



Programme des Nations Unies pour le Développement

**LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION :
MÉTHODES, OUTILS ET BONNES PRATIQUES**

Copyright © Octobre 2011

Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau des politiques de développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

Email : pacde@undp.org
Site Web : www.undp.org/governance et www.undp.org/poverty

Remerciements

La présente étude a été commandée par le PNUD et rédigée par John Wood et Laetitia Antonowicz. Ces auteurs collaborent avec Education for Change Ltd., un cabinet de conseil et d'étude indépendant qui travaille pour de nombreux clients au Royaume-Uni et dans le monde entier. Les études de cas présentées à l'Annexe 5 ont été rédigées par Allen Asiimwe, avec l'aide d'Ashaba Ahebwa et de Victor Agaba (consultants indépendants).

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'étude a été réalisée avec l'appui d'un comité consultatif qui a apporté ses conseils et révisé les versions préliminaires du rapport. Ce comité était composé comme suit : Paul Banoba (TI), Daniela Gregr (PNUD), Usman Iftikhar (PNUD), Muriel Poisson (UNESCO), Claire Schouten (Tiri), Stefanie Teggemann (GIZ) et Marijana Trivunovic (consultante indépendante). L'étude a également été enrichie par les débats tenus lors de la troisième Réunion de communauté de pratique du PNUD et les différents ateliers organisés durant la 14ème Conférence internationale contre la corruption (Novembre 2010, Bangkok, Thaïlande). Ces remerciements sont également adressés à : Gerardo Berthin, Tuva Bugge, Francesco Checchi, Arkan El-Seblani, Samuel de Jaegere, Dan Dionisie, Tsegaye Lemma, Siphosami Malunga, Job Ogonda, Christianna Pangalos, Paavani Reddy, Charmaine Rodrigues et Pauline Tamesis, pour leurs précieuses contributions et suggestions tout au long de ce projet. Enfin, nous remercions Jeff Hoover pour avoir révisé ce rapport.

Le PNUD est le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il prône le changement, et relie les pays aux connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leur vie. Le PNUD est présent dans 135 pays en voie de développement, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement

Editeurs : Phil Matsheza, Anga R Timilsina et Aida Arutyunova
Conception et mise en forme : First Kiss Creative



Avant-propos	3
Abréviations et acronymes	5
Résumé	6
1. Description du contexte : Contexte et vue d'ensemble	10
1.1 Présentation de ce rapport	10
1.2 Méthodologie et champ d'étude du rapport	10
1.2.1 Analyse et organisation de la documentation analysée	11
1.2.2 Limitations	15
1.3 Corruption et principaux objectifs de développement liés à l'éducation	15
1.4 Définition de la gouvernance et de la corruption	18
1.5 Autres questions de fond importantes pour cette analyse	22
2. Conclusions de l'analyse documentaire des outils et des pratiques de lutte contre la corruption	24
2.1 Etat de droit/Intégrité	24
2.1.1 Législation	24
2.1.2 Sanctions	26
2.1.3 Codes de conduite	27
2.2 Administration publique et réformes des systèmes	29
2.2.1 Amélioration des systèmes financiers	31
2.2.2 Meilleurs systèmes : indépendance et externalité	37
2.2.3 De meilleurs outils informatique pour l'administration	41
2.3 Transparence et responsabilisation	42
2.3.1 Plaidoyer et sensibilisation	43
2.3.2 Education à la lutte contre la corruption	45
2.3.3 Approvisionnement ouvert et transparent	46
2.3.4 Suivi participatif et responsabilisation sociale	47



TABLE DES MATIÈRES

2.3.5 Informations et utilisation des médias et de l'informatique	52
2.3.6 Initiatives visant à réduire l'absentéisme des enseignants	53
2.3.7 Enquêtes	54
2.4 Développement des capacités	56
2.5 Aide au développement dans le secteur de l'éducation	58
3. Conclusions	59
3.1 Lacunes du rapport	59
3.2 Problèmes de contexte	60
Annexe 1. Glossaire	61
Annexe 2. Sources Internet	62
Annexe 3. Références	66
Annexe 4. Proposition des termes de référence pour les études de cas de pays sur la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau	72
Annexe 5. Etudes de cas du Ghana, du Malawi et de l'Ouganda : Cartographie des bonnes pratiques de lutte contre la corruption en Afrique sub-saharienne	78



Au cours de la dernière décennie, des progrès notables ont été faits dans la réalisation des engagements globaux définis dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les cadres juridiques, les systèmes et les procédures sont en place ; une augmentation substantielle des dépenses publiques agrégées consacrées aux services sociaux tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement a été observée dans la plupart des pays. Cependant, les données désagrégées sur la réalisation des cibles des OMD donnent l'image d'une progression inégale selon les régions et les pays.

La raison de cette progression inégale n'est pas seulement due à l'incapacité de certains pays à faire face aux disparités et aux inégalités ancrées ou à l'insuffisance, en termes de quantité et de qualité, des ressources financières allouées aux pays en développement ; elle s'explique également par d'énormes goulets d'étranglement, tels que la corruption systémique qui entraîne un détournement de précieuses ressources. En fin de compte, ce sont les populations pauvres et vulnérables qui souffrent des conséquences de la corruption.

Le document final du Sommet des Nations Unies sur les OMD de 2010 désigne la corruption comme étant le premier obstacle à la réalisation des OMD. Il appelle à prendre des mesures décisives pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes. Pour que cela soit possible, il est impératif de comprendre comment la corruption se manifeste et d'identifier les risques dans les différents secteurs afin d'élaborer des stratégies visant à s'attaquer aux goulets d'étranglement qui freinent les progrès dans l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Cette étude, financée par le PNUD, présente des méthodes, des outils et des bonnes pratiques permettant d'identifier les risques de corruption, d'élaborer des stratégies et d'entretenir des partenariats pour supprimer les goulets d'étranglement et lutter contre la corruption dans le secteur de l'éducation. Elle complète le Cadre d'accélération de la réalisation des OMD du PNUD, approuvé par le Groupe des Nations-Unies pour le développement, permettant aux gouvernements et aux partenaires de développement, dans le cadre des processus nationaux, d'identifier et de hiérarchiser de manière systématique les goulets d'étranglement qui bloquent la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), puis de trouver les moyens de les supprimer.

Elle compile les efforts du PNUD visant à aider les pays à élaborer des cadres adéquats pour accélérer les mesures qu'ils ont prises aussi bien pour réaliser les OMD que pour remplir correctement les engagements de la Convention des Nations-Unies contre la corruption. Elle permet également, de manière plus précise, de faire progresser les objectifs du PNUD en matière d'élaboration d'approches sectorielles pour lutter contre la corruption dans différents secteurs.

Même si tous les OMD sont reliés et que par conséquent la réalisation d'un seul d'entre eux a un impact sur les autres, nombreux sont ceux qui considèrent que la réalisation de l'objectif lié à l'éducation fait partie des objectifs essentiels pour les cibles de réduction de la pauvreté, d'autonomisation des femmes et d'amélioration de la santé, de l'assainissement et de la protection de l'environnement.

La présente étude est la première du genre à analyser et à identifier les documents existants, les méthodes, les outils et les initiatives pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'éducation. Mieux encore, elle souligne l'intérêt croissant des citoyens, dans toutes les régions, désireux de participer à l'amélioration de l'accès à l'éducation et de sa qualité, probablement à cause de la valeur



croissante qui lui est accordée, l'éducation étant considérée comme essentielle pour le développement individuel et l'évolution de la société. Cette étude présente des données concrètes qui permettront de créer des partenariats multipartites, y compris avec les bénéficiaires directs du secteur de l'éducation publique, pour supprimer les goulets d'étranglement et lutter contre la corruption dans le secteur de l'éducation.

Nous espérons sincèrement que cette étude inspirera dans chaque pays une analyse plus approfondie des risques de corruption dans le secteur de l'éducation. Nous souhaitons également que les méthodes, les approches et les bonnes pratiques présentées dans cette étude constituent une ressource utile. Cette ressource permettra de créer des partenariats durables visant à élaborer et mettre en oeuvre des interventions de lutte contre la corruption au niveau national, afin de promouvoir la responsabilisation et d'améliorer l'efficacité de la prestation de services.

Cordialement,

Geraldine Fraser-Moleketi
Directrice, Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement, PNUD

Selim Jahan
Directeur, Groupe de la réduction de la pauvreté
Bureau des politiques de développement, PNUD



CEF	Fonds du Commonwealth pour l'éducation
OSC	Organisation de la société civile
DFID	Département du développement international du Royaume-Uni
EPT	Education pour tous
EMIS	Système d'information pour la gestion de l'éducation (voir Glossaire)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (anciennement GTZ : Coopération technique allemande)
FMI	Fonds monétaire international
TI	Technologies de l'information
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
ONG	Organisation non gouvernementale
NORAD	Agence norvégienne de coopération pour le développement
ESDP	Enquête de suivi des dépenses publiques
AP	Association parents-enseignants
CGS	Comité de gestion scolaire
SWAp	Approche sectorielle
TI	Transparency International
TMIS	Système d'information pour la gestion des enseignants (voir Glossaire)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
EPU	Education primaire universelle
USAID	United States Agency for International Development



Rédigé à la demande du PNUD en 2010, ce rapport présente les conclusions d'un examen documentaire des approches, des outils et des méthodes pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'éducation. Le but est d'identifier plus facilement les conditions des bonnes pratiques et de leur répliquer.

La plupart des documents étudiés concernent le secteur de l'éducation publique formelle, couvrant l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, et comprennent les rapports sur les interventions contre la corruption d'un certain nombre d'organismes, des travaux universitaires, ainsi que des manuels et des directives de divers organismes et organisations de la société civile (OSC). L'examen documentaire n'a pas pris en compte les initiatives de gouvernance plus larges aux niveaux macro ou national, et n'a pas étudié les circonstances particulières des états sortant d'un conflit et fragiles.

Le rapport commence par l'analyse de certains des contextes internationaux et catégories de risques de corruption qui ont structuré les travaux de lutte contre la corruption dans l'éducation. Puis il se focalise sur les quatre grandes catégories d'interventions définies dans une étude commandée par l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) :¹

- état de droit (contrôle et sanction) ;
- administration et systèmes publics (prévention de la corruption) ;
- transparence et responsabilité (garants de l'obligation morale et titulaires de droits, acteurs non étatiques, informations, sensibilisation), et
- développement des capacités (renforcement des capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles).

Etat de droit

Bien que la législation contre la corruption ne concerne pas toujours directement le secteur de l'éducation et que les organismes administratifs chargés de l'appliquer puissent avoir peu de liens avec les ministères d'exécution, le cadre législatif est une condition nécessaire pour lutter contre la corruption et une indication de la détermination du gouvernement. Cependant, les documents étudiés soulignent l'absence de sanctions.

Dans beaucoup de pays, des codes de conduites destinés aux personnels éducatifs ont été révisés ou rédigés ces dernières années pour améliorer leur comportement professionnel et leurs résultats, mais également pour aborder les problèmes spécifiques de l'absentéisme, des cours particuliers et du harcèlement sexuel. Nombreux sont ceux qui ont estimé qu'il était nécessaire d'organiser des consultations, d'impliquer les syndicats d'enseignants et de mettre en place des mécanismes efficaces de diffusion et d'application.

1 NORAD (2008). Les approches de lutte contre la corruption : a literature review ».



Administration et systèmes publics

Amélioration des systèmes financiers. Le renforcement de la gestion financière a été particulièrement soutenu par les donateurs, notamment par le biais de la mise en place de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des mécanismes associés. Dans les cas où des procédures de transparence budgétaire au niveau macro ont été mises en place, la supervision des dépenses aux niveaux inférieurs est essentielle. Des systèmes électroniques améliorés pour le rapprochement des dépenses et la reddition de comptes sont importants pour permettre le partage et l'inspection des données.

Le décaissement des subventions scolaires a fait l'objet d'une attention croissante au niveau international dans le contexte de la décentralisation. Les documents étudiés décrivent une série d'expérimentations dans la gestion des subventions scolaires, allant du recours à un organisme indépendant à la généralisation des comptes bancaires pour les écoles et à la mise en place de pratiques plus strictes autour des retours et des liquidations. La transparence des informations est une mesure essentielle, particulièrement en ce qui concerne la formule de financement et les procédures de décaissement des subventions.

Indépendance et externalité. Les organismes d'audit et autres organes de surveillance externes ont un rôle potentiel de signalement des cas de corruption dans l'éducation. Leur indépendance, l'étendue de leurs pouvoirs d'investigation et leurs rapports hiérarchiques avec les parlementaires élus et le pouvoir judiciaire sont essentiels. Surchargés, ces organismes ont souvent beaucoup de difficultés à entreprendre des enquêtes sectorielles suivies, en particulier lorsque des responsabilités financières plus importantes sont transférées aux niveaux administratifs inférieurs.



UN Photo/Eskinder Debebe



La création d'organes externes pour gérer l'attribution de certaines allocations telles que les bourses d'étude, superviser les admissions à l'université et les examens d'entrée, ou pour surveiller les examens et les nominations des enseignants a eu un effet dissuasif sur la corruption dans ces domaines à risques spécifiques. L'implication de plus en plus grande des parents dans la gestion des écoles pourrait empêcher certaines pratiques de corruption autour des écoles, mais leurs capacités et leur disponibilité posent des problèmes importants.

Systèmes informatiques. La mise en place et l'utilisation de systèmes informatiques performants pour l'immatriculation et la gestion des enseignants, les examens et l'accès à l'université se sont avérées efficaces dans certains pays pour remédier à des problèmes tels que les enseignants fantômes, le piston ou la recherche de rente dans l'évolution de la carrière et le plagiat.



UN Photo/Milton Grant

Transparence et responsabilité

Les *campagnes de plaidoyer et de sensibilisation à la lutte contre la corruption* sont souvent des mesures complémentaires des réformes éducatives.

Éducation à la lutte contre la corruption. Le secteur de l'éducation s'est avéré être un point d'entrée utile pour l'éducation à la lutte contre la corruption, qui peut prendre la forme de projets ou être intégrée dans les programmes scolaires. Mesurer les résultats de telles interventions pose des problèmes méthodologiques, même si l'on sait qu'elles font partie de stratégies à plus long terme visant à changer à la fois les perceptions et les comportements.

Les documents analysés traitent des *procédures d'approvisionnement ouvertes et transparentes*, en abordant plus particulièrement la signature de pactes d'intégrité entre les fournisseurs et les acheteurs.

De nombreuses initiatives de *suivi participatif et de responsabilité sociale* ont été lancées au cours de la dernière décennie. Citons notamment le renforcement du rôle des comités de gestion scolaire depuis le suivi du décaissement des subventions aux écoles jusqu'au suivi budgétaire, en passant par le suivi des interventions menées par les membres des communautés, parfois par les enfants, qui sont coordonnées par les OSC au niveau des écoles. Les méthodologies utilisant des fiches de notation ont aidé à sensibiliser les acteurs locaux sur les questions des prestations de services et à identifier les risques de corruption.



Les informations et l'utilisation des médias, basées sur la législation en matière d'accès à l'information et le libre accès aux informations publiques, ont permis de réduire les détournements, en particulier des subventions scolaires.

Certains pays ont également étudié la mise en place de *mécanismes de responsabilisation concernant l'absentéisme des enseignants*, y compris la supervision par la communauté et d'autres initiatives telles que des mesures incitatives destinées à freiner le phénomène.

Enquêtes. Les enquêtes de suivi de dépenses publiques et les enquêtes quantitatives sur la prestation de services sont deux outils de diagnostic couramment utilisés dans le secteur de l'éducation. Bien qu'elles aient aidé à identifier les détournements et les domaines de corruption, ces enquêtes restent des exercices coûteux qui donnent une compréhension limitée des contextes sociopolitiques dans lesquels la corruption intervient et contribuent peu à l'élaboration de solutions consensuelles pour la combattre.

Développement des capacités

Les initiatives documentées comprennent des initiatives de renforcement des capacités individuelles et organisationnelles dans le cadre de projets d'assistance technique de grande envergure ou spécifiques, qui viennent en complément de l'appui sectoriel des donateurs et des fonds de l'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous. La formation des parlementaire sur l'élaboration du budget de l'éducation, ainsi que des parents et des comités de gestion scolaire sur les procédures élémentaires de budgétisation et de gestion des écoles sont considérées comme utiles.

La documentation traitant spécifiquement de la lutte contre la corruption dans les secteurs de l'éducation est peu abondante, avec des études de cas détaillées maintes fois citées mais globalement peu d'exemples documentés de bonnes pratiques de lutte contre la corruption (comprenant des méthodes et des outils) dans le secteur de l'éducation. Compte tenu de ce manque d'informations, la présente étude essaie de définir ce qu'est une bonne pratique de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation (merci de vous référer aux TdR fournis en annexe).

L'autre constat important de cette étude est que les initiatives nationales des gouvernements et des OSC sont rarement diffusées lorsque les organisations internationales ne sont pas impliquées. Dans la description des approches et des outils, il manque souvent une analyse de l'éducation nationale et du contexte politique et social plus large dans lequel ils s'inscrivent, ainsi que des travaux parallèles ou préparatoires qui ont contribué à leur mise en place. Ces lacunes restreignent les opportunités d'identifier les facteurs favorables et défavorables susceptibles d'influer sur la réplique ou la généralisation de telles initiatives. La plupart des approches de lutte contre la corruption dans ce secteur n'ont pas été évaluées de manière indépendante ou seulement dans le cadre d'évaluations sectorielles à grande échelle plus larges. D'où, probablement, la nécessité d'études et d'analyses plus spécifiques des initiatives de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation.



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE



UN Photo/Eskinder Debebe

1.1 Présentation de ce rapport

Le présent rapport est le résultat d'une analyse des approches, outils et méthodes de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation entreprise en août et septembre 2010. Réalisée à la demande du Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement (PACDE), il s'agit de l'une des trois études sectorielles commandées, les deux autres s'intéressant aux secteurs de la santé et de l'eau. Cette analyse vise à étayer une série d'études régionales et nationales sur les pratiques de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation, ainsi qu'une analyse des facteurs déterminants et des conditions favorables aux bonnes pratiques et à leur réplication.

1.2 Méthodologie et champ d'étude du rapport

Le présent rapport résulte de l'analyse d'un certain nombre de documents, notamment des rapports sur les interventions concernant la lutte contre la corruption, des travaux universitaires et autres, et de consultations avec un groupe d'experts.



L'analyse des documents porte sur les méthodologies et les initiatives de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation, le terme « secteur de l'éducation » faisant référence à l'enseignement primaire², secondaire et supérieur dans les secteurs formel et informel, public et privé.³ La plupart des documents étudiés proviennent du secteur public formel, car ce dernier a été la principale cible des efforts de développement relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En outre, bien que l'accent ait été mis sur les OMD, et par conséquent principalement sur l'enseignement primaire, l'analyse englobe les méthodes et les approches utilisées aux niveaux secondaire et supérieur.

L'analyse ne porte pas sur les initiatives qui ont cherché à améliorer la gouvernance au niveau macro ou national, telles que l'amélioration de la législation sur la passation des marchés ou la création d'agences nationales de lutte contre la corruption, qui résultent normalement d'une législation ou d'une réglementation distincte, non spécifique à un secteur donné. Toutefois, elle prend en compte les initiatives à l'échelle nationale qui se sont attachées à lutter contre la corruption dans l'éducation, notamment des réponses sectorielles spécifiques au cadre législatif général relatif à la corruption.

L'analyse ne cherche pas à explorer les circonstances particulières des états sortant d'un conflit et fragiles, dans lesquels l'accent est mis sur le développement des capacités des organisations et des institutions à dispenser un enseignement.

L'analyse n'avait pas été limitée dans le temps, mais en fin de compte, peu de documents datant d'avant 2000 ont été identifiés ; ce constat à lui seul montre bien à quel point le sujet d'étude et de débat se sont étoffés depuis.

1.2.1 Analyse et organisation de la documentation analysée

Types de documents

Les documents rassemblés appartiennent à quatre grandes catégories :

- rapports et études des organismes multilatéraux et bilatéraux, des agences des Nations Unies, des fondations, des fonds et des ONG,
- travaux universitaires et de recherche,
- présentations d'une série d'organisations et
- manuels et directives des organismes et des organisations de la société civile (OSC).

Vous trouverez la liste des principales références à l'Annexe 2.

2 Cette analyse ne porte pas sur l'éducation préscolaire.

3 Les documents potentiellement pertinents ont été collectés et répertoriés sur plusieurs sites Web de « regroupement » (voir la liste à l'Annexe 2). Cette étape et le suivi des références principales dans les publications clés ont permis d'obtenir une centaine de documents comprenant des travaux universitaires, des stratégies, méthodes et pratiques des organismes, et les expériences décrites par des projets ou des pays spécifiques.



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

Classement par catégorie

Les documents ont été classés selon deux axes : catégories des approches de lutte contre la corruption et secteur de l'éducation. Chacun de ces axes est décrit en détail ci-après.

Axe 1 : catégories des approches de lutte contre la corruption

Les organisations utilisent différents systèmes de classification des approches et des outils, qui reposent généralement sur les concepts d'intégrité, de transparence, de capacités, de participation et de responsabilité. Pour les besoins de cette étude, les auteurs ont adopté la classification utilisée dans l'analyse documentaire commandée par l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD),⁴ qui s'efforce de synthétiser et de rationaliser l'éventail d'outils analytiques décrits dans les documents en les classant dans les quatre grandes catégories suivantes :

- **état de droit (contrôle et sanction);**
- **administration et systèmes publics (prévention de la corruption);**
- **transparence et responsabilité (garants de l'obligation morale et titulaires de droits, acteurs non étatiques, informations, sensibilisation), et**
- **développement des capacités⁵ (renforcement des capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles).**

Les types d'intervention ont été définis en fonction de la description des approches dans la documentation. Par conséquent, les termes répertoriés ci-après couvrent les outils et les approches mentionnés dans cette documentation et proviennent d'une liste heuristique émanant de l'analyse. Ils sont organisés dans le tableau 1 ci-après, selon les grandes catégories ci-dessus. Certaines interventions documentées combinent des actions dans plusieurs de ces domaines.

4 NORAD (2008). Les approches de lutte contre la corruption : a literature review ».

5 La NORAD utilise l'expression « renforcement des capacités », mais par souci de cohérence avec les pratiques récentes, les auteurs utilisent plutôt l'expression « développement des capacités ».



Tableau 1 : Classement des approches de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation

Etat de droit	Administration et systèmes publics	Transparence et responsabilité	Développement des capacités
<ul style="list-style-type: none"> Actions à mener Législation Codes de conduite 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Procédures de dénonciation d'abus ou de réclamation ■ Innovations dans le traitement de l'absentéisme des enseignants ■ Amélioration des systèmes – finances et comptabilité ■ Amélioration des systèmes – indépendance et externalité ■ Amélioration des systèmes – technologies ■ Amélioration des systèmes – procédures ouvertes ■ Enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP), prestation de services et autres enquêtes ■ Informations – utilisation des médias et de l'informatique ■ Informations – systèmes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivi participatif et responsabilisation sociale ■ Partenariats et alliances ■ Sensibilisation à la lutte contre la corruption (dans l'enseignement ou à propos du secteur de l'éducation) ■ Plaidoyer et campagne de sensibilisation ■ Participation des femmes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réformes institutionnelles ■ Développement organisationnel ■ Formation

Axe 2 : Secteur de l'éducation

De nombreuses approches et interventions, en particulier celles axées sur la bonne gouvernance générale, couvrent plusieurs domaines de l'éducation. La classification est présentée de manière schématique dans le tableau 2 ci-dessous, bien que certains détails aient été omis par souci de clarté



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

Tableau 2. Cadre de classification : Interventions de lutte contre la corruption

	Etat de droit			Administration et systèmes publics			Transparence et responsabilité			Développement des capacités		
	Actions à mener	Législation	Codes de conduite	Procédures de dénonciation d'abus ou de réclamation	Innovations dans le traitement de l'absentéisme des enseignants	Améliorations des systèmes	ESDP et autres enquêtes	Suivi participatif	etc.	Réformes institutionnelles	Développement organisationnel	Formation
Domaines de l'éducation												
Financement de l'éducation (à partir du niveau de l'école)												
Approvisionnement (manuels, infrastructures, etc.)												
Délivrance des diplômes, recrutement et affectation des enseignants												
Accréditation des institutions												
Systèmes d'information												
Attribution d'allocations spécifiques												
Subventions scolaires												
Gestion des écoles (générale)												
Comportement du personnel pédagogique												
Outils éducatifs												
Examens, diplômes, accès à l'université												



1.2.2 Limitations

La documentation traitant spécifiquement des initiatives de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation est peu abondante (surtout en comparaison avec les analyses des risques de corruption). Bien qu'il existe des études de cas détaillées, qui sont fréquemment citées, il reste peu d'exemples documentés de méthodes ou d'outils à partir desquels nous pouvons généraliser.

Il existe bien sûr une difficulté avérée à trouver des informations quantitatives sur la corruption et ses impacts, et sur les mesures de lutte contre la corruption et leurs impacts. Cependant, ce manque de données probantes concernant les méthodes et les outils dans le secteur de l'éducation indique qu'il est peut-être nécessaire d'approfondir les études et les analyses sur les initiatives de lutte contre la corruption. Les autres limitations notables sont les suivantes :

Initiatives indépendantes. La recherche de documents n'a permis de trouver que peu de rapports sur des initiatives nationales élaborés par des administrations ou des OSC autres que ceux qui ont été mentionnés et diffusés par les organisations internationales. Les documents décrivant les petites mesures techniques de lutte contre la corruption, comme le fait de changer les procédures de recrutement des enseignants, seraient particulièrement intéressants pour cette étude, mais la documentation correspondant au niveau de détail nécessaire n'est pas largement diffusée.

Contexte. Dans la description des approches et des outils de lutte contre la corruption que donne la documentation disponible, il manque souvent une analyse du contexte de l'éducation nationale dans lequel ils s'inscrivent. Les variantes dans le niveau de décentralisation, les modalités de gestion des enseignants et la fourniture des ressources offrent des opportunités ou des incitations très différentes à la corruption. Les initiatives parallèles ou préparatoires qui ont contribué aux mesures de lutte contre la corruption doivent être identifiées. Sans elles, il est difficile d'analyser les facteurs favorables et défavorables qui étayeraient une étude plus approfondie ou la réplique des initiatives.⁶

Evaluations et étude d'impacts. La majorité des approches de lutte contre la corruption et des outils qui ont été utilisés dans le domaine de l'éducation n'ont pas fait l'objet d'évaluations indépendantes spécifiques. Au contraire, dans les évaluations à grande échelle, ils ont été considérés comme faisant partie des nombreuses interventions des programmes d'éducation, ce qui limite les possibilités de mieux connaître leurs spécificités et leur efficacité. Par conséquent, il existe peu d'analyses détaillées de l'impact de certaines interventions. Bien que ce soit une limitation pour la présente étude, il s'agit également d'un constat important à prendre en compte lors de travaux ultérieurs.

1.3 Corruption et principaux objectifs de développement liés à l'éducation

La corruption entrave les efforts en faveur de la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) (Encadré 1) et des OMD axés sur l'éducation (Encadré 2) en détournant les ressources destinées aux investissements dans les infrastructures et les institutions, ainsi qu'en dénaturant les incitations à fournir des services de qualité.

6 Les améliorations largement diffusées qui ont suivi l'ESDP en Ouganda entre 1991 et 1995, et en 2001, ont été analysées pour montrer les changements dans le renforcement des capacités et la réglementation qui ont contribué à ces améliorations.



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

Encadré 1. Objectifs de l'Éducation pour tous⁷

1. Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés.
2. Faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme.
3. Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante.
4. Améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.
5. Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite.
6. Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables - notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.



UN Photo/Shehzad Noorani

7 Cité sur le site Web de la Banque mondiale à l'adresse <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20374062~menuPK:540090~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>.



Les OMD sont au cœur des cadres et des programmes d'aide, notamment les stratégies de réduction de la pauvreté, et ont conditionné la coopération pour le développement, y compris dans le secteur de l'éducation depuis 2000. Les OMD 2 et 3 sont directement liés à l'éducation. Les indicateurs de l'Objectif 2, cible 2A sont centrés sur les taux de scolarisation et d'achèvement dans l'enseignement primaire et, dans une certaine mesure, sur la qualité de l'enseignement (taux d'alphabétisation des personnes entre 15 et 24 ans), tandis que ceux de l'Objectif 3 comprennent la suppression des disparités entre les sexes dans l'éducation, avec une cible à atteindre d'ici à 2015 concernant l'enseignement primaire et secondaire.

