèrent le programme d'études comme

inapproprié ou ont impérieusement besoin que leurs enfants contribuent aux tâches domestiques. Il peut également arriver, comme dans le cas de la Zambie, que l'argent public remplace simplement les dépenses consacrées à l'éducation par les familles. Si les objectifs du pays en matière d'éducation s'appliquent essentiellement aux enfants défavorisés, il se peut que leur réalisation se heurte à un mauvais ciblage des fonds. L'ESDP est l'un des rares moyens d'acquérir des éléments d'appréciation quantitatifs sur la question insaisissable de la corruption. Elle constitue un outil utile pour contrôler les déperditions dues à la bureaucratie et peut aider à faire la lumière sur les questions d'équité et sur d'autres hypothèses.

Si les raisons pour lesquelles les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants sont liées à l'offre, il est peu probable que la situation puisse s'améliorer sans une responsabilisation accrue du secteur public. Toutefois, la responsabilisation des acteurs de ce secteur risque fort de provoquer des résistances. Une fois qu'une ESDP a discerné des déperditions et des défaillances redditionnelles, il appartient aux pouvoirs publics et aux autres parties prenantes de procéder à des réformes administratives et de mobiliser la société civile afin de concrétiser les recommandations issues de l'ESDP. Si un gouvernement est insatisfait des résultats obtenus en matière d'éducation et est disposé à déployer les efforts nécessaires pour mettre le système sur la bonne voie, il peut valoir la peine d'entreprendre une enquête de suivi des dépenses publiques afin de montrer le chemin !

## *Chapitre 1*

# La responsabilité : un cadre conceptuel pour la prestation de services dans l'éducation

Pour fonctionner, tout système scolaire exige de l'argent et d'autres ressources. Les bâtiments, les tableaux noirs, les bureaux et les chaises, les manuels, l'eau et l'électricité et, plus encore, l'enseignement dispensé dans les salles de classe comptent parmi les intrants utilisés par les écoles dans leur fonctionnement quotidien. Dans la plupart des cas, les pouvoirs publics ont la responsabilité de fournir ces intrants par l'intermédiaire d'une organisation consacrée à l'éducation, dont la structure est stratifiée et qui utilise l'argent du contribuable, et parfois de bailleurs de fonds. L'argent et les ressources ne sont aucunement les seuls facteurs qui déterminent la qualité d'un système éducatif, mais il s'agit des variables que les gouvernements contrôlent le mieux. Si une administration souhaite améliorer son système éducatif, l'option la plus évidente qui lui est offerte consiste à accorder davantage d'argent et de ressources aux écoles.

Les recherches ont malheureusement démontré le lien ténu existant entre les dépenses publiques pour l'éducation et les résultats obtenus. Une enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) menée en Ouganda en 1996 a suggéré une explication à ce phénomène : une faible partie de l'argent alloué au niveau central parvient effectivement aux écoles. En Ouganda, il est apparu que la majorité des écoles n'avaient rien reçu des fonds auxquels elles pouvaient prétendre de 1991 à 1995. De plus, sur le total des dépenses non salariales prévues pour les écoles, seule une moyenne de 13 % de ce montant leur est parvenue effectivement. Les ESDP menées dans d'autres pays ont confirmé que le détournement de fonds au profit de certains intérêts, s'il atteint rarement un niveau aussi extrême que pendant la première période de redressement de l'Ouganda en 1991-1995, est un problème largement répandu.

Ce rapport est consacré à deux instruments d'enquête étroitement liés, l'ESDP et les enquêtes quantitatives sur la prestation de services (EQPS). Ils peuvent être utilisés pour déterminer si les fonds alloués et les autres ressources sont versés aux écoles de manière honnête, efficiente et équitable. Une ESDP recueille des données aux différents niveaux administratifs afin de dresser un tableau présentant les flux des fonds et d'autres ressources, ainsi que les points de déperdition éventuelle. Une EQPS recueille un large éventail d'informations auprès des écoles pour répondre à un ensemble de questions sur la prestation de services. Ces deux types d'enquête obtiennent de meilleurs résultats lorsque leurs explorations et leurs analyses vont au-delà de la seule comptabilité. Pour savoir à quelles données se fier et pour parvenir à des recommandations de politique générale qui amélioreront les performances scolaires, elles doivent aborder les questions de *responsabilité*.

La *responsabilité* est une relation institutionnelle qui permet le succès des prestations de services en offrant à des acteurs interdépendants les incitations appropriées. L'accent est mis sur les relations existant entre les décideurs et l'organisation prestataire, d'une part, et entre les bénéficiaires (clients) et les prestataires, d'autre part. L'ESDP et l'EQPS donnent aux décideurs un aperçu de la manière dont fonctionne dans la pratique ce cadre de responsabilisation et les aident ainsi à concevoir des politiques destinées à l'améliorer. La fin de ce chapitre introductif présente les acteurs du secteur de l'éducation et les relations de responsabilité qu'ils entretiennent comme un cadre conceptuel pouvant expliquer le rôle d'une ESDP ou celui d'une EQPS. Cette monographie décrit la méthodologie de manière détaillée dans la *section I* (trois chapitres), présente des études de cas sur l'ESDP et sur l'EQPS dans la *section II* (trois chapitres) et résume l'ensemble dans sa *conclusion*.

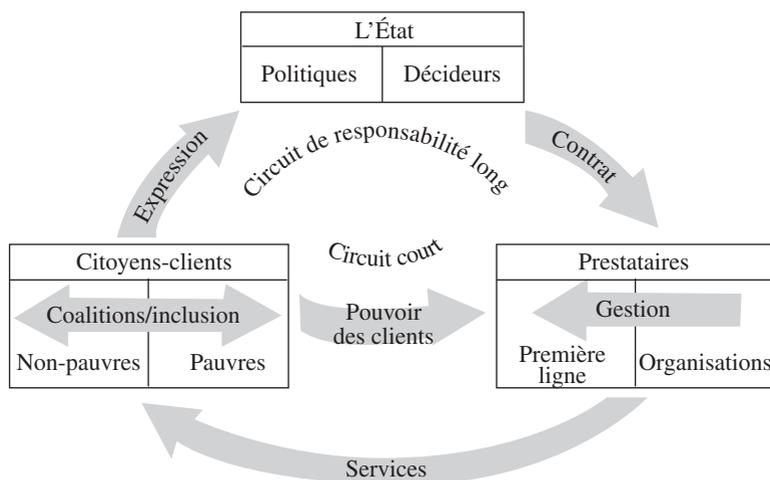
## 1. Les quatre acteurs

Dans le secteur de l'éducation, nous pouvons identifier quatre ensembles d'acteurs (*figure 1.1*).

*Les clients-citoyens.* Les élèves sont les bénéficiaires du système éducatif. Toutefois, il est utile de penser à la fois aux élèves et aux parents en tant que « clients » dans le secteur éducatif. En effet, les intérêts des parents sont proches de ceux de leurs enfants et ils peuvent agir en leur nom auprès de l'organisation prestataire. De plus, les parents peuvent assumer des fonctions dans les conseils scolaires, acquitter des droits scolaires et d'autres dépenses complémentaires pour les uniformes, les manuels et les transports, par exemple. Les parents sont également des citoyens. À ce titre, ils paient des impôts et peuvent jouir du droit de vote ou apporter d'autres formes de contribution au processus politique. Ce premier groupe d'acteurs pourrait s'appeler les « clients-citoyens ».

Pour collecter des données directement auprès des clients-citoyens, une enquête sur les familles est généralement nécessaire. Si tel a été le cas pour l'ESDP sur la Zambie (*chapitre 7*), il est peu probable qu'il en soit de même dans la plupart des ESDP.

**Figure 1.1 Les circuits court et long de la responsabilisation**



Source : Banque mondiale, 2004.

Les *décideurs*. Les Premiers ministres, présidents, parlementaires, ministres des Finances, etc., disposent de l'autorité politique nécessaire pour concentrer les fonds sur le système d'enseignement public et pour lui fixer des lignes directrices. C'est généralement cet ensemble d'acteurs qui organise l'ESDP et l'EQPS.

Les *organisations prestataires*. Entre le ministre de l'Éducation et l'enseignant, il existe toute une hiérarchie, qui inclut habituellement les administrateurs provinciaux de l'éducation, les inspecteurs, les administrateurs ou directeurs de l'éducation au niveau du district, les directeurs ou chefs d'établissement et divers personnels de secrétariat et administratifs. La plupart des personnes qui répondent aux questionnaires de l'ESDP appartiennent à l'organisation prestataire. Le spécimen de questionnaire qui figure en *annexe 1*, par exemple, s'adresse au chef d'établissement.

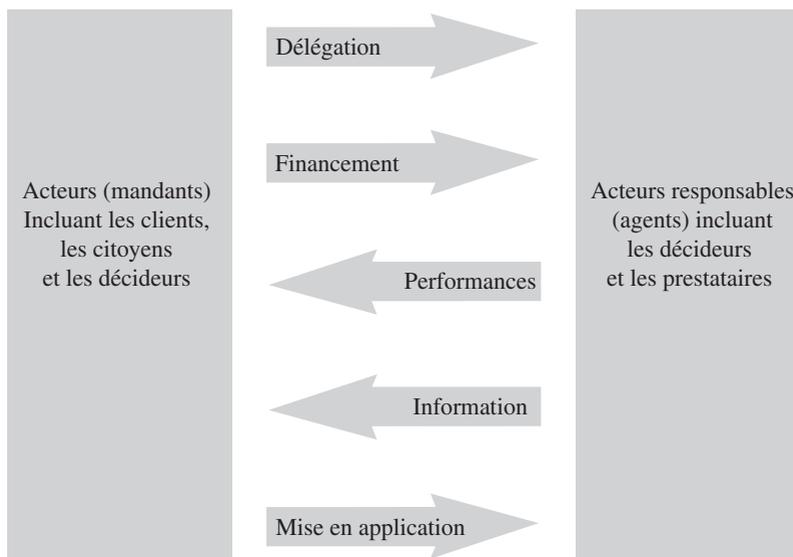
Les *enseignants*. Dans un système éducatif, le corps enseignant effectue l'essentiel du travail et celui-ci constitue la composante principale du processus éducatif. Une ESDP comprend souvent des entretiens avec les enseignants. Dans le spécimen de questionnaire figure une section stipulant qu'il faut procéder au choix de trois enseignants.

Globalement, clients-citoyens, décideurs, organisations prestataires et enseignants au sein de celles-ci constituent l'ensemble des personnes impliquées dans le système d'enseignement public. Ces quatre groupes déterminent les résultats de l'éducation par le biais de leurs actions et interactions. Ils sont à leur tour influencés par les incitations qui se présentent à ces agents. De plus, ces incitations dépendent des relations de responsabilité établies dans le secteur de l'éducation.

## 2. Définition de la responsabilité

La responsabilité, selon la définition qu'en donne *Le rapport sur le développement dans le monde 2004*, est une relation qui présente cinq traits distinctifs : *délégation, financement, performances, information sur les performances et applicabilité* (figure 1.2).

**Figure 1.2 Les cinq traits distinctifs des relations de responsabilité**



Source : Banque mondiale, 2004.

Une des manières d'illustrer la notion de responsabilité (applicable aux biens privés par opposition aux biens publics) consiste à examiner son fonctionnement dans les transactions commerciales de base. Si j'achète une paire de chaussures – autrement dit, si je *délègue* à un vendeur l'acquisition de chaussures pour mon usage et que je le *finance* pour qu'il me procure ces chaussures en le payant –, j'obtiens des *informations sur les performances* en portant ces chaussures pendant un certain temps et en me forgeant une opinion sur leur degré de confort, de résistance, etc. J'exerce le principe d'*applicabilité* lorsque j'ai de nouveau besoin d'une paire de chaussures et que je décide de renouveler ou non la transaction avec ce vendeur. Le *financement* donne au vendeur les moyens nécessaires, et l'*information* et l'*applicabilité* (réunies) lui apportent l'incitation à accomplir la tâche

(*performance*) que je lui ai *déleguée*. Un exemple dans le domaine éducatif peut être celui d'une école privée. Les parents acquittent des frais de scolarité et envoient leurs enfants à l'école – ils *délèguent* l'instruction de leurs enfants à l'école et *financent* celle-ci afin qu'elle endosse cette responsabilité. L'école réalise certaines *performances* en instruisant les enfants. Les parents obtiennent des *informations* en discutant avec ceux-ci pour savoir s'ils sont intéressés par l'école et quelles connaissances ils ont acquises. Les parents *appliquent* ensuite leur décision en maintenant leurs enfants à l'école ou en les en retirant. Toutefois, les choses sont plus complexes dans les écoles publiques.

Le secteur de l'éducation abonde en relations de responsabilité. Ou plutôt, il abonde en relations dans lesquelles des liens de responsabilité sont souhaitables. Les enseignants sont responsables devant les chefs d'établissement, qui sont responsables devant les administrateurs de l'éducation au niveau du district et de la province ; ces administrateurs sont responsables devant les ministères de l'Éducation, qui sont responsables devant les hommes politiques ; et les hommes politiques, eux, sont responsables devant les clients-citoyens. De cette manière assez détournée, la responsabilité parcourt l'ensemble du circuit, depuis les écoles jusqu'au public, et notamment jusqu'aux parents préoccupés par l'éducation de leurs enfants. Un circuit plus court est également envisageable : dans le cas des écoles privées, les enseignants et les directeurs d'école sont directement responsables devant les parents de leurs élèves, et il peut en aller de même, à un degré moindre, dans le cas des écoles publiques, par exemple lorsque les parents participent à la gestion scolaire.

### 3. Les quatre liens dans la chaîne de la responsabilité publique

Les prestations publiques rendent la responsabilité plus complexe. Les différentes relations de responsabilité qui interviennent dans la prestation de services publics ont été présentées antérieurement dans la *figure 1.1*. Dans une transaction marchande, il a été établi qu'une seule relation de

responsabilité, établie entre l'acheteur et le vendeur, suffisait. Dans l'enseignement public, toutefois, quatre catégories d'acteurs ont été identifiés, qui peuvent et devraient entretenir quatre liens de responsabilité entre eux – mais qui peuvent aussi ne pas le faire. Les décideurs devraient être responsables devant les clients-citoyens : cela relève de l'*expression*. Les organisations prestataires devraient être responsables devant les décideurs : cela relève du *contrat*. Les enseignants devraient être responsables devant les organisations prestataires : cela relève de la *gestion*. Et les organisations prestataires et les enseignants devraient être directement responsables devant les clients-citoyens : cela relève du *pouvoir du client*. Pour bien comprendre l'ESDP, il est également important de savoir qu'il existe de nombreuses relations de responsabilité *au sein de* l'organisation prestataire : ainsi, les directeurs d'école sont responsables devant les administrateurs de district de l'éducation, qui sont eux-mêmes responsables devant les administrateurs provinciaux de l'éducation.

Cinq traits caractéristiques sont nécessaires au bon fonctionnement de la relation de responsabilité. Sans *délégation*, aucune relation n'est engagée. Sans *financement*, l'agent ne dispose pas des moyens d'effectuer la tâche déléguée. L'*information sur les performances* et l'*applicabilité* présentent la plus grande difficulté. Si le décideur dispose de l'*applicabilité* mais non de l'*information*, il ne peut pas être crédible quand il menace le prestataire d'une sanction pour insuffisance de performances, car il ne sait pas à quel moment appliquer cette sanction. Étant averti de cette situation, le prestataire n'est pas incité à améliorer ses performances. Si les clients-citoyens possèdent des informations mais ne disposent pas de l'*applicabilité*, ils ne peuvent pas employer la menace de façon crédible, car ils n'ont pas le pouvoir de sanctionner le prestataire – et, encore une fois, celui-ci n'est aucunement incité à améliorer ses performances. Pour créer les quatre relations de responsabilité nécessaires au secteur éducatif – *expression, contrat, gestion et responsabilité* –, chacune d'entre elles doit être caractérisée par *l'ensemble de ces cinq traits*.

Les prestataires sont-ils responsables devant les clients-citoyens (pouvoir du client) ? L'information sur les performances est présente dans la relation de pouvoir du client, car les parents ont probablement une idée précise de ce qui se passe dans les écoles de leurs enfants. Toutefois, le *financement* et l'*applicabilité* feront sans doute défaut. Habituellement, les clients-parents ne rétribuent pas les enseignants, si ce n'est indirectement par leurs impôts, et ils n'ont pas non plus le droit d'engager, de licencier ou de promouvoir les enseignants afin de conforter leurs attentes. La relation de pouvoir du client est particulièrement souhaitable dans les pays en développement, lorsque les systèmes juridique et administratif fonctionnent mal. Une bonne façon pour une ESDP d'obtenir des résultats (*chapitre 5*) est de faire office de source d'information pour le public et la société civile dans les pays où les systèmes juridique et administratif sont déficients (*encadré 1*).

**Encadré 1. Problèmes rencontrés pour assurer la responsabilité grâce aux systèmes de gestion juridique et financière**

Dans la plupart des pays, les organismes gouvernementaux et les institutions juridiques conçoivent et mettent en application la responsabilité publique. Toutefois, le fait de ne compter que sur les seuls systèmes juridique et comptable peut être problématique. Premièrement, le rôle des pouvoirs publics et les services qu'ils dispensent ayant connu une expansion considérable au cours des dernières décennies, il est apparu que les mécanismes conventionnels tels que l'audit et les études juridiques ne sont pas toujours adéquats. La collusion, les lacunes organisationnelles, les abus et l'absence de réactivité aux besoins des citoyens dans les agences et unités publiques ne sont pas faciles à déceler et à rectifier, même avec l'aide de la meilleure supervision.

Deuxièmement, les processus et systèmes juridiques visant à contrôler la mauvaise gestion du secteur public s'appuient sur l'existence d'une machine judiciaire objective et bienveillante (juges, personnel de justice et police) susceptible d'enquêter et de faire appliquer les règles existantes. Dans de nombreux pays, notamment ceux qui sont minés par une corruption systémique, ce mécanisme judiciaire n'existe pas. La gestion financière souffre d'une dépendance semblable à un cadre institutionnel crédible. Un système financier crédible s'appuie sur le bon fonctionnement du mécanisme de mise en application et sur la capacité de déléguer les contrôles à des vérificateurs dignes de confiance.

Troisièmement, si les systèmes financiers et judiciaires dotés d'un bon fonctionnement réduisent les cas flagrants de mauvaise gestion (comme le détournement des fonds publics), les règles et les systèmes comptables n'exercent qu'une contrainte partielle sur le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires et des salariés du secteur public. La complexité de la tâche effectuée par une unité typique du secteur public et l'avantage qu'elle possède sur ses clients en matière d'information empêchent toute conception de mesures juridiques et comptables visant à remédier aux carences de toutes sortes – ou la rendent extrêmement coûteuse. Ainsi, des mesures moins évidentes de la mauvaise gestion (comme l'absentéisme, les priorités budgétaires qui favorisent le personnel au lieu des usagers, certaines procédures de passation des marchés, des considérations politiques implicites) ne sont généralement pas appréhendées.

Quatrièmement, les rapports d'audit et les procédures juridiques sont souvent difficiles à interpréter pour les profanes, et les rapports passent donc souvent inaperçus, à moins que l'organisme qui a commandé l'audit (par exemple, une administration locale) n'agisse en fonction des résultats obtenus. Le problème est rendu plus complexe par le fait que, dans de nombreux pays, il s'écoule un laps de temps considérable entre le moment où l'audit est réalisé et celui où le rapport est publié. En fait, quand le moment est venu d'évaluer les résultats réels, nombre de responsables ont déjà changé de fonction.

Enfin, de nombreux pays sont tout simplement privés d'un système juridique ou d'audit indépendant et fonctionnel au niveau local, alors que c'est à ce niveau que l'essentiel des prestations de services est réalisé.

Dans ces conditions, le « pouvoir du client » ou les mesures visant à autonomiser les parents en leur apportant l'information nécessaire pour contrôler les performances scolaires ou participer à la gestion des écoles peuvent constituer des moyens de substitution pour améliorer la prestation de services dans le domaine de l'éducation.

## Encadré 2. La relation de pouvoir du client

<b>Délégation</b>	Les parents confient aux enseignants et au système scolaire le soin d'assurer l'éducation de leurs enfants.
<b>Financement</b>	Les parents financent les écoles indirectement par leurs impôts et directement par les frais de scolarité et autres dépenses privées supplémentaires. Toutefois, ce lien est probablement un maillon faible dans la relation de responsabilité.
<b>Performances</b>	L'organisation prestataire crée des installations adéquates et fournit les matériels didactiques. Les enseignants se présentent à l'école, dispensent leurs cours, notent les élèves et ainsi de suite.
<b>Information sur les performances</b>	Les parents et les élèves sont les mieux placés pour juger si les enseignants et les systèmes scolaires font correctement leur travail. Toutefois, le degré de communication entre les élèves (qui sont les témoins directs des performances des enseignants) et les parents (qui ont le pouvoir d'agir à ce sujet) est variable. De plus, les parents et les élèves ne savent pas toujours quels aspects de l'éducation se révéleront les plus utiles plus tard.
<b>Applicabilité</b>	Comme dans le cas du financement, ce lien est probablement un maillon faible dans la relation de pouvoir du client, car les politiques sont souvent fixées du sommet vers la base, les écoles et les enseignants répondant aux autorités supérieures plutôt qu'aux clients. Une association parents-enseignants active ou un conseil de gestion impliquant les parents peut renforcer cet aspect de la relation de pouvoir du client.
<b>L'aide que peut offrir une ESDP</b>	Si les résultats d'une ESDP sont rendus publics, ils peuvent constituer un puissant stimulant pour la société civile. La divulgation du gaspillage et des abus peut inciter les parents à s'efforcer de responsabiliser les écoles.

L'expression, le contrat et la gestion constituent une chaîne de responsabilité — le « circuit long » de la *figure 1.1* — qui relie les

clients-citoyens aux enseignants par le chemin le plus long. Comme toutes les chaînes, celle-ci n'est pas plus solide que son maillon le plus faible. À chaque maillon, une défaillance peut apparaître – que ce soit au niveau de l'expression, du contrat ou de la gestion –, qui peut conduire à une défaillance des services.

Comment les prestataires de première ligne sont-ils responsables devant les organisations prestataires (gestion) ? À la différence des parents, ces dernières paient les enseignants et ont le pouvoir théorique d'engager, de licencier, de promouvoir, d'accorder des augmentations, etc. Toutefois, si les enseignants sont payés et si les postes d'enseignants sont créés par le gouvernement central plutôt que par les écoles, le lien financier se trouve affaibli. Il est souvent difficile de licencier un enseignant à cause de ses mauvais résultats, voire même de son absentéisme (applicabilité). L'information pose également un problème. Même si un membre de l'organisation prestataire, comme le chef d'établissement, sait qu'un enseignant est performant ou non, les personnes qui détiennent l'information et celles qui sont autorisées à embaucher et à licencier peuvent ne pas être les mêmes.

Les organisations prestataires sont-elles responsables devant les décideurs (contrat) ? Et les décideurs sont-ils responsables devant le public (expression, voir *encadré 3*) ? Les décideurs, qui canalisent le *financement* vers les organisations prestataires, ont en théorie le droit de les réformer ou de les refondre s'ils sont insatisfaits de leurs performances. Dans la pratique, le poids politique des syndicats d'enseignants peut rendre ce type d'intervention difficile. Toutefois, même si les politiques sont prêts à remettre en question les droits acquis pour le bien-être de la génération montante, ils peuvent n'avoir qu'une vague idée du bon ou du mauvais fonctionnement du système ou de ce qu'il faudrait faire pour l'améliorer.

### Encadré 3. Les relations sur le plan du contrat et de la gestion

	<b>Contrat</b>	<b>Gestion</b>
<b>Délégation</b>	Les décideurs fixent les grandes lignes de la politique générale, puis autorisent les organisations prestataires à les mettre à exécution.	Les organisations prestataires engagent des enseignants pour dispenser les cours, établir les états de présence, administrer le programme d'études et évaluer les résultats des élèves.
<b>Financement</b>	Si les régimes diffèrent, l'essentiel du financement scolaire est généralement alloué au centre et acheminé via la hiérarchie aux écoles.	Les enseignants peuvent être rétribués par les écoles ou bien recevoir directement leurs salaires du centre ; l'école peut cependant verser des primes, des allocations de logement etc.
<b>Performances</b>	Une organisation prestataire doit exécuter les tâches de manière efficace et honnête.	La gestion cherche (il faut le souhaiter) à susciter un enseignement assidu et de haute qualité.
<b>Information sur les performances</b>	Trop souvent, les décideurs ne sont guère informés sur ce qu'il advient des fonds après leur versement (l'ESDP est utile à cet égard).	Les chefs d'établissement et autres administrateurs de l'éducation doivent déployer des efforts pour déterminer si l'enseignement est satisfaisant ou non.
<b>Applicabilité</b>	En théorie, les décideurs ont le pouvoir de remplacer le personnel et de remanier la structure des organisations prestataires. Dans la pratique, ils peuvent se heurter à une résistance sérieuse à cause des droits acquis.	Le pouvoir de licencier les enseignants dont les performances sont médiocres et insuffisantes est utile aux administrateurs qui souhaitent assurer un niveau élevé de performances dans leurs écoles. Toutefois, ils ne jouissent pas toujours d'une telle autorité.

<b>L'aide que peut offrir une ESDP</b>	L'ESDP peut fournir aux décideurs une information de qualité très supérieure sur la destination des fonds.	Le licenciement d'un enseignant, outre qu'il est difficile sur le plan affectif, se heurte souvent à des difficultés légales liées à la garantie de l'emploi. L'ESDP peut faire la lumière sur les performances des enseignants et sur les obstacles à une bonne gestion, comme la médiocrité de la direction ou une sécurité de l'emploi excessive.
--	--	---

#### 4. Responsabilité et politique générale

L'échec d'une relation de responsabilité ne conduit pas nécessairement à l'échec des services. Des fonctionnaires mal rémunérés ou contrôlés à mauvais escient peuvent cependant se montrer performants s'ils sont motivés par leur sens du devoir ou par la récompense intrinsèque du travail bien fait. Pourtant, même les fonctionnaires les plus dévoués risquent de se démoraliser devant des collègues qui refusent impunément de s'impliquer dans leur travail ou des supérieurs corrompus qui s'attribuent le mérite de leurs efforts. Bien que les facteurs culturels et historiques exercent une influence certaine sur les résultats de l'éducation, les décideurs ont une influence faible ou nulle sur ces variables. En outre, sans responsabilité, l'augmentation des fonds destinés à l'éducation peut être vouée à l'inefficacité : ils viendront étoffer les salaires ou seront détournés à d'autres usages et n'auront pas d'effet sur l'amélioration des performances.

Des problèmes tels que la déperdition de fonds et l'absentéisme peuvent résulter d'une défaillance dans n'importe laquelle des relations clés de responsabilité. Les fonds publics peuvent être captés pour financer des mécanismes politiques, les bénéficiaires peuvent être maintenus dans

l'ignorance de leurs droits, ou encore il peut n'y avoir ni incitations ni contrôles pour assurer la présence des enseignants dans leurs classes. L'ESDP et l'EQPS sont des outils destinés à générer des informations nouvelles, notamment sur le financement et sur l'ensemble du système de responsabilité.

## *Section I*

# Méthode et approche

Un gouvernement qui souhaite créer le sens de la responsabilité dans le secteur éducatif a besoin d'information. Cette section explique comment s'effectue une enquête de suivi des dépenses publiques et comment elle peut aider à fournir cette information aux décideurs. Le *chapitre 2* décrit l'ESDP, en illustrant ses caractéristiques essentielles et montre les effets qu'elle peut avoir à l'aide d'exemples d'ESDP conduites dans un certain nombre de pays. Le *chapitre 3* décrit les enquêtes scolaires à objectifs multiples, y compris les EQPS, qui intègrent souvent le suivi des dépenses publiques. Le *chapitre 4* analyse la procédure de l'ESDP en détail et explique le modèle de questionnaire présenté dans l'*annexe 1*.

## *Chapitre 2*

# Enquêtes de suivi des dépenses publiques dans l'éducation

Les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) effectuent un suivi des flux de ressources à travers diverses strates administratives afin de déterminer quelle part des ressources publiques initialement allouées (humaines, financières, en nature) parviennent à chaque niveau. Cet outil est conçu pour remédier au fait que les décideurs au niveau central s'appuient sur des informations provenant de données et de registres officiels souvent inadéquats. Une ESDP est une méthode utile pour localiser et quantifier les détournements politiques et bureaucratiques, la déperdition de fonds et les problèmes de déploiement des ressources humaines et des ressources en nature (personnel ou manuels). Plus généralement, elle permet d'observer comment le système cible le financement aux différents niveaux. L'information que fournit l'ESDP sur la corruption a suscité un vif intérêt car, jusqu'ici, les données quantitatives dans ce domaine avaient été difficiles à obtenir.

L'ESDP collecte des données à plusieurs niveaux, en provenance des prestataires de première ligne (écoles et enseignants), de l'administration locale (politiques et fonctionnaires) et du gouvernement central (données financières et autres). En comparant ces sources, l'équipe chargée de l'enquête peut « suivre » le flux des fonds et celui des autres ressources à travers la hiérarchie, du centre à l'école, pour déterminer où les fonds sont absorbés et éventuellement où ils s'égarer.

L'ESDP reconnaît explicitement qu'un agent peut se trouver fortement incité à présenter des rapports incorrects. Ces incitations viennent du fait que l'information fournie par une école, par exemple, détermine partiellement le montant de l'aide publique à laquelle elle a droit. Dans les cas où les ressources, y compris le temps du personnel, sont utilisées au profit de la

corruption ou de l'absentéisme, il est fort probable que l'agent impliqué dans l'activité ne dira pas la vérité dans son rapport. De même, les droits officiellement perçus ne peuvent permettre d'appréhender que partiellement ce que l'enquête cherche à apprécier (comme le coût des services pour les usagers). L'ESDP traite ces problèmes de données en (i) utilisant une stratégie de collecte de données à angles multiples (une combinaison d'informations provenant de sources différentes), et (ii) en examinant minutieusement quelles sources et quels enquêtés sont incités à établir des rapports incorrects et en identifiant les sources de données qui sont les moins affectées par ces incitations. Cette stratégie de collecte de données sert à la validation croisée de l'information obtenue séparément de chaque source.

L'ESDP nous permet d'observer les résultats et les actions des prestataires de services, apportant ainsi aux décideurs et aux bénéficiaires de nouvelles informations sur la transformation complexe des budgets publics en services. Une fois adaptés aux situations spécifiques, ces outils peuvent aider à identifier les incitations et à faire la lumière sur les interactions auxquelles donnent lieu ces incitations. Ils peuvent aussi éclairer l'économie politique, par exemple l'influence des groupes d'intérêt sur la nature des dépenses. Le caractère novateur de l'approche de l'ESDP ne réside pas tant dans l'élaboration de nouvelles méthodes d'analyse en soi que dans l'application de méthodes éprouvées (micro-enquêtes) aux prestataires de services et aux pouvoirs publics, alors qu'il fallait précédemment recourir aux données administratives.

L'objectif initial de l'ESDP menée en Ouganda en 1996 se limitait au diagnostic. La question posée était la suivante : Pourquoi la scolarisation dans le primaire stagnait-elle alors que le financement public alloué à ce secteur avait triplé ? L'hypothèse était que le financement n'était pas parvenu aux écoles. En d'autres termes, l'ESDP cherchait à mesurer la déperdition affectant le financement scolaire. Le *chapitre 2* décrit l'expérience de l'utilisation de l'ESDP comme outil de diagnostic. Les *chapitres 3* et *4* traitent de l'ESDP en tant qu'outil analytique fournissant des données quantitatives pour une étude plus détaillée, et enfin en tant qu'outil d'évaluation d'impact.

## 1. ESDP, outil de diagnostic

Une enquête de diagnostic cherche à vérifier des faits concrets et à identifier les problèmes de base, sans explorer nécessairement les raisons pour lesquelles ils surviennent ou la manière dont ils peuvent être résolus. Les ESDP ont diagnostiqué deux problèmes courants : la déperdition des fonds (généralement des fonds non salariaux) et l'absentéisme des prestataires. L'étude de chaque problème implique de collecter une quantité suffisante de données au sein d'un échantillon bien conçu. Toutefois, l'utilisation qui est faite de ces données est simple et peut se limiter, par exemple, à un calcul de pourcentages (de la déperdition des fonds ou des enseignants manquants). Généralement, les fonds non salariaux semblent plus sujets à la déperdition que les fonds salariaux, car les enseignants connaissent leurs salaires et sont incités à s'assurer qu'ils les perçoivent. Toutefois, les fonds salariaux peuvent faire l'objet d'autres abus, tels que l'existence de « salariés fantômes », autrement dit de personnes qui reçoivent un salaire sans être des enseignants.

### *Dépenses non salariales*

La première enquête sur les écoles en Ouganda fournit un tableau sombre du financement public en première ligne, comme indiqué dans le *chapitre 1* (voir le *chapitre 5* pour plus de détails). À la suite de celle-ci, plusieurs autres pays ont mis en œuvre des ESDP dans les domaines de l'éducation et des soins de santé. Pour l'enseignement primaire, ces études portaient sur le Ghana, Madagascar, le Pérou, la Tanzanie et la Zambie. Il est apparu que, dans tous les cas, la déperdition de fonds non salariaux – définie comme étant la part des ressources destinée aux services de première ligne mais non reçue par eux – constituait un problème majeur (*tableau 2.1*).

**Tableau 2.1 Captation de fonds non salariaux dans l'enseignement primaire : données recueillies par des ESDP**

Pays	Année	Programme de dépenses	Taille de l'échantillon	Captation
Ghana	1998	Dépenses non salariales consacrées à l'enseignement primaire (programmes multiples)	126	49
Ouganda	1995	Allocation scolaire par élève	250	78
Pérou	2001	Équipements collectifs	100	30
Tanzanie	1998	Dépenses non salariales consacrées à l'enseignement primaire (programmes multiples)	45	57
Zambie	2001	Allocation scolaire fixe	182	10
Zambie	2001	Programme d'allocations non salariales discrétionnaires	182	76

Note : La taille de l'échantillon est le nombre d'écoles enquêtées. La captation correspond à la part (en pourcentage) des fonds prévus qui ne parviennent pas aux écoles (moyenne).

Sources : Ye et Canagarajah, 2002, pour le Ghana ; Reinikka et Svensson, 2001, pour l'Ouganda ; Instituto Apoyo et Banque mondiale, 2002, pour le Pérou ; Price Waterhouse Coopers, 1999, pour la Tanzanie ; Das *et al.*, 2004, pour la Zambie.

L'ESDP menée en Tanzanie s'est efforcée de suivre l'ensemble des flux non salariaux vers les écoles primaires. Comme il ne s'agissait que d'établir un diagnostic, l'échantillon était relativement réduit (45 écoles) et couvrait 3 districts sur 115. Les écoles avaient droit à des fonds alloués au titre de trois programmes de dépenses différents. Comme dans le cas de l'Ouganda, les fonds provenant de ces programmes étaient acheminés aux écoles par le biais des administrations de district. Les fonds étaient distribués à la discrétion des administrateurs. Les écoles savaient généralement qu'elles avaient droit à certains financements, mais comme les ressources qui leur parvenaient étaient pour l'essentiel en nature sans aucune indication de valeur monétaire, les communautés scolaires connaissaient rarement la valeur de l'appui en nature qu'elles recevaient ou ce à quoi elles avaient droit exactement. Comme l'indique le *tableau 2.1*, l'ESDP de la Tanzanie a permis de constater qu'en

1998, une moyenne de 57 % de l'ensemble des fonds non salariaux destinés aux écoles ne leur sont jamais parvenus.

Selon l'ESDP de la Zambie – et contrairement à ce qui avait été observé en Ouganda au milieu des années 1990 –, il est apparu que les allocations scolaires fixes avaient atteint les bénéficiaires prévus : plus de 90 % de l'ensemble des écoles avaient reçu leurs allocations non salariales régulières et 95 % des enseignants avaient touché leurs salaires (Das *et al.*, 2004). Toutefois, ce financement ne représentait que 30 % de l'ensemble du financement. Dans le cas des allocations discrétionnaires (70 % du total des dépenses), les résultats cessaient d'être positifs : moins de 20 % des écoles recevaient *un quelconque financement* de sources discrétionnaires. Le reste était dépensé aux niveaux de la province et du district. De même, dans le cas des indemnités pour les heures supplémentaires (qui devaient être comptabilisées chaque trimestre) ou d'autres indemnités discrétionnaires, 50 % de ces sommes étaient en retard de paiement de six mois ou plus.

L'ESDP du Ghana a suivi le flux de toutes les dépenses non salariales vers les écoles primaires (voir Ye et Canagarajah, 2002). Au total, 126 écoles choisies de manière aléatoire ont fait l'objet d'une enquête dans 40 des 110 districts. À la différence des autres ESDP, l'information collectée dans les écoles s'est fondée sur des données enregistrées, au lieu d'être obtenue à partir de registres ou de comptabilités scolaires, ce qui rend les données sensiblement plus redondantes et moins fiables. Au Ghana, tout comme en Ouganda, les fonds destinés à l'éducation passent par des bureaux de district. L'essentiel des ressources qui parviennent aux écoles étant en nature, les écoles connaissent mal la valeur monétaire de ce qu'elles ont réellement reçu. En moyenne, l'ESDP du Ghana a conclu à la captation de 49 % des fonds non salariaux.

L'ESDP du Pérou a examiné l'utilisation des fonds destinés aux équipements collectifs et a permis de constater que 30 % des allocations étaient utilisés à d'autres fins (voir le *chapitre 5, section 2* pour un examen plus approfondi de l'enquête sur le Pérou).

## ***Salaires***

Quelques études quantifient également la part des travailleurs fantômes inscrits sur les états de paie, c'est-à-dire des enseignants ou des agents sanitaires qui continuent de recevoir un salaire mais qui ne travaillent plus dans le service public, ou qui ont été inscrits sur les états de paie sans avoir jamais été en service. Au Honduras, par exemple, 5 % d'enseignants fantômes apparaissent sur les états de paie ; dans le domaine des soins de santé, ce pourcentage s'élevait à 8,3 % pour les médecins généralistes en 2000 (*tableau 2.2*).

**Tableau 2.2 Travailleurs fantômes inscrits sur les états de paie (en pourcentage)**

Pays	Travailleurs fantômes	
	Éducation	Santé
Honduras 2000	5,0	8,3
Ouganda 1993	20,0	–

– Non disponible.

Sources : Banque mondiale, 2001, pour le Honduras ; Reinikka, 2001, pour l'Ouganda.

Globalement, les ESDP effectuées en Afrique ont conclu à une déperdition de fonds non salariaux sur une très grande échelle. Les administrateurs et politiques locaux peuvent mettre à profit le déficit d'information en réduisant les décaissements ou en limitant les dépenses non salariales pour les écoles, ce type d'action n'étant pas de nature à attirer l'attention politique. Par contraste, le fait de ne pas payer les enseignants passerait moins inaperçu, car ces derniers savent ce qui leur est dû – ce qui n'est pas surprenant. Par conséquent, les salaires et les indemnités sont affectés par la déperdition dans une mesure beaucoup plus limitée.

## ***Maillons faibles et blocages***

Étant donné que la disponibilité des livres et d'autres matériels didactiques est essentielle pour améliorer la qualité de la scolarité, le fait que 78 % (Ouganda) à 49 % (Ghana) du financement de ces intrants n'atteignent jamais les écoles fait de la déperdition une préoccupation politique majeure dans le

secteur de l'éducation. L'ESDP de l'Ouganda montre qu'au lieu d'instaurer des réformes plus générales du secteur public, il peut être plus efficace de cibler des réformes et des interventions sur certains problèmes spécifiques. Ainsi, l'ESDP de 1996 a montré que les dépenses non salariales sont beaucoup plus exposées à la déperdition que les dépenses salariales. Les enquêtes démontrent également que la déperdition survient à un niveau particulier au sein de l'administration (habituellement le niveau du gouvernement local en Ouganda, en Tanzanie et en Zambie). Dans les pays concernés, l'identification des secteurs à problèmes a frayé le chemin à des interventions spécifiques et ciblées. Un enseignement général peut en être tiré : pour maîtriser la déperdition, il est nécessaire de discerner les maillons faibles du système de responsabilité et de concentrer les réformes sur ces derniers. En tant qu'outil de diagnostic, l'ESDP peut y contribuer.

## 2. ESDP, outil analytique

Les enquêtes de diagnostic peuvent identifier les problèmes mais, pour y répondre, il importe également de comprendre leurs *causes* afin de pouvoir agir sur ces facteurs. L'analyse peut avoir pour point de départ, par exemple, l'observation selon laquelle la captation de fonds varie entre les écoles, et éventuellement entre les districts et les régions, ou encore les différences importantes dans l'assiduité des enseignants. La tâche qui incombe aux analystes consiste à déterminer pourquoi certaines écoles sont plus affectées que d'autres par la déperdition, ou pourquoi certains enseignants sont régulièrement présents alors que d'autres semblent être invisibles. Les analystes recherchent les divers facteurs corrélés avec la variable étudiée, formulent des hypothèses et les mettent à l'épreuve, tentant ainsi de discerner les relations causales en jeu. La découverte des causes suggère souvent l'intervention politique appropriée.

L'Ouganda servira d'exemple. Un aspect frappant des indications issues des données de l'ESDP menée dans ce pays est que, si une majorité d'écoles n'a pas reçu de financement (pour une année donnée), la déperdition n'en variait pas moins considérablement d'une école à l'autre. Reinikka et Svensson

(2001, 2004a) ont utilisé l'analyse statistique pour expliquer pourquoi certaines écoles recevaient davantage de fonds que d'autres. Ils ont constaté que les flux – et la déperdition – des ressources dépendaient des caractéristiques des écoles, lesquelles influençaient leur capacité de négociation avec les autres secteurs de l'administration. Les écoles des communautés les plus aisées présentent un taux de déperdition plus bas. Les écoles les plus importantes semblent recevoir une part plus grande des fonds publics par élève qui leur sont destinés, alors que les écoles qui ont une proportion plus élevée d'enseignants non qualifiés subissent une déperdition plus importante. Ces caractéristiques scolaires ont un impact quantitatif considérable sur le taux de déperdition. Une augmentation de 10 % du revenu des ménages augmente de trois points de pourcentage le montant du financement public qui parvient à l'école.

Le montant des dépenses non salariales est versé par l'administration centrale à l'administration locale (districts). Le district est censé transmettre ces allocations aux écoles. Toutefois, les administrateurs de district ont un pouvoir discrétionnaire sur ces fonds, car ils sont seuls à connaître le montant des transferts mensuels effectués au bénéfice du district (montant qui varie fréquemment en fonction des impératifs budgétaires au niveau national). En principe, une école peut obtenir des informations sur les versements de l'allocation par élève. Toutefois, dans la pratique, les contacts avec le pouvoir central sont coûteux. Et même si l'école décide de payer pour obtenir l'information nécessaire, il lui est également coûteux de se faire entendre (Hirschman, 1970). En fait, il faut syndiquer les parents et les enseignants et déposer une plainte auprès des hautes autorités. Les écoles les plus aptes à jouer ce jeu sont celles dont la taille est importante (ce qui atténue les coûts de l'information et du lobbying), dont les enseignants sont qualifiés (donc mieux informés) et dont les parents d'élèves ont des revenus élevés (et sont donc plus aptes au lobbying).

Un examen des écoles qui ont réussi à revendiquer les fonds auxquels elles avaient droit a indiqué aux chercheurs que les facteurs qui affectent l'ampleur de la déperdition (tels que l'accès à l'information, les revenus des

APE et la qualité des dirigeants) ont aussi une incidence sur l'aptitude de l'école à exprimer ses revendications sur ces fonds. Cela donne à penser que si les écoles étaient mieux informées, il leur serait plus facile de revendiquer les fonds auxquels elles ont droit. Cette conclusion suggère une intervention de politique générale : si les écoles ne font pas pression pour obtenir leur argent parce que l'information concernant leurs droits est difficile à obtenir et que les suites données aux plaintes sont incertaines, la solution consiste à rendre l'information aisément disponible et à faire savoir que les pouvoirs publics sont prêts à recevoir les plaintes et à y répondre. C'est ce qu'a fait le gouvernement, comme l'indique la section du *chapitre 5* consacrée à l'Ouganda. L'enseignement général qui en résulte est que l'ESDP, utilisée comme outil analytique, peut éclairer les raisons des défaillances dans la prestation de services. Ces raisons peuvent ensuite suggérer la forme que revêtiront les interventions réussies. En outre, l'analyse commencera généralement par donner une explication des différences dans les variables considérées (telles que la captation de fonds publics).

### 3. Utilisation de l'ESDP pour l'évaluation d'impact

Une troisième raison de mener une ESDP est la possibilité d'examiner l'impact d'une intervention de politique générale qui a déjà eu lieu. C'est après une ESDP antérieure qu'il est particulièrement indiqué d'utiliser l'ESDP à des fins d'évaluation d'impact, ce qui permet de comparer les résultats. En Ouganda, une ESDP a ainsi été menée en 2001 afin de comparer l'« avant » et l'« après » pour apprécier l'impact de la campagne d'information. L'ESDP a visité en 2001 les mêmes écoles qui avaient participé à l'enquête de 1996.

En premier lieu, la nouvelle enquête a permis de constater qu'il y avait eu une amélioration considérable. La déperdition était tombée de 78 à 18 %. Toutefois, cela ne permettait d'attribuer cette réduction à la campagne d'information ; elle pouvait être due à d'autres raisons. Aussi, afin de vérifier l'effet de la campagne en soi, les analystes ont inclus dans le questionnaire des questions relatives à l'accès des écoles aux sources d'information,

notamment à la presse. Les analystes ont vérifié les effets d'un large éventail de facteurs spécifiques à chaque école (comme le revenu des ménages, le niveau d'instruction des enseignants, la taille des écoles et le degré de supervision) et ont pris en compte le fait que le personnel du district ne savait pas nécessairement si les écoles disposaient de journaux ou non. L'étude donne à penser que la campagne d'information est responsable des trois quarts de l'amélioration (Reinikka et Svensson, 2004*b*).

Si son impact sur la déperdition de fonds publics n'a pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse, l'ESDP menée en Tanzanie a donné lieu à des innovations en matière d'information semblables à celles qui sont intervenues en Ouganda, notamment une campagne de presse et une information régulière sur les transferts à l'intention des parlementaires. Il semble que ces mesures aient eu des effets bénéfiques analogues sur la captation au niveau local.

## *Chapitre 3*

# Enquêtes scolaires à objectifs multiples

Les enquêtes scolaires à objectifs multiples sont de plus en plus utilisées pour examiner l'efficacité des dépenses publiques pour l'éducation, les incitations et les différentes dimensions de la prestation de services en première ligne. L'enquête quantitative sur la prestation de services (EQPS) est une variante de ces enquêtes sur les prestataires qui mettent fortement l'accent sur les données quantitatives systématiques. Elle peut être appliquée aux prestataires publics et privés à but lucratif et non lucratif. Elle collecte des données sur le financement, les intrants, le contrôle, les résultats, la fixation des prix, la qualité, etc. Le prestataire de services de première ligne, par exemple l'école, est généralement la principale unité d'observation d'une EQPS, tout comme le sont l'entreprise dans les enquêtes sur les entreprises et le ménage dans les enquêtes sur les ménages. Une EQPS exige des efforts, des coûts et un temps considérables par comparaison avec d'autres formes d'enquête, et notamment les enquêtes de perception.

Dans l'enseignement primaire et dans les soins de santé, la prestation de services dépend généralement de la présence effective du prestataire dans la classe ou dans le centre de santé. Pourtant, des données circonstancielles et certaines études approfondies donnent à penser que les enseignants et les agents sanitaires des pays en développement sont très souvent absents de leurs postes.

Le Honduras a eu recours à une combinaison ESDP-EQPS pour diagnostiquer les risques moraux concernant le personnel enseignant et sanitaire de première ligne (Banque mondiale, 2001). L'étude a démontré que, même quand les salaires et les fonds non salariaux parviennent aux prestataires de première ligne, certains comportements et incitations du personnel du service public ont un effet défavorable sur la prestation de

services, notamment l'absentéisme et la captation d'emplois par les salariés. La migration des postes de travail (due à leur captation par les salariés) a été considérée comme un problème majeur. Au Honduras, le système de dotation en personnel attribue les postes au ministère central, et non à des établissements considérés séparément. Le ministère central ayant un pouvoir discrétionnaire sur la répartition géographique des postes, les membres du personnel scolaire (ou médical) se trouvent incités à faire pression pour que leurs postes soient transférés dans des sites plus attractifs, le plus souvent les zones urbaines. Cela implique que les postes migrent des zones rurales et du niveau primaire vers les villes et vers des niveaux supérieurs de soins de santé ou de scolarité, ce qui est contraire à l'efficience comme à l'équité.

L'ESDP-EQPS a cherché à quantifier l'écart existant entre les affectations en personnel budgétaires et les affectations réelles, et à déterminer le degré d'assiduité professionnelle. Elle a utilisé les sources d'information de l'administration centrale et un échantillon représentatif au niveau national des services de première ligne dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Les états de paie de l'administration centrale indiquaient le lieu de travail de chaque salarié. L'unité d'observation a été aussi bien le service opérationnel et administratif que les membres du personnel et a englobé les deux secteurs concernés à tous les niveaux, depuis le ministère jusqu'au service sur le terrain.

Il est intéressant de comparer l'éducation et la santé. Dans le domaine de la santé, l'étude a conclu au caractère générique de l'absentéisme, avec un taux moyen de présence de 73 % pour l'ensemble des catégories de personnel (*tableau 3.1*) ; 39 % des absences n'avaient aucune justification légitime (comme un congé maladie, des vacances ou la récupération d'heures supplémentaires). Elles représentaient 10 % du temps de travail total du personnel. Les emplois multiples étaient fréquents, notamment chez les médecins généralistes et spécialistes ; 54 % des médecins spécialistes avaient au moins deux emplois, dont 60 % dans un secteur connexe ; 5 % des membres du personnel soumis à l'enquête avaient migré vers des postes autres que celui auquel ils étaient affectés dans la base de données centrale, et 40 %

avaient déménagé depuis leur première affectation. C'est chez les médecins généralistes que l'on observait les pourcentages de migrants les plus élevés. La migration se produisait toujours en direction d'institutions de niveau supérieur, avec toutefois quelques cas de migration latérale. On a constaté que la migration était le reflet d'une combinaison de captation par les salariés et d'absence de flexibilité budgétaire.

**Tableau 3.1 Taux d'absentéisme chez les enseignants et les agents sanitaires du secteur public (en pourcentage)**

Pays	Écoles primaires	Services de santé primaires
Bangladesh 2001	–	35
Équateur 2002	16	–
Honduras 2000	14	27
Inde* 2002	25	43
Indonésie 2002	18	42
Ouganda 2002	26	35
Papouasie-Nouvelle-Guinée 2001	15	19
Pérou 2002	13	26
Zambie 2002	17	–

– Non disponible.

\* Moyenne pour 19 États.

Sources : Chaudhury et Hammer, 2003, pour le Bangladesh ; Chaudhury *et al.*, 2003, pour l'Équateur, l'Inde, le Pérou et l'Ouganda ; Banque mondiale, 2001, pour le Honduras ; Habyarimana *et al.*, 2003, pour la Zambie.

Dans le secteur de l'éducation, c'est parmi le personnel non enseignant et les enseignants du secondaire que les taux de migration du personnel étaient les plus élevés. Les emplois multiples étaient deux fois plus fréquents que dans le secteur de la santé ; 23 % de l'ensemble des enseignants occupaient au moins deux emplois. Enfin, 40 % des travailleurs du secteur de l'éducation occupaient des emplois administratifs, ce qui semble indiquer une préférence pour l'emploi dans des services autres que ceux de première ligne ou une création d'emplois délibérée de la part de l'administration centrale.

En 2003, la Banque mondiale, en collaboration avec des organisations partenaires, a mené une enquête coordonnée sur des milliers d'écoles primaires et de centres de santé primaires dans huit pays : le Bangladesh, l'Équateur, l'Inde, l'Indonésie, l'Ouganda, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pérou et la Zambie (voir les résultats dans le *tableau 3.1*). Un de ses objectifs majeurs consistait à obtenir des estimations correctes de l'ampleur de l'absentéisme des prestataires. Pour cela, l'équipe du projet a effectué des visites surprises dans ces services et enregistré, dans le cadre d'une enquête par sondage, la présence du personnel aux postes auxquels il était affecté. Une analyse préliminaire des données révèle des taux d'absence allant de 13 % chez les enseignants du Pérou à 58 % dans le personnel médical des États de l'Assam et du Bihar en Inde.

L'EQPS est encore un outil récent, mais sur le plan de l'obtention d'informations nouvelles et pertinentes, les résultats des premières enquêtes sont encourageants. Certaines initiatives – dont les résultats n'ont pas encore été publiés – sont en cours pour utiliser l'EQPS afin de mesurer d'autres aspects de la corruption et des insuffisances des prestataires de services, parmi lesquels la déperdition de médicaments, le gaspillage et le caractère informel de la rétribution des services. Il est également important de noter que l'EQPS peut permettre d'évaluer, outre la corruption, de nombreux autres aspects de la prestation de services.

## Chapitre 4

# Comment mener une ESDP-EQPS

Comme d'autres enquêtes au niveau micro, l'ESDP et l'EQPS exigent d'être soigneusement conçues et mises en œuvre. Il est essentiel qu'au moins quelques membres de l'équipe d'enquête possèdent une expérience antérieure de ce type d'activité. L'attrait intuitif exercé par l'ESDP et l'EQPS peut donner une fausse impression de la complexité inhérente à leur planification et à leur mise en œuvre<sup>3</sup>. Cette section décrit les étapes nécessaires à la réussite de leur conception et de leur mise en œuvre, en s'appuyant sur l'expérience des enquêtes menées en Ouganda, au Pérou et en Zambie<sup>4</sup>.

### 1. Préparation à l'enquête par des consultations

Au cours de la phase initiale, l'équipe d'enquête doit consulter les parties prenantes dans le pays, parmi lesquelles les agences gouvernementales (ministère des Finances, ministères sectoriels et administration locale), les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile. Les objectifs suivants doivent être réalisés dans le contexte de larges consultations.

- 
3. On trouvera des informations sur la conception de l'enquête, l'échantillonnage, la mise en œuvre et les coûts, ainsi que des modèles des questionnaires, à l'adresse : [www.publicspending.org](http://www.publicspending.org) (outils).
  4. Les ESDP – « enquêtes de suivi des dépenses publiques » – et EQPS – « enquêtes quantitatives sur la prestation de services » – ont été élaborées comme des outils distincts. Toutefois, la distinction impliquée par ces appellations est devenue moins claire, car il existe de nombreuses zones de recoupement entre ces deux outils. La plupart des démarches sont communes aux deux enquêtes, étant donné que l'ESDP comporte habituellement une composante scolaire et que l'EQPS doit établir les relations entre chaque école et la hiérarchie du secteur public. Si les décideurs souhaitent essentiellement savoir où et comment circule le flux des fonds publics, ils peuvent préférer mener une ESDP. Si d'autres informations quantitatives sont plus importantes, une EQPS peut être plus indiquée – mais le contenu aura, bien entendu, davantage d'importance que l'étiquette.

**a. Trouver un accord quant au but et aux objectifs de l'enquête**

Si la définition de l'objectif de l'enquête est une prérogative de l'organisation qui la parraine et la finance (à savoir les pouvoirs publics dans la plupart des cas), il est préférable d'établir les objectifs et le but en consultation avec les pouvoirs publics, l'équipe de recherche et plusieurs autres parties prenantes. En premier lieu, les chercheurs et les parties prenantes peuvent contribuer utilement à la définition des objectifs les plus fructueux pour l'étude et de ce qui peut être raisonnablement accompli. De plus, la participation des pouvoirs publics à la définition des objectifs aidera l'équipe de recherche à comprendre ce que le gouvernement espère découvrir et à aligner ses plans sur leurs objectifs.

En Ouganda, l'objectif de l'enquête consistait à comprendre pourquoi l'augmentation des fonds consacrés à l'enseignement public n'avait pas provoqué une hausse des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire. L'analyse de l'équité de la distribution des fonds est devenue un second objectif.

Au Pérou, l'objectif de l'enquête était de comprendre le mécanisme de canalisation des ressources dans un secteur éducatif caractérisé par un grave désordre administratif. L'étude a recherché des signes de corruption et calculé les taux de déperdition en suivant l'exemple de l'Ouganda. Elle prévoyait en particulier la découverte de pratiques de corruption dans l'embauche et dans la promotion des enseignants.

L'enquête sur la Zambie a également reçu son impulsion de l'expérience de l'Ouganda. Toutefois, les chercheurs impliqués ont considérablement élargi le champ de l'étude. Cette équipe de recherche a joué un rôle prééminent dans la définition des objectifs, qui consistaient à enquêter de manière empirique sur la manière dont les ressources pouvaient être converties en résultats éducatifs. L'équipe espérait faire la lumière sur la façon dont les interventions pouvaient remédier à la baisse du taux de scolarisation en Zambie.

Même si une enquête est financée par des bailleurs de fonds plutôt que par les pouvoirs publics d'un pays en développement, il importe d'impliquer des personnes appartenant aux sphères gouvernementales du pays dans le processus décisionnel concernant la motivation et le but de l'enquête. Seule l'implication des pouvoirs publics peut en effet assurer la coopération des agents de l'État. En outre, elle renforce le sentiment d'*appropriation* de l'étude par les pouvoirs publics, ce qui augmente les chances que ses recommandations se traduisent en mesures de politique générale.

***b. Identifier les questions et problèmes majeurs posés par la prestation de services (questions de recherche)***

Toute stratégie de collecte de données doit se concevoir en ayant à l'esprit une ou plusieurs questions de recherche. Il est également utile d'élaborer une hypothèse sur la réponse qui pourra y être apportée. Cette hypothèse déterminera les types de données les plus utiles.

Les données collectées en vue de tester une certaine hypothèse peuvent souvent être utilisées pour en tester d'autres également. Toutefois, il est peu probable qu'elles s'adaptent parfaitement à une hypothèse qui n'aurait pas motivé initialement la stratégie de collecte de données. Une bonne hypothèse initiale est la clé des études les plus réussies.

Généralement, une bonne hypothèse sera inspirée par une combinaison d'intuition, d'autres éléments d'appréciation disponibles, d'observations circonstancielles, d'entretiens, d'expériences locales et d'expériences d'autres pays. Elle sera formulée dans un cadre conceptuel cohérent et en gardant présents à l'esprit les objectifs généraux du pays en matière d'éducation.

En Ouganda, selon une des hypothèses élaborées par l'équipe, le lien financier était défaillant – autrement dit, les fonds alloués par le gouvernement central ne parvenaient tout simplement pas aux écoles. L'enquête a démontré par la suite la justesse de cette hypothèse.

L'enquête sur la Zambie a présenté une conceptualisation particulièrement claire des questions et problèmes majeurs de la prestation de services. Elle a

exploré les questions concernant la déperdition, le ciblage et la réaction des familles aux dépenses publiques. Chacune de ces préoccupations a été mise en relation avec la capacité des fonds publics à stimuler l'éducation et à renverser la tendance à la baisse du taux de scolarisation en Zambie, tendance induite par la crise économique et l'épidémie de sida.

L'enquête sur le Pérou a été d'une nature plus exploratoire et n'a pas élaboré d'hypothèse aussi explicite qu'en Ouganda et en Zambie. L'introduction expose plutôt ce qu'elle était censée « analyser », « comprendre » et « évaluer ». L'hypothèse implicite était semblable à celle de l'Ouganda : les mauvais résultats reflétaient une défaillance du lien financier. Quoi qu'il en soit, élaborer une hypothèse plausible mais audacieuse peut aider les chercheurs à cerner ce qu'ils ont besoin de savoir et permettre à l'enquête de produire des résultats concrets et d'énoncer des recommandations de politique générale claires. Les lecteurs décideront s'il aurait valu la peine de faire l'effort d'élaborer une telle hypothèse.

***c. Déterminer la structure des flux de ressources publiques, les règles d'allocation de ressources aux écoles et le système de responsabilité***

Établir un plan détaillé des structures administratives et des flux de ressources publiques dans le secteur de l'éducation est une condition préalable du suivi des dépenses visant à déterminer si le système fonctionne correctement. Avant de concevoir leur stratégie, les chercheurs doivent donc s'assurer de la manière dont la hiérarchie de l'éducation est structurée et dont les fonds sont attribués et diffusés.

Parmi les études présentées ici, celle qui concerne le Pérou a été manifestement exhaustive à cet égard. L'équipe de la Banque mondiale et de l'Instituto Apoyo a produit une description détaillée de la lourdeur du système éducatif du Pérou, dans lequel les « unités d'exécution » autorisées à disposer des fonds peuvent se situer à des niveaux hiérarchiques différents. Jose Lopez Calix, membre du personnel de la Banque mondiale participant à l'étude, a déclaré dans un entretien que l'exposition au grand jour de la confusion

régnant dans le système constituait l'un des résultats les plus utiles de l'enquête.

La structure administrative de l'Ouganda était relativement simple, les districts étant directement responsables devant l'administration centrale. Pourtant, il a fallu beaucoup de temps pour démêler les véritables flux de ressources et les responsabilités aux différents niveaux.

En Zambie, l'étude a commencé par la reconnaissance de deux grandes catégories de fonds publics : les fonds discrétionnaires, que les autorités pouvaient dépenser pour le compte des écoles comme elles le jugeaient utile, et les fonds réguliers, qui parvenaient directement aux écoles sur la base de règles déterminées au niveau central. En examinant l'impact de ces deux formes de financement et en les contrastant, l'enquête a déduit la quasi-totalité de ses principaux résultats, aussi bien pratiques que théoriques. La description subtile mais peu étoffée des flux de fonds publics que comportait l'étude sur la Zambie s'intégrait bien dans sa structure conceptuelle, mais elle était peut-être moins détaillée et moins rigoureuse que celle développée dans le cas du Pérou.

***d. Bien comprendre le cadre institutionnel concernant les relations des prestataires publics et privés à but lucratif et non lucratif***

La plupart des pays en développement possèdent une combinaison d'écoles privées, publiques, confessionnelles et/ou communautaires. Le plus souvent, une part variable mais souvent assez importante de l'instruction des enfants est dispensée en dehors du cadre du système d'enseignement public. Dans certains cas, les écoles privées peuvent s'adresser essentiellement aux plus aisés, de sorte que les efforts pour atteindre les enfants non scolarisés et défavorisés incombent surtout aux écoles publiques. Dans d'autres cas, les écoles privées, confessionnelles et communautaires peuvent jouer un rôle important auprès des pauvres, et leur financement peut même faire partie de la stratégie optimale pour la réalisation de l'Éducation pour tous. Dans tous

les cas, il est utile de comprendre la nature des différents types d'écoles fonctionnant dans un pays et le rôle qu'elles y jouent.

Il est également possible qu'un financement inadéquat et la négligence des pouvoirs publics amènent les écoles à dériver de la sphère publique vers la sphère privée. Une privatisation partielle *de facto* des écoles a eu lieu dans tous les pays présentés dans ce rapport.

En Ouganda, les pouvoirs publics ont largement abandonné pendant un certain temps leur responsabilité en matière d'éducation, les capacités de l'État s'étant dégradées à cause d'un conflit et d'une mauvaise gestion prolongés au cours des années 1970 et 1980. Les écoles ont alors commencé à s'appuyer sur les cotisations versées aux associations parents-enseignants (APE). Comme les élèves dont les familles ne pouvaient acquitter ces cotisations étaient souvent contraints à sortir du système, de nombreuses écoles qui étaient naguère publiques sont effectivement devenues privées. En moyenne, plus de 60 % du financement apporté au niveau de l'école provient des parents. À l'époque de l'étude, les pouvoirs publics essayaient d'inverser cette tendance et de réaffirmer leur engagement en faveur de l'enseignement gratuit.

Si le Pérou n'a jamais eu recours à une politique déclarée de partage des coûts et n'a pas souffert d'une dégradation de l'État, l'ESDP a permis de constater que le financement était si inadéquat au niveau des écoles que les APAFA (le sigle espagnol désignant les organisations parents-enseignants au Pérou) sont intervenues pour fournir des matériels didactiques et assurer l'entretien des bâtiments.

En Zambie, l'État (dont les revenus étaient érodés par une tendance durable à la baisse du prix du cuivre, principal produit d'exportation du pays) avait supervisé la mise en place d'un dispositif de partage des coûts de l'éducation, selon lequel les familles étaient censées payer une partie du coût de l'éducation de leurs enfants sous la forme de l'achat d'uniformes, de manuels et de fournitures scolaires, ainsi que de cotisations aux APE. L'enquête était déjà en cours lorsque les pouvoirs publics ont annoncé une

initiative pour la gratuité de l'éducation de base visant à modifier le projet de partage des coûts.

*e. Évaluer la disponibilité des données*

Une évaluation rapide des données peut être nécessaire pour déterminer la disponibilité des registres aux différents niveaux administratifs ainsi que dans le secteur privé, notamment au niveau des écoles. Certaines enquêtes ont échoué parce que la disponibilité des registres au niveau de l'administration locale et des écoles n'avait pas été évaluée au préalable de manière adéquate. Il est important de vérifier au plus tôt cette disponibilité, même si cela implique un retard et des avances de fonds supplémentaires.

Au stade de la conception, les consultations ont souvent lieu dans la capitale, si bien qu'il est aisé de visiter les écoles du voisinage pour vérifier les registres, en tenant compte du fait que ces écoles peuvent ne pas être représentatives de celles qui se trouvent dans des lieux reculés. Il peut être important d'évaluer la disponibilité des données dans plusieurs lieux. Un simple questionnaire suffit généralement pour procéder à une évaluation rapide.

Chaque étude comporte ses contraintes en matière de données, et il faut en tenir compte dans la stratégie de recherche. L'enquête menée en Ouganda a révélé que l'enregistrement des versements, au niveau du district, des subventions par élève allouées aux écoles était déficient, alors que les sommes provenant du niveau central étaient relativement bien enregistrées par les districts. Au Pérou, le gouvernement a mis en garde les enquêteurs contre la collecte d'informations détaillées sur le flux des dépenses publiques dans le domaine des salaires des enseignants, et les chercheurs ont été contraints de renoncer à cet objectif. L'étude a pu compenser cette lacune en comparant les fichiers du personnel des écoles avec ceux qui sont tenus au niveau central. Des écarts ont été constatés, qui étaient probablement dus en partie à la corruption et en partie à des erreurs dans la tenue des registres. Toutefois, les chercheurs n'ont pas pu examiner les dépenses publiques dans le domaine des salaires comme ils l'avaient espéré.

**f. Évaluer les moyens disponibles localement pour effectuer l'enquête et entreprendre l'analyse des données et la recherche**

Conduire une ESDP exige un personnel diversifié, qui va des enquêteurs et des agents de saisie des données aux analystes statistiques. Des types de personnel différents ont besoin de compétences différentes, mais aucun de ces besoins ne doit être sous-estimé. Recourir aux services de consultants locaux pour mener une ESDP ou une EQPS est généralement plus rentable, tout en étant bénéfique pour le développement des capacités. Les consultants nationaux peuvent aussi posséder un avantage relatif sur leurs homologues internationaux en ce qui concerne la connaissance des institutions locales.

**g. Choisir l'outil d'enquête approprié**

Les enquêtes menées en Ouganda et au Pérou ont été qualifiées d'« enquêtes de suivi des dépenses publiques » (ESDP). L'enquête sur la Zambie a été décrite comme une « enquête sur les dépenses et la prestation de services » (EDPS), alors que d'autres enquêtes du type de celle de la Zambie sont appelées « enquêtes quantitatives sur la prestation de services » (EQPS). Il existe une série de modèles d'outils d'enquête déjà disponibles, qui peuvent se prêter à d'autres adaptations. Dans un contexte national donné, l'enquête appropriée peut s'inspirer d'un certain nombre de modèles différents en fonction de la disponibilité des données, du but de l'étude et des questions et problèmes essentiels qu'elle cherche à traiter.

## 2. Stratégie de sondage et conception du questionnaire

L'ESDP utilise une méthodologie d'*enquête par sondage*. Selon cette méthodologie, les données ne sont collectées que pour un échantillon d'écoles. Cet échantillon ne doit pas être trop réduit, mais il doit être assez petit par rapport au nombre total d'écoles du pays. Des affirmations qui concernent le pays tout entier sont habituellement formulées sur la base de cet échantillon.

Cette stratégie est légitime, mais seulement si elle est exécutée avec soin. Il importe en particulier que la *représentativité* de l'échantillon soit adéquate. Les stratèges de l'enquête doivent se prémunir contre la possibilité

que des écoles incluses dans l'échantillon soient atypiques sous certains aspects importants et tendent à présenter des caractéristiques qui ne seraient pas partagées par l'ensemble des écoles considérées. S'il en est ainsi, l'échantillon est *biaisé*. Un échantillon qui biaise ne peut pas être utilisé pour émettre des généralisations valables pour l'ensemble de la population scolaire.

L'élaboration d'un échantillon représentatif exige de l'intuition et des connaissances locales ; dans le cas de l'ESDP, elle demandera généralement une combinaison de choix aléatoire et de sélection délibérée d'écoles qui se distinguent par certaines caractéristiques essentielles.

Une ESDP ou une EQPS comprend généralement des questionnaires d'entretiens avec les directeurs d'école ou les chefs d'établissement (et le personnel), ainsi que des fiches récapitulatives séparées destinées à recueillir des données quantitatives à partir des registres scolaires. Il importe de s'assurer que les données enregistrées à un certain niveau du système peuvent être recoupées avec la même information provenant d'autres sources. Le questionnaire collecte également des données aux niveaux local, régional et national. La nécessité d'utiliser l'information provenant de plusieurs niveaux confère aux échantillons de l'ESDP une structure quelque peu inhabituelle (*encadré 4*). Les organisations prestataires peuvent aussi se répartir entre plusieurs catégories d'appartenance : elles peuvent être gouvernementales ou privées à but lucratif ou non lucratif. La combinaison des questionnaires et des fiches récapitulatives est généralement assez souple pour évaluer la plupart des problèmes considérés. Une enquête sur les bénéficiaires peut aussi s'y ajouter.

Après l'examen des données nécessaires pour confirmer ou infirmer l'hypothèse, les questionnaires doivent inclure des moyens de demander toutes les données nécessaires. La conception des questions est, elle aussi, un art subtil. Une question peut tomber dans différents pièges qui l'empêcheront de produire des données utiles. Les questions directives qui influencent psychologiquement l'enquêté peuvent créer une distorsion dans les résultats. Les questions qui permettent à l'enquêté de répondre par une

#### **Encadré 4. La stratification de l'échantillon**

Nombreux sont les pays en développement qui ne possèdent pas de statistiques fiables sur les services disponibles. Une solution de remplacement consiste à créer une base de sondage à partir d'autres sources (registres administratifs de toutes sortes). Une liste des écoles publiques est habituellement disponible auprès de l'administration centrale ou des bailleurs de fonds actifs dans le secteur (si les écoles privées sont incluses dans l'échantillon à des fins de comparaison, il suffira d'enquêter sur les écoles privées des zones choisies selon le processus de stratification).

Pour déterminer la taille d'un échantillon, il faut prendre en considération un certain nombre de questions. Premièrement, l'échantillon doit être assez grand et diversifié pour représenter l'éventail des services existants dans les catégories spécifiées. Deuxièmement, certains sous-groupes présentant un intérêt particulier (par exemple, les services ruraux et privés) peuvent nécessiter un échantillonnage plus important que d'autres. Troisièmement, la taille optimale de l'échantillon est un compromis entre le minimum d'erreurs d'échantillonnage et le minimum d'erreurs de non-échantillonnage (généralement, les premières diminuent et les dernières augmentent avec la taille de l'échantillon). Dans une ESDP ou une EQPS, les erreurs de non-échantillonnage (occasionnées par une mauvaise mise en œuvre de l'enquête) sont souvent plus préoccupantes que les erreurs d'échantillonnage, car les données se présentent souvent sous une forme très détaillée et sont donc difficiles à collecter. La formation des enquêteurs et les tests de l'instrument sur le terrain jouent donc un rôle crucial dans l'obtention de données de qualité. Enfin, ces objectifs doivent être atteints dans le cadre des contraintes budgétaires imposées.

Ces considérations conduisent souvent au choix d'un échantillon aléatoire stratifié. La stratification suppose la division de la population enquêtée en sous-populations, puis l'échantillonnage de ces sous-populations de manière indépendante, comme s'il s'agissait de populations distinctes. Elle réduit la variance de l'échantillonnage (mais augmente son efficacité) et assure qu'il y a un nombre d'observations suffisant pour analyser séparément les différentes sous-populations. Elle permet à l'enquêteur d'utiliser les informations antérieures sur la population pour améliorer l'efficacité de l'inférence statistique de quantités qui sont inconnues.

Les questions d'échantillonnage deviennent plus complexes quand l'ESDP et l'EQPS sont combinées. Dans l'ESDP, on peut souhaiter échantillonner un nombre relativement important d'administrations locales. Toutefois, l'échantillonnage d'un nombre important de districts réduit le nombre des établissements qui pourront être échantillonnés à l'intérieur de chaque district pour un budget donné. Dans la perspective de l'EQPS, il est souhaitable d'inclure davantage d'établissements situés dans un nombre de districts plus restreint afin de caractériser la variation interdistricts entre les établissements.

*Sources* : Alreck et Settle, 1995 ; Grosh et Glewwe, 2000 ; Rossi et Wright, 1983.

expression ou une phrase (questions ouvertes) peuvent être difficiles à recueillir et à coder en données analysables. En même temps, toutefois, il peut arriver que l'enquêté ne trouve dans les questions à choix multiple aucune option qui corresponde d'assez près à son point de vue réel. Les bonnes questions porteront sur des opinions qui sont déjà formées dans l'esprit de l'enquêté (et non induites par la question) et qui varient entre les enquêtés, mais qui se prêtent à la classification en catégories clairement définies. Même si elles ont moins tendance à diriger l'enquêté, les questions qui appellent des données strictement quantitatives sont rarement utiles si elles font seulement appel à la mémoire. Les enquêteurs doivent être prêts à travailler avec les registres scolaires et avec des pratiques comptables diverses afin de rendre les chiffres comparables entre écoles.

Obtenir des résultats à partir de données brutes exige généralement un personnel possédant des compétences statistiques et informatiques. Le degré de compétence statistique nécessaire dépend de la complexité des hypothèses à explorer. Les statistiques ne doivent pas être dissociées de l'intuition, et la coopération peut être extrêmement fructueuse entre les équipes techniques et les experts locaux.

Une des composantes essentielles de l'ESDP-EQPS est la reconnaissance explicite du fait que les enquêtés peuvent être fortement incités à rapporter de manière inexacte (ou à ne pas rapporter du tout) certaines informations. Selon un principe général, l'information doit être recueillie aussi près que possible de la source originelle. Les données sont donc généralement recueillies dans les registres tenus par l'école pour son propre usage (ainsi, le financement alloué aux écoles peut être enregistré à partir des reçus de versements). Il importe également de ne pas oublier qu'il est presque impossible d'obtenir directement certaines informations (par exemple sur la corruption), en particulier auprès de ceux qui en bénéficient. Il conviendra alors de combiner plutôt des sources d'information différentes.

### ***Exemple de questionnaire***

L'*annexe 1* présente un exemple de questionnaire. Plusieurs instruments d'ESDP utilisés au cours des dernières années en ont fourni les éléments de base. Il s'agit d'un questionnaire scolaire dont l'enquêté principal est le chef d'établissement. Comme il contient plusieurs hypothèses, ce n'est qu'un des instruments – l'un des plus complexes, sans doute – nécessaires pour mener une ESDP ou une EQPS complètes. D'autres questionnaires et fiches récapitulatives doivent être conçus pour les administrateurs de l'éducation au niveau des districts et des provinces, pour les enseignants et, dans certains cas, pour les familles, etc. Le modèle de questionnaire présenté ici comporte huit sections générales auxquelles doit répondre le chef d'établissement (en partie en consultant les dossiers de l'école), trois fiches récapitulatives centrées sur le financement et une section finale comportant des questions sur les sources et l'exactitude de certaines des données.

Six éléments fondamentaux ont été identifiés pour les questionnaires destinés aux prestataires de première ligne. Ces éléments, qui aident à rendre les données comparables entre les vagues d'enquêtes, les secteurs et les pays, sont les caractéristiques de l'école (taille, horaires, aire de population, accès aux infrastructures, concurrence d'autres prestataires), les intrants, les extrants, la qualité, le financement et les mécanismes institutionnels, ainsi que la responsabilité. Si ces six éléments n'ont pas été utilisés comme principe organisateur de ce questionnaire, ils y sont tous abordés et ceux qui adapteront le questionnaire à des situations nationales spécifiques doivent les garder à l'esprit.

i. *Identification*. La première section de ce spécimen de questionnaire recueille quelques informations de base sur l'école, qui seront utiles pour organiser des jeux de données. Il s'agit essentiellement d'indications relatives à la localisation et au type de l'école. Elles seront surtout utilisées pour organiser et contrôler les données.

ii. *Nombre d'élèves dans l'école*. Cette section établit un profil d'un « produit » essentiel de l'école : les effectifs inscrits. Ceux-ci sont distingués

par niveau d'études, par genre et pour différentes périodes de l'année, ce qui permet aux chercheurs d'étudier les écarts entre les genres et les taux d'abandon en cours d'année. Les deux dernières questions portent sur d'autres « produits » de l'école : les élèves qui se présentent à l'examen de fin d'études primaires et ceux qui y sont reçus. Les types d'examens proposés varient d'un pays à l'autre. Quand un test national standardisé est administré, l'enquête doit contenir des questions plus détaillées à ce sujet. Si les notes obtenues au test sont accessibles, elles seront particulièrement utiles aux analystes qui cherchent à mesurer l'impact du financement sur les résultats de l'apprentissage, comme cela a été fait en Zambie (*chapitre 7*).

iii. *Informations personnelles sur le chef d'établissement.* Il y a trois raisons de collecter des informations personnelles sur le chef d'établissement. Premièrement, l'opération est facile, puisque ce dernier est l'enquêté principal. Deuxièmement, les qualités du chef d'établissement affectent le processus de l'entretien lui-même et peuvent influencer systématiquement sur la qualité des réponses. Troisièmement, la gestion des services par le chef d'établissement constitue un « intrant » du processus éducatif, même si son importance directe est moindre que celle de l'enseignement dispensé ou des installations.

iv. *Enseignants.* L'enseignement dispensé en salle de classe est un intrant très important de l'éducation. Les questions 1 à 3 cherchent à déterminer le nombre des enseignants (aussi bien qualifiés que non qualifiés ou contractuels) qui enseignent dans l'école, l'efficience du système de dotation en personnel et le taux d'absentéisme. L'essentiel de l'information des questions 1 à 3 est collecté de manière plus détaillée dans la question 5. Le fichier des enseignants de la question 5 donne un profil par âge, par genre, par fonction ; il mentionne l'expérience du personnel enseignant et évoque aussi l'absentéisme.

Pour étudier l'absentéisme, il faut toutefois s'appuyer sur une visite surprise. Si les enseignants savent qu'une étude sera effectuée à l'école un jour donné, cela peut influencer leur décision d'être présents, ce qui créera une distorsion dans les résultats. Une visite surprise peut ne pas être possible si la nécessité d'explorer d'autres questions exige que les chefs d'établissement

soient informés à l'avance. Cela impose clairement un compromis et la nécessité de décider assez tôt de l'hypothèse fondamentale.

Les questions 6 à 24, qui sont centrées sur un nombre d'enseignants allant de deux à quatre, sont structurées pour permettre aux analystes de découvrir les relations existant entre le salaire et l'instruction, l'expérience, l'absentéisme et la semaine de travail. Les questions de cette section doivent être suffisantes pour tester un large éventail d'hypothèses sur la qualité des enseignants et sur les modalités de leur responsabilisation.

v. *Installations.* La qualité des installations est une réalité physique que les enquêtes peuvent vérifier avec une relative facilité et qui leur permet de montrer ce que les pouvoirs publics ont obtenu en échange de l'argent investi. Si le détournement de fonds pose un problème, les installations peuvent être beaucoup plus pauvres que les fonds investis ne devraient le laisser supposer aux pouvoirs publics. De plus, elles influent sur l'aptitude des enseignants à enseigner et sur le rythme d'apprentissage des élèves. Certaines questions de l'enquête portent sur des intrants de l'apprentissage tels que les bibliothèques et les tableaux noirs. Les installations peuvent aussi influencer la demande d'éducation, en faisant de l'école un endroit plus attractif pour les élèves qui y passent leur temps : des questions pertinentes peuvent porter ici sur les toilettes, l'eau potable et la cantine. Les données recueillies dans cette section permettront aux analystes d'apprécier l'évolution de la qualité des installations à travers le pays, les déterminants de cette qualité et si les fonds alloués aux écoles semblent apporter des améliorations aux installations.

vi. *Localisation, éloignement et choix de l'école.* Les politiques ne peuvent pas faire grand-chose en matière de localisation, même si celle-ci se révèle déterminante pour la qualité scolaire. La localisation importe essentiellement dans la mesure où les analystes souhaitent la connaître pour répondre à des questions telles que : « Les écoles rurales sont-elles plus défavorisées que les écoles urbaines ? » et : « Les écoles situées à proximité des bureaux de district obtiennent-elles davantage de fournitures ? » Le choix de l'école est une variable importante, car il a des incidences sur les types

d'élèves qui fréquentent l'école et peut induire la spécialisation ou la concurrence. Quand le choix est possible, la concurrence entre écoles peut donner naissance au *pouvoir du client*, et constitue un « circuit court de la responsabilité » utile. Bien entendu, le choix de l'école est souvent inexistant, notamment dans les zones rurales, et la responsabilisation doit être obtenue par d'autres moyens.

vii. *Organisation et gestion*. Les mécanismes institutionnels sont importants en matière de corruption, car ils contribuent à déterminer les possibilités de captation. Ils constituent également un « intrant » : un conseil d'administration actif partage les responsabilités de la gestion avec le chef d'établissement, alors qu'une association parents-enseignants active peut apporter au chef d'établissement un *feed-back* utile. Plus que dans le cas du choix de l'école, il s'agit là d'une forme directe de *pouvoir du client*. Les analystes peuvent explorer la manière dont les structures de gestion et le rôle actif des conseils d'administration, des APE et d'autres organisations liées à l'école influent sur des mesures de la responsabilité telles que le renvoi d'enseignants, l'absentéisme et la déperdition de fonds.

viii. *Supervision et responsabilité*. Le type de « responsabilité » auquel fait référence le titre de cette section est celui de la responsabilité de l'école tout entière, et en particulier celui du chef d'établissement et des gestionnaires devant les autorités supérieures. Cette partie du questionnaire peut s'imbriquer avec les questionnaires mis en œuvre au niveau de l'administration locale pour offrir un tableau plus complet du fonctionnement du « circuit long » de la responsabilité.

ix. *Sources de financement de l'école*. Les lignes de ce tableau, pour lequel il est essentiel de procéder à d'importantes adaptations par pays, établissent une classification des sources possibles de financement des écoles dans le pays imaginaire pour lequel cette enquête est conçue. Les sections 9 à 11 sont le cœur de l'opération de suivi des dépenses publiques proprement dite, et il convient de se rappeler que ce type d'opération demeure incomplet si on ne dispose pas d'informations, de registres, de questionnaires, etc., à

d'autres niveaux administratifs avec lesquels il doit être possible d'établir des comparaisons. Toute stratégie visant à générer des statistiques sur la déperdition doit être adaptée à la situation du pays, en tenant compte du schéma d'organisation globale du secteur de l'éducation. Toutefois, cette fiche vise à fournir des indications sur le type d'information qui sera utile.

x. *À quoi l'école a-t-elle consacré son argent ?* Dans ce tableau, qui gagnera à être adapté spécifiquement à chaque pays, les lignes représentent plusieurs catégories de dépenses. Dans chaque colonne, il convient de préciser, pour chacune des deux dernières années, la somme qui a été consacrée à chaque poste sur le budget et hors budget, et ce qui a été reçu en nature.

xi. *Fiche de calcul de la valeur de l'appui en nature.* La liste des fournitures figurant ici est très succincte et seulement illustrative, car leur variation d'un pays à l'autre limite l'utilité de toute liste de référence. Une fois que les données relatives à l'appui en nature ont été recueillies, il sera nécessaire de les convertir en valeurs monétaires. Pour cela, il conviendra d'établir un prix courant réaliste pour chaque article et de le multiplier par les quantités de l'appui en nature. La valeur de cet appui reçu au niveau de l'école pourra être comparée avec ce qui a été alloué aux niveaux supérieurs. Cette partie de l'ESDP doit être menée avec le plus grand soin, car la distribution d'appui en nature crée de nombreux risques de captation, ce que pourront révéler des stratégies d'enquête soigneusement élaborées.

xii. *Qualité des registres.* Un contrôle des registres dont disposent les écoles pourra être utile aux analystes, qui pourront par exemple souhaiter exclure les données dépendant seulement de la mémoire des enquêtés et pour lesquelles aucune documentation n'a pu être fournie. La rubrique « Spécifier » fournira un réservoir d'observations circonstanciées qui aideront les analystes et les concepteurs des enquêtes futures à comprendre les faiblesses dans la tenue des registres scolaires du pays.

### 3. Mise en œuvre

*Dotation en personnel.* L'administration d'une ESDP pouvant être complexe, il est souvent nécessaire de recruter des personnes possédant un niveau d'études supérieur. Les fonctionnaires des ministères de l'Éducation ne peuvent pas être recrutés pour une ESDP, car ils font eux-mêmes partie de la hiérarchie de l'éducation. Ils peuvent être incités à falsifier les résultats, et leur présence peut dissuader les agents scolaires d'établir des rapports véridiques. Ces possibilités de distorsion empêchent l'ESDP de produire des données fiables.

*Formation.* Une fois que les instruments d'enquête (questionnaires et fiches) ont été rédigés selon les besoins spécifiques de l'étude, l'étape suivante consiste à former des enquêteurs et leurs superviseurs. L'expérience a montré que la formation est une composante cruciale, et il convient de lui consacrer un laps de temps important, par exemple deux semaines dans le cas de l'Ouganda. Les tests des instruments d'enquête sur le terrain peuvent aussi s'inscrire dans le processus de formation des enquêteurs. La supervision régulière des enquêteurs est cruciale pendant la mise en œuvre de l'enquête. Il est également conforme aux bonnes pratiques de préparer un manuel détaillé de mise en œuvre à l'intention du personnel chargé de l'enquête<sup>5</sup>.

*Tests sur le terrain.* Tous les instruments doivent être testés sur le terrain sur chaque type de prestataires de l'échantillon (pouvoirs publics, organisations non gouvernementales et secteur privé), car des prestataires différents peuvent avoir des pratiques différentes de la tenue des registres. Dans le cas où les tests conduiraient à des modifications majeures du questionnaire, celui-ci devrait être testé à nouveau avant d'être finalisé. L'achèvement des tests sur le terrain demande entre deux semaines et un mois. Il conviendra de disposer de davantage de temps si le questionnaire final est rédigé dans plus d'une langue, car les changements introduits dans une langue devront être traduits dans l'autre (*encadré 5*).

---

5. On consultera des exemples de manuels de mise en œuvre sur le site [www.publicspending.org](http://www.publicspending.org)

*Mise en œuvre de l'enquête.* À ce stade, le travail le plus long de l'ESDP commence. Les permissions nécessaires doivent être obtenues. Des enquêteurs doivent être envoyés dans toutes les écoles sélectionnées. Des lettres préalables de l'administration de l'éducation peuvent être nécessaires pour assurer la participation des chefs d'établissement et d'autres personnels. Dans le cas d'une enquête sur l'absentéisme comportant des visites surprises, des lettres accompagnant les enquêteurs doivent donner pour instructions aux chefs d'établissement de coopérer à la visite en dépit de son caractère inattendu. Les enquêtes sont complétées, collectées et constituées en ensembles de données. La rémunération et les frais de voyage des enquêteurs et du personnel chargé de la saisie des données représentent généralement la majeure partie du budget d'une ESDP.

*Suivi et supervision.* Les coûts peuvent limiter la capacité de l'équipe chargée de l'étude de contrôler en permanence le processus de collecte de données. Dans ce cas, des contrôles ponctuels devront être effectués au début de la collecte de données afin de découvrir les problèmes possibles et de procéder aux ajustements nécessaires en temps utile. L'équipe devra également examiner les questionnaires complétés et les fichiers de données et, en cas de besoin, demander des visites de contrôle dans les écoles ou à différents niveaux administratifs.

*Saisie et nettoyage des données.* La saisie des données est souvent considérée comme un emploi non qualifié. Dans la pratique, ceux qui en sont chargés sont souvent recrutés sur la liste des enquêteurs qui n'ont pas obtenu de bons résultats dans cette fonction. Il faudra éviter ce piège dans toute la mesure du possible. Ceux qui n'ont pas réussi en tant qu'enquêteurs ont peu de chances de pouvoir devenir de bons responsables de la saisie de données. Le logiciel Census and Survey Processing System (CSPRO), téléchargeable gratuitement auprès de l'US Census Bureau, est l'un des programmes qui peuvent être utilisés pour la saisie de données<sup>6</sup>.

---

6. [www.census.gov/ipc/www/cspro](http://www.census.gov/ipc/www/cspro)

### Encadré 5. ESDP et traduction

Il n'existe pas de règles formelles qui établissent à quel moment il convient de traduire l'enquête. Au stade de la conception, travailler en parallèle sur deux versions peut créer des difficultés. En même temps, il est important d'obtenir des homologues locaux un feed-back sur les questionnaires. Il est avantageux que les personnes qui conçoivent ceux-ci puissent travailler dans la langue locale ou bien, lorsque l'enquête est initialement conçue dans une langue internationale comme l'anglais, il est utile que des consultants locaux soient impliqués pour fournir un feed-back sur une version anglaise.

Lorsqu'il existe des langues locales multiples, les ressources peuvent constituer une contrainte. La traduction des questionnaires est coûteuse (du moins si elle est effectuée correctement). De nombreuses enquêtes se déroulent donc avec une seule version du questionnaire, que les enquêteurs traduisent sur le terrain en fonction des besoins. Cette méthode laisse à désirer et exige une très bonne formation, mais elle est inévitable dans un grand nombre de contextes. La traduction pose généralement davantage de problèmes dans les enquêtes sur les familles que dans l'ESDP, car la plupart des pays ont une *lingua franca* nationale que maîtrisent probablement les directeurs d'école, lesquels constituent habituellement l'essentiel des enquêtés dans les ESDP.

Une fois que l'ensemble des données a été saisi, il convient de procéder à un premier redressement ou « nettoyage » des données. Cela implique la production de statistiques récapitulatives de toutes les variables numériques et la vérification de l'adéquation et de la vraisemblance des statistiques générées. Pour contrôler les erreurs, il peut être nécessaire d'effectuer, soit manuellement, soit avec l'aide d'un programme informatique, des vérifications sur les écarts entre les extrêmes afin d'exclure les valeurs peu vraisemblables (trop élevées ou trop faibles) de certaines variables. Bien que les dépenses et d'autres valeurs quantitatives puissent varier largement selon la source, un enquêteur fatigué ou négligent peut, par exemple, entrer « 30 000 » au lieu de « 300 000 », ou vice versa, et la perte de quelques données extrêmes peut être un prix qu'il vaut la peine de payer pour empêcher des erreurs typographiques d'altérer les données.

Le produit obtenu à ce stade est un ensemble complet de données. Il est également important de préparer une documentation exhaustive sur l'enquête dès son achèvement. Trop souvent, une fois que l'enquête a été effectuée et éventuellement que l'analyse initiale est achevée, l'ensemble des données est stocké quelque part et oublié jusqu'à ce que quelqu'un demande à le consulter. Même si chaque enquête est spécifique, étant donné que certains aspects demeurent généralement les mêmes, il est très probable que les recherches ultérieures et connexes trouveront utiles les ensembles de données des enquêtes actuelles. En revanche, les utilisateurs qui n'ont pas été impliqués dans la conception initiale et dans la mise en œuvre de l'enquête peuvent avoir quelques difficultés à comprendre l'ensemble de données. Le problème s'accroît avec « l'éloignement » des utilisateurs par rapport aux enquêtes, car même les personnes associées à leur mise en œuvre peuvent avoir été affectées à d'autres tâches. Il est donc utile de produire un « guide de l'utilisateur de données », qui donnera l'information essentielle au sujet de l'enquête. Ce guide doit être exhaustif. On trouvera ci-dessous une esquisse de la manière dont il doit être rédigé :

1. Introduction et objectif de l'enquête ;
  2. Plan de l'enquête et concepts essentiels ;
  3. Description et présentation des instruments d'enquête ;
  4. Description du travail de terrain et de la méthodologie, y compris l'ensemble des rapports techniques ;
  5. Description et présentation de tous les programmes de traitement des données et des actions inhabituelles effectuées ;
  6. Description et présentation de tous les fichiers et variables utilisés ;
  7. Évaluation de la qualité des données.
4. Analyse, rapport, diffusion et impact

L'analyse est généralement exécutée soit par l'équipe d'enquête, soit par le consultant de l'enquête en collaboration avec l'équipe. Les rapports et l'analyse doivent être largement diffusés afin d'encourager les débats et les

discussions visant à faciliter l'atténuation des problèmes mis en lumière par l'enquête.

Lorsque l'enquête passe de la saisie et de l'apurement des données à la phase de l'analyse, il importe d'établir ou de renouer les contacts avec les pouvoirs publics, d'aligner le cours de l'analyse sur leurs préoccupations et, dans certains cas, d'impliquer le personnel de l'administration. Cette action aura pour effet de renforcer l'« appropriation » et d'augmenter les chances de faire émerger de l'analyse des recommandations de politique générale qui soient réalistes et adaptées à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics. Les analystes pourront tirer parti du cadre conceptuel des incitations et de la responsabilité dans le secteur public décrit plus haut. En ce qui concerne la phase de « consultations », ils devront s'efforcer de répondre aux questions de recherche et de tester les hypothèses élaborées au stade antérieur de l'enquête.

Dans la plupart des cas, un rapport de diagnostic (ou récapitulatif) est produit en premier lieu. Par la suite, l'analyse des causes et des effets pourra utilement compléter les éléments recueillis initialement.

## *Section II*

# Études de cas nationales

À ce jour, des ESDP ont été menées ou sont en cours dans de nombreux pays, dont le Ghana, le Honduras, le Kenya, Madagascar, le Mozambique, l'Ouganda, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pérou, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie. Ce rapport présente trois enquêtes. Le *chapitre 5* décrit l'ESDP initiale menée en Ouganda, en 1996, ainsi que les initiatives qui l'ont suivie, et met l'accent sur l'impact des études. Le *chapitre 6* décrit une ESDP menée au Pérou, en 2002, à des fins de diagnostic. Enfin, le *chapitre 7* relate une enquête sur les dépenses et la prestation de services (EDPS, combinaison de l'ESDP et de l'EQPS) menée en Zambie, qui a élargi le champ de la méthodologie en la fusionnant avec l'enquête sur les familles et les tests de connaissances administrés aux élèves.

## *Chapitre 5*

# Impact de l'ESDP en Ouganda

Entre 1995 et 2001, la déperdition des subventions par élève destinées aux écoles de l'Ouganda a diminué de 80 à 20 %. Une partie de cette amélioration se serait peut-être produite sans l'ESDP, mais il semble plus probable qu'elle a été pour l'essentiel le résultat de l'ESDP et des changements de politique générale qu'elle a déclenchés. En particulier, d'après une enquête menée en 2002 répétant l'ESDP, l'amélioration était due, dans une proportion allant jusqu'à 75 %, à une campagne d'information à l'occasion de laquelle les pouvoirs publics avaient révélé dans la presse et à la radio les montants des fonds auxquels les écoles avaient droit. La réussite de cette campagne est un hommage impressionnant à la valeur de la transparence et à l'efficacité de la mobilisation de la société civile contre la corruption. Non seulement l'intervention a été efficace, mais son coût a été remarquablement limité.

### 1. Généralités et motivation

L'Ouganda a été le premier pays à mettre en œuvre une ESDP en 1996. L'enquête a été motivée par l'observation selon laquelle, en dépit d'une augmentation substantielle des dépenses publiques consacrées à l'éducation, les rapports officiels n'indiquaient aucune augmentation du taux de scolarisation dans le primaire. L'hypothèse retenue était que la prestation réelle de services, mesurée par ce taux de scolarisation, était pire que ne l'indiquaient les attributions budgétaires, car les fonds publics étaient soumis à captation (par des politiques locaux et des fonctionnaires publics) et n'atteignaient pas les installations destinataires (écoles). Pour tester cette hypothèse, une ESDP a été menée pour comparer les attributions budgétaires et les dépenses réelles aux différents niveaux de l'administration, y compris les écoles primaires (Ablo et Reinikka, 1998 ; Reinikka, 2001).

Une augmentation substantielle des dépenses publiques a eu lieu en Ouganda à partir de la fin des années 1980, lorsque le gouvernement dirigé par le président Museveni a mis en œuvre, avec l'appui de la communauté des bailleurs de fonds, un large éventail de mesures économiques et gouvernementales destinées à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté après un période de conflit prolongé et dévastateur. L'investissement dans l'éducation est une partie cruciale de la stratégie postconflit et transforme le redressement économique en un progrès durable du développement.

Ces augmentations des dépenses publiques étaient censées se traduire en améliorations des indicateurs de l'éducation (augmentation des inscriptions scolaires et des rapports élèves/maître et élèves/salle de classe, par exemple). Tel ne semble pas avoir été le cas. Au lieu de cela, selon les statistiques officielles, les inscriptions scolaires ont stagné autour de 2,5 millions d'enfants au cours de la première partie des années 1990. Beaucoup d'enfants travaillaient sous des arbres et un nombre considérable d'enseignants étaient dépourvus de formation, ce qui a amené à soupçonner que des fonds n'atteignaient pas leurs destinations. Si les attributions budgétaires aux secteurs à programmes prioritaires tels que l'enseignement primaire étaient plus ou moins débloquées intégralement au terme de chaque exercice budgétaire, des informations moins systématiques étaient disponibles sur la manière dont les fonds alloués par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MOFPED) étaient réellement dépensés : le suivi des dépenses publiques a été élaboré afin de mieux le comprendre.

## 2. Procédure

### *Une nouvelle méthode est élaborée*

Au début de l'étude, il n'existait pas de modèle bien défini de l'ESDP, puisque cette enquête était la première. Le but était d'éviter de se focaliser sur le manque de méthodes de recherche spécifiques, et de commencer plutôt à recueillir des données tout en améliorant la méthodologie et les questionnaires en cours de route. Ainsi, des données provenant du ministère de l'Administration locale ont d'abord été recueillies sans questionnaire. Après que le type des

données disponibles a été établi, un questionnaire a été préparé pour la suite de la collecte d'informations. Les problèmes posés par l'enquête ont été traités au fur et à mesure de son avancement. Par exemple, quand il n'était pas possible de déterminer les données relatives aux dépenses en salaires pour les enseignants du primaire (car ces derniers n'étaient pas traités séparément sur les états de paie nationaux), le suivi de ces fonds a été abandonné. Au lieu de cela, les enseignants ont été interrogés sur la ponctualité du versement de leurs salaires et sur les autres paiements issus des contributions des parents qui leur étaient destinés.

L'autre principe directeur de l'ESDP a consisté à s'appuyer sur ce qui était disponible tout en maintenant l'objectif global de suivre des paramètres spécifiques. Au cours de l'ESDP, il a été établi que les fonds étaient versés aux districts et que les montants en étaient connus (chiffres établis par le ministère de l'Administration locale), des reçus étant remis par les districts et vérifiés par le consultant de l'enquête grâce aux registres disponibles dans les districts. Les sommes reçues par les écoles étaient également connues (grâce au travail diligent des enquêteurs qui visitaient les écoles). En revanche, l'enregistrement des fonds transmis aux différentes écoles par les districts faisait défaut. L'ESDP a comparé ce que les écoles recevaient et ce qu'elles étaient censées recevoir des districts en se fondant sur les inscriptions scolaires et sur la subvention par élève. La déperdition a été définie par la formule :

$$\frac{\text{Subventions reçues par élève}}{\text{Subventions par élève versées par le centre}}$$

selon laquelle une faible valeur indique une captation à grande échelle.

### ***Collecte de données***

Il n'a pas été possible de disposer de comptes publics adéquats concernant les dépenses réelles, si bien que l'enquête a recueilli cinq années de données relatives aux dépenses (y compris les transferts en nature), aux résultats des services et aux caractéristiques des écoles. Ces données ont été recueillies à

trois niveaux : 250 écoles primaires publiques, 18 administrations locales (districts) et les ministères concernés du gouvernement central.

Deux critères généraux ont présidé au choix de l'échantillon d'écoles à étudier sur l'ensemble de celles qui remplissaient les conditions requises (les écoles publiques) (voir Reinikka, 2001, pour plus de détails). Premièrement, l'échantillon devait assurer une large couverture régionale. Deuxièmement, il devait être représentatif de la population des écoles des districts choisis. Pour prendre en compte ces considérations, un échantillon aléatoire stratifié a été choisi. Plus spécifiquement, pour chaque région, deux (ou trois) districts ont été choisis avec une probabilité proportionnelle au nombre d'écoles du district, ce qui a donné un échantillon de 18 districts (sur 39). Dans les districts choisis, le nombre des écoles visitées a varié entre 10 et 20, selon le nombre total des écoles de ces districts. Les enquêteurs ont été formés et étroitement supervisés par une équipe de recherche locale et par des experts en enquêtes de la Banque mondiale pour assurer la qualité et l'uniformité de la collecte de données et des normes d'évaluation de la tenue des registres dans les écoles. Outre la collecte d'informations détaillées sur les attributions financières et en nature et les données de scolarisation, des entretiens avec les chefs d'établissement et les membres des APE ont fourni des informations qualitatives en complément des données quantitatives.

Comme il a déjà été dit, une étape préliminaire de toute ESDP doit consister à vérifier la structure de la hiérarchie de l'éducation et les règles applicables aux flux de financement au sein de la hiérarchie, et à suivre les dépenses en conséquence. En Ouganda, il n'y a pas de provinces, mais seulement des districts, si bien que le circuit a été relativement court. Là où les fonds passent par plusieurs niveaux administratifs avant de parvenir aux écoles, le suivi emprunte un circuit plus long.

La collecte de données a commencé au niveau central, où elle a été entreprise par une équipe de consultants locaux. Les registres de l'administration centrale (mis à la disposition des consultants) ont fourni des données sur les subventions par élève transférées à tous les districts et des

chiffres d'inscriptions scolaires qui ont servi de bases au calcul du montant des subventions par élève attribuées aux districts. Disposant de ces chiffres, les consultants, appuyés par les chercheurs et leurs assistants, se sont tournés vers les districts.

C'est après avoir recueilli des données au niveau de l'administration centrale qu'il a été décidé de recentrer l'étude sur les dépenses non salariales, car les registres salariaux tenus par le ministère de l'Éducation et des Sports pour la période 1991-1995 étaient établis sous une forme globale et incluaient les salaires des institutions primaires, secondaires et tertiaires ainsi que ceux du personnel non enseignant. Cette recherche aurait demandé de disposer de données détaillées pour les enseignants du primaire afin de pouvoir suivre ces données au niveau du district et de l'école.

### ***Visites dans les écoles***

Au cours d'une visite standard effectuée dans une école dans le cadre de l'ESDP, un assistant de recherche s'est présenté avec les lettres d'introduction appropriées émanant du ministère central. Dans ce cas précis, la lettre provenait du MOFPED et expliquait brièvement le but de l'étude et le type de données requis.

La personne cible à interroger était le chef d'établissement ou son adjoint. Le questionnaire était complété avec toutes les informations disponibles. Pour les données qui demandaient à être extraites des registres scolaires, le chercheur demandait à consulter les documents principaux ou travaillait avec le chef d'établissement ou un autre responsable.

Lorsque l'information était difficile d'accès (certaines écoles ne possédant pas de bureau ni d'archives et les données officielles étant conservées au domicile du chef d'établissement, d'un administrateur local ou d'un membre de l'APE), un autre rendez-vous était pris pour une date ultérieure. À son retour, l'équipe de recherche examinait les documents avec l'aide des personnes appropriées. Lorsque les subventions avaient été versées en nature, les quantités annuelles étaient établies et enregistrées, puis

converties en chiffres monétaires en utilisant le prix approprié pour chaque article. Un membre de la Banque mondiale participait à la conversion des quantités en nature en valeurs monétaires.

Des questions qualitatives ont également été posées et les réponses enregistrées. Les chercheurs devaient préparer un rapport qualitatif pour chaque école. Ils ont demandé au chef d'établissement de leur permettre de se déplacer dans l'enceinte scolaire et de visiter quelques classes afin de se rendre compte de certains des problèmes évoqués dans les questions qualitatives. Les visites dans les classes ont aidé les chercheurs à se faire une impression générale sur les différentes écoles. Au cours de ces visites, des questions approfondies ont été posées aux élèves et aux enseignants.

Les chercheurs étaient censés étudier le questionnaire, vérifier si une autre visite s'imposait et, le cas échéant, déterminer de quelle information complémentaire ils avaient besoin. L'obtention de la totalité des données demandait deux ou trois visites dans beaucoup d'écoles. Au moment de l'analyse des données, quelques erreurs ont été constatées, si bien qu'il a fallu revisiter certaines écoles pour vérifier les données et procéder aux corrections appropriées.

Au cours des visites de retour, les chercheurs ont rencontré des membres des APE et organisé des débats généraux en présence du chef d'établissement ou de son adjoint. Lorsque le chef d'établissement n'était pas familier des questions financières, un enseignant et des membres de l'APE étaient interrogés en sa présence.

### 3. Déperdition

La conclusion la plus connue de l'ESDP sur l'Ouganda a été la suivante : en moyenne, seulement 13 % de la subvention annuelle par élève provenant de l'administration centrale a atteint les écoles au cours de la période 1991-1995 ; 87 % de cette subvention ont été capté par des administrateurs de district à des fins étrangères à l'éducation et ont été considérés comme relevant de la « déperdition ». Ce chiffre a confirmé de façon frappante les soupçons initiaux

sur la défaillance du lien financier. Il a conduit à des changements de politique générale en Ouganda et à une large émulation de l'ESDP dans d'autres pays. Il vaut la peine de prendre un moment pour réfléchir sur le sens de cette constatation.

La moyenne établie entre les écoles masque les différences existant entre elles. La plupart d'entre elles ont reçu des sommes très faibles ou nulles. Sur la base des données annuelles, 73 % des écoles ont reçu moins de 5 %, alors que 10 % seulement ont reçu plus de 50 % des fonds prévus. Le tableau s'améliore quelque peu si l'échantillon est limité à la dernière année de la période d'enquête. Pourtant, 22 % seulement du total de la subvention par élève provenant de l'administration centrale sont parvenus aux écoles en 1995 (Reinikka et Svensson, 2001).

Comme il a été indiqué ci-dessus, ce chiffre est partiellement imputable à l'estimation d'articles distribués en nature en valeurs monétaires établies aux prix courants. La majoration délibérée des prix de référence avec la complicité d'administrateurs publics (y compris le personnel chargé des audits et de la comptabilité) et de fournisseurs est un moyen de priver les écoles de ressources qui leur étaient destinées, tout en remplissant les exigences comptables. Les pertes dues à des pratiques de passation des marchés corrompues ou inefficaces sont incluses dans ce chiffre. Il semble qu'une bonne partie des ressources ait été détournée grâce à l'inflation des prix des fournitures destinées aux écoles. Ceux-ci étaient souvent évalués à des niveaux plusieurs fois supérieurs aux prix de détail courants. Le personnel du district a également reconnu la manière dont fonctionnaient et fonctionnent encore les systèmes de passation de marchés en Ouganda. Il s'agit là d'une pratique courante et endémique dans de nombreux systèmes de passation de marchés du monde en développement.

Ces chiffres ne disent rien de la destination des fonds, si ce n'est qu'ils n'ont pas atteint les écoles. Outre la corruption du système de passation des marchés, qui a été avérée, l'explication courante avancée en ce qui concerne le détournement de fonds est que les districts réattribuent les subventions par

élève à d'autres activités étrangères à l'éducation. Toutefois, rien ne démontre que les dépenses aient augmenté dans d'autres secteurs, bien au contraire (Jeppson, 2001).

Bien qu'il existe des preuves indirectes du fait que la déperdition était en partie due au vol, comme l'indiquent de nombreux articles de presse relatant la mise en accusation d'administrateurs de l'éducation de district après la publication des conclusions de l'enquête, des éléments circonstanciels donnent à penser que les fonds étaient largement utilisés pour des politiques de clientélisme et pour le financement d'activités politiques. Par exemple, les informations recueillies au cours de l'enquête laissent supposer que les fonds ont été utilisés pour augmenter les allocations destinées aux conseillers municipaux et aux fonctionnaires locaux. Ces données concordent avec les éléments d'appréciation contenus dans l'étude de cas sur le financement politique (local) et la corruption en Ouganda, tels que les rapporte Thomas (1998, 1999). Selon ce dernier, le pouvoir est concentré, au niveau de l'administration locale, dans une petite communauté d'élites liées par une scolarité commune, le mariage, les amitiés, l'appartenance ethnique ou la religion. L'entretien de cet équilibre des pouvoirs est coûteux, et les fonds publics alimentent un système de clientélisme par lequel les protecteurs accordent des récompenses matérielles à leurs clients en échange de leur fidélité politique et de leurs services (voir aussi Bayart, 1993). Le clientélisme revêt des formes diverses, comme le détournement des ressources publiques par des acteurs gouvernementaux pour leurs campagnes personnelles, celles de leurs amis et de leurs familles, ainsi que le financement de causes locales et privées, telles que la distribution de marchandises (sel, sucre ou bière ...) destinée à neutraliser le mécontentement des électeurs. Dans un contexte rural, la présence personnelle est un moyen important de maintenir une organisation politique efficace, ce qui implique l'existence d'une hiérarchie institutionnelle bien dotée en personnel à tous les niveaux, jusqu'à celui du village. Ce modèle exige des ressources substantielles, et le détournement des fonds publics est souvent la seule source de financement disponible.

#### 4. Impact de la campagne d'information

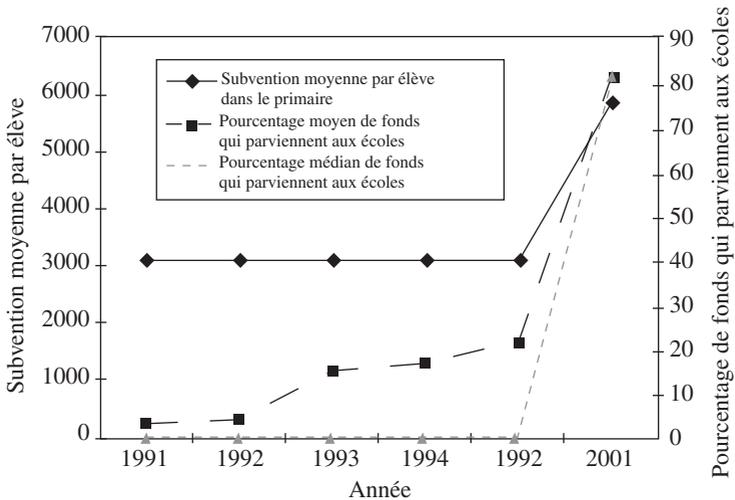
Sur les trois études examinées ici, la première ESDP, menée en Ouganda, était la plus simple à l'origine. Toutefois, précisément parce qu'elle était la première, il a fallu davantage de temps pour que l'impact de cette ESDP se fasse sentir. Les deux autres enquêtes qui seront examinées sont plus récentes. Aucune des ESDP (ou EQPS) menées à ce jour n'a eu un impact comparable à celle de l'Ouganda, mais aucune n'a eu non plus le temps d'exercer cet impact. Par ailleurs, l'Ouganda a adopté l'ESDP comme un outil standard de gestion des finances publiques dans plusieurs secteurs.

À la suite de la publication des conclusions de la première ESDP, en 1996, le Gouvernement central de l'Ouganda a rapidement tenté de remédier à la situation. Il a d'abord rendu compte dans les principaux journaux des transferts mensuels de fonds publics entre les divers niveaux administratifs et diffusé des informations à ce sujet à la radio ; par la suite, il a demandé aux écoles primaires d'afficher très visiblement des informations sur les entrées de fonds. Cette initiative n'a pas seulement apporté des informations aux parents : elle a aussi signalé à l'administration locale que le centre assumait à nouveau sa fonction de contrôle. Comme il a été indiqué dans le *chapitre 2*, une évaluation de la campagne d'information – par une répétition de l'ESDP – a révélé une amélioration considérable. Si les écoles ne recevaient toujours pas, de manière générale, la totalité de leurs subventions (et si des retards subsistaient), la déperdition moyenne a ainsi été réduite de 78 % en 1995 à 18 % en 2001 (*figure 5.1*).

Une composante essentielle de la campagne d'information a consisté à publier dans la presse les montants des transferts mensuels de fonds effectués au sein de l'administration en direction des districts. Les écoles qui avaient accès à la presse ont donc été plus largement exposées à la campagne d'information. Il est intéressant de noter qu'en 1995, toutes les écoles, avec ou sans accès à la presse, ont également souffert de la déperdition de fonds. De 1995 à 2001, les deux groupes ont connu une réduction importante de cette déperdition, conforme aux constatations effectuées avant et après

l'enquête. Toutefois, la réduction de la captation a été notablement plus élevée pour les écoles qui avaient accès à la presse. Ces écoles ont accru en pourcentage moyen leur financement de 14 points de plus que celles qui ne disposaient pas de journaux. Ces résultats restent valables quand on considère les différences de revenus, de taille des écoles, de qualification du personnel et l'incidence de la supervision sur les deux groupes.

**Figure 5.1 Les écoles ont reçu leur dû après une campagne d'information**



Note : Montant de la subvention par élève (en shillings ougandais) que les écoles étaient censées recevoir, et pourcentages (moyen et médian) réellement reçus par les écoles, 1991-2001.

Source : Reinikka et Svensson, 2001.

### **Encadré 6. Cause et effet**

Pour identifier un effet causal, il faudrait pouvoir contrôler tous les facteurs variables dans le temps – y compris les changements de politique générale – qui sont intervenus depuis 1995 et qui peuvent avoir influé sur la relation existant entre les écoles et les administrateurs de district. Au cours de cette période, le secteur de l'éducation de l'Ouganda a connu un certain nombre d'autres réformes, comme l'amélioration du suivi et de la supervision exercés par le pouvoir central, l'augmentation des subventions par élève et la réduction des droits de scolarité. Il est possible que ces mesures de politique générale ou quelque autre facteur variable dans le temps aient influé sur le degré de captation des fonds.

Une manière de contourner le problème de l'identification des causes consiste à explorer les différences entre les écoles en matière d'accès à la presse. En 1995, comme il a été mentionné ci-dessus, les écoles qui recevaient des journaux ont souffert tout autant que les autres de la déperdition de fonds. En outre, de 1995 à 2001, les deux groupes ont connu une forte baisse de la déperdition. Toutefois, la réduction de la déperdition a été notablement plus importante pour les écoles ayant accès à la presse (14 points de pourcentage).

Toutefois, pour évaluer l'impact de la campagne d'information, il ne suffit pas de comparer simplement les écoles ayant ou non accès à la presse, car cet accès peut être endogène, et il peut exister un effet de contagion des écoles qui sont informées de leurs droits à l'égard de celles qui ne le sont pas. Si un administrateur de district responsable de l'envoi de fonds aux écoles ne peut pas distinguer les écoles informées de celles qui ne le sont pas, ou si des enseignants sont informés des droits d'une école par leurs pairs d'autres écoles, une simple comparaison des écoles disposant ou non de journaux sous-estimera lourdement cet impact. L'utilisation d'un instrument pour traiter l'endogénéité (éloignement du point de vente de presse le plus proche) et prendre en compte ces effets de contagion permet d'expliquer près de 75 % de la réduction de la captation de fonds depuis le milieu des années 1990 par la campagne d'information.

## **5. Enseignements tirés de l'Ouganda**

La campagne d'information de l'Ouganda constitue une nouvelle approche de la responsabilité publique. Traditionnellement, les institutions politiques et juridiques du pays ont la charge de concevoir et de faire appliquer la responsabilité publique. L'expérience ougandaise remet en question cette approche unilatérale. Grâce à une action politique peu onéreuse – l'apport

d'une information de masse –, l'Ouganda a considérablement réduit la captation de fonds publics. Comme les personnes les plus pauvres étaient moins que d'autres en mesure de revendiquer leur dû auprès des administrateurs de district avant la campagne, ce sont elles qui en ont tiré le plus de profit.

L'étude sur l'Ouganda démontre également l'utilité de l'autonomisation des clients. Même avec le meilleur système de supervision, il n'est pas aisé de détecter et de rectifier la collusion, l'incompétence, les abus et le manque de réactivité vis-à-vis des besoins des citoyens. Quand les institutions sont faibles, le rôle d'audit et de supervision des pouvoirs publics est encore plus limité. Il importe donc de le compléter avec des mesures qui autonomisent les bénéficiaires, ainsi que de suivre et de discipliner les prestataires et les administrateurs locaux en cas de besoin. De telles mesures peuvent renforcer notablement, à moindres frais, la relation de responsabilité entre les prestataires et les utilisateurs.

## *Chapitre 6*

# Une ESDP de diagnostic au Pérou

L'ESDP menée au Pérou a assuré le suivi des dépenses publiques à travers une bureaucratie extrêmement complexe afin de générer un rapport de diagnostic complet sur les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation. Elle a détaillé la manière dont des sources non gouvernementales intervenaient pour servir les besoins des écoles dans un système où le financement étatique ne pouvait les satisfaire. L'étude a notamment été utile pour dévoiler le désordre administratif qui régnait dans le système éducatif. Alors que le Pérou met en place des plans de décentralisation, les résultats de l'ESDP constitueront un guide utile.

### 1. Généralités et motivation

Avant l'ESDP, on savait très peu de chose sur la manière dont était formulé le budget de l'éducation du Pérou, dont les ressources étaient allouées et utilisées, et sur les occasions de corruption créées par le processus budgétaire. Une série d'enquêtes a donc été conçue pour assurer le suivi et l'évaluation des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation. Les chercheurs espéraient formuler des recommandations de politique générale qui auraient pour effet d'améliorer le processus de transfert vers les écoles. L'étude a d'abord analysé l'organisation du secteur de l'enseignement public et identifié les procédures et mécanismes publics de budgétisation, d'allocation et de transfert de fonds. Elle a examiné, au niveau de l'unité d'exécution (UE), les mécanismes grâce auxquels les ressources sont canalisées vers les écoles afin de découvrir les retards, les insuffisances et les déperditions associés à ces transferts de ressources et de comparer l'information fournie par les UE avec celle recueillie dans les écoles.

## 2. Procédure

L'analyse s'est fondée sur les informations suivantes :

- Entretiens préliminaires avec des fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), du ministère de l'Éducation (MED) et des conseils d'administration régionaux (CTAR).
- Rapports officiels et diverses études sur l'éducation.
- Statistiques du SIAF (Système intégré de gestion des finances publiques) provenant du MEF.
- Visites exploratoires dans les CTAR, les UE et les écoles.
- Activité sur le terrain qui a inclus 5 CTAR, 25 UE et 100 écoles dans les sept départements choisis.

Une équipe de spécialistes des enquêtes, pour la plupart professionnels en sciences sociales, a été choisie pour mener les activités de terrain pour l'ESDP entreprise en 2002<sup>7</sup>. Douze experts, tous des professionnels ayant une expérience antérieure, ont été chargés des entretiens avec les CTAR et les UE. Six d'entre eux constituaient l'équipe technique de base de l'Instituto Apoyo. En outre, 13 évaluateurs (professionnels ou étudiants en sciences sociales ayant une certaine expérience du travail d'enquête) ont été chargés des enquêtes dans les écoles.

Avant d'entreprendre le travail de terrain, l'équipe a reçu une formation spéciale de l'équipe technique de base (deux sessions de formation ont été organisées). Le personnel d'enquête a coordonné son action avec le vice-ministère du Développement régional (ministère de la Présidence, chargé des CTAR), le ministère de l'Économie et des Finances et le MED pour obtenir des lettres introductives et s'assurer de leur appui en général.

Du fait de la complexité des entretiens avec les UE et les CTAR, ceux-ci ont essentiellement été conduits par l'équipe technique de base de l'Instituto

---

7. Il a souvent été nécessaire de visiter plusieurs fois les UE et les écoles afin de compléter l'information et de coordonner les entretiens avec les salariés des UE et les directeurs d'école.

Apoyo. Des représentants des secteurs du budget, des ressources humaines, de la gestion institutionnelle, du contrôle international, des états de paie, ainsi que des fournitures et des achats ont répondu à certaines parties de l'enquête. Des enquêtes scolaires ont été conduites par les évaluateurs et dans certains cas par les experts, et ont été adressées au chef d'établissement (principal).

### 3. Conclusions générales

Les ressources transférées aux UE sont allouées principalement aux salaires (plus de 90 %), puis, dans une moindre mesure, aux biens et services et aux dépenses administratives. Les biens, catégorie dont les postes principaux incluent la craie (blanche et de couleur), les détergents, les désinfectants, les accessoires de balayage, le papier et les crayons, ne représentent que 5% du total des programmes d'enseignement primaire et secondaire, et environ 15 % du total des dépenses consacrées à l'enseignement préprimaire<sup>8</sup>. Comme 18 % seulement de cette part déjà réduite sont consacrés aux consommables, les dépenses par élève en biens et services sont extrêmement faibles. En moyenne, les élèves ont reçu 2,75 soles (soit 0,80 \$EU) par an en biens de consommation au cours de l'année 2001, l'allocation par élève variant entre 0,05 PEN (1,7 cent EU) à Cuzco à 80,66 PEN (27,73 \$EU) à Canta ! (la moyenne pour Lima, 4,91 PEN ou 1,69 \$EU par élève, est supérieure à celle de tous les autres départements). Les dons et l'assistance (aussi bien en espèces qu'en nature) proviennent de l'administration locale, des ONG et d'autres organisations à but non lucratif, ainsi que de contributions des parents (aussi bien informelles que provenant des APAFA officielles). Cette assistance est utilisée, entre autres, pour engager du personnel supplémentaire, acquérir des biens de consommation ou des actifs immobilisés et payer les services publics d'eau, d'électricité, etc. Les études indiquent que les contributions des parents représentent au total environ 50 % des ressources publiques.

---

8. Comme il a été mentionné, l'enseignement préprimaire n'emploie pas d'enseignants officiels mais des *animadoras* qui sont rétribuées dans la catégorie de dépenses intitulée « gratifications ». Cette catégorie entre dans le groupe générique des dépenses de biens et services, dont elle amplifie donc le montant.

### ***Salaires et pensions***

Si les salaires et pensions constituent 90 % du total des dépenses, leur examen s'est révélé difficile. Des cas d'enseignants qui n'enseignaient pas, ou même qui continuaient de recevoir leur salaire après leur décès, ainsi que des cas d'enseignants des zones urbaines qui recevaient des allocations de travail en zone rurale ayant été décelés, les chercheurs désiraient vivement étudier ce thème en détail. À la différence du Honduras (examiné dans les *chapitres 2* et *3*), il n'a pas été possible de procéder à un examen approfondi des salaires au Pérou à cause des « sensibilités » associées à ces paiements et de la réticence des salariés des UE à communiquer les états de paie. Pour tenter d'obtenir un indicateur des déperditions qui pouvaient exister dans cette catégorie de dépenses, les chercheurs ont comparé les fichiers du personnel scolaire tenus par les UE pour le versement des salaires et le nombre réel des enseignants et des administrateurs scolaires employés dans une école donnée. Toutefois, des responsables du ministère de l'Éducation et d'autres experts de l'éducation ont fermement découragé l'équipe de poursuivre dans cette voie, car les salaires et les paiements des enseignants constituaient alors un sujet très sensible, et ils estimaient que la sécurité même de nos évaluateurs pouvait être menacée.

### ***Dépenses en biens et services***

Les services d'eau, d'électricité, etc., les consommables comme le matériel de bureau et les produits de nettoyage, l'entretien des locaux et les « gratifications » au personnel non officiel représentent 5% du budget total des programmes d'enseignement primaire et secondaire. Ils sont généralement fournis selon une décision arbitraire de l'UE, parfois à la demande de l'école. Jusqu'à 2002, les UE n'étaient pas légalement tenues de payer l'électricité, l'eau et les factures téléphoniques, qui constituent un coût important pour les écoles : certaines UE s'en acquittaient, d'autres non. Heureusement, les dépenses relatives aux biens et services laissent une trace sur le papier qui n'était pas trop « sensible » pour être suivie par l'ESDP, ce qui a permis de chiffrer la déperdition.

### ***Dépenses consacrées à l'éducation par d'autres organisations non publiques***

Outre le MED et les UE, les écoles ont reçu des ressources en nature des administrations municipales pour l'amélioration des équipements et des locaux scolaires, ainsi que des financements pour des programmes et projets d'éducation provenant d'organisations non gouvernementales aussi bien locales qu'internationales et, notamment, d'associations de parents d'élèves (APAFA). Les fonds levés par ces organisations grâce à des contributions et à des fonctions sociales sont utilisés pour acquérir des biens de consommation et des actifs immobilisés, ou pour assurer l'entretien et la réfection des écoles et des installations. Parfois, ils sont utilisés pour engager des enseignants. Les associations de parents d'élèves ne sont pas le seul moyen par lequel les parents participent au financement de l'éducation de leurs enfants. Des études récentes (Saavedra, 2001) ont permis de constater que les dépenses courantes par élève de l'enseignement primaire consacrées à l'éducation par les familles représentent l'équivalent de 50 % des dépenses des pouvoirs publics par élève.

Il existe une APAFA dans chacune des écoles visitées. Toutefois, toutes ces écoles ne déclarent pas de revenus. Quand elles le font, ces revenus proviennent essentiellement des paiements effectués par les parents pour les inscriptions scolaires. Outre ces paiements, ces associations poursuivent des activités d'appels de fonds tout au long de l'année, ou demandent aux parents des contributions complémentaires. Selon les résultats de l'enquête, 79 % des APAFA ont déclaré des revenus l'an dernier (95 % des écoles urbaines contre 62 % des écoles rurales), et près de 90 % d'entre elles avaient des revenus inférieurs à 15 000 PEN par an, les APAFA concentrées à Lima et dans les zones urbaines déclarant des ressources beaucoup plus élevées. En moyenne, les ressources des APAFA équivalent à une allocation annuelle par élève de 12,6 PEN (3,60 \$EU).

#### **4. Estimation de la déperdition**

Pour estimer la déperdition associée aux transferts de biens et de services des UE vers les écoles, l'étude a élaboré une approche en deux volets.

*Services d'eau, d'électricité et de téléphone.* La déperdition de fonds associée au paiement des services publics d'eau, d'électricité et de téléphone a été définie comme la fraction des écoles qui, au sein d'une UE donnée, déclarent que leurs factures ne sont pas acquittées par l'UE, alors même que l'UE déclare les avoir payées. L'étude a établi que 25 % des écoles pour lesquelles l'UE affirmait avoir payé l'électricité n'avaient pas reçu ce paiement. Pour l'eau, le pourcentage s'élevait à 30 %.

*Biens de consommation.* La déperdition des biens de consommation est un chiffre plus étroitement lié aux 13 % obtenus en Ouganda (ou plus exactement aux 87 % de déperdition, 13 % correspondant à la somme reçue), mais la méthode de calcul a été quelque peu différente. L'étude a choisi les quatre types de biens le plus fréquemment distribués dans chaque UE selon le fichier de distribution le plus récent et a comparé les sommes que le directeur de l'école a déclaré avoir reçues à celles que l'UE a déclaré avoir transférées. Une moyenne des déperditions constatées pour les quatre écoles de chaque UE a été établie, afin d'obtenir un seul taux de déperdition au niveau des UE.

Le niveau de déperdition nettement plus bas observé au Pérou est probablement dû au système intégré de gestion financière (SIAF) du MEF, qui rend le processus des versements budgétaires tout à fait transparent dans le secteur de l'éducation. Le SIAF constitue un moyen automatique – mais superficiel – de superviser le financement des UE. Chaque dépense engagée par une UE doit être enregistrée dans le SIAF pour que la ressource soit transférée. Ces sommes sont connues en temps réel et peuvent être consultées par le grand public grâce à un système d'interrogation électronique. Néanmoins, il peut y avoir des formes de corruption que l'ESDP n'est pas en mesure de déceler. Sur un plan anecdotique, on a noté des cas où des UE ont distribué des biens à des directeurs d'école qui ont ensuite entrepris de revendre ces biens au lieu d'approvisionner leurs écoles. De plus, la large variation observée dans les prix de certains biens peut être un signe d'activité illégale.

Une grande partie des fonds versés au niveau central a été absorbée dans des coûts administratifs au niveau des UE. Aucun chiffre comparable aux 13 % de l'Ouganda n'a pu être calculé, car les procédures de décaissement auxquelles les dépenses réelles pouvaient être comparées manquaient de clarté. Après interprétation, ce chiffre indiquerait toutefois que la moitié au moins des fonds décaissés au niveau central a atteint les écoles. Établir une distinction entre corruption, gaspillage et dépenses administratives légitimes n'en demeure pas moins une tâche complexe.

Comme en Ouganda, les chiffres de la déperdition calculés pour le Pérou ne portent que sur les dépenses non salariales, ce qui peut constituer une faiblesse. Au Pérou, en effet, les malversations peuvent être plus sérieuses dans le domaine des enseignants et du personnel. Les enquêtes qualitatives conduites par l'équipe d'ESDP ont relevé des irrégularités majeures : processus d'embauche corrompu par le favoritisme, UE pour lesquelles l'affectation du personnel était visiblement régie par d'autres considérations que les besoins des écoles, lacunes considérables dans la tenue des registres avec des bases de données salariales manifestement manquantes, visites rares et hâtives des responsables de la supervision, etc. Dans certains cas, les obstacles qui ont empêché l'ESDP d'acquérir des preuves concrètes suggèrent fortement l'existence d'un système peu transparent. De plus, les dépenses administratives sont inégales et absorbent parfois plus d'argent qu'il n'en parvient finalement aux écoles.

## 5. Financement « inadéquat »

L'enquête a permis de constater que la fourniture de biens et de services aux écoles du Pérou est inégale et « inadéquate », le plus souvent à cause de l'inertie qui caractérise le processus budgétaire ; 96 % des UE ont indiqué que le montant des ressources allouées était insuffisant pour répondre aux besoins des écoles dont elles étaient responsables. Bien que les UE prennent la taille des écoles en considération, il existe des différences considérables dans les allocations par élève. Les UE ne répondent guère aux besoins des écoles, mais l'insuffisance des fournitures est telle que tout ce qu'obtiennent

ces dernières leur est presque toujours utile. La pénurie de fournitures les oblige à se tourner vers les organisations de parents d'élèves (APAFA), les municipalités ou les églises, et à recourir à leurs propres appels de fonds.

## 6. Organisation administrative

L'ESDP du Pérou a dû faire face à une hiérarchie de l'éducation très complexe. Si cela a rendu plus délicat le stade de la conception de l'ESDP, le fait de démêler et de dévoiler la confusion administrative régnant dans le système s'est révélé un des aspects les plus bénéfiques de l'enquête. Jusque-là, le degré exact d'anomalie et de désorganisation du système éducatif péruvien n'avait pas été pleinement appréhendé.

Il existe un certain nombre de niveaux dans la hiérarchie de l'éducation du Pérou, dont certains sont désignés sous l'appellation d'« unités d'exécution » (UE) par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et autorisés à administrer les budgets. Les UE disposent de larges pouvoirs discrétionnaires. Elles reçoivent des fonds affectés à cinq groupes de dépenses génériques établis par le MEF : « salaires et allocations », « biens et services », « autres dépenses courantes », « investissements » et « autres dépenses en capital ». Toutefois, elles ont tout pouvoir de subdiviser une catégorie de dépenses générique en dépenses spécifiques, et de la répartir entre les écoles relevant de leur compétence.

Étrangement, le statut d'UE peut apparaître à plusieurs niveaux différents : directions régionales, directions de l'éducation subrégionales, unités du service de l'éducation ou zones de développement de l'éducation. Les UE reçoivent des fonds affectés aux différents niveaux d'éducation et catégories générales de dépenses, et rémunèrent les enseignants et effectuent les autres transferts vers les écoles *en nature* seulement (à l'exclusion des apports monétaires).

L'ESDP a révélé la confusion du système administratif au moment où un processus de décentralisation est en cours. Des gouvernements de région ont été élus il y a un an, et un calendrier de transfert de responsabilités et de

ressources à ces instances et aux municipalités a été officiellement établi. Il est à espérer que cette époque de flux administratif soit le bon moment pour rationaliser la bureaucratie et élaborer le « modèle organisationnel efficient » doté d'« un audit et d'une supervision systématiques et efficaces » que recommandent les chercheurs. L'argument en faveur de la décentralisation – et plus encore de l'accroissement du pouvoir des clients – est renforcé par la démonstration apportée par l'ESDP, sur la base des éléments recueillis, de la forte implication des APAFA dont les efforts visent à compenser l'insuffisance des fonds octroyés par les pouvoirs publics.

## Chapitre 7

# Élargir le champ de l'ESDP en Zambie

L'enquête sur les dépenses et la prestation de services (EDPS) conduite en Zambie à partir de 2001 a élargi le champ de l'ESDP-EQPS en combinant plusieurs enquêtes différentes (enquêtes sur les écoles et sur les familles, tests d'acquisition sur les élèves) pour répondre à un certain nombre de questions de recherche. Elle apporte plusieurs enseignements aux décideurs qui souhaitent que les dépenses consacrées à l'éducation se traduisent par de meilleurs résultats. Les décideurs doivent examiner les questions de déperdition, le ciblage et les réponses des familles. Le financement décaissé au niveau central atteint-il les écoles ? Attribue-t-on davantage de financement à ceux qui « en ont le plus besoin » (généralement les pauvres) ? Comment les familles répondront-elles aux hausses de financement et quel effet leurs réponses auront-elles sur les résultats ? L'étude sur la Zambie représente un stade ultérieur de l'élaboration de la méthodologie d'ESDP-EQPS. Pour la mener à bien, il a fallu recourir aux compétences statistiques hautement spécialisées de l'équipe de la Banque mondiale.

### 1. Généralités et motivation

L'ESDS a été entreprise pour évaluer l'impact des fonds fournis aux écoles dans le cadre du Programme d'investissement dans le sous-secteur de l'éducation de base (BESSIP) lancé en 1998 (*encadré 7*). L'éducation a été reconnue, par exemple dans le DSRP de 2001, comme un élément essentiel du développement, non seulement à cause des avantages liés à l'acquisition de compétences, mais aussi dans la lutte contre le sida. Toutefois, alors que l'éducation en Zambie a connu une croissance exponentielle au cours des décennies qui ont suivi l'indépendance, cette croissance a été bloquée ou s'est inversée dans les années 1990.

### **Encadré 7. Les problèmes de l'éducation en Zambie**

En Zambie, l'éducation est victime de problèmes économiques plus vastes. La Zambie est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique australe, avec un PIB par habitant qui est resté proche de 450 \$EU après avoir diminué au cours des années 1990. Un programme de libéralisation économique, mis en œuvre à partir de 1991, a donné des résultats décevants, provoqué la faillite des entreprises et accéléré l'augmentation de l'incidence de la pauvreté. La principale source de devises étrangères de la Zambie, l'industrie minière, a connu une diminution des recettes au fil du temps à cause de la tendance à la diminution des prix internationaux et de l'obsolescence de l'équipement. Les allocations budgétaires pour l'éducation représentaient environ 2 % du PNB dans les années 1990, soit un pourcentage inférieur à celui de tous les pays voisins de la Zambie.

Deux réformes ont ponctué le développement de l'éducation en Zambie, dans les années qui ont suivi l'indépendance : en 1969, l'accent a été mis sur « l'éducation avec la production » ; en 1977, une nouvelle priorité idéologique a été attribuée à l'humanisme et au socialisme. En 1996, une nouvelle réforme appelée « Préparons notre avenir » a pris forme à la suite de la Conférence de Jomtien et dans l'esprit des objectifs de l'Éducation pour tous. Ce programme appelait à « la libéralisation et à la démocratisation » (c'est-à-dire à l'élargissement de l'accès et au renforcement de l'équité), à une amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement, aux partenariats avec les parties prenantes et à la responsabilité. Selon le plan de décentralisation adopté, les décisions devaient être prises au plus bas niveau possible de l'échelle administrative, et il convenait d'adopter un modèle de partage des coûts entre les parents et l'État. Les tendances défavorables en matière de scolarisation ont persisté.

Le programme BESSIP, qui s'appliquait aux sept premières années d'études pour une période de quatre ou cinq ans, était conçu pour inverser la tendance au sous-investissement dans l'éducation de base. Ses objectifs consistaient à atteindre un taux de scolarisation de 100 % et à améliorer l'acquisition de connaissances. Les interventions étaient ciblées sur les zones rurales où vivent la plupart des pauvres de Zambie. Pour ouvrir la voie au BESSIP, une analyse a été entreprise sur la situation des écoles et sur les facteurs qui influencent la scolarisation, les performances et l'apprentissage. Le BESSIP comportait également un volet sur le renforcement de la capacité de suivi et d'évaluation : une évaluation nationale du niveau scolaire des élèves, des enquêtes sur les conditions de vie et un recensement scolaire annuel.

Par contraste avec les décennies qui ont suivi l'indépendance et en dépit de « Préparons notre avenir » et du BESSIP, les inscriptions ont stagné en valeur absolue jusqu'en 2002 et le taux de scolarisation a diminué. Les causes de cette tendance semblent être l'incidence croissante de la pauvreté et le déclin de la qualité de l'enseignement perçue par les parents et les tuteurs. L'EDPS s'est déroulée dans le contexte de ces tendances défavorables et de la reconnaissance par le ministère de l'Éducation de la nécessité d'améliorer le suivi et l'évaluation.

## 2. Procédure

Si la procédure de la partie de l'enquête sur la Zambie consacrée à l'ESDP a suivi le modèle de l'Ouganda et du Pérou, son champ a été élargi par l'ajout d'une enquête sur les familles et de tests sur les enfants. Dans quatre provinces choisies à dessein, au cours de deux années consécutives, les mêmes tests accompagnés des mêmes enquêtes ont été administrés aux mêmes enfants. En comparant les notes obtenues à ces tests pour ces deux années, l'équipe a pu obtenir une variable indiquant le niveau d'acquisition de connaissances de chaque élève. Il s'agit là de la première tentative d'évaluation directe des résultats scolaires dans le contexte de l'ESDP-EQPS. Les acquisitions de connaissances ont ensuite été testées en regard de deux types de financement. Les résultats, qui étaient assez surprenants, seront examinés ci-dessous dans la section « Réponses des familles ». Toutefois, il faut d'abord examiner les conclusions de l'enquête concernant la déperdition et le ciblage.

## 3. Déperdition

L'étude sur la Zambie a distingué les financements selon leur mode de versement, et cette distinction a joué un rôle important dans l'analyse. Elle a commencé par identifier et définir les deux canaux par lesquels s'effectue le versement des fonds publics. Premièrement, certains fonds sont versés aux bureaux de province et de district, puis alloués aux écoles à la discrétion des administrateurs de l'éducation de district. Deuxièmement, d'autres fonds sont alloués selon une règle officielle simple : 600 \$EU par école, *quels que soient les effectifs*. L'étude a ainsi fait une distinction entre le « financement

discrétionnaire » et le « financement réglementaire », et a cherché à déterminer comment chacun de ces deux types de financement faisait face aux problèmes de déperdition, de ciblage et de réponses des familles. Elle a permis de constater des résultats fortement contrastés, ce qui donne à penser que les variables liées à l'organisation administrative telles que le mode de versement peuvent avoir un effet déterminant sur les résultats.

Si l'étude a permis de constater que moins de la moitié du montant global des fonds alloués aux provinces (discrétionnaires et réglementaires) a atteint les écoles, la somme qui parvenait réellement aux écoles dépendait très largement du mode d'allocation. Sur les fonds discrétionnaires, moins de 20 % parvenaient aux écoles. Sur les fonds réglementaires, en revanche, plus de 90 % de l'ensemble des écoles ont reçu exactement les fonds qui leur étaient destinés. Pour obtenir ces résultats en matière de déperdition, l'EDPS de Zambie comportait une composante d'ESDP qui assurait le suivi du budget exécuté à travers toute la hiérarchie administrative jusqu'au niveau de l'école.

En Ouganda, il a été possible de déterminer un chiffre cohérent pour la déperdition en matière de dépenses non salariales, car le centre avait instauré une règle fixe. Au Pérou, seules des mesures de la déperdition concernant certains postes budgétaires (comme les services d'eau, d'électricité et de téléphone) ont pu être publiées. En Zambie, certains fonds ont été alloués conformément à une règle et d'autres non, ce qui a gêné la focalisation sur la déperdition. L'étude décrit l'adaptation de sa méthode à cette situation dans les termes suivants :

« Conformément à la méthodologie utilisée en Ouganda, nous définissons la déperdition subie par le système éducatif zambien comme le rapport entre ce que les écoles reçoivent *réellement* et ce qu'elles étaient *censées recevoir*. L'équivalent exact du financement par élève en Ouganda est l'allocation fixe par école en Zambie [...]. Toutefois, ce rapport [...] examine *toutes* les sources de financement destinées aux écoles au lieu de se préoccuper exclusivement des composantes qui sont clairement définies avec une règle d'attribution. Dans le cas de *composantes*

*discrétionnaires* pour lesquelles cette méthodologie est en défaut (puisque'il n'existe en premier lieu aucune règle concernant les sommes que les écoles sont censées recevoir, il n'est pas possible de déterminer ce qui constitue la « déperdition » dans le système), les sommes reçues par les écoles sont examinées avant d'analyser directement les implications de ces allocations sur le plan de l'équité » (Das *et al.*, 2004).

#### 4. Ciblage et équité

L'impact des fonds réglementaires et discrétionnaires en matière d'équité a été souligné dans un des documents de l'étude sur la Zambie (Das *et al.*, 2004). Ce document constate que le financement réglementaire est progressiste en ce sens que les enfants pauvres reçoivent davantage de fonds que les enfants riches. Toutefois, l'étude poursuit en précisant : « [...] en ce qui concerne le financement discrétionnaire, les constatations indiquent une tendance inquiétante : si l'on suit les dépenses destinées aux districts, on constate que les provinces allouent aux districts les plus pauvres des fonds discrétionnaires à peine supérieurs. Il en résulte, pour ce qui concerne le total des sommes reçues au niveau du district, que la nature progressiste des modes de financement est maintenue, mais elle est moindre qu'elle ne le serait dans le cadre d'un financement exclusivement réglementaire ». L'étude observe également des différences dans la rémunération du personnel qui sont plus « régressives », car les écoles pauvres et rurales tendent à avoir sur leurs états de paie une part plus importante d'élèves-professeurs plus faiblement rémunérés (certains décideurs trouveraient probablement acceptable ce modèle de distribution : le financement favorise légèrement les élèves les plus pauvres, mais les meilleurs enseignants sont attirés vers les zones les plus riches).

Pour générer ces résultats en matière de ciblage, l'enquête sur la Zambie a inclus une composante dans le cadre de laquelle les enfants qui subissaient un test devaient aussi répondre à un questionnaire qui demandait, entre autres, des informations sur les biens des familles. Un des résultats de l'enquête menée en Ouganda était que les écoles des communautés plus aisées étaient

celles qui recevaient le plus d'argent, mais l'étude devait s'appuyer sur des données agrégées sur les dépenses des familles pour obtenir ce résultat, car l'enquête ne collectait pas de données sur le revenu des familles ni sur les moyens financiers des élèves des écoles de l'échantillon. L'enquête sur les familles conduite dans le cadre de l'EDPS n'a pas été utilisée pour contrôler l'équité, car cette information était disponible dans le questionnaire auquel les élèves répondaient au moment où ils subissaient le test ; néanmoins, elle a fourni des informations directes sur les avoirs des familles. Pour étudier le ciblage et l'équité, il est nécessaire de disposer d'informations sur les avoirs des familles (ou sur leur fortune, leurs revenus, ou sur d'autres indicateurs de leur consommation ou de leur pauvreté).

## 5. Réponses des familles

Jusque-là, les implications de l'enquête apparaissent simples. Les financements réglementaires ont beaucoup plus de chances d'atteindre les écoles et sont aussi plus équitablement répartis. Une recommandation de politique générale simple consiste à augmenter l'apport de fonds réglementaires par rapport aux fonds discrétionnaires. Or, il est apparu que les subventions réglementaires n'apportaient *aucune amélioration* aux résultats des tests. Bien qu'ils aient été efficacement canalisés et ciblés sur les pauvres, rien ne démontre en effet que les fonds réglementaires influent sur les résultats de l'apprentissage.

Pourquoi une politique, même bien conçue, n'est-elle pas parvenue à améliorer les résultats ? Les réponses des familles permettent d'en comprendre la raison. Pour cela, une enquête sur les familles a été menée, avec des enquêtés associés aux écoles et des familles choisies dans le voisinage. Il leur a notamment demandé si elles possédaient les articles figurant sur une liste de biens durables et autres avoirs. Ces données ont été utilisées pour établir un index des avoirs, et aussi pour fournir des chiffres sur les dépenses privées des familles et autres informations détaillées.

Il apparaît que les familles consacrent des dépenses privées importantes à l'éducation de leurs enfants. Quand les pouvoirs publics commencent à consacrer davantage d'argent à l'éducation, les familles réagissent en réduisant

leurs dépenses. Les réductions pratiquées par les familles contrebalancent les nouveaux financements publics, si bien que la part des familles pauvres dans le *total des dépenses consacrées à l'éducation* n'augmente pas du fait des subventions réglementaires. Étant donné que celles-ci n'ont pas stimulé le montant total des dépenses consacrées à l'éducation des enfants pauvres, il n'est pas étonnant qu'elles n'aient pas permis d'améliorer les résultats des tests.

L'interprétation de l'effet des dépenses sur les familles, en tant que problème, dépend de la perspective adoptée. Le financement réglementaire n'a pas amélioré les résultats scolaires, mais il a favorisé le transfert vers les familles pauvres avec enfants. Dans certains cas, cela peut suffire à justifier cette politique. Quoi qu'il en soit, les gouvernements peuvent souhaiter connaître l'effet de leur politique, et notamment savoir si les réductions compensatrices des dépenses consacrées à l'éducation pratiquées par les familles annuleront les effets du nouveau financement sur les acquisitions scolaires. L'équipe de recherche propose deux raisons qui expliquent pourquoi les financements réglementaires n'ont pas eu d'incidence sur les résultats des tests. Ces raisons peuvent aider à apprécier l'applicabilité des conclusions dans d'autres contextes.

### ***La forte implication des familles dans l'éducation***

Une des raisons pour lesquelles les effets de substitution ont été particulièrement visibles en Zambie semble résider dans le fait que les familles sont fortement impliquées dans l'éducation. Elles dépensent beaucoup d'argent et participent activement à la gestion scolaire, si bien qu'elles sont bien placées pour savoir quels fonds sont reçus, pour établir des plans autour de ces fonds publics et pour les consacrer à des usages qui les soulagent financièrement.

L'enquête a permis de constater que 64 % de l'ensemble des adultes avaient voté à la dernière assemblée générale annuelle de l'école, que 58,3 % avaient voté à la dernière élection de l'association parents-enseignants, et que 60 % avaient reçu chez eux la visite d'enseignants de l'école locale pour discuter des résultats de leurs enfants. Cette situation contraste avec celle de

l'Ouganda, où les ménages n'avaient pas connaissance des fonds publics que les écoles étaient censées recevoir, si bien que le simple apport de cette information a accru de manière spectaculaire l'efficacité du versement de fonds. Les réductions observées dans le cas de la Zambie peuvent donc être particulières à un environnement dans lequel l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants est particulièrement forte, y compris peut-être selon les critères des pays à hauts revenus. Pourtant, même en Ouganda, le rôle des parents a été crucial : entre autres, ils ont financé en moyenne plus de 60 % du total des dépenses scolaires.

### ***Les difficultés d'investir dans les enseignants et les infrastructures***

La deuxième raison est liée à la manière dont les écoles peuvent dépenser l'argent qu'elles reçoivent. En particulier, si elles « peuvent » dépenser pour des intrants que les familles ne peuvent acquérir par elles-mêmes, la substitution peut alors être moins marquée.

Les chefs d'établissement ont identifié deux problèmes majeurs dans leurs écoles : l'un était la médiocrité des infrastructures, l'autre, le manque d'enseignants. Des résultats très semblables sont apparus lorsque l'enquête a demandé aux familles quel était, selon elles, le facteur déterminant des performances scolaires. Un peu plus de 50 % ont répondu que le déterminant crucial était « l'aptitude de l'enfant », mais 30 % ont mis en avant « la qualité des enseignants ». Il est intéressant de noter que 5 % seulement estimaient que les matériels didactiques constituaient l'intrant le plus important pour les performances scolaires.

Ce qui précède pose une question cruciale : pourquoi les écoles n'ont-elles pas consacré aux enseignants et aux infrastructures l'argent qu'elles avaient reçu ? Dans le cas des enseignants, la réponse est simple. Généralement, il y avait très peu de personnel formé et instruit disponible dans le village, qui pouvait être engagé par les écoles pour enseigner. Dans les deux cas où l'expérience a été tentée, elle a échoué lamentablement. Les enseignants engagés (sous la dénomination de volontaires communautaires) étaient très médiocrement formés et instruits, et les parents comme les chefs

d'établissement ont exprimé un mécontentement considérable concernant leur enseignement. Un problème exactement semblable a également été rencontré dans un tout autre contexte, en Inde, où un dispositif destiné à accroître le nombre des enseignants dans les écoles d'éducation non formelle de village a connu un échec total à cause du manque de formation des intéressés.

Il a été tout aussi difficile de disposer d'infrastructures, en particulier dans le contexte de dégradation des équipements publics tels que les routes empruntées pour transporter les matériaux de construction, par exemple. Dans une des écoles visitées par l'équipe, les matériaux de construction étaient arrivés depuis un an, mais l'école n'avait pas été en mesure de les transporter, ne disposant pour cela d'aucun moyen.

### ***Les effets de l'absentéisme des enseignants***

L'étude sur la Zambie a également donné des résultats intéressants en ce qui concerne les effets de l'absentéisme des enseignants. L'un des rapports (Das *et al.*, 2003) fondés sur l'EDPS de Zambie examine les relations entre l'absentéisme des enseignants et les acquisitions des élèves. L'accent est mis avec insistance sur l'absentéisme des salariés du secteur public, et l'étude montre que ses conséquences peuvent être graves : un enfant dont l'enseignant est fréquemment absent peut n'enregistrer *aucune* amélioration des notes obtenues lors des tests sur une période d'une année scolaire. Les résultats donnent à penser que l'absentéisme en Zambie est la conséquence d'événements graves (maladie ou décès) que les enseignants ne peuvent pas maîtriser, plutôt que d'un manque général de motivation. En fait, les enseignants travaillent davantage pour surmonter les effets négatifs de ces absences. En matière de politique générale, cela peut suggérer qu'il faut s'adapter à un environnement incertain en assurant davantage de protection aux enseignants au niveau de l'école, peut-être en lui affectant des enseignants supplémentaires qui pourront faire office de remplaçants.

### ***Exigences relatives aux données pour étudier les réponses des familles***

Pour étudier les réponses des familles, il est nécessaire de recueillir des mesures *directes* des résultats *associés* aux écoles. Les données doivent être structurées de telle manière que les élèves puissent être identifiés aux écoles qu'ils fréquentent et que les effets sur les écoles puissent être supposés dans l'analyse. Dans le cas de la Zambie, les acquisitions scolaires ont fait l'objet de deux tests, l'un en anglais et l'autre en mathématiques, effectués sur deux années consécutives afin d'observer les améliorations. Dans d'autres cas, les conséquences intéressantes sur l'éducation pourront être certains aspects de la participation, tels que les inscriptions scolaires, la rétention ou l'abandon. Des tests ont été spécialement administrés dans le cas de l'enquête sur la Zambie. Si des tests ordinaires normalisés sont administrés, ils pourront également être utilisés.

