

# Rapport mondial sur la corruption : l'éducation

**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

© 2013 Transparency International. Tous droits réservés.

Édité par Gareth Sweeney, Krina Despota et Samira Lindner

Les droits de Transparency International à être reconnue comme l'auteur du matériel rédactionnel de ce document, et ceux des auteurs individuels comme auteurs de leurs contributions à son contenu, sont protégés par les dispositions des sections 77 et 78 de la Loi sur le droit d'auteur, les desseins et modèles, et les brevets de 1988.

Marques de commerce : les noms des produits ou des entreprises mentionnés dans le présent document sont des marques de fabrique ou des marques de produits déposées, et ils sont employés uniquement dans un but d'identification et d'explication, sans intention de porter atteinte à un droit quelconque.

Illustrations de Agur Paesüld  
Composition de Tanja Lemke-Mahdavi

Traduction des textes par Prime Production Ltd. (Royaume-Uni).

Traduit de l'ouvrage original en anglais intitulé *Global Corruption Report : Education*, publié en 2013 par Earthscan by Routledge.

Tout a été mis en œuvre pour garantir l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Néanmoins, Transparency International ne pourra en aucun cas être tenue pour responsable des conséquences de l'utilisation de ces informations à toutes autres fins ou dans tout autre cadre, ni de toute inexactitude ayant pu survenir dans la traduction du document.

# Table des matières

<i>Préface</i>	vii
<i>Huguette Labelle, présidente de Transparency International</i>	
<i>Avant-propos</i>	ix
<i>Navanethem Pillay, Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme</i>	
<i>Remerciements</i>	xi
<i>Résumé analytique</i>	xiii
<b>1. Cerner la corruption dans le secteur de l'éducation – tendances mondiales</b>	<b>1</b>
1.1 Introduction au <i>Rapport mondial sur la corruption: l'éducation</i> <i>Transparency International</i>	3
1.2 Normes internationales et cadres réglementaires nationaux pour la réalisation du droit à l'éducation <i>Muriel Poisson, Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO.</i>	12
1.3 Comprendre la corruption dans l'éducation comme un problème de droits de l'homme <i>Richard Lapper, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme</i>	17
1.4 Faire barrage à la corruption pour réaliser l'éducation primaire universelle <i>Trócaire</i>	22
1.5 La décentralisation de l'éducation et la corruption <i>Anton De Grauwe, Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO</i>	29
<b>2. Corruption dans l'enseignement scolaire – comprendre et évaluer l'enjeu</b>	<b>35</b>
2.1 Des briques aux livres : la passation des marchés passée et présente dans le secteur de l'éducation <i>Steve Berkman, auteur, ancien membre du Groupe des opérations de la Banque mondiale pour la région Afrique</i>	37
2.2 Détournement de fonds destinés à l'éducation gratuite au Kenya <i>Samuel Kimeu, Transparency International Kenya</i>	43

2.3	Les défis d'un petit Etat dans la lutte contre la corruption en matière d'accès à l'éducation : l'expérience du Vanuatu. <i>Francis Bryard, consultant pour Transparence Vanuatu</i>	48
2.4	Corruption dans les inscriptions au primaire : école gratuite ou payante ? <i>Peter Hyll Larsen, auteur, ancien coordinateur de projets auprès de Right to Education</i>	51
	Encadré 2.1 En bref – Turquie : l'affaire Elif Satik <i>Hande Ozhabes, ancienne collaboratrice général de Transparency International Turquie</i>	52
2.5	Pots-de-vin contre inscription dans les écoles souhaitées au Vietnam <i>Stephanie Chow et Dao Thi Nga, de Towards Transparency Vietnam</i>	60
2.6	Prestataires de services ou courtiers du pouvoir : le rôle central des enseignants dans la promotion de l'intégrité dans l'éducation <i>Bettina Meier, ancienne collaboratrice de la Friedrich Ebert Foundation, au Sri Lanka</i>	69
2.7	Le coût caché de la corruption : absentéisme des enseignants et pertes dans les écoles <i>Harry Anthony Patrinos, Réseau pour le développement humain, Banque mondiale</i>	72
2.8	Résoudre le problème des faux diplômes au Niger <i>Hassane Amadou Diallo, Transparency International Niger</i>	76
2.9	Absentéisme des enseignants dans les écoles primaires du Cameroun <i>Gabriel Ngwé, ancien collaborateur de Transparency International Cameroun</i>	78
2.10	La corruption comme abus de pouvoir : violences sexuelles dans les établissements d'enseignement <i>Fiona Leach, University of Sussex</i>	82
<b>3.</b>	<b>Combattre la corruption dans le secteur de l'éducation – des approches novatrices</b>	<b>95</b>
3.1	Identification des priorités en matière d'intervention : évaluer la corruption dans l'éducation <i>Andy McDevitt, Transparency International</i>	97
3.2	Rendre les fuites visibles : le suivi des dépenses publiques consacrées à l'éducation <i>Bernard Gauthier, HEC Montréal, Canada</i>	105
3.3	L'expérience de Transparency International Rwanda en matière de suivi des dépenses publiques dans l'éducation <i>Apollinaire Mupiganyi, Albert Rwego Kavatiri et Alessandro Bozzini, Transparency International Rwanda</i>	114