Encadré 2. Les huit OMD

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim
2. Assurer à tous l'éducation primaire
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité infantile
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
7. Préserver l'environnement
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Pour la réalisation de l'Objectif 2 des OMD, à savoir assurer à tous l'éducation primaire, il est souvent nécessaire d'augmenter la capacité des réseaux d'établissements scolaires en ouvrant de nouveaux établissements et en renforçant les ressources pédagogiques, de s'attaquer aux facteurs qui ont un effet dissuasif sur la scolarisation (en particulier les coûts) et de s'assurer que les services fournis sont de qualité. Les systèmes éducatifs exigent une augmentation des engagements financiers pour l'expansion et l'exploitation, plus d'enseignants et de gestionnaires, ainsi que des stratégies efficaces de sensibilisation des groupes marginalisés. L'augmentation de l'approvisionnement, du personnel recruté et des affectations, ainsi que les besoins accrus en surveillance de tous les systèmes, multiplient les risques de corruption, même s'ils augmentent la probabilité que les objectifs du Millénaire seront atteints.

Dans la plupart des pays, le secteur de l'éducation est l'un des principaux bénéficiaires des financements publics et employeurs de fonctionnaires ; il est donc exposé à un risque de corruption supérieur à la moyenne, dont l'impact potentiel est élevé.

Toutefois, dans le même temps, les objectifs de l'éducation pour tous, l'initiative EPT et les OMD ont accru l'importance (et notamment les financements) accordée à l'éducation par les partenaires de développement. Les initiatives d'harmonisation et de partenariat découlant de la Déclaration de Paris ont renforcé les pressions extérieures exercées sur les administrations pour qu'elles prouvent le bon usage des fonds et la bonne gestion des équipements et du personnel. Les partenaires sont désormais plus disposés à prendre la corruption en compte, à en débattre ouvertement et à élaborer des stratégies pour s'y attaquer.



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

1.4 Définition de la gouvernance et de la corruption

Dans les débats d'élaboration de politiques relatives à la réalisation des objectifs du Millénaire, et en particulier la création d'un partenariat mondial comme stipulé dans l'ODM 8, la « bonne gouvernance » au sens large du terme a été admise comme un préalable important (voire nécessaire) à la réalisation de l'Éducation pour tous et des OMD spécifiques à l'éducation.⁸ La gouvernance concerne la manière dont ceux qui détiennent le pouvoir et les responsabilités les exercent, en termes d'attachement aux processus démocratiques, à la responsabilisation, à la bonne gestion, à l'état de droit, à la participation et à l'équité. Les définitions varient légèrement (Encadré 3), mais il est intéressant de noter qu'aucune d'entre elles ne mentionne la corruption en soi, bien que toutes favorisent une situation allant à l'encontre des pratiques de corruption par les pouvoirs publics et les fonctionnaires.

Encadré 3. Quelques définitions de la gouvernance

« La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. ». (PNUD⁹)

« La gouvernance est la manière dont est exercé le pouvoir pour la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement. La gouvernance est la manière dont ceux qui détiennent le pouvoir utilisent ce pouvoir. ». (Banque asiatique de développement¹⁰)

La gouvernance ce sont «... les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays pour le bien commun. Cela inclut i) les procédés par lesquels les titulaires sont choisis, contrôlés et remplacés, ii) la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à appliquer des politiques solides, et iii) le respect des citoyens et de l'État envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux » (Banque mondiale¹¹)

La formulation des définitions de la « corruption » s'est avérée problématique, en particulier dans les documents officiels et juridiques.¹² La Note de pratique de lutte contre la corruption du PNUD de 2004, se référant à un document de politique générale approuvé par le Comité exécutif en 1998, définit la corruption comme suit : "l'abus d'un pouvoir officiel, d'une fonction ou d'une autorité dans un intérêt personnel, par le biais de pots-de-vin, d'actes d'extorsion, de trafic d'influence, de népotisme, de fraudes, de versement de bakchich ou de détournement de fonds. Bien que la corruption soit souvent considérée comme étant l'apanage des pouvoirs publics et des fonctionnaires, elle existe aussi dans le secteur privé. »¹³

9 Voir <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>.

10 Voir www.adbi.org/discussion-paper/2005/09/26/1379.governance.indonesia.comments/definition.of.governance/.

11 Voir <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,menuPK:461645~pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606,00.html>.

12 A ce sujet, lire par exemple la publication de l'ONU DC (2004). Programme mondial de lutte contre la corruption : Une panoplie d'instruments de lutte contre la corruption, 3^{ème} édition. »

1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE



Plus récemment, le PNUD a commencé à utiliser une définition plus large de la corruption pour prendre en compte le secteur privé. La corruption est aujourd'hui couramment définie comme étant « un abus d'une position publique en vue d'un intérêt privé » (Petit guide du PNUD sur la corruption et le développement, 2008). Transparency International utilise une définition simple qui englobe l'ensemble de ses actions : « l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel ». Ces deux définitions sont pertinentes dans le cadre de la présente analyse du secteur de l'éducation.

La corruption dans le secteur de l'éducation prend de nombreuses formes et peut se produire au niveau national, sous-national et institutionnel. Dans ce secteur, la corruption est définie comme suit : « l'usage systématique d'une charge publique pour un avantage privé ayant un impact important sur l'accès, la qualité ou l'équité de l'éducation ».¹⁴ Les exemples de pratiques de corruption dans les différents domaines de la planification et de la gestion de l'éducation répertoriés dans le Tableau 3 ne sont pas exhaustifs, mais ils montrent néanmoins l'éventail de risques et les domaines où se situent les pratiques de corruption qui ont été identifiés par les observateurs.¹⁵



UN Photo/Albert Gonzalez Farran

13 Voir www.uneca.org/itca/governance/Documents/Anti%20Corruption%20Note%20FINAL%20VERSION%20031704.pdf.

14 Hallak & Poisson, 2001.

15 Une liste plus complète des risques de gouvernance dans une récente note d'orientation de la Banque asiatique de développement juxtapose ces domaines à risques avec d'autres problèmes de gouvernance dans le secteur. Voir la Banque asiatique de développement (2010). Directives : education sector risk assessment ». Lien pour y accéder : www.adb.org/documents/Guidelines/Education-Sector-Risk-Assessment/Guidance-Note-Education-Sector-Risk-Assessment.pdf.



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

Tableau 3. Pratiques de corruption dans le secteur de l'éducation¹⁶

Domaines	Pratiques de corruption
Finance	<ul style="list-style-type: none">■ Transgression des règles et procédures■ Inflation des coûts et activités dans les prévisions budgétaires■ Prévarication
Allocations spécifiques (bourses, subventions, etc.)	<ul style="list-style-type: none">■ Favoritisme, népotisme■ Pots-de-vin■ Non respect des critères■ Discrimination (politique, sociale, ethnique)
Construction, entretien et réparation des bâtiments scolaires	<ul style="list-style-type: none">■ Fraude dans la passation de marchés publics■ Collusion entre fournisseurs■ Prévarication■ Manipulation des données■ Non respect de la carte scolaire■ Fournitures fantômes
Distribution d'équipements, de mobilier et de matériel (y compris le transport, l'hébergement, les manuels scolaires, les cantines et les repas scolaires)	<ul style="list-style-type: none">■ Fraude dans la passation de marchés publics■ Collusion entre fournisseurs■ Vol de fournitures scolaires■ Achat d'équipement inutile■ Non respect des critères d'affectation■ Manipulation des données■ Fournitures fantômes
Rédaction et choix de manuels	<ul style="list-style-type: none">■ Fraude dans la sélection des auteurs (favoritisme, pots-de-vin, cadeaux)■ Non respect des droits d'auteur■ Elèves obligés d'acheter des supports pédagogiques dont les droits d'auteurs reviennent aux enseignants

16 La source des informations de ce tableau est la suivante : Hallak, J. & Poisson, M. (2007). « Ecoles corrompues, universités corrompues : que faire ? » IIEP UNESCO.

1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE



Domaines	Pratiques de corruption
Nomination, gestion, salaires et formation des enseignants	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fraude dans la nomination et l'affectation des enseignants (favoritisme, pots-de-vin, cadeaux) ■ Discrimination (politique, sociale, ethnique) ■ Falsification des qualifications et usage de faux diplômes ■ Non respect des critères ■ Retard dans le paiement des salaires, assorti parfois de déductions non autorisées
Comportement des enseignants (fautes professionnelles)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enseignants fantômes ■ Absentéisme ■ Frais illicites (pour l'accès à l'école, les examens, les évaluations, les cours particuliers, etc.) ■ Favoritisme/népotisme/acceptation de cadeaux ■ Discrimination (politique, sociale, ethnique) ■ Cours de soutien privés (y compris l'utilisation de l'école à des fins privées) ■ Harcèlement ou exploitation sexuels ■ Pots-de-vin ou faveurs pendant les visites des inspecteurs
Systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manipulation de données pour falsification ■ Sélection/suppression d'informations ■ Irrégularité dans la production et la publication d'informations ■ Paiement d'informations qui devraient être gratuites
Examens et diplômes, accès à l'université	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vente d'informations sur les examens ■ Fraude aux examens (échange de personnes, tricherie, favoritisme, cadeaux) ■ Pots-de-vin (pour des bonnes notes, l'admission à un programme spécialisé, des diplômes, l'entrée à l'université) ■ Usine à diplômes et faux certificats ■ Recherche frauduleuse, plagiat
Accréditation des institutions	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fraude durant le processus d'accréditation (favoritisme, pots-de-vin, cadeaux)



1. DESCRIPTION DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

Dans le secteur éducatif, la corruption se définit comme une utilisation systématique d'un bien public pour obtenir un avantage privé, qui a un impact significatif sur l'accès, la qualité ou l'équité dans l'éducation.

1.5 Autres questions de fond importantes pour cette analyse

Enseignement scolaire ou non scolaire¹⁷

Les OMD ont attiré l'attention sur l'enseignement formel, qui est normalement dispensé dans le secteur public. Cependant, une grande partie de cet enseignement est proposé par des prestataires qui n'ont pas reçu de formation, en particulier pour les enfants du pré-scolaire et non scolarisés. Les

auteurs du présent rapport n'ont trouvé aucune analyse documentée sur les risques de corruption ou des mesures de lutte contre la corruption en dehors du système scolaire formel et de l'enseignement supérieur universitaire. Les contextes administratif et de gouvernance de ces sous-secteurs varient selon les pays : dans de nombreux cas, l'enseignement informel n'étant pas du ressort des pouvoirs publics nationaux et locaux, il fait l'objet d'un contrôle limité et, dans la plupart des cas, il a été peu pris en compte dans les initiatives de développement depuis le lancement des OMD, qui ont surtout mis l'accent sur l'enseignement formel.

De même, la présente analyse n'a trouvé aucune analyse documentée sur les risques de corruption, ou sur la présence de mesures de lutte contre la corruption ciblées dans les écoles privées. Compte tenu du développe-

ment de l'offre de l'enseignement privé dans de nombreux pays, du soutien idéologique croissant en faveur de la privatisation dans le discours pour le développement du secteur éducatif et du renforcement des relations entre le public et le privé, l'offre d'un enseignement privé mérite une plus grande attention à partir du moment où des prestataires privés reçoivent des subventions publiques.

Décentralisation

D'importantes initiatives ont été lancées dans le secteur de l'éducation, souvent lancées par les partenaires de développement, pour décentraliser les responsabilités de gestion, la prise de décisions et l'administration financière aux niveaux sous-national et institutionnel. Une grande partie

17 Un enseignement non scolaire peut être proposé avec des horaires flexibles, un programme fait sur mesure/flexible dispensé à différents endroits et conçu pour répondre aux besoins particuliers de groupes d'enfants ou d'adultes spécifiques.



des documents traitant de la bonne gouvernance dans l'éducation, et des approches plus explicites de lutte contre la corruption, s'inscrivent dans le contexte de la décentralisation en général et plus spécifiquement de la mise en place de subventions globales ou forfaitaires destinées aux établissements scolaires. Ces subventions sont des financements, respectivement un montant forfaitaire fixe ou proportionnel au nombre d'élèves, que les écoles peuvent employer comme elles le décident (généralement dans le cadre d'une planification scolaire participative).

La Banque mondiale a fortement appuyé cette modalité dans le cadre de son programme plus large de gouvernance pour la responsabilisation et la participation des communautés. Elle part du principe que la décentralisation limite les détournements et améliore les résultats dans d'autres domaines à risques, car les systèmes locaux de contrôle et de responsabilisation ont tendance à être plus efficaces. En ce sens, la décentralisation de l'éducation et la gestion au niveau des écoles sont peut-être les approches les plus courantes pour réduire la corruption dans l'attribution et l'utilisation des financements de l'éducation, et pour obtenir un comportement approprié de la part des enseignants. Cependant, la décentralisation n'est pas une panacée : les groupes de parents et communautaires peuvent être piégés par les forces corruptrices ou ne pas avoir la capacité d'exercer une fonction de surveillance effective.

Corruption politisée

En tant que service public essentiel, l'éducation est au cœur des préoccupations et de l'influence politiques (comme il se doit). Toutefois, les allégeances politiques peuvent corrompre les transactions, par exemple en imposant des nominations ou des promotions, ou en dénaturant les sanctions prévues en cas de corruption (bien que cela ne soit pas spécifique au secteur de l'éducation). De telles interférences sont souvent signalées au Bangladesh, par exemple, pays dans lequel la bureaucratie est très politisée.¹⁸

18 Voir par exemple Wood, J., Hye, H. & Shrivastava, A. (2003). « Bangladesh : developing a risk-reduction strategy for financial management and governance in PEDP2 ».



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



UN Photo

2.1 Etat de droit/Intégrité

Les initiatives documentées dans cette catégorie comprennent les achats (des installations et des supports didactiques et pédagogiques) et les conditions d'emploi du personnel. Les méthodes et outils comprennent la législation sur le recrutement, les sanctions et les codes de conduite des enseignants.

2.1.1 Législation

Pour lutter contre la corruption, il est nécessaire de mettre en place un cadre législatif adapté. La corruption ayant souvent été considérée comme une question transversale, comme cela est le cas par exemple dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la législation contre la corruption n'est généralement pas spécifique à un secteur, même si elle peut comporter quelques dispositions spécifiques. Au Vietnam, par exemple, la loi contre la corruption de 2005 exige explicitement la transparence lors des inscriptions et des examens, ainsi que la divulgation publique des fonds publics utilisés dans les établissements scolaires¹⁹. L'impact de cette loi n'a pas été évalué.

19 PNUD (2008). « Corruption in the education sector ». international experiences with civil society involvement ». Note d'orientation du PNUD Vietnam.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Dans les documents analysés, nous n'avons pas trouvé d'évaluation de la législation contre la corruption et de son impact sur l'éducation. Cependant, l'adoption ou le renouvellement de la législation contre la corruption est souvent considéré comme une indication de la volonté des pouvoirs publics à lutter contre la corruption et de l'impact d'un certain niveau de débat public et de pression sur le sujet. Les partenaires de développement ont souvent encouragé et aidé à la mise en place d'une telle législation.

La législation peut créer des institutions de lutte contre la corruption ayant le pouvoir d'enquêter sur les pratiques de corruption. Les participants à l'enquête ont indiqué la progression logique selon laquelle la législation générale est suivie de réponses sectorielles spécifiques, y compris pour le secteur de l'éducation. Par exemple, en Sierra Leone, la Commission de lutte contre la corruption a publié un document évaluant les risques dans le secteur de l'éducation et proposé des mesures d'atténuation.²⁰

Les lois contre la corruption ont tendance à être régies par des organismes de lutte contre la corruption, qui ont généralement peu de liens directs avec les ministères d'exécution. Au Nigeria toutefois, l'organisme de lutte contre la corruption a des bureaux dans les ministères d'exécution, notamment celui de l'éducation, ainsi que le droit officiel d'assister aux réunions de travail et de prendre connaissance des documents.

Les informations sur l'impact de la législation contre la corruption sur les résultats scolaires sont rarement disponibles ; toutefois, l'adoption ou le renouvellement de cette législation est souvent considéré comme un indicateur de la volonté du gouvernement à lutter contre la corruption et a un certain niveau d'impact sur le discours public en la matière.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur l'impact de la législation contre la corruption sur l'éducation :

- Lorsqu'il existe une législation contre la corruption, celle-ci a-t-elle été négociée et spécifiquement appliquée dans le secteur de l'éducation ?
- Le secteur de l'éducation a-t-il posé des problèmes particuliers en ce qui concerne l'adoption et l'application d'une nouvelle législation ?

20 Anti-Corruption Commission (2009). « From the abyss back to the Athens of West Africa : a report on systems review of Ministry of Education ». Ministère de l'Éducation, Sierra Leone.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

2.1.2 Sanctions

Comme indiqué dans l'analyse des documents, les éléments de sanctions pénales et de mesures disciplinaires visant à empêcher les pratiques de corruption dans l'éducation comprennent :

- **les systèmes indépendants de réclamation,**
- **des enquêteurs dotés des pouvoirs nécessaires et ayant aux informations pertinentes,**
- **des sanctions pénales selon la nature et le niveau d'abus,**
- **des mesures disciplinaires (non judiciaires),**
- **la publication de listes divulguant les noms des entreprises ou des personnes coupables de pratiques de corruption (par exemple, des listes noires pour les contrats d'approvisionnement), et**
- **une augmentation des pouvoirs de surveillance des établissements scolaires.**

La documentation met l'accent sur l'absence générale de sanctions en cas de non respect des réglementations, même dans les cas relativement graves dans lesquels des mesures pénales ou disciplinaires sembleraient appropriées. Les manquements ne sont pas considérés comme de la corruption selon les termes des directives du secteur de l'éducation, qui en principe sont régies par une forme ou une autre de loi sur l'enseignement. Dans le secteur de l'éducation, les sanctions pour corruption avérée sont généralement moins sévères que les sanctions prévues par les lois contre la corruption.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur les sanctions et les mesures disciplinaires

- Quelles sont les sanctions appliquées pour les pratiques de corruption ? Ont-elles changé et ont-elles été appliquées ? L'étude pourrait chercher à savoir plus précisément si du personnel a été licencié pour pratiques de corruption, et si oui, si les accusations concernaient spécifiquement la loi contre la corruption ou des fautes plus générales sanctionnées par la loi sur l'enseignement.
- Dans quelle mesure l'organisme de lutte contre la corruption contrôle-t-il la corruption dans le secteur de l'éducation ?

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



2.1.3 Codes de conduite

La documentation montre la manière dont les codes de conduite destinés au personnel éducatif (comprenant les chefs d'établissement, les inspecteurs, le personnel administratif, les enseignants et le personnel auxiliaire) contribuent à améliorer le comportement et les résultats professionnels.²¹ L'Institut international de planification de l'éducation (IIEP) a récemment mis au point un guide pour l'élaboration de codes de conduite destinés aux enseignants.²² Les organisations d'aide au développement et les ONG travaillant sur les questions relatives à la gestion des écoles et sur la violence à l'école, notamment les violences dont sont victimes les filles dans les écoles, militent également pour que les codes de conduite soient revus ou élaborés. Dans les pays où les médias (par exemple en Gambie) dénonçaient de plus en plus les fautes professionnelles et les abus du corps enseignant, les syndicats d'enseignants ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration de ces codes.

Outre la Gambie, la Sierra Leone est un autre exemple d'élaboration récente d'un code de conduite auquel les syndicats d'enseignants ont fortement contribué et qui a reçu un appui significatif des organisations, notamment des ONG. Des fiches d'information sur le processus d'élaboration de ce code de conduite sont fournies dans une publication récente du Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique occidentale et centrale (UNICEF WCARO), du Bureau régional de Plan pour l'Afrique de l'Ouest (WARO), de Save the Children Suède et d'ActionAid,²³ qui met l'accent sur la manière dont ces initiatives peuvent contribuer à endiguer la violence dans les écoles et l'exploitation sexuelle des enfants. La même publication souligne également la manière dont les codes de conduite en milieu scolaire, élaborés avec la participation des enfants, des enseignants et des membres de la communauté (par exemple, en Côte d'Ivoire par le biais du programme Réécrire l'avenir de Save the Children²⁴), s'attaquent spécifiquement à l'absentéisme des enseignants, même s'ils ne semblent pas aborder les questions du harcèlement sexuel ou de l'« exploitation sexuelle pour des notes ». Les facteurs de réussite identifiés par ces initiatives sont principalement la forte implication des syndicats d'enseignants (par le biais d'un processus ascendant dans le cas de la Gambie) et une étroite collaboration entre les ministères de l'éducation et les syndicats. Les problèmes qui persistent concernent l'application des

Les codes de conduite pour le personnel éducatif ne peuvent être efficaces que si les enseignants et les membres de la communauté participent à leur élaboration, si les informations et les consignes qu'ils contiennent sont largement mises à la disposition et comprises de toutes les parties prenantes, et si des mécanismes efficaces sont mis en place pour les faire appliquer.

21 van Nuland, S. & Khandelwal, B. (2006). « Ethics in education : the role of teacher codes in Canada and South Asia ». UNESCO IIEP.

22 Poisson, 2009; <http://teachercodes.iiep.unesco.org>

23 Antonowicz, L. (2010). « Trop souvent en silence : Un rapport sur la violence scolaire en Afrique de l'ouest et du centre ». UNICEF, Plan Afrique de l'ouest, Save the Children Suède Afrique de l'ouest et ActionAid. Lien pour y accéder : www.unicef.org/wcaro/VAC_Report_Directory.pdf

24 Ibid.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

codes de conduite et la création d'organismes chargés de donner des sanctions. Il existe cependant des pays où des mécanismes spécifiques ou des organismes ont été créés pour faire appliquer les codes, par exemple le Canada et Hong Kong.²⁵

La diffusion des codes, la compréhension de leur contenu et de ses implications par le personnel éducatif sont essentiels. Toutes les initiatives mentionnées ci-dessus ont souligné la nécessité d'une consultation, de la validation et de la diffusion des informations aux niveaux national, régional, local et scolaire, notamment parmi les enfants, les enseignants, l'administration scolaire locale et les parents.

Résultats

L'impact des codes de conduite sur l'absentéisme des enseignants a été signalé, mais il n'existe pas de données sur la manière dont (ou si) les codes peuvent faire échec au harcèlement et aux sévices sexuels commis par le personnel éducatif. L'impact des codes peut être affecté par leur manque de diffusion, leur difficulté de compréhension, la méconnaissance par les élèves et la communauté des procédures de réclamation en cas de non respect des règles et le manque général de mécanismes d'application.²⁶

Questions à traiter dans de futures études par pays sur les codes de conduites

- Lorsque des codes de conduite existent :
- Comment ont-ils été élaborés ?
- Quels aspects des comportements couvrent-ils ?
- Quels sont les mécanismes d'application ?
- Comment les mécanismes d'application ont-ils été utilisés ?
- Le problème des enseignants fantômes et de l'absentéisme des enseignants peut être abordé en impliquant les communautés. Jusqu'à quel point les communautés sont-elles impliquées dans l'élaboration et l'application des codes de conduite ?
- Comment les codes de conduite sont-ils liés aux processus disciplinaires formels ?
- Quel est l'impact des fiches d'évaluation sur lesquelles les communautés évaluent les résultats des établissements scolaires ?

25 van Nuland, S. & Khandelwal, B. (2006). « Ethics in education : the role of teacher codes in Canada and South Asia ». UNESCO IPE.

26 Antonowicz, L. (2010). « Trop souvent en silence : Un rapport sur la violence scolaire en Afrique de l'ouest et du centre ». UNICEF, Plan Afrique de l'ouest, Save the Children Suède Afrique de l'ouest et ActionAid. Lien pour y accéder : www.unicef.org/wcaro/VAC_Report_Directory.pdf.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



2.2 Administration publique et réformes des systèmes

Les initiatives documentées qui appartiennent à cette catégorie couvrent l'amélioration des systèmes (meilleurs systèmes de financement et de comptabilité, utilisation accrue des organismes indépendants et externes, utilisation de logiciels et de technologies pour prévenir la corruption), les systèmes informatiques, la participation communautaire et la surveillance des finances et de la gestion des écoles, l'élaboration de règlements et la participation des femmes.

Bien que les initiatives de cette catégorie se focalisent principalement sur le système éducatif en général, les domaines d'éducation spécifiques concernés comprennent les outils éducatifs, le financement de l'enseignement, les subventions scolaires, l'approvisionnement, la certification des enseignants, le recrutement et les affectations, les examens, et l'entrée à l'université et dans les établissements scolaires.

Encadré 4. Construire l'éducation aux Philippines, un bâtiment scolaire à la fois : l'histoire de Bayanihang Eskwela

Le projet Government Watch (G-Watch) de l'Ateneo School of Government a mis en oeuvre le programme *Bayanihang Eskwela* depuis 2005. Il s'agit d'un programme de suivi communautaire des projets de construction de bâtiments scolaires du gouvernement des Philippines qui vise à s'assurer que des projets de construction d'écoles de haute qualité sont mis en oeuvre au bon moment et là où ils sont le plus nécessaires. Le programme a mobilisé plus de 700 moniteurs communautaires pendant ses trois phases, qui ont veillé à ce que 133 classes dont le coût s'élevait à 122,8 millions de pesos philippins (2,8 millions USD) soient construites selon les normes. Le programme a été officiellement adopté par le ministère de l'Éducation en tant que composante de suivi communautaire de son programme de construction d'écoles qui garantit la transparence et la responsabilisation dans l'exécution du programme. Cette expérience de responsabilité sociale a permis de tirer de précieux enseignements dans la prévention des anomalies et de la corruption dans les prestations de services, améliorant ainsi l'efficacité des services, grâce à l'implication des citoyens dans la gouvernance.

Le programme *Bayanihang Eskwela* suit l'approche de responsabilité sociale de G-Watch, dont les innovations répondent aux limites et aux lacunes des exemples précédents d'implication de la société civile dans la gouvernance. Il est conçu de manière à ce que depuis la préparation jusqu'au traitement des résultats en passant par le suivi lui-même, les représentants du gouvernement et de la société civile participent de manière constructive aux tâches et aux responsabilités essentiels à la réussite du projet. Il comprend un mécanisme de coordination et de communication entre et parmi les membres de la société civile, les responsables publics et les participants, qui facilite l'échange d'informations, la résolution des problèmes et les réactions rapides. Par conséquent, *Bayanihang Eskwela* est une initiative de suivi conjointe pouvoirs publics-société civile, ce qui montre à quel point ce programme se distingue des autres efforts de suivi.

Le programme *Bayanihang Eskwela* suit également l'approche G-Watch de lutte contre la corruption, qui est préventive et préemptive. En clarifiant les normes de la mise en oeuvre des projets de



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

construction d'écoles et en s'assurant que ces normes sont respectées, il prévient les écarts et la corruption. La surveillance du respect des normes devient un stimulant qui encourage les acteurs responsables à se comporter comme ils doivent le faire.

Le principal aspect de la conception du programme *Bayanihang Eskwela* est la participation de la communauté et la gestion de la surveillance par la communauté elle-même. Cette approche garantit l'adhésion des parties prenantes à l'initiative et réduit les frais de la surveillance étant donné qu'il n'y a plus à prévoir des frais de transport pour les moniteurs. Des équipes de surveillance communautaire sont créées dans chaque école, composées du directeur, de l'ingénieur du projet, de scouts, de représentants des associations parents-enseignants et des ONG.

Le cœur de *Bayanihang Eskwela* est son outil de surveillance facile et simple à utiliser. Il s'agit d'une liste de contrôle avec des questions auxquelles il faut répondre par oui ou non, cherchant essentiellement à savoir si les normes sont respectées dans la mise en œuvre du projet en milieu scolaire. Au cours de la première et de la deuxième phases de *Bayanihang Eskwela*, cet outil s'est principalement focalisé sur les spécifications de la construction de bâtiments scolaires et les activités obligatoires avant et après la construction qui assurent la participation des principales parties prenantes et la transparence du processus. Lors de la troisième phase, l'outil de surveillance de *Bayanihang Eskwela* a été révisé pour permettre de déterminer si les écoles étaient construites aux endroits où le manque de salles de classe était criant (montrant ainsi la réactivité aux besoins) et si les salles de classe étaient propices à l'apprentissage. Par conséquent, il s'intéressait à des facteurs tels que la ventilation, l'éclairage, l'espace, les sanitaires et la sécurité des lieux.

Enfin, les résultats de la surveillance de *Bayanihang Eskwela* sont étayés par des données probantes, à savoir des documents officiels, des enregistrements et des photos. Les moniteurs apprennent l'importance de recueillir des données probantes pour appuyer les résultats de leur surveillance et veiller à l'objectivité du contrôle effectué.

Cette approche s'est révélée être répliquable, étant donné qu'elle a été adoptée pour le suivi par G-Watch des manuels scolaires et du respect des droits de l'homme, notamment le droit de vote des personnes privées de liberté et le droit à l'alimentation des personnes déplacées dans leur propre pays. Actuellement, G-Watch teste l'application de cette approche dans la prestation de services des administrations locales, en particulier en ce qui concerne la santé, l'éducation, l'agriculture, les infrastructures et l'environnement.

2.2.1 Amélioration des systèmes financiers

Gestion financière

L'amélioration des systèmes financiers a constitué l'une des méthodes de lutte contre la corruption utilisées par les donateurs et les gouvernements dans le secteur de l'éducation et pour améliorer globalement la planification financière et la gestion. Les partenaires de développement ont appuyé la gestion des finances publiques (GFP) et la gestion des dépenses publiques (GDP) pour mettre en place des systèmes budgétaires fiables et faciliter la création de comptes et la

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



UN Photo/L. Rajaonina

consolidation des dépenses. Les capacités financières occupent une place importante lorsqu'un appui budgétaire et des modalités financières similaires sont envisagés, ainsi que les approches sectorielles (SWAp).

Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sont des « exercices pluri-annuels de dépenses publiques qui sont utilisées pour définir les besoins budgétaires futurs des services existants et évaluer les implications des futurs changements d'orientation en termes de ressources ».²⁷ Ils ont été introduits au cours de la dernière décennie comme un moyen de renforcer et de rationaliser les processus budgétaires. Les CDMT sont des programmes glissants basés sur un cadre de planification et de budgétisation de trois à cinq ans, avec des budgets annuels fixes. Ils améliorent la prévisibilité des fonds, l'efficacité et la responsabilisation car les implications des décisions politiques doivent être coûteuses. Enfin, les CDMT peuvent donner la priorité aux dépenses budgétaires qui sont en faveur des pauvres.

27 Pearson, M. (2002). « Medium-term expenditure budget frameworks : an introduction ». DFID Health Systems Resource Centre.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Au Bangladesh, un cadre budgétaire à moyen terme (le type le plus élémentaire des CDMT) est actuellement piloté avec sept ministères, dont le ministère de l'Éducation, avec le soutien du Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) pour résoudre certains des risques fiduciaires identifiés. Il a permis aux ministères d'assurer la cohérence des imputations avec les objectifs fiscaux et en matière de politiques, et de renforcer certaines de leurs capacités financières. Au Bangladesh, par exemple, cela a permis d'améliorer la vitesse de création des comptes et aidé les pouvoirs publics à publier des rapports fiscaux mensuels.²⁸

Le Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Asie et dans le Pacifique a également commandé une série d'études approfondies sur la planification financière de l'éducation en Asie (Mongolie, Népal, République de Corée, Thaïlande et Vietnam), centrées sur les CDMT.²⁹ Ces publications ne s'attaquent pas nécessairement à la corruption de manière directe, mais elles fournissent néanmoins des informations utiles sur les CDMT et leur application à l'éducation, aux difficultés de mise en œuvre et à la clarté de la règle de répartition par type de facteurs d'éducation.

Même si les interventions au niveau macro pour accroître la transparence budgétaire limitent les possibilités de détournement des fonds destinés à l'éducation, le décaissement des fonds, le rapprochement et la surveillance des dépenses aux niveaux inférieurs offrent des possibilités à la fois de mauvaise gestion et de corruption.

D'autres documents décrivent comment les classements sur l'exécution des budgets par des experts externes sont également testés au niveau sectoriel, notamment dans l'éducation, pour suivre la crédibilité du budget et la performance institutionnelle.³⁰

Bien que ces méthodes au niveau macro aident à accroître la transparence budgétaire et pourraient limiter les possibilités d'abus et de détournement de fonds de l'éducation au niveau national, c'est dans la gestion de leur décaissement, le rapprochement des dépenses et le contrôle des dépenses aux niveaux inférieurs que les possibilités de mauvaise gestion et de corruption persistent. L'intervention la plus utile à cet égard est l'amélioration des systèmes électroniques et l'utilisation du sys-

tème bancaire, plutôt que des paiements en espèces, pour le versement des salaires des enseignants ou des bourses scolaires. Les initiatives GFP, notamment celle du Bangladesh citée ci-dessus, s'efforcent de mettre en place des systèmes nationaux avec des dossiers partagés, etc. Les étapes importantes au niveau technique comprennent l'intégration des systèmes financiers pour rapprocher les paiements effectués, sur la base d'un codage standardisé et l'utilisation accrue de systèmes électroniques qui permettent le partage et l'inspection des données financières.

28 Banque mondiale (2006). Program document for a proposed Second Programmatic Education Sector Development Support Credit to the People's Republic of Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.

29 Voir www.unescobkk.org/unit-archive-folders/epr-archive-folder/education-planning-and-financing-portal/country-case-studies/country-examples-of-education-mtef/.

30 Lewis, M., Pettersson, J. (2009) Governance in Education : Raising Performance, 22 Decembre 2009.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Il est admis que de telles pratiques peuvent ne pas s'attaquer de manière spécifique à la corruption identifiée au niveau national, mais qu'elles peuvent par contre contribuer aux objectifs globaux de bonne gouvernance aux niveaux des pouvoirs publics et des ministères. Il semble qu'il existe une contradiction entre la mise en place de la gestion financière électronique et le transfert de fonctions financières aux niveaux institutionnels inférieurs, là où les compétences et les infrastructures peuvent ne pas être disponibles.

Résultats

L'étude n'a pas permis de trouver des évaluations d'impact direct de ces processus de gestion financière sur la réduction de la corruption, ou du type spécifique de corruption dans l'éducation auquel on pourrait s'attaquer. Toutefois, dans l'ensemble, la documentation se réfère aux capacités financières accrues de l'administration et des ministères d'exécution, ainsi qu'à l'amélioration des systèmes créant un environnement propice à la bonne gouvernance. Lorsque les informations budgétaires ont été produites dans un cycle plus court, il y a eu potentiellement plus d'opportunités de contrôle externe. Cela est peut-être dû à l'absence d'informations de référence, et aux multiples objectifs de ces interventions en termes de meilleure gouvernance.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur les systèmes de gestion financière

- Quel est le niveau de mise en place de systèmes de comptabilité, dans les bureaux et les organismes sous-nationaux ?
- Des mécanismes solides de gestion financière ont-ils été mis en place avec un objectif spécifique de lutte contre la corruption ? Si oui, quelles étaient la nature, la taille et la localisation des risques ?
- Pour la mise en place de nouveaux mécanismes de gestion financière :
 - Qui est impliqué ?
 - Quels sont les moteurs au niveau des pouvoirs publics ?
 - Quelle structure administrative doit être mise en place pour permettre à de tels mécanismes d'avoir un impact ?

Décaissement des subventions scolaires

Les subventions scolaires sont devenues de plus en plus courantes au cours des dernières décennies, favorisées par un programme de portefeuille visant une meilleure réactivité locale, la décentralisation et l'objectif explicite de lutte contre la corruption par la surveillance des bénéficiaires et des principales parties prenantes (élèves et parents).

La documentation présente une série de paramètres à prendre en compte lors de la conception des systèmes de décaissement des subventions scolaires, en particulier autour de la formule de financement et des canaux de décaissement possibles. Les approches de lutte contre la corruption au sein de ces paramètres sont les suivantes.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



UN Photo/Albert Gonzalez Farran

Utilisation d'un tiers pour le décaissement. En Sierra Leone, deux voies ont été comparées pour le décaissement des subventions par l'administration centrale vers les établissements scolaires : les secrétariats d'éducation et les bureaux chargés de l'éducation dans les districts (2001-2002) et l'utilisation d'un tiers, à savoir KPMG (cabinet d'audit mondial), en 2002-2003. La seconde méthode n'a entraîné presque aucun détournement par rapport à la première, avec 98,6 pour cent des fonds transférés à KPMG atteignant les écoles contre seulement 45 pour cent lorsqu'ils étaient distribués de manière centralisée.³¹ Ce système a toutefois cessé d'exister. Avec le Local Government Act de 2004 et le transfert de la fonction de l'enseignement primaire vers les conseils locaux, les subventions sont désormais versées par l'administration centrale aux conseils locaux, qui les déposent ensuite sur les comptes bancaires des écoles.

31 Lewis, M. & Pettersson, J. (2009). « Governance in education : raising performance ». Banque mondiale.

32 Ibid.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Transfert aux écoles des subventions pour l'achat de manuels scolaires. Au Kenya, les subventions pour l'achat de manuels scolaires ont été transférées directement sur les comptes bancaires des écoles pour que ces achats soient effectués au niveau local. Selon un audit de suivi, elles n'ont pas fait l'objet de beaucoup de détournements.³² La fourniture et la distribution centralisées des manuels scolaires constituent un risque de corruption identifié dans de nombreux pays et ce transfert de la responsabilité et des financements aux écoles est un rare exemple de méthode susceptible d'y remédier.

Comptes bancaires des établissements scolaires. La plupart des pays qui mettent en place des subventions globales ou forfaitaires ont demandé aux écoles d'ouvrir des comptes bancaires afin d'éviter le décaissement en espèces de la totalité des subventions. Dans la plupart des cas, trois personnes ont la signature sur le compte : le chef d'établissement, le président du comité de gestion scolaire (CGS) et un trésorier ou un fonctionnaire local du ministère de l'Éducation.

Retours et liquidations. Les subventions sont généralement versées à des périodes différentes au cours de l'année scolaire, le plus souvent par trimestre. Les écoles doivent suivre des processus financiers pour justifier de l'utilisation des fonds avant de pouvoir recevoir la deuxième ou la troisième tranche des subventions. C'est le cas en Sierra Leone, par exemple, où les subventions pour l'enseignement primaire sont déposées chaque trimestre par les conseils locaux sur les comptes bancaires des écoles. Les écoles doivent comptabiliser toutes leurs dépenses et fournir des reçus aux conseils. Lorsqu'elles ne respectent pas ces procédures, la tranche de subvention suivante n'est pas décaissée.

Autres méthodes. La documentation décrit d'autres approches pour assurer le décaissement et l'utilisation correcte des subventions scolaires, notamment :

- **des systèmes permettant d'améliorer la validité et la communication en temps voulu des informations sur les écoles au sein des systèmes d'information sur la gestion de l'éducation nationale pour s'assurer que les subventions (notamment celles gérées par des formules) répondent aux besoins des écoles, et**
- **les tentatives actives d'informer le public sur les subventions et de permettre aux communautés de surveiller les finances des écoles.**

Ces méthodes sont décrites plus loin dans le contexte des informations, de la transparence et de la surveillance participative.

Résultats

La documentation indique que des résultats positifs en termes de réduction des détournements due à une intervention donnée dans les flux de gestion financière ne signifient pas forcément que le problème est éradiqué, mais plutôt qu'il peut être transféré, les détournements se produisant à un autre niveau lorsque les systèmes y ont mis fin à d'autres endroits.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les exemples documentés sont les suivants :

- **Lorsque les subventions scolaires en Sierra Leone ont été décaissées par le biais d'un tiers (KPMG), le processus a permis aux écoles de bien les recevoir. Cependant, ce processus n'a pas réussi à contrôler les éventuels détournements au niveau même de l'école.**
- **Au Cambodge, la méthode fondée sur une formule de financement et la structure du programme budgétaire mise en place pour le versement des subventions scolaires (« fons du Programme d'action prioritaire 2.1 ») ont permis aux écoles de recevoir la quasi-totalité des fonds. Cependant, l'enquête de 2005 sur le suivi de l'éducation publique a montré que le resserrement des procédures de contrôle et de surveillance autour des subventions pouvait avoir déplacé la corruption vers d'autres lignes budgétaires, en particulier celle qui finance les déplacements professionnels, l'équipement et l'hébergement des fonctionnaires du ministère de l'Éducation.³³**

La documentation soulève une autre question, à savoir que les procédures comptables publiques (tenue des registres et pièces justificatives) peuvent masquer une mauvaise gestion financière ou des pratiques de corruption lorsque les comptes « sur papier » ne correspondent pas à la réalité de l'utilisation des fonds.³⁴

Questions à traiter dans de futures études par pays sur les décaissements des subventions scolaires

- Dans les pays qui ont mis en place des subventions scolaires :
- Comment sont versées les subventions ?
- Comment les écoles doivent-elles rendre des comptes sur les subventions ?
- Les approches anticipent-elles les changements de la mise en place d'un nouveau système financier ou de décaissement sur les autres systèmes ? De quelle manière ?
- Quel est le rôle de la gouvernance scolaire (comités scolaires ou associations de parents) dans l'approbation des dépenses et de la comptabilité, et de quelle manière cette surveillance financière au niveau de l'école est-elle ouverte ?
- L'évaluation des bonnes pratiques doit examiner non seulement les résultats dans le domaine visé par la lutte contre la corruption, mais s'assurer également qu'aucun transfert illicite n'a eu lieu.
- Des systèmes de collecte de données ont-ils été mis en place pour compléter la gestion financière/les pratiques comptables afin de corroborer les données sur papier ?

33 Groupe Banque Mondiale (2005). « Cambodia public expenditure tracking survey (PETS) in primary education ».

34 Hallak. J. & Poisson, M. (2007). « Ecoles corrompues, universités corrompues : que faire ? » IPE UNESCO.



2.2.2 Meilleurs systèmes : indépendance et externalité

Education en général

A l'initiative des gouvernements, avec une certaine pression des programmes des partenaires de développement en matière de gouvernance, les pays ont pris des mesures pour mettre en place et renforcer les organismes d'audit indépendants. La documentation fait allusion aux travaux entrepris par ces derniers, mais manque de détails sur son impact sur la lutte contre la corruption, au-delà des enquêtes sur les affaires qui ont donné lieu à des poursuites contre les fonctionnaires corrompus et à des renvois de ministres ou de fonctionnaires corrompus. Les questions les plus souvent soulevées font référence à l'indépendance financière de ces organismes d'audit, à leur manque de confiance dans les pouvoirs publics en ce qui concerne la prise de décisions administratives, à leur degré d'autorité pour enquêter sur les affaires et les contrats, et à leurs rapports hiérarchiques (en particulier avec les parlementaires élus et le pouvoir judiciaire).

Les dispositifs institutionnels nationaux chargés des audits publics couvrant plusieurs secteurs n'ont pas les capacités en ressources humaines ou financières (ou les deux) pour assurer une surveillance adéquate des institutions éducatives. Cette situation est aggravée par le fait que de nouvelles responsabilités sont déléguées aux institutions et aux départements administratifs sous-nationaux. Dans

la documentation analysée, il n'est pas fait mention d'initiatives de transfert des fonctions nationales d'audit et de surveillance aux systèmes décentralisés. De plus, au niveau des écoles, les parties prenantes se fient généralement à la surveillance exercée par la communauté.

Au delà des organismes d'audit, d'autres mécanismes peuvent être utilisés pour examiner minutieusement les finances publiques et augmenter la transparence et la responsabilité. Citon le cas par exemple du Public Accounts Committee (PAC) au Népal. LePAC est « l'un des comités spécialisés de la présente législature-assemblée constituante. Sa principale fonction est d'examiner les comptes publics et le rapport de l'Auditeur général pour lutter contre la mauvaise gestion et les détournements de fonds publics. Il est compétent pour exiger des départements concernés qu'ils expliquent les irrégularités financières, mais également pour obtenir l'apurement des arriérés qui peuvent avoir été mentionnés dans le rapport de l'Auditeur général. »³⁵ Suite à une enquête du

Dans beaucoup de pays en développement, les dispositifs institutionnels nationaux n'ont pas les capacités en ressources humaines ou financières pour assurer une surveillance adéquate des établissements d'enseignement, y compris les fonctions importantes de suivi. Dans la plupart des cas, les responsabilités en matière d'audit et de contrôle sont déléguées aux départements administratifs sous-nationaux.

35 Banque asiatique de développement (2009). « NEP : governance risk assessment report prepared for the Nepal Country Partnership Strategy (2010-2012) ».



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Comité des comptes publics du Parlement concernant le ministère de l'Éducation, diligentée avec l'appui des donateurs, le ministre accusé de corruption a donné sa démission début 2010. Cette démission est intervenue dans un contexte de sensibilisation accrue du public à la corruption et la manière dont celle-ci affecte la fourniture de services, grâce aux pressions conjointes de la société civile et des médias. La réussite de cette enquête a également été favorisée par le fait que les délibérations du PAC étaient publiques et largement couvertes par les médias.³⁶

Questions à traiter dans de futures études par pays sur la surveillance et le suivi généraux

- L'existence d'organes d'audit, ainsi que leur statut, leur rôle et leur niveau d'autorité doivent être commentés dans les études par pays. Les exemples d'investigations effectuées par ces organes dans le secteur de l'éducation doivent être analysés.
- Les résultats des audits aboutissent-ils à des sanctions, lorsque les auditeurs estiment qu'elles seraient appropriées ?
- Les parents jouent-ils un rôle dans le contrôle des comités d'éducation, notamment dans l'examen minutieux des comptes et le suivi des dépenses ?
- Comment les écarts sont-ils signalés ?

Subventions scolaires

Il a également été fait appel à des entités indépendantes pour évaluer le respect des règles et surveiller le décaissement des bourses d'étude et des subventions scolaires. La documentation fait référence à l'exemple de l'Unité centrale de suivi indépendant (Central Independent Monitoring Unit, CIMU), créée pour assurer le suivi des subventions scolaires et enquêter sur les réclamations en Indonésie.³⁷ La CIMU, qui a été créée suite sur la recommandation des partenaires de développement, examine de manière indépendante les subventions attribuées aux écoles et aux districts qui ont été mises en place dans le cadre d'une grande initiative de décentralisation. La CIMU a été conçue pour être dirigée par un consultant international considéré comme étant plus apte à résister aux pressions auxquelles cet organisme pouvait être sujet. Elle a dévoilé un certain nombre de cas de mauvaise gestion et de détournement de fonds, rendant public ce problème.

³⁶ Ibid.

³⁷ Baines, S. (2005), « Towards more transparent financial management : scholarships and grants programmes in Indonesia ». UNESCO IYPE.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Questions à traiter dans de futures études par pays sur le contrôle des subventions scolaires

- Existe-il des organismes indépendants ayant la responsabilité de la surveillance et des actions de lutte contre la corruption pour le secteur de l'éducation ? Comment sont-ils constitués et leur indépendance préservée ?
- Quel est le rôle des associations de parents d'élèves et des conseils de gestion scolaire ?

Examens, diplômes et accès à l'université

Même si l'enseignement supérieur n'est pas une cible spécifique des OMD, son développement et sa capacité à « produire » des diplômés sont essentiels pour le secteur de l'éducation en général, et pour la réalisation des OMD en particulier. Les universités et les autres organismes d'enseignement supérieurs tels que les établissements de formation des enseignants ont un rôle important à jouer à la fois dans l'accès à l'éducation et dans la qualité de l'enseignement. Sans enseignants dans les classes, les pays qui ont fait le choix de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ne peuvent pas tenir leur promesse de garantir l'accès à l'éducation pour tous. De même, les enseignants qui n'ont pas été correctement formés ne peuvent pas dispenser un enseignement de qualité. Les perspectives éducatives peuvent aussi jouer un rôle dans la prise de décision des familles concernant la prise en charge de l'éducation des filles et des garçons depuis l'école primaire et au-delà, et sont essentielles dans la transition du primaire au premier cycle du secondaire. Par conséquent, la présente étude a été étendue pour englober l'enseignement supérieur.

La corruption à l'entrée à l'université a été très bien décrite, par exemple dans les anciens pays communistes. Les risques de corruption sont particulièrement élevés lorsque les examens et les tests sont effectués en interne.

La documentation explique que la création d'entités externes pour gérer et superviser les admissions à l'université et les examens d'entrée, telles que le Comité national d'admission des étudiants nommé par le gouvernement de l'Azerbaïdjan³⁸ ou le Centre national d'évaluation et d'examen de Géorgie,³⁹ a réduit le nombre de cas de corruption dans les admissions à l'université.⁴⁰

38 Chapman, D. (2002). « Corruption and the education sector ». Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.

39 Meier, B. & Griffin, M., eds. (2005). « Un avenir dérobé : la corruption dans l'éducation : dix expériences vécues à travers le monde ». Transparency International.

40 Chapman, D. (2002). « Corruption and the education sector ». Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Questions à traiter dans de futures études par pays sur le risque de corruption dans l'enseignement supérieur

- Identifier l'existence, le statut et les attributions des commissions d'examen et d'étudiants, et préciser leur rôle.
- Quel est le rôle des associations d'étudiants et des comités de parents dans l'enseignement supérieur ?

Certification des enseignants

La documentation donne des exemples d'organismes indépendants chargés de gérer les examens et les nominations des enseignants, dans le cadre d'un ensemble de mesures prises pour lutter contre le favoritisme politique ou le népotisme dans le recrutement. Au Bangladesh, par exemple, la Non-Government Teacher's Registration and Certification Authority (NTRCA) a depuis 2005 pour mission d'organiser les examens d'inscription pour la sélection d'enseignants compétents pour les lycées et collèges non publics, les *madrasahs*, les écoles techniques et les établissements de formation professionnelle dans le but de s'assurer que les comités de gestion des écoles et les organes d'administration des universités ne recrutent pas des enseignants qui n'aient pas les compétences requises.

En parallèle, le domaine à hauts risques du recrutement des enseignants du primaire au Bangladesh a été affectée par la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre la corruption comme la diminution de l'importance de la note de l'examen oral (plus sujette à des pratiques de corruption) par rapport à celle de l'examen du processus de recrutement.⁴¹

Questions à traiter dans de futures études par pays sur la certification des enseignants

- Dans les étapes critiques du recrutement et des promotions, existe-t-il des possibilités de surveillance externe de la procédure ?

Niveau de l'école

Certains documents montrent que la décentralisation de la gestion des écoles vers les parents et les communautés a permis de réduire la corruption. Au Salvador, par exemple, un projet pilote a établi qu'un contrôle parental rapproché des écoles avait eu un impact sur la détection et la prévention des comportements de corruption.⁴² Cependant, il existe une série de facteurs à prendre

41 Bangladesh Ministry of Primary and Mass Education : Governance Report 2008

42 PNUD (2008). « Corruption in the education sector ». international experiences with civil society involvement ». Note d'orientation du PNUD Vietnam.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



en compte lorsque la gestion des écoles est entièrement transférée aux parents, notamment la volonté, la disponibilité et la capacité de la communauté à entreprendre une telle tâche.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur la gestion des écoles

- Comment les parents participent-ils à la surveillance des écoles et ont-ils la possibilité d'agir contre les pratiques de corruption ?
- Quel est le rôle des différentes associations de parents d'élèves sur ces questions ?

2.2.3 De meilleurs outils informatique pour l'administration

La documentation explique comment les logiciels et l'utilisation de l'informatique peuvent aider à lutter contre la corruption, en particulier dans les domaines de l'enregistrement et de la rémunération des enseignants, des dossiers des élèves, des examens et de l'accès à l'université.

Affectation et rémunération des enseignants

La documentation donne un exemple de la manière dont les systèmes d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) et les systèmes d'information pour la gestion des enseignants (TMIS), lorsqu'ils sont fiables, renforcent la lutte contre la corruption. L'amélioration des systèmes d'information peut réduire les possibilités de corruption dans la rémunération et l'affectation des enseignants. Citons par exemple les systèmes d'information de la Colombie⁴³ et les outils de gestion de la paie en Zambie.⁴⁴ Le nettoyage de la masse salariale grâce à une vérification physique aléatoire dans les écoles a également été utilisé en Ouganda.⁴⁵ Bien qu'en Ouganda le nombre d'enseignants fantômes ait été réduit, la documentation ne peut pas attribuer cette évolution au seul nettoyage de la masse salariale et au recensement des enseignants. La participation des parents ou des conseils qui peuvent détecter les enseignants fantômes y a également contribué.

Un autre exemple concernant la Gambie montre comment un système TMIS détaillé qui enregistre une série d'aptitudes et de compétences des enseignants peut fournir des informations pour gérer les affectations des enseignants dans les écoles en fonction de leurs besoins et donner des éléments pour contester les décisions fondées sur la recherche de rente, le favoritisme ou le népotisme.⁴⁶

Malheureusement, il n'existe pas d'évaluations de l'impact de ces initiatives prometteuses et les documents qui s'y réfèrent contiennent peu d'informations. Par conséquent, le présent rapport ne peut pas s'appuyer sur ces exemples

43 Hallak, J. & Poisson, M. (2007). « Ecoles corrompues, universités corrompues : que faire ? » IIPE UNESCO.

44 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2006). « Corruption and the education sector ». U4 Numéro 4

45 Lewis, M. & Pettersson, J. (2009). « Governance in education : raising performance ». Banque mondiale.

46 Chapman, D. (2002). « Corruption and the education sector ». Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Enseignement supérieur

L'informatique a été utilisée pour lutter contre les risques de corruption reconnus dans l'enseignement supérieur. Par exemple :

- **Un logiciel pour lutter contre le plagiat a été développé et est largement utilisé dans les institutions universitaires dans de nombreux pays développés.⁴⁷**
- **Avec l'utilisation de l'informatique, les processus d'admission peuvent être automatisés. Cela limite les possibilités de manipulations manuelles,⁴⁸ en particulier lorsque les pouvoirs publics paient les frais de scolarité directement aux universités pour certains des élèves qu'ils parrainent.**

Questions à traiter dans de futures études par pays sur les affectations et la rémunération des enseignants

- Les systèmes SIGE ou TMIS sont-ils utilisés ? Permettent-ils aux enseignants et/ou à des tiers d'effectuer des vérifications ?
- Des systèmes informatiques ont-ils été mis en place pour valider les processus administratifs et financiers présentant des risques ?

2.3 Transparence et responsabilisation

Les initiatives documentées portant sur la transparence et la responsabilisation dans le secteur de l'éducation comprennent des campagnes de plaidoyer, des actions de sensibilisation et d'éducation à la lutte contre la corruption, l'utilisation des médias dans la diffusion des informations, des ESDP, la prestation de services et autres enquêtes, la surveillance communautaire, le suivi des enfants, des approches innovantes pour réduire l'absentéisme des enseignants et des procédures plus ouvertes.

Les principaux secteurs de l'éducation auxquels sont appliquées ces approches sont le financement de l'éducation, les bourses scolaires, la gestion des écoles, le comportement du personnel scolaire et l'approvisionnement.

La surveillance locale peut être facilitée par des outils locaux et appropriés, tels que l'affichage des informations financières sur les panneaux des écoles.

47 Eckstein, M. (2003). « Combating academic fraud : towards a culture of integrity ». UNESCO IYPE.

48 UNESCO IYPE (2006). Atelier de formation avancée intitulé « Resource leakage and corruption in the education sector in Kenya : capacity-building for KESSP investment programme managers ».

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Encadré 5. Suivi participatif de la lutte contre la corruption (SPLC) en Arménie

La mise en œuvre du projet de suivi participatif de la lutte contre la corruption (SPLC) en Arménie visait à évaluer l'impact des initiatives et mesures contre la corruption dans le secteur de l'éducation grâce à une surveillance communautaire.

Le projet consistait en un système de suivi à trois niveaux conçu pour suivre et évaluer les problèmes systémiques, les risques de corruption et les manifestations de la corruption à travers quatre aspects imbriqués et complémentaires : qualité de l'accès aux services, finances et transactions monétaires fantômes, droits et légalité, ainsi qu'administration et fonctions.

Bien que les principes de surveillance communautaire soient bien connus, le projet avait d'abord besoin d'élaborer des outils spécifiques pour assurer un contrôle de qualité, tels que des directives sur les responsabilités des membres du groupe communautaire, des normes d'éthiques, des règles de base et des instruments pour effectuer des observations, des entretiens avec des experts, des groupes de discussion et des entretiens approfondis. Les groupes communautaires impliqués dans le suivi ont ainsi reçu les outils et les connaissances nécessaires pour entreprendre ce travail, même si certains d'entre eux n'avaient aucune expérience antérieure pertinente.

Le suivi s'est déroulé d'avril à octobre 2007 à Yerevan, la capitale, et dans 10 autres villes dans différentes régions du pays. Il a porté sur un total de 44 établissements scolaires.

Les résultats du projet décrivent la situation de référence dans le secteur de l'éducation, en particulier les risques et manifestations de la corruption dans différents aspects et niveaux du système éducatif (primaire, secondaire, etc.) Sur cette base, des recommandations de changements systémiques ont été élaborées et communiquées aux autorités publiques responsables et au Bureau du premier ministre. En fin de compte, la plupart des recommandations du projet ont été acceptées et intégrées dans la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption.

2.3.1 Plaidoyer et sensibilisation

La documentation mentionne quelques campagnes de sensibilisation indépendantes sur la « lutte contre la corruption dans l'éducation » (Mali, Pérou). Le lancement d'une campagne, qui est habituellement une mesure d'accompagnement d'autres approches de lutte contre la corruption, peut augmenter l'adhésion et mobiliser « les yeux et les oreilles » du public pour des initiatives contre la corruption.

Des enseignements peuvent être tirés de la campagne de sensibilisation de 2006 au Pérou, dont l'objectif était de faire de la lutte contre la corruption un élément essentiel de la réforme éducative.⁴⁹ La campagne, financée conjointement par Proética, la section de Transparency International au

49 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008). « Corruption-free education : lessons from a state and civil society joint initiative in Peru ».



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Pérou, et le bureau de l'ombudsman (*Defensoría del Pueblo*), visait à faire connaître les domaines sujets à la corruption dans le secteur de l'éducation en analysant les plaintes pour corruption au niveau régional. Elle a conduit à une augmentation du nombre de plaintes et une sensibilisation accrue des enseignants, des parents, des enfants et des communautés locales exposés aux problèmes de corruption dans le secteur. Cela s'est traduit par i) le signalement de certains cas aux autorités compétentes qui s'en sont saisis, ii) l'engagement des pouvoirs publics à mettre en place une commission chargée d'élaborer une politique de probité pour le secteur de l'éducation, ainsi que divers forums de lutte contre la corruption regroupant diverses parties prenantes et iii) l'examen des règlements relatifs aux enquêtes visant les enseignants impliqués dans des actes de corruption.

Les facteurs ayant contribué à la réussite de la campagne ont été les suivants : i) l'environnement politique favorable (notamment la nouvelle législation sur l'éducation adoptée deux ans avant la campagne et la décentralisation en cours), ii) la possibilité d'agir offerte par la mise en œuvre de cette modification de la législation, iii) la disponibilité du public déjà engagé dans des discussions sur l'éducation et iv) un partenariat solide entre la société civile et une institution publique. La principale limitation de cette campagne était le manque de liens directs avec les processus de changement dans le secteur de l'éducation, ce qui a empêché l'aboutissement des tentatives visant à traduire la réussite de la campagne en actions de transformation.

Au Mali, la campagne de sensibilisation « Eradiquer la corruption dans l'éducation » a été menée par l'Association des journalistes contre la corruption, avec l'appui de l'USAID (2002-2004). Ils ont travaillé avec les parties prenantes nationales et scolaires, allant des représentants du ministère de l'Éducation aux associations parents-enseignants (APE) en passant par les syndicats d'enseignants, pour faire connaître les effets drastiques de la corruption sur le système éducatif. La campagne a abouti à la mise en place d'un système d'évaluation des élèves plus transparent, comprenant des examens, et à moins d'opacité dans le processus et les critères d'attribution des bourses.⁵⁰

Il est toujours difficile de mesurer l'impact des campagnes de plaidoyer et de sensibilisation, et les organisations qui en sont à l'origine ont tendance à présenter leurs résultats de manière positive afin d'obtenir un soutien supplémentaire. En outre, le contexte et l'environnement propice ne doivent pas être sous-estimés lorsqu'il s'agit de déterminer la contribution des campagnes à des résultats tangibles et aux changements.

Etant donné que le plaidoyer et la sensibilisation sont des aspects importants du volet de la prévention de la CNUCC, les partenaires donateurs, notamment la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, précédemment GTZ : Coopération technique allemande) et le PNUD, préconisent des actions d'éducation des jeunes sur la corruption.

50 USAID (2004). « Fighting corruption in Mali's education system ». Article en ligne : http://africastories.usaid.gov/search_details.cfm?storyID=277&countryID=14§orID=0&yearID=4.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Questions à traiter dans de futures études par pays sur le plaidoyer et la sensibilisation

Éléments à considérer :

- Environnement favorable et défavorable de la campagne (politique, social, économique, contexte culturel)
- Modalités, forces et faiblesses des partenariats
- Liens entre les produits de la campagne et les actions de transformation

2.3.2 Education à la lutte contre la corruption

La plupart des activités de sensibilisation et d'éducation à la lutte contre la corruption abordées dans la documentation traitent ce sujet de manière générale plutôt qu'en s'intéressant à des secteurs spécifiques. Cependant, un grand nombre des activités de sensibilisation à la lutte contre la corruption sont mises en œuvre dans le secteur de l'éducation, que ce soit via des modules spécifiques ou intégrées dans des sujets tels que la morale ou l'éducation civique. Il en résulte que la corruption dans le secteur de l'éducation est un point d'entrée particulièrement utile pour discuter de la corruption en général. Il peut permettre aux élèves de réfléchir sur les cas de corruption dans leur environnement, et il offre une occasion unique de discuter des pratiques de corruption dans le secteur de l'éducation et la manière dont elles affectent les droits des élèves en matière d'éducation.

Le partenariat entre la GIZ et la commission de lutte contre la corruption en Sierra Leone est un exemple récent d'une telle approche.⁵¹ De 2005 à 2008, la GIZ a travaillé avec la commission pour réduire les impacts politiques et socio-économiques négatifs de la corruption, qui ont été cités comme l'un des facteurs de la guerre civile et du conflit de ces dernières années. Le projet combinait des activités de sensibilisation par le biais de programmes radiophoniques et télévisés, et du matériel éducatif destinés aux jeunes avec des outils de soutien pour les enseignants (bandes dessinées, affiches, etc.). Six « clubs d'intégrité » pilotes ont également été créés dans les établissements secondaires, avec des élèves jouant un rôle actif dans la sensibilisation à la lutte contre la corruption parmi leurs camarades et plus largement la communauté éducative.⁵²

Les résultats de ces interventions ne sont pas analysés en détail dans la documentation. Bien que l'argumentation selon laquelle l'éducation à la lutte contre la corruption permet d'améliorer l'auto-discipline et la conscience des droits et devoirs des citoyens,⁵³ y compris chez les enfants et les jeunes, soit valable, les études manquent d'éléments démontrant que des initiatives spécifiques ont abouti à un changement de comportement et d'attitude ou entraîné une réduction de la corruption dans l'éducation.

51 Projet GTZ CNUCC (2008). « Confronting corruption in education : supporting the Anti-corruption commission in Sierra Leone ».

52 Voir <https://www.gtz.de/en/weltweit/afrika/senegal/15258.htm>.

53 Voir les travaux de la Commission indépendante de lutte contre la corruption (ICAC) de Hong Kong dans ce domaine.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Dans une approche fondée sur les droits de l'homme, l'éducation à la lutte contre la corruption constitue une bonne base pour que les détenteurs de droits puissent revendiquer leurs droits à l'éducation et exiger des pouvoirs publics et des autres acteurs de l'éducation plus de responsabilisation et de transparence. Lorsque l'éducation à la lutte contre la corruption est présentée comme une « éducation morale », mettant l'accent sur l'individu et son propre comportement, ces interventions peuvent ne pas être aussi pertinentes ou efficaces, en particulier dans des contextes où la corruption est endémique et intégrée dans les structures du pouvoir.

Ces initiatives d'éducation à la lutte contre la corruption peuvent être intégrées dans le programme scolaire national ou gérées comme des ajouts extra-scolaires ; cette dernière option, cependant, présente plus de risques en termes de durabilité.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur l'éducation à la lutte contre la corruption

- Lorsque des campagnes de sensibilisation et des initiatives d'éducation à la lutte contre la corruption complètent les interventions contre la corruption dans le secteur de l'éducation, elles doivent être analysées pour que leur valeur puisse être déterminée, ce qui permet de tirer les enseignements qui guideront leur utilisation.

2.3.3 Approvisionnement ouvert et transparent

La documentation décrit certaines des principales étapes d'une procédure d'approvisionnement ouverte et transparente. Citons notamment une étude de cas bien documentée, à savoir l'achat de manuels scolaires en Argentine.⁵⁴ Un ensemble de stratégies combinées et simultanées a été utilisé pour traiter les allégations de corruption dans le processus d'appel d'offres pour la fourniture de manuels scolaires : i) la transparence dans le processus de sélection des membres du Comité consultatif national, avec la publication des profils d'experts et une ligne de communication ouverte afin que les éditeurs puissent envoyer des commentaires sur les experts proposés et identifier les éventuels conflits d'intérêts, ii) une discussion ouverte sur les critères d'achat et les documents d'appel d'offres avec les éditeurs, et iii) un pacte d'intégrité entre les éditeurs et le ministère de l'Éducation concernant le processus d'approvisionnement qui a été formalisé par une déclaration signée par toutes les parties prenantes. Chaque stratégie a produit des résultats spécifiques : i) l'exclusion des experts ne répondant pas aux critères définis du Comité consultatif national, ii) les critères d'achat affinés pour prendre en compte les commentaires des éditeurs et iii) la signature du pacte d'intégrité par 48 éditeurs.

Certains observateurs ont souligné le manque de sanctions dans le pacte d'intégrité, mais d'autres ont insisté sur l'effet positif des nouvelles procédures sur le processus et la qualité des produits achetés. Cependant, même avec ces changements importants, l'approvisionnement en manuels scolaires reste une activité très coûteuse et à hauts risques en termes de corruption.

54 Meier, B. & Griffin, M., eds. (2005). « Un avenir dérobé : la corruption dans l'éducation : dix expériences vécues à travers le monde ». Transparency International.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Questions à traiter dans de futures études par pays sur l'approvisionnement

- Quelles mesures ont été adoptées pour mettre en place de meilleurs systèmes d'approvisionnement ?
- Que fait-on pour limiter les risques, en particulier ceux qui ont liés à l'approvisionnement en manuels scolaires ?

2.3.4 Suivi participatif et responsabilisation sociale

La documentation présente une série d'initiatives de suivi participatif et de responsabilisation sociale, avec divers degrés et modalités de participation. Les objectifs déclarés de ces méthodes peuvent chercher explicitement à lutter contre la corruption, mais le plus souvent elles sont considérées comme faisant partie des programmes plus larges de bonne gouvernance visant à améliorer le suivi et la responsabilisation de la part des parties prenantes communautaires qui sont correctement organisées et soutenues pour remplir ce rôle.

Rôle des comités de gestion des écoles

Dans le cadre des processus de décentralisation, la décentralisation des fonds entre l'administration centrale et les établissements scolaires a augmenté au cours de ces 20 dernières années, en particulier dans les pays en développement. Cela a conduit à la création de comités de gestion scolaire (CGS), également connus sous le nom de commissions scolaires ou conseils d'administration dans les établissements secondaires, responsables du suivi de la planification scolaire, de la budgétisation et des finances de l'école. La composition des CGS est généralement régie par la loi ou par des décrets ; parmi les 6 à 10 membres figurent le chef d'établissement (principal), un président du CGS et un trésorier. Les membres peuvent comprendre des représentants d'organismes communautaires, de groupes religieux, d'autorités locales de l'éducation et des conseils ou assemblées locaux. Dans la plupart des cas, les CGS comprennent au moins une femme. Bien que la participation des élèves ne soit pas encore très répandue, elle est devenue une tendance dans certains pays.

L'impact de la participation des CGS au suivi scolaire varie selon les pays et les régions. Alors que dans certains pays, la documentation signale une augmentation du suivi et une meilleure utilisation des fonds scolaires, dans d'autres les présidents des CGS et les chefs d'établissement semblent dominer les comités et permettent rarement aux autres membres de surveiller les finances ou d'exprimer leurs inquiétudes.⁵⁵ Ce problème se pose probablement plus souvent dans les CGS où les seuls membres instruits sont le directeur et le président, et où les membres ont une compréhension limitée de la comptabilité et des finances.⁵⁶

55 Lugaz, C. & De Grauwe, A. (2010). « Schooling and decentralisation, patterns and policy implications in Francophone West Africa ». IPE UNESCO.

56 Antonowicz, L., Lesné, F., Stassen S. & Wood, J. (2010). « Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire » dans la série Africa Education Watch. Transparency International.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La documentation donne une série d'exemples de l'amélioration de la transparence résultant de la participation des parents dans les CGS. Par exemple, au Bangladesh, la reformulation du rôle et de la composition des CGS (participation croissante des parents et des femmes en particulier) s'est traduite par une réduction de la proportion d'élèves auxquels on a demandé de payer des pots-de-vin pour bénéficier d'un régime d'allocations publiques destiné à soutenir les enfants pauvres, un système auquel les élèves avaient droit.⁵⁷ En Indonésie, l'implication des parents dans la gestion scolaire a également limité les occasions de corruption autour des bourses scolaires.⁵⁸

Encadré 6. Les femmes et la corruption

La participation des femmes à la vie publique et politique comme un moyen de lutter contre la corruption a été débattue durant la dernière décennie, sans que l'on arrive à des conclusions claires. Il semblerait cependant que les femmes soient moins corrompibles.^{59,60} Il n'existe pas de données probantes concernant le secteur de l'éducation en particulier, mais la participation des femmes est décrite dans certains documents comme un outil potentiel de lutte contre la corruption dans ce secteur.⁶¹

Il serait intéressant d'étudier la question de savoir s'il existe des corrélations liées au genre dans le degré de corruption au niveau des écoles. Par exemple, la corruption est-elle moins courante lorsque les chefs d'établissement et/ou les présidents des CGS sont des femmes ? Et si oui, pourquoi ?

Questions à traiter dans de futures études par pays sur le suivi participatif et la responsabilisation sociale

- Quelle est la composition des CGS dans l'enseignement primaire et secondaire ?
- Comment sont évalués et traités leurs besoins en renforcement des capacités ?
- Quel rôle jouent-ils dans la surveillance des finances ?
- Existe-t-il des exemples de CGS qui ont rendu publics des manquements dans la gestion scolaire ?

Suivi budgétaire et surveillance

L'un des traits distinctifs des interventions de suivi budgétaire est la participation des OSC ; le suivi budgétaire a été encouragé par plusieurs de ces groupes, notamment le Fonds du Commonwealth pour l'éducation (CEF).⁶² Toutefois, leur capacité à participer de manière efficace n'est pas toujours

57 Banque mondiale (2006). Program document for a proposed Second Programmatic Education Sector Development Support Credit to the People's Republic of Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.

58 Chapman, D. (2002). « Corruption and the education sector ». Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.

59 Azfar, O., Knack, S., Lee, Y. & Swamy, A (1999). « Gender and corruption ». Document de travail 232, Centre IRIS.

60 Vous pouvez consulter un document traitant de ce sujet et donnant des références à l'adresse www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm

61 Chene, M. (2009). « Gender, corruption and education ». U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre et Transparency International.

62 Pour voir des exemples, consultez : www.commonwealtheducationfund.org/budget.html.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



garantie. La documentation montre à quel point il est important que les ONG et les OSC créent un environnement propice au suivi budgétaire pour obtenir reconnaissance et soutien au moment d'entreprendre ce type de travail.⁶³

Un bon exemple est fourni par un projet du CEF financé par le DIFD entre 2002 et 2008, et géré conjointement par ActionAid, Oxfam et Save the Children. Ce projet visait à renforcer la participation des communautés locales au suivi des budgets et des dépenses dans l'éducation aux niveaux local et national. Il a été mené dans les pays suivants : Bangladesh, Cameroun, Gambie, Ghana, Inde, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigéria, Pakistan, Sierra Leone, Sri Lanka, Pakistan, Ouganda, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. Grâce à divers partenariats avec des ONG et des OSC aux niveaux national et local, le CEF a piloté une série d'outils et d'approches, puis en a tiré de nombreux enseignements. Les outils et les manuels ont été adaptés pour permettre une véritable participation des parents, et des procédures ont été élaborées pour des vérificateurs indépendants (telles que le travail en groupe pour éviter le versement de pots-de-vin).⁶⁴ La documentation a indiqué que l'impact sur la bonne gouvernance avait été positif, que la qualité de l'éducation avait été améliorée et que certains fonds détournés avaient pu être recouverts.⁶⁵ Toutefois, l'impact à long terme de ces initiatives serait limité en raison de l'absence de suivi des cas de corruption rendus publics.

Fiches d'évaluation

La documentation montre que des fiches d'évaluation ou de notation communautaires sont utilisées dans un certain nombre de pays, notamment l'Arménie,⁶⁶ le Ghana⁶⁷, la Tanzanie⁶⁸, la Sierra Leone⁶⁹, l'Ukraine et le Bangladesh (en ce qui concerne la distribution des manuels scolaires).⁷⁰ Les fiches de notation sont considérées comme un moyen souple et utile de sensibiliser les communautés locales sur les problèmes de prestation de services, et peut-être d'identifier la mauvaise gestion et la corruption. Elles sont utilisées par les OSC en collaboration avec les communautés pour connaître le point de vue des usagers/bénéficiaires.

La fiche d'évaluation communautaire est un outil utilisé pour structurer la manière dont la responsabilité du « suivi » est déléguée aux bénéficiaires et peut être effectuée sur une plus longue période. Toutefois, certains documents mettent en garde en expliquant qu'il est nécessaire qu'au préalable les bénéficiaires se sentent suffisamment concernés pour fournir le travail demandé et ne soient pas contraints par la peur des représailles si leurs fiches d'évaluation dénoncent des pratiques

-
- 63 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009). « Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring ». U4 Brief 7.
- 64 Anyuru, M. (2006). 'Experiences of the Apac Anti-Corruption Coalition (TAACC), CCF Acenlworo Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network (UGAADEN) ». Best practices in budget and anti-corruption work, Fonds du Commonwealth pour l'éducation Ouganda.
- 65 Hart, J. (2008). « Education budget work : civil society action against corruption ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation, présentation lors de la 13ème Conférence internationale contre la corruption, Athènes, Grèce.
- 66 Banque mondiale (2005). « Social accountability and participatory monitoring approaches in Armenia : experiences and opportunities ».
- 67 Robinson, L. (2004). « Community scorecards ». Module 1 : facilitating the community scorecard ». Northern Ghana Network for Development.
- 68 Twaweza (2008). Eléments du programme. Tanzanie.
- 69 National Accountability Group (2006). « Participatory service delivery assessment of the activities of local councils in the mental health and sanitation, agriculture and educational sectors in Sierra Leone », fiche de notation par les citoyens sur les 19 conseils locaux.
- 70 Ochse, K. (2004). « Corruption in the education sector ». a practical guide ». GTZ.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

illicites et une mauvaise gestion.⁷¹ Par conséquent, les dispositions prises pour analyser les fiches d'évaluation et prendre les mesures adéquates sont essentielles pour leur efficacité. Une grande partie des expériences s'appuient sur des projets pilotes dans lesquels des organismes externes jouent ce rôle, plutôt que des institutions.

Encadré 7. Suivi de l'intégrité du système d'enseignement supérieur roumain⁷²

En Roumanie, en réaction au niveau élevé de corruption dans l'enseignement supérieur, une coalition d'ONG, appelée Coalition pour des universités sans corruption, a lancé une initiative visant à définir et appliquer une série de principes qui devraient régir le secteur.

L'intégrité universitaire a été définie et évaluée selon les quatre grandes catégories suivantes et leurs indicateurs, pour un total possible de 100 points :

- **Transparence administrative et probité** : publication/accès du public aux documents tels que les pièces comptables et de passation des marchés, les déclarations de revenus et d'intérêt, les documents attestant que chaque membre du personnel n'a pas fait partie de la police politique communiste (30 points)
- **Équité universitaire** : plagiat, résultats en matière de recherche et d'enseignement, efficacité des mécanismes de réclamation (20 points)
- **Qualité de la gouvernance** : népotisme, participation des élèves à la prise de décisions, promotions et politique de récompenses (35 points)
- **Gestion financière** : dépenses discrétionnaires, processus d'approvisionnement (15 points)

L'évaluation des universités a été réalisée par cinq équipes d'évaluateurs externes, chacune composée d'un universitaire et d'un étudiant, à l'aide d'un outil standard, à savoir un questionnaire élaboré pour le projet. La coalition a accordé une attention particulière à l'indépendance et à l'objectivité des évaluateurs, en s'assurant principalement qu'ils n'avaient pas de liens avec les institutions qu'ils évaluaient.

L'initiative s'est déroulée en plusieurs phases. La première phase pilote (octobre 2007 à mai 2008) a été conçue pour définir et tester la méthodologie de suivi dans un certain nombre d'institutions. L'effort initial a été suivi d'un projet national plus large durant les années universitaires 2008-2009 et 2009-2010, qui comprenait le suivi et l'évaluation de 42 universités publiques en Roumanie.

L'initiative est perçue comme ayant eu un impact décisif dans l'établissement de normes d'intégrité pour l'enseignement supérieur en Roumanie, qui par la suite ont pour la plupart été prises en compte dans les politiques des organismes publics chargés de la réforme de l'éducation dans le pays.

71 Banerjee, A. & Duflo, E. (2006). « Addressing absence » *Journal of Economic Perspectives*, 20(1) : 117-132.

72 Voir également l'article complet rédigé par l'auteur de la méthodologie : Alina Mungiu-Pippidi (Hertie School of Governance), « Civil society and control of corruption : assessing governance of Romanian Public Universities », dans *l'International Journal of Educational Development*, mars 2011 ; Consultable en ligne à l'adresse http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1790062.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Questions à traiter dans de futures études par pays sur le suivi et la surveillance budgétaires

- Existe t-il des exemples d'initiatives de suivi qui comprenaient également des stratégies visant à assurer le suivi des dossiers et l'application de la législation ?
- Existe t-il des initiatives de surveillance locale des services et/ou des finances ?

UN Photo/Bikem Ekberzade



Suivi des enfants

Bien que de nombreuses ONG aient participé à la surveillance communautaire participative des finances des établissements scolaires et au suivi du budget de l'éducation, peu d'entre elles ont cherché à faire participer les enfants à ces processus. La participation des enfants à la gestion de l'école a été encouragée en tant que contribution à la bonne gouvernance. Une étude de cas bien documentée en Ouganda^{73,74} montre le rôle que les élèves peuvent jouer dans le suivi des subventions scolaires et pour contribuer à la gestion des écoles. Le suivi des enfants était perçu comme positif pour signaler les absences des enseignants et les comportements inappropriés. Des cas identifiés de chefs d'établissement corrompus et de membres du personnel scolaire ayant mis des filles enceintes ont été signalés aux autorités.

73 Anyuru, M. (2006). 'Experiences of the Apac Anti-Corruption Coalition (TAACC), CCF Acenlworo Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network (UGAADEN) ». Best practices in budget and anti-corruption work, Fonds du Commonwealth pour l'éducation Ouganda.

74 Hart, J. (2008). « Education budget work : civil society action against corruption ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation, présentation lors de la 13ème Conférence internationale contre la corruption, Athènes, Grèce.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Pour que de telles interventions aboutissent, elles doivent être précédées d'une forte volonté politique au niveau local et de la disponibilité des communautés à écouter ce que les enfants ont à dire. Les principales difficultés concernent l'application des lois et le suivi des cas par les autorités (qu'elles soient éducatives ou judiciaires), mais également la manipulation possible des enfants et leur exposition à des situations potentiellement dangereuses lorsque des abus sont signalés.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur la participation des enfants au suivi

- Existe-t-il des tentatives de donner aux enfants des moyens d'action, et de permettre que leurs opinions et leurs connaissances puissent être mobilisées contre la corruption ?

2.3.5 Informations et utilisation des médias et de l'informatique

La documentation souligne l'importance de collaborer avec les médias dans la lutte contre la corruption. La plupart des projets entrepris lors de la dernière décennie comportaient un volet média avec des partenariats stratégiques pour la diffusion des informations, la formation au journalisme d'investigation et au reportage, etc. Le cas de l'Ouganda est analysé en détail, concernant le rôle joué par la diffusion d'informations dans les ESDP et la réduction des détournements autour des subventions scolaires.⁷⁵ La presse nationale et locale a publié des informations sur le montant des subventions qui devaient être versées aux écoles, et cela expliquerait la réduction des pertes (imputables à la corruption et la mauvaise gestion).

Alors que certains estiment que la diffusion des informations au public ougandais a été fortement corrélée avec la réduction des détournements des fonds scolaires,⁷⁶ d'autres sont d'avis que, malgré le rôle clé joué par l'accès du public aux informations, les résultats positifs en termes de réduction de la corruption n'auraient pas été atteints si d'autres facteurs n'avaient pas été déterminants au moment de l'intervention des médias. Parmi ces facteurs figuraient la restructuration des subventions et la mise en place de l'éducation primaire universelle,⁷⁷ ainsi que d'autres activités de renforcement des capacités associées.

Avec l'émergence de nouveaux médias et d'Internet, les possibilités de diffusion des informations et d'examen minutieux des dépenses publiques par le public ont augmenté. Des exemples de systèmes d'approvisionnement accessibles au public pour qu'il puisse les examiner sont cités dans la documentation, mais l'impact de ces pratiques n'a pas encore été décrit en détail.⁷⁸

75 Hubbard, P. (2007). « Putting the power of transparency in context : information's role in reducing corruption in Uganda's education sector ». Center for Global Development Working Paper Number 136.

76 Reinikka, R. & Svensson, J. (2004). « The power of information : evidence from a newspaper campaign to reduce capture ». Policy Research Working Paper No. 3239, Banque mondiale.

77 Hubbard, P. (2007). « Putting the power of transparency in context : information's role in reducing corruption in Uganda's education sector ». Center for Global Development Working Paper Number 136.

78 Hallak, J. & Poisson, M. (2007). « Ecoles corrompues, universités corrompues : que faire ? » IPE UNESCO.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Il est important que la couverture médiatique ne soit pas limitée à la dénonciation de la corruption. Des relations durables avec les médias sont nécessaires pour assurer un flux constant d'informations sur les problèmes de corruption qui permettent au public d'avoir des connaissances plus précises, réduisent la tolérance du public aux pratiques de corruption dans le secteur de l'éducation et entraînent une prise de mesures ou des changements de comportement.

Questions à traiter dans de futures études par pays sur le rôle des médias

- Evaluation de la liberté et de l'exhaustivité avec laquelle les médias traitent de la corruption et agissent pour mieux informer le public sur la corruption dans l'éducation.

2.3.6 Initiatives visant à réduire l'absentéisme des enseignants

L'absentéisme des enseignants est considéré comme l'un des principaux sujets de préoccupation concernant l'éducation dans de nombreux pays. Lorsque les enseignants sont absents sans un motif légitime, ils détournent les ressources publiques pour leurs propres besoins au détriment de l'éducation de leurs élèves.

Au-delà des interventions de suivi participatif concentrées généralement sur le suivi de la présence des enseignants dans les écoles, les OSC ont piloté une série d'initiatives destinées à limiter l'absentéisme. Les initiatives soulignent le rôle des incitations directes pour les enseignants. Deux observateurs Banerjee et Duflo,⁷⁹ ont étudié plus à fond le rôle des incitations en comparant les approches et ont conclu que les résultats en matière d'amélioration de l'assiduité sont obtenus grâce à des systèmes mis en œuvre de manière mécanique et systématique plutôt que des systèmes impliquant des chefs d'établissement qui peuvent, pour diverses raisons, manipuler les registres de présence des enseignants. Leurs conclusions sont fondées sur deux initiatives. Dans la première, les enseignants devaient prendre une photo d'eux-mêmes devant la salle de classe au début de chaque jour de la semaine avec un appareil photo numérique comportant des fonctions de date et d'heure. Des contrôles réguliers ont permis de déterminer si les enseignants s'étaient absentés et les absences inexplicables ont entraîné des pertes de salaire pour les jours non travaillés. Dans la deuxième initiative, les chefs d'établissement étaient chargés de contrôler la présence des enseignants et d'offrir un vélo à ceux qui étaient les plus assidus.

Le suivi des deux expériences a été effectué dans des écoles de référence. La première initiative a montré une différence positive dans l'assiduité des enseignants entre les écoles utilisant des appareils photo et les autres. La deuxième initiative n'a pas montré de différences significatives, ce que les auteurs expliquent en affirmant que « lorsque le jugement humain intervient dans un système où les règles sont souvent contournées, les incitations peuvent facilement être perverties ».

79 Banerjee, A. & Duflo, E. (2006). « Addressing absence » *Journal of Economic Perspectives*, 20(1) : 117–132.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Questions à traiter dans de futures études par pays sur l'absentéisme des enseignants

- Que font les pays pour améliorer l'assiduité des enseignants et réduire l'absentéisme ?
- Quelles sont les démonstrations tangibles au niveau des écoles ?

2.3.7 Enquêtes

Les types d'enquêtes utilisés dans la lutte contre la corruption comprennent les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP), les enquêtes quantitatives sur la prestation de services et d'autres types d'enquêtes de diagnostic ou d'audits sociaux.⁸⁰ Bien que ces enquêtes ne soient pas des interventions de lutte contre la corruption en soi, leurs résultats peuvent être utilisés pour évaluer l'impact potentiel d'interventions spécifiques (par exemple, un changement dans le décaissement des fonds, ou une procédure pour décaisser les fonds), sensibiliser et diffuser des données quantitatives sur la corruption dans un secteur donné et un pays donné.⁸¹ Elles fournissent également un point de départ commun pour l'analyse des risques et des points d'actions potentielles.



UN Photo/Alfredo Srur

80 Ochse, K. (2004). « Corruption in the education sector ». a practical guide ». GTZ.

81 Reinikka, R. & Smith, N. (2004). « Public expenditure tracking surveys in education ». IPE UNESCO.

2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Nous n'avons pas trouvé de données comparatives rigoureuses sur l'impact des ESDP. L'une des raisons est que certaines de ces enquêtes sont trop récentes pour avoir été évaluées. Cependant, de plus en plus d'observateurs s'accordent à penser que les ESDP peuvent être utiles dans certaines circonstances, en particulier dans les contextes où un consensus ne peut être atteint sur les mesures à prendre au vu des résultats. L'enthousiasme du début s'est calmé et ceux qui estiment que la nouveauté des ESDP n'est pas un outil innovant en soi sont de plus en plus nombreux. Pourtant, dans le même temps, il semble que les ESDP peuvent aider à combler les lacunes des données administratives ou financières.

D'autres commentateurs ont noté les points suivants concernant les ESDP :⁸²

- **Les ESDP n'ont pas vocation à fournir un processus ou une stratégie permettant de mettre en oeuvre les recommandations techniques formulées.**
- **Ils ne déclenchent pas nécessairement un débat public. Au-delà de l'expérience de l'Ouganda (voir ci-dessous) dans laquelle il existait une volonté politique pour l'éducation et un fort partenariat pour le développement, rares sont les données qui montrent que les ESDP agissent sur l'imagination du public ou entraînent une pression concertée en faveur de réformes.**
- **En gros, une ESDP ne « fait » rien. Il s'agit simplement d'une enquête, et elle n'est utile que si ces conclusions sont suivies de mesures. Il est donc important que les ESDP ne soient considérées que comme faisant partie d'une stratégie plus vaste.**
- **Bien que cela puisse sembler évident, il est frappant de voir le peu d'attention qui est accordé à la nécessité (et peut-être à la difficulté) de prendre des mesures de suivi dans les débats d'élaboration de politiques menant à des décisions d'effectuer une ESDP.**

Ces limitations sont intéressantes à noter dans le cadre des deux études de cas sur les ESDP qui sont très largement commentées dans la documentation existante : l'Ouganda et la Tanzanie.⁸³ En Ouganda, les ESDP effectuées dans l'éducation ont souvent été citées pour avoir permis d'identifier le niveau de détournement dans la distribution des subventions scolaires et stimulé la prise de mesures, notamment les informations pro-actives sur les montants des subventions dont il est question à la section 2.3.5.

Selon la documentation, les ESDP effectuées en Tanzanie auraient connu un succès moins immédiat et ont montré qu'il était nécessaire que tous les acteurs aient la même compréhension et se mettent d'accord sur les méthodologies, surtout lorsque les partenaires du développement sont les principaux moteurs de l'étude. Dans le cas de la Tanzanie, les ESDP ont indiqué des problèmes concernant les structures financières trop complexes et le manque d'informations, mais elles n'ont pas abouti à un consensus et à la prise de mesures. Les pouvoirs publics ont critiqué la méthodologie (décrite par d'autres comme étant « solide ») et aucune réponse n'a été apportée à l'étude finale.

82 Sundet, G. (2008). « Following the money : do public expenditure tracking surveys matter? » U4 Issue 2008 :8.

83 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007). Enquêtes de suivi des dépenses publiques lessons from Tanzania ». U4 Brief 14.



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Questions à traiter dans de futures études par pays sur les enquêtes

- Une ESDP ou un sondage a-t-il été lancé avec l'intention d'identifier les détournements ou les risques ?
- Qu'est-il arrivé aux résultats ?

2.4 Développement des capacités

Les initiatives décrites dans les documents traitant des approches de lutte contre la corruption axées sur le développement des capacités couvrent les capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles utilisant l'assistance et la formation techniques comme principales stratégies de mise en oeuvre.

Les initiatives commentées dans la documentation sont généralement des éléments de programmes et d'interventions éducatifs plus larges. Au Honduras, par exemple, le programme GIZ qui soutient la qualité de l'éducation de base dans le cadre de l'initiative EPT Fast Track a fourni une assistance technique au Département de la transparence du ministère de l'Éducation, et a également participé à la formation des syndicats d'enseignants, des APE et des OSC sur les problèmes de corruption dans le secteur de l'éducation.⁸⁴ De même, le projet du Fonds du Commonwealth pour l'éducation décrit à la section 2.3.4 a renforcé activement les capacités des OSC, des parents et des enfants en matière de surveillance et de suivi des budgets.⁸⁵ Ces programmes auraient eu un impact sur la capacité de la coalition nationale à discuter des budgets de l'éducation avec les ministères de l'éducation, et (dans le meilleur des cas) avec les ministères des finances.

Les parlementaires sont également ciblés par la formation sur la budgétisation de l'éducation, dont la lutte contre la corruption peut être une sous-composante. La documentation mentionne des initiatives de formation axées sur les parlementaires au Kenya⁸⁶ et en Tanzanie, entre autres ; dans les deux cas, les efforts ont porté sur le renforcement des capacités des comités parlementaires sur l'éducation à examiner minutieusement les budgets pour s'assurer qu'ils sont conformes aux politiques d'éducation.

Mais c'est dans le contexte de la décentralisation et de l'amélioration de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes des chefs d'établissement et des CGS que la plupart des programmes de formation et de renforcement des capacités ont été conçus pour ces acteurs.

Le rôle des chefs d'établissement est essentiel dans la gestion des écoles, mais dans de nombreux pays, notamment en Afrique sub-saharienne, ils ont tendance à être des enseignants promus après un certain nombre d'années de service, et via des processus pouvant donner lieu à du favoritisme. Leurs

84 Teggemann, S. (2010). « Confronting corruption in education : good practices and lessons learned from country experiences ». Conference of the Arab Anti-Corruption and Integrity Network, Sana'a, Yemen. Présentation Powerpoint. GTZ.

85 Melikidze, V. (2008). « Civil society engagement in education budgets : a report documenting Commonwealth Education Fund experiences ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation

86 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2006). « Corruption and the education sector ». U4 Issue 4.



UN Photo/Olivier Chassot



conditions de travail et la gestion de leur carrière prennent rarement en compte les responsabilités accrues qui leur sont déléguées. Les chefs d'établissement ne reçoivent normalement aucune formation en gestion avant de prendre leurs nouvelles fonctions. Le renforcement de leurs capacités en gestion et finances des écoles a été identifié comme une priorité dans un certain nombre de pays, l'accent étant mis sur leur rôle de responsabilisation dans les initiatives de décentralisation. Toutefois, il s'agit de nouvelles compétences ; les données existantes montrent un large écart entre les attentes et l'impact (par exemple, dans l'enquête Africa Education Watch de Transparency International).

Questions à traiter dans de futures études par pays sur le développement des capacités dans le secteur de l'éducation

- Quelles sont les initiatives de développement des capacités qui ont contribué aux efforts de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation ?
- Quelles ont été les différentes méthodologies de développement des capacités utilisées (groupes cibles, stratégies de mise en œuvre, activités, éléments de durabilité, etc.) ?



2. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE DES OUTILS ET DES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

2.5 Aide au développement dans le secteur de l'éducation

Les organismes multilatéraux et bilatéraux ont donné la priorité aux actions de lutte contre la corruption au cours des 10 dernières années ; ils ont été motivés par les préoccupations concernant le gaspillage de l'aide au développement, les distorsions causées par la corruption et les critiques croissantes de leurs propres groupes d'intérêt. Les objectifs de l'EPT et les OMD relatifs à l'éducation, ainsi que le programme d'harmonisation mondiale, ont fourni un contexte favorable pour améliorer et partager la responsabilité de l'aide et de ses résultats. Dans les cas extrêmes ou très médiatisés, tels que la réponse apportée à la corruption de haut niveau au Kenya, les organisations ont interrompu leurs versements aux pouvoirs publics.⁸⁷ Des mesures prises par les bailleurs de fonds contre les fournisseurs corrompus sont en cours, et les procédures visant à réduire les risques sont en constante élaboration.⁸⁸

Les organisations agissent en incluant dans l'élaboration de leur programmes de développement des initiatives de lutte contre la corruption (ou plus souvent de « gouvernance »), en mettant en place des programmes nationaux de lutte contre la corruption et en s'attachant à réduire les risques de mauvaise gestion des fonds concernés. Ainsi, par exemple, la NORAD a trois approches principales en matière de financement de l'éducation et de corruption :

- des clauses de lutte contre la corruption dans les accords de coopération pour le développement,
- le soutien et la participation aux examens des dépenses publiques, aux ESDP, et
- les examens financiers.⁸⁹

87 Pour consulter un exemple, voir : www.nation.co.ke/News/-/1056/820998/-/item/0/-/109gea5z/-/index.html.

88 Pour voir un exemple récent : www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/media/7683139/Macmillan-admits-to-bribery-over-World-Bank-Sudan-aid-deal.html.

89 Norad (2006). « Educational financing and-corruption ». Document Powerpoint.



3.1 Lacunes du rapport

La plupart des approches et des outils de lutte contre la corruption qui existent s'intéressent à la transparence et à la responsabilisation, ainsi qu'aux réformes de l'administration publique et des systèmes. Il existe peu d'exemples d'initiatives cherchant à renforcer l'état de droit ou les capacités de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la législation de lutte contre la corruption prend généralement en compte le niveau macro plutôt que des secteurs spécifiques, et que les questions de lutte contre la corruption sont intégrées dans des activités de renforcement des capacités plutôt que d'être le principal objectif d'initiatives spécifiques concernant les capacités.

La plupart des interventions liées à l'éducation ont donné la priorité au financement de l'éducation, aux subventions scolaires et à la gestion des écoles en général. Curieusement, la documentation ne présente pas beaucoup d'outils pour les domaines à risque connus dans les pratiques de corruption, tels que la délivrance des diplômes, les affectations, les nominations et la rémunération des enseignants, ou l'acquisition d'infrastructures. Plus important encore, les interventions sont décrites sans donner d'informations précises sur l'importance ou le niveau de risque du domaine ou de la transaction de l'éducation sur lequel elles se focalisent, ni les raisons pour lesquelles celles-ci sont si sensibles à la corruption par rapport à d'autres. Lorsque des mesures d'impact existent, elles sont souvent peu utiles pour identifier l'impact des interventions sur les contributions ou sur les produits.⁹⁰

Bien que ce rapport ait mis l'accent sur les interventions de lutte contre la corruption, il apparaît que la majorité des interventions décrites comme des initiatives de lutte contre la corruption ont, en réalité, des objectifs plus larges liés à la gouvernance, tels que l'intégrité, la transparence, la participation, la responsabilisation et le renforcement des capacités, qui ne visent pas explicitement la corruption. Est-ce simplement parce que les catégories se chevauchent ou parce que l'on pense que ces éléments importants de bonne gouvernance sont implicitement considérés comme faisant partie de la panoplie d'outils de lutte contre la corruption ? Ou est-ce que le discours sur la gouvernance est utilisé pour éviter de discuter directement de « corruption » ? Les réponses à ces questions ne sont ni faciles, ni simples.

A ce jour, les interventions de lutte contre la corruption dans les secteurs de l'éducation ont principalement ciblé les domaines du financement de l'éducation, des subventions scolaires et de la gestion des écoles en général, et ont comparativement mis peu l'accent sur les initiatives qui visent les risques de corruption liés à la délivrance des diplômes, aux affectations, aux nominations et à la rémunération des enseignants, ou à l'achat d'infrastructures.

90 PNUD (2008). « A user's guide to measuring corruption ». Consulter http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users_guide_measuring_corruption.pdf.



3. CONCLUSIONS

Ces contextes sont importants pour comprendre les situations actuelles et essayer de reproduire les réussites. Les interventions de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation peuvent consister à mettre en évidence les conditions qui créent un environnement favorable aux activités de lutte contre la corruption dans un domaine particulier du système éducatif.

Il existe un domaine qui n'est pas étudié dans la documentation, à savoir la manière dont les interventions de lutte contre la corruption de différents types et dans différents secteurs de l'éducation s'associent pour avoir un plus grand impact. Dans le même ordre d'idées, aucun document n'explique quelle combinaison d'interventions est la plus efficace, et à quel niveau ces interventions ont des chances d'apporter l'amélioration la plus significative.

En outre, comme certains exemples l'ont montré, les initiatives de lutte contre la corruption peuvent entraîner un transfert de la corruption du domaine ciblé vers un ou plusieurs autres domaines.

3.2 Problèmes de contexte

Les facteurs déterminants et les conditions du changement sont souvent négligés dans la documentation, bien qu'il ait été établi que la corruption est liée à la dynamique du pouvoir entre les groupes, aux comportements des élites et des individus, et au contexte politique. Les facteurs déterminants et les conditions préalables au changement devraient donc être étudiés dans le contexte dans lequel les initiatives de lutte contre la corruption sont lancées. Les informations sur le contexte peuvent être les suivantes :

- **contexte national, historique et politique concernant la corruption ;**
- **système éducatif (niveau de décentralisation, niveau administratif impliqué dans le financement des écoles, etc.) ;**
- **systèmes de gouvernance, y compris les cadres législatifs et réglementaires, le fonctionnement des systèmes judiciaires et les mécanismes d'application, les normes et les coutumes, et les flux financiers ;**
- **niveau de liberté de la presse et d'éthique journalistique, ainsi que rôle global des médias ;**
- **analyse de chaque risque et dynamique du pouvoir, valeurs et pratiques culturelles intégrées dans les attitudes des individus et des groupes vis-à-vis des domaines à risque et de la corruption, et**
- **volonté politique.**



Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE)

Moyens par lesquels les données de gestion sur le secteur de l'éducation sont recueillies, analysées et mises à la disposition des administrateurs, des décideurs et des autres. Utilise normalement le stockage et la transmission de données informatisés. Ce terme est parfois utilisé pour décrire le remplacement des systèmes manuels.

Enseignement scolaire, enseignement non scolaire et éducation informelle⁹¹

Enseignement scolaire : « système éducatif » structuré de manière hiérarchique, avec un déroulement chronologique allant de l'école primaire jusqu'à l'université et comprenant, en plus des études pédagogiques générales, divers programmes spécialisés et institutions dédiées à la formation technique et professionnelle.

Enseignement non scolaire : toute activité éducative organisée en dehors du système officiel établi, qu'elle fonctionne de manière autonome ou comme un élément important d'une activité plus large, qui est conçue pour des publics d'apprenants et des objectifs d'apprentissage identifiables.

Enseignement informel : véritable processus qui dure toute la vie et par lequel chacun acquiert des attitudes, des valeurs, des compétences et des connaissances tirées de l'expérience quotidienne et des influences et ressources éducatives qu'offre son environnement, depuis sa famille et ses voisins jusqu'au travail et au jeu, en passant par les marchés, les bibliothèques et les médias.

Association parents-enseignants (APE)

Décrit généralement un groupe qui a moins de responsabilités de gestion qu'un CGS, mais offre néanmoins un forum de discussion sur les pratiques scolaires et permet aux parents d'organiser le soutien qu'ils apportent aux écoles.

Comité de gestion scolaire (CGS) et commissions scolaires

Décrivent généralement un groupe doté de responsabilités de gestion et de suivi pour les écoles, notamment en matière de planification et de surveillance financière. Ils représentent la communauté scolaire dans son ensemble, y compris les parents et, de plus en plus, les enfants. Les rôles et la représentativité varient considérablement selon les pays.

Système d'information pour la gestion des enseignants (TMIS)

Se réfère aux moyens par lesquels les données de gestion relatives aux enseignants sont recueillies et utilisées, y compris pour le paiement et l'évaluation de carrière.

Éducation primaire universelle (EPU)

Se réfère aux situations dans lesquelles tous les enfants fréquentent l'école primaire. Utilisé généralement pour identifier les mesures visant à favoriser un taux de scolarisation de 100 %, par exemple la suppression des frais de scolarité.

91 Pour des articles plus détaillés sur ces définitions essentiellement administratives, voir par exemple : www.infed.org/biblio/b-nonfor.htm.



ANNEXE 2. SOURCES INTERNET

Sur les sites Web suivants vous trouverez des informations et des ressources concernant la lutte contre la corruption dans l'éducation. Plusieurs de ces sites comportent des références croisées, ainsi que des liens vers les URL d'articles universitaires parus dans des revues. Plusieurs des documents collectés proviennent des bibliographies de ces pages ou de leurs ressources.

Nom	URL	Commentaires
Page Web de la lutte contre la corruption du PNUD	www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml	Comprend une vue d'ensemble et des liens vers les principaux bulletins d'informations et publications du PNUD sur la lutte contre la corruption, une note d'orientation sur la lutte contre la corruption et l'IDH Asie-Pacifique 2008
Portail de la lutte contre la corruption du PNUD	www.anti-corruption.org	Portail de ressources de U4, du PNUD et de l'UNESCO sur l'éducation et la corruption, y compris des données spécifiques par pays. Nom d'utilisateur et mot de passe obligatoires.
IIPE UNESCO	www.iiep.unesco.org/information-services/publications/ethics-and-corruption.html	Large éventail de ressources, en particulier sur les codes de conduite des enseignants et la fraude académique (par exemple, examens, plagiat).
Base de données IIPE ETICO	http://databases.unesco.org/etico/etico_eng.htm	Ressources sur l'éthique et la corruption dans l'éducation. Liens vers le portail Web CORIS de Transparency International. Articles de la Banque mondiale, de Transparency International et universitaires.
Site Web de la Banque mondiale sur la gouvernance et la lutte contre la corruption	www.worldbank.org/wbi/governance	Enquêtes de diagnostic empiriques et ressources centrées sur les interventions au niveau de l'Etat—réforme judiciaire, gouvernance du secteur public. Quelques ressources par secteur, notamment l'éducation.



Nom	URL	Commentaires
Site de la Banque mondiale sur l'éducation	http://go.worldbank.org/GMDMICVFF0	Informations sur la gestion au niveau des écoles, les finances et les dépenses dans l'éducation.
FMI	www.imf.org/external/research/index.aspx	Page sur les études du FMI permettant de faire des recherches dans divers documents traitant de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, notamment dans le secteur de l'éducation.
Site de l'OCDE sur la corruption	www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html	Met l'accent sur la corruption et la gouvernance ; certaines ressources sont liées à la corruption dans le secteur de l'éducation.
Site des programmes régionaux de lutte contre la corruption de l'OCDE	www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_37447_41803642_1_1_1_1,00.html	Liens vers les pages régionales de données générales de lutte contre la corruption, dont certaines traitent du secteur de l'éducation.
USAID	www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/	Stratégie de lutte contre la corruption de l'USAID et description des programmes.
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	www.osce.org/	Répertoire les meilleures pratiques de la lutte contre la corruption.
Open Society Foundation's Programme de soutien à l'éducation	www.esps.org/display/TAAinGE/Documents www.soros.org/initiatives/esp/about	Vue d'ensemble des initiatives de lutte contre la corruption appuyées par l'OSI dans l'éducation
U4 Anti-Corruption Resource Centre	www.u4.no/	Vaste collection de ressources, y compris les « réponses des experts » sur la lutte contre la corruption et l'éducation.



ANNEXE 2. SOURCES INTERNET

Nom	URL	Commentaires
Centre de ressources sur la gouvernance et le développement social (GSDRC)	www.gsdr.org/go/gateway-guides/anti-corruption	Portail de ressources générales, thématiques et régionales publiées sur le Web, notamment des liens vers des ONG, des organismes des Nations Unies et les pages Web des bailleurs de fonds.
Rapport d'intégrité mondiale	http://report.globalintegrity.org/	Evaluation des systèmes nationaux de lutte contre la corruption dans plusieurs dizaines de pays. Une vue d'ensemble des enjeux nationaux qui donne une indication des problèmes qui se posent, mais n'est pas spécifique au secteur de l'éducation.
Transparency International	www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/education	Traite du thème de l'éducation avec plusieurs rapports sur la lutte contre la corruption dans l'éducation dans de nombreuses écoles et au niveau communautaire.
Freedom House – Countries at the Crossroads	www.freedomhouse.org/template.cfm?page=139&edition=8	Enquête et données sur la gouvernance, y compris la lutte contre la corruption et la transparence dans 70 pays.
Section des ressources de l'Overseas Development Institute	www.odi.org.uk/resources/	Documents de travail et articles d'opinion sur la lutte contre la corruption dans l'éducation, en particulier dans les contextes humanitaires et d'après-guerre.
Eldis	www.eldis.org/go/topics	Base de données consultable comprenant des rapports et des articles publiés par U4, IPE, Transparency International, des ONG, des bailleurs de fonds et des universitaires
Initiative régionale de lutte contre la corruption	www.rai-see.org/home.html	Petite bibliothèque de ressources régionales de lutte contre la corruption, axée sur l'Europe du Sud-est.



Nom	URL	Commentaires
Réseau d'étudiants contre la corruption en Europe du Sud-est	http://see-corruption.net/	Informations sur les initiatives étudiants pour lutter contre la corruption dans l'enseignement supérieur dans la région.
iKnow Politics	www.iknowpolitics.org/homepage	Informations sur les femmes et la corruption.
Portail d'informations sur la gouvernance et la corruption en Afrique	www.ipocafrika.org/	Rapports de conférence, chartes et lois d'Afrique australe liés à la corruption. Axé sur la législation.



ANNEXE 3. RÉFÉRENCES

- Alatasa, V., Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N. & Gangadharanb, L. (2006). « Gender and corruption ». insights from an experimental analysis ». No 974, Department of Economics Working Papers Series from The University of Melbourne.
- ANPPCAN Chapter, Acen Lworo Project, Kigulu Development Group (2006). National dissemination report : UPE monitoring report.
- Anti-Corruption Commission (2009). « From the abyss back to the Athens of West Africa : a report on systems review of Ministry of Education ». Ministère de l'Éducation, Sierra Leone.
- Antonowicz, L (2010). « Trop souvent en silence : Un rapport sur la violence scolaire en Afrique de l'ouest et du centre ». UNICEF, Plan Afrique de l'ouest, Save the Children Suède Afrique de l'ouest et ActionAid.
- Antonowicz, L., Lesné, F., Stassen S. & Wood, J. (2010). « Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire » dans la série Africa Education Watch. Transparency International.
- Anyuru, M. (2006). Experiences of the Apac Anti-Corruption Coalition (TAACC), CCF Acenlworo Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network (UGAADEN) ». Best practices in budget and anti-corruption work, Fonds du Commonwealth pour l'éducation Ouganda.
- Arunatilake, N., de Silva, R. (2004). « Overview of education budgeting and resource allocation processes in Sri Lanka ». Institute of Policy Studies, Sri Lanka.
- Banque asiatique de développement (2010). « Guidance note : education sector risk assessment ».
- Banque asiatique de développement (2009). « NEP : governance risk assessment report prepared for the Nepal Country Partnership Strategy (2010-2012) ».
- Azfar, O., Knack, S., Lee, Y. & Swamy, A (1999). « Gender and corruption ». Document de travail 232, Centre IRIS.
- Baines, S. (2005). « Controlling corruption : lessons from the School Improvement Grants Program in Indonesia ».
- Baines, S. (2005), « Towards more transparent financial management : scholarships and grants programmes in Indonesia ». UNESCO IYPE.
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2006). « Addressing absence ». Journal of Economic Perspectives, 20(1) : 117–132.
- Bangladesh Ministry of Primary and Mass Education : Governance Report 2008.
- Robinson, L. (2004). « Corruption and anti-corruption measures in education : the CIS and the Western Balkans ». A report for the Education Support Program, Open Society Institute.
- Budiene, V., Poisson, M. & Hallak, J. (2004). 'Corruption, transparency and accountability in education : Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan ». Rapport sur la mission conjointe OSI/IYPE, UNESCO IYPE.
- Carrillo, S. & Fall, M. (2007). « Country-level governance diagnostics : strengthening local capacities for greater government effectiveness ». Institut de la Banque mondiale.
- Catalyst, H. (2007). 'Follow the money : a resource book for trainers on public expenditure tracking in Tanzania ». Local Government Group of the Policy Forum.
- Chapman, D. (2002). 'Corruption and the education sector'. Sectoral Perspectives on Corruption, USAID.
- Chene, M. (2009). « Gender, corruption and education ». U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre et Transparency International.



- Civil Society Coalition for Quality Basic Education (2005). « A report on the spot check exercise for the 2004/5 financial year : have the resources tickled down to schools? »
- Chene, M. (2008). « Making the budget work for education : experiences, achievements and lessons from civil society budget work ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation
- Fonds du Commonwealth pour l'éducation (2009). « A budget guide for civil society organisations working in education ».
- De Grauwe, A., Lugaz, C., Baldé, D., Diakkate, C., Dougnon, D., Moustapha, M. & Odushina, D. (2005). « Does decentralisation lead to school improvement? Findings and lessons from research in West Africa ». *Journal of Education and International Development* 1(1).
- Dimitrova, N. (2000). « Introduction of anticorruption education in Bulgarian secondary schools ». CSO case study 7, *Research and Policy in Development*.
- Doig, A., Watt, D. & Williams, R. (2006). « Hands-on or hands-off? Anti-corruption agencies in action, donor expectations, and a good enough reality ». *Public Administration and Development*, 26 : 163–172.
- Dollar, D., Fisman, R. & Gatti, R. (1999). « Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government ». Policy research report on gender and development, Working Paper Series 4, The World Bank Development Research Group/ Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Dyer, K. (2003). « A simple guide to working with finances and education ». Oxfam et TEN/MET.
- Eberlai, W. & Fuhrmann, B. (2004). 'Fighting poverty and corruption : integrating the fight against corruption into the PRS process – analysis and recommendations for development cooperation ». GTZ.
- Eckstein, M. (2003). 'Combating academic fraud : towards a culture of integrity ». UNESCO IPE.
- Elimu Yetu Coalition (2002). « A tool for tracking budgetary allocations, disbursement and utilization for basic education in Kenya ».
- Elimu Yetu Coalition (2004). « Monitoring of the free primary education and establishing the unit cost of primary education in Kenya ».
- Goetz, A. (2005). 'Political cleaners : how women are the new anti-corruption force. Does the evidence wash? » *Institute of Development Studies*.
- Goetz, A. & Jenkins, R. (2001). 'Gender-sensitive local auditing : initiatives from India to build accountability to women ».
- GTZ (2009). « Fighting corruption in and through education : experience of German Technical Cooperation ».
- Projet GTZ CNUCC (2008). « Confronting corruption in education : supporting the Anti-corruption commission in Sierra Leone ».
- Gupta, S., Davoodi, H. & Tiongson, E. (2000). 'Corruption and the provision of health care and education services'. Document de travail du FMI 00/116.
- Hallak, J. & Poisson, M. (2007). 'Corrupt schools, corrupt universities : que faire ? » IPE UNESCO.
- Hart, J. (2008). 'Education budget work : civil society action against corruption ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation, présentation lors de la 13ème Conférence internationale contre la corruption, Athènes, Grèce.



ANNEXE 3. RÉFÉRENCES

Heyneman, S. (2004). 'Education and corruption'. *International Journal of Educational Development*, 24 pp. 637-648.

Heyneman, S., ed. (2009). 'Buying your way into heaven : education and corruption in international perspective ». *Global Perspectives on Higher Education 15*, SensePublishers, Pays-Bas.

Hubbard, P. (2007). « Putting the power of transparency in context : information's role in reducing corruption in Uganda's education sector ». *Center for Global Development Working Paper Number 136*.

Human Rights Commission of Pakistan (2004). « The education budget in Pakistan ». *Fonds du Commonwealth pour l'éducation*

Human Rights Commission of Pakistan (2005). « A guide to participatory budget analysis for primary education ».

Human Rights Commission of Pakistan (2005). 'Tracking of the education budget : manual ». *En collaboration avec le Fonds du Commonwealth pour l'éducation*.

Karim, S., Santizo Rodall, C. & Cabero Mendoza, E. (2004). 'Transparency in education : report card in Bangladesh; Quality Schools Programme in Mexico ». *UNESCO IIEP*.

Keen, E. (2000). 'Fighting corruption through education'. *COLPI Papers 1*, Open Society Institute.

Kiiza, J. (2006). « Nature and extent of corruption in Universal Primary Education (UPE) in Uganda : a research report ». *Université de Makerere, Ouganda*.

Levacic, R. & Downes, P. (2004). « Formula funding of schools, decentralization and corruption : a comparative analysis ». *UNESCO IIEP, Paris*.

Lewis, M. & Pettersson, J. (2009). 'Governance in education : raising performance ». *Banque mondiale*.

Lolichen, PJ. (2006). « Children as informed participants in governance ». *International NGO Journal 1 (2)*, pp. 21-29.

Lugaz, C. & De Grauwe, A. (2010). « Schooling and decentralisation, patterns and policy implications in Francophone West Africa ». *IIEP UNESCO*.

Meier, B. & Griffin, M., eds. (2005). 'Stealing the future : la corruption dans l'éducation : dix expériences vécues à travers le monde ». *Transparency International*.

Melikidze, V. (2003). « Role of the formal decision making in emerging of the "new corruption" in a school education in transitional societies (case of Georgia) ».

Michael, B. (2004). « What do African donor-sponsored anti-corruption programmes teach us about international development in Africa? », *Social Policy and Administration 38*, No. 4, pp. 320-345.

Mullochaev, M. (date inconnue). « The state and ways of achievement of transparency in the education system of Tajikistan ».

National Accountability Group (2006). « Participatory service delivery assessment of the activities of local councils in the mental health and sanitation, agriculture and educational sectors in Sierra Leone », *fiche de notation par les citoyens sur les 19 conseils locaux*.

National Assembly Select Committee on Education and Training (2005). 'Report on schools survey'. *République de Gambie*.



Séminaire national sur les questions de lutte contre la corruption dans l'éducation (Baku, Azerbaïdjan : 21-23 février 2006). « Ethics and corruption in education ». Open Society Institute, The Center for Innovations in Education, UNESCO IIEP.

NORAD (2008). 'Anti-corruption approaches : a literature review ».

Nuwagaba, E, Nakabugo, M. & Jjuuko, R. (2005). 'Basic education budget tracking : facilitators guide ». Uganda Adult Education Network.

Ochse, K. (2004). « Corruption in the education sector ». a practical guide ». GTZ.

Pamoja Trust (2006). « Civil society capacity development on primary education budget tracking : facilitators guide ».

Pearson, M. (2002). « Medium-term expenditure budget frameworks : an introduction ». DFID Health Systems Resource Centre.

Melikidze, V. (2008). « Civil society engagement in education budgets : a report documenting Commonwealth Education Fund experiences ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation

Pliksnys, A., Kopnicka, S., Hrynevych, L. & Palicarsky, C. (2009). 'Transparency in education in Eastern Europe'. UNESCO IIEP.

Poisson, M. (2009). « Guidelines for the design and effective use of teacher codes of conduct ». UNESCO IIEP.

Pro-Poor Advocacy Group (2004). « Expenditure analysis on the nature and magnitude of resource allocation in the education sector (2000-2004) ». Fonds du Commonwealth pour l'éducation

Ramkumar, V. (2008). 'Our money, our responsibility : a citizens' guide to monitoring government expenditures ». The International Budget Project.

Reinikka, R. & Svensson, J. (2003). « Survey techniques to measure and explain corruption ». World Bank Policy Research Working Paper 3071.

Reinikka, R. & Svensson, J. (2003). 'The power of information : evidence from a newspaper campaign to reduce capture ». Policy Research Working Paper No. 3239, Banque mondiale.

Reinikka, R. & Smith, N. (2004). « Public expenditure tracking surveys in education ». IIEP UNESCO.

Reinikka, R. & Svensson, J. (2003). « Survey techniques to measure and explain corruption ». World Bank Policy Research Working Paper 3071.

Reinikka, R. & Svensson, J. (2004). 'Fighting corruption to improve schooling : evidence from a newspaper campaign in Uganda'. Banque mondiale.

Reinikka, R. & Svensson, J. (2005). 'Improving schooling by combating corruption : evidence from a newspaper campaign in Uganda ».

Robinson, L. (2004). 'Community scorecards. Module 1 : facilitating the community scorecard ». Northern Ghana Network for Development.

Seats, E. & Vardaman, S. (2009). « Lessons learned fighting corruption in MCC threshold countries : the USAID experience ». USAID.

Stecher, B. & Kirby, S., eds. (2004). 'Organizational improvement and accountability : lessons for education from other sectors ». RAND Corporation.



ANNEXE 3. RÉFÉRENCES

- Sundet, G. (2008). 'Following the money : do public expenditure tracking surveys matter?' U4 Issue 2008 :8.
- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y. & Azfar, O. (2000). « Gender and corruption ». Banque mondiale.
- Tanzi, V. (1998). 'Corruption around the world : causes, consequences, scope and cures ». IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4.
- Teggemann, S. (2010). « Confronting corruption in education : good practices and lessons learned from country experiences ». Conference of the Arab Anti-Corruption and Integrity Network, Sana'a, Yemen. Présentation Powerpoint. GTZ.
- Topuzyan, A. (date inconnue). « Steps to prevent corruption in the education system in Armenia ».
- Transparency International (2007). 'Corruption and the education sector'. Document de travail No. 04/2007.
- Transparency International Kenya (2006). « Integrity study Teachers Service Commission ».
- Twaweza (2008). Eléments du programme. Tanzanie.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2006). « Corruption in the education sector ». U4 Issue 4.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007). Enquêtes de suivi des dépenses publiques lessons from Tanzania ». U4 Brief 14.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008). 'Corruption-free education : lessons from a state and civil society joint initiative in Peru ».
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008). U4 Brief. 6.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008). 'Teachers and taxis : corruption in the education sector in Honduras ». U4 Brief 16.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008). 'The power of information : enhancing transparency in the education sector in Sierra Leone ». U4 Brief 22.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009). 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring ». U4 Brief 7.
- PNUD (2008). « A user's guide to measuring corruption ».
- PNUD (2008). « Corruption in the education sector ». international experiences with civil society involvement ». Note d'orientation du PNUD Vietnam.
- PNUD (2008). 'Corruption and pharmaceuticals : Anti-corruption interventions for poverty reduction, realization of the MDGs and promoting sustainable development », Petit guide du PNUD.
- PNUD (2008). 'Tackling corruption, transforming lives : accelerating human development in Asia and the Pacific ».
- PNUD (2010). « Fighting corruption in post-conflict and recovery situations : learning from the past ».
- UNESCO IIEP (2006). Atelier de formation avancée intitulé « Resource leakage and corruption in the education sector in Kenya : capacity-building for KESSP investment programme managers ».
- UNESCO IIEP (2008). Atelier intitulé « Enhancing transparency and accountability in the education sector in Sierra Leone ».



- UNESCO (2005). 'Decentralisation in education : national policies and practices ». Education Policies and Strategies.
- UNESCO (2007). « Educational governance at local level ». Division for the Promotion of Basic Education.
- ONUDC (2004). 'The global programme against corruption : Une panoplie d'instruments de lutte contre la corruption, 3ème édition. »
- USAID (2009). « Anti-corruption assessment handbook », rapport final.
- Valk, M., Cunnings, S. & van Dam, H., eds. (2004). 'Gender, citizenship and governance : a global source book ». KIT (Royal Tropical Institute).
- van Nuland, S. & Khandelwal, B. (2006). 'Ethics in education : the role of teacher codes in Canada and South Asia ». UNESCO IPE.
- Winthrop, R. & Graff, C. (2010). 'Beyond madrasas : assessing the links between education and militancy in Pakistan ». Center for Universal Education Working Paper 2.
- Wood, J., Hye, H. & Shrivastava, A. (2003). 'Bangladesh : developing a risk-reduction strategy for financial management and governance in PEDP2 ».
- Banque mondiale (2005). « Social accountability and participatory monitoring approaches in Armenia : experiences and opportunities ».
- Banque mondiale (2006). Program document for a proposed Second Programmatic Education Sector Development Support Credit to the People's Republic of Bangladesh. Human Development Sector, South Asia Region.
- Banque mondiale (2008). Implementation completion and results report on a credit in the amount of 65.60.0 million to the People's Republic of Bangladesh for an Education Sector Development Support Grant. Human Development Sector, South Asia Region.
- Groupe Banque Mondiale (2005). « Cambodia public expenditure tracking survey (PETS) in primary education ».
- Rahman, H. & Ali, K. (2005). Quest for quality primary education : where are the entry points? » PPRC Policy Brief.



Contexte

La corruption entrave les efforts visant à atteindre les OMD en réduisant l'accès aux services et en détournant une partie des ressources destinées aux investissements dans les infrastructures, les institutions et les services sociaux. La réalisation des OMD dépendra donc en grande partie de la « qualité » de la gouvernance et du niveau d'efficacité, d'efficience et d'équité dans la génération, l'affectation et la gestion des ressources.

Comme le souligne l'UNESCO dans son Rapport mondial de suivi sur l'EPT de 2009, la bonne gouvernance est importante pour l'éducation. Cela implique non seulement l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, mais également une détermination à garantir l'égalité des chances pour tous les citoyens. L'absence de mesures de lutte contre la corruption a des conséquences particulièrement graves pour les pauvres. Lorsque les ressources n'arrivent pas dans les écoles, ou lorsque les écoles perçoivent des frais non autorisés, ce sont les pauvres qui sont le moins en mesure de payer. En l'absence d'une bonne gouvernance, les parents et les communautés sont confrontés à une offre d'éducation qui ne répond pas à leurs besoins et s'avère inefficace pour améliorer les résultats scolaires. Les communautés et les régions se retrouvent donc avec des enfants assis dans des salles de classe qui n'ont pas de matériel pédagogique base, supervisés par des enseignants non formés et démotivés. Dans certains cas, la mauvaise gouvernance signifie également que les ressources financières allouées aux écoles ont été détournées. La qualité des enseignants diminue même si le ratio enseignant-élève augmente, les ressources sont dépensées de manière inefficace en raison du manque de mécanismes pour surveiller et évaluer l'impact, et surtout, les insuffisances de la stratégie décentralisée et des structures de responsabilisation freinent les progrès.

Une analyse internationale de la documentation montre que les initiatives de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation ne sont pas bien documentées ou font l'objet de rapports insuffisants. Les possibilités de partage des expériences sur les meilleures pratiques entre les pays et les organismes sont rares. En outre, l'analyse de la documentation montre la nécessité de mieux connaître l'environnement propice à la lutte contre la corruption dans l'éducation, et d'évaluer plus systématiquement les interventions de lutte contre la corruption afin de mesurer leurs résultats, leur valeur ajoutée pour le secteur de l'éducation en général et leur durabilité.

Objectif et champ d'application

La recherche sur le terrain devrait se pencher sur les méthodes et les outils utilisés, pour les décrire en détail. Leurs contextes, ainsi que les facteurs favorables et défavorables, doivent être pris en compte et, dans la mesure du possible, leurs réussites et impacts sur la réduction de la corruption.

Questions d'investigation

Questions de base

- Quels sont les paramètres contextuels des pratiques de corruption et des initiatives de lutte contre la corruption ?
- Quelles interventions de lutte contre la corruption ont été lancées ?



- Quels en étaient les éléments moteurs ?
- A quels risques de corruption spécifiques se sont-elles attaquées ?
- Quelle a été l'approche de l'intervention de lutte contre la corruption ?
- Par le biais de quel partenariat de mise en œuvre l'intervention a-t-elle été menée ?
- Comment les activités ont-elles abordé la diversité des facteurs de la pratique ou du risque de corruption identifié ?
- Quels ont été les résultats de l'intervention de lutte contre la corruption ? Par quelles données ont-ils été étayés ?
- Quels ont été les facteurs favorables et défavorables des résultats de l'intervention de lutte contre la corruption ? Comment les contraintes et les obstacles ont-ils été levés lors de la mise en œuvre de l'intervention ?
- Quels mécanismes de durabilité ont été intégrés dans l'intervention de lutte contre la corruption ? Ont-ils été efficaces ?
- Quelles leçons peuvent être tirées de l'intervention de lutte contre la corruption ?
- Quels éléments de répliquabilité peuvent être retenus de l'intervention ?

Questions à explorer lors du travail sur le terrain

Législation

- Lorsqu'il existe une législation contre la corruption, celle-ci a-t-elle été négociée et spécifiquement appliquée dans le secteur de l'éducation ?
- Est-ce que le secteur de l'éducation s'est avéré être un secteur particulièrement problématique pour l'adoption et la mise en œuvre d'une nouvelle législation pour une raison quelconque ?
- De quelle manière le processus menant à l'adoption de la législation de lutte contre la corruption a-t-il été consultatif ?
- Quels mécanismes d'application ont été mis en place ? Existe-t-il des données probantes sur leur efficacité ?
- Existe-t-il des sanctions prévues contre les pratiques de corruption ? Si oui, ont-elles été modifiées et comment sont-elles utilisées ?
- Des informations sont-elles disponibles sur d'éventuels licenciements de personnel pour corruption ?

Codes de conduite

- Dans les pays où des codes de conduite pour le personnel éducatif et les fonctionnaires ont été mis en place :
- Comment ont-ils été élaborés (volonté politique, processus de consultation, leadership, etc.) ?



- Quels aspects du comportement couvrent-ils ?
- Quels sont les mécanismes d'application ?
- Comment ont été utilisés les mécanismes d'application ?

Amélioration des systèmes financiers

Gestion financière

- Quel est le niveau d'introduction des systèmes comptables, dans les bureaux sous-nationaux et les organismes ?
- Est-ce que de solides mécanismes de gestion financière ont été mis en place avec un objectif spécifique de réduction de la corruption ? Si oui, quelles sont la nature, l'importance et la localisation des risques ?
- A propos de la mise en place de nouveaux mécanismes de gestion financière :
 - Qui est impliqué ?
 - Quels sont les moteurs au niveau des pouvoirs publics ?
 - Quelle structure administrative doit être mise en place pour permettre à ces mécanismes d'avoir un impact ?

Décaissement des subventions scolaires

Dans les cas où des subventions scolaires ont été versées :

- Comment sont versées les subventions ?
- Comment les écoles sont-elles tenues de rendre des comptes sur les subventions ?
- De quelle manière le niveau central et les districts doivent-ils rendre des comptes sur le décaissement des subvention ?
- Est-ce que les approches anticipent les changements induits par la mise en place d'un nouveau système financier ou de décaissement sur les autres ? De quelle manière ?
- Est-ce que les évaluations des bonnes pratiques ont examiné les résultats dans le domaine ciblé par la lutte contre la corruption ? Ont-elles également cherché largement pour s'assurer qu'aucun transfert n'avait eu lieu ?
- Est-ce que les systèmes de collecte de données complètent les pratiques de gestion financière et comptables pour corroborer les pièces comptables sur papier ?

Amélioration des systèmes indépendance et externalité

- L'existence d'organes d'audit, ainsi que leur statut, leur rôle et leur niveau d'autorité doivent être commentés dans les études par pays. Les exemples d'investigations effectuées par ces organes dans le secteur de l'éducation doivent être analysés.



- Cette analyse doit essayer de déterminer en particulier si les commentaires d'audit sont suivis et entraînent des sanctions, dans tous les cas.

Examens, diplômes et accès à l'université

- Identifier l'existence, le statut et les attributions des commissions d'examen et d'étudiants, et préciser leur rôle.
- Identifier leurs forces et leurs faiblesses.

Certification, affectations et salaires

- Existe-t-il des possibilités de surveillance externe de la procédure à des points critiques du système de recrutement et de promotion ?
- Quels sont les mécanismes mis en place pour s'assurer que les enseignants reçoivent l'intégralité de leurs salaires ?

Niveau de l'école

- Comment les parents sont-ils impliqués dans la surveillance des écoles ?
- Est-ce que les parents ont des possibilités d'agir contre les pratiques de corruption ?

Amélioration de l'informatique pour l'administration

- Existe-t-il des systèmes ? Si oui, sont-ils utilisés pour valider les processus administratifs et financiers qui présentent des risques ?
- Les systèmes SIGE et TMIS sont-ils diffusés de telle sorte que des tiers puissent les utiliser pour effectuer des vérifications ?

Transparence et responsabilisation

Plaidoyer et sensibilisation

Éléments à considérer :

- Environnement favorable et défavorable de la campagne (politique, social, économique, contexte culturel)
- Partenariats : modalités, forces et faiblesses
- Liens entre les produits de la campagne et les actions de transformation

Éducation à la lutte contre la corruption

Ce n'est pas un domaine d'analyse prioritaire. Toutefois, lorsque des campagnes de sensibilisation et des initiatives d'éducation à la lutte contre la corruption complètent des interventions de lutte contre



la corruption dans le secteur de l'éducation, elles doivent être analysées pour que leur valeur ajoutée et les enseignements tirés sur la meilleure manière de les utiliser soient décrits :

Des systèmes ou des procédures plus ouverts et transparents

- Quelles mesures ont été adoptées pour mettre en place de meilleurs systèmes d'approvisionnement ?
- Que fait-on pour limiter les risques, en particulier ceux qui ont liés à l'approvisionnement en manuels scolaires ?

Suivi participatif et responsabilité sociale

Rôle des CGS

L'analyse pourrait chercher à déterminer notamment s'il existe des corrélations dans l'enquête sur la corruption au niveau des écoles entre la présence de directrices d'école ou de présidentes des CGS et la réduction de la perception de la corruption par comparaison avec les écoles dirigées par des hommes.

Suivi budgétaire et surveillance

- Fiches d'évaluation
- Existe t-il des exemples d'initiatives de suivi qui comprenaient également des stratégies visant à assurer le suivi des dossiers et l'application de la législation ?
- Existe t-il des initiatives de surveillance locale des services et/ou des finances ?

Suivi des enfants

Existe t-il des tentatives de donner aux enfants des moyens d'action, et de permettre que leurs opinions et leurs connaissances puissent être mobilisées contre la corruption ?

Les informations et l'usage des médias et de la technologie d'information

Evaluer comment la presse rapporte librement et totalement sur la corruption et agit dans le cadre de la sensibilisation du public sur la corruption dans le domaine de l'éducation.

Les initiatives pour réduire l'absentéisme des enseignants

- Que font les pays pour garantir l'assiduité des enseignants ?
- Quelles en sont les preuves au niveau de l'école ?



Les enquêtes

- Y a-t-il eu une enquête de suivi des dépenses publiques (PETS) ou une enquête visant à identifier le détournement ?
- Qu'est-il arrivé aux résultats ?

Le développement des capacités

- Quelles sont les initiatives ayant contribué aux efforts de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation ?
- Quelles ont été les différentes méthodologies utilisées (les groupes cibles, les stratégies de mise en œuvre, les activités, les éléments de durabilité, etc.) ?



© UNESCO/Marc Hofer

Le but de ces études de cas est de documenter les bonnes pratiques de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation en Afrique sub-saharienne pouvant être utilisées pour développer des réformes ailleurs et participer à la réalisation des OMD.

Ces études de cas portent sur l'identification des questions clés et la documentation des bonnes pratiques et leçons d'un certain nombre de pays d'Afrique sub-saharienne. Des consultations limitées ont été entreprises dans la mesure du possible, cependant, elles ont largement été basées sur la recherche documentaire dont la plupart des informations sont fournies en ligne et par des supports accessibles. L'insuffisance de la documentation et le manque de supports en ligne actualisés sur la plupart des sites Web institutionnels en Afrique a limité la portée et la qualité de la recherche. Il est recommandé d'entreprendre des études de pays et des évaluations à une phase ultérieure pour obtenir des informations de première main et des mises à jour sur les problèmes et leçons tirés des bonnes pratiques.

Ces cas mettent en évidence les bonnes pratiques en matière d'engagement communautaire et de participation au contrôle budgétaire en Ouganda et au Malawi et de suivi des dépenses publiques au Ghana comme étant des exemples de bonnes pratiques de lutte contre la corruption dans le secteur éducatif africain.

92 Ces études de cas ont été dirigées par le PNUD et préparées par AVID Development Ltd en mars 2011. La recherche documentaire a été menée par Allen Asimwe avec l'aide d'Ashaba Ahebwa et de Victor Agaba.



1. Etude de cas de l'Ouganda : Suivi budgétaire des ressources dans le système éducatif

1.1 Introduction : l'accès à l'éducation

Le secteur éducatif ougandais, qui comprend les niveaux primaire, secondaire/supérieur ou universitaire, a réalisé des progrès remarquables avec des augmentations substantielles de la couverture dans les zones rurales et urbaines. Jusqu'au début des années 1990, le système éducatif est resté inchangé, avec de fortes disparités relatives à l'inscription, au sexe, au taux d'abandon, à la performance et au niveau général découlant de facteurs historiques et culturels. Toutefois, un changement a été démontré dans le milieu des années 1990, avec l'inclusion de l'éducation comme un droit fondamental consacré par la Constitution.⁹³

L'inscription a alors augmenté considérablement à tous les niveaux, suite à la libéralisation du secteur éducatif et à l'introduction de l'enseignement primaire universel (EPU) dans les années 1990. Par exemple, l'inscription au niveau primaire a doublé d'environ 3,5 millions en 1997 à plus de 7 millions vers la fin de 2010. L'introduction par la suite de l'enseignement secondaire universel en 2006 a conduit à une augmentation spectaculaire des niveaux d'inscription au secondaire.

Cela a donné de belles opportunités aux investisseurs privés du sous-secteur de l'enseignement post-primaire d'améliorer leur capacité d'absorption. Par exemple, 512 057 candidats se sont inscrits aux examens de fin d'études primaires en 2010, avec 84,2% issus des écoles EPU et le reste, 15,8%, provient des écoles privées. Cette croissance massive a eu son cortège de défis notamment en ce qui concerne la mauvaise qualité de l'enseignement, les faibles taux de rétention et la faible capacité d'accueil au sein des institutions. Par exemple, la capacité des écoles secondaires publiques n'est que de 200 000 élèves, une limite qui a non seulement constitué un défi mais aussi une opportunité pour le secteur privé d'aider à satisfaire la demande.

1.2 Les réformes dans le secteur de l'éducation

Un certain nombre de réformes ont été mises en place à l'échelle gouvernementale, certaines d'entre elles sont propres au secteur de l'éducation. Les réformes comprennent :

- Un cadre clair spécifique à l'enseignement juridique et politique fondé sur le Livre Blanc du Gouvernement de 1992 portant sur l'éducation et sur les dispositions constitutionnelles de 1995 relatives au droit fondamental à l'éducation
- Une approche holistique de planification et de gestion conformément au Plan Stratégique d'Investissement sur le Secteur Educatif (2004-2015) qui intègre comme objectifs principaux ces engagements dans les OMD et les campagnes sur l'enseignement pour tous.
- L'accès équitable à l'EPU en 1997 et l'introduction plus tard de l'enseignement secondaire universel en 2006

93 Articles 30 et 34 de la Constitution de la République d'Ouganda, 1995



- L'augmentation de la participation du public à travers la décentralisation en vertu du Local Government Act de 1997, lequel transfère aux districts l'autorité de formuler, d'approuver et d'exécuter les plans de développement pour la prestation de services clés tels que la santé, l'éducation et l'agriculture. Par exemple, l'inscription des enfants EPU, la distribution de manuels scolaires et les versements mensuels des écoles du Gouvernement central sont tous affectés vers les administrations du district.
- Un cadre institutionnel et de gestion claire grâce à l'approche sectorielle, dans lequel les rôles et les responsabilités des acteurs du système éducatif sont bien définis
- Un régime de financement stable du secteur et une approche plus globale et plus cohérente pour faciliter la gestion. Grâce à la subvention des équipements scolaires le Gouvernement couvre les frais de scolarité et les dépenses de fonctionnement scolaire de base, et l'achat de matériels pédagogiques, d'uniformes et de repas revient aux familles.
- Un cadre de suivi clair et coordonné, d'évaluation et de présentation des rapports débouchant sur le forum de l'examen conjoint du secteur par le Gouvernement et les partenaires de développement (JSR), tenu annuellement en vue de procéder à un examen exhaustif de la performance du secteur conformément aux engagements basés sur quatre paramètres que sont l'accès, l'équité, la qualité et l'efficacité.

Ces réformes ont contribué au progrès noté dans le secteur de l'éducation. Selon le troisième rapport de progrès de l'Ouganda sur le statut des OMD,⁹⁴ les OMD sur l'accès à l'éducation ont été réalisés car les taux d'inscriptions ont augmenté à plus de 90% et on assiste à une parité entre garçons et filles à l'enseignement primaire. Cependant, les taux de réalisation d'un cycle complet d'études primaires ont stagné ces dernières années, particulièrement pour les filles. Un certain nombre de facteurs sont responsables de cette situation, notamment la pauvreté ainsi que l'environnement politique et les équipements scolaires pauvres, la mauvaise qualité du système éducatif, la mauvaise gestion et la corruption généralisée.

1.3 La corruption dans le secteur de l'éducation

Compte tenu de l'importance du volume et de l'ampleur des investissements grâce à la subvention des équipements scolaires et le Fonds d'action contre la Pauvreté, les possibilités de corruption se sont multipliées. Le secteur éducatif est caractérisé par le gaspillage et les détournements massifs. Il a aussi été identifié comme l'un des secteurs corrompus dans plusieurs enquêtes nationales notamment l'Enquête Nationale de l'Intégrité de 2008 et l'Enquête Nationale sur la Prestation des Services de la même année. A un certain moment, il a été signalé que seuls environ 13% des allocations du gouvernement central pour les coûts non salariaux ont été versés aux écoles ougandaises entre 1991 et 1995.⁹⁵

94 Objectifs du millénaire pour le développement Rapport 2010 de l'Ouganda : Thème spécial : Accélérer les progrès vers l'amélioration de la santé maternelle. Ministère des finances, de la planification et du développement économique, septembre 2010.

95 Projet de suivi du Millénaire des Nations unies (2005). Vers l'enseignement primaire universel : Les investissements, les mesures d'initiatives et les institutions.



Des cas de corruption massive impliquant des milliards de shillings ont été signalés dans le secteur de l'éducation, en particulier dans la construction d'infrastructures scolaires, le recrutement et l'intégration de la masse salariale des enseignants fantômes, l'achat et la distribution de matériels scolaires, et les détournements dans les transferts de ressources et de matériels du Ministère de l'éducation vers les districts et les écoles.

Encadré 1. Zones à haut risque dans le système éducatif

- Les détournements dans le transfert des ressources et du matériel du ministère de l'Enseignement vers les districts et les écoles
- La longue chaîne d'approvisionnement et retards constatés dans le transfert des ressources dans le cadre de la subvention des équipements scolaires et le fonds d'action contre la pauvreté
- L'achat de fournitures, les appels d'offre pour la construction des locaux
- Les infrastructures/constructions de bâtiments (écoles, logement des enseignants)
- Le recrutement et intégration des enseignants dans la masse salariale
- L'absentéisme des enseignants estimé à 30% environ

Au fil des années, la corruption dans le secteur de l'éducation s'est manifestée de diverses manières notamment à un niveau très élevé. Les retards⁹⁶ et les détournements des fonds provenant du ministère de l'Enseignement vers les districts ainsi que les détournements des fonds consacrés au matériel d'enseignement, aux bâtiments scolaires, etc., ont engendré l'achat de matériels scolaires non conformes aux normes à cause des pots-de-vin des fabricants, des droits d'auteur fabriqués par des instructeurs, etc. Les enseignants fantômes sont sur la liste de paie, et les niveaux élevés d'absentéisme persistent. Les écoles ont également monopolisé la fourniture des services de base tels que les repas et les uniformes, avec pour conséquence une qualité faible et des prix élevés.

La petite corruption s'est largement manifestée à travers le paiement des frais illégaux prélevés sur certaines formes d'admission des enfants à l'école, même si l'éducation est censée être gratuite; l'utilisation des équipements scolaires à des fins privées et commerciales, les places à l'école mises aux enchères au profit plus offrant, l'obtention de bonnes notes et les réussites aux examens grâce à des pots-de-vin versés aux enseignants et aux fonctionnaires publics, et les élèves pauvres souvent marginalisés parce que les sujets obligatoires sont réservés uniquement à des cours de soutien privés.

96 L'unité de contrôle budgétaire et d'analyse du ministère des finances, de la planification et du développement économique a signalé des retards dans le transfert d'argent et de matériels depuis le centre et des divergences dans l'établissement des rapports par le ministère central et les institutions bénéficiaires au niveau du district. Rapport de suivi budgétaire et de l'unité de responsabilisation (BMAU), octobre-novembre 2009, mars 2010.



1.4 Les réformes en cours pour freiner la corruption dans le secteur de l'éducation

Un certain nombre de réformes sur la lutte contre la corruption sont en cours au niveau national dans le cadre de la promulgation des lois fondamentales telles que la loi contre la corruption de 2008 et celle sur la protection des dénonciateurs de 2010, et le renforcement institutionnel des principales agences de lutte contre la corruption telles que l'inspection du gouvernement et la division de la Haute Cours pour la lutte contre la corruption.

Au niveau sectoriel, le ministère de l'Enseignement a adopté un certain nombre de règlements visant à endiguer les problèmes de l'absentéisme et de la petite corruption en mettant l'accent sur l'augmentation des élèves et sur l'assiduité des enseignants et l'interdiction des cours privés. Des initiatives ont été aussi prises en vue de réduire les détournements de transferts dans le cadre du suivi budgétaire entrepris par le ministère des finances en partenariat avec celui de l'éducation. Dans les années 1990, le gouvernement central avait lancé une initiative de transparence et avait commencé à déclarer ses transferts budgétaires mensuels à travers plusieurs médias notamment les journaux et la radio, et il était exigé aux écoles d'annoncer leurs réceptions de fonds. A la suite de ces mesures, le flux des fonds a connu un bond de 90% en 1999, reflétant ainsi l'importance de la transparence et de la supervision communautaire des écoles.⁹⁷

En 2010, une commission d'enquête présidée par un haut magistrat a été nommée par le président pour effectuer des investigations sur les allégations de corruption dans le secteur de l'éducation avec un accent particulier sur l'enseignement primaire universel. Des enquêtes sont actuellement en cours au niveau national et local.

Ces réformes ont été cependant conduites en grande partie par le gouvernement avec un engagement limité de la part du public, elles ont eu donc un impact limité sur la réduction des détournements au niveau des districts. Au cours de ces dernières années, des efforts ont été consentis en vue de l'augmentation de la participation du public et de la supervision dans le cadre du suivi des dépenses publiques. Le public est mobilisé, dans ce cas, en OSC pour effectuer le suivi du processus de transfert des ressources et des équipements du gouvernement central vers les districts et finalement vers les écoles primaires. Elles le font en procédant par la détection et la mise en évidence des goulets d'étranglement, les insuffisances et la corruption en intensifiant ainsi la transparence, l'ouverture et la responsabilité dans la prestation des services.

Bon nombre d'ONG notamment Uganda Debt Network, Forum for Women in Democracy et NGO Forum mettent l'accent sur l'analyse budgétaire, le suivi, le plaidoyer et les activités de lutte contre la corruption. Un groupe de défense des intérêts budgétaires de la société civile (CS-BAG) a également été établi pour coordonner les activités de toutes les ONG de cette zone et suivre les progrès des pouvoirs publics dans la réalisation des objectifs du programme de l'EPU et combler les lacunes notées dans la prestation de services (De Renzio, P., Azeem V. & Ramkumar V., 2006).

97 rojet de suivi du Millénaire des Nations unies (2005). Vers l'enseignement primaire universel : Les investissements, les mesures d'initiatives et les institutions.



1.5 Système communautaire de suivi des dépenses publiques dans les écoles primaires : Projet TAACC

Le suivi des dépenses publiques par les citoyens au niveau des districts a été organisé et soutenu par l'Apac Anti-corruption Coalition (TAACC).⁹⁸ Cette coalition a fait partie de la coalition CS-BAG, financée par le fonds du Commonwealth pour l'Education (CEF), et a employé le suivi budgétaire comme un outil de lutte contre la corruption dans les écoles locales au niveau du district d'Apac au nord de l'Ouganda.⁹⁹

L'objectif global de cette initiative était de s'assurer que les fonds publics alloués à l'éducation ont été utilisés conformément aux plans élaborés par les communautés, et qu'ils n'ont pas été détournés par des particuliers pour leur usage personnel. TAACC a formé des observateurs qualifiés qui ont réussi à attirer l'attention sur la corruption dans le système éducatif, à dénoncer les fonctionnaires d'éducation du district et les chefs d'établissements scolaires corrompus (U4 Brief, 2009). Les observateurs issus des communautés étaient souvent des membres des diverses organisations communautaires impliquées dans le suivi des programmes gouvernementaux.

TAACC a utilisé un certain nombre d'approches :

- La sensibilisation des communautés à travers des discussions de radio, des événements communautaires et des manifestations publiques sur leur responsabilité constitutionnelle de contrôler la mise en œuvre des programmes publics et sur l'impact négatif de la corruption sur la prestation de services.
- La formation d'observateurs budgétaires indépendants (IBM), élus par les communautés locales, dans la compréhension des différentes bourses d'études octroyées par le gouvernement notamment la capitation sur l'enseignement primaire universel et l'octroi de subventions pour les équipements scolaires ainsi que les processus de budgétisation aux niveaux national et local et le contrôle du budget alloué au secteur de l'éducation. Les IBMers étaient chargés de vérifier l'utilisation correcte de ces subventions au niveau des établissements scolaires dans les districts.
- La documentation et la dénonciation des pratiques de corruption au niveau du district par l'utilisation d'outils simples, par exemple, la photographie des bâtiments mal construits et l'absence d'ouvrages dans les bibliothèques.

Le suivi budgétaire du TAACC et la lutte contre la corruption ont conduit à l'enquête, à l'interdiction et à la révocation de fonctionnaires de l'éducation du district et de chefs d'établissements ayant détourné des fonds. Ils ont pu aussi dénoncer les écoles et les enseignants fantômes. Les IBM ont également identifié les sous-traitants frauduleux, et communiqué leurs conclusions aux institutions publiques compétentes responsables de la mise à l'index et des recours.

98 TAACC est un parapluie de lutte contre la corruption des OSC opérant dans le nord de l'Ouganda et affilié à la National Anti-Corruption Coalition of Uganda (OCCU).

99 Il convient de noter que des exercices similaires de suivi budgétaire ont été menés par les OSC dans un certain nombre de districts à travers tout le pays. Par exemple, le programme Acenlworo du Fonds chrétien pour l'enfance (CCF) implique les élèves dans la gestion scolaire en leur permettant d'assumer la responsabilité de contrôler les dépenses issues de la subvention de l'EPU dans leurs écoles.



Facteurs clés de succès

Les facteurs et les activités suivants ont aidé à assurer le succès du projet :

- L'engagement des communautés locales dans le suivi du transfert et l'utilisation des fonds dédiés à l'éducation et d'autres programmes du gouvernement au niveau communautaire.
- Le renforcement des capacités et la sensibilisation des observateurs communautaires sur les différents aspects du secteur éducatif et le processus budgétaire.
- L'émergence d'un environnement politique de lutte contre la corruption en Ouganda. Pendant la période des initiatives de suivi budgétaire, la Direction de la déontologie et de l'intégrité au sein du bureau du Président organisait des ateliers de promotion de l'intégrité pour les fonctionnaires locaux, en insistant sur le rôle des OSC dans la lutte contre la corruption. Les ateliers auxquels ont assisté les OSC de la région ont débouché sur la création de forums d'intégrité du district avec TAACC comme membre actif (Progress Report DEI, 2008). En conséquence, TAACC a obtenu le soutien du conseil de district d'Apac, qui a adopté une résolution à l'appui des travaux de la coalition.
- La mise en place de partenariats stratégiques avec les intervenants au niveau des districts : la relation étroite avec le conseil du district a permis à TAACC de faire pression sur le conseil pour un audit indépendant légal du département des finances du district.(U4 Brief, 2009).

Le défi de TAACC et des IBM était de poursuivre les fonctionnaires corrompus en justice. Les efforts de TAACC ont été contrecarrés par l'absence de bonnes ressources d'enquête gouvernementales pouvant lui permettre d'effectuer des enquêtes adéquates sur les cas signalés de corruption (Anyuru, 2006). Par conséquent, les pratiques de corruption qui ont été signalées n'ont pas toutes fait l'objet d'enquête et de poursuite, une situation qui a contribué à l'aggravation de l'impunité au niveau communautaire.

2. Etude de cas du Ghana : Utilisation des fiches de notation pour le suivi de la prestation de services éducatifs

2.1 Vue d'ensemble du système éducatif

Le Ghana a mis en place un système politique décentralisé et administratif dans les écoles primaires avec des garanties juridiques de l'enseignement primaire gratuit. Ces réformes sont en grande partie en réponse aux engagements internationaux sur l'Éducation pour tous (EPT) pris lors de la conférence de Dakar en 2000 et aux OMD. Pour indemniser les écoles du fait de l'élimination des frais et leur donner un certain contrôle financier, la Ghana a introduit un système de subventions globales scolaires, connue sous le nom de 'subventions forfaitaires', qui sont transférées directement vers écoles par l'Etat et sont proportionnelles au nombre d'élèves inscrits. Ces subventions constituent une part importante du processus de décentralisation, et sont considérées comme un moyen par lequel une partie des fonds opérationnels des écoles peut être soumise à une plus grande surveillance locale et utilisée pour répondre à des exigences locales déterminées. Le gouvernement ghanéen affirme que les subventions forfaitaires contribuent à l'amélioration de l'équité en réduisant



World Bank/Curt Carnemark, 1993



les coûts pour les pauvres et en veillant à ce que les écoles qui accueillent les communautés les plus pauvres reçoivent au moins un minimum de ressources (TI African Education Watch, 2010).

Le Ghana a également introduit dans les écoles, une planification participative qui est censée aider les parties prenantes à partager les informations au sein des communautés en ce qui concerne les plans d'amélioration des écoles et leurs budgets qui y sont associés. Le Ghana met en œuvre une approche sectorielle (SWAp) pour le développement de l'Education avec des priorités contenues dans un plan stratégique convenu et avec un soutien financier mis en commun. L'approche SWAp offre aux partenaires de développement et aux gouvernements une opportunité d'établir des programmes communs et des procédures; et parmi les objectifs communs, il y a une campagne pour accroître la participation communautaire, et pour lutter contre la mauvaise gestion, la corruption et les questions liées au risque fiduciaire global.

A la suite de ces réformes, les écoles ghanéennes ont repris la responsabilité de leur gestion financière. L'une des raisons expliquant l'augmentation de la décentralisation fiscale est qu'elle accroîtra la réactivité aux besoins locaux et contribuera surtout à soumettre les écoles à une surveillance locale plus efficace et les rendra plus responsables envers la communauté. La décentralisation dans les écoles est donc destinée à changer le lieu, et les personnes impliquées, la prise décision et l'exécution des responsabilités (TI, 2010).



Il y a eu des efforts significatifs, en particulier grâce à la réduction des coûts directs pour les parents, dans le but d'accroître la scolarisation primaire et d'améliorer l'utilisation efficace et adéquate des fonds publics par la réduction du gaspillage, la mauvaise gestion et les détournements. Une évaluation de l'UNESCO¹⁰⁰ montre que dans certains pays étudiés de la région le taux brut d'admission des élèves dans l'enseignement primaire a augmenté de 22 points de pourcentage entre 1999 et 2006 (de 90% à 111%), et bien que les inégalités scolaires persistent et il y a environ 35 millions d'enfants non scolarisés dans la région."

Le montant des ressources en jeu dans le système éducatif est relativement élevé. Dans le cadre de l'engagement du gouvernement à assurer l'EPU, l'enseignement et l'apprentissage devaient être assurés gratuitement dans les écoles publiques et privées, pour couvrir un cycle d'enseignement de base (six années d'enseignement primaire et les trois premières années de l'enseignement secondaire du premier cycle). Le gouvernement a également alloué une subvention forfaitaire de 30 000 GHC (3 dollars USD) par enfant et par année pour l'enseignement primaire, avec l'intention de réduire le fardeau financier des parents en ce qui concerne l'accès de leurs enfants à l'école.

En dépit de ces engagements, le programme EPU s'est exposé à des problèmes d'insuffisance d'infrastructures, d'effectifs d'enseignants et de supports d'apprentissage. La mauvaise gestion des écoles et le manque d'engagement des parents et de la communauté sont également considérés comme les principaux obstacles à la réalisation des objectifs de l'EPU.

2.2 Les zones à hauts risques de gouvernance

Les zones à haut risques ayant un impact sur la gouvernance des systèmes éducatifs décentralisés, notamment celui du Ghana, sont les suivantes :

- De multiples sources de ressources d'enseignement primaire y compris le gouvernement central, les administrations décentralisées, les ONG, le secteur privé ou les dons particuliers et les parents. Les ressources peuvent être en espèces ou équivalent (par exemple, des subventions), ou ' en nature ' (par exemple des ouvrages, des ressources humaines, du matériel scolaire, de la nourriture, du carburant ou du travail). Les systèmes financiers de codage utilisés par les écoles ne sont pas reportés sur ceux utilisés par les districts, ce qui constitue un réel danger pour la consolidation budgétaire à cause des erreurs de codage.
- La faible capacité financière et professionnelle aux niveaux infranationaux dans la gestion et la supervision des subventions forfaitaires aboutissant à de faibles capacités d'accueil et à des possibilités de détournements.
- Le risque de la recherche de la rente dans le recrutement et le déploiement des enseignants.
- La possibilité de détournements pour tous programmes d'achats majeurs y compris les manuels scolaires.
- La Mauvaise conservation des dossiers par les écoles et les districts..

100 Transparency International and African Education Watch (2010), 'Good governance lessons for Anti-corruption '. (Lessons from Ghana, Madagascar, Morocco, Niger, Senegal, Sierra Leone and Uganda).



- Faible participation des parents dans la responsabilité locale et les structures de gestion.
- L'accès insuffisant aux informations, comme le temps de libération et le montant de la subvention forfaitaire et autres processus de planification. Par exemple, le rapport a 2010 Africa Education Watch (AEW) de 2010 a conclu que le programme d'amélioration de la performance scolaire (SPIP) constitue un forum qui pourrait être un pilote dans la participation parentale, mais dans la pratique, peu de parents sont conscients de son existence.

2.3 La corruption dans l'enseignement primaire

Transparency International recense de nombreux cas de comportements contraires à l'éthique, de corruption et d'abus de pouvoir à des fins personnelles dans de nombreuses écoles des pays étudiés, dont le Ghana (TI, 2010). Ces comportements se font voir en général dans les frais d'inscription scolaires où ceux-ci sont pris en charge par l'Etat, ou dans la vente de manuels scolaires qui sont censés être distribués gratuitement. Des pots-de-vins sont versés pour obtenir des services auxquels le receveur de ces pots-de-vin est interdit, tels que l'évolution des résultats d'examens. Le tableau ci-dessous récapitule les formes de corruption existant dans le système éducatif ghanéen.

Tableau 1. Formes de corruption dans les écoles primaires ghanéennes

Des charges illégales prélevées sur les formulaires d'admission des enfants qui sont supposés être gratuits.

Des places scolaires mises aux 'enchères' au plus offrant

Des enfants de certaines communautés sont favorisés pour l'admission, tandis que d'autres sont soumis à des versements supplémentaires

L'obtention de bonnes notes et des réussites aux examens au moyen de pots-de-vin versés aux enseignants et aux fonctionnaires publics. Les prix sont souvent bien connus, et les candidats sont censés payer d'avance

Des résultats d'examen seulement publiés moyennant un paiement

Surmonter les conséquences de l'échec à l'examen en (ré-)admettant des élèves sous de faux noms

Détournements de fonds destinés au matériel pédagogique, aux bâtiments scolaires, etc.

Du matériel pédagogique ne répondant pas aux normes en vigueur achetés en raison de pots-de-vin, des enseignants fabricateurs de droits d'auteur, etc.

Des écoles qui monopolisent les repas et les uniformes, résultant sur une faible qualité et des prix élevés

Des cours particuliers payants dispensés à des élèves en dehors des heures de cours, réduisant ainsi la motivation des enseignants dans les classes ordinaires et les sujets obligatoires sont réservés uniquement pour des séances de tutorat privé (et donc pas disponibles pour les élèves qui ne paient pas ou ne sont pas en mesure de le faire).



ANNEXE 5. ETUDES DE CAS DU GHANA, DU MALAWI ET DE L'UGANDA: CARTOGRAPHIE DES BONNES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Usage des propriétés de l'école à des fins commerciales privées
Les pupilles exercent une activité non rémunérée pour l'équipe
Le personnel qui exploite et abuse les élèves sous diverses formes (physiquement, sexuellement, etc.)
Le recrutement des enseignants et les affectations influencées par des pots-de-vin ou des faveurs sexuelles
Des questions d'examen vendues d'avance
Les enseignants fantômes ne cessent d'augmenter : des salaires sont établis pour un personnel qui n'est plus (ou n'a jamais été) employé pour diverses raisons (notamment en cas de décès). Cela affecte de facto le taux d'encadrement, et freine le recrutement d'enseignants chômeurs aux postes vacants.
Taux d'absentéisme élevé, avec des répercussions sévères de facto sur le taux d'encadrement
Des licences et autorisations d'enseignement obtenues sur la base de motifs fallacieux par des moyens corrompus
Augmentation spectaculaire du nombre d'élèves (y compris les nombreux besoins particuliers des élèves) cités pour obtenir un meilleur financement
Des pots-de-vin versés aux auditeurs pour ne pas divulguer les détournements de fonds
Des détournements de fonds accentués par des ONG locales et des organisations de parents
Des ressources affectées à des écoles particulières par les politiciens pour obtenir leur soutien, surtout pendant les périodes électorales

Source : U4 Anti-corruption Resource Centre Docs

La corruption augmente souvent les coûts de transaction, réduit l'efficacité et la qualité des services, dénature les processus de prises de décision et sape les valeurs morales. Dans certains cas, la corruption ou les pratiques contraires à l'éthique sont devenues un mode de vie et sont tolérées par les communautés par exemple, l'absentéisme, les pots-de-vin versés pour l'obtention de meilleures notes et/ou l'entrée à l'école, la perception des frais pour l'accès aux manuels scolaires, et l'utilisation de la propriété de l'école à des fins commerciales privées. (TI, 2010).

En ce qui concerne les prises de décision et l'amélioration de la gestion des systèmes d'enseignement, des efforts doivent être réalisés pour intégrer les questions de gouvernance et de corruption dans l'administration et la planification de l'enseignement (IIEP, 2005). La participation et la supervision par le public constituent en effet la clé pour effectuer le suivi budgétaire de l'enseignement et évaluer la prestation de services, au Ghana, ce qui a été mis en évidence grâce l'utilisation des fiches de notation communautaires.



2.4 Utilisation des fiches de notation pour le suivi des budgets dans les écoles

L'ONG ghanéen, Centre de Développement Social Intégré (ISODEC) pour la défense du budget et l'Organisation Panafricaine pour le Développement Durable (POSDEV) ont participé aux processus budgétaires aux niveaux national et local, et parmi les activités prioritaires, il y a l'analyse budgétaire et le suivi des dépenses, en plus du renforcement des capacités des communautés dans le cadre du suivi budgétaire. L'ISODEC a fourni un appui technique au réseau nord ghanéen pour le développement (NGND) et à la Coalition nationale ghanéenne de la campagne pour l'éducation (GNECC), ainsi qu'au réseau nord pour le développement de l'éducation (NNED) et à Action pour l'éducation rurale (ARE), afin d'élargir leurs programmes de travail budgétaire dans le secteur de l'éducation.

Ces OSC qui menaient toutes des opérations au niveau local, ont cherché à accroître le débat public autour des objectifs relatifs à l'éducation et à promouvoir une plus grande transparence dans les budgets de l'éducation. Ils ont fait cela en adoptant des stratégies similaires qui impliquaient :

- la sensibilisation et la mobilisation communautaires,
- le renforcement des capacités communautaires
- le suivi budgétaire
- le suivi de la prestation de services, et
- la pression sur les autorités locales et les dirigeants.

2.5 Projet NGND

Le réseau ghanéen pour le développement (NGND) est un organisme cadre des ONG opérant dans les trois régions du Ghana. Les trois régions sont connues pour leur niveau de pauvreté élevé et pour avoir le taux d'analphabétisme le plus élevé dans le pays. L'objectif du projet entrepris par NGND et trois de ses partenaires de quatre districts était d'accroître l'engagement communautaire dans la gouvernance de l'école par le renforcement de la responsabilité et la transparence au sein des communautés et le Service d'éducation du Ghana et d'autres parties prenantes, dont les associations

NGND a concentré ses efforts sur les défis relatifs à la prestation des services dans l'éducation rencontrés au niveau communautaire, dont beaucoup sont liés à l'affectation des ressources dans le cadre du programme d'enseignement universel de base gratuit et obligatoire (FCUBE). NNED et GNECC ont cherché à renforcer la capacité budgétaire des observateurs Education du district pour toutes les équipes (DEFATS), afin de sensibiliser les communautés sur le programme FCUBE et d'assurer la participation communautaire dans la gouvernance des écoles, comme un moyen de contrôler la mise en œuvre du suivi du FCUBE au niveau des districts. Les questions de prestation de services ont été abordées sur les fiches de notation communautaires, conçues pour suivre et évaluer la prestation de services par le contrôle budgétaire de l'éducation et la prestation de services.

Le projet tableau de bord communautaire a été élaboré afin d'examiner les dépenses d'éducation et de prestation de services au niveau local. Les résultats du projet ont été utilisés aux niveaux régional et national pour les travaux de plaidoyer avec les autorités gouvernementales. Le projet tableau de



bord communautaire avait également pour objectif de permettre aux utilisateurs des services (par exemple les parents et les enfants) d'évaluer la performance des prestataires des services (par exemple les fonctionnaires de l'éducation, les enseignants et les SMC), et de donner la possibilité aux utilisateurs de services de discuter des préoccupations et des défis qu'ils ont rencontrés directement avec les prestataires de services.

Un projet pilote a été conçu et mis en œuvre dans 16 communautés du district de Bongo et dans les zones métropolitaines de Tamale au Ghana. Le projet a ensuite été étendu à deux autres districts dans la région nord. Chacun des districts a été sélectionné sur la base de différentes conditions socio-économiques : le district de Bongo est reconnu comme étant le moins doté en ressources au Ghana, alors que Tamale est l'unique ville dans les trois régions du nord. Les communautés dans les districts ont été sélectionnées sur la base de leur diversité géographique et les interventions du gouvernement.

Les **activités clés** du projet tableau de bord comprennent :

- le renforcement des capacités des communautés dans le cadre du contrôle de prestation des services éducatifs ;
- l'utilisation de tableau de bord par la communauté pour examiner les dépenses de l'éducation ;
- l'évaluation des besoins scolaires, ainsi que l'impact des intrants dans le secteur de l'enseignement primaire ; et
- l'amélioration du flux d'informations entre les divers acteurs du système éducatif.

Les autorités scolaires et les enseignants ont été également invités à évaluer leur performance en termes de participation communautaire dans la planification et les processus de budgétisation, alors que les utilisateurs des services fournissaient des informations sur la nature et la qualité du service reçu. Les membres des communautés ont évalué les produits et les résultats de l'enseignement primaire par rapport aux critères prédéterminés, pour voir, par exemple, si les fonds ont été utilisés aux fins prévues.

2.5.1 Mise en œuvre du projet NGND

Le processus de mise en œuvre s'est effectué en plusieurs phases. Au début, les réunions des parties prenantes ont été organisées avec le ministère du gouvernement local et du développement rural, le ministère de l'Éducation, et le service de l'éducation du Ghana, aux niveaux national et régional, afin d'obtenir un soutien pour le projet. Ils ont été encouragés à manifester leur soutien via une lettre adressée aux directions d'enseignement de district qui permettrait aux volontaires des organisations communautaires NGND d'avoir un accès à l'école et aux dossiers scolaires du district. Bien que cela ne signifie pas que les informations pertinentes sur les allocations budgétaires et les dépenses, ou sur la disponibilité de l'enseignement et du matériel d'apprentissage sont toujours faciles à obtenir, le processus a évidemment été facilité.

Des volontaires ont été formés comme animateurs communautaires pour soutenir les interventions communautaires. Les animateurs NGND et communautaires ont tenu une assemblée générale dans chaque communauté, qui a chargé les acteurs clés de l'éducation de décrire les objectifs et un plan



pour le projet et de permettre aux membres de la communauté d'identifier les thèmes et les indicateurs permettant d'évaluer la qualité de prestation des services d'éducation dans leurs communautés respectives. Les thèmes communs identifiés lors de ces réunions ayant trait au budget scolaire comprennent :

- l'allocation d'une subvention forfaitaire par enfant,
- les articles sur lesquels la subvention forfaitaire a été dépensée, et
- l'implication communautaire dans les processus de planification et de budgétisation.

Par la suite, des groupes de discussion ont été constitués pour évaluer la qualité de la prestation de services d'enseignement dans leurs communautés respectives, basées sur les indicateurs développés. Les groupes de discussion ont attribué des notes aux indicateurs, sur la base de la notation suivante :

3 = Bon

2 = Moyen (besoin d'amélioration)

1 = Mauvais (besoin d'une attention urgent)

Les animateurs communautaires ont également tenu une série d'ateliers d'auto-évaluation pour les directeurs d'écoles dans le but de donner une opportunité aux fournisseurs de services d'évaluer leurs propres services, et de tenir un atelier de suivi des intrants sur le tableau de bord du suivi des intrants scolaires. Les notes ont été attribuées en fonction d'un canevas fourni dans ce tableau de bord du suivi, comme indiqué dans le tableau 2 ci-dessous :

Table 2. Tableau de bord des intrants pour l'école primaire

Indicateur	Note	Remarques
Le montant total du budget a-t-il été effectivement décaissé pour le projet de construction ?	1	Le budget approuvé pour le projet était de 100 millions de GHC, mais seuls 50 millions de GHC ont été décaissés.
Inspection du site : Les dépenses indiquées pour le bloc de l'école sont-elles réalistes ?	1	La structure actuelle pourrait avoir été construite avec 20 millions de GHC, mais 50 millions de GHC auraient été dépensés.
Nombre moyen d'enseignants par élève : Notre école se compare-t-elle favorablement à la moyenne du district ?	3	Notre école a plus d'enseignants par élève que la moyenne du district. Le nombre d'enseignants que nous connaissons correspond aux rôles du personnel officiel : il n'y a donc pas d'enseignants fantômes.

Source : *Fiches de notation communautaires NGND (2004), module 1 : faciliter le tableau de bord, Tamale : Réseau nord ghanéen pour le développement, p.17* Préparation Tableau de bord **Projet – Sept**



Les informations budgétaires relatives aux allocations et aux dépenses sur les manuels, tout comme d'autres matériels d'apprentissage, ont été utilisées pour contrôler les budgets scolaires. La phase finale des interventions communautaires implique la réunification des utilisateurs et les fournisseurs de services, APE, SMC et les superviseurs des circuits éducatifs, afin de s'assurer que les fiches de notation communautaires ont représenté un reflet exact de la situation. Ce fut l'occasion pour les membres de la communauté et pour les prestataires de services d'enseignement de débattre sur les questions de la prestation des services d'éducation. Le résultat était de parvenir à un consensus sur la note globale de la qualité de l'enseignement dispensé dans leurs communautés.

En résumé, le projet de tableau de bord comprend sept étapes que sont :

Étape 1 : Le travail préparatoire

Mesures envisagées :

- Faire connaître le projet auprès des fournisseurs de services
- Recueillir les informations concernant l'offre
- Sélectionner les communautés participatives
- Former des facilitateurs

Parties prenantes

- Ministère du gouvernement local et des affaires rurales, ministère de l'Education, Ghana Education Service

Étape 2 : Interventions communautaires, première réunion

Mesures envisagées :

- Les membres de la communauté identifient les thèmes et les indicateurs

Parties prenantes

- Les APE, les SMC, les superviseurs de circuits, la direction des fonctionnaires de l'éducation du district,
- Les membres de l'assemblée du district



Étape 3 : Interventions communautaires, groupes de discussion

Mesures envisagées :

- Mettre en place des groupes de discussion
- Décider des notes en fonction des indicateurs, créer une fiche de suivi des intrants

Parties prenantes

- Les directeurs d'écoles, les enseignants

Étape 4 : Interventions communautaires, réunion d'interface

Mesures envisagées :

- Présentation des fiches de notation aux fournisseurs de services par le groupe de discussion
- Solutions potentielles discutées et convenues

Parties prenantes

- Les APE, les SMC et les superviseurs de circuits

Étape 5 : Atelier de synthèse

Mesures envisagées :

- Compilation des résultats
- Planification d'un forum multipartite au niveau des districts

Parties prenantes

- Les groupes de discussion, les bénéficiaires, les APE, les SMC

Étape 6 : Forum multipartite au niveau des districts

Mesures envisagées :

- Présentation des résultats du tableau de bord
- Réactions des fournisseurs de services

Parties prenantes

- Les agents du Ghana Education Service, les agents de la direction de l'éducation de district, les bénéficiaires



Étape 7 : Diffusion et plaidoyer

Mesures envisagées :

- Publier un rapport sur les résultats des tableaux de bord
- Diffuser aux médias
- Apporter des résultats dans les processus politiques et de plaidoyer

Source : *Evaluation de la prestation des services d'enseignement le projet de tableau de bord communautaire*

2.5.2 Principales conclusions et activités de plaidoyer liées au projet NCNB

En dépit de l'engagement du gouvernement d'abolir les frais scolaires dans le cadre du programme FCUBE, le projet NCNB de tableau de bord communautaire a trouvé que le coût d'accès à l'éducation n'a cessé de s'accroître pour les parents, ce qui constitue un obstacle pour l'augmentation du taux de scolarisation et de rétention. Les fiches de notation ont montré qu'il y avait des coûts de scolarité cachés, notamment l'achat d'uniformes et de manuels scolaires, l'impression, de papiers d'examen, et autres frais prélevés par les écoles. Dans certains cas, des enfants ont été renvoyés pour le non-paiement des frais scolaires avec des écoles soutenant que la subvention forfaitaire du FCUBE était insuffisante pour couvrir le coût scolaire de ces enfants. A la suite du projet de tableau de bord, les parents ont tenu des réunions scolaires pour exiger des explications de la part des administrateurs scolaires, et il était convenu que les enfants qui avaient été renvoyés seraient autorisés à retourner à l'école.

Dans d'autres cas, il a été constaté que la subvention forfaitaire n'a pas été dépensée comme prévu, mais plutôt utilisée pour financer des déplacements du personnel de l'éducation vers le bureau de l'éducation de district pour rendre compte des dépenses de la subvention forfaitaire. Chacune de ces visites coûterait en moyenne 30 000 GHC (3 dollars USD), ce qui signifie que plus de 10 subventions forfaitaires d'élèves ont été utilisées pour le transport chaque année.

Ces résultats des fiches de notation ont été utilisés pour plaider auprès du gouvernement national, mais la subvention forfaitaire n'a pas été augmentée, puisque le ministère de l'Éducation a affirmé qu'il n'était pas en mesure de le faire compte tenu du manque de revenus (GNECC et FIXES, 2007). Les NGND et d'autres OSC du secteur éducatif ont plaidé en faveur d'une répartition plus équitable des ressources qui prend en compte le statut socio-économique des enfants et de leurs familles.

Les résultats ont été **diffusés** à travers plusieurs forums, notamment :

- Un atelier de synthèse destiné à rassembler et partager les informations recueillies auprès des communautés et à planifier pour le forum multipartite au niveau des districts, où les résultats étaient partagés avec les fonctionnaires de l'éducation au niveau des régions, des districts et des écoles, ainsi qu'avec les organisations communautaires, les parents et les enfants.



- Les forums de districts ont constitué une occasion pour les intervenants de commenter et de donner leur avis sur les conclusions avant que les rapports finaux n'aient été publiés. Ce fut aussi l'occasion pour les membres de la communauté de soulever et débattre des préoccupations de prestation de services d'éducation avec les fournisseurs de services, qui ont eu à donner une réponse immédiate à ces préoccupations.
- Un rapport final sur les résultats a été élaboré et diffusé chaque année aux différents acteurs impliqués dans le projet tableau de bord. Les résultats ont été utilisés par des organisations communautaires à l'appui de leur travail de plaidoyer du FCUBE avec des responsables gouvernementaux au niveau des districts et au niveau national

2.5.3 Les réalisations du projet NCNB

Le projet tableau de bord NCNB a eu un impact particulièrement important dans les régions et dans l'établissement primaire où il a été appliqué. Les résultats ont permis aux parents et aux enfants d'évaluer la performance des responsables de l'enseignement, des enseignants et des comités de gestion des écoles, et leur ont fourni une plate-forme pour exprimer leurs préoccupations sur les aspects de la prestation des services dans leurs communautés et pour collaborer avec les fournisseurs de services.

Le projet tableau de bord communautaire a déterminé le résultat des ressources allouées à l'enseignement primaire. Les informations budgétaires relatives aux allocations et aux dépenses sur les manuels, et autres matériels didactiques, ont été utilisées pour contrôler les budgets scolaires. Le projet a travaillé à améliorer le flux d'informations entre les parties prenantes.

Les facteurs clés du succès du projet NCNB sont les suivantes :

- La méthode de travail : Au cours de la dernière décennie, le travail budgétaire est devenu un outil de plus en plus important pour demander des comptes aux gouvernements et aux acteurs non étatiques responsables sur leurs engagements politiques, leurs allocations budgétaires et leurs dépenses. Les OSC ont adopté le travail budgétaire comme un élément clé de leur plaidoyer en faveur des changements dans les politiques de gouvernance ou dans la performance sachant que les principes démocratiques sont essentielles à la réalisation des objectifs de développement humain (Robinson, M., 2006).
- L'accès aux informations : la participation du public n'a pas de sens sans la connaissance et les informations nécessaires sur le budget et le processus budgétaire (Foster, M. & Fozzard, A., 2000).
- La participation : s'assurer que les communautés ont été autorisées à partager leurs connaissances et expériences sur la prestation des services d'éducation au sein d'elles-mêmes.
- La possession : s'assurer que les communautés ont pris possession du projet au cours des phases initiales, en les impliquant dans la planification, le travail de terrain et la sensibilisation en partenariat avec d'autres intervenants.



3. Etude de cas du Malawi : Utilisation du suivi budgétaire pour assurer la prestation des services de qualité dans les écoles primaires

3.1 Vue d'ensemble du système éducatif

Depuis les années 1990, le Malawi a réalisé un certain nombre de réformes dans le but d'instaurer la bonne gouvernance et la démocratisation. En 1994, le gouvernement a institué l'enseignement primaire universel (EPU) gratuit dans le cadre d'un effort visant à respecter les engagements internationaux de 2000, l'amélioration du développement humain dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'égalité de genre (CEF, 2010), les OMD et l'Education pour tous les objectifs.

Le pays a poursuivi une politique de décentralisation dans le cadre des réformes du district, et les responsables au niveau des écoles ont repris la responsabilité de la gestion des finances scolaires (issues principalement des subventions d'écoles). La raison était que ce serait mieux de répondre aux besoins locaux et, surtout, de soumettre les écoles à une supervision locale plus efficace et de les rendre plus responsables envers la communauté (TI, 2010).

En conséquence, le nombre d'écoles est passé de 3 706 en 1995 à 5.055 en 2000, avec le nombre d'inscrits s'élevant à environ 5 millions en 2010 plus que les 3 millions en 1995. Le taux d'analphabétisme a baissé de moins de 40 % en 2009, soit une baisse de plus de 48 % en 1990 (MES & C, 2001; statistiques sur l'éducation 2003, rapports SACMEQ, 2009). Les possibilités d'accéder aux écoles secondaires étaient limitées durant le long règne du président de Hastings Banda (qui a pris fin en 1993), au cours duquel seuls les riches, les meilleurs, les plus brillants étaient encouragés à fréquenter l'école secondaire tandis que le reste était obligé à suivre une formation technique.

L'expansion du sous-secteur primaire en raison de gratuité de l'enseignement a cependant mis la pression sur le sous-secteur secondaire et tertiaire afin qu'il se développe rapidement et accueille les diplômés de l'école primaire. En 2003, il y avait 103 écoles secondaires classiques, 636 écoles secondaires communautaires de cours du jour, 246 écoles secondaires privées, six collèges de formation d'enseignants, quatre collèges techniques et deux universités. Le gouvernement a augmenté le financement des études à plus de 14 % de l'objectif de 20 %, et ce montant est considéré comme le plus élevé de toutes les autres allocations budgétaires sectorielles. Les partenaires de développement ont également augmenté de façon significative leur soutien au secteur de l'éducation, avec les ONG ainsi que les organisations religieuses qui jouent un rôle de supervision important.

Ces réformes ont toutefois été entravées par un certain nombre de facteurs. Le Malawi est l'un des pays les plus pauvres au monde. La moitié de sa population est âgée de moins de 15 ans, présentant ainsi un fardeau énorme de dépendance et un besoin urgent d'éducation de base. Les taux d'analphabétisme élevés persistent, en particulier dans les communautés rurales où près de 80 % des femmes ne savent ni lire ni écrire. En outre, les objectifs des programmes de réforme ont été contrariés par des problèmes tels que la corruption généralisée et l'abus du pouvoir (TI, 2010; CEF, 2010)



3.2 Risques et défis de la gouvernance dans le système éducatif

Les principaux risques à la gouvernance dans le système éducatif au Malawi ont été :

- Les programmes non planifiés. Bon nombre des changements qui ont eu lieu durant la dernière décennie ont été en grande partie non planifiés, mais plutôt, ils ont été les réponses à l'opportunité politique locale et d'autres défis et ne font pas partie d'une stratégie nationale bien conçue et basée sur des politiques claires. Ainsi, la demande liée à l'expansion rapide de l'éducation de base a laissé le secteur gravement mal financé, malgré les allocations budgétaires énormes.
- La pauvreté et le taux élevé d'analphabétisme. L'enseignement primaire est gratuit, mais plus de 60 % des Malawites vivant au-dessous du seuil de pauvreté absolue ne peuvent s'assurer les autres coûts liés à l'éducation. En conséquence, l'alphabetisation au Malawi est encore extrêmement faible et continue d'être un obstacle majeur pour le développement et la modernisation.
- La faible participation du public. La plupart des membres de la communauté n'ont pas été suffisamment mobilisés pour jouer leurs rôles en tant que membres des APE ou des SMC.
- Le manque d'informations. La note ouverte de l'indice budgétaire pour le Malawi en 2010 de 47 %, contre 28 % en 2008, indique que, malgré le fait que le processus de démocratisation, les responsables gouvernementaux sont encore réticents à fournir au public les informations minimales sur le budget du gouvernement central et les activités financières au cours de l'exercice budgétaire.
- Les retards dans le paiement des salaires d'enseignants, qui avaient conduit au faible moral des enseignants et affecté ainsi la performance de l'enseignement et les résultats des élèves.
- La distribution inéquitable du matériel d'enseignement et de l'apprentissage scolaire.

Un **certain nombre de réformes en cours** visent à minimiser ces risques et à améliorer la bonne gouvernance dans le système éducatif. Les bases de ces réformes sont :

- une plus grande discipline budgétaire et des réformes fiduciaires ;
- un cadre politique claire en matière d'éducation qui met l'accent sur l'égalité des chances pour les garçons et les filles dans la scolarisation, la rétention et la performance dans l'enseignement primaire ;
- une participation accrue du public grâce à la décentralisation, et
- un contrôle surveillé des OSC et un cadre de rapports à travers la coalition de la société civile pour l'éducation de base (CSCQBE), en mettant l'accent sur la qualité générale de l'enseignement.

3.3 La corruption dans le secteur de l'éducation

Le Malawi a dans le passé été classé comme l'un des pays les plus corrompus au niveau mondial, mais il s'est progressivement amélioré, passant du 11^{ème} pays le plus corrompu parmi plus de 30 pays étudiés en Afrique en 2002 au 85^e sur 178 pays en 2010 (Transparency International Indice de Perception de la Corruption, 2010). Entre 1997 et 2004, 22 millions de MK (130.000 USD) auraient été perdus chaque année à cause de la corruption, les paiements aux enseignants fantômes, et la



location de maisons fantômes ainsi que le financement de projets fantômes. La corruption dans le système éducatif au Malawi prend des formes diverses et est à la fois grande et petite. En 2007, la coalition du travail budgétaire dénonçait un détournement de sommes colossales d'argent destinées à l'achat de matériels pédagogiques et didactiques pour les écoles primaires par le ministère de l'Éducation pour le recouvrement d'une dette 1,8 milliard de MK (11 millions de dollars USD).

Dans les écoles, la corruption prend des formes de redevances illégales perçues sur les formulaires d'admission des enfants des écoles qui sont censés être gratuits ou des places dans les écoles étant « mis aux enchères » au profit du plus grand offrant, des détournements de fonds commis par les ONG locales et les organisations de parents d'élèves ou des politiciens consacrant des ressources à des écoles particulières pour gagner leur soutien, en particulier pendant les périodes électorales.

3.4 Le suivi budgétaire dans les écoles primaires

Les OSC du Malawi ont une riche histoire de travaux de suivi budgétaire découlant de leur engagement avec la campagne internationale sur l'annulation de la dette des pays en développement, qui a débuté au milieu des années 1990. La Coalition de la société civile pour une éducation de base de qualité (CSCQBE) est l'unique réseau national des OSC consacré à l'enseignement primaire au Malawi et a été en mesure de contrôler la politique du gouvernement et les engagements financiers, les budgets des écoles et d'inviter les fonctionnaires publics à rendre compte.

CSCQBE a 75 membres dont les OSC locales, nationales et internationales, et travaille également avec plus de 20 réseaux d'éducation du district mis en place en collaboration avec les responsables d'éducation de district et d'autres acteurs des SMC, des APE et d'autres structures clés. CSCQBE a mené des enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) à trois reprises entre 2002 et 2007 pour étudier les dépenses scolaires, améliorer sa méthodologie à chaque tour. L'objectif principal était de :

- vérifier que les ressources allouées à l'enseignement primaire étaient suffisantes pour atteindre les objectifs et cibles,
- s'assurer que les ressources ont été utilisées à bon escient, et
- obliger le gouvernement à rendre compte de ses engagements

3.4.1 Les processus de contrôle et de suivi¹⁰¹

CSCQBE a d'abord mise en place 13 réseaux de district pour décentraliser le contrôle des budgets de l'éducation. (Le nombre a ensuite été augmenté à 20). Les réseaux prennent en charge à leur tour le suivi budgétaire effectué par des groupes scolaires ou communautaires, telles que la commission scolaire ou une première APE formée par la coalition. CSCQBE fournit ensuite à ces réseaux une assistance technique pour renforcer leur capacité à soutenir les efforts locaux. CSCQBE a sélectionné un échantillon représentatif de 500 écoles (environ un dixième de celles du pays) pour ses enquêtes, y compris les écoles rurales et urbaines. Les membres communautaires de CSCQBE ont élaboré une série de questionnaires standardisés pour les enseignants et les responsables de l'éducation à travers le pays. Les

101 Voir aussi Ramkumar, V. (2008). Partenariats budgétaires internationaux.



questionnaires adressés aux directeurs d'écoles couvrent les informations sur les élèves (l'inscription, les taux de réussite aux examens, les taux d'abandon, etc.), les enseignants (les qualifications, la pénurie d'enseignants, de logement, etc.), la distribution des salaires (les salaires des enseignants sont souvent effectués en espèces, en particulier dans les zones rurales), la disponibilité des matériels pédagogiques et didactiques; la qualité des équipements, ainsi que la supervision et la responsabilité.

CSCQBE a également recueilli des données auprès des assemblées du district, des bureaux d'éducation de district, des bureaux de la division, de l'Unité de l'éducation, des unités de fournitures et des collèges de formation des enseignants. Les membres des commissions du district reçoivent un questionnaire qui recherche des informations sur le montant du financement sollicité au ministère des Finances pour les dépenses courantes, les montants alloués par la suite au district, et les montants réels du district reçus et envoyés mensuellement (y compris les fins auxquelles ils ont été dépensés).

La principale approche adoptée était la **recherche analytique du budget**, une pré-analyse du budget, une post-analyse du budget et un budget annuel de l'école ainsi qu'un suivi de la performance (Chimombo, J.,2007). Depuis 2002, CSCQBE a réalisé trois résultats d'analyse et de recherche budgétaire, qui ont tous été reliés entre eux et introduits dans chacun; par exemple, le travail post-budgétaire a été utilisé comme une base de questions clés à explorer dans le budget annuel de l'école et de suivi de la performance de cette année particulière. L'analyse **pré-budgétaire a fourni des recommandations sur la politique de l'enseignement primaire par rapport aux équipements d'enseignement et d'apprentissage, à la prise en charge des infrastructures, les dépenses au niveau national et des districts, les performances des enseignants et de la formation, et le VIH/SIDA ainsi que le genre**

L'analyse post-budgétaire a sérieusement examiné le budget par rapport à l'enseignement en général et primaire en particulier. Elle a examiné les allocations pour le ministère de l'Éducation, a examiné comment ces allocations seraient réparties entre les différents programmes et transférés aux districts, et a formulé des recommandations pour des modifications budgétaires. Le rapport post-budgétaire a été présenté de manière simplifiée afin de s'assurer que le budget de l'éducation est compris par tout le monde. La version simplifiée a permis aux parlementaires de commenter, de débattre, de modifier et d'approuver le budget.

Les groupes de contrôle de budget et de performance scolaires ont effectué le suivi des ressources budgétaires et la mise en œuvre du programme au niveau du district à l'aide de questionnaires standards et en examinant :

- allocations budgétaires reçues par les écoles des districts,
- l'offre et la demande pour l'enseignement et l'apprentissage dans les écoles,
- la disponibilité des enseignants et de la formation,
- les chiffres globaux de scolarisation, y compris en ce qui concerne spécifiquement le genre,
- les infrastructures scolaires
- la prise de conscience politique, et
- la gouvernance scolaire en général, et plus particulièrement en ce qui concerne les SMC et les APE.



Le secrétariat de la coalition a procédé au renforcement des capacités pour les réseaux d'éducation du district sur la façon dont ils devraient entreprendre le travail de terrain lors de l'enquête en milieu scolaire (y compris les données conservées) ; plaider pour une éducation de qualité, et mobiliser des ressources dans leurs communautés.

Un projet de rapport a ensuite été diffusé auprès des organisations CSCQBE et discuté lors d'une réunion spéciale avec les représentants du ministère, les parlementaires, les partenaires de développement et les médias au cours de la délibération parlementaire du budget annuel. CSCQBE a ensuite tenu des réunions de district au cours desquelles les fonctionnaires des assemblées du district, les responsables de l'éducation du district, les représentants d'ONG, ainsi que le personnel de l'école ont eu l'occasion de discuter sur les résultats et, le cas échéant, de formuler des plans d'action pour résoudre les problèmes. Par la suite, un rapport final a été produit. Le rapport a reçu une couverture médiatique dans les journaux, à la radio et à la télévision. CSCQBE a également donné des copies du rapport aux principaux intervenants tels que les ministres, le bureau du président, et les donateurs, et a indiqué qu'il cherchait des engagements concernant la façon dont toutes les parties prenantes pourront apporter des réponses aux questions soulevées.

Les résultats de l'enquête annuelle sur l'Education ont été partagés avec le ministère de l'éducation, le ministère des finances, ainsi qu'avec les partenaires de développement. Il a également été diffusé aux finances du parlement et du comité du budget et de l'éducation, et entre les APE et les SMC afin de discuter des conclusions pertinentes pour leur district, et de les inciter à développer des plans d'action pour répondre aux préoccupations particulières.

3.4.2 Résumé des résultats

Les conclusions du rapport d'enquête de 2007 sur l'enseignement a montré que :

- Dans l'ensemble, le Malawi est à la traîne dans la réalisation des objectifs de l'EPT d'ici à 2015, car bien que le budget 2006/07 l'éducation ait augmenté en termes réels, la part du budget national n'était que de 14 % .
- Malgré les directives nationales rendant obligatoire leur participation, les directeurs d'écoles, les SMC et les enseignants n'ont pas participé à l'achat de manuels scolaires.
- Les transferts pour la prestation des services de l'éducation par les assemblées du district ont été faits en temps opportun et tous les montants alloués à chaque district ont été rendus publics.
- La plupart des districts ne disposent pas de fonds pour le développement des infrastructures.

Les réalisations : La première enquête de contrôle budgétaire en 2004, couvrait moins de 300 des 5040 écoles primaires et la dernière, réalisée en 2007, a ciblé 500 écoles primaires, cinq collèges de formation des enseignants, 32 bureaux d'éducation de district et 28 bureaux des assemblées du district. Les principales réalisations sont :¹⁰²

102 Voir aussi Budget des partenariats internationaux, 2008 et 2010



- La révélation par le ministère de l'éducation porte sur les détournement des allocations de fonds pour le matériel d'enseignement et d'apprentissage pour les écoles pour desservir 1,8 milliard de MK (11 millions de dollars USD) de la dette et la baisse des allocations budgétaires nationales pour l'éducation de 28 % dans les années 1990 à 13 pour cent pendant l'exercice financier de 2005/06 et sur la façon dont cela a touché les écoles.
- Les informations générées par les analyses ont été utilisées par les parlementaires lors des débats sur le budget de l'éducation et des plans. En raison des travaux budgétaires de la coalition, la part du secteur de l'éducation dans le budget national a augmenté à 14,2 % en 2006/07, tout en restant en dessous des 20 pour cent nécessaires pour la réalisation des objectifs de l'EPT (FTI, 2006).
- Le gouvernement cherche à réduire les disparités éducatives entre les zones rurales et urbaines. Il prévoit d'introduire des mesures incitatives pour attirer les enseignants dans les zones rurales et de leur construire des logements en milieu rural.
- Il ya eu un renforcement de dialogue et des partenariats plus étroits entre les responsables de l'éducation et les membres du réseau, les collectivités ayant une plus grande participation dans la planification et l'allocation des ressources.
- CSCQBE a travaillé en étroite collaboration avec des organisations internationales telles que la Banque mondiale, l'UNESCO, la Campagne mondiale pour l'éducation, et le Réseau africain de campagne pour l'éducation pour tous. Il a également été invité à participer aux réunions du gouvernement et à des groupes de travail sur l'éducation. La coalition a utilisé ces expériences pour contribuer à élargir l'espace de la société civile, à avoir une influence dans la société Malawienne et à améliorer sa capacité de suivi et d'évaluation

Les **problèmes majeurs et les leçons tirées** étaient les suivants :¹⁰³

- La coalition a rencontré des difficultés pour accéder aux informations des responsables de l'éducation du district. Par exemple, dans l'enquête de 2007, 32 bureaux de district ont été ciblés, mais seulement 18 ont répondu, de même, 28 bureaux des assemblées du district ont été ciblés et seulement 18 ont répondu (Chimombo, J., 2007). Les fonctionnaires étaient réticents à partager des informations sur les dépenses budgétaires, et ont souvent cherché à comprendre pourquoi les réseaux avaient besoin de ces informations. Ils ont souvent fourni des informations incomplètes en particulier les données sur le budget et les dépenses. La coalition a dû recevoir une lettre du ministère de l'éducation demandant aux bureaux du district et aux assemblées du district de partager les informations avec les réseaux d'éducation du district.
- Plusieurs membres de la coalition ont seulement une capacité technique limitée pour analyser les données budgétaires dans l'éducation. Le besoin de formation sur le processus de budgétisation et les dépenses a été réalisé relativement tard dans le processus, mais des efforts ont néanmoins été réalisés pour former les membres de la coalition puisque les différents PETS ont été entrepris.
- Les membres de la Coalition sont préoccupés par des engagements multiples et ne peuvent investir que peu de temps dans le processus des PETS, cette collection et cette analyse souvent affectées des données de l'enquête et, finalement, la qualité des rapports soumis. Le besoin de ressources nécessaires (humaines et financières) pour assurer la qualité des enquêtes a été noté.

103 Ibid.



4. Références

- Africa Education Watch (2010). 'Good governance lessons for primary education'. (AEW is a three-year programme (2007-2010) supported by the William and Flora Hewlett Foundation through Transparency International.
- Anyuru, M (2006). 'Best practices in budget and anti-corruption work Kampala : CEF Uganda'. In U4 Brief No 7 (2009), 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring '.
- Anyuru, M (2006). 'Best practices in budget and anti-corruption work : The Apac Anti-Corruption Coalition, CCF Acenlworu Children and Family Programme, and Uganda Adult Education Network' Kampala : Commonwealth Education Fund.
- Bustø, M., Smith, R. & Skøelv, R. (2005), 'Building capacity for the education sector in Africa'. A Report From The 8th Annual Netf Seminar, Oslo.
- CEF Ghana (2005). Second National Strategy 2005-2007. Accra : Commonwealth Education Fund.
- CEF Ouganda (2003). 'Strategies to strengthen the capacity of civil society networks to advocate for Education for All in Uganda'. Kampala : Commonwealth Education Fund.
- Anyuru, M (2008). 'Making the budget work for education : experiences, achievements and lessons from civil society budget work'. London : Commonwealth Education Fund in U4 Brief No 7 (2009), 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring '.
- Anyuru, M (2010). 'Social accountability in Africa : practitioners' experiences and lessons'. Northern Ghana Network for Development (2004) Community Scorecards, Module 1 : Facilitating the Community Scorecard Tamale : Northern Ghana Network for Development.
- De Renzio, P., Azeem V. & Ramkumar V. (2006). 'Budget monitoring as an advocacy tool : Uganda Debt Network'. Washington D.C. : International Budget Project.
- Coalition Elimu Yethu (2004). Monitoring of the Free Primary Education and establishing the unit cost of primary education in Kenya.
- ENABLE (2006). Uganda Education Sector Policy Overview Paper, May 2006.
- Engberg-Pedersen, P. (2005). 'Governance and capacity-building : perspectives from the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa'. In Bustø, M., Smith, R. & Skøelv, R. (2005), 'Building capacity for the education sector in Africa'. A Report From The 8th Annual Netf Seminar, Oslo.
- Foster, M. & Fozzard, A. (2000). Aid and Public Expenditure Working Paper No 141 London : Overseas Development Institute.
- GNECC and NNED (2007). 'User fees, capitation grant and the quest for free universal quality basic education in Ghana : an impact study of government's intervention in the financing of basic education in 16 districts '. Accra : Ghana National Education Campaign Coalition and Northern Network for Education Development.
- Hallak, J. & Poisson, M. (2005), 'Ethics and corruption in education : an overview '. Journal of Education for International Development, 1(1)



Idasa et al, 'Making the budget work for education : experiences, achievements and lessons from civil society budget work', See www.idasa.org/countries/output/making_the_budget_work_for/.

Idasa (2002). Child Budget Analysis : Training Manual Cape Town : Children's Budget Unit, Idasa.

International Bureau of Education, Gender Sensitive Educational Policy and Practice; Etude de cas de l'Ouganda, rapport de Doris Kakuru Muhwez.i

International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO, Paris.

Klitgaard, R. E., Maclean-Abaroa, R., & Parris, H. L. (2000), 'Corrupt cities : A practical guide to cure and prevention ' . Oakland : ICS Press. InHallak, J. & Poisson, M. (2005), 'Ethics and corruption in education : an overview ' . Journal of Education for International Development, 1(1).

Ogiogio, G. (2005). 'Knowledge and capacity-building in Africa'. Africa Capacity Building Foundation. InBustø, M., Smith, R. & Skøelv, R. (2005), 'Building capacity for the education sector in Africa'. A Report From The 8th Annual Netf Seminar, Oslo.

Penny, A., Ward, M., Read, T. & Bines, H. (2008). ' Education sector reform : the Ugandan experience ' , Revue internationale pour le développement de l'éducation 28 (3).

Perry, V. (2008). 'Civil society engagement in education budgets : a report documenting Commonwealth Education Fund experience ' . London : Commonwealth Education Fund. In U4 Brief No 7 (2009), 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring ' .

Rahman A, Kabir, M. & Muksudul, A. (2004). 'Public expenditure in primary education in Bangladesh : an analysis ' . Dhaka : The Innovators.

Anyuru, M (2006). 'Budget analysis and policy advocacy : the role of nongovernmental public action ' . Sussex : Institute of Development Studies. In U4 Brief No 7 (2009), 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring ' .

Shapiro, I (2001). 'A guide to budget work for NGOs'. Washington D.C. : International Budget Project. In U4 Brief No 7 (2009), 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring ».

Transparency International (2010), Good Governance Lessons for Primary Education : AEW survey data.

Transparency International and African Education Watch (2010), 'Good governance lessons for Anti-corruption ' . (Lessons from Ghana, Madagascar, Morocco, Niger, Senegal, Sierra Leone and Uganda).

U4 Brief, May 2009, No. 7.

U4 Brief November 2007, No. 14.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2006), 'Corruption in the education sector, U4 Issue 4.

Uganda Ministry of Education and Sports, the Ugandan Experience of Universal Primary Education (UPE); July 1999.

Uganda Ministry of Education and Sports, March 2005 : Education Sector Strategic Plan 2004-2015.

Naturinda, S. (2001), 'Better results but fate of 1,200 pupils unknown'. *Daily Monitor*, 21 January 2011.

Uganda Ministry of Education and Sports, 2005, Revised education Sector Strategic Plan 2007-2015



Uganda Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2008). Background to the Budget 2008/09 Fiscal Year : Achieving Prosperity for All through Infrastructure Development, Enhancing Employment and Economic Growth. Kampala : The Republic of Uganda.

UNESCO, Draft Strategy on the Promotion of Education for Sustainable Development in Sub-Saharan Africa (2005-2014).

UNESCO (1999), report by Katarina Tomasevski, special rapporteur on the right to education. Addendum, mission to Uganda 26 June-2 July 1999.

UNESCO, Ministerial Seminar on Education for Rural People in Africa : Policy Lessons, Options and Priorities; Status of Education for Rural People in Uganda.

USAID, the Africa Education Initiative (AEI).

Van Zyl, A, Ramkumar, V. & de Renzio, P (2009). 'Responding to challenges of supreme audit institutions : can legislatures and civil society help ?'. In U4 Brief No 7 (2009), 'Confronting corruption in education : advancing accountable practices through budget monitoring '.

Ward, M., Penny, A. & Read, T. (2006), ' Education reform in Uganda – 1997 to 2004 : reflections on policy, partnership, strategy and implementation '. UK Department for International Development (DfID) : Education Papers, Researching the Issues 60, DFID : London,



Democratic Governance Group
Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau des politiques de développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
Email : pacde@undp.org
Site Web : www.undp.org/governance et www.undp.org/poverty