## **6. En résumé**

Dans l'EDPS sur la Zambie, le système de suivi appliqué était plus important qu'en Ouganda ou au Pérou. Il incluait davantage de données et permettait d'effectuer davantage de tests, bien que pour un coût beaucoup plus élevé<sup>9</sup>. L'EDPS sur la Zambie représente un élargissement de la méthodologie de l'ESDP qui peut fournir une vue d'ensemble de tout le système de responsabilité en matière d'éducation et de ses résultats, depuis les plans des décideurs jusqu'aux acquisitions réelles des élèves.

La politique d'éducation de base gratuite annoncée en 2002 n'a pas été influencée par l'étude qui a été conduite, mais elle semble anticiper certaines de ses conclusions. Si les familles apportent une large contribution à l'éducation de leurs enfants, les pouvoirs publics ne peuvent pas espérer améliorer sa qualité en lui consacrant davantage de fonds, car ces derniers ne feront que provoquer un déplacement des dépenses privées. La politique

---

9. En Ouganda, le coût de l'ESDP approchait les 100 000 \$EU, alors qu'en Zambie il dépassait les 300 000 \$EU, y compris l'analyse de données.

d'éducation de base gratuite avait précisément pour objectif de déplacer ces dépenses privées : les frais de scolarisation ont été abolis, les uniformes ont cessé d'être obligatoires et, si les APE et les conseils de l'éducation pouvaient recueillir des fonds grâce à des activités diverses, aucun enfant ne pouvait se voir refuser l'accès à l'école pour défaut de contribution. L'objectif du programme n'était pas d'améliorer la qualité ou les performances, mais plutôt la fréquentation, et il est parvenu à susciter une augmentation notable du taux de croissance de la scolarisation, qui est passé de 2 à 7 %. Quand la Zambie aura levé l'essentiel des dépenses privées consacrées à l'éducation, il sera plus facile à un financement public complémentaire de stimuler la qualité de l'éducation.

## *Chapitre 8*

# Remarques finales

Les pays du monde entier se sont unanimement engagés en faveur de l'objectif du Millénaire pour le développement d'éducation pour tous (EPT), avec la réalisation de la scolarisation primaire universelle en 2015. Pour y parvenir, le moyen le plus naturel consiste à accroître les dépenses publiques consacrées à l'éducation. Toutefois, les éléments recueillis au cours des ESDP donnent à penser que, dans bien des cas, ce moyen risque d'être inefficace s'il n'est pas combiné avec d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses.

Il existe de bonnes raisons d'assurer le financement et l'offre d'éducation par le secteur public plutôt que de financer les écoles grâce à des droits d'utilisateur, par exemple. Les enfants n'ont ni ressources ni accès au crédit pour leur permettre de payer l'acquisition de compétences qui en feront des membres productifs de la société. Confier le financement de l'éducation aux parents revient à imposer aux enfants de la génération adulte actuelle la marque des différences de revenus et de fortune qui la caractérisent. Cela est à la fois inéquitable – les chances offertes aux enfants des pauvres étant singulièrement restreintes – et inefficace – des talents multiples restant inutilisés et perdus pour la société, ceux qui les détiennent à leur naissance pouvant appartenir aux classes inférieures, avec des parents incapables d'assurer leur éducation. En général, l'éducation semble avoir un large éventail d'effets externes. Elle réduit la croissance démographique, contribue à la santé publique et produit de meilleurs citoyens. Dans une démocratie, l'éducation crée davantage d'électeurs informés (dans les régimes non démocratiques, l'offre publique d'éducation peut être utile pour instiller l'idéologie dominante). Elle propage des valeurs morales, contribue au sentiment d'identité nationale et réduit la criminalité. Pour toutes ces raisons, la pertinence du financement et de la prestation de l'éducation par le secteur

public est largement admise, y compris par ceux qui sont opposés à l'existence de services publics dans la plupart des autres sphères.

Pourtant, le service public a un coût : sans concurrence et sans discipline de marché, il est beaucoup plus difficile de créer des relations de responsabilité qui alignent les incitations des acteurs et génèrent de bonnes performances. La discipline de marché aide à purger les industries du secteur privé de l'inefficacité, de la rigidité, du gaspillage et de la corruption. En l'absence d'une discipline de marché, de nombreux systèmes d'enseignement public souffrent des mêmes problèmes. La création de relations de responsabilité et d'incitations dans le secteur de l'éducation aussi efficaces que celles qui caractérisent le marché est un problème de conception institutionnelle que les pays développés eux-mêmes sont loin d'avoir entièrement résolu.

Cette monographie vise à informer les décideurs de deux types d'enquête dont ils peuvent disposer pour utiliser les organisations prestataires et les enseignants et pour mobiliser les parents, les élèves et la société civile dans le but de réaliser leurs objectifs dans le secteur de l'éducation, en particulier l'Éducation pour tous et les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Les ESDP qui ont été conduites jusqu'ici, ainsi que d'autres recherches, ont déjà démontré que de nouveaux financements et de nouvelles ressources ne se traduisent pas systématiquement en de meilleurs résultats éducatifs. Elles ont indiqué certaines des raisons pour lesquelles des défaillances des services (comme celles que l'Ouganda a connues au milieu des années 1990) peuvent survenir. Les fonds peuvent être volés par des bureaucrates (ou des politiques), ou encore détournés à d'autres fins. Ils peuvent être mal ciblés, atteindre des écoles et des élèves qui obtenaient déjà de bons résultats et, par conséquent, ne pas aider les groupes défavorisés sur lesquels sont centrés les objectifs de l'EPT. Ils peuvent entraîner un déplacement des dépenses privées, ce qui les empêche d'influer sur les résultats, même si leur utilisation est correctement exécutée et ciblée. Ils peuvent être consacrés à des achats inappropriés et apporter une contribution à des catégories de ressources qui ne sont pas les déterminants cruciaux des acquisitions scolaires. Il est possible

que le besoin primordial du système scolaire ne soit pas d'obtenir davantage de ressources, mais plutôt une meilleure supervision, afin de prévenir la négligence et l'absentéisme de la part des enseignants, ou de meilleurs mécanismes de réponse aux absences inévitables.

Dans un contexte national donné, chacune de ces défaillances peut nuire à l'efficacité du système éducatif. L'expérience vécue et la sensibilité culturelle donnent au personnel local un avantage pour deviner quels sont les problèmes dominants dans son propre pays. Les ESDP sont utiles pour diagnostiquer les détournements de fonds. Il peut être préférable de traiter les préoccupations en matière de ciblage grâce à une EQPS dans laquelle sera vraisemblablement incluse une opération d'ESDP. L'instrument devra être conçu en fonction du pays concerné et en gardant à l'esprit des hypothèses bien élaborées. Ce rapport montre comment des enquêtes scolaires ont été entreprises dans trois pays aux antécédents, aux hypothèses et aux objectifs différents, comment ont été établies les statistiques de la déperdition et ce qu'elles signifient. L'ouvrage traite aussi de la manière de constituer les équipes, de conduire les activités sur le terrain, d'analyser les données et de tester les hypothèses. Enfin, il examine l'impact des campagnes d'information et la manière dont les chercheurs ont utilisé les conclusions des ESDP pour concevoir des recommandations de réformes du modèle institutionnel. Il est à souhaiter que cette monographie inspire des initiatives et des innovations semblables dans d'autres pays et aide les décideurs à apporter aux enfants du monde une éducation meilleure et plus équitable.

## Références

- Ablo, E. ; Ritva, R. 1998. « Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda ». Dans : *Policy research working paper 1926*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Alreck, P.L. ; Settle, R.B. 1995. *The survey research handbook* (2<sup>e</sup> éd.). Chicago : Irwin.
- Banque mondiale. 2001. « Honduras: Public expenditure management for poverty reduction and fiscal sustainability ». *Rapport n° 22070*. Poverty Reduction and Economic Sector Management Unit, Région Amérique latine et Caraïbes. Washington, DC.
- Banque mondiale. 2004. *Rapport sur le développement dans le monde 2004 : Des services pour les pauvres*. Washington, DC : Coédition Banque mondiale-Oxford University Press.
- Bayart, J.-F. 1993. *The state in Africa: the politics of the belly*. Londres, New York : Longman.
- Chaudhury, N. ; Hammer, J.S. 2003. « Ghost doctors: absenteeism in Bangladeshi health facilities ». Dans : *Policy research working paper 3065*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Chaudhury, N. ; Hammer, J.S. ; Kremer, M., Muralidharan, K. ; Halsey Rogers, F. 2003. *Teacher and health-care provider absenteeism: A multi-country study*. Washington, DC : Banque mondiale, Development Research Group.
- Das, J. ; Dercon, S. ; Habyarimana, J. ; Krishnan, P. 2004. « Public and private funding in Zambian basic education: implications of budgetary allocations for service delivery ». *Africa region human development working paper n° 62*. Washington, DC : Banque mondiale.

- Das, J. ; Dercon, S. ; Habyarimana, J. ; Krishnan, P. 2003. « When can school inputs improve test scores? ». *Policy research working paper*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Grosh, M.E. ; Glewwe, P. 2000. *Designing household questionnaires for developing countries: Lessons from 15 years of the livings standards measurement study*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Habyarimana, J. ; Das, J. ; Dercon, S. ; Krishnan, P. 2003. *Sense and absence: Teaching inputs and learning in Zambian schools*. Washington, DC : Banque mondiale, Development Research Group.
- Hirschman, A.O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass. : Harvard University.
- Instituto Apoyo ; Banque mondiale. 2002. « PETS: the education sector in Peru ». Document de base pour le rapport *Public expenditure review: Peru, restoring fiscal discipline for poverty reduction*. Rapport n° 24286-PE. Washington, DC. 25 septembre.
- Jeppson, A. 2001. « Financial priorities under decentralization in Uganda ». Dans : *Health policy and planning 16(2)*, 187-192.
- Price Waterhouse Coopers. 1999. *Tanzania public expenditure review: Health and education financial tracking study*. Rapport final, 1-2. Dar es Salaam.
- Reinikka, R. 2001. « Recovery in service delivery: Evidence from schools and health centres ». Dans : Reinikka, R. ; Collier, P. (dir. publ.), *Uganda's recovery: The role of farms, firms, and government*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, DC : Banque mondiale.
- Reinikka, R. ; Svensson, J. 2001. « Explaining leakage of public funds ». *Policy research working paper 2709*. Washington, DC : Banque mondiale.

- Reinikka, R. ; Svensson, J. 2004a. « Local capture: Evidence from a central government transfer programme in Uganda ». Dans : *The quarterly journal of economics* 119(2).
- Reinikka, R. ; Svensson, J. 2004b. « Power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture ». *World Bank policy research working paper*. Washington, DC.
- Rossi, P.H. ; Wright, J.D. (dir. publ.). 1983. *Handbook of survey research, quantitative studies in social relations*. New York : Wiley.
- Saavedra, J. et al. 2001. *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Lima : Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Thomas, M. 1998. « Corruption and political finance in Africa ». Dans : *PREM Seminar Series*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Thomas, M. 1999. *The incentive structure of systemic corruption*. Washington, DC : Banque mondiale. Édition informatique.
- Ye, X. ; Canagarajah, S. 2002. « Efficiency of public expenditure distribution and beyond: A report on Ghana's 2000 public expenditure tracking survey in the sectors of primary health and education ». Dans : *Africa Region Working Paper Series No. 31*.

*Annexe*  
Questionnaire d'enquête

Enquête de suivi des dépenses publiques  
Enquête sur les écoles primaires

Institut international de planification de l'éducation  
Banque mondiale

## Section I. Identification

Question	Unité	Valeur
1. Code du sondage	Code	
2. Nom de l'école	Nom	
3. Province	Nom	
4. District	Nom	
5. École de jour ou internat	1 = Jour 2 = Internat 3 = Mixte	
6. Privée, publique, religieuse	1 = Publique (État) 2 = Privée 3 = Religieuse 4 = Communautaire 5 = Autre	
7. Quelle est la durée de la journée scolaire ?	a. Pour les niveaux 1-3 b. Pour les niveaux 4-5 c. Pour les niveaux 6-7	Nombre d'heures
8. Garçons ou filles	1 = Garçons, 2 = Filles, 3 = Mixte	
9. Date de l'entretien	Jour, mois, année (jj, mm, aaaa)	
10. Heure du début de l'entretien	(par exemple : 14.00)	
11. Numéro de téléphone	Numéro de téléphone 0=Pas de téléphone	

## Section II. Nombre d'élèves dans l'école (à obtenir dans les dossiers scolaires)

Question	Unité	Valeur		
Dans cette école, quel est, ou était, le nombre des ...		... début 2009	... fin 2009 ?	... début 2010
1a. ... élèves de première année ....	Nombre d'élèves			
1b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
2a. ... élèves de deuxième année ...	Nombre d'élèves			
2b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
3a. ... élèves de troisième année ...	Nombre d'élèves			
3b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
4a. ... élèves de quatrième année ...	Nombre d'élèves			
4b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
5a. ... élèves de cinquième année ...	Nombre d'élèves			
5b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
6a. ... élèves de sixième année ...	Nombre d'élèves			
6b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
7a. ... élèves de septième année ...	Nombre d'élèves			
7b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
8. ... total d'élèves en classe aujourd'hui ...	Nombre d'élèves			
9a. Nombre total d'élèves participant à l'examen de fin d'études primaires en 2009	Nombre d'élèves			
9b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			
10a. Nombre d'élèves admis à l'examen de fin d'études primaires en 2009	Nombre d'élèves			
10b. Dont combien de filles ?	Nombre d'élèves			

## Section III. Informations personnelles sur le chef d'établissement

(à relever dans les dossiers de l'école)

Question	Unité	Valeur
1. Nom		
2. Sexe		1 = Masculin 2 = Féminin
3. Âge	Années	
4. Êtes-vous le chef d'établissement ?		1 = Oui 2 = Non
5. Sinon, quel est votre poste ?		1 = Directeur adjoint 2 = Enseignant 3 = Autre
Si l'enquêté n'est pas le chef d'établissement, répondez aux questions 6 à 9 <i>concernant le chef d'établissement</i> , ou laissez-les en blanc si l'information n'est pas certaine.		
6. Nombre d'années d'enseignement ?	Années	
7. Nombre d'années en tant que chef d'établissement ?	Années	
8. Nombre d'années en tant que chef d'établissement dans cette école ?	Années	
9. Niveau d'études achevées le plus élevé ?		1 = École secondaire 2 = Diplôme d'enseignement (un an) 3 = Diplôme d'enseignement (deux ans) 4 = Études universitaires 5 = Grade universitaire 6 = Hautes études universitaires

## Section IV. Les enseignants

(à obtenir en consultation avec le chef d'établissement, avec accès aux dossiers de l'école)

Question	Unité	Valeur
1. Combien de postes d'enseignement sont officiellement attribués à cette école ?	Nombre	
2. Combien des postes officiels sont actuellement pourvus ?	Nombre	
3. Combien d'enseignants sont présents et en exercice dans cette école <i>aujourd'hui</i> ?	Nombre d'enseignants présents	
4a. Certains enseignants ont été licenciés ou mis à pied au cours des douze derniers mois ? Combien ?	Nombre d'enseignants licenciés	
4b-d. Pour chacun des enseignants le plus récemment licenciés (jusqu'à trois, au cours des douze derniers mois, comme il est précisé en 4a), quelle a été la raison du licenciement ?	4b 4c 4d	1 = Absentéisme 2 = Violences sur enfants 3 = Qualité de l'enseignement 4 = Services devenus inutiles/excédentaires 5 = Conflits avec le personnel 6 = Autre

5. Prière de remplir le tableau ci-dessous pour l'ensemble des enseignants de l'école.

ID	5a Nom	5b En quelle classe enseigne-t-il ?	5c Sexe	5d Âge	5e Poste	5f Années de service dans cette école	5g Entretien approfondi	5h À l'école aujourd'hui ?	5i Sinon, pourquoi est-il absent ?
1	(Chef d'établissement)	Classe	1 = M 2 = F	Années	1 = Ens. principal 2 = Enseignant 3 = Stagiaire 4 = Autre	Années	1 = Oui Autres : en blanc	1 = 0 2 = N	1 = Maladie 2 = Formation 3 = Tâches administratives 4 = Absence autorisée 5 = Ne sait pas 6 = Autre
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									

Suite de la question 5 si nécessaire

ID	5a Nom	5b En quelle classe enseigne-t-il ?	5c Sexe	5d Âge	5e Poste	5f Années de service dans cette école	5g Entretien approfondi	5h À l'école aujourd'hui ?	5i Sinon, pourquoi est-il absent ?
		Classe	1 = M 2 = F	Années	1 = Ens. principal 2 = Enseignant 3 = Stagiaire 4 = Autre	Années	1 = Oui Autres : en blanc	1 = O 2 = N	1 = Maladie 2 = Formation 3 = Tâches administratives 4 = Absence autorisée 5 = Ne sait pas 6 = Autre
11	(Chef d'établissement)								
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									

Suite de la question 5 si nécessaire

ID	5a Nom	5b En quelle classe enseigne-t-il ?	5c Sexe	5d Âge	5e Poste	5f Années de service dans cette école	5g Entretien approfondi	5h À l'école aujourd'hui ?	5i Sinon, pourquoi est-il absent ?
21	(Chef d'établissement)	Classe	1 = M 2 = F	Années	1 = Ens. principal 2 = Enseignant 3 = Stagiaire 4 = Autre	Années	1 = Oui Autres : en blanc	1 = O 2 = N	1 = Maladie 2 = Formation 3 = Tâches administratives 4 = Absence autorisée 5 = Ne sait pas 6 = Autre
22									
23									
24									
25									
26									
27									
28									
29									
30									

Dans la liste d'enseignants ci-dessus, choisissez *deux* enseignants si votre école en compte *moins de dix, trois* enseignants si elle en compte *entre dix et vingt*, et *quatre* enseignants si elle en compte *plus de vingt*. Nous devons choisir les enseignants au hasard tout en obtenant un échantillon qui couvre les différents niveaux d'études. Commencez par les enseignants qui figurent en derniers par ordre alphabétique. Choisissez le nombre spécifié par la taille de votre école, mais ne choisissez pas deux enseignants qui entrent dans la même colonne du tableau ci-dessous. Par exemple, si les deux derniers enseignants par ordre alphabétique enseignent en 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> années, ne retenez pas le second et sélectionnez le suivant. Ainsi, dans les écoles de grande taille, les quatre colonnes seront remplies, alors qu'une ou deux colonnes au hasard seront laissées vides dans les écoles de taille plus réduite. SI L'ENSEIGNANT DÉSIGNÉ EST ABSENT, PRIÈRE DE NE PAS CHOISIR UN AUTRE ENSEIGNANT À SA PLACE. Cela perturberait les techniques de randomisation statistique de l'étude.

		a	b	c	d
Unités		Ens. de 1 <sup>re</sup> ou 2 <sup>e</sup> année	Ens. de 3 <sup>e</sup> ou 4 <sup>e</sup> année	Ens. de 5 <sup>e</sup> ou 6 <sup>e</sup> année	Ens. de 7 <sup>e</sup> année
6. Né dans cette province ?	1 = Oui 2 = Non				
7. Né dans ce district ?	1 = Oui 2 = Non				
8. Quel est le plus haut niveau d'instruction atteint par chacun de ces enseignants ?	1 = Inférieur au niveau de l'école secondaire 2 = Diplôme du secondaire 3 = Études secondaires 4 = Diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur 5 = Au-delà du premier cycle de l'enseignement supérieur				
9. Cet enseignant est-il présent aujourd'hui ?	1 = Oui 2 = Non				
Si non : 10. Depuis combien de temps est-il absent ?	Nombre de jours				

11. Pourquoi est-il absent ?	1 = Maladie 2 = Formation 3 = Tâches administratives 3 = Absence autorisée 4 = Ne sait pas 5 = Autre
12. Comment l'école assure-t-elle les cours ?	1 = Recourir à un remplaçant 2 = Combiner des classes 3 = Donner aux élèves du travail sans supervision 4 = Donner du travail aux élèves et leur rendre visite de temps à autre 5 = Leur faire faire du sport 6 = Renvoyer les élèves chez eux
13. Combien de jours cet enseignant a-t-il été absent cette année ?	Nombre de jours
14a. Quel est le montant du salaire mensuel de l'enseignant ?	Somme en unités de compte
14b. Quel est le montant de l'indemnité mensuelle de l'enseignant ?	Somme en unités de compte
14c. Quel montant est déduit automatiquement de chaque fiche de paie ?	Somme en unités de compte
14d. Ce qui représente un montant total de [ajoutez 14a et 14b, puis soustrayez 14c]	Somme en unités de compte
15. Comment l'enseignant est-il payé ?	1 = Chèque 2 = Virement 3 = Espèces
16. Qui lui verse son salaire ?	1 = L'État 2 = L'école 3 = La communauté 4 = Autre

17. Qui lui verse son indemnité ?	1 = L'État 2 = L'école 3 = La communauté 4 = Autre
18. Existe-t-il une variation considérable des prix et des salaires entre les différentes régions de ce pays ? Quel est le salaire horaire typique d'un travailleur manuel dans cette région ?	Somme en unités de compte
19. Estimez-vous possible de faire vivre une famille avec le seul salaire versé à cet enseignant ?	1 = Oui 2 = Non
20. L'enseignant vit-il dans un logement fourni par l'école ?	1 = Oui 2 = Non
Si oui 21. Quelle est la valeur locative mensuelle de son logement ?	Somme en unités de compte
22. Selon vous, combien d'heures par semaine cet enseignant travaille-t-il dans cette école ?	Nombre d'heures
23. Combien d'heures par semaine cet enseignant est-il censé travailler en salle de classe ?	Nombre d'heures
24. Cet enseignant a-t-il un autre emploi en dehors de l'école ?	1 = Oui 2 = Non

## Section V. Installations

(à obtenir en consultation avec le chef d'établissement)

Question	Unité	Valeur
1. Combien y a-t-il de salles de classe faites de matériaux de haute qualité dans cette école ?	Nombre	
2. Combien y a-t-il de salles de classe faites de matériaux de basse qualité dans cette école ?	Nombre	
3. Combien de salles de classe possèdent un tableau ?	Nombre	
4. Combien de salles de classe ont un toit qui fuit quand il pleut ?	Nombre	
5. Combien de salles de classe possèdent une chaise <i>et</i> une table pour l'enseignant ?	Nombre	
6. Combien de salles de classe possèdent un espace de rangement qui puisse être fermé la nuit ?	Nombre	
7. Cette école possède-t-elle une bibliothèque ?	1 = Oui 2 = Non	
Si oui 8. Estimez le nombre des livres.	Nombre	
9. À qui appartient le terrain utilisé par l'école ?	1 = Propriété coutumière 2 = L'État 3 = Une église 4 = Un membre du conseil d'administration 5 = L'école 6 = Autre	
<b>Équipements collectifs</b>		
10. Existe-t-il des toilettes en état de fonctionnement et en nombre suffisant pour les élèves ?	Nombre	
11. Existe-t-il des toilettes séparées pour les filles ?	Nombre	
12. Combien de salles de classe ont l'électricité ?	Nombre	

Question	Unité	Valeur
13. Combien de jours avez-vous subi, le mois dernier, des coupures d'électricité d'une espèce ou d'une autre ?	1 = Aucun 2 = Un jour 3 = Deux à huit jours 4 = Environ la moitié du temps 5 = La plupart du temps 6 = Pas d'électricité du tout	
14. Quelle est la source principale d'eau potable dans cette école ?	0 = Aucune 1 = Réservoir d'eau pluviale 2 = Source/lac/rivière 3 = Puits/forage 4 = Conduite 5 = Autre	
15. Les élèves peuvent-ils boire à cette source aujourd'hui ?	1 = Oui 2 = Non	
16. A-t-on pu obtenir de l'eau à cette source pendant toute l'année en 2002 ?	1 = Oui 2 = Non	
17. L'école possède-t-elle une cour de récréation ou un terrain de sport ?	1 = Oui 2 = Non	
18. L'école est-elle close de murs ou d'une barrière ?	1 = Oui 2 = Non	
19. L'école possède-t-elle une salle de sciences ?	1 = Oui 2 = Non	
20. L'école possède-t-elle une cuisine ou une cafétéria ?	1 = Oui 2 = Non	
21. Comment les élèves déjeunent-ils ? (NOTE : Si les réponses varient selon le niveau d'études, on répondra pour les élèves de 5 <sup>e</sup> année.)	1 = Déjeuner scolaire gratuit fourni par la cantine 2 = Les élèves peuvent payer le déjeuner fourni par l'école ou apporter le leur 3 = Les élèves apportent leur déjeuner et le prennent à l'école 4 = Les élèves rentrent déjeuner chez eux, puis reviennent à l'école 5 = La journée scolaire s'achève avant l'heure du déjeuner 6 = Autre	
22. L'école possède-t-elle une salle du personnel ?	1 = Oui 2 = Non	
23. L'école reçoit-elle un journal ?	1 = Oui 2 = Non	

## Section VI. Localisation, distance et choix de l'école

(à obtenir en consultation avec le chef d'établissement)

Question	Unité	Valeur
1. L'école est-elle située dans une zone urbaine ou rurale ?	1 = Urbaine 2 = Rurale	
2. Quelle est la population du village ou de la ville dans laquelle cette école est située ?	1 = Ni dans un village ni dans une ville / Moins de 100 2 = Entre 100 et 500 3 = Entre 500 et 2 000 4 = Entre 2 000 et 5 000 5 = Entre 5 000 et 20 000 6 = Plus de 20 000	
3. De quels autres villages ou villes viennent les élèves de cette école ? (On en mentionnera jusqu'à trois, classées en commençant par celles qui envoient le plus grand nombre d'élèves dans cette école.)	Nom de la ville	a. _____ b. _____ c. _____
4. Quel est le nombre approximatif des élèves qui viennent de chacun des villages mentionnés dans la question 3 ?	Nombre	a. _____ b. _____ c. _____
5. À quelle distance se trouve chacun des villages mentionnés dans la question 3 ?	Kilomètres	a. _____ b. _____ c. _____