3.4	Accroître la transparence par l'intermédiaire des systèmes d'information utilisés dans la gestion de l'éducation <i>Alison McMeekin, ancienne collaboratrice de Transparency International</i>	119
3.5	Le contrôle participatif : la voie royale pour lutter contre la corruption ? <i>Stéphane Stassen, Transparency International</i>	125
3.6	Barrer la route à la corruption dans l'enseignement primaire : la responsabilité sociale en action au Bangladesh <i>Iftekhhar Zaman, Transparency International Bangladesh</i>	133
3.7	Améliorer la gestion autonome des écoles dans les systèmes éducatifs décentralisés : le cas du Ghana <i>Samuel E. Bonilla Bogaert, Priyam Saraf, Juontel White, Meriem Goutali, Columbia University School of International and Public Affairs</i>	140
3.8	Mise à l'essai de nouveaux outils au profit de la redevabilité dans l'enseignement supérieur <i>Blair Glencorse, Accountability Lab</i>	146
3.9	Litiges dans l'intérêt général pour le droit à l'éducation : l'affaire SERAP c. Nigeria <i>Adetokunbo Mumuni, Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) et Gareth Sweeney, Transparency International</i>	149
3.10	Encourager les citoyens à rapporter des faits pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'éducation <i>Conrad Zellmann, Towards Transparency, Vietnam</i>	154
3.11	Mobiliser la société civile grâce aux technologies de l'information et de la communication <i>Namita Singh, Open University</i>	159
<b>4.</b>	<b>Le rôle de l'éducation dans le renforcement de l'intégrité</b>	<b>163</b>
4.1	Sensibilisation à la lutte contre la corruption par le biais de l'éducation : l'expérience de Transparency Maroc <i>Azeddine Akesbi, Transparency International Maroc</i>	165
4.2	Mettre à profit l'apprentissage informel pour engager les jeunes dans les activités de lutte contre la corruption <i>Joseph Mansilla, consultant de l'Institut de la Banque mondiale</i>	170
	Encadré 4.1 En bref – Les jeunes d'Arménie se prononcent contre la corruption <i>Varuzhan Hokyanyan, Centre de lutte contre la corruption de Transparency International, Arménie</i>	171



# Préface

**Huguette Labelle, présidente de  
Transparency International**

En près de 20 ans d'activités, Transparency International a démontré que la corruption gâche des vies et entrave les tentatives de développement économique et social. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur de l'éducation. En effet, l'éducation forme les jeunes esprits et leur inculque des connaissances indispensables : il s'agit d'un processus qui façonne véritablement la société dans laquelle nous vivons. Il est par conséquent essentiel de faire en sorte que les services éducatifs ne soient pas entravés ni faussés par la corruption.

Le *Rapport mondial sur la corruption*, qui en est désormais à sa dixième édition, a systématiquement montré comment la corruption porte atteinte à ceux et celles qui dépendent de l'intégrité des responsables à qui le pouvoir est confié. Le rapport de cette année s'articule autour du thème de l'éducation car aucun cycle de l'enseignement n'est à l'abri de la corruption.

Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » fait la lumière sur les diverses formes que peut prendre la corruption dans l'éducation. Il montre que, dans tous les cas, la corruption dans l'éducation agit comme un obstacle dangereux à un enseignement de qualité supérieure et au développement économique et social. Elle compromet les bénéfices académiques qu'offrent les établissements d'enseignement supérieur et peut mener à la ruine de la réputation de l'ensemble du système d'enseignement supérieur d'un pays. Pour déterminer le meilleur moyen de progresser, le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » met également en exergue les approches novatrices à la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation.

Les formes de corruption trouvent leur origine dans le manque de transparence et de redevabilité. L'incapacité à accéder aux informations empêche les communautés et les particuliers d'être en mesure d'assurer le suivi des budgets et de demander des explications aux responsables au pouvoir. Ainsi par exemple, une enquête menée par TI en 2010 auprès de 8 500 parents et enseignants de sept pays africains a révélé que 40 pour cent des parents versaient des frais de scolarité qui sont illégaux. Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » cite également de nombreux exemples de formes de corruption dans l'administration et l'inscription universitaires. Dans un pays comme la Roumanie par exemple, une enquête a révélé l'existence d'un système complexe de pots-de-vin qui sont versés aux responsables des dortoirs en échange de la garantie d'un logement étudiant.

La corruption dans le secteur de l'éducation est tout particulièrement contraignante pour les pauvres qui, d'après le baromètre mondial de la corruption 2010/2011, courent deux fois plus de risques que les personnes plus aisées qu'on leur demande des pots-de-vin en échange de services de base. La transparence et des mécanismes de redevabilité plus solides empêchent le personnel des universités et les responsables des écoles de cacher facilement cette corruption.

Il est indispensable d'identifier et d'éliminer la corruption dans le secteur de l'éducation si l'on veut s'assurer que les possibilités d'instruction ne soient pas minées. Nos sections dans

les pays se sont livrées à diverses initiatives pour lutter contre la corruption à tous les niveaux de l'éducation. Les activités vont de la prestation d'une assistance juridique aux témoins de fraudes dans l'enseignement supérieur aux Fiji, au lancement d'un projet de suivi de près des dépenses publiques pour la scolarité au Rwanda, en passant par l'assistance octroyée aux universités dans le cadre de l'élaboration de plans d'intégrité en Bosnie-Herzégovine.

Les efforts que déploient nos sections sont motivés par la recherche, et nous mettons l'accent sur des approches pratiques à la réduction de la corruption dans le domaine de l'éducation. Les travaux de nos sections ont prouvé que la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation peut commencer par des mesures simples mais efficaces, comme l'affichage des budgets à l'entrée des écoles, et peut mener au lancement de réseaux éducatifs transversaux qui mettent à profit le partage des connaissances et des expériences, comme cela s'est produit en Europe et en Eurasie.

Transparency International est également d'avis que l'éducation même offre d'énormes possibilités en matière de lutte contre la corruption dans le secteur, c'est-à-dire à travers l'enseignement d'une attitude ferme contre la corruption dans les salles de classe et les amphithéâtres des universités. Près d'un cinquième de la population mondiale se trouve dans la tranche d'âge des 15 à 24 ans, et les jeunes ont donc le potentiel de mettre un terme à la corruption, tant comme citoyens d'aujourd'hui et leaders de demain. Là où la corruption est monnaie courante, la promotion de l'intégrité parmi les jeunes est indispensable à la construction d'un avenir meilleur. Du Chili au Maroc en passant par la Thaïlande, nombreuses sont les sections de Transparency International qui ont montré que pour mettre un terme à la corruption dans le secteur de l'éducation, il était indispensable d'élaborer de vastes programmes sur l'intégration des initiatives de lutte contre la corruption aux programmes scolaires et aux activités menées en classe. Il s'agit là de quelque chose que nous devons consolider à l'avenir en tant que mouvement mondial.

Afin de mettre un terme à la corruption dans le secteur de l'éducation, tous les dirigeants et membres du personnel de l'ensemble du système éducatif, des divers ministères de l'éducation aux institutions locales, doivent s'engager à respecter les normes de déontologie les plus élevées et à appliquer une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption.

En outre, la communauté internationale doit concrétiser le droit à l'éducation en orientant les ressources vers le secteur et en aidant à renforcer les capacités pour garantir que les fonds aillent aux bénéficiaires prévus. Grâce au « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* », nous espérons faire figurer le thème de la corruption au premier plan des préoccupations mondiales. En opérant une prise de conscience au sujet des risques que pose la corruption et en discutant ensemble des solutions à long terme, nous pouvons espérer fournir aux générations futures l'accès à un enseignement de qualité supérieure et des possibilités d'apprentissage dénuées de toute corruption.

# Avant-propos

*Navanethem Pillay, Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*

Indépendamment de son système politique et économique et de son niveau de développement, tout pays dans lequel la corruption est présente dans les sphères publiques et privées pose une menace considérable à la jouissance des droits de l'homme. Cette corruption affaiblit les institutions, érode la confiance du public dans le gouvernement et porte atteinte à la capacité de l'État de s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme. La corruption et son produit ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, pas plus que ne le fait son impact sur les droits de l'homme. La corruption correspond typiquement à un détournement de fonds en provenance des budgets de l'État qui devraient être consacrés à la promotion des droits de l'homme, y compris celle du droit à l'éducation. Elle réduit à la fois l'accès à l'éducation et la qualité de celle-ci, et elle touche davantage les populations les plus pauvres et les plus marginalisées de la société, c'est-à-dire ceux qui sont les moins bien équipés pour se défendre. Les enfants qui sont confrontés à la corruption et au non-respect des droits de l'homme dans leur petite enfance et au sein de leur école peuvent ne pas acquérir un sens approprié des notions de dignité, d'intégrité et de respect des droits de l'homme et s'habituer à la corruption et au non-respect de ces droits, en considérant les pratiques qui y ont trait comme faisant naturellement partie de toute interaction sociale.

Outre le fait qu'il s'agit d'un droit, l'éducation contribