

Un avenir dérobé

La corruption dans l'éducation



Dix expériences vécues à travers le monde

Page de couverture photo : Anissa Thompson
Quatrième de couverture : Hazel Arguello Valverde

Un avenir dérobé

La corruption dans l'éducation

Dix expériences vécues à travers le monde

Transparency International 2005
Tous droits réservés

Toute reproduction partielle ou intégrale du présent ouvrage sans le consentement préalable de Transparency International et des auteurs des textes respectifs est illicite.

La validité des informations contenues dans cet ouvrage a été dûment vérifiée. Les auteurs sont responsables de la validité et de l'intégralité du contenu de leurs textes. Transparency International décline toute responsabilité quant aux conséquences que leur utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes pourrait entraîner.

Editeurs : Bettina Meier et Michael Griffin

Transparency International
Alt Moabit 96
10559 Berlin
Allemagne

Cette publication a été rendue possible grâce au financement du ministère allemand de la Coopération économique et du développement (BMZ).

Table des matières

Avant-propos

*Muriel Poisson
et Jacques Hallack*

*La Corruption dans l'éducation :
Présentation générale*

Bettina Meier

Argentine :

La passation des marchés publics pour l'achat de manuels : 18
Un cas d'école

Bosnie Herzégovine :

Copier et coller : Une approche pour réussir à l'université 27

Brésil :

Ainsi fond le fonds dans le système éducatif décentralisé 35

Georgie :

Test réussi pour le nouveau système d'admission à l'université 41

Mexique :

Le prix d'une place à l'école 50

Népal :

Le travail des enfants : La cible manquée 57

Nicaragua :

Construire de meilleures écoles 65

Niger :

La corruption dans l'enseignement supérieur : 72
Les perceptions du public

Sierra Leone :

Enquête sur la traçabilité des dépenses publiques en éducation : 80
Détecter les pertes financières au niveau des écoles primaires

Zambie :

L'administration locale : Une recette à succès ? 88

Coordonnées des contributeurs 96

Remerciements

J'aimerais remercier de nombreuses personnes, en particulier les auteurs des différents rapports, qui ont contribué à la réalisation de la présente brochure. Je tiens à exprimer ma gratitude à Hazel Mowbray pour sa contribution à la préparation de cette publication ainsi que Cobus de Swardt pour ses précieux commentaires. Je remercie également le personnel des programmes régionaux du Secrétariat International pour son soutien indéfectible, en particulier Chantal Uwimana, Marie Wolkers et Stéphane Stassen.

Mes sincères remerciements vont aux traducteurs Michele Bantz, Patricia Brutus, Yanina Vega et Françoise-Nicole Ndoume dont les travaux ont rendu possible la présente publication. Milli Lake mérite une mention spéciale pour sa généreuse contribution, son engagement, sa patience et son sens de l'humour dans le cadre de la réalisation de cette publication. Enfin, je tiens à adresser mes remerciements à Michael Griffin et Olivier Jacoulet pour leur travail de révision des différents textes.

Les illustrations des pages 23, 36, 53, 54, 70, et de la quatrième de couverture ont été réalisées lors d'un concours de dessins d'enfants au Nicaragua, projet mis en œuvre par la GTZ (l'Office allemand de la Coopération technique) en février 2004. Un grand merci de nous avoir permis de reproduire les dessins.

Bettina Meier

Responsable du programme sur l'Education
Secrétariat International de TI

Le présent document est également disponible sous format pdf et accessible sur le site de TI à l'adresse :

http://www.transparency.org/global_priorities/education.htm

Merci de nous faire parvenir vos réactions et commentaires à l'adresse :
education@transparency.org

Avant-propos

La probabilité de voir se réaliser l'objectif d' « Education Pour Tous »¹ n'a jamais été aussi grande : la communauté internationale s'est ainsi engagée à atteindre l'accès à l'éducation primaire pour tous les enfants du monde à l'horizon 2015, et l'aide internationale en la matière est en nette progression. Dans le même temps, de nombreux acteurs du système éducatif sont d'avis que cet objectif ne sera jamais atteint dans les délais, du fait notamment du manque d'instruments visant à réduire la corruption au sein du secteur éducatif. De fait, dans un contexte de décentralisation, de diversification, de privatisation et de mondialisation des services éducatifs, s'assurer que les fonds alloués au secteur de l'éducation contribuent effectivement à la réalisation des objectifs fixés constitue une préoccupation majeure.

Les travaux présentés dans cet ouvrage, réalisés par dix sections nationales de Transparency International à travers le monde, constituent une tentative de réponse importante à cette préoccupation. L'ouvrage fournit des informations de première main sur les opportunités de corruption qui existent dans différents systèmes éducatifs et décrit des approches prometteuses pour réduire de telles opportunités dans divers domaines – y compris le financement, la production de manuels scolaires, l'attribution de bourses et les examens. Certains thèmes traités, tels que la passation de marchés publics, sont pertinents pour l'ensemble du secteur public. D'autres, tels que la fraude académique, sont davantage spécifiques à l'éducation. Mais tous plaident pour une transparence et une responsabilité plus grandes en matière de gestion des ressources éducatives.

Les leçons à tirer de ces études sont en accord avec les résultats des travaux entrepris à l'échelle mondiale sur des thèmes similaires – particulièrement dans le cadre du programme international « Ethique et corruption en éducation », développé par l'Institut International de Planification de l'Education (IIPE). Plusieurs autres études² confirment ainsi, par exemple, le rôle clé du comportement des enseignants pour à la fois, de manière directe, éradiquer des pratiques de corruption et, de manière indirecte, promouvoir des valeurs éthiques.

1 Lors du Forum de Dakar sur l'Education pour tous, en 2000, 180 pays se sont engagés à réaliser l'objectif d' « Education pour tous » d'ici 2015. Le sommet du Millénaire, qui s'est tenu à New York, en l'an 2000, a fixé pour deuxième objectif du Millénaire d'assurer l'éducation primaire pour tous d'ici 2015.

2 Pour de plus amples informations sur le projet de l'IIPE « Ethique et corruption en éducation », veuillez consulter le site Internet à l'adresse : <http://www.unesco.org/iiep/fre/focus/etico/etico1.html>. Une liste d'études réalisées dans le cadre de ce projet est accessible à l'adresse : www.unesco.org/iiep/fre/publications/recent/etico.html

Le rôle que peuvent jouer les organisations de la société civile dans ce contexte est de trois ordres différents. Premièrement, de part leur proximité avec les communautés locales et leur contact immédiat avec ce qui se passe dans les écoles, elles sont en mesure de fournir des informations et de susciter des débats sur des sujets aussi sensibles que celui de la corruption. Deuxièmement, leur action militante leur permet d'exercer une grande influence sur les différents acteurs du système (élèves, enseignants, parents, autorités locales et décideurs) et de sensibiliser l'opinion de manière significative. Elles sont des vecteurs de changement permettant d'accroître la transparence au quotidien dans le système éducatif et de faciliter l'établissement de mécanismes de contrôle appropriés. Troisièmement, grâce à leur vaste réseau, elles peuvent servir de passerelle entre les usagers du service éducatif et les pouvoirs publics, afin de faciliter l'accès à l'information, d'assurer la transparence dans la gestion et le financement du système éducatif et de prévenir les mauvaises pratiques.

Pour toutes ces raisons, nous saluons le travail réalisé par le réseau des sections de Transparency International et souhaitons que les résultats obtenus contribuent à améliorer la transparence et la responsabilité au sein des systèmes éducatifs – et à atteindre ainsi l'objectif d' « Education Pour Tous ».

Jacques Hallak et Muriel Poisson
Institut International de Planification de l'Education

La Corruption dans l'éducation : Présentation générale

La corruption par l'hémorragie qu'elle entraîne, empêche d'utiliser efficacement les ressources de l'éducation, elle doit être impérativement jugulée.

Forum mondial sur l'éducation : Cadre d'action de Dakar (2000)

L'éducation est un droit de l'Homme. Pour beaucoup de personnes, l'éducation est souvent le seul moyen d'échapper à la pauvreté. Pour les nations, l'éducation revêt une importance cruciale pour leur développement et leur croissance. Idéalement, l'éducation transmet les valeurs telles que l'intégrité, l'égalité, la justice sociale et inculque le sens de la responsabilité partagée qui est le facteur clé de la cohésion sociale et de la bonne gouvernance.

La corruption dans le système éducatif a des effets néfastes sur le bien-être de la nation. Son coût exorbitant (les frais illégaux et les paiements de pots-de-vin lors des admissions, des examens ou des cours) représente un lourd fardeau pour les parents pauvres. La corruption dans la passation des marchés publics pour l'achat de matériel scolaire ou la construction des locaux est une lourde charge pour le budget de l'éducation et prive les élèves de matériels et d'un environnement nécessaires pour leurs études. La corruption dans le processus de nomination des enseignants et le développement de carrière a des répercussions graves sur la qualité de l'enseignement permettant ainsi aux enseignants et administrateurs peu compétents et peu aptes d'être nommés à des postes qu'ils ne méritent pas. Les étudiants qui – malgré ces circonstances – parviennent à terminer leurs études constituent une main d'œuvre peu qualifiée qui n'apporte aucune valeur ajoutée à l'économie et au secteur public durant leur vie professionnelle.

Mais le coût le plus élevé de la corruption dans l'éducation est peut-être la perte de confiance dans le système. Si les citoyens, en particulier les jeunes gens arrivent à la conclusion qu'ils peuvent acheter les admissions et les diplômes, alors l'avenir politique et économique du pays est en danger. On attend du système éducatif qu'il soit juste et neutre. L'école se doit d'enseigner les notions de représentation politique, des droits de la personne, de solidarité et de bien commun. Les pratiques de corruption à l'école et à l'université sont en contradiction directe avec ces notions, érodant ainsi la confiance qui est indispensable au développement des communautés.

Quelques exemples des pratiques de corruption dans l'éducation

L'éducation constitue très souvent pour les familles, le seul moyen d'échapper au cercle vicieux de la pauvreté et d'accéder à une mobilité sociale. C'est pour cette raison que les parents désirent naturellement la réussite scolaire de leurs enfants. Ceci laisse donc une marge de manœuvre pour les abus par les enseignants et les fonctionnaires. Les formes les plus répandues de la corruption dans l'éducation sont les suivantes :

- L'obligation pour les parents d'acheter les livres ou les fascicules écrits par les enseignants actuels ou futurs de leurs enfants.
- L'obligation pour les parents de payer pour des cours particuliers à leurs enfants en dehors des heures scolaires, cours durant lesquels, l'enseignant dispense les fondamentaux au programme.
- L'obligation pour les parents de faire des dons volontaires destinés à la construction ou à l'entretien des infrastructures de l'école ou encore au financement des activités extra scolaires. Refuser de s'y plier peut entraîner, entre autres, la rétention des bulletins des élèves.

En Russie, selon le rapport du mois d'octobre 2004 de l'Unité des crimes économiques du ministère de l'Intérieur, 900 enquêtes portant sur des cas de paiements de pots-de-vin dans le secteur de l'éducation ont été ouvertes depuis le début de l'année 2004. Un fonctionnaire affirme que beaucoup d'étudiants craignant des expulsions gardent le mutisme sur les cas d'extorsions par les enseignants. Quelques 150 poursuites judiciaires ont été lancées mettant en cause des directeurs d'écoles et de hauts fonctionnaires, y compris cinq membres de commissions des examens et concours, trois hauts responsables des institutions régionales de l'éducation, dix recteurs et doyens, vingt-deux professeurs et professeurs assistants, et 110 directeurs et chefs de départements. Au total, les services d'investigation de la justice et la police ont fait état de près de 3500 cas de délits au nombre desquels 2500 ont été instruits dont 878 cas de vol et de malversations financières et 58 cas de corruption commerciale.¹

L'Education pour tous ayant été défini comme un facteur primordial du développement (rappelons qu'il constitue un objectif du Millénaire de l'ONU), les frais de scolarité sont progressivement supprimés du système éducatif de base. Cependant les frais de scolarité ne constituent pas la seule charge financière des parents. Ils doivent supporter d'autres coûts : achats d'uniformes scolai-

1 Agence ITAR-TASS, 26 octobre 2004

res, de matériel pédagogique et des manuels, frais de construction ou de réparation des toitures des salles de classes, voire même des contributions aux salaires des enseignants et aux frais courants des écoles. Dans les pays où le secteur de l'éducation est extrêmement sous financé, les élèves peuvent être exploités comme main-d'oeuvre impayée afin de compenser les maigres salaires des enseignants ou alors comme contribution directe au budget scolaire.²

Au mois d'août 2001, une école du village Fang Lin dans la province de Jiangxi en Chine a été détruite par une explosion. « Selon des témoins des enfants de huit ans environ avaient été contraints d'assembler des pétards pour des entreprises locales dans leurs salles de classes. Au moins 37 élèves et 4 instituteurs ont péri dans la déflagration. Certains témoins parlent de 60 morts. Presque toutes les victimes étaient de jeunes enfants. Environ 200 élèves et instituteurs se trouvaient dans l'école du village de Fang Lin lorsque l'explosion dans le bâtiment de deux étages s'est produite, détruisant quatre salles de classe.

Un médecin qui a accouru sur les lieux de l'accident affirme que les enfants étaient en train de mettre des détonateurs dans les pétards au moment de l'explosion. Le quotidien officiel Nanfang Daily affirme sur son site Internet que les entreprises locales employaient les élèves des écoles primaires dans la fabrication des engins incendiaires depuis 1998. Le quotidien continue en révélant que les instituteurs recevaient une partie des bénéfices réalisés sur les ventes ».³

Les parents et les étudiants ne sont pas les seules victimes de la corruption dans le secteur de l'éducation. Les pratiques de corruption dans les nominations, la promotion et les affectations du personnel enseignant sont une réalité largement répandue dans les pays où prévalent de mauvaises conditions d'enseignement. Les postes dans les zones rurales enclavées ne sont pas les plus prisés. L'absence de système de contrôle et le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, offrent des opportunités pour des abus de toute nature. Des pots-de-vin peuvent être exigés des enseignants en formation afin de garantir leur poste, lieux d'affection ou promotion.

- 2 La Banque Mondiale a publié en 2000 une étude intitulée « La voix des pauvres » qui donne la parole à 60 000 personnes du monde entier. Cette étude donne des exemples effarants de la corruption dans le secteur de l'éducation. Pour plus amples informations, veuillez consulter le site Internet à l'adresse : admin.corisweb.org/files/can_anyone_hear_us1122375557.pdf
- 3 BBC News, 7 mai 2001. Internet : news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1207620.stm

Les instituteurs souffrent aussi des niveaux de salaires trop bas et des retards de paiement qui peuvent être la conséquence des phénomènes de corruption dans les hautes sphères de l'administration. Des salaires inadéquats et les retards de paiement affectent le moral des enseignants, les amenant ainsi à vaquer à travailler au noirs afin d'arrondir les fins de mois. Et bien évidemment, la qualité de l'enseignement s'en ressent.

Les enseignants peuvent également être la cible d'interférences politiques. Le secteur de l'éducation emploie un grand nombre de fonctionnaires et d'enseignants qui sont au quotidien en contact avec une grande majorité de citoyens. En périodes électorales, les enseignants sont chargés de l'éducation civique des citoyens et du décompte des voix lors des scrutins. Afin de s'assurer de leurs « services », les responsables politiques souvent n'hésitent pas à s'ingérer dans le recrutement, la promotion et les affectations des enseignants.

La corruption se pratique aussi au niveau de l'enseignement supérieur où ses effets sont particulièrement néfastes dans la mesure où les universités assurent la formation des futures élites politiques et économiques des pays. Les diplômes falsifiés sont un sujet de grande préoccupation. Les pratiques de corruption dans l'octroi des autorisations pour les institutions universitaires érodent la confiance dans le système éducatif et tournent à la production des diplômes sans aucune valeur. Une autre tendance préoccupante est la dépendance des universités et grandes écoles vis à vis des financements issus du secteur privé qui engendre des conflits d'intérêts chez les enseignants et compromet l'indépendance de leurs travaux de recherche.

La corruption existe au sein des ministères et dans les sphères intermédiaires de l'administration. Elle peut altérer l'allocation des budgets au détriment du secteur de l'éducation. Les pays où la corruption prospère ont tendance à investir peu dans les services publics laissant le secteur de l'éducation sous financé.⁴ Les ressources financières insuffisantes peuvent être budgétées comme conséquence d'une planification défailante, voire disparaître entre le ministère et l'école. L'éducation nationale représente un des postes les plus importants de dépenses publiques, près de 25% à 35% dans certains pays africains. Pour cette raison elle est un lieu de prédilection potentiel des actes de corruption.

Les contrats publics d'achats pour la construction ou la maintenance des bâtiments scolaires, la livraison de fournitures scolaires, de matériel pédagogique

4 P. Mauro : « The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure : A Cross Country Analysis », in « Corruption and the Global Economy », par Kimberley Ann Elliot (Washington DC. Institute for International Economics, 1997).

ou de repas scolaires présentent des risques de collusion d'intérêts entre les agents du secteur public et les fournisseurs du secteur privé. Les ristournes aux cadres qui octroient les contrats constituent une forme très répandue de corruption dans tous les secteurs qui se traduisent par l'achat d'équipements non appropriés ou encore surfacturés, la livraison de produits de mauvaise qualité ou encore de matériel incomplet. Dans le secteur de l'éducation, le vol de ressources est perceptible dans l'état moribond des bâtiments où les toitures fuient, les toilettes sont défectueuses, le mobilier est obsolète, les manuels scolaires sont inadaptés aux programmes, les craies, les tableaux noirs et les ouvrages manquent.

La démission récente du ministre nigérian de l'éducation nationale, Fabian Osuji est un exemple notoire des pratiques de corruption dans les hautes sphères de l'administration. Il est accusé d'avoir versé des pots-de-vin à concurrence de 400 000 dollars américains à six députés pour qu'ils votent en faveur d'un budget artificiellement gonflé pour le ministère de l'Éducation. Un parlementaire lésé a divulgué le scandale. Depuis, la Commission indépendante de Lutte contre la Corruption a inculpé Fabian Osuji.⁵

Transparency International et la thématique de l'éducation

L'organisation Transparency International (TI) s'est impliquée dans la problématique de l'éducation depuis sa création. Plusieurs membres du mouvement international – les sections nationales – travaillent de concert avec les écoles et les universités dans leur pays respectifs, afin de sensibiliser les jeunes aux effets néfastes de la corruption. Le Secrétariat de TI s'est impliqué de façon directe à cette problématique depuis 2003 en compilant le travail des sections nationales dans les domaines de l'enseignement de l'éthique et de la sensibilisation aux conséquences de la corruption.

Afin de renforcer l'engagement des sections nationales en matière d'éducation, le Secrétariat de TI a apporté son soutien à un nombre de micro projets mis en œuvre par les sections nationales de TI en 2004 et 2005 grâce à un financement du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement. Le dénominateur commun des différents projets était d'évaluer l'ampleur et les formes de corruption dans le secteur de l'éducation dans certaines régions et localités administratives. Dix projets représentant diverses approches dans différentes régions du monde ont été sélectionnés pour la présente publication.

5 BBC News, 22 mars 2005. Internet : news.bbc.co.uk/27hi/africa/4373963.stm.

Ces projets ont été mis en œuvre avec un budget minimum, très souvent avec le soutien de volontaires. Ils ne prétendent nullement fournir un état des lieux de la recherche, encore moins donner une évaluation exhaustive des conditions qui prévalent au niveau national. Ils offrent plutôt un instantané des réalités locales dans dix pays et ont pour but ultime de susciter le débat autour de la question de la corruption dans le secteur de l'éducation.

En Argentine, *Poder Ciudadano*, la section nationale de TI dans le pays, a apporté son assistance au ministère de l'Éducation durant la phase préliminaire d'élaboration d'un contrat d'achat public pour un grand nombre de manuels scolaires. *Poder Ciudadano* a eu recours à trois instruments : des discussions consultatives avec les maisons d'édition, un Pacte d'intégrité et des déclarations d'intérêt par les membres de la commission de passation des marchés. Les termes de l'appel d'offre public d'achat ont été définis conjointement, et les membres avec des conflits d'intérêts potentiels ont été exclus de la commission chargée de la sélection. Bien que tous les instruments n'aient pas été mis en œuvre dans leur intégralité, les acteurs impliqués ont reconnu que le processus de passation du marché était équitable et que la confiance a été restaurée.

TI *Bosnia and Herzegovina*, la section nationale de TI en Bosnie Herzégovine a diligencé un sondage d'opinion auprès des étudiants des deux plus grandes universités du pays. La pratique de paiement des pots-de-vin durant les examens, la vente et l'achat des diplômes étaient perçues comme les formes les plus répandues de corruption. Les étudiants étaient particulièrement préoccupés par l'achat obligatoire des manuels écrits ou tout simplement reproduits par le biais d'un « copié-collé » par leurs professeurs et enseignants. Une conclusion alarmante des résultats du sondage est le fait que les étudiants se résignent devant les actes de corruption sur le campus. Près de la moitié des personnes interrogées ont déclaré qu'elles ne dénonceraient pas le délit s'il leur était demandé de verser des pots-de-vin.

Une étude de *Transparência Brasil*, la section nationale de TI au Brésil, a examiné de près les pertes financières lors du versement des fonds par le gouvernement fédéral destinés aux municipalités pour le paiement des salaires et la formation des enseignants. L'étude révèle que la fraude durant la passation des marchés publics fait perdre au FUNDEF (un fonds pour financer la dépense de l'éducation du primaire et du premier cycle du secondaire au niveau local) 13% de son budget. Certaines collectivités locales ont même « perdu » près de 55% de leurs allocations. Une des raisons majeures de ce phénomène semble être le manque de qualifications de base chez le personnel de l'administration locale. Les comités chargés de contrôler l'utilisation des fonds n'ont ni les capacités, ni l'influence nécessaires pour remplir leurs fonctions de manière efficace.

TI Georgia, la section nationale de TI en Géorgie décrit la réforme exemplaire dans le système d'admission dans les universités. Il y a encore peu, le système universitaire dans le pays était miné par une corruption endémique. Les étudiants achetaient leurs inscriptions et leurs diplômes. La Loi sur l'éducation universitaire promulguée en 2004 a introduit un système d'examen centralisé pour l'admission dans les universités coordonné par un organisme indépendant. *TI Georgia* a observé les examens d'entrée dans les universités sur la base des nouvelles procédures au mois de juillet 2005. Les examens étaient transparents et bien organisés et ne présentaient pratiquement aucune opportunité de fraude. Les différents acteurs impliqués ont déclaré avoir été bien informés au préalable. Le nouveau système semble avoir réinstauré la confiance et l'équité dans l'admission dans les universités.

Le Rapport spécial sur le secteur de l'éducation de *Transparencia Mexicana* présente des données relatives au secteur de l'éducation tirées de son enquête nationale biennale sur la corruption et la bonne gouvernance. Cette dernière reflète les paiements informels faits par les ménages pour la prestation de 38 services publics à travers les 32 états fédérés du Mexique. L'enquête révèle que le montant total des pots-de-vin versé par les ménages pour garantir leur accès à l'éducation nationale qui est légalement gratuite, se situe autour de 10 millions de dollars américains par an. Les ménages interrogés ont versé chacun en moyenne une somme de 30 dollars américains pour les pots-de-vin en 2003.

L'Association *Professional Women's Support Group*, une association affiliée à TI Nepal s'est penchée sur l'efficacité de 23 programmes d'éducation mis en œuvre par des organisations non gouvernementales (ONG) pour enfants travailleurs dans les alentours de la capitale Katmandu. Près de 2,6 millions d'enfants népalais travaillent, la plupart comme main d'œuvre domestique ou dans les usines de fabrication de tapis. Les ONG leur dispensent une éducation informelle ou leur attribuent des bourses d'études pour leur permettre de fréquenter des écoles. Bien que l'enquête n'ait pas établi de preuves de la corruption, il s'avère que des opportunités de corruption existent du fait du manque de critères de sélection pour les groupes cibles (plus de 20% de bénéficiaires interviewés n'étaient pas des enfants travailleurs) et du manque de coordination au niveau des différentes ONG concurrentes.

Grupo Etica y Transparencia, la section nationale de TI au Nicaragua a supervisé six projets de mise en valeur et de rénovation des écoles par le ministère de l'Education nationale. La section a comparé l'état des bâtiments à la finalisation des travaux avec le mandat défini avant le début des travaux. Elle a mis en évidence de nombreuses irrégularités y compris la mauvaise qualité des bâtiments et les coûts trop élevés. Bien que les irrégularités ne soient pas di-

rectement liées à des actes de corruption, elles dérivent de l'absence d'un système de contrôle qui engendre des opportunités de corruption. Les pertes en termes économiques pour le ministère sont évaluées à 1 million de dollars américains. Un des résultats majeurs de l'enquête a été le changement d'attitude des agents des services publics qui sont actuellement beaucoup plus ouverts à un contrôle du public.

L'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption, la section nationale de TI au Niger a conduit un sondage d'opinion auprès des parents, étudiants et enseignants sur l'existence de la corruption au niveau de l'enseignement secondaire et supérieur dans la capitale, Niamey. L'enquête révèle l'existence d'une corruption endémique dans l'enseignement secondaire et supérieur surtout durant la période des examens. Cependant la plupart des personnes interrogées semblent tolérer la corruption dans la mesure où les montants exigés par les enseignants et les fonctionnaires sont relativement bas. Par contre, au niveau des douanes et de la justice, la tolérance à l'égard des pratiques de corruption est moindre dans la mesure où les sommes exigées sont plus importantes. Si la pauvreté et les salaires dérisoires sont présentés comme autant d'incitations à la corruption, les personnes interrogées pensent que le manque d'éthique chez les enseignants et les fonctionnaires en est la cause principale. La pauvreté ne peut donc pas servir d'excuse pour justifier les pratiques de corruption.

Le *National Accountability Group*, le contact officiel de TI en Sierra Leone a conduit une enquête sur la traçabilité des dépenses publiques en éducation dans le district de Moyamba. Presque aucune disparité n'a été observée entre les montants des subventions et le matériel distribué par le ministère de l'Éducation et les montants réellement perçus par les écoles. Toutefois 70% des élèves interviewés se plaignent de n'avoir pas reçu de matériels, probablement parce que la planification au niveau du ministère était basée sur des données obsolètes sur le nombre d'élèves dans les différentes écoles. Certains manuels auraient été vendus et non distribués gratuitement comme prévu. Les retards dans le paiement des salaires des enseignants semblent exacerber le problème.

TI Zambia, la section nationale de TI en Zambie a fait le suivi des dépenses de l'éducation dans quatre districts aux environs de la capitale Lusaka. Seules quelques disparités ont pu être observées, les écoles ayant reçu toutes les dépenses hors-capital (frais de fonctionnement, manuels) déboursés par le ministère. Les associations des parents d'élèves et des enseignants responsables de la gestion des ressources financières des écoles travaillent de manière effective sur le suivi des dépenses, dans la mesure où les membres ont un grand intérêt dans l'éducation de leurs enfants.

Conclusions

Les différentes études, prises dans leur ensemble, présentent un tableau des nombreuses formes de la corruption dans le secteur de l'éducation. La prévenir requiert des interventions sous plusieurs angles et un effort conjugué des décideurs politiques, des dirigeants, des enseignants, des élèves, étudiants et des parents. Les conclusions les plus saillantes des différentes études peuvent être résumées ainsi :

- Les enseignants jouent un rôle crucial. Les enquêtes conduites au Mexique révèlent que les enseignants sont considérés comme étant la deuxième plus grande institution, après la famille, pouvant apporter une contribution valable dans le cadre de l'éradication de la corruption. Les enseignants qui incarnent les valeurs telles l'honnêteté et l'intégrité peuvent exercer une influence décisive sur le comportement futur des élèves et étudiants. L'enquête au Niger montre que même dans un contexte d'extrême pauvreté où la corruption touche toutes les sphères de la société, les citoyens considèrent l'intégrité des enseignants comme le facteur fondamental de leur attitude vis à vis de la corruption.

Cependant, les enquêtes montrent aussi que les arriérés de paiements des salaires ainsi que les bas niveaux des salaires affectent la moralité et l'engagement des enseignants. Selon les résultats de l'enquête diligentée en Sierra Leone, « les personnes qualifiées sont peu attirées par l'enseignement, ce qui laisse les enseignants peu qualifiés en charge d'un nombre pléthorique d'élèves dans les salles de classe. Le résultat est que les élèves à la fin de leur curriculum scolaire sont presque analphabètes ». L'enquête en Zambie prouve que les enseignants certifiés ne peuvent pas subvenir aux besoins de leurs familles avec les salaires actuels que le gouvernement leur donne. Des changements s'imposent. Un corps enseignant bien formé et bien rémunéré serait peu enclin à abuser de son statut et plus disposé à transmettre des valeurs fondamentales de citoyenneté et d'intégrité aux générations futures.

- La participation des collectivités locales dans la gestion des ressources financières de l'éducation est importante dans la mesure où elle accroît le sentiment d'appropriation des projets. La participation doit toutefois être complétée par le renforcement des capacités afin d'assurer un contrôle effectif. L'enquête menée en Zambie suggère que l'implication des collectivités locales dans la gestion des ressources de l'éducation est un moyen de dissuasion efficace contre la mauvaise gestion des ressources et la corruption en général. Le groupe de recherche en Sierra Leone recommande aussi une plus grande appropriation de la gestion des ressources au niveau local. En fin de compte, seuls les parents, les collectivités locales, les élèves et les étudiants peuvent garantir l'usage appro-

prié des matériels reçus par les écoles. Cependant la participation des communautés ne saurait être effective que si les membres disposent des compétences et du statut nécessaires leur permettant de contrecarrer des intentions frauduleuses de la part des agents publics. Au Brésil, l'enquête a identifié le manque de compétences en matière de suivi au niveau local comme principale cause des d'irrégularités observées dans le cadre du FUNDEF.

- Il advient de sensibiliser beaucoup plus l'opinion publique sur la législation existante. Dans beaucoup de pays, des lois anti-corruption ont été promulguées depuis des années, mais les citoyens n'en sont pas informés en particulier parce qu'elles ne sont que rarement appliquées. L'impunité conduit les citoyens à croire qu'ils ne peuvent pas empêcher les pratiques de corruption et par conséquent, ils ne les dénoncent pas. Les études du Niger et de la Bosnie mettent en exergue ce cercle vicieux de la corruption. Dans les deux enquêtes, les personnes interrogées ont identifié la corruption comme étant un problème largement répandu dans le secteur de l'éducation, mais elles ne sont pas portées à le dénoncer. Les citoyens de Bosnie et du Niger ont de plus indiqué ne pas être informés sur les législations anti-corruption en vigueur dans leur pays.

L'opinion publique doit exercer une plus grande pression sur l'appareil judiciaire et les gouvernements, afin qu'ils mènent des investigations et sanctionnent les actes de corruption. Une éducation du public à grande échelle est nécessaire afin de sensibiliser l'opinion sur les lois anti-corruption. Les citoyens doivent être encouragés à dénoncer et à barrer la route à la corruption et à refuser de payer des frais illégaux.

- Un suivi transparent et neutre par les organisations de la société civile est bénéfique pour une gestion saine des finances de l'éducation et accroît la confiance dans les administrations des écoles. Le processus de passation de marché pour les manuels scolaires en Argentine montre comment les maisons d'édition sont disposées à travailler à l'avènement d'un contexte d'égalité de chances pour tous les soumissionnaires. La surveillance des nouvelles procédures pour les examens d'entrée dans les universités en Géorgie démontre la volonté des populations à accepter les solutions permettant de lutter contre la corruption. L'étude du Nicaragua sur la réfection des bâtiments scolaires montre comment l'engagement constructif du ministère de l'Education et des organisations de la société civile peut motiver les pouvoirs publics à devenir plus responsables dans la prestation des services vis à vis des usagers et plus réceptifs. Nous espérons que cette brochure « *Un avenir dérobé : La corruption dans l'éducation* » contribuera à stimuler le débat sur la corruption dans le sec-

teur de l'éducation et que les citoyens de tous les pays s'impliqueront dans la lutte contre ce fléau.

Berlin, Novembre 2005

Bettina Meier

Secrétariat International de TI

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site
Internet de TI sur l'éducation à l'adresse :
http://www.transparency.org/global_priorities/education.html

Argentine

La Passation des marchés publics pour l'achat de manuels : Un cas d'école

Résumé

En 2003, le ministère de l'Education, des sciences et des technologies (MEST) a sollicité l'assistance de *Poder Ciudadano (PC)*, la section nationale de TI en Argentine dans le processus de passation de marché pour l'achat de plus de trois millions de manuels scolaires. Ces derniers devaient être distribués dans toutes les provinces à près de deux millions d'élèves. La requête faisait suite à des plaintes sur le processus de sélection durant la phase initiale de l'achat des manuels. Un accord a par la suite été signé entre le MEST et la section nationale de Transparency, accord visant à introduire des mesures de transparence dans le processus de passation du marché entre autres : les débats publics sur le mandat, les directives sur les conflits d'intérêt et la signature d'un Pacte d'intégrité.

Le contexte

Le système éducatif en Argentine est caractérisé par de grandes disparités qui ont des effets néfastes sur l'accès à l'éducation des garçons et des filles ainsi que sur la qualité de l'enseignement.

La publication et la distribution des manuels scolaires ne sont soumises à aucune réglementation. Il n'existe pas de manuels obligatoires de référence aux niveaux national et provincial. Les écoles sont libres de choisir leurs manuels aussi longtemps qu'ils sont conformes aux programmes d'enseignement. Mais le système confère aux fonctionnaires et aux éducateurs un pouvoir discrétionnaire très grand dans la sélection des manuels. En outre, les informations sur les manuels que les écoles utilisent souvent ne sont pas disponibles.

En 2002, le MEST n'avait pas entrepris d'achat des manuels depuis au moins quinze ans. Ceci implique que le ministère n'avait aucune directive relative aux déficiences en matière d'approvisionnement des manuels, et en particulier pour les écoles défavorisées qui ne pouvaient pas financièrement se procurer leurs propres manuels.

Le code national de passation des marchés publics (*régimen general de contrataciones del estado*) établit la compétitivité des offres comme critère légal unique pour l'attribution de toutes les offres publiques d'achat. Cependant l'approvisionnement en manuels constitue une exception à la règle dans la mesure où ils sont choisis en fonction des programmes et des exigences académiques.

miques, ce qui fait que le processus d'appels d'offres y afférant ne soit pas entièrement ouvert. Ceci vaut également pour tous les approvisionnements du ministère financés avec le soutien des agences de crédit telles que la Banque interaméricaine de développement (BID). Les approvisionnements à grande échelle du ministère de l'Éducation se font donc fréquemment par le biais des achats directs.

Les accords de crédits en matière d'achat des manuels sont régis par des dispositions spécifiques. Bien que ces accords respectent les valeurs des offres publiques d'achat (en l'occurrence l'efficacité, la concurrence et la transparence), ils demeurent beaucoup plus vulnérables à la corruption dans la mesure où la marge de manœuvre autorisée est plus élevée que dans le processus des offres publiques d'achat compétitifs qui est plus contraignant.

La présente étude explique les raisons de l'échec du processus d'achat à grande échelle des manuels scolaires en 2002 et démontre les changements qui se sont opérés dans ce cadre après l'implication de *Poder Ciudadano* dans le processus en 2003-2004 avec la mise en application de trois outils visant à garantir l'égalité des chances à toutes les maisons d'édition ayant soumissionné. L'étude fait également une analyse après coup des discussions de groupes conduites avec les fonctionnaires du MEST et les responsables des maisons d'édition en 2005.

Présentation du projet et des résultats

En 2002, le MEST a lancé un appel d'offres pour l'achat des manuels scolaires pour les écoles publiques de l'enseignement primaire de base (*enseñanza general básica*) et de l'enseignement secondaire (*nivel polimodal*) pour la région de Buenos Aires et les provinces. Cette initiative financée dans le cadre du programme sous-régional du maintien des écoles de la BID prévoyait l'achat de trois millions de manuels devant être distribués à près de 1,815 000 millions d'élèves. Les clauses de l'accord de crédit stipulaient que le MEST était l'unique gestionnaire des fonds et que cette gestion pouvait être suspendue si des problèmes majeurs venaient à se produire durant le processus de passation du marché.

La méthode utilisée était l'achat direct. Un Comité consultatif national (CAN) composé de 19 experts de l'éducation nommés par le MEST a procédé à une présélection des manuels sur la base du critère de la conformité avec les programmes. Ensuite, le comité a fait suivre ses recommandations aux Comités consultatifs provinciaux (CAP) qui devaient prendre la décision finale.

Durant le processus de présélection par le comité consultatif national, plusieurs maisons d'édition ont fait part de leurs objections concernant les critères d'é-

valuation. Elles ont dénoncé des conflits d'intérêts parmi les membres du Comité ainsi que d'autres irrégularités.

Finalement, les maisons d'édition ont demandé l'arrêt de la procédure de passation du contrat. Le ministère a suspendu l'approbation finale pour la présélection des manuels dans l'attente de la décision de la commission de passation des marchés de la BID. Elle a conclu que : « Le processus de passation du contrat avait fait l'amalgame de deux éléments; d'un côté les critères académiques et de programmes et, de l'autre, la méthode d'achat direct, en demandant aux maisons d'édition de soumettre la liste des différents manuels et leurs prix respectifs malgré le fait que le prix n'avait pas été défini comme critère d'évaluation ou de sélection. » En conséquence, la BID a suggéré d'annuler le processus.

En septembre 2003, le MEST a relancé le processus après avoir sollicité l'assistance de *Poder Ciudadano* afin d'assurer la transparence dans la procédure. Le montant total de l'achat se chiffrait à 42 millions de pesos soit 14,5 millions de dollars américains repartis comme suit : 37 millions de pesos venant de la BID et 5 millions de pesos du MEST.

Conformément aux dispositions de la BID, la phase de sélection concernant la détermination des critères académiques et des programmes a été séparée de celle sur l'achat et la distribution des manuels. Un protocole d'accord a été signé entre *Poder Ciudadano* et le MEST dans



lequel les deux parties s'engageaient à créer un climat de transparence dans le processus de sélection des manuels. Trois grandes fédérations des maisons d'édition : *Camara Edoriales*, *Camara Argentina del Libro* et la *Camera Argentina de Publicaciones* ont financé le projet qui a introduit trois outils principaux à savoir le Pacte d'intégrité, suivi des débats publics avec les éditeurs et un système de gestion des conflits d'intérêt parmi les membres du Comité consultatif national.

Pacte d'intégrité entre le ministère de l'Education, des sciences et des technologies et les maisons d'édition participant au processus de sélection des fournisseurs des manuels scolaires.

Il est porté à la connaissance du public, que le MINISTERE de l'EDUCATION DES SCIENCES ET DES TECHNOLOGIES et les maisons d'édition participant au processus de sélection des manuels scolaires acceptent de signer le PACTE D'INTEGRITE avec les engagements ci-après conformément à la législation argentine :

1. Les entreprises participant au processus de passation de marché et le ministère de l'Education, des sciences et des technologies placent une importance capitale sur le fait que la sélection des manuels puisse se faire sur la base de liberté, de justice, de la concurrence et dénuée de tout abus. Les entreprises soumissionnaires ont le plaisir de confirmer : a) qu'elles n'ont pas offert ou accordé, ou même essayé d'offrir ou d'accorder, qu'elles n'offriront pas et n'accorderont pas à travers des agents ou des tierces parties, des faveurs ou des récompenses indues à des fonctionnaires ou des consultants, à leurs connaissances ou leurs associés d'affaires, en vue d'obtenir des avantages indus dans le processus de passation de l'offre publique d'achat ; b) qu'elles n'ont signé aucun accord ni passé aucun arrangement collusoire, qu'elles ne signeront aucun accord ni ne passeront aucun arrangement collusoire avec d'autres entreprises au détriment d'autres entreprises soumissionnaires et en vue de restreindre de manière déloyale la concurrence dans le cadre de la passation du contrat de l'offre publique d'achat ; c) qu'elles n'offriront pas de cadeaux, de commissions de quelque nature que ce soit, de manière directe ou indirecte, aux agents des services publics qui pourraient avoir un impact sur la mise en œuvre du processus de passation du marché ; et d) qu'elles acceptent participer aux discussions de groupe sur les critères et les conditions de l'achat direct durant lesquelles elles feront part de leurs observations sur les différents aspects de chaque critère et apporteront leur contribution afin de garantir l'élaboration des

1 Le texte est une traduction libre du document « Pacto de Integridad entre el ministerio de Educacion, ciencia y tecnologia y las empresas editoriales participantes en el proceso de seleccion de textos escolares » signé entre le MEST, les maisons d'édition et Poder Ciudadano en octobre 2003.

conditions objectives pour le choix des critères.

2. De leur côté, les agents publics et les consultants du MINISTÈRE DE L'EDUCATION DES SCIENCES ET DES TECHNOLOGIES confirment qu'ils n'ont pas demandé ou accepté, qu'ils ne demanderont pas et n'accepteront pas directement ou à travers des tierces personnes, des paiements ou d'autres faveurs des maisons d'édition en échange d'accorder à certains soumissionnaires des avantages indus au détriment des autres. En outre, ils s'engagent à convoquer la réunion qui sera coordonnée par PODER CIUDADANO, SECTION NATIONALE DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL EN ARGENTINE. Aux fins de l'événement suscité, Le MINISTÈRE DE L'EDUCATION DES SCIENCES ET DES TECHNOLOGIES s'engage à mettre à la disposition des participants, toutes les informations relatives au processus en vue de fournir la plate-forme pour une discussion fructueuse.
3. Le présent accord est présenté aux noms des présidents/ directeurs généraux des entreprises soumissionnaires. Tous ceux qui participent au processus en qualité de partenaires temporaires ou de consortium adhèrent au présent Pacte d'intégrité aux noms des présidents /directeurs généraux des entreprises respectives affiliées.
4. Les entreprises internationales participant au processus contraignant d'appel d'offres concluent le pacte susmentionné en leur nom et aux noms des présidents/ directeurs généraux au siège social de l'entreprise et les dispositions du présent accord s'étendent à tous les dirigeants et employés de toute filiale implantée, le cas échéant, en République d'Argentine.

En foi de quoi, le présent accord a été établi et signé dans la ville BUENOS AIRES le dix octobre de l'année 2003

Pour le ministère de l'Education des Sciences et des Technologies

Pour les entreprises soumissionnaires

Pour Poder Ciudadano, la Section Nationale de Transparency Internationale en Argentine

Le Pacte d'intégrité (IP)

Le 10 octobre 2003, le MEST et 48 maisons d'édition ont signé un Pacte d'intégrité visant à mettre en place de nouvelles règles pour éliminer toutes les incitations et occasions de versement de pots-de-vin dans le processus de passation du contrat de l'offre publique d'achat.

Le but du Pacte d'intégrité est d'apporter aux yeux du public, plus de crédibilité à la procédure en créant un climat de confiance entre les soumissionnaires et les pouvoirs publics, en décourageant les pratiques de corruption et en assurant les soumissionnaires que d'autres concurrents n'auront pas recours au paiement des pots-de-vin et en réduisant le pouvoir discrétionnaire des responsables des offres publiques d'achats. Le but ultime du Pacte d'intégrité est de créer l'égalité des chances et d'introduire la transparence dans le processus. Les Pactes d'intégrité ont été développés par TI depuis 1995 et ont été mis en œuvre avec succès dans un grand nombre de pays.²

Débat public sur les critères de sélection et les dossiers d'appel d'offres

Le 22 octobre 2003, 65 maisons d'édition et associations intéressées par le processus d'appel d'offres ont répondu à l'invitation du MEST et pris part au débat public sur les critères de sélection des manuels scolaires. Les éditeurs et les représentants des associations d'imprimeurs ont saisi cette opportunité pour présenter leurs opinions sur l'élaboration des critères. Plusieurs conditions énumérées dans le projet initial ont par la suite été reformulées.

Le 21 novembre 2003 s'est tenue une réunion consultative similaire sur la revue des dossiers d'appel d'offres à laquelle assistaient 68 participants. A cette occasion, les questions relatives aux soumissions et à l'éligibilité des offres, à l'attribution du contrat et à la mise en œuvre du contrat (incluant la livraison et les caractéristiques de manuels à fournir) ont été débattues.



Renzo Leupolz 14 ans

2 Pour de plus amples informations sur les Pactes d'intégrité de TI, veuillez consulter le site Internet : http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html

Gestion des conflits d'intérêt

A la lumière des objections faites l'année précédente sur la composition du comité consultatif, *Poder Ciudadano* a proposé au MEST de mettre sur pied un processus transparent de sélection de ses membres. A cette fin, un système fut mis en place permettant d'identifier les conflits d'intérêts potentiels entre les membres du comité responsables de faire des recommandations sur les manuels aux institutions provinciales. Afin de garantir la neutralité de la procédure, chaque membre du Comité consultatif devait faire une déclaration comprenant les informations suivantes : formation universitaire, recherche antérieure, expérience pédagogique, fonctions publiques occupées, postes occupés dans le secteur privé, publications, relations professionnelles ou d'actionnariat avec les maisons d'édition, redevances reçues. Tous les 19 membres du CAN ont rempli la déclaration, contrairement aux membres du CAP. Lesdites déclarations furent publiées sur le site Internet officiel du MEST et mises à la disposition des éditeurs.

En outre, le MEST a élaboré des directives permettant de déterminer les conflits d'intérêts pouvant justifier l'exclusion temporaire d'un membre du CAN. Ce pouvait être le cas, par exemple, si un membre du CAN était auteur d'un livre ou des parties d'un ouvrage ou sous contrat avec une ou plusieurs maisons d'édition. Suite à la publication des déclarations, les éditeurs ont soumis une série de remarques relatives à la liste provisoire des membres du CAN. Sur la base de cette évaluation, le MEST a décidé d'exclure la moitié des membres du CAN entièrement ou en partie (à savoir pour certains manuels ou pour certaines classes). La nomination des membres des CAP a suivi la même procédure mais dans ce cas, les maisons d'éditions n'ont pas fait de remarques.

Conclusions

Les outils de transparence introduits par *Poder Ciudadano* ont contribué à rationaliser la procédure et à assurer la transparence dans la sélection des manuels scolaires. L'apport de *Poder Ciudadano* a été bénéfique aux deux parties impliquées dans le processus, à savoir le ministère et les éditeurs, car les nouvelles règles de base ont permis de diversifier la procédure :

- 48 maisons d'édition au total ont participé au processus d'appel d'offres des manuels scolaires et soumis 631 manuels au total pour l'enseignement primaire et secondaire.
- De tous les manuels soumis, le CAN en a recommandé près de la moitié ; pour 20%, des manuels, aucune recommandation n'a été faite et 30% des manuels ne remplissaient pas les conditions énumérées dans le mandat.
- La moitié des éditeurs a eu au moins un manuel sélectionné. Les édi-

teurs ayant reçu le plus grand nombre de manuels sélectionnés ont obtenu respectivement 15,3% et 14,7% de l'enveloppe globale.

Bien qu'il ne soit pas possible d'établir des comparaisons sur les années précédentes, les résultats montrent que le processus a permis à plusieurs maisons d'édition de pouvoir bénéficier de l'offre publique d'achat.

Recommandations

Afin de documenter les leçons apprises durant le processus d'offres publiques d'achat de 2003, *Poder Ciudadano* a tenu trois sessions de discussions de groupes en juillet 2005 avec :

- Les cadres du MEST impliqués dans le processus de l'appel d'offres
- Les maisons d'éditions qui ont le plus bénéficié du processus de sélection
- Les maisons d'édition ayant le moins bénéficié du processus de sélection

Les discussions ont relevé les points forts suivants, compte tenu des trois principes fondamentaux des offres publiques d'achat :

- La concurrence : un grand nombre de soumissionnaires a participé au processus qui offrait des garanties de base avec la signature du Pacte d'intégrité.
- Efficience : la participation d'un grand nombre d'éditeurs intéressés a rendu possible la sélection des produits de bonne qualité répondant le plus aux besoins.
- Transparence : les discussions autour des paramètres de sélection étaient ouvertes au public et coordonnées par un acteur indépendant de l'organe de décision, à savoir *Poder Ciudadano*, les décisions préjudiciables ont ainsi pu être évitées.

En ce qui concerne les faiblesses, la principale était l'absence de définitions claires de certains aspects du processus au nombre desquelles :

- Le manque de sanctions définies dans le Pacte d'intégrité.
- Certaines discussions prises par les membres du CAN et de Poder Ciudadano sur la sélection des manuels.
- Les retards enregistrés par les services provinciaux.

En outre l'extrême rigueur au niveau des déclarations d'intérêt a entraîné l'exclusion du CAN et du CAP de plusieurs experts hautement qualifiés.

D'autres difficultés ont été celles rencontrées avec le département juridique du MEST qui s'est opposé à l'idée d'un médiateur et des sanctions prévus dans le Pacte d'intégrité en faisant valoir que la législation et la réglementation en vi-

gueur étaient à même de statuer, le cas échéant sur de tels cas. Le Pacte d'intégrité mentionnait les engagements des deux parties à ne pas recevoir ou offrir directement ou indirectement des pots-de-vin, des cadeaux, à ne pas conspirer avec certains soumissionnaires contre d'autres, à ne pas restreindre de façon déloyale la concurrence dans la procédure d'appel d'offres. Ayant refusé de signer un Pacte d'intégrité qui se substituerait à la réglementation nationale en vigueur, le MEST a finalement accepté de signer un Pacte d'intégrité dépourvu des clauses sur le médiateur et ses attributions.

L'absence en fin de compte d'autres acteurs dans le processus de sélection notamment les instituteurs et les enseignants a également été mise en exergue.

La plus importante opportunité mentionnée dans le cadre des discussions de groupe était de répliquer la procédure dans les prochaines éditions d'appels d'offres du MEST d'autant plus que les acteurs l'avait intégrée et commençaient à l'adopter eux mêmes.

Les principales menaces auxquelles le processus devait faire face étaient le manque de règles général devant constituer le cadre pour la procédure et l'incertitude sur la disponibilité des ressources pour les prochains achats des manuels scolaires. Les deux facteurs ont joué en défaveur de l'institutionnalisation du processus comme ligne de conduite au sein du MEST. Ceci a été exacerbé par la courte durée et l'urgence de la phase de planification qui a empêché la mise en application de tous les outils comme souhaité. Finalement, le manque de réglementation du processus l'a rendu dépendant de la volonté politique de l'administration.

En conclusion, Poder Ciudadano a recommandé que des processus transparents soient mis en place à l'échelle fédérale et que aussi bien les acteurs du secteur privé que les enseignants y soient intégrés. Idéalement, sur le long terme la prévisibilité devrait prévaloir dans les processus d'appel d'offres, pour planifier les initiatives futures.

Auteur : Pilar Arcidiano

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site :
www.podercuidano.org

Bosnie-Herzégovine

Copier et coller : Une approche pour réussir à l'université

Résumé

Transparency International Bosnia and Herzegovina (TI-BiH), la section nationale de Transparency International en Bosnie-Herzégovine a diligencé des sondages d'opinions dans les universités de Banja Luka et de Sarajevo, les deux plus grandes universités du pays. L'objectif des sondages était d'évaluer les attitudes et l'ampleur de la corruption dans les universités, ses manifestations et la volonté des étudiants à la dénoncer et à prendre des mesures adéquates visant à la prévenir. Les deux sondages ont été menés respectivement à l'été 2004 et au printemps 2005 à Banja Luka et à Sarajevo.

Le contexte

Après les accords de paix de Dayton, la Bosnie-Herzégovine a été divisée en deux entités autonomes et en un district placé sous contrôle de la communauté internationale, (le District de Brcko). Le gouvernement national est responsable des politiques fiscale et étrangère, tandis que la Fédération Bosno-Croate et la République Serbe de Bosnie ont leur constitution propre et assurent la plupart des fonctions gouvernementales. Depuis la fin de la guerre civile de 1992-1995, la Bosnie-Herzégovine a adopté diverses mesures en vue de réforme politiques et économiques à long terme. Une grande partie de ces mesures est consacrée à la réforme du secteur de l'éducation. Dans le premier train de mesures figure la ratification en janvier 2004 de la Convention de Lisbonne qui donne les directives sur l'harmonisation des examens d'entrée dans les universités et les systèmes de qualifications dans l'enseignement supérieur. La Bosnie-Herzégovine a également signé la Déclaration de Bologne lors du sommet de Berlin tenu en septembre 2003, dans laquelle elle s'engage à intégrer le système européen de l'enseignement supérieur basé sur une politique éducative commune.

Malheureusement, comme cela est le cas avec beaucoup d'autres projets récents de réformes, l'engagement de reformer le système de l'enseignement supérieur est resté une déclaration d'intention qui n'arrive pas encore à se traduire dans des actes concrets. La Bosnie-Herzégovine, comme d'autres pays en transition, souffre de plusieurs maux : absence d'assurance qualité et d'analyse critique ; contrôle de la qualité inexistant ; défaut de mécanismes de contrôle ; pas de mécanismes d'accompagnement des réformes encore moins

de direction en matière de gestion stratégique. Outre ces faiblesses, une économie poussive et l'altération des valeurs sociales créent un terrain propice à la corruption qui touche tous les secteurs de la société. L'enseignement supérieur ne fait pas exception à la règle. Le rapport d'audit du ministère de l'Éducation et de la culture conduit par le Bureau de l'Inspection générale de l'État de la République Serbe de Bosnie en 2004 s'est penché sur certaines de ces questions. Le rapport révèle notamment l'absence d'un système interne d'audit opérationnel et des mécanismes de contrôle internes; le non respect des dispositions du code de passation des marchés publics; l'absence d'un système rigoureux de conservation des documents comptables sur les dépenses financières et de traces des dons et crédits octroyés. Ceci apparaît en dépit des amendements apportés à la législation, notamment la nouvelle Loi sur les universités et grandes écoles de la République Serbe et des amendements apportés au code pénal. Ces derniers contiennent des clauses spécifiques relatives à la lutte contre la corruption.

En 2001, le groupe de jeunes Milenijum¹, une organisation non gouvernementale agissant dans les collectivités locales de la région de Srba au nord de la Bosnie-Herzégovine a lancé, aux niveaux local et national, une initiative anti-corruption dans les universités. Cette initiative était appuyée par un grand nombre d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que les pouvoirs publics. Les activistes du groupe Milenijum travaillent depuis août 2003 de concert avec *TI BiH* dont le centre de sensibilisation et d'assistance juridique de Banja Luka en République Serbe de Bosnie est devenu depuis sa création, le point de contact des étudiants désireux de s'attaquer aux pratiques de corruption.

C'est dans ce contexte que *TI BiH* a lancé en 2004, un programme à long terme sur la promotion de l'éthique en mettant l'accent sur la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation. Le programme propose une sensibilisation formelle et informelle aux moyens de lutte contre la corruption. Les partenaires du programme sont les universités, les grandes écoles, les collectivités locales, les établissements de l'enseignement secondaire, les jeunes et les ONG implantées en Bosnie-Herzégovine et dans d'autres pays de l'Europe du sud-est.

Durant la première phase du programme, *TI BiH* a diligenté un sondage d'opinion sur les perceptions du public à l'égard de la corruption dans l'enseignement supérieur. Le sondage avait pour but de mieux sensibiliser l'opinion publique sur le phénomène de la corruption. A cet effet, les enquêtes présen-

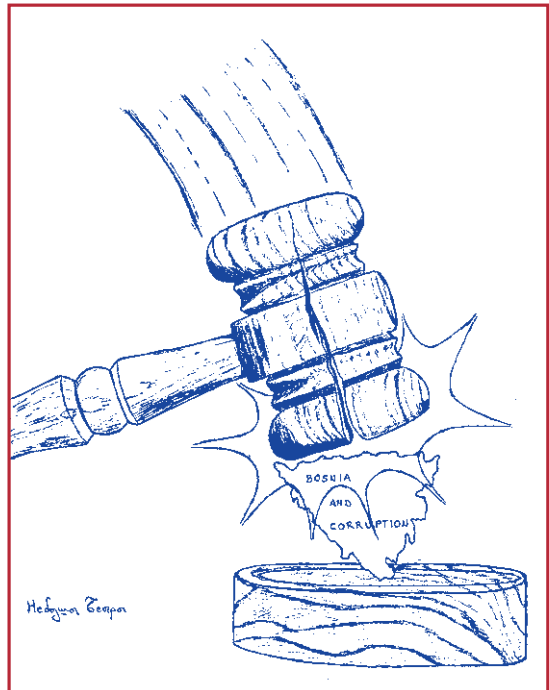
1 Des informations complémentaires sur le groupe de jeunes Milenijum sont accessibles à l'adresse : www.milenijum-youth.org

tées ci-dessous ont été conduites dans les deux plus grandes universités du pays. Un accent particulier était mis sur le versement des pots-de-vin et le népotisme durant les inscriptions et les examens à l'université.

Présentation du projet et des résultats

Vingt volontaires, membres du syndicat des étudiants et des différentes facultés des universités de Banja Luka et de Sarajevo ont mené respectivement en été 2004 et au printemps 2005, deux séries d'enquêtes de 10 jours chacune. Le sondage de Banja Luka a été réalisé en collaboration avec le syndicat des étudiants de la faculté de droit et a couvert toutes les facultés de l'université. Au total, 299 entretiens ont été réalisés sous forme de discussions de groupe et d'interviews individuelles. A l'université de Sarajevo, 500 étudiants ont été interrogés selon la même méthode et sur la base du même questionnaire.

Dans les deux universités, 60% des répondants ont reconnu l'existence de la corruption au sein de leur institution. La plupart des exemples des phénomènes de corruption portaient sur la pratique des pots-de-vin durant les examens. Des cas de népotisme ont également été signalés. Ils concernaient surtout des étudiants qui se voyaient accorder des avantages indus par rapport aux autres du fait de leurs liens de parenté avec les professeurs ou de l'influence politique et financière de leurs parents et d'autres membres de leurs familles. D'autres formes de corruption ont également été dénoncées au



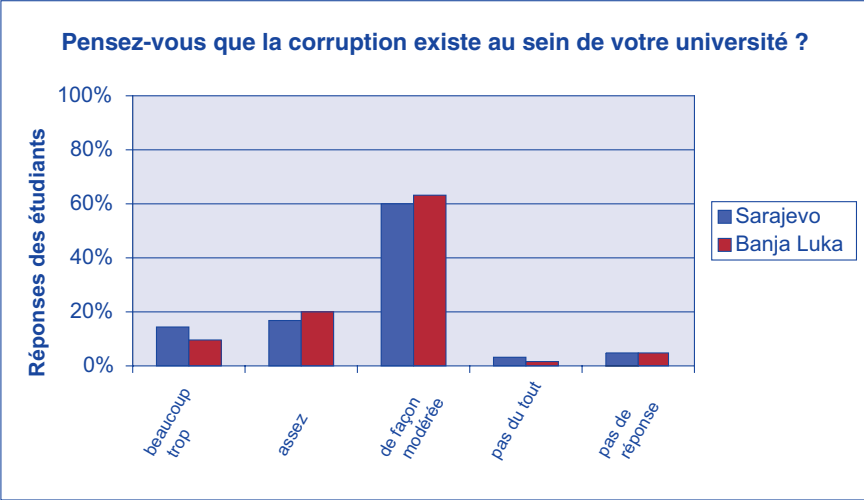
Eradiquer la corruption

nombre desquelles : l'obligation d'acheter des ouvrages écrits par des auteurs précis, plus particulièrement par les enseignants eux-mêmes.

A Banja Luka, le sondage a révélé que 11,4% des étudiants avaient directement été confrontés aux phénomènes de corruption. 56,5% des répondants ont affirmé avoir entendu parler des effets de la corruption chez leurs collègues. Bien que les amendements du code pénal punissent les actes de corruption et prévoient des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement² ferme pour la pratique des pots-de-vin, 42,1% des personnes interrogées ont déclaré qu'elles ne dénonceraient pas les incidents de corruption, s'il leur était demandé de verser des pots-de-vin. Une des conclusions intéressantes du sondage est que 53,2% des étudiants ont déclaré qu'ils ne réagiraient pas devant des preuves de cas de corruption. De l'avis des étudiants, le mal touche toutes les facultés de l'université sans exception. Mais, toujours selon les étudiants, les niveaux alarmants de corruption étaient rencontrés dans les facultés de médecine, de droit et de polytechnique.

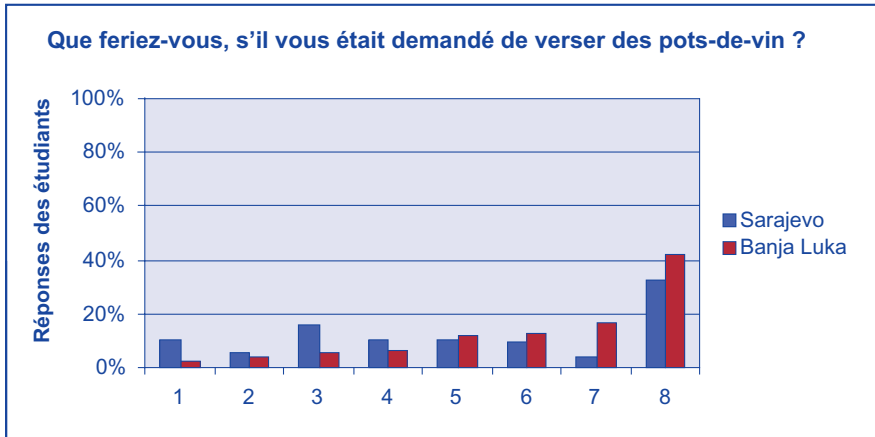
Les principales conclusions peuvent être récapitulées dans les graphiques ci-dessous.

Tableau 1 :



2 Code pénal de la Bosnie-Herzégovine 2003

Tableau 2 :



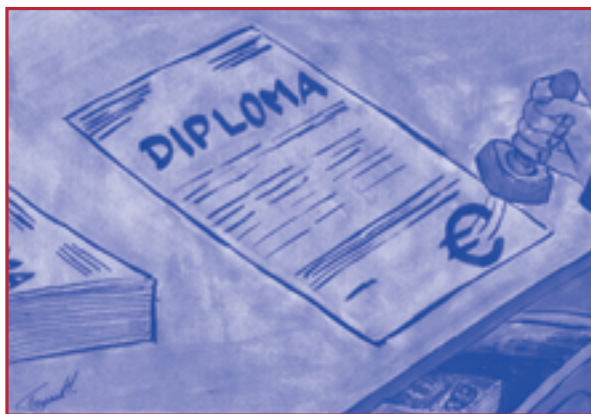
1. Je verserais des pots-de-vin
2. Je le dénoncerais auprès de la police ou au service du procureur
3. Je le dénoncerais auprès du décanat
4. Je le dénoncerais auprès de l'Association des étudiants
5. Je le dénoncerais auprès des médias
6. Je le dénoncerais auprès du ministère de l'Education
7. Je le dénoncerais auprès de Transparency International
8. Je ne réagirais pas

Un exemple de corruption cité de manière récurrente dans les discussions de groupes avec les étudiants était la méthode dite du « copié-collé ». Les étudiants ont révélé que les professeurs faisaient publier chaque année de nouveaux manuels ou ils reproduisaient tout simplement le contenu de ceux publiés les années précédentes. Les étudiants étaient alors contraints d'acheter les soi-disant nouveaux manuels s'ils souhaitaient se présenter aux examens. D'autres professeurs étaient accusés de faire du copié-collé, à savoir de reproduire le contenu des ouvrages d'autres universitaires et de vendre sans vergogne les ouvrages ainsi reproduits. Plusieurs enseignants de la République Serbe de Bosnie sont rapportés d'avoir recouru à cette pratique. C'est la raison pour laquelle 72% des étudiants de l'université de Banja Luka interrogés ont identifié l'achat forcé des manuels comme la forme la plus répandue de corruption au niveau universitaire.

Conclusions

Le programme de promotion de l'éthique de TI BiH a révélé que, en dépit des amendements apportés à la législation, la corruption continue de sévir dans l'enseignement supérieur en Bosnie-Herzégovine. La perception des étudiants à l'égard de la corruption varie considérablement. Ceci explique probablement la raison pour laquelle la nouvelle législation a eu si peu d'effet. Une des conclusions les plus préoccupantes de l'enquête est peut-être le fait que les étudiants semblent accepter les pratiques de corruption. Bien que beaucoup se disent préoccupés par les pratiques de corruption, les étudiants disposés à entreprendre des actions concrètes visant à les combattre sont peu nombreux.

La forme la plus fréquente de corruption selon les deux sondages est le versement des pots-de-vin pour réussir aux examens. Le phénomène de vente ou d'achat de diplômes était aussi un sujet de grande préoccupation. Pour 65,4% des répondants à Banja Luka, ce phénomène représente une des formes les plus répandues de la corruption au sein de l'université. Quand à la question de savoir ce qu'elles feraient, s'il leur était demandé de verser des pots-de-vin, la grande majorité des personnes interrogées, particulièrement à Sarajevo ont déclaré que malgré l'existence de preuves avérées de corruption, elles n'entreprendraient pas grand chose pour la combattre. Ceci laisse supposer soit un manque d'intérêt persistant de la part des étudiants face au problème, soit plus probablement, que les étudiants ne croient pas que l'administration universitaire puisse prendre des mesures contre les phénomènes de corruption. Ceci suppose encore que les étudiants n'accordent aucune confiance au nouveau système et aux mécanismes de plaintes, ou alors qu'ils ne sont pas encore entièrement informés sur les nouvelles lois.



Impact et recommandations

Les résultats des sondages ont été présentés le 30 juin 2004 lors d'un débat public tenu à la faculté de droit de l'université de Banja Luka en présence du recteur de l'université, des doyens des facultés, des membres du bureau du Pro-

cureur de la république, des enseignants, des membres des organisations étudiantes et des représentants des médias. Le recteur a souligné l'importance de la lutte contre la corruption dans le contexte de l'intégration des pays de l'Europe du sud-est dans l'Union Européenne. Les discussions qui ont suivi ont montré la volonté des enseignants et des étudiants de débattre publiquement de la question de la corruption dans l'enseignement supérieur. Mais, il s'avère nécessaire d'accompagner les programmes de sensibilisation par une évidente mise en application de législation, si la lutte contre la corruption doit porter des fruits. Bien que les universités interdisent actuellement la vente des « ouvrages obligatoires », cette pratique va continuer jusqu'à ce que les recteurs obtiennent le pouvoir de faire appliquer la réglementation.



Présentation des résultats des sondages le 30 juin 2004

Le débat a mis en exergue les conséquences néfastes de la corruption dans le système éducatif et pour la société en général. A titre d'exemple, on peut citer la promotion des personnes peu compétentes à des fonctions qu'elles ne peuvent pratiquement pas assumer. Cependant, l'étude a souligné la difficulté notoire d'établir des preuves pour des actes de corruption, surtout dans le milieu universitaire où la notion de culpabilité semble être liée au fait que la parole des enseignants a plus de poids que celle des étudiants.

La lutte contre la corruption doit être partie intégrante du système éducatif afin de promouvoir la compréhension individuelle des droits et devoirs de la personne. Ceci est d'une importance cruciale dans les universités et les établissements de l'enseignement secondaire où la formation des ressources humaines est un facteur décisif pour l'avènement d'un futur meilleur. Toutefois, une étroite collaboration s'impose entre les spécialistes chargés de développer

les programmes afin qu'ils puissent concevoir des manuels scolaires adaptés. Les matières telles que l'éducation civique peuvent être élargies et intégrer les sujets comme l'éthique et la citoyenneté responsable. Certes, il est important de renforcer les lois, mais il convient également de sensibiliser les étudiants sur leurs droits. A l'avenir, le succès en matière de lutte contre la corruption dépendra moins des mécanismes de contrôle externes et des moyens de dissuasion que de la discipline et la motivation personnelles inculquées par le biais des valeurs éthiques fondamentales. TI BiH avec le soutien du public et des organisations d'étudiants continuera à œuvrer et à militer afin que la lutte contre la corruption devienne partie intégrante des programmes de l'enseignement supérieur.

Auteur : Darijo Lazic

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site : www.ti-bih.org

Brésil

Ainsi fond le fonds dans le système éducatif décentralisé

Le FUNDEF, (Fonds de développement et de soutien à l'éducation primaire et de l'amélioration des conditions des enseignants¹) est une structure de redistribution qui a pour mission principale d'acheminer les ressources du gouvernement fédéral vers les collectivités locales, afin qu'elles puissent financer les salaires et les formations du corps enseignant des écoles primaires publiques. La présente étude analyse les irrégularités observées par le Bureau de l'Inspecteur général de l'état (*Controladoria Geral da Uniao, CGU*) lors de son audit du FUNDEF. L'étude fournit également une estimation approximative du pourcentage des ressources détournées.

L'audit a révélé que 13% du budget total octroyé au FUNDEF sont siphonnés lors de fraudes durant les processus de passation des marchés publics et que certaines collectivités perdent jusqu'à 55% du montant total de leurs subventions. Certains conseils municipaux ayant un rôle décisif à jouer dans l'administration des ressources du FUNDEF restent impuissants devant les autorités locales, tandis que d'autres collectivités locales ne disposent pas des compétences nécessaires leur permettant d'exercer un contrôle effectif des ressources.

Le contexte

Le Brésil est un pays vaste et assez diversifié. L'accès à l'éducation primaire dans ce pays n'est pas toujours garanti de façon équitable. Il existe de grandes disparités aux niveaux régional et local en termes de ressources disponibles, ce qui se répercute sur la qualité et l'équité de l'éducation primaire.

Créé en 1996 par le gouvernement fédéral, le FUNDEF a pour mission de redistribuer aux états fédérés et aux collectivités locales les fonds dont ils ont besoin pour le financement des salaires et des formations des instituteurs de l'enseignement primaire. En 2003, le FUNDEF a redistribué un chiffre total de 28 milliards de R \$ (real brésilien) soit l'équivalent de 10,37 milliards de dollars américains. Selon un calendrier communiqué au préalable, les ressources du FUNDEF sont régulièrement virées sur un compte bancaire spécifique. Ce mécanisme a pour but, non seulement de renforcer la capacité de planification des états fédérés et des collectivités locales, mais aussi de faciliter le

1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

contrôle de l'utilisation des ressources financières par les pouvoirs publics. Des comités de représentants des organisations de la société civile ont été créés au niveau gouvernemental afin de superviser l'utilisation des fonds.

Plusieurs études ont souligné les succès du FUNDEF dans la réalisation de ses objectifs au niveau macro, comme par exemple l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés, la décentralisation du système éducatif, l'accroissement du nombre des enseignants et l'augmentation de leurs salaires, ainsi que l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Cependant, d'autres études indiquent que des lacunes persistent au niveau de l'administration des fonds du FUNDEF. A titre d'exemple, on peut citer l'incertitude quant au montant qui sera déboursé par le gouvernement fédéral ainsi que les nombreux cas de fraude dans les collectivités les plus défavorisées. Plusieurs affaires de mauvaise gestion des ressources du FUNDEF ont été dénoncées. Les commissions d'enquêtes mises sur pied par le Congrès ont instruit sur des cas de gestion frauduleuse des ressources du FUNDEF au niveau de plusieurs collectivités locales.²



Flavia Yn'sa Rivas

² En 2005, près de 25 nouveaux cas de mauvaise gestion des fonds du FUNDEF ont été dénoncés dans les médias. Voir le site Internet : www.deunojournal.org.br/busca.php?asunto=463

L'Inspection générale de l'état a initié en 2003 des programmes d'audits dans plusieurs collectivités locales à travers l'ensemble du territoire fédéral. Les audits avaient pour objectif d'évaluer l'utilisation des fonds du FUNDEF et d'autres transferts venant du gouvernement fédéral. Toutefois, aucune analyse détaillée des résultats des audits n'a été entreprise. C'est dans ce contexte que Transparência Brasil a initié ce projet en collaboration avec l'Inspection générale de l'état, dans le but d'examiner en détail les conclusions des rapports d'audit conduits au niveau des collectivités locales ayant un indice du développement humain bas.

L'Inspection générale de l'état a mis à la disposition de Transparência Brasil les rapports et les conclusions des rapports d'audits conduits sur une période de 12 mois, dans plus de 500 collectivités locales pauvres. Entre 2001 et 2003, ces dernières ont reçu une enveloppe globale de 165 millions de R\$ du FUNDEF, soit un équivalent total de 61 millions de dollars américains. La taille de l'échantillon représente de manière approximative 10 % des 5654 collectivités locales du Brésil. L'étude est particulièrement intéressante à la lumière du récent élargissement du FUNDEF. En 2004, le gouvernement fédéral a notamment élargi le programme à l'ensemble de l'éducation de base, allant de la maternelle à l'enseignement secondaire. Le nouveau fonds s'appelle FUNDEB (Fonds de développement et de soutien à l'éducation de base). Ce Fonds représente un pourcentage élevé de l'ensemble des revenus d'une majorité de collectivités locales. En conséquence, il est maintenant plus que jamais impératif d'assurer la transparence et l'efficacité dans la gestion des ressources du Fonds.

Le projet s'inscrit dans le cadre des objectifs de Transparência Brasil, qui sont de sensibiliser l'opinion publique sur la corruption et la mauvaise gestion au sein des institutions étatiques par la dissémination de travaux de recherche et par de l'information.

Présentation du projet et des résultats

Le projet a uniquement analysé les transferts effectués par le gouvernement fédéral, parce qu'il n'est pas du ressort de l'Inspection générale de l'état de faire l'audit des fonds des états fédérés et des collectivités locales. L'étude a couvert 67 collectivités locales au total, dont 22 dans l'état de Bahia, 14 dans l'état de Maranhao, 15 dans celui de Para et 16 dans celui de Piaui. Ces états reçoivent des subventions du gouvernement fédéral pour financer l'éducation au niveau local. Les collectivités en question sont situées en majeure partie dans les zones rurales, loin des centres urbains. Elles comptent parmi les plus pauvres du Brésil. Elles ont été choisies sur la base de critères tels que l'indice du développement humain, le niveau d'urbanisation et la distribution du revenu par tête.

Le tableau ci-dessous montre les irrégularités les plus récurrentes et le pourcentage de collectivités dans lesquelles ces irrégularités ont été constatées.

Tableau 1 : Principales irrégularités constatées

Irrégularité	Pourcentage de collectivités dans lesquelles l'irrégularité a été constatée
Le conseil municipal mis en place pour superviser la gestion des fonds ne fonctionne pas de manière adéquate ou est dirigé par le maire (l'autorité que le conseil doit en effet contrôler)	73%
Détournement (ou preuves avérées de détournement des ressources) par le biais de la fraude (documents comptables falsifiés, biens achetés mais pas livrés aux écoles, achat à des prix supérieurs à ceux du marché etc.)	63%
Affectation des fonds pour des dépenses qui ne relèvent pas de l'éducation de base	60%
Mauvaise planification dans la gestion des ressources financières (mauvaise comptabilité, émission de chèques sans provision, retraits en espèces des comptes bancaires etc.)	52%
Preuves avérées de fraude dans la passation des marchés publics	43%

De nombreuses irrégularités entravent la qualité et l'efficacité du FUNDEF. Elles se retrouvent dans presque toutes les collectivités retenues dans l'échantillon. Dans 8% des collectivités locales, plus de 50% de l'enveloppe totale allouée par le FUNDEF avaient disparu. Seul 1% de l'échantillon ne présente aucune irrégularité.

Le tableau 2, qui analyse les voies à travers lesquelles les fonds disparaissent, corrobore le diagnostic. Les irrégularités observées dans toutes les collectivités auditées représentent 13% des ressources totales allouées par le FUNDEF dans l'échantillon. La fraude dans la passation des marchés publics était le secteur le plus vulnérable au détournement des fonds.

Tableau 2 : Montant total en pourcentage des ressources du FUNDEF détournées par forme d'irrégularité

Irrégularité	Moyenne	Maximum	Minimum
Preuves avérées de fraude dans la passation des marchés publics	13%	55%	1%
Détournement (ou preuve avérée de détournement) des ressources par le biais de la fraude, documents fiscaux falsifiés, matériel acheté mais non livré aux écoles, achats à des prix supérieurs à ceux du marché etc.	12%	45%	0.2%
Détournements des fonds destinés au financement des salaires des enseignants (sommes d'argent perçues par des personnes ne faisant pas partie du corps enseignant, fraude dans le recrutement des enseignants et embauche illégale des instituteurs)	3%	42%	0.3%
Paiements illicites des enseignants et d'autres employés (enseignants fantômes, rémunérations illicites)	3%	6%	0.1%
Affectation des fonds pour des dépenses externes à l'éducation de base	3%	12%	0.04%
Moyenne des irrégularités	13%		

Conclusions et Recommandations

Les principales conclusions et recommandations de l'étude sont les suivantes:

- Les conseils municipaux ne sont pas en mesure d'exercer la pression nécessaire sur les autorités locales afin de garantir une gestion saine des fonds du FUNDEF. Il est impératif de mettre sur pied une autre agence de surveillance et de sanctionner les membres des conseils qui n'assument pas leurs fonctions.
- Les collectivités locales défavorisées ne disposent pas des ressources humaines nécessaires leur permettant de remplir certaines fonctions simples, telles que le respect de la législation fédérale en matière d'achat

des biens et services, la tenue des documents comptables ou encore la mise sur pied de systèmes logistiques permettant le stockage et la distribution de biens destinés aux écoles. Un des moyens pour y parvenir serait de donner aux gouvernements des états fédérés les moyens d'équiper les collectivités locales avec des systèmes électroniques pour l'achat des biens et services.

- Le ministère de l'Education responsable de la gestion du programme FUNDEF au niveau fédéral refuse de faire le suivi des plaintes des citoyens recueillies sur un numéro vert. Il fait tout simplement suivre les informations afférentes aux allégations d'irrégularités au procureur fédéral et aux procureurs des états fédérés ou aux bureaux d'audits au niveau des états. Le ministère doit jouer un rôle pro actif en travaillant de concert avec les procureurs et les agences d'audits afin de sanctionner les responsables des actes de corruption. Une analyse approfondie des plaintes, l'établissement d'un répertoire des plaintes, la formation des avocats et procureurs aux méthodes de fonctionnement du FUNDEF, le développement d'une stratégie plus efficace de lutte contre la corruption et la fraude, sont entre autres, des pistes que le ministère de l'Education pourrait explorer.
- La loi électorale fédérale est extrêmement indulgente vis à vis des responsables politiques reconnus coupables des actes de corruption. Un amendement de la législation, visant à empêcher les personnalités politiques corrompues de se représenter aux élections ou d'être nommées à d'autres hautes fonctions au sein du gouvernement, assainirait les administrations locales des personnes coupables des actes de fraude et de corruption dans le cadre du FUNDEF et d'autres programmes.

La publication des résultats de l'enquête a suscité un grand intérêt médiatique. Dans un entretien accordé au quotidien O Globo, la secrétaire à l'Education de base au ministère de l'Education a rejeté les allégations de l'enquête et toute responsabilité de la part du ministère qui, d'après le sondage, ne prenait aucune mesure disciplinaire pour lutter contre la fraude. Elle a également déclaré que vu le manque de personnel, le ministère n'était pas capable de conduire des audits.

Toutefois, la section Transparência Brasil est déterminée à continuer de faire la lumière sur les secteurs vulnérables à la corruption. Transparência Brasil entend étendre l'analyse réalisée dans le cas de la présente étude à d'autres programmes du gouvernement fédéral.

Auteur : Transparência Brasil

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site :
www.transparência.org.br

Géorgie

Test réussi pour le nouveau système d'admission à l'université

« Je ne croyais pas qu'il était possible d'éradiquer la corruption dans l'enseignement supérieur en Géorgie. Elle y est ancrée depuis si longtemps que nous en sommes habitués. Mais lorsque je considère le nouveau système des examens d'admission et sa mise en application, je commence à penser que le système d'admission dans les universités peut réellement être équitable. »

Kutasi, un parent d'élève

Résumé

Le parlement géorgien a adopté en 2004, une nouvelle Loi sur l'enseignement supérieur. La loi a introduit un système centralisé d'examen d'admission (Unified Admissions Exam - UAE). L'UAE est géré par le Centre national indépendant des évaluations et des examens (National Assessment and Examinations Centre - NAEC). En juillet 2005, les candidats à l'enseignement supérieur ont subi les épreuves de l'UAE dans 14 centres d'examen sur l'ensemble du pays.

Afin d'assurer la transparence dans la mise en application des nouvelles procédures, TI Géorgie a mené des actions de surveillance sur le terrain du 1 mai au 25 août 2005. Les observateurs de TI Géorgie étaient présents dans tous les centres et durant les deux premiers jours des épreuves les 11 et 12 juillet. Le projet a révélé que le NAEC et le ministère de l'Éducation avaient déployé de grands efforts d'information des candidats, des parents, des enseignants et des responsables des examens sur les nouvelles procédures. Les examens étaient bien organisés et transparents. Les procédures d'appels étaient équitables et rigoureusement planifiées.

Le contexte

L'indice de perceptions de la corruption 2004 de TI a classé la Géorgie parmi les 60 pays les plus touchés par la corruption. La « Révolution rose » de novembre 2003, après la tentative de falsification du verdict des urnes par l'ancien régime, était l'expression même de la culmination de l'insatisfaction du peuple face à l'incapacité du gouvernement de venir à bout de la corruption endémique. Le gouvernement, arrivé au pouvoir juste après la « Révolution rose » a fait de la lutte contre la corruption son cheval de bataille. Le secteur de l'éducation, où l'ampleur de la corruption dans le passé était grande, figurait parmi les premiers secteurs visés par le train des réformes.

Les phénomènes de corruption ont longtemps été pratique courante dans l'enseignement supérieur en Géorgie. Jusqu'en 2004, les étudiants pouvaient encore acheter leur entrée dans les universités, leurs examens de passage en année supérieure et éventuellement leurs diplômes de sortie. Les universités étaient responsables de la gestion des examens d'entrée. Les commissions d'examens et concours, composées de professeurs d'université, pouvaient statuer à leur gré sur les épreuves écrites et orales des examens d'entrée. Les observateurs indépendants n'avaient pas accès à la surveillance du processus.

Par le passé, l'entrée à l'université se faisait de deux manières. La première consistait, pour les élèves en fin de cycle du secondaire, à prendre des cours privés auprès des professeurs membres de la commission des examens et concours de la faculté de leur choix. La seconde exigeait des parents des candidats aux examens d'entrée dans les universités de soudoyer les membres de la commission des examens avant la tenue des examens. Dans les deux cas, les candidats étaient interrogés sur des questions traitées au préalable et les sujets des épreuves écrites leur étaient également communiqués à l'avance.

La corruption dans l'éducation en Géorgie a communément été mise en relation avec les systèmes de gouvernance sous l'Union soviétique et après la dis-

location de l'URSS. La corruption était en grande partie attribuée au faible niveau des salaires des enseignants et des administrateurs. A présent, la nécessité de réintroduire un système éducatif qui force le respect et ouvre des débouchés s'impose. C'est dans ce contexte que le parlement a adopté la nouvelle Loi sur l'enseignement supérieur en 2004.



La loi vise des réformes spécifiques dans l'enseignement supérieur à savoir :

- L'amélioration de l'administration et de la gouvernance à tous les niveaux y compris l'élimination de facteurs propices à la corruption hérités de l'ancien système.
- La décentralisation, afin de garantir la diversité des besoins à l'échelle locale et promouvoir la responsabilisation aux niveaux fiscal et administratif.
- L'organisation de stages de formation internes pour les enseignants et les administrateurs en vue de réformer l'instruction.
- L'éducation des parents visant à promouvoir la participation au niveau communautaire.
- L'évaluation continue des étudiants et des programmes pour parvenir à une responsabilité à plusieurs niveaux.
- L'harmonisation des examens de fin d'année, de fin du cycle second et d'admission à l'université.

En 1999, le ministère de l'Education a entamé la mise en œuvre du Programme d'ajustement et de renforcement du système éducatif de la Géorgie. Ce programme était financé par la Banque mondiale. Le NAEC a été créé en juillet 2002 comme composante du programme avec pour objectif, de développer de nouvelles procédures pour les examens d'entrée dans les universités, de garantir l'objectivité dans la sélection des candidats et de réduire les incidences de corruption. En 2005, pour la première fois sur l'ensemble du territoire, 31 174 candidats ont subi les épreuves de l'examen UAE. L'examen portait sur trois épreuves obligatoires et une facultative.

TI Géorgie agit comme organisation ressource sur les questions relatives à la lutte contre la corruption en Géorgie. TI aide le gouvernement à reformer les secteurs où prospère la corruption. Dans le cadre du présent projet, TI Géorgie a travaillé en partenariat avec le NAEC et le ministère de l'Education nationale afin d'assurer le succès et de peaufiner les nouvelles procédures d'admission dans les universités.

Présentation du projet et des résultats

« Le ministère de l'Education nationale prenait un grand risque en décidant de changer de manière drastique le système d'admission dans les universités. Mais le risque en valait la peine. C'était un premier pas important dans la bonne direction. Je me réjouis d'avoir été membre du processus ».

L'administrateur du centre d'examen d' Ozurgeti

L'objectif principal du programme de surveillance de l'UAE par TI Géorgie était

de donner un aperçu objectif de la gestion de l'UAE afin de relayer au public une évaluation indépendante sur la transparence et la validité du nouveau processus.

L'évaluation de l'UAE était basée sur les trois critères suivants :

- Une recherche de fond consistant à analyser les données et tenir des réunions avec le personnel du NAEC, les responsables du ministère de l'Éducation nationale et le personnel de l'organisation non gouvernementale *American Councils for International Education* (ACCELS).¹
- L'analyse par les observateurs des procédures d'examens et de leur mise en œuvre dans les centres d'examens.
- Un sondage d'opinion auprès des administrateurs des examens, des parents et des candidats aux examens.

En dehors des entretiens avec les membres du NAEC, de l'ACCELS et de l'évaluation des documents écrits, la recherche de fond comprenait également la surveillance de la phase de préparation générale des épreuves de l'UAE. Cette dernière a eu lieu le 8 mai 2005 à l'université de Batumi. Le but était de tester la validité des nouvelles procédures et le contenu des épreuves avant leur mise



Photo : Présentation des résultats

en application sur l'ensemble du territoire. Plus de 1000 étudiants ont, conformément aux procédures officielles de l'UAE, participé à l'examen blanc dans la ville de Batumi.

L'observation du processus d'examen de l'UAE impliquait la présence de deux observateurs dans chacun des quatorze centres d'examens durant les deux premiers jours des épreuves. L'épreuve de langue et de littérature géorgienne, condition requise pour l'entrée à l'université a été administrée quatre fois dans

1 ACCELS est une organisation non gouvernementale agissant sur la plan international dans le cadre de la promotion de l'éducation, la recherche et l'entente mutuelle à travers le territoire américain et les états de l'Europe de l'est et centrale.

chaque centre et pendant deux jours.

Les observateurs se trouvaient à l'intérieur et à l'extérieur de centres d'examens et avaient pour fonctions de surveiller le déroulement des épreuves (de la vérification du cachetage au retour des enveloppes au centre de correction du NAEC) et le degré d'information des parents et étudiants sur les nouvelles procédures avant la tenue des examens. Cette dernière information a été collectée par le biais d'un sondage réalisé auprès des parents et étudiants rassemblés à l'extérieur des centres d'examen.

TI Géorgie a conduit trois enquêtes séparées avec un échantillon total de 973 étudiants, 764 parents et 340 administrateurs à travers la Géorgie. Les parents étaient interrogés à l'extérieur des centres d'examen pendant que leurs enfants subissaient les épreuves à l'intérieur. TI Géorgie a interviewé les participants à l'examen à la sortie des épreuves. Seuls les étudiants volontaires ont été interrogés.

Une grande majorité des répondants (80% des étudiants, 79% des parents et 96% des administrateurs) pensent que les nouvelles procédures permettront d'éradiquer la corruption durant les examens d'entrée dans les universités.

Il était intéressant de noter que seuls 19,5% des étudiants ont fait usage de la ligne de téléphone spéciale mise à leur disposition dans la capitale, Tbilissi.

La surveillance du nouveau système a illustré le degré de planification de la première session de l'UAE limitant ainsi les opportunités de corruption. En voici quelques exemples de nouvelles procédures :

- Les participants à l'examen étaient assis au hasard dans le centre d'examen
- Plusieurs versions des tests ont été élaborées
- Les noms des participants ne figuraient pas sur les épreuves
- L'identité des correcteurs était tenue secrète avant, pendant et après les corrections
- Des caméras vidéo étaient installées dans toutes les salles d'examen afin de permettre la retransmission en direct des épreuves aux parents et aux observateurs se trouvant à l'extérieur des centres.

La procédure d'inscription des candidats s'est également avérée efficace. Les étudiants se sont inscrits à l'avance et ont reçu une confirmation directe avec une copie du programme du déroulement des épreuves, du lieu du test ainsi que de leur photo pour identification. Le NAEC a gardé une copie des différents documents des dossiers. Le NAEC a aussi exigé que tous les candidats produisent des documents d'identification le jour de l'examen. Les candidats ont accédé aux centres sur présentation des documents requis.

Tableau 1 :

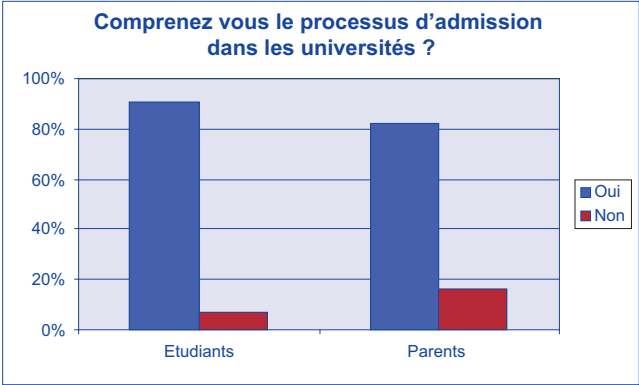


Tableau 2 :

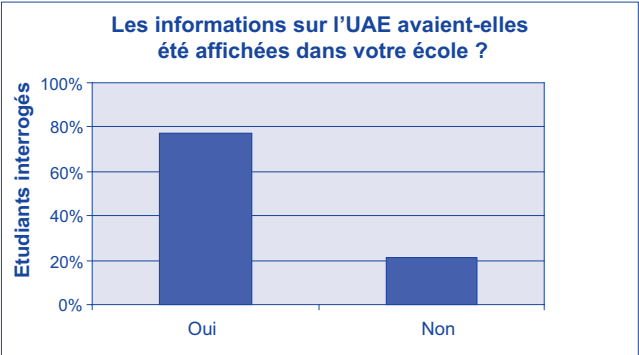
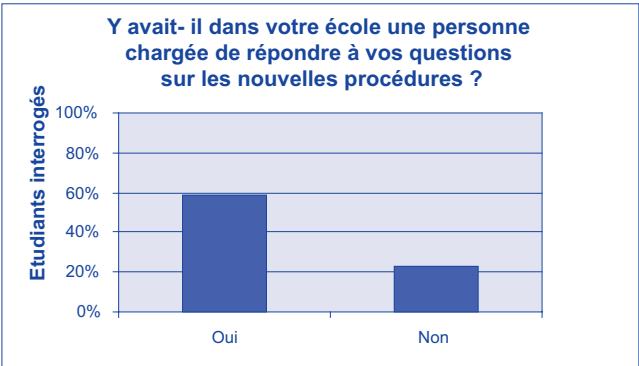


Tableau 3 :



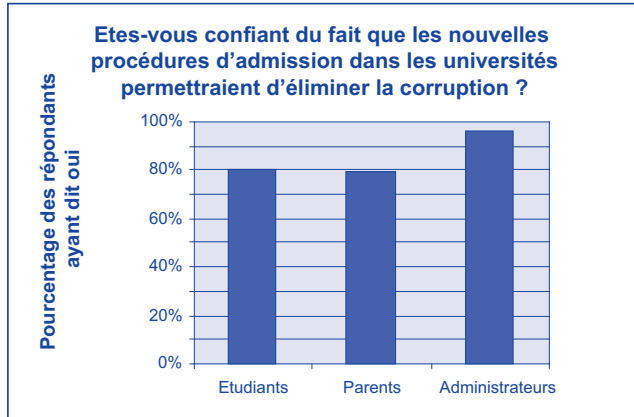
Il apparaît que la grande majorité des étudiants et parents ont bien compris les nouvelles procédures d'admission. Dans l'ensemble, les nouvelles procédures d'admission dans les universités représentent une avancée notoire par rapport à l'ancien système. Le système d'accès à l'information, bien que nécessitant des améliorations, a été mis en œuvre de façon efficace sur l'ensemble du pays. Quelques parents ont indiqué n'avoir pas eu accès à l'information avant les examens, mais ce problème était limité aux régions où l'accès à Internet et l'approvisionnement en électricité ne sont assurés que partiellement.

Le sondage d'opinion diligenté par TI Géorgie a révélé que les étudiants, les parents et les administrateurs étaient satisfaits de la nouvelle méthode d'examen d'entrée. La transparence dans le système de correction constituait un sujet de grande préoccupation chez de nombreux répondants. Auparavant, les examens d'admission étaient en partie oraux : la notation ne pouvait pas être facilement étayée, encore moins remise en cause. Aujourd'hui, toutes les corrections se déroulent au centre du NAEC situé à Tbilissi, la capitale. Des épreuves ont été corrigées à la fois manuellement et électroniquement, tandis que d'autres ne l'ont été qu'électroniquement.

Le risque de corruption était pratiquement inexistant, dans la mesure où les épreuves n'avaient aucune information personnelle sur les candidats.² Les épreuves qui nécessitaient une annotation manuelle étaient corrigées séparément par deux correcteurs indépendants. L'unique recommandation faite par TI Géorgie au NAEC concernant le système d'annotation était de mieux informer le public sur le système. Ceci permettrait de réduire la suspicion et de relever le niveau de confiance du public lors des épreuves finales.

2 Le seul moyen qui aurait permis aux observateurs de TI de ne pas pouvoir détecter la corruption était de donner aux correcteurs les informations sur le système des code-barres garantissant l'anonymat des candidats. Ceci était quasiment impossible.

Tableau 4 :



L'administration de l'UAE a été considérée comme un des projets de réforme les plus réussis mis en œuvre par le ministère de l'Education et le nouveau gouvernement. L'implication des moniteurs de TI Géorgie et la manifestation d'un grand intérêt de la part du public ont clairement contribué au succès de l'initiative. L'UAE a été financé en partie par la Banque mondiale et en partie par le gouvernement géorgien.

Impact et recommandations

« Tout s'est tellement bien déroulé que j'ai du mal à croire que c'est une réalité. Il est tout simplement difficile de croire, après toutes ces années durant lesquelles tout se monnayait à l'université, que nous pouvons actuellement acquérir des diplômes sur la base de nos connaissances et non plus à cause du poids financier de nos parents. »

Un candidat à l'examen dans le centre de Telavi

Les conclusions du sondage ont été transmises au public lors de la conférence de presse tenue au siège de TI Géorgie à Tbilissi le 15 juillet 2005 et par la suite aux membres du NAEC et responsables du ministère de l'Education nationale.

Les bénéficiaires du suivi des épreuves de l'UAE étaient les groupes suivants :

- Les candidats aux examens : l'examen garantissait une évaluation indépendante de l'équité et de l'objectivité des épreuves de l'UAE, ainsi que la transparence du processus des examens d'entrée.

- Le NAEC, qui a élaboré un système d'évaluation indépendant des nouvelles procédures des examens d'entrée dont il a fait usage pour l'amélioration de la session de l'année prochaine.
- Le ministère de l'Éducation qui a ainsi rétabli la confiance du public dans la crédibilité du programme de réformes de l'éducation par le biais d'une évaluation indépendante et une transparence accrue des procédures d'examen.

Le succès des nouvelles procédures d'admission dans les universités était d'une grande portée non seulement dans le cadre de la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation. La réforme a démontré que la Géorgie était capable de conduire un examen d'entrée équitable à l'échelon national. A l'heure où la Géorgie tente de reformer son service public, l'administration des élections et d'autres secteurs importants du service public, il est d'une portée capitale que l'expérience de transparence appliquée dans le cadre des nouvelles procédures d'admission dans les universités fasse école et devienne un modèle dans la réforme des autres secteurs minés par la corruption.

Auteurs Tamuna Karosadnize et Camrin Christensen

Les conclusions de l'enquête sont accessibles sur le site Internet de TI Géorgie à l'adresse suivante : www.transparency.ge

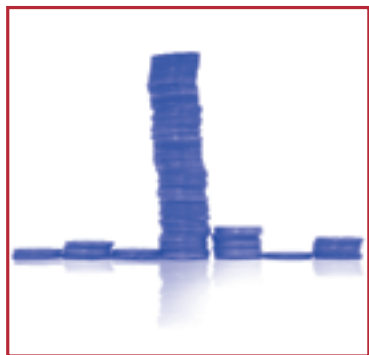
Mexique

Le prix d'une place à l'école

Résumé

Transparencia Mexicana (TM) a rédigé un rapport spécial sur l'éducation dans le cadre de son Enquête biennale sur la corruption et la bonne gouvernance (ENCBG)¹. L'étude avait pour objectif de mettre en exergue l'importance de la prestation de l'éducation comme service public et le rôle que joue la corruption dans le système éducatif. Le projet consistait à entreprendre un travail de recherche sur le thème et à finaliser une publication sur les différents cas de corruption (*mordidas*)² rencontrés dans les 32 états fédérés du Mexique, ainsi que sur les sommes payées en échange de la prestation de services dans le sec-

teur de l'éducation. Le rapport fournit également des informations sur des cas de corruption rencontrés dans d'autres services publics, ainsi que sur l'opinion des ménages sur le rôle que peut jouer l'éducation dans l'éradication de telles pratiques. Le rapport permet aux administrateurs, aux associations de parents d'élèves et aux enseignants de déterminer l'ampleur de la corruption dans leur état respectif et de dresser l'inventaire de leurs responsabilités et compétences spécifiques.



Le contexte

Pour les Mexicains, l'éducation joue un rôle crucial dans l'éradication de la corruption. D'après l'enquête ENCBG de Transparencia Mexicana, les écoles sont considérées comme la deuxième institution la plus importante en matière de lutte contre la corruption, juste après la famille. En 2003, sept Mexicains

- 1 L'Enquête Nationale sur la Corruption et la Bonne Gouvernance Encuesta Nacional de Corrupcion y Buen Gobierno (ENCBG) analyse les cas de corruption auxquels sont confrontés les ménages dans la prestation de 38 services publics au niveau fédéral, étatique et municipal mais aussi dans le secteur privé. L'étude a été conduite à deux reprises en 2001 et 2003. Un inventaire de telles pratiques permet de mesurer l'ampleur de la corruption sur la base de la fréquence des coûts déclarés par les usagers des différents services publics.
- 2 Le terme « *mordidas* » est défini dans le dictionnaire de l'académie royale de la langue hispanique comme un bénéfice ou une somme d'argent versée par une tierce personne à un employé de l'administration publique, constituant ainsi un acte de dévoiement de la fonction publique.

sur dix pensaient que les campagnes d'éducation menées à grande échelle peuvent contribuer de manière significative à combattre la corruption.

Le système éducatif du Mexique (SEM) est décentralisé depuis 1992, lorsque la responsabilité de l'administration de l'éducation de base a été transférée aux états fédérés. Depuis lors, le gouvernement fédéral n'assume que des fonctions de contrôle, d'évaluation et de planification.

En termes quantitatifs, le système éducatif du Mexique compte environ 31 millions d'élèves pour 1,6 million d'enseignants et 225 000 établissements scolaires.³ Le SEM est avant tout un système d'enseignement public, car au Mexique, huit élèves sur dix fréquentent des établissements publics.

Le taux de scolarisation dans le primaire est de 93% et de 85% dans le secondaire. D'après le recensement de 2000, près de 1,6 millions d'enfants n'étaient pas scolarisés. Le taux d'abandons se situait à 1,5% pour le primaire contre 6,9% pour le secondaire.

Tableau 1 : Indicateurs de base de l'éducation primaire et secondaire pour les années scolaires étudiées.

	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2002-2003
Général				
Taux d'analphabétisme	12.1	10.6	9.2	8.8
Scolarité moyenne, années	6.5	7.0	7.6	7.8
Enseignement primaire				
Taux de scolarisation en %	93.5	93.2	92.9	93.1
Abandons en %	4.6	3.1	1.9	1.5
Echecs en %	10.1	7.8	6.0	5.4
Nombre d'élèves par enseignant	30.5	28.3	24.6	26.7
Nombre d'élèves par école	175	154.2	149.4	149.4
Enseignement secondaire				
Taux de scolarisation en %	67.1	72.7	81.6	85.6
Abandons en %	8.8	8.8	8.3	6.9
Nombre d'élèves par groupe	33.0	32.1	30.0	30.0
Nombre d'élèves par école	217.9	200.0	188.7	190.3

Source : Secrétariat de l'Éducation publique

3 Les chiffres sont de l'année scolaire 2002-2003. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, « La calidad de la Educación básica en México, 2004 ».

L'implication des organisations de la société civile est un facteur clé pour éradiquer la corruption dans le secteur de l'éducation publique. Ainsi, peu après le début de l'année scolaire 2005-2006, les associations de parents d'élèves ont fait part des cas où les administrateurs de certains établissements scolaires publics encourageaient le paiement obligatoire des frais de scolarité. Ces cas ont été largement publiés dans les médias et en réponse à ce scandale, le Secrétariat de l'Education publique a créé un numéro de téléphone où de tels cas peuvent être dénoncés. Un autre exemple est celui du partenariat entre TI Mexicana et la Chambre nationale des maisons d'édition du Mexique (CANIEM)⁴ pour dresser une méthodologie permettant d'établir le diagnostic de la corruption lors de la distribution des manuels scolaires aux établissements publics du secondaire. Ce secteur a connu beaucoup d'irrégularités dans le passé. Les conclusions du diagnostic ont été portées à la connaissance du secrétaire fédéral de l'Education publique et des hauts cadres responsables de la distribution des manuels scolaires. Un code de conduite est actuellement en cours d'élaboration pour les membres de la CANIEM.

Présentation du projet et des résultats

L'Enquête nationale sur la corruption et la bonne gouvernance permet de mesurer l'expérience des ménages en matière de corruption dans la prestation des services publics. L'enquête a été diligentée à deux reprises en 2001 et en 2003. Chaque fois, la taille de l'échantillon était assez large, permettant ainsi une distribution des données au niveau fédéral. La marge d'erreur sur les données nationales était de moins de 1% et un contrôle externe a été effectué.⁵

Sur les 38 services publics pour lesquels l'enquête ENCBG a recueilli des données, deux formalités en particulier étaient en rapport avec le secteur de l'éducation, à savoir, l'obtention d'un dossier d'inscription pour une école publique ainsi que l'obtention d'un dossier d'examen dans les écoles publiques. Deux autres services n'avaient pas de liens directs avec le secteur de l'éducation : l'acquisition d'un certificat médical ou d'incapacité et l'acquisition ou l'envoi des actes de naissance, de mariage, des certificats de décès ou des attestations de divorce du Registro Civil (Registre d'état civil) ou du Bureau des renseignements et des statistiques.

4 Camara Nacional de la Industria Editorial Mexicana

5 L'enquête ENCBG de 2001 a utilisé un échantillon de 13,790 individus sur l'ensemble du territoire. Au total 72% des entretiens ont été menés auprès des répondants ciblés, à savoir les chefs de famille ; 20% avec les conjoints et les 8% restant avec un adulte du ménage. L'édition 2003 de l'enquête avait un échantillon de 14 019 personnes sur l'ensemble du territoire. 73% des entretiens ont été réalisés avec des chefs de famille ; 19% avec les conjoints et les 8% restant avec un adulte du ménage.

Les ménages devaient répondre à une série de questions : s'ils avaient effectué une formalité administrative durant les 12 derniers mois avant l'enquête ; s'ils avaient eu à verser des pots-de-vin ; combien de fois ils avaient eu à payer des pots-de-vin et le montant qu'ils devaient payer à chaque occasion. Sur la base de telles variables, le nombre annuel et la somme moyenne des pots-de-vin ont pu être calculés et l'Indice de corruption et de bonne gouvernance (ICBG) a pu être établi. D'après les modules de perceptions, l'enquête ENCBG présente cinq cas de figures à partir desquels les opinions des personnes interrogées ont pu être établies quant au rôle de l'éducation dans la lutte contre la corruption.

Le rapport spécial sur l'éducation rassemble quatre indicateurs basés sur les conclusions des enquêtes ENCBG de 2001 et 2003 :



Glenda Aragon Palacios, 10 ans

- **L'indice de corruption et de bonne gouvernance de 2001 et 2003** est un indicateur qui permet de mesurer l'ampleur de la corruption dans la prestation de l'éducation comme service public dans le cadre de ENCBG. L'outil permet de comparer la prestation des services publics à l'échelon fédéral et au niveau des états fédérés.
- **Le nombre annuel des pots-de-vin en 2001 et 2003** calcule le nombre d'actes de corruption dans lesquels les ménages ont été impliqués durant les douze mois précédant l'enquête.
- **La somme annuelle moyenne par pot-de-vin en 2001 et 2003** donne des indications sur la moyenne de la somme que les ménages ont déclaré avoir payé en termes de pots-de-vin durant les douze mois qui précédaient l'enquête. Elle permet de calculer le montant d'argent versé dans le cadre des pots-de-vin dans la prestation de l'éducation com-

me service public et de déterminer son impact sur le pouvoir économique des ménages.

- **La somme annuelle totale des ristournes en 2001 et 2003.**

Ce chiffre représente la masse monétaire que les ménages ont déclaré avoir versé pour le paiement des ristournes dans le secteur de l'éducation publique.

Les ménages mexicains considèrent l'éducation comme un facteur clé dans le cadre de la lutte contre la corruption. D'après les conclusions de l'enquête ENCBG de 2003, sept personnes interrogées sur dix pensent que des campagnes d'éducation à grande échelle pourraient contribuer de façon significative à combattre la corruption. Toutefois, le nombre de personnes qui le pensent était en baisse par rapport à l'enquête ENCBG de 2001 lorsque quatre personnes sur cinq étaient de cet avis.

D'après les conclusions de l'enquête ENCBG, les ménages pensent que l'éducation reçue à la maison est beaucoup plus importante en matière de lutte contre la corruption que l'éducation scolaire. En 2003, neuf personnes sur dix étaient d'avis que l'amélioration de l'éducation à la maison peut de manière significative aider à endiguer la corruption, tandis que huit personnes sur dix partageaient le même avis par rapport à l'éducation scolaire. Les chefs de famille interrogés considèrent l'école et les enseignants comme la deuxième institution la plus importante en matière de lutte contre la corruption après la famille. L'école arrive avant les médias, l'armée et la police.



Claudia Schnabel, 13 ans

De manière générale, l'enquête a révélé une baisse du niveau de corruption dans le secteur de l'éducation entre 2001 et 2003. La formalité « obtention d'un dossier d'inscription d'une école publique » dans l'ICBG se trouvait à la position 3,8 en 2001. Elle est passée à 3,3 en 2003. La baisse était beaucoup plus

importante pour la formalité « obtention d'un dossier scolaire ou d'examen d'une école publique » dont le rang passait de 4,7 en 2001 à 3,4 en 2003.

Malgré leur baisse, les sommes en termes de pots-de-vin versées par les ménages afin de garantir l'accès à l'éducation publique demeurent importantes. Les ménages mexicains ont versé près de 102 millions de pesos, soit l'équivalent de 10 millions de \$US pour s'assurer l'accès aux services éducatifs durant les 12 mois ayant précédé l'édition 2003 de l'ENCBG. En moyenne, chaque famille mexicaine a payé 300 pesos, soit 30 \$US pour assurer la prestation de ces services obligatoires et gratuits.

La situation n'est pas plus favorable lorsque l'on tient compte d'autres facteurs. En ce qui concerne l'acquisition d'un dossier d'inscription dans les écoles publiques, pendant que les ménages expérimentaient une chute de l'ordre de 60% du nombre de pots de vin versés par an entre 2001 et 2003, la moyenne de la somme annuelle versée connaissait une augmentation de près de 110%.

Entre 2001 et 2003, onze états fédérés ont connu une augmentation des cas de corruption dans le cadre de l'acquisition d'un dossier universitaire ou lors d'examens dans les écoles publiques. Dans quatorze états fédérés, on notait une baisse des cas de corruption liés à la prestation de l'éducation comme service public. Cependant, faute d'échantillon assez large, il n'a pas été possible d'évaluer les changements dans sept états.⁶

Entre 2001 et 2003, dix états fédérés ont connu une augmentation des cas de corruption dans le cadre de l'acquisition des dossiers d'inscription dans les écoles publiques. Dans dix autres états fédérés, on notait une baisse de ce type de corruption. Cependant, faute d'échantillon assez large, il n'a pas été possible d'effectuer une telle analyse dans douze états fédérés.⁷

Impact et recommandations

Les conclusions de l'ENCBG ont largement été disséminées dans le cadre des présentations publiques, des rencontres privées, des forums, des conférences, des pamphlets et des bulletins d'information. A deux reprises, TM a organisé un forum intitulé « Faire de la bonne gouvernance une réalité au Mexique ».

6 Les données pour les états de Colima et Sonora n'ont pas été calculées en 2001. En 2003, les données des états du Chiapas, Nayarit, Quinana Roo et San Luis Potosi n'étaient pas comprises. Aucune donnée sur l'état du Zacteras ne figurait dans les deux éditions de l'enquête.

7 Pour l'édition de 2001, il n'y avait aucune donnée pour les états de Aguascalientes, Baja, California Norte, Nuevo Leon, Oscana, San Lui Potosi, Sonora et Zacateras. En 2003 les données du Chiapas, Jalisco et de Michoacan n'étaient pas considérées. Il n'y avait aucune donnée sur l'état de Coahuila dans les deux éditions.

Le forum offrait une plate-forme où les cadres de l'administration publique, les représentants d'organisations de la société civile et les membres du secteur privé ont partagé leurs expériences sur les politiques visant à éradiquer la corruption dans le secteur public. TM a également mis sur pied un système d'information intitulé « Système d'échange d'expériences sur la bonne gouvernance » afin de partager les expériences dans ce domaine.

La troisième édition de l'ENCBG devait être conduite durant le deuxième semestre de l'année 2005. Les décideurs n'ayant pas eu assez de temps pour formuler des politiques correctives à la suite de la publication du rapport spécial sur le secteur de l'éducation, l'impact du rapport n'a pas pu être évalué. La quatrième édition de l'enquête fournira une mesure quantitative de son impact.

L'enquête a mis en exergue non seulement la gravité du problème de la corruption au Mexique, mais aussi le rôle crucial que peuvent jouer les organisations de la société civile pour l'endiguer. Nous espérons que la dissémination des conclusions permettra un travail de suivi visant à faire de l'éducation un outil indispensable dans le cadre de la lutte contre la corruption.

Auteur : Transparencia Mexicana

Pour voir le rapport spécial sur l'éducation, veuillez consulter le site :
www.transparenciamexicana.org.mx

Népal

Le travail des enfants : La cible manquée

Résumé

Au Népal, la perception est largement répandue qu'il est difficile de contrôler de manière efficace, la mise en œuvre des programmes d'éducation des enfants travailleurs. Les systèmes d'évaluation et de surveillance adéquats font défaut. L'association *Professional Women Support group, (PWSG)* est affiliée à Transparency International Népal. Elle a entrepris une étude sur l'efficacité et la transparence des programmes de soutien aux enfants travailleurs, programmes conduits par des organisations non gouvernementales (ONG). Les informations financières de 23 ONG agissant dans le cadre de l'éducation des enfants travailleurs ont été analysées. Des entretiens ont été menés auprès des représentants des ONG, des enfants travailleurs et des bailleurs de fonds. Les résultats de l'étude font état d'un manque de critères de sélection clairs des bénéficiaires et aussi d'une duplication des activités parmi les ONG. L'étude a également relevé un manque de coopération entre les ONG.

Le contexte

Le Népal compte 23,1 millions d'habitants dont 9,5 millions de moins de 14 ans¹. D'après le rapport national 2004 de l'organisation *Child Workers in Nepal (CWIN)*², le ministère des Transports et du travail estime à 2,6 millions le nombre d'enfants âgés de 5 à 14 ans employés dans les différents secteurs d'activités. 1,27 millions d'entre eux travaillent dans des conditions, définies comme dangereuses par l'Organisation internationale du travail (ILO).

Le travail des enfants est un cercle vicieux : une fois qu'il existe des enfants travailleurs dans une famille, le phénomène se répercute sur des générations. La pauvreté et le manque de qualifications professionnelles obligent les parents à envoyer leurs enfants non pas à l'école, mais sur le marché du travail. Les enfants sans éducation, une fois devenus adultes ne pourront pas gagner l'argent nécessaire leur permettant d'assurer la scolarité de leurs enfants. La pauvreté est donc à la fois cause et conséquence de l'analphabétisme.

Le gouvernement et les bailleurs de fonds ont commencé à focaliser leur attention sur le bien-être des enfants travailleurs. Le Népal s'est fixé pour ob-

1 Bureau national des statistiques, 2001

2 CWIN est une organisation non gouvernementale active dans le cadre de l'élimination du travail des enfants. Pour de plus amples informations, rendez vous sur le site Internet à l'adresse : www.cwin.org.np

jectif l'éducation pour tous d'ici à 2015. Pour ce faire, le gouvernement a exigé des écoles la suppression des frais de scolarité pour l'éducation jusqu'à la cinquième année du primaire. Cependant, l'enseignement dans les écoles privées reste payant tandis que les écoles publiques réclament des frais de scolarité à partir de la sixième année d'étude. Même dans les écoles où l'enseignement est gratuit, les parents doivent supporter les coûts des uniformes scolaires, des fournitures et des examens. Ces charges supplémentaires représentent un obstacle majeur à l'éducation. Parce que les parents ne peuvent pas souvent les supporter, leurs enfants sont contraints d'abandonner leur cycle d'éducation primaire.



Un garçon népalais. Photo : FowleyArt

Beaucoup d'activités et de services au Népal sont tributaires de l'aide internationale et le secteur de l'éducation ne fait pas exception à la règle. Les organisations internationales acheminent le plus souvent leur assistance financière à l'éducation des enfants à travers les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires locales. Ces dernières apportent directement leur soutien aux enfants travailleurs sous forme d'achat de manuels, de fournitures scolaires, d'uniformes et de paiement des frais de scolarité pour les écoles privées et les établissements de l'enseignement secondaire. Certaines ONG appuient les parents en leur accordant des micro crédits afin qu'ils puissent subvenir aux besoins éducatifs de leurs enfants. Les ONG gèrent aussi des écoles en offrant un programme d'éducation informel qui ne suit pas le ca-

lendrier académique annuel et qui est dispensé uniquement aux enfants travailleurs n'ayant pas assez de temps pour s'inscrire dans les programmes d'éducation formels.

Etant donné que les bailleurs de fonds préfèrent sous traiter la prestation des services éducatifs, beaucoup d'ONG ont vu le jour. Elles ont pour mission principale d'assurer l'éducation des enfants travailleurs. Afin d'évaluer l'efficacité de leurs programmes, l'association PWSG a conduit la présente étude dont les objectifs étaient définis comme suit :

- Evaluer le niveau de transparence des ONG travaillant dans le secteur de l'éducation des enfants travailleurs.
- Evaluer les données financières des bailleurs de fonds et autres déboursements faits aux enfants travailleurs par les ONG locales.
- Evaluer si l'aide versée atteint les bénéficiaires prévus.

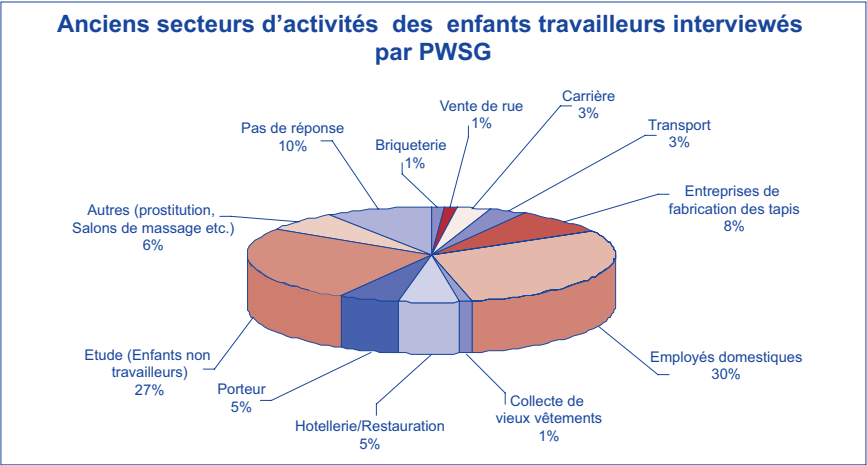
Présentation du projet et des résultats

L'association PWSG a conduit cette étude dans la vallée de Katmandu en juin et juillet 2005. Créée en juillet 2004, l'association PWSG est une ONG à but non lucratif composée de 33 femmes dont le but est de créer une société intégrée en facilitant les activités de recherche et de sensibilisation en matière de lutte contre la corruption. La PWSG a lancé plusieurs campagnes de sensibilisation qui portaient sur l'éducation primaire.

Le but ultime de l'étude était d'évaluer les fonds attribués par les différentes organisations non gouvernementales internationales, les bailleurs de fonds bilatéraux et le gouvernement du roi du Népal aux ONG locales. Il s'agissait aussi d'évaluer l'impact des programmes d'éducation sur la vie des enfants travailleurs. L'enquête a examiné sur quelle base les enfants étaient qualifiés pour l'assistance, comment l'argent était reçu et utilisé, la transparence dans le processus et la réaction des enfants aux différents programmes. L'enquête a recouru à deux méthodes : les sondages d'opinions ainsi que les discussions de groupes avec les ONG, les bailleurs et les élèves.

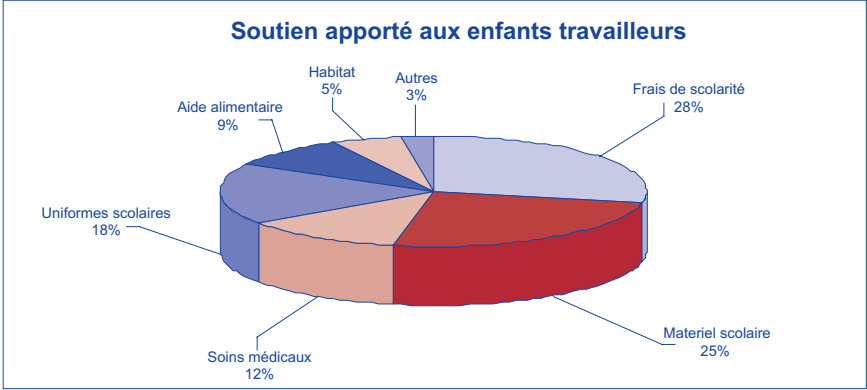
L'enquête a identifié neuf bailleurs de fonds implantés dans la vallée de Katmandu qui remplissaient les deux critères principaux, à savoir la coopération avec les enfants travailleurs et l'éducation. Cependant, seuls quatre des neuf bailleurs ont fourni des informations pour l'étude et communiqué une liste de 25 ONG dont ils financent les activités. Par la suite, 23 des 25 ONG ont été visitées et les données financières évaluées. Des entretiens ont aussi été conduits avec leurs représentants et les bénéficiaires de leurs programmes. L'étude n'a pas analysé les informations de deux autres ONG qui étaient situées hors de la zone d'étude.

Tableau 1 :



Toutes les 23 ONG interrogées pour les besoins de l'enquête dispensent des programmes d'éducation aux enfants travailleurs. Durant la période allant de 2002 à 2005, elles ont apporté leur soutien à 8 861 enfants travailleurs et reçu une enveloppe totale de 11.173 062 roupies népalaises soit l'équivalent de 1,62 million \$US pour le financement des programmes d'éducation. Des 23 ONG interrogées, 21,7% apportent leur appui aux enfants inscrits dans des écoles privées et publiques tandis que les autres fournissent une éducation de base en-dehors de l'école. Les projets s'étendent, selon le mode de financement, sur des périodes variées allant de trois mois à trois ans.

Tableau 2 :



L'aide offerte par les ONG aux enfants travailleurs couvre principalement les bourses (frais d'inscription et de scolarité), l'achat des livres, des uniformes et des fournitures scolaires. Les ONG payent également des frais de scolarité aux enfants de l'enseignement secondaire puisque le gouvernement n'est pas disposé à fournir ce genre d'aide. Les ONG sont aussi impliquées dans la conduite des campagnes de sensibilisation et d'information sur les droits des enfants, le financement des activités de micro crédit et de formation professionnelle.

Les données quantitatives ont été recueillies à travers des questionnaires précis. Les informations sur les ONG ont été collectées par le biais des entretiens avec les directeurs financiers et des programmes tandis que celles sur les bailleurs l'ont été par des interviews avec les responsables des programmes. L'opinion des enfants bénéficiaires a été recueillie par un questionnaire spécialement développé à cet effet et administré aux 95 bénéficiaires de programmes. Le but était d'évaluer si les bénéficiaires recevaient l'appui prévu et leur degré de satisfaction par rapport à l'appui reçu. Les enfants interrogés étaient âgés de cinq à 18 ans. En outre, les discussions de groupe avec les représentants des ONG et les enfants bénéficiaires ont permis d'analyser l'ampleur et l'impact des programmes.

L'équipe de recherche a rencontré de nombreuses difficultés durant la conduite de l'enquête, notamment la réticence des bailleurs de fonds et des ONG à fournir les informations requises. Certains responsables d'ONG ont refusé de coopérer avec les membres de l'équipe de recherche lors des enquêtes sur le terrain. L'équipe de recherche a contacté neuf bailleurs mais seuls quatre ont répondu. En conséquence, l'enquête n'a pas pu fournir une étude comparée sur la transparence financière des bailleurs et des ONG.

Principaux résultats de l'enquête :

- Au Népal, l'obtention du statut d'ONG se fait par une recommandation du *Social Welfare Council* (SWC), le Conseil d'assistance sociale. Les ONG doivent déposer leurs rapports annuels auprès du SWC, mais faute d'existence d'un système standard de surveillance, il y a peu d'assurance sur la véracité et l'intégralité des rapports. En outre, il n'existe pas de format standard pour les rapports et ces derniers sont difficilement accessibles au public.
- La majorité des bailleurs contrôle les activités des ONG récipiendaires de leur aide par des rapports trimestriels et des visites sur le terrain. Les ONG doivent soumettre un rapport financier trimestriel pour obtenir le virement des prochaines tranches.
- 39% des ONG font vérifier les rapports financiers par des auditeurs externes et 22% par des auditeurs internes. Le reste (39%) par des auditeurs externes et internes ou le conseil d'administration. 74% des ONG

interrogées font auditer leurs comptes annuellement, tandis que 13% le font sur une base semestrielle.

- 82,6% des ONG interrogées déclarent que les procédures financières sont transparentes au niveau du personnel. Cependant 17,4% réfutent cette affirmation en déclarant que le personnel ne dispose pas toujours d'un accès satisfaisant aux informations financières. 74% des ONG disaient que le public avait access à cette information, mais seules 17,4% des ONG publient leurs rapports financiers. 21,7% n'ont pas répondu.
- Des 95 bénéficiaires interrogés, 29,5% étaient employés dans le secteur des employés de maison. Le deuxième grand groupe bénéficiaire (26,3%) était composé d'élèves ordinaires qui ne travaillaient pas du tout. Dans beaucoup de cas, aucune disposition n'était prise pour que les récipiendaires de l'aide soient vraiment les bénéficiaires prévus.
- 56% des bénéficiaires se sont déclarés satisfaits de l'aide offerte, bien que cette dernière baisse tous les ans.

Les discussions de groupe ont révélé que beaucoup de parents partagent les coûts de l'éducation dans la mesure où les ONG ne sont pas à même de leur apporter un soutien permettant de couvrir la totalité des frais. De surcroît, il s'est avéré qu'il n'existait peu de coordination entre les ONG actives dans les programmes d'éducation aux enfants travailleurs. Ceci se solde par une duplication des activités, un fait que les responsables des ONG participant aux



Les enfants d'un village népalais. Photo : FowleyArt

discussions de groupe ont largement reconnu.

L'étude a révélé qu'il n'existait pas de critères bien définis pour la sélection des enfants travailleurs. Beaucoup d'ONG financent des enfants qui ne travaillaient pas du tout ou qui étaient déjà scolarisés.

Les représentants des ONG affirment que la conduite de leurs activités dépend des financements des bailleurs. Ceci crée un sentiment d'incertitude par rapport à la viabilité des programmes.

La majorité des élèves interrogés fréquente des écoles publiques. L'aide des ONG n'arrive pas à couvrir la totalité de leurs frais et les parents sont donc obligés de partager les coûts et de payer les uniformes, les fournitures, le transport et les repas scolaires. Beaucoup d'ONG financent uniquement les frais de scolarisation. Les élèves reçoivent une somme moyenne de 1 000 roupies népalaises, soit 14,10 \$US par an. Seuls 17,4 % des ONG octroient plus de 2 500 roupies népalaises, soit l'équivalent de 35,25 \$US par an. 43,4% des ONGS n'ont pas répondu à cette question.

Les années précédentes, les bénéficiaires recevaient 2 200 roupies népalaises, soit 31 \$US pour les frais d'inscription. La raison de la réduction de cette somme est d'après les ONG, le nombre croissant des enfants ayant besoin d'aide. Les enfants interrogés ont affirmé avoir appris des ONG finançant leur éducation qu'ils recevraient de l'aide jusqu'à la dixième année d'étude (fin du cycle primaire), à condition de réussir tous les examens. Plusieurs ONG supervisent une fois par mois, les travaux de leurs boursiers, tandis que d'autres le font une fois tous les quatre mois par des visites sur le terrain et le contrôle des carnets de liaison des élèves.

Conclusions

- Les ONG apportent une contribution à l'éradication du travail des enfants mais le soutien fourni est minimal et beaucoup de bénéficiaires n'appartiennent pas aux groupes cibles. Les ONG réduisent le montant original que les groupes cibles devaient recevoir afin de soutenir plus d'élèves.
- L'assistance financière annuelle et par élève pour les écoles publiques se situe aux environs de 1 000 roupies népalaises, soit 14,10\$US, un taux trop bas pour permettre de maintenir les élèves issus de familles pauvres dans le système d'éducation formel.
- Il y a une duplication des activités due au manque de communication entre les ONG et les bailleurs. Le manque de transparence et de responsabilisation semble exister au niveau des ONG. Elles sont réticentes à divulguer le nombre des enfants qui bénéficient de leur soutien, les noms des écoles qu'ils fréquentent et l'appui concret qu'elles fournissent. Le

nombre d'élèves subventionnés n'a pas pu être corroboré avec les informations fournies à l'équipe de recherche lors des entretiens entre les enquêteurs et les bénéficiaires. A titre d'exemple, une ONG a déclaré avoir inscrit des élèves dans des écoles disposant de meilleures infrastructures, mais l'enquête a révélé que cette ONG subventionnaient les enfants fréquentant des écoles sous équipées.

- La plupart des ONG et des bailleurs de fonds semblent être satisfaits des réalisations de leurs projets. Il semble que la sensibilisation des enfants sur leurs droits se soit accrue et le chiffre d'enfants travailleurs a connu une baisse ces dernières années. Beaucoup d'enfants ont été inscrits dans des programmes d'éducation développant ainsi la confiance en eux-mêmes et les occasions de poursuivre leurs études. D'après les chiffres du Bureau national des statistiques, le taux de scolarisation au niveau de l'enseignement primaire est passé de 65,2% en 1991 à 80% en 2001. Le taux de maintien des élèves dans le primaire s'est également amélioré, passant de 36,8% en 1991 à 51% en 2001.

Impact et recommandations

Les conclusions de l'étude seront portées à la connaissance des bailleurs de fonds, des ONG et des membres du gouvernement et des enfants travailleurs lors d'un séminaire de restitution organisé à cet effet. Les rapports des principaux résultats leur seront également remis. Les actions de suivi devraient encourager les ONG à publier leurs données financières. Les conclusions de l'étude ont souligné les recommandations suivantes :

- Harmoniser les critères de sélection pour les programmes d'éradication du travail des enfants afin que les groupes cibles réels puissent en bénéficier.
- Améliorer la coopération et la coordination entre les ONG afin d'éviter une duplication des activités.
- Etudier la viabilité des programmes des ONG et des bailleurs de fonds.
- Augmenter les contrôles par les bailleurs de fonds.

Auteurs : Rosy Adhikari et Milan Adhikary

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site :
<http://www.tinepal.org>

Nicaragua

Construire de meilleures écoles

Résumé

Grupo Civico Etica y Transparencia (EyT), la section nationale de Transparency International au Nicaragua était impliquée dans la supervision de six grands projets de construction et la passation des marchés publics pour la maintenance des écoles durant la fin de 2004 et au cours du premier semestre 2005. Le présent projet faisait partie d'un programme à long terme de supervision et d'évaluation des travaux publics en collaboration avec le ministère de l'Education nationale (MECD). L'objectif était d'évaluer la qualité des biens et services fournis et de vérifier s'ils correspondaient aux montants payés et aux clauses contractuelles. L'étude a révélé (a) que la qualité du travail fournie était pauvre en raison d'une supervision technique insuffisante; et (b) que les failles dans la phase préparatoire du projet et la mauvaise administration ont généré des coûts supplémentaires, entraîné des retards dans le démarrage des travaux et des irrégularités au niveau du paiement des frais légaux.

Le contexte

Le MECD a fait face à de nombreuses allégations de corruption ces dernières années, qui ont jeté le discrédit sur cette institution. Les allégations portaient sur le paiement des enseignants fantômes, l'augmentation excessive des frais d'inscription, le paiement des primes à de hauts cadres déguisées en émoluments supplémentaires ainsi que des donations illicites aux syndicats proches des parties politiques.¹

EyT est une organisation non gouvernementale dont la mission est de consolider la démocratie au Nicaragua par le renforcement de la transparence et de l'intégrité au sein des institutions du pays. La prévention des actes de corruption dans la passation des marchés publics est une composante du programme de lutte contre la corruption de EyT. En 2003, EyT a signé un accord de coopération avec le MECD pour un projet à long terme intitulé : Prévention de la corruption dans l'éducation. L'accord de coopération a donné à EyT un libre accès aux dossiers et documents du ministère. Par la suite, EyT a conduit deux projets à petite échelle portant respectivement en 2004 et 2005 sur l'évaluation technique des équipements achetés par le MECD ainsi que sur la supervision et l'évaluation des travaux publics. Ces deux secteurs constituent

1 Les informations contenues dans le présent projet ne reflètent pas le point de vue de EyT mais sont basées sur des informations parues dans la presse.

des postes budgétaires importants des dépenses publiques du ministère en matière de passation des marchés publics.

L'étude sur l'évaluation technique des équipements et fournitures a révélé que la qualité des biens respectait les normes techniques définies dans l'appel d'offre. Les conclusions du second projet sur la supervision et l'évaluation des travaux publics par contre ont fait état de sérieuses lacunes en termes d'exigences techniques et de coûts. Ce rapport porte sur le second projet.

Présentation du projet et des résultats

L'objectif du projet était d'identifier les domaines vulnérables à la corruption et les types d'irrégularités rencontrées dans la mise en œuvre des contrats des travaux de maintenance et de rénovation des écoles. Pour ce faire, un consultant de la section EyT a temporairement rejoint le MECD. Cette mesure visait à faciliter la collecte des données relatives à l'attribution des contrats publics d'achat. Un groupe de travail composé d'un coordinateur technique (un ingénieur de génie civil) et dix ingénieurs diplômés de l'Université nationale polytechnique (Universidad Nacional de Ingeniera - UNI), une des plus prestigieuses universités du Nicaragua a analysé les résultats de l'enquête.

Le groupe de travail a évalué 24 offres publiques d'achat entre 2004 et juillet 2005. Il a examiné les documents suivants : les contrats, les dossiers d'offres, les plans de conception, les factures, les correspondances, les rapports de surveillance soumis pour les estimations ou les avances de paiements, l'intégralité ou une partie des pièces comptables ainsi que les documents sur les coûts additionnels dus à la non finalisation des travaux, le prolongement des délais ou les changements au niveau des commandes communément appelés permutas (échanges) dans le vocabulaire du ministère.

Six soumissions ont été sélectionnées pour la supervision des travaux effectués dans 34 écoles et six secrétariats de l'éducation. Le montant total des six contrats s'élevait à 42,45% du coût total des travaux publics commissionnés par le MECD durant la période considérée. Tous les six contrats remplissaient deux critères clés : Ils étaient mis en œuvre dans les zones rurales, loin des locaux du ministère de l'Éducation et par conséquent plus vulnérables aux actes de corruption; leurs coûts représentaient une somme importante du budget du MECD en matière d'offres publiques d'achat. Les projets étaient localisés dans 18 collectivités locales dans les départements de Madriz, Boaco, Granada, Masaya et Managua.²

2 Bien qu'étant la capitale du pays, Managua fait également partie des 15 divisions administratives et comprend aussi bien une zone urbaine qu'une zone rurale.

L'évaluation reposait sur trois composantes principales :

- Une analyse des procédures administratives de la passation des marchés publics.
- Le respect des dispositions légales.
- Une évaluation technique des travaux.

L'analyse était basée sur les dispositions légales du code des marchés publics et des lois y afférentes (Loi N° 323) ainsi que d'autres normes nationales et internationales en matière de construction. Les services de la Direction générale des investissements et de la coopération (DGIC) et le Département central des acquisitions (UCA) du MECD ont fourni à l'équipe de EyT les informations techniques et légales sur le processus de passation des marchés publics. Des travaux de recherche ont par la suite été menés en collaboration avec les directeurs du DGIC et de l'UCA, les inspecteurs des travaux, le personnel administratif, les responsables locaux du ministère de l'Education, les entrepreneurs, les constructeurs, les soumissionnaires, les directeurs des écoles, les enseignants, les ingénieurs de l'UNI, les citoyens des localités où les évaluations étaient conduites. La méthodologie de l'étude était basée sur l'analyse des documents et des données avec une représentation graphique des quantités et des estimations en termes économiques des pertes.

L'évaluation technique a été conduite in situ, afin de comparer les termes de référence des contrats avec les résultats sur le terrain. Elle comprenait des épreuves de laboratoire des matériaux structuraux (béton et maçonnerie) utilisés dans les projets pour déterminer leur résistance.

Mauvaise qualité des travaux

Les conclusions relatives à la supervision inadéquate des travaux étaient les suivantes :

- Faible fréquence des visites d'inspection pour un contrôle de qualité satisfaisant.
- Manque d'informations quantitatives et qualitatives précises sur l'état d'avancement des travaux dans les rapports d'inspection, principalement durant les phases de nivellement des terrains, de construction des fondations et de démolition.
- Utilisation des matériaux de mauvaise qualité³ et des mauvaises mé-

3 Le manque de résistance du béton utilisé dans le projet du département de Boaco a été confirmé par l'inspection sur les lieux puis par des essais en laboratoire. Les rapports sur d'autres projets de Madriz et de Granada font état de portes et de toitures défectueuses ainsi que de l'utilisation du sable des fleuves de qualité peu fiable.

thodes⁴ de construction non conformes aux clauses contractuelles (voir photo). *Béton de mauvaise qualité à Boaco*



Béton de mauvaise qualité à Boaco

- Les rapports d'inspection mentionnent des avances payées pour des travaux qui n'ont jamais été réalisés.
- Les essais en laboratoire requis pour déterminer la conformité des matériaux avec les normes nationales et internationales en matière de construction sont presque inexistants et peu fiables.

Les coûts additionnels des contrats

Les irrégularités ci après ont été constatées. Elles étaient dues à la mauvaise préparation de la phase initiale du projet (préparation, évaluation et conception)

- Retards dans le démarrage des travaux entraînés par les déboursements tardifs des avances.
- Irrégularités dans la perception d'honoraires légaux.⁵
- Gestion non efficiente par les inspecteurs du MECD entraînant des retards importants et présentant des risques pour les engagements futurs des bailleurs de fonds.
- Changements importants touchant à la portée ou aux clauses du contrat⁶ mis en œuvre sans autorisation préalable.

4 Dans un projet de la région de Masaya, les travailleurs ont laissé durcir le béton durant leur pause et ceci du fait du manque de supervision des travaux. Un autre projet de la région de Madriz a présenté des lacunes dans le stockage des matériaux.

5 Contrairement à la loi 323 et une clause d'attribution des contrats, le MECD a imposé de façon arbitraire une surcharge de 0,05% du montant total des travaux comme frais et honoraires pour avocats et notaires. Pour les projets au financement élevé, ceci peut représenter une somme considérable qui peut dissuader un grand nombre de soumissionnaires à participer au processus d'appel d'offres.

6 De manière général, les changements ont lieu durant la phase de visites sur le terrain impliquant des coûts supplémentaires par rapport au budget initial. A titre d'exemple, un projet de construction des travaux externes dans les écoles à Managua d'une valeur contractuelle d'origine de 4,43 millions de C\$ soit 217 048 dollars américains a vu ses coûts augmenter de 254 550 de C\$ ou 12 474 dollars américains, soit une augmentation de 5,7% en raison de changements imprévus.

- Prioritisation des coûts financiers au détriment des considérations techniques telles que la qualité du travail, des matériaux et de l'équipement⁷
- Approbation non justifiée des extensions des contrats entraînant des coûts supplémentaires de supervision.
- Approbation par un technicien du ministère de la conception des travaux hydrauliques et sanitaires sans avoir le mandat de le faire.

Impact et recommandations de l'étude

EyT a estimé les pertes financières du MECD dans les six projets étudiés sous l'angle de la supervision et de l'évaluation des travaux publics à 16,97 millions de C\$ soit 800.000 dollars américains. La cause principale de ces pertes est l'augmentation excessive des coûts, la mauvaise qualité des matériaux, le recours à des mauvaises techniques de construction et des coûts additionnels de supervision. Une surveillance régulière des projets de travaux publics permet d'endiguer la corruption. La présence permanente des inspecteurs sur les sites est un facteur de dissuasion pour tous les acteurs impliqués dans le processus de passation des marchés publics et qui sont portés à s'adonner aux pratiques de corruption.

En guise de conclusions de l'étude, EyT a fait les recommandations suivantes au MECD :

- Augmenter le nombre des visites d'inspection pour les projets mis en œuvre dans les régions enclavées avec un minimum de trois contrôles par mois.
- Sensibiliser les membres des équipes d'inspection sur l'éthique professionnelle, les dispositions du code des marchés publics et les normes fondamentales des travaux de conception et de construction.
- Solliciter l'assistance technique de l'Universidad Nacional de Ingeniería durant les phases de planification initiale, de conception et de supervision des projets.
- Renforcer le contrôle de la qualité par des essais en laboratoire rigoureux pour matériaux utilisés.
- Conduire des audits réguliers en mettant l'accent sur la qualité des travaux, le volume des travaux restant par rapport aux travaux déjà effectués et mentionnés dans les rapports précédents, les honoraires légaux, et les changements afférents à la durée du contrat.

7 Dans le même projet de Managua, un membre du comité d'évaluation a suggéré de disqualifier une offre à cause du manque de preuves sur les qualifications techniques du maître d'œuvre. Ceci a failli disqualifier l'entreprise à laquelle le contrat a finalement été attribué sur la base de la meilleure offre et de la meilleure qualité technique. Ceci révèle que l'évaluation des offres est souvent entreprise par un personnel non compétent.

Le MECD a valorisé l'action de EyT à la lumière des recommandations présentes et de celles antérieures. Le ministère a suggéré à EyT de faire le suivi des projets et a autorisé l'organisation de conduire des études supplémentaires au sein de son département juridique consultatif. L'acquis principal du projet a été le changement d'attitude au sein du MECD. Les hauts fonctionnaires sont actuellement en faveur d'une plus grande responsabilisation et de l'implication des citoyens dans la conduite des projets. Le personnel du MECD, les responsa-

bles des départements, les directeurs et les enseignants ont participé de façon effective aux travaux de l'étude. Il est indéniable que l'étroite collaboration durant l'exécution du projet sur les fournitures scolaires a favorisé la création d'un environnement de travail fiable qui à son tour a facilité la conduite de l'étude sur la supervision des travaux publics.

Le projet a contribué au développement des compétences du personnel de EyT en les initiant à de nouvelles techniques de recherche. Beaucoup d'institutions, notamment le MECD et l'université, ont adopté les principes de lutte contre la corruption menée par EyT. Le projet a aussi contribué à réduire le nombre des travaux de construction de mauvaise qualité dans les circonscriptions administratives couvertes par l'étude. Il a encouragé les premiers bénéficiaires des activités du MECD, en particulier les étudiants, les parents et les enseignants à œuvrer pour une plus grande transparence. D'autres ONG qui travaillent à l'éradication de la corruption sont désormais beaucoup plus enclines à entre-



Agata Rostran, 14 ans

prendre des actions dans le cadre des projets similaires ayant trait à la recherche sur l'éducation ou à d'autres secteurs.

Auteur : Luis Aragon

Pour de plus d'informations, veuillez consulter le site : www.eyt.org.ni

Niger

La corruption dans l'enseignement supérieur : Les perceptions du public

Résumé

Pour mieux appréhender le fléau de la corruption dans l'éducation nationale, ses manifestations et les perceptions du public, l'Association nigérienne de lutte contre la corruption (ANLC/TI) a mené une enquête dans le milieu scolaire et universitaire à Niamey, la capitale du pays. L'enquête s'est déroulée en novembre 2004 auprès d'un échantillon de 500 personnes au nombre desquelles des étudiants, des professeurs, des parents d'élèves et des fonctionnaires du système éducatif.

La définition de la corruption et les lois qui interdisent et sanctionnent la corruption au Niger ne sont pas bien comprises par la majorité des personnes sondées et ce quelque que soit leur niveau d'instruction; de l'avis général, la corruption est répandue et concerne tous les secteurs d'activités public et privé ; la corruption dans l'éducation est considérée comme très répandue comparée à d'autres secteurs. Pourtant, la majorité des personnes interrogées jugent que la corruption dans l'éducation est moins grave que dans les autres secteurs, parce que le phénomène se déroule seulement au début et en fin d'année scolaire. Le recours aux méthodes de corruption se fait pour réussir aux examens, acquérir des qualifications, obtenir des bourses d'études à l'étranger, être nommé ou promu à des postes de responsabilité.

Le contexte

La population du Niger est estimée à près de 12,6 millions d'habitants. Elle est essentiellement rurale et peu qualifiée. Le taux d'alphabétisation est de 19,9% pour les hommes et de 10,6% pour les femmes. Le taux de scolarisation en 2004 était de 50% contre 37,3% en 2000. Malgré les progrès importants accomplis en matière de scolarisation, les études diagnostiques conduites ces dernières années ont montré que la situation reste encore préoccupante en ce qui concerne l'accès et l'équité. 40,4% de filles sont scolarisées et, en milieu rural, 48,4% des enfants sont scolarisés.

Le salaire moyen d'un enseignant varie entre 90 729 FCFA (137 euros) et 119 440 FCFA (182 euros) par mois, selon le diplôme et l'expérience professionnelle. Pourtant, depuis la mise en œuvre du programme économique et financier du Fond monétaire international, le recrutement dans la fonction publique est gelé depuis une dizaine d'année. Dans le secteur de l'éducation la formule

qui a fait l'objet de compromis est de recruter des « enseignants contractuels » qui perçoivent une rémunération mensuelle de 40 000 FCFA (60 EUR) au niveau du primaire et 60000 FCFA (80 EUR) au secondaire. Le recrutement de ce type d'enseignant n'exige pas de formation professionnelle.

Le débat sur la corruption au Niger est très récent. Il s'installe maintenant avec la démocratie et l'émergence de la société civile en particulier les associations de défense des droits de la personne. Jusqu'à présent, on a assisté à quelques dénonciations de cas de marchés publics importants octroyés de gré à gré. Malheureusement, aucune poursuite judiciaire n'a été menée. Une Commission nationale chargée d'élaborer des stratégies de lutte contre la corruption a été créée par le gouvernement en octobre 2003. Cette commission a pour attributions :

- d'étudier le phénomène de la corruption au Niger,
- de définir les stratégies anti-corruption,
- d'élaborer un programme d'actions contre la corruption,
- de formuler des recommandations dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Présentation du projet et ses résultats

L'échantillon de l'enquête était composé de 500 personnes choisis au hasard : collégiens, lycéens, étudiants de l'université de Niamey ou des collèges d'enseignement technique, gestionnaires de l'enseignement (responsables d'établissements, cadres de ministères en charge du secteur), enseignants et enfin parents d'élèves. Les élèves et étudiants constituaient 55% des personnes interrogées, 25% étaient des parents d'élèves, 15% des enseignants et 5% des gestionnaires. L'échantillon était composé de 310 hommes (62%) et de 190 femmes (38%). En ce qui concerne le niveau d'instruction des personnes interrogées : 93,8 % avaient reçu une éducation secondaire ou supérieure. Les personnes interrogées étaient en majorité jeunes, avec 39% entre l'âge de 13-24, et 44% entre 25 et 44 (voir tableau 1).

Tableau 1 :
Répartition des enquêtés par tranche d'âge

Tranche d'âge	Effectifs	Proportion
13 à 24 ans	191	39%
25 à 44 ans	331	44%
45 à 54 ans	63	12%
Plus de 55 ans	25	5%
Total	500	100%

Les entretiens se sont déroulés dans 6 collèges, 5 lycées, 1 complexe, 6 écoles professionnelles et l'université. Ils se sont déroulés au hasard dans les établissements, les lieux de travail et les lieux de résidence. L'échantillon n'était pas tiré sur une liste exhaustive de la population de Niamey, mais on peut considérer que la répartition géographique des enquêteurs dans les 52 différents quartiers de Niamey a permis d'obtenir une plus grande variété d'opinions sur le phénomène de la corruption. L'enquête s'est déroulée pendant 10 jours et a été réalisée par cinq enquêteurs recrutés à cet effet. Ces derniers se retrouvaient chaque après-midi dans les bureaux de l'ANLC/TI pour discuter des premiers résultats et envisager la suite de leur travail d'enquête.

Selon l'enquête de l'ANLC, la corruption est très répandue au Niger. 98% des personnes sondées en ont entendu parler. 36% pensent que la corruption est grave, 35% pensent qu'elle est très répandue, et 17,2% pensent qu'elle est répandue. Par contre, seules 28% des personnes interrogées disent qu'elles ont été victimes de corruption, et près de 49% disent qu'elles n'ont pas vécu de cas de corruption elles-mêmes. Le principal canal d'information est la presse (près de 41%), suivi de l'expérience personnelle (23,5%) et enfin d'autres personnes ont indiqué avoir entendu parler de corruption par quelqu'un d'autre (18,6%).

On peut interpréter ces résultats de deux façons : soit les personnes interrogées n'osent pas avouer qu'elles étaient impliquées dans des cas de corruption, soit la perception de la corruption est plus grande que son étendue factuelle.



Dans les bureaux de l'ANLC

Selon l'opinion des personnes interrogées, tous les secteurs économiques sont touchés par la corruption, avec l'éducation qui se retrouve en première position (35,8 % des réponses), suivi de la douane (20,2 %), puis de la police (8,0 %). (Voir tableau 2)

Près de 96% des personnes interrogées déclarent qu'elles sont au courant de la corruption dans le secteur de l'éducation. Les principaux canaux sont : les relations (32,4%), la presse (27%) et l'expérience personnelle (24,5%).

Tableau 2 : Les secteurs corrompus

Secteurs	Effectifs	Proportion
Education	179	35.8%
Douane	101	20.2%
Police	40	8.0%
Administration	33	6.6%
Justice	31	6.2%
Santé	19	3.8%
Finance	15	3.0%
Impôt	11	2.2%
Autres	71	14.2%
TOTAL	500	100%

La corruption se manifeste dans le secteur de l'éducation principalement durant les périodes des examens (46%). Elle se manifeste aussi pour la recherche de bourse d'étude (8,6%) et dans la gestion des établissements (7,8%). 11,4% n'ont pas spécifié les cas de corruption, et 19,8% n'ont pas répondu à la question (voir tableau 3).

Tableau 3 : Cas de corruption les plus répandus

Cas	Effectifs	Proportion
En rapport avec les examens	230	46%
Attribution des bourses d'étude	43	8.6%
Gestion des établissements	39	7.8%
En classe	32	6.4%
Autres	57	11.4%
Pas de réponse	99	19.8%
Total	500	100%

De l'avis des répondants, la corruption lors des concours et examens scolaires se présente sous trois formes :

- la corruption met face à face des correcteurs et des parents d'élèves dont l'objectif premier est la réussite de leurs enfants ;
- la corruption peut se produire par des intermédiaires qui prennent de l'argent auprès des parents pour entreprendre des démarches auprès des correcteurs ;
- des groupes d'enseignants ou de complices se forment principalement pendant les périodes d'examens pour offrir des services de fraudes et promettre le succès aux examens pour les élèves. Ces enseignants connaissent souvent les membres des jurys des examens et demandent des sommes d'argent aux parents d'élèves. Ils proposent également leur service aux étudiants qui sont obligés de convaincre leurs parents.

Les lieux de corruption sont généralement le domicile du parent d'élève ou de l'enseignant ou encore des endroits convenus avec le corrupteur. Les sommes exigées varient selon l'objectif recherché :

- 1 500 à 3 000 FCFA (2,25 à 4,5 euros) pour la réinscription d'un enfant exclu ;
- 25 000 à 30 000 FCFA (soit 37,5-45 euros) pour l'inscription dans un autre établissement ;
- 50.000 à 100.000 FCFA (75-150 euros) pour l'obtention du BEPC (Brevet d'études du Premier Cycle) ;
- 150.000 à 200.000 FCFA (225-300 euros) pour le baccalauréat ;
- 200 000 à 300 000 FCFA (225-450 euros) pour obtenir une bourse d'étude à l'étranger ;
- Des versements mensuels sont effectués pour bénéficier d'un emploi contractuel d'enseignant.

La corruption dans l'éducation se déroule durant certaines périodes de l'année scolaire. Il s'agit de la rentrée scolaire, de la période des examens, du recrutement des élèves, des périodes d'attribution des bourses aux étudiants, et aussi les concours de recrutement des enseignants comme contractuels. La corruption se manifeste aussi à l'occasion des transferts d'un établissement à un autre, et dans la falsification des bulletins de note.

Plus de 35,8% des personnes interrogées jugent que le secteur de l'éducation souffre le plus de la corruption au Niger. Puisque l'éducation concerne tous les parents et emploie beaucoup de gens, la corruption dans l'éducation touche donc plus d'acteurs que dans d'autres secteurs. Toutefois, étant donné que l'échantillon est constitué uniquement des personnes qui font partie du système de l'éducation, ce résultat n'est pas surprenant.

Pourtant, près de 60% des sondés pensent que la corruption est moins grave dans le secteur de l'éducation parce que les sommes d'argent exigées par les agents corrompus ou versées par les corrupteurs sont plus modérées que dans les autres secteurs. Le fait que dans le secteur de l'éducation, les corrompus ne sont pas visiblement les plus riches favorise apparemment la perception qu'on peut excuser la petite corruption dans l'éducation. Aussi, la corruption dans l'éducation est considérée comme étant moins grave, car elle se manifeste seulement en début et en fin d'année scolaire.

Bien que la pauvreté et la faible rémunération des agents soient considérées comme des causes importantes de la corruption dans l'éducation, la cause citée en première position est le manque d'intégrité personnelle (voir tableau 4). Ce résultat montre que la pauvreté de l'individu n'est pas une raison valable permettant d'excuser le manque d'intégrité morale chez l'individu.

Tableau 4 : Causes de la corruption

CAUSES	Effectifs	Proportion
Manque d'intégrité	77	15.4%
Pauvreté	75	15%
Mauvaise gouvernance	64	12.8%
Faible rémunération des agents	57	11.4%
Enrichissement ou le gain facile	46	9.2%
Impunité	20	4%
Baisse du niveau des élèves	20	4%
Paresse des élèves	15	3%
Injustice	15	3%
Autres	12	2.4%
Pas de réponse	99	19.8%
TOTAL	500	100%

Près de 53% des personnes interrogées pensent qu'il est impossible d'éliminer la corruption. En effet elle est considérée comme une activité principale pour certaines personnes dans les secteurs économiques très importantes. Certains sondés ont indiqué que le combat contre la corruption est difficile si les rémunérations des agents de l'état restent faibles. En conséquence, ce n'est pas la peine de la dénoncer. Les répondants sont opposés à la dénonciation, surtout s'il s'agit de parents ou d'enseignants.

En ce qui concerne les pots-de-vin versés par les parents, bien que la plupart des parents d'élèves et d'étudiants considère l'acte immoral, les succès enregistrés leur donnent satisfaction. En cas d'échec, on ne réclame que rarement le remboursement de la somme donnée (et dans ce cas, on le fait discrètement). Aucun recours auprès des juridictions compétentes n'est recherché.

Quelques réponses de l'interview réalisée auprès d'une femme au cours de l'enquête

Avez-vous entendu parler de la corruption au Niger ces dernières années ?

Réponse : « (rires), madame, vous même le savez mieux que moi, sinon pourquoi me posez-vous cette question. C'est un phénomène qui fait partie de la vie des Nigériens ces dernières années, depuis l'avènement du multipartisme et la démocratie avec la crise économique des années 1990. Nous sommes tous conscients mais c'est comme cela ».

Pourquoi dites-vous que la corruption est plus développée et très grave dans le secteur de l'éducation ?

« C'est dans ce secteur que la corruption peut beaucoup nuire à l'économie, car c'est le secteur qui doit inculquer les valeurs morales, et l'intégrité aux enfants. La corruption dans l'éducation compromet l'avenir car, le secteur risquerait de former des élus corrompus ».

Avez-vous été personnellement confronté à ces pratiques dans le secteur de l'éducation ?

« Oui, plusieurs fois d'ailleurs sous les deux formes : j'ai tenté de corrompre un enseignant, et j'ai essayé aussi de servir d'intermédiaire ; si on ne fait pas ainsi ce sont les enfants des riches qui auront les diplômes et le travail et nos enfants vont toujours échouer et rester pauvres comme nous. Je suis analphabète mais j'ai beaucoup de relations dans le secteur de l'éducation. Tous les moyens sont bons pour survivre dans un pays pauvre comme le Niger ».

Pensez-vous que l'on peut éliminer la corruption au Niger ?

« C'est impossible pour le moment. C'est même un métier pour certaines personnes qui peuvent servir de corrupteurs visibles face au corrompu. Elles sont devenues expertes en la matière. Je vais vous donner un exemple, j'ai commencé depuis le début de la rentrée scolaire une tontine (échange circulaire et égalitaire d'une somme d'argent) avec un groupe d'amies afin d'intervenir pour mes deux filles au cours des prochains examens de fin d'année ».

Femme au foyer, 43 ans

Conclusions et recommandations

Au terme de l'enquête, un atelier de restitution des résultats a regroupé les membres de l'ANLC/TI, quelques associations de défense des droits de l'homme et l'équipe chargée de l'enquête. Aussi, après avoir pris en compte les observations de l'atelier, l'ANLC/TI a transmis le rapport final aux différents ministères, aux médias, aux établissements sondés, au cabinet du Premier Ministre et à différentes associations. Les résultats ont été publiés dans quelques journaux en janvier 2005 (Le Démocrate, Le Républicain, La Roue de l'Histoire).

Vue que l'enquête est intervenue quelques jours après la présentation de l'indice de perceptions de la corruption (IPC) par l'ANLC, elle a eu un impact considérable. Aussi, l'Association nigérienne de défense des droits de l'Homme (ANDDH) et la Confédération nigérienne des travailleurs (CNT) ont encouragé l'ANLC à poursuivre l'enquête dans les autres secteurs.

Le rapport va peut-être inciter les autorités à prendre des mesures de prévention et de sanctions, surtout pendant la période des examens.

La plupart des acteurs pensent que dans un pays pauvre comme le Niger, le combat contre la corruption est difficile. Seul le gouvernement peut aider à lutter contre la corruption en augmentant les salaires des enseignants, en appliquant les lois en vigueur, en luttant contre l'impunité. Les associations doivent contribuer en sensibilisant davantage sur les conséquences de la corruption sur le développement économique et social du pays. Le code pénal considère que la corruption est une infraction pénale (article 130 du code pénal). Un autre texte existant, l'ordonnance 92, considère qu'il s'agit d'un enrichissement illicite. Aussi, il est inquiétant de constater que la majorité des personnes interrogées, bien qu'ayant presque toutes un niveau d'éducation élevé, ne connaissent pas ces textes de lois.

Auteur : ANLC –TI

Pour de plus amples informations, veuillez écrire à : anlc-ti@intnet.ne

Sierra Leone

Enquête sur la traçabilité des dépenses publiques en éducation : Détecer les pertes financières au niveau des écoles primaires

Résumé

Dans cette étude, l'organisation non gouvernementale National Accountability Group (NAG) a présenté les résultats de l'enquête sur la traçabilité des dépenses publiques d'éducation (PETS) menée dans le district de Moyamba. L'enquête a collecté des données sur les subventions octroyées aux directeurs d'établissements scolaires pour les frais de scolarité ainsi que les manuels scolaires livrés. Le projet a été élaboré sur le modèle de l'enquête PETS réalisée par le ministère des Finances de 2002. Il a été mis en œuvre entre juin et juillet 2005. L'enquête a révélé un manque de justificatifs pour près de la moitié des subventions. De même, plus du quart du matériel pédagogique et des manuels scolaires était porté disparu.



Photo : Che Chapman

L'étude fait état d'une amélioration considérable dans l'attribution des subventions et la distribution des supports pédagogiques dans les 28 établissements scolaires sélectionnés pour le projet conduit dans le district de Moyamba. Cette amélioration est due au recrutement d'une entreprise d'audit indépendante chargée de la gestion des fonds alloués. Cependant, l'enquête indique que, après déduction des frais d'honoraires et commissions de la société d'audit, les écoles ont reçu en moyenne près de 88% des subventions allouées par le gouvernement. Par contre, les entretiens avec les élèves révèlent que ces derniers n'ont perçu que 70% du matériel scolaire. Cette différence s'explique par des données gouvernementales erronées concernant le nombre total d'enfants inscrits dans les écoles.

Le contexte

Le secteur éducatif en Sierra Leone est un véritable désastre, en particulier dans les zones situées en dehors de la capitale Freetown. La corruption qui s'est profondément ancrée dans le système durant les administrations successives a conduit à un détournement des ressources dans tous les domaines des services publics. Mais, le mal frappe de plein fouet le secteur de l'éducation, le plus grand employeur de la fonction publique du pays. La décennie de la guerre civile de 1991 à 2002 était particulièrement dévastatrice pour l'éducation. Des dizaines de milliers d'élèves n'ont pas pu avoir accès aux écoles, à cause notamment des déplacements et des menaces de violence. Les dix années de conflit ont été caractérisées par une destruction délibérée des établissements scolaires, des hôpitaux et des exactions graves envers les populations.

Le secteur de l'éducation continue d'être émaillé de problèmes. Les salaires des enseignants sont extrêmement bas. Ils sont le plus souvent payés avec des mois de retard après que les fonctionnaires ont extorqué au passage leur pourcentage. En conséquence, les personnes qualifiées sont très réticentes à intégrer le corps enseignant, laissant des instituteurs peu compétents en charge de classes avec des effectifs pléthoriques. Ceci fait que la plupart des élèves sont pratiquement analphabètes à la fin du primaire.

L'approbation de la Loi sur les collectivités locales en 2004 annonçait de nouvelles perspectives pour la gouvernance en Sierra Leone. En effet, la Loi prévoit que la prestation des services fondamentaux, en l'occurrence les soins de santé et l'éducation, revient aux 19 conseils municipaux. Une plus grande transparence et responsabilisation de la part des conseils municipaux pourraient avoir des effets bénéfiques pour l'administration des écoles même si cela dépend, en fin de compte, de la vigilance de la société civile.

Le *National Accountability Group* est la seule organisation de la société civile en Sierra Leone dédiée à la promotion de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité au sein du gouvernement. La réalisation du projet a été facilitée par l'important réseau des partenaires du NAG implantés dans les douze districts du pays. Les obstacles majeurs rencontrés dans le cadre du projet étaient l'accès aux zones rurales et les contraintes posées par la saison des pluies : le début de celle-ci coïncide avec la fin de l'année scolaire, ce qui rend les déplacements dans le district rural de Moyamba extrêmement difficiles. Certaines localités du district ne sont accessibles qu'après plusieurs jours de voyage périlleux en bateau. Les difficultés dans l'obtention des fonds ont entraîné un retard supplémentaire dans le démarrage du projet. En conséquence, les enquêteurs ont été envoyés sur place après la fermeture de beaucoup d'établissements. Ceci les a contraint à choisir les écoles où les directeurs étaient restés en poste.



Photo : Che Chapman

Présentation du projet et ses résultats

Le programme a été conçu sur le modèle du projet PETS du ministère des Finances de 2002. Les résultats de l'enquête faisaient état de chiffres surprenants sur la corruption dans l'éducation. Les conclusions de l'enquête PETS de 2002 révèlent que 45,1% des fonds débloqués pour les subventions aux frais de sco-

larité avaient « disparu » et que près de 28% des supports pédagogiques et des manuels scolaires étaient portés disparus.

Les questionnaires ont été administrés dans les 14 chefferies du district de Moyamba. Dans chaque chefferie, les enquêteurs ont retenu deux écoles choisies au hasard. Le district de Moyamba a été sélectionné pour sa forte densité, sa proximité avec la capitale Freetown, les contraintes budgétaires du projet, mais aussi en raison du réseau des partenaires de NAG implantés dans le district.

Afin de permettre une comparaison de la situation deux ans après l'enquête PETS de 2002, le projet a retenu les mêmes indicateurs pour l'évaluation des dépenses de l'éducation, à savoir le montant des subventions aux frais de scolarité et à la livraison de supports pédagogiques.

La méthodologie de l'étude était basée sur la stratégie PETS de la Banque mondiale. Les questionnaires étaient conçus pour solliciter des directeurs des 28 établissements sélectionnés les informations suivantes : le montant des subventions et la quantité des supports pédagogiques attribués à chaque établissement. Les enquêteurs ont reçu une formation sur la méthodologie de la recherche à Freetown. L'équipe en charge de la formation a, dans le cadre de ce projet pilote, invité les enquêteurs recrutés parmi les diplômés de l'université nationale et les résidents du district de Moyamba ayant une expérience antérieure dans la conduite des enquêtes à formuler des questions et à faire des suggestions.

Le traitement des données s'est effectué de façon simple et directe malgré le problème de validité posé par certains questionnaires. Les enquêteurs ont déclaré que certains chefs d'établissements n'avaient gardé aucune trace écrite des supports pédagogiques et des manuels scolaires reçus et que leurs réponses aux questions étaient parfois de simples estimations. Les résultats à ce niveau n'étaient pas tout à fait fiables dans la mesure où le montant indiqué par certains chefs d'établissements était soit supérieur soit inférieur aux sommes réellement débloquées.

Les résultats de l'étude font état d'une amélioration dans la prestation du service public depuis l'année fiscale 2002. A la suite de l'enquête PETS de 2002, le ministère des Finances a engagé une société d'audit indépendante chargée de distribuer les subventions aux écoles publiques.¹ Dans les 28 établissements où les enquêtes ont été diligentées, les montants perçus correspondaient aux sommes débloquées par le gouvernement. Ceci a entraîné d'une part une aug-

1 Il s'agit ici des subventions payées par le ministère des Finances aux écoles publiques par le biais de KPMG, société d'audit indépendante.

mentation des fonds reçus par les écoles. D'autre part, la société d'audit KPMG a déduit 10% de frais de commissions ainsi qu'une somme de 12 000 leone (soit 7 \$US) sur la somme allouée à chaque école, réduisant ainsi le montant de l'enveloppe par élève. Les écoles sélectionnées ont tout de même perçu près de 88% de la somme totale déboursée par le ministère. Les discussions avec les responsables des établissements scolaires ont souligné l'inadéquation persistante entre les sommes attribuées avec les besoins réels. Les élèves sont donc parfois obligés d'acheter à des coûts exorbitants leurs propres tables et chaises. Les parents ont indiqué, qu'ils étaient parfois contraints de payer des frais supplémentaires. En moyenne, les subventions aux frais de scolarité par élève et par trimestre sont inférieurs à 2000 leone, (soit 0,7 \$US) faisant ainsi du slogan du gouvernement « éducation gratuite pour tous » une véritable farce.

Plan International, une ONG internationale active dans le cadre du bien-être des enfants, était responsable de l'approvisionnement des écoles du district de Moyamba en supports pédagogiques et en manuels scolaires et non pas le gouvernement. Comme le mentionne le rapport de Plan International, l'action de cette organisation dans la prestation des services d'éducation en l'occurrence l'achat et la distribution des manuels scolaires, des supports pédagogiques et d'autres matériels supplémentaires a été efficace. Les chiffres rapportent des différences mineures qui peuvent être attribuées aux estimations globales données par les chefs d'établissements.

Bien que n'étant pas conçus comme une étude scientifique, les questionnaires administrés aux élèves indiquent que ces derniers ont seulement reçu 70% du matériel scolaire. Ceci s'explique par le fait que l'approvisionnement en matériel était basé sur les chiffres d'inscription de l'année écoulée. Les enseignants étaient parfois contraints de distribuer le matériel à un grand nombre d'élèves contrairement aux prévisions initiales. Toutefois, les discussions avec les familles ont révélé que certains directeurs d'établissements étaient suspectés de vendre une partie du matériel reçu pour arrondir leurs revenus.

Les conclusions

L'enquête est arrivée aux conclusions suivantes :

- Le recrutement de la société d'audit indépendante KPMG dans le cadre de la distribution des subventions aux écoles permet certes à ces dernières de percevoir une plus grande partie du montant total débloqué (près de 88%), mais il serait préférable que la KPMG puisse recevoir un taux forfaitaire pour ses frais administratifs afin de ne pas réduire le montant de l'aide par élève.
- L'approvisionnement en matériel pédagogique et en manuels scolaires

Questionnaire à l'attention des directeurs d'établissements scolaires

Questionnaire de l'enquête sur la traçabilité des dépenses publiques d'éducation
District de Moyamba

Chefferie : _____

Nom de l'établissement scolaire : _____

Situation géographique _____

Nom et fonction des personnes interrogées : Adresse _____

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

Nombre d'élèves inscrits _____

Nombre d'enseignants _____

Subventions aux frais de scolarité

Montant perçu par l'établissement en terme de subventions aux frais de scolarité durant le premier trimestre de l'année 2004-05 : leone _____

Solde restant à l'établissement en terme de subventions aux frais de scolarité durant le premier trimestre de l'année 2004-05 : leone _____

Montant perçu par l'établissement en terme de subventions aux frais de scolarité durant le deuxième trimestre de l'année 2004-05 : leone _____

Solde restant à l'établissement en terme de subventions aux frais de scolarité durant le deuxième trimestre de l'année 2004-05 : leone _____

n'était pas représentatif à cause de l'action de Plan International.

- Une plus grande implication des parents dans la gestion des ressources des écoles est à encourager. Le manque de transparence de la part de certains directeurs d'établissements est un facteur à haut risque pour les écoles du pays. Afin de parvenir à une plus grande responsabilité des chefs d'établissements, il faudrait exiger d'eux qu'ils puissent tenir des documents comptables relatifs aux dépenses et aux matériels reçus par leurs élèves. Il est crucial de superviser cette dernière phase finale du processus de distribution de matériels scolaires.

Impact et recommandations

La mise en œuvre du programme a permis au NAG de développer ses capacités par la conduite des recherches empiriques. L'enquête PETS 2005 restera dans les archives de l'organisation. Ceci est opportun dans la mesure où, avec la Loi sur les collectivités locales, la responsabilité en matière d'approvisionnement des écoles incombera durant l'année scolaire 2005-06 aux 19 collectivités locales. Le NAG a entamé des négociations avec le secrétariat chargé de la Décentralisation afin de l'impliquer dans la conduite des enquêtes PETS sur l'éducation à l'échelon national. Ce sera la première étude permettant d'évaluer les capacités des conseils municipaux à remplir leurs nouvelles fonctions.

Comme dans d'autres pays en développement, les organisations de la société civile restent en Sierra Leone les premières instances de contrôle des abus du gouvernement. L'avantage d'avoir recours aux ONG dans la conduite des enquêtes sur la corruption est qu'elles sont indépendantes. La Commission de lutte contre la corruption n'est pas en mesure de venir à bout de la corruption rampante. Le directeur de cette institution étant nommé par le chef de l'état, sa fonction est donc une fonction politique. Autre ironie : les efforts du gouvernement visant à assurer l'obligation de rendre des comptes sont entachés d'allégations de corruption. La conduite de l'enquête annuelle PETS du ministère des Finances par exemple aurait été altérée par des malversations. Le manque de coopération entre les ONG en Sierra Leone est une grave entrave à leur action. Il engendre la duplication des activités des organisations œuvrant dans des domaines similaires.

Les défis majeurs rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre du projet étaient entre autres la réticence des fonctionnaires à transmettre les documents sur les subventions scolaires. Les autres défis étaient surtout d'ordre logistique. Il est actuellement reconnu que le district de Moyamba était un mauvais choix à cause de l'action de Plan International, qui était responsable durant l'année scolaire 2004-05 de l'approvisionnement des écoles en supports pédagogiques et manuels scolaire et non pas le gouvernement.

Il a été recommandé pour les futures éditions des enquêtes PETS dans le secteur de l'éducation d'inclure le contrôle des salaires des enseignants y compris les facteurs tels que les retards dans le paiement des salaires. Ce facteur exacerbe notamment le problème de frais supplémentaires exigés par les enseignants. Le NAG a également suggéré de mener des études approfondies sur le rôle et l'action des collectivités afin de renforcer leur participation et d'assurer l'utilisation adéquate du matériel reçu. Les enquêtes doivent aussi se pencher sur le montant des charges financières supplémentaires supportées par les élèves et les circonstances dans lesquelles les enseignants viennent à les exiger.

Quelques amendements seront apportés dans la conduite des programmes futurs. Toutefois, les enquêtes PETS dans le secteur de l'éducation recommandées à l'échelle nationale seront diligentées sur la base de l'expérience faite lors de celle du district de Moyamba. Le facteur temps sera un facteur clé et la prochaine édition de PETS aura lieu durant la prochaine année académique. A cette période, les examens du troisième trimestre seront achevés et les directeurs retournés à leur poste.

Auteurs : Salia Kpaka et Joshua Klemm

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site :
www.accountability-sl.org

Zambie

L'administration locale : Une recette à succès ?

Résumé

Transparency International Zambia (TIZ) a mené du 6 au 30 juillet 2005 une étude sur le financement de l'éducation primaire en Zambie. Cette étude s'inscrivait dans le cadre du suivi de l'enquête financée par la Banque mondiale sur les prestations des services de l'éducation (ESDS) de 2002. Elle portait sur un sondage d'opinion réalisé auprès de 145 répondants issus de quatre districts différents de la Zambie. L'étude est arrivée à la conclusion que les incidences de la corruption dans la gestion des fonds alloués à l'éducation primaire (pour les enfants de 6 à 15 ans) sont faibles. Ceci est dû au système mis en place qui garantit plus de transparence et de responsabilité chez les acteurs impliqués dans l'administration des écoles. Cependant, l'étude a mis en évidence le fait que la corruption est peut-être insignifiante à cause du niveau relativement bas des revenus dans les couches sociales où elle est supposée prospérer.

Le contexte

Le secteur éducatif en Zambie a subi des changements majeurs depuis les années 90 lorsque le gouvernement a adopté une politique de répartition des coûts entre les parents et l'administration pour le financement de l'enseignement primaire et secondaire. L'introduction durant la deuxième moitié de la décennie des PTA (Associations quasi-autonomes des enseignants et des parents d'élèves) visait à compléter cette politique. Les PTA sont chargées de la supervision technique et administrative de leurs écoles respectives. Parfois, elles doivent mobiliser les fonds, définir les priorités et veiller à une gestion saine des ressources financières. Le gouvernement accorde des subventions trimestrielles pour couvrir les frais administratifs, les coûts de fonctionnement tels que la craie, le papier, les manuels, les tables et autres équipements. Cependant, la critique générale est que les subventions attribuées sont insuffisantes et ne peuvent pas couvrir la totalité des frais de fonctionnement des écoles. Les PTA doivent, de manière indépendante, rechercher des fonds afin de financer les frais de maintenance des infrastructures tels que les logements de fonction des enseignants et les frais d'entretien des véhicules de service. D'autres charges supplémentaires supportées par les parents sont l'achat des uniformes scolaires, le paiement des frais d'examen et toute autre contribution pour la réalisation des projets proposés par les PTA.

- 1 Il incombe souvent aux parents la responsabilité de régler les frais de maintenance (pour l'entretien des bâtiments ou pour le transport). Ces frais sont payables aux administrations des écoles et attribués aux budgets des PTA. Les frais de cette nature sont spécifiques pour les huitième et neuvième années.

Le système mis en place encourage certes une grande responsabilité dans l'administration des écoles, mais il a montré ses limites en milieu rural où les PTA ne disposent pas des moyens financiers suffisants leur permettant de remplir l'ensemble de leurs fonctions. En effet, beaucoup de personnes perçoivent le système des PTA comme une stratégie du gouvernement visant à le soustraire de sa responsabilité, à savoir, le financement adéquat du système éducatif.

Autre sujet de préoccupation dans l'éducation : le faible niveau des salaires des enseignants. Dans un pays où le revenu moyen mensuel optimal s'élève à 830 000 ZMK (soit 253 \$US) pour une famille de six personnes vivant de façon modeste, le salaire brut moyen d'un enseignant diplômé est de 720 000 ZMK, soit 219 \$US par mois. Et même en milieu urbain, le paiement des salaires connaît souvent des retards pouvant aller jusqu'à deux semaines après la date butoir. En plus, les enseignants reçoivent rarement des indemnités pour les heures supplémentaires ou pour les fonctions d'intérim qu'ils assument.

En conséquence, les enseignants ont tendance, en particulier en milieu urbain, à dispenser des cours particuliers afin d'arrondir leurs maigres salaires. La critique fréquente est que cette pratique compromet la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles. Cette pratique a aussi un impact direct sur les ménages pauvres qui ne peuvent pas supporter des frais supplémentaires induits par ces cours particuliers.

Afin d'évaluer les lacunes du système éducatif en Zambie, la Banque mondiale a financé en 2002, une enquête ESDS. L'enquête reposait sur trois composantes principales : premièrement, l'analyse du parcours des dépenses publiques, du ministère de l'éducation aux écoles bénéficiaires; deuxièmement, l'examen de l'impact des fonds qui atteignent les écoles soit en espèce ou sous forme de matériels scolaires sur les performances des élèves; troisièmement l'analyse des caractéristiques des écoles et des ménages afin d'appréhender quelles répercussions le financement de l'éducation a sur le taux de scolarisation.

Concernant la gestion financière et la responsabilisation, l'enquête ESDS a trouvé peu de preuves donnant à croire que les fonds alloués ne parvenaient pas aux groupes cibles bénéficiaires. Cependant, bien que les fonds attribués arrivent à destination, l'étude a fait état d'un manque de transparence dans la dissémination des informations financières au niveau des écoles. Elle a recommandé le renforcement des capacités au niveau primaire du système éducatif. Des groupes de travail ont par la suite été constitués à l'échelle des districts et des écoles. Ils sont composés d'officiers de police, de représentants des syndicats des enseignants, d'administrateurs des écoles, de dirigeants religieux, du secrétaire à l'Education au niveau du district, du responsable de l'Associa-

tion des parents d'élèves et des enseignants (PTA) et du responsable des normes pour l'éducation. Des salles communément appelées « Strong rooms » (salles fortes) ont aussi été construites pour le stockage des épreuves.

Présentation du projet et ses résultats

L'étude s'est penchée sur l'éducation de base qui comprend l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire qui va jusqu' à la neuvième année d'étude. L'objectif primordial était d'établir le lien entre la prévalence et l'ampleur des actes de corruption que les modes de financement du secteur de l'éducation favorisent. L'étude a en particulier mis l'accent sur l'identification des pratiques de corruption qui pourraient résulter des lacunes dans le système d'administration des écoles.

Les écoles retenues dans l'échantillon ont été choisies au hasard et représentaient un groupe hétérogène des écoles des centres urbains et du milieu rural dans les districts de Chongwe et Chibombo (situé près de Lusaka, la capitale) et ceux de Ndola et de Kalulushi à l'intérieur du pays. Au total, 146 personnes venant de 20 écoles ont été interrogées au nombre desquelles quatre secrétaires à l'éducation nationale au niveau des districts, 20 directeurs d'école ou administrateurs, 38 enseignants, 84 membres des PTA ou des parents avec les enfants en âge d'être scolarisé. Les échantillons étaient représentatifs du total de la population.



Photo : Che Chapman

Les questionnaires ont été élaborés pour quatre différentes catégories de répondants afin de mieux cerner les opinions individuelles. Ils ont été administrés à travers des entretiens individuels réalisés par les membres du groupe de recherche de TIZ.

De manière générale, l'étude a révélé que les niveaux de corruption étaient négligeables. S'il est vrai que les pratiques de corruption peuvent exister dans l'enseignement supérieur, il y avait peu de preuves de corruption au sein du primaire. Il est tout de même fait mention de cas où les parents peuvent se sentir obligés de verser des pots-de-vin durant les inscriptions. Par ailleurs, le désespoir que suscite l'insuffisance des subventions et des salaires peut amener les responsables des établissements scolaires à offrir des pots-de-vin aux fonctionnaires des districts. Cependant, les structures et les systèmes mis en place en réaction au rapport de l'enquête ESDS semblent avoir été largement efficaces dans la dissuasion des actes de corruption. Au centre du système se trouvent les PTA qui fonctionnent comme des contre poids et supervisent l'administration des écoles. L'enquête a montré que les PTA étaient représentées dans toutes les commissions chargées de la passation des marchés publics. Les PTA doivent également apposer une contre signature sur tous les chèques émis par l'administration des écoles. Les rapports financiers et ceux relatifs aux activités scolaires sont présentés aux membres des PTA lors de l'assemblée générale annuelle. Les PTA peuvent aussi convoquer des réunions extraordinaires pour les questions jugées pressantes.

Par rapport aux enquêtes ESDS diligentées en 2002 et qui ont identifié le manque de transparence au niveau des informations financières comme lacune principale, l'étude de TIZ a fait état d'une plus grande transparence en 2005 concernant la divulgation des informations. L'information était librement disséminée entre les responsables de l'éducation aux niveaux des districts et des provinces, les directeurs des établissements et enseignants, ainsi que les familles. Une mesure prise dans ce sens depuis 2002 est l'affichage dans les locaux de la direction des écoles, de toutes les informations afférentes aux budgets des écoles et aux dépenses amputées aux subventions et aux contributions des PTA. Dans la présente étude, 95% des écoles ont mis à jour et tenu les documents comptables sur les transactions financières. Les copies des rapports pour le secrétariat à l'Education DEBS ont été mises à la disposition des enseignants et des membres des PTA. En outre, des audits trimestriels ont été conduits ; et à l'échelle du district, trois des quatre secrétariats à l'Education disposent de services de contrôle financier responsables de l'administration des écoles. Auparavant, la supervision de la gestion des subventions par les communautés locales était difficile. Au niveau du district, les fonds attribués aux écoles étaient très souvent utilisés à d'autres fins.

L'enquête s'est également penchée sur les malversations au niveau de la gestion des ressources financières des écoles. 90% des répondants, au nombre desquels les directeurs et les enseignants, n'ont pas indiqué des cas de malversations financières dans la gestion des fonds des écoles. Le tableau 1 montre le pourcentage de la décomposition des perceptions de la corruption dans l'utilisation des fonds et l'achat des supports pédagogiques. Les personnes interrogées devaient répondre à la question suivante : « quelle est votre perception du niveau des pratiques de corruption dans le cadre de la passation des marchés et la gestion des ressources financières dans votre école? »

Tableau 1 : Perceptions de la corruption dans la gestion des ressources financières et l'achat de matériels

	La corruption est importante (%)	La corruption est inexistante (%)	Pas sûr (%)
Directeurs	0	95	5
Enseignants	5	85	10

Les répondants ont déclaré que la corruption était presque totalement absente à cause du haut niveau de participation des acteurs impliqués et d'une meilleure dissémination de l'information.

Cependant, l'étude a relevé certaines tendances négatives durant le processus d'attribution des subventions aux écoles au niveau du ministère de l'Education. Toutes les écoles, sans distinction de leur situation géographique, ont connu des retards dans le paiement des subventions. Ces retards ont eu des répercussions sur leur travail. Toutefois, l'étude ne pouvait pas établir de lien direct entre les retards de paiement des subventions et la corruption. Elle a révélé que les pratiques de corruption potentielles ont pu être évitées grâce à une répartition claire des tâches entre les différents acteurs impliqués dans l'administration des écoles. Au niveau de toutes les écoles, les fonctionnaires et les citoyens assumaient différentes fonctions selon un modèle qui stimulait la mise en place de garde-fous, le contrôle et la transparence.

Dans toutes les écoles, des comités composés des enseignants et des membres des PTA étaient chargés de l'élaboration du budget. L'exécution des budgets était assurée par les directeurs et les enseignants. L'intendant et les enseignants étaient responsables des approvisionnements. Le contrôle des dépenses était effectué par le comité financier et l'approbation des paiements relevait du ressort du directeur (ou du comité des finances). De l'avis de tous les répondants, ce système a permis une plus grande transparence et une responsabilisation

accrue contrairement à l'ancien système où le directeur avait pour seul collaborateur l'intendant pour toutes les questions relatives à l'achat des équipements scolaires. L'ancien système donnait libre cours aux pratiques de corruption potentielles. Le tableau 2 donne un aperçu de l'implication et de la participation des différents acteurs dans la gestion des ressources financières des écoles.

Tableau 2 : Implication et participation des acteurs dans la gestion des ressources financières de l'école

	Préparation du budget	Exécution du budget	Achat	Vérification des dépenses	Approbation des paiements
Directeur	X	X	X	X	X
Comité PTA	X			X	
Quelques enseignants	X	X	X		
Membres de la collectivité	X	X			
Service de l'éducation au niveau du district				X	
Comptable de l'école	X		X	X	
Commission des finances	X	X	X	X	X

Les retards dans les paiements des salaires des enseignants ont aussi eu des répercussions au niveau des enseignants à titre individuel. L'enquête a noté dans certains cas des arriérés de salaires de près de huit mois. A cause du manque de remplaçants ou parce que les congés ne sont pas payés, beaucoup d'enseignants ne pouvaient pas prendre leurs jours de congés restants. Dans les cas où le gouvernement ne pouvait pas mettre des logements de fonction à la disposition des enseignants, ces derniers ont dû eux-mêmes y pourvoir. Ce fut la cas pour près de 70% des enseignants. Beaucoup d'enseignants étaient obligés d'arrondir leurs fins de mois en vaquant à d'autres occupations telles que les travaux champêtres ou en dispensant des cours particuliers. Bien que tous ces facteurs aient un impact sur la qualité de l'enseignement, aucun lien direct n'a pu être établi entre les facteurs suscités et la corruption.

Principales conclusions de l'étude :

- L'incidence des pratiques de corruption au niveau de l'enseignement primaire est faible. Il existe probablement une prévalence de la corruption au niveau de l'enseignement supérieur, mais cet aspect ne constituait pas le thème principal de l'étude.
- Le niveau bas de la corruption dans le primaire est le résultat des structures et des systèmes de contrôle mis en place. Ils permettent une grande participation grâce à un effort conjugué de l'action des différents acteurs dans la gestion des affaires de l'école. L'accès libre à l'information financière a entraîné une plus grande transparence. Le système de contrôle et de vérification a promu la responsabilisation. Les membres des PTA étant des acteurs locaux, ces structures ont joué un rôle primordial dans la promotion de la transparence.
- Certes, les PTA ne peuvent pas assumer la totalité de leurs fonctions, mais elles semblent contrôler de manière efficace la gestion des ressources financières.
- Les retards dans le versement des subventions étaient fréquents, entravant le bon fonctionnement des écoles.
- La corruption peut être insignifiante en milieu rural parce que les enseignants ont peu à offrir en retour aux parents et aux familles. Les enseignants peuvent, pour des raisons financières, exercer une influence sur l'admission des élèves, mais ces pratiques étaient très limitées.
- L'étude n'a pas relevé de preuves de corruption à cause du niveau relativement bas des revenus. Les parents qui inscrivent leurs enfants dans les écoles publiques ne sont pas en mesure de supporter des charges financières additionnelles pour la prestation des services publics. Ceci peut dissuader les enseignants d'exiger des pots-de-vin.

Recommandations

La présente étude est la première du genre réalisée en Zambie. Elle a été diligentée dans une atmosphère dénuée de toute interférence et dans un environnement où les répondants pouvaient librement s'exprimer sans crainte. Il est regrettable, que les fonctionnaires des services centraux du ministère de l'Éducation n'aient pas fait preuve de disponibilité et apporté leur soutien à cette initiative. Cependant, au niveau régional, les fonctionnaires se sont montrés très coopératifs et ont facilité la prise de contacts avec les écoles sélectionnées. Les conclusions démontrent que, la mise sur pied des systèmes transparents de gestion aux niveaux des écoles primaires et d'autres institutions publiques peut aider à réduire les incidences de corruption.



Photo : Che Chapman

Auteurs : Stuart Nsana et Clint Mbangweta

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site :
www.tizambia.org.zm

Coordonnées des contributeurs

Poder Ciudadano
Piedras 547 « 2 »
Buenos Aires 1070AAJ
Argentina
Tel/Fax : +54-11-4331 4925

TI Bosna i Hercegovina
Gajeva 2
78000 Banja Luka, RS
Bosnia and Herzegovina
Tel : +387 51 /216-369
Fax : +387 51 /216-369

Transparência Brasil
Rua Francisco Leitão 339, cj. 122
05414-025 São Paulo (SP)
Brasil
Tel/Fax : +55 11 3062 3436
+55 11 3062 3475

Transparency International Georgia
26, Rustaveli Ave
0108, Tbilisi
Georgía
Tel : +995-32-92 14 03
+995-32-93 21 29/ 99 93 35
Fax : +995-32-92 14 03

Transparencia Mexicana
Dulce Olivia 73
Colonia Villa Coyoacán
México, DF, 04000
México
Tel / Fax : +52-55-5659-4714

Professional Women's Support
Group (PWSG) c/o
Transparency International Nepal
P. O. Box 11486
New Plaza Putalisadak
Kathmandu
Nepal
Tel : +977-1-436 462
Fax : +977-1-4420 412

Grupo Cívico Etica y Transparencia
Planes de Altamira del Casino
Pharaos 2 c. abajo,
75 vrs. Al lago, Casa No. 16
Managua
Nicaragua
Tel : +505 270 3660
Fax : +505 270 3556

Association Nigérienne de Lutte
contre la Corruption (ANLC)
BP 10423
Niamey
Niger
Tel : +227-733 181
Fax : +227-740 461

National Accountability Group
(NAG)
P.O.Box 1312,
18 Dundas Street
Freetown
Sierra Leone
West Africa
Tel : +232 22 240995
Fax : +232 22 241054

Transparency International Zambia
Stand no 3880, Kwacha Road
Olympia Park
PO Box 37475
Lusaka
Zambia
Tel : +260-1-290 080
Fax : +260-1-293 649

L'ouvrage *Un avenir dérobé - La corruption dans l'éducation* présente les résultats d'études réalisées à petite échelle par les sections nationales de Transparency International entre 2004 et 2005 dans les pays suivants : Argentine, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Géorgie, Mexique, Népal, Nicaragua, Niger, Sierra Leone et Zambie.

A travers des études de cas, des sondages d'opinions, des enquêtes auprès des ménages et de la traçabilité des dépenses publiques au niveau local, *Un avenir dérobé - La corruption dans l'éducation*, offre un aperçu des conséquences néfastes de la corruption dans le secteur de l'éducation sur la vie des citoyens. Il démontre la nécessité d'une étroite collaboration entre les organisations de la société civile, les parents, les élèves et les enseignants afin de rendre les gouvernements, les administrateurs des écoles et des universités responsables de l'amélioration de la qualité de l'éducation.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Secrétariat International

Alt Moabit 96 · 10559 Berlin · Allemagne
Tél : 49-30-343820-0
Télécopie : 49-30-34703912
Courriel : education@transparency.org
www.transparency.org