Question	Unité	Valeur
6. Comment vous rendriez-vous dans chacun des villages mentionnés dans la question 3 ?	1 = Marche 2 = Autobus 3 = Train 4 = Voiture 5 = Animal 6 = Autre	a. _____ b. _____ c. _____
7. En utilisant le moyen de transport choisi dans la question 6, combien de temps faudrait-il pour se rendre dans chacun des villages mentionnés dans la question 3 à partir de cette école ?	Heures et minutes	a. _____ b. _____ c. _____
<b>À quelle distance de cette école se trouve le plus proche de chacun des éléments ci-dessous :</b>		
8. lycée ou école secondaire	Kilomètres	_____
9. transport public	Kilomètres	_____
10. poste sanitaire / clinique	Kilomètres	_____
11. route à revêtement en dur	Kilomètres	_____
12. banque	Kilomètres	_____
13. Y a-t-il des écoles que les enfants locaux pourraient fréquenter à la place de celle-ci ?	1 = Oui 2 = Non 99 = Ne sait pas	_____
Si oui		
14. Prière de mentionner les plus proches (jusqu'à trois)	Nom de l'école	a. _____ b. _____ c. _____

Question	Unité	Valeur
15. À quel type appartient chacune de ces trois écoles : école de jour ou internat ?	1 = École de jour 2 = Internat 3 = Mixte	a. _____ b. _____ c.
16. À quel type appartient chacune de ces trois écoles : privée, publique ou religieuse ?	1 = Publique (État) 2 = Communauté 3 = Privée 4 = Religieuse 5 = Autre	a. _____ b. _____ c.
17. À quelle distance se trouve chacune de ces trois écoles ?	Kilomètres	a. _____ b. _____ c.
18. Quelles sont les principales raisons du choix de cette école par les parents ou les enfants ?	1 = Proximité 2 = Réputation en matière de résultats 3 = Ethnie ou religion 4 = Coût 5 = Autre (spécifier)	

## Section VII. Organisation et gouvernance (à obtenir en consultation avec le chef d'établissement)

Question	Unité	Valeur
1. L'école possède-t-elle un conseil d'administration (CA) ?	1 = Oui 2 = Non	
Si oui		
2. Combien de fois le CA s'est-il réuni en 2008 ?	Nombre de réunions	
3. Combien de fois le CA s'est-il réuni en 2009 ?	Nombre de réunions	
4. Quand la dernière réunion du CA a-t-elle eu lieu ?	Jour, mois, année (jj,mm,aaaa)	
5. Combien de personnes font-elles partie du CA ?	Nombre	
6. Parmi ceux qui sont mentionnés ci-contre, qui est représenté au CA ?	1 = Représenté 2 = Non représenté	
a. Enseignants		a.
b. Autre personnel		b.
c. Représentant du district		c.
d. Représentant des parents		d.
e. Églises / ONG		e.
f. Politiques locaux		f.
7. Quelles sont les deux questions majeures qui ont été examinées à la réunion <i>la plus récente</i> du CA ?	1 = Discipline 2 = Questions financières 3 = Droits de scolarité 4 = Budget de l'école 5 = Questions de personnel 6 = Programme d'études 7 = Appels de fonds 8 = Projets 9 = Entretien 10 = Autre	Question 1     Question 2

Question	Unité	Valeur
8. L'école possède-t-elle une association parents-enseignants (APE) ?	1 = Oui 2 = Non	
Si oui		
9. Combien de fois l'APE s'est-elle réunie en 2008 ?	Nombre de réunions	
10. Combien de fois l'APE s'est-elle réunie en 2009 ?	Nombre de réunions	
11. Quand la dernière réunion de l'APE a-t-elle eu lieu ?	Jour, mois, année (jj, mm, aaaa)	
12. Quel est le pourcentage des parents qui y participent ?	0 = Très faible 1 = Moins de la moitié 2 = Environ la moitié 3 = Plus de la moitié 4 = Presque tous	
Prise de décisions concernant l'école		
Qui joue un rôle déterminant dans :		
13. L'approbation du budget	1 = Chef d'établissement 2 = Autre enseignant 3 = Autre membre du personnel 4 = Administrateur de BDE ou de BPE 5 = CA 6 = APE 7 = Politique local 8 = Communauté 9 = Autre	
14. L'établissement des programmes scolaires		
15. Les décisions sur le niveau des droits perçus dans cette école		
16. Le choix des enseignants à engager		
17. L'évaluation des enseignants		
18. Les décisions sur les travaux d'entretien dans cette école		

## Section VIII. Supervision et responsabilité (à obtenir en consultation avec le chef d'établissement avec accès aux dossiers de l'école si nécessaire)

Question		Unité	Valeur
1. Combien de visites de fonctionnaires de l'extérieur cette école a-t-elle reçues ?	a. 2008	Nombre de visites	a.
	b. 2009		b.
	c. 2010		c.
2. Quels fonctionnaires de l'extérieur ont effectué des visites dans cette école ?	<b>RÉPONSES MULTIPLES AUTORISÉES</b>		
	a. 2008	1 = Administrateur de district chargé de l'éducation 2 = Administrateur provincial de l'éducation 3 = Représentant de l'inspectorat national de l'éducation 4 = Autre	a.
	b. 2009		b.
	c. 2010		c.
<b>Considérez seulement les visites du représentant de l'inspectorat :</b>			
3. Combien de visites de l'inspecteur en :	a. 2008 ?	Nombre de fois	a.
	b. 2009 ?		b.
	c. 2010 ?		c.
4. Quel était le but de la dernière visite de l'inspecteur ?		1 = Inspection personnelle 2 = Visite consultative 3 = Inspection obligatoire 4 = Autre	
5. À cette occasion, l'inspecteur a-t-il :	a. rencontré le chef d'établissement ?	1 = Oui 2 = Non	a.

Question		Unité	Valeur
	b. rencontré les enseignants ?		b.
	c. rencontré le CA ?		c.
	d. rencontré les parents, l'APE ou la communauté ?		d.
	e. observé des classes ?		e.
	f. vérifié les dossiers scolaires ?		f.
6. Quel type de retour a-t-on obtenu à la fin de cette visite ?	4a	0 = Aucune 1 = Rapport verbal lors d'une réunion du personnel	a.
	4b	2 = Rapport verbal au chef d'établissement seulement	b.
	4c	3 = Rapports verbaux à chaque enseignant 4 = Rapport écrit au chef d'établissement 5 = Rapports écrits à chaque enseignant	c.
7. Avez-vous obtenu un retour par écrit qui soit parvenu à l'école ultérieurement ?		1 = Oui 2 = Non	
Si oui	8. Combien de temps a-t-il fallu pour recevoir le rapport écrit ?	Nombre de semaines après la visite	

# Section IX. Sources de financement de l'école

(à compléter en consultation avec le chef d'établissement et avec accès aux dossiers de l'école)

Source	Des fonds provenant de cette source ont-ils été reçus ?	Quelle somme l'école a-t-elle effectivement reçue de cette source ?	Quelle somme l'école a-t-elle habilitée à recevoir de cette source ?	Quelle somme l'école a-t-elle effectivement reçue de cette source ?	Quelle somme l'école a-t-elle habilitée à recevoir de cette source ?	g. Selon quel échéancier ces fonds ont-ils été versés ?	h. Quel retard y a-t-il eu dans la réception de ces fonds ?	i. Quelle procédure l'école a-t-elle suivie pour obtenir ce type de financement ?	j. Le financement a-t-il été affecté à certaines catégories de dépenses ?	k. Si oui, à quelle(s) catégorie(s) de dépenses cette source de financement était-elle destinée ? (réponses multiples autorisées)
a. (1) en 2009	b. (2) en 2010	c. (1) en 2009	d. (2) en 2010	e. (1) en 2009	f. (2) en 2010					
1 = 0 2 = N	1 = 0 2 = N	Somme en unités de compte	Somme en unités de compte	Somme en unités de compte	Somme en unités de compte	1 = En un seul versement 2 = En deux tranches ou plus 3 = Mensuellement 4 = Plus fréquemment	1 = Aucun/ Dans les délais prévus 2 = Moins de deux semaines 3 = Entre deux semaines et deux mois 4 = Plus de deux mois	1 = Automatique (envoi par courrier ou dépôt direct) 2 = École responsable de l'encaissement 3 = Charge bureaucratique considérable	1 = Oui 2 = Non	1 = Paie du personnel 2 = Matériels scolaires 3 = Entretien 4 = Administration 5 = Programmes spéciaux 6 = Construction ou extension des installations 7 = Autre
1. Allocation nationale de l'État par tête										
2. Autres programmes publics nationaux										
3. Aide du gouvernement local										
4. Contributions des APE										

Source	Des fonds provenant de cette source ont-ils été reçus ?	Quelle somme l'école a-t-elle effectivement reçue de cette source ?	Quelle somme l'école a-t-elle habilitée à recevoir de cette source ?	a. (1) en 2009	b. (2) en 2010	c. (1) en 2009	f. (2) en 2010	g. Selon quel échéancier ces fonds ont-ils été versés ?	h. Quel retard y a-t-il eu dans la réception de ces fonds ?	i. Quelle procédure a-t-elle suivie pour obtenir ce type de financement ?	j. Le financement était-il affecté à certaines catégories de dépenses ?	k. Si oui, à quelle(s) catégorie(s) de dépenses de cette source de financement était-elle destinée ? (réponses multiples autorisées)
	a. (1) 1 = 0 2 = N	b. (2) 1 = 0 2 = N	c. (1) Somme en unités de compte	d. (2) Somme en unités de compte	e. (1) Somme en unités de compte	f. (2) Somme en unités de compte	g. 1 = En un seul versement 2 = En deux tranches ou plus 3 = Mensuellement 4 = Plus fréquemment	h. 1 = Aucun / Dans les délais prévus 2 = Moins de deux semaines 3 = Entre deux semaines et deux mois 4 = Plus de deux mois	i. 1 = Automatique (envoi par courrier ou dépôt direct) 2 = École responsable de l'encaissement 3 = Charge bureaucratique considérable	j. 1 = Oui 2 = Non	k. 1 = Paie du personnel 2 = Matériels scolaires 3 = Entretien 4 = Administration 5 = Programmes spéciaux 6 = Construction ou extension des installations 7 = Autre	
	5. Autres droits perçus											
	6. Églises / ONG / bailleurs de fonds											
	7. Appels de fonds											
	8. Autres sources											

## Section X. Comment l'école a-t-elle dépensé son argent ?

	En 2003		En 2004				
a. Combien a-t-on consacré à ce poste dans le budget de l'école ?	b. A-t-on consacré à ce poste des sommes qui ne figuraient pas dans le budget ?	c. Si oui, combien ?	d. L'école a-t-elle reçu, pour ce poste, un apport en nature de sources extérieures ?	e. Combien a-t-on consacré à ce poste des sommes qui ne figuraient pas dans le budget ?	f. A-t-on consacré à ce poste des sommes qui ne figuraient pas dans le budget ?	g. Si oui, combien ?	h. L'école a-t-elle reçu, pour ce poste, un apport en nature de sources extérieures ?
	1 = Oui 2 = Non	Somme en unités de compte	1 = Oui 2 = Non	Somme en unités de compte	1 = Oui 2 = Non	Somme en unités de compte	1 = Oui 2 = Non
1. Coûts administratifs							
<b>Dépenses liées aux installations</b>							
2. Loyers immobiliers							
3. Entretien des bâtiments scolaires							
4. Personnel de garde							
5. Personnel de sécurité							
6. Équipements collectifs							
7. Matériels scolaires (manuels, crayons, etc.)							
<b>Dépenses liées au personnel</b>							
8. Salaires des enseignants							
9. Primes des enseignants							
10. Formation pédagogique							

## Section XI. Feuille de données pour le calcul de l'appui en nature

Émanant de l'administration centrale

Sujet	Nombre
1. Manuels	
a. Français	
b. Sciences	
c. Études sociales	
d. Mathématiques	
2. Papeterie	
a. Crayons	
b. Craies	
c. Cahiers	
d. Uniformes	
e. Autre	

Émanant de l'administration locale

Sujet	Nombre
3. Manuels	
a. Français	
b. Sciences	
c. Études sociales	
d. Mathématiques	
4. Papeterie	
a. Crayons	
b. Craies	
c. Cahiers	
d. Uniformes	
e. Autre	

## Section XII. Qualité des écritures comptables

(à compléter après avoir mené le reste de l'entretien)

Question	Unité	Valeur
1. L'école conserve-t-elle des états détaillés de ses dépenses ?	1 = Oui 2 = Non	
Si oui		
2. Sont-ils disponibles pour 2009 comme pour 2010 ?	1 = Oui 2 = Non	
3. L'école conserve-t-elle des états détaillés de ses revenus et des subventions provenant d'autres sources ?	1 = Oui 2 = Non	
Si oui		
4. Sont-ils disponibles pour 2009 comme pour 2010 ?	1 = Oui 2 = Non	
5a. Les registres tenus dans cette école vous ont-ils permis de répondre aux questions de la section IX en toute confiance et avec précision ?	1 = En toute confiance et avec la plus grande précision 2 = Les chiffres sont peut-être approximatifs, mais je leur accorde généralement toute ma confiance 3 = Les registres peuvent comporter quelques lacunes qui compromettent l'exactitude des chiffres 4 = Je n'ai pas confiance dans l'exactitude des chiffres (spécifier les problèmes rencontrés pour fournir les données requises dans la partie b de cette question – espace ci-dessous)	
6a. Les registres tenus dans cette école vous ont-ils permis de répondre aux questions de la section X en toute confiance et avec précision ?		

Question	Unité	Valeur
7a. Les registres tenus dans cette école vous ont-ils permis de répondre aux questions de la section XI en toute confiance et avec précision ?		
5b. En cas de réponse 4 à la question 5a, spécifier les problèmes que posent les registres :		
6b. En cas de réponse 4 à la question 6a, spécifier les problèmes que posent les registres :		
7b. En cas de réponse 4 à la question 7a, spécifier les problèmes que posent les registres :		

## Notes

Sur l'adaptation de l'enquête à votre pays : Ce questionnaire d'enquête est conçu pour être assez abstrait et général. Certains détails sont inspirés de l'expérience de pays particuliers. Dans d'autres cas, on a utilisé une formulation abstraite et générale des questions, parfois peut-être au détriment de la clarté. Il importe que les questions soient aussi claires que possible pour les enquêtés. Reprenez dans toute la mesure du possible la terminologie locale afin de dissiper toute difficulté ou ambiguïté d'interprétation que pourraient présenter, dans votre contexte national, les questions telles qu'elles sont posées ici. Les notes ci-dessous suggèrent des manières spécifiques d'adapter l'enquête à votre pays. Elles ne sont pas nécessairement exhaustives.

- I. (1) Au moment de la préparation de l'échantillon scolaire, il convient de créer au niveau central des codes d'échantillon pour chaque école : cela aidera les analystes à organiser les données.  
(6) Les « types » d'écoles dont la liste figure ici sont issus de l'expérience des ESDP menées en Ouganda et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Quels sont les principaux types d'écoles dans votre pays ? Adaptez le choix des réponses afin qu'elles reflètent clairement les grandes distinctions entre les types d'écoles.
- II. (8) et (15) Les écoles de votre pays ne proposent pas nécessairement sept années d'études. Cette section devra être adaptée de telle manière que les niveaux d'études sur lesquels sont posées les questions correspondent à ceux qui sont représentés dans les écoles primaires (ou les écoles secondaires si telle est la cible de l'ESDP).  
(16) Il est préférable que les questions de ce type reçoivent une réponse pendant la journée scolaire, afin que l'on puisse compter les élèves.  
(17) Nous supposons ici qu'il existe une pratique plus ou moins standardisée consistant à proposer un examen de fins d'études au terme de la septième année. L'objectif général consiste à mesurer un « taux d'obtention » du diplôme de fin d'études primaires. Dans votre pays, il est possible que les examens de ce type n'existent pas, ou bien qu'ils

soient hautement standardisés, auquel cas il sera utile d'obtenir des résultats plus détaillés afin de comparer les résultats scolaires sur l'ensemble du pays. D'autres tests mériteront peut-être que l'on pose des questions à leur propos. Vous adapterez le questionnaire à votre situation personnelle.

III. (6)-(8) Il s'agit de mesurer le niveau d'expérience du chef d'établissement. S'il existe d'autres méthodes locales utiles pour vérifier ses qualités, on adaptera le questionnaire en conséquence.

(9) L'enseignement professionnel et supérieur diffère sensiblement selon les pays. Adaptez le choix des réponses de telle sorte qu'elles aient du sens pour les enquêtés de votre pays.

IV. (1) et (2) Ces questions supposent que le gouvernement central attribue un certain nombre de « postes » aux écoles, qui ne correspondent pas nécessairement, à quelque moment que ce soit, à un nombre réel d'enseignants en activité et rémunérés. Ce système existe dans de nombreux pays en développement. S'il existe dans votre pays, il est peut-être possible d'utiliser la terminologie locale et de clarifier la question. Dans le cas contraire, ces questions peuvent être sans objet, et il conviendra de s'informer du nombre des enseignants d'une autre manière.

(3) et (4) Les enseignants peuvent-ils être licenciés ? Pour quels motifs ? Il s'agit d'un élément essentiel d'un système de responsabilisation.

(5) Il s'agit là d'une des questions les plus minutieusement structurées du questionnaire, tel qu'il est présenté ici. La réponse à une seule question de la section IV constitue une matrice tout entière. Nous l'utilisons comme introduction à notre sélection de deux à quatre enseignants pour une analyse plus approfondie dans les questions 6-23.

(6) Le processus de sélection des enseignants proposé ici est assez complexe et pourrait être simplifié. Il offre l'avantage de permettre aux analystes de classer les enseignants par niveau d'études, sans imposer une charge excessive aux écoles plus petites qui participent à l'enquête.

Il génère également un système de « pondération » naturel, avec une représentation plus importante des écoles de plus grande taille, mais ce système de pondération est rudimentaire et peut être inadéquat à de nombreux usages.

- V. Imaginez les bâtiments et l'environnement d'une école typique de votre pays. Quels traits caractéristiques vous attendez-vous à trouver ? Quels sont ceux qui peuvent varier ? Quels seraient les signes distinctifs d'une école prospère ? D'une école défavorisée ? Adaptez le questionnaire en conséquence.

(1) et (2) « Matériaux de haute qualité » et « matériaux de basse qualité » sont à remplacer par des matériaux locaux : par exemple, « le béton » pourra être un matériau de haute qualité dans votre contexte national, et « les matériaux de brousse » un matériau de basse qualité. Il est nécessaire de substituer ici des matériaux physiques spécifiques, car ces catégories sont subjectives.

- VI. (3)-(5) Si vous souhaitez enquêter sur les effets de la localisation des écoles de manière plus approfondie, vous pouvez créer des numéros d'identification des villes et des villages, qui aideront ensuite les analystes à explorer les effets de la distance et éventuellement du choix de l'école de manière plus approfondie.

Sections VII-XII. Les problèmes de gouvernance scolaire et les systèmes de financement diffèrent assez d'un pays à l'autre pour que le questionnaire de sondage ne puisse donner que des lignes directrices générales. Cette partie de la question demandera une adaptation particulièrement approfondie et réfléchie.

- VII. (13)-(18) Ces questions s'efforcent d'obtenir une définition claire du processus de prise de décisions à l'intérieur de votre école. Toutefois, sous leur forme présente, elles demeurent quelque peu « subjectives ». Vous pouvez les améliorer à partir de votre connaissance des procédures et pratiques locales. La gouvernance scolaire est au cœur des problèmes de responsabilité et détermine largement les risques de corruption et le

choix de ceux à qui ils se présentent, si bien que cette question devra être conçue avec soin pour que les données obtenues soient fiables et convaincantes.

- IX. Après avoir recueilli le nombre de chacun des éléments mentionnés ici, il conviendra d'en rechercher le coût au niveau national. On devra multiplier le nombre des livres achetés par leur prix pour en déterminer la valeur.

## Dans la série 'Éthique et corruption dans l'éducation'

*Adverse effects of private supplementary schooling*

Mark Bray

*Combating academic fraud: towards a culture of integrity*

Max A. Eckstein

*Approvisionnement en livres scolaires : vers plus de transparence*

Jean-Pierre Leguéré

*Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*

Rosalind Levačić et Peter Downes

*Transparency in education: Report Card in Bangladesh, Quality Schools Programme in Mexico*

Shahnaz Karim ; Claudia A. Santizo Rodall ; Enrique Cabrero Mendoza

*Transparencia en educación: maestros en Colombia, alimentación escolar en Chile*

Margarita Peña et Jeannette S. Rodríguez ; Carmen Luz Latorre et Paula Aranda

*Towards more transparent financial management: scholarships and grants in Indonesia*

Stephan Baines

*Governance in education: transparency and accountability*

Jacques Hallak and Muriel Poisson (dir. pub.)

*Ethics in education: the role of teacher codes*

Shirley van Nuland ; B.P. Khandelwal *et al.*

*Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* (également disponible en anglais et en espagnol)

Jacques Hallak et Muriel Poisson

*Teacher codes: learning from experience*

Shirley van Nuland, coordonné par Muriel Poisson

*Transparency in education in Eastern Europe*

Arūnas Plikdnys ; Sylvia Kopnicka ; Liliya Hrynevych ; Constantine Palicarsky

## 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](mailto: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](http://www.iiep.unesco.org)

# L'Institut international de planification de l'éducation

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

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

## **Président :**

*Raymond E. Wanner (États-Unis)*

Conseiller principal sur les questions intéressant l'UNESCO,  
Fondation des Nations Unies, Washington, DC, États-Unis.

## **Membres désignés :**

*Christine Evans-Klock*

Directrice, Département des compétences et de l'employabilité,  
Bureau international du travail (BIT), Genève, Suisse.

*Carlos Lopes*

Secrétaire général adjoint et directeur exécutif de l'Institut des Nations Unies  
pour la formation et la recherche (UNITAR), Nations Unies, New York, États-Unis.

*Jamil Salmi*

Directeur adjoint, Département de l'éducation, Institut de la Banque mondiale,  
Washington, DC, États-Unis.

*Guillermo Sunkel*

Bureau des Affaires sociales, Division du Développement social, CEPAL  
(Commission économique pour l'Amérique latine), Santiago, Chili.

## **Membres élus :**

*Aziza Bennani (Maroc)*

Ambassadrice, Déléguée permanente du Maroc auprès de l'UNESCO.

*Nina Yefimovna Borevskaya (Russie)*

Directrice de recherche et chef de projet, Institut d'études extrême-orientales, Moscou.

*Birger Fredriksen (Norvège)*

Consultant en développement de l'éducation, Banque mondiale (Ancien conseiller  
principal en éducation pour la région Afrique, Banque mondiale).

*Ricardo Henriques (Brésil)*

Conseiller spécial du Président, Banque nationale de développement économique  
et social, Brésil.

*Takyiwaa Manuh (Ghana)*

Professeur, ancienne directrice de l'Institut d'études africaines, Université du Ghana,  
Legon.

*Jean-Jacques Paul (France)*

Professeur en économie de l'éducation et en relation formation-emploi. Directeur de  
l'IREDU et du Centre CEREQ, Université de Bourgogne, France.

*Xinsheng Zhang (Chine)*

Vice-Ministre de l'éducation, Chine.

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

## L'ouvrage

Les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) permettent aux décideurs d'évaluer le bon fonctionnement des systèmes d'incitations et d'attribution des responsabilités, ainsi que la façon de les améliorer. L'ESDP fournit, entre autres résultats, des estimations de la déperdition des fonds alloués et des données relatives aux pourcentages de fonds dépensés à chaque niveau du système éducatif ; elle décrit le ciblage du financement entre les différentes écoles et sous-populations, et donne des informations sur les installations scolaires, la qualité et l'absentéisme des enseignants, la gestion et la gouvernance scolaire.

Cet ouvrage propose des exemples de « bonnes pratiques » de l'ESDP pour améliorer la transparence et la responsabilité dans la gestion des ressources. Les auteurs définissent le concept de responsabilité publique dans l'éducation et décrivent les méthodes utilisées pour conduire des enquêtes (combinaison de l'ESDP, de l'enquête à objectifs multiples et de l'enquête quantitative sur la prestation de services). Ils présentent les expériences de l'Ouganda, du Pérou et de la Zambie en soulignant l'importance de partager l'information collectée pour instaurer des incitations qui visent à renforcer l'efficacité des systèmes éducatifs. Comme le démontre l'expérience de l'Ouganda, il a ainsi été possible de réduire considérablement le taux de déperdition des dépenses non salariales grâce à une campagne d'information fondée sur les résultats d'une ESDP.

## Les auteurs

*Ritva Reinikka a été directrice du Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale et codirectrice du Rapport sur le développement dans le monde 2004 : des services pour les pauvres. Elle a été l'initiatrice de la première ESDP conduite en Ouganda. Elle est actuellement directrice du Groupe sur le développement économique et social pour la région Moyen-Orient et Afrique du nord.*

*Nathanael Smith a rejoint la Banque mondiale après avoir achevé sa formation d'économiste du développement à la « Kennedy School of Government » de Harvard. Depuis qu'il a écrit cet ouvrage en collaboration, il a continué d'aider à la planification, à l'organisation et à la mise en œuvre d'ESDP, notamment au Malawi.*

## Enquêtes de suivi des dépenses publiques dans l'éducation

Ouganda, Pérou, Zambie



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



Institut international de  
planification de l'éducation

ISBN : 978-92-803-2257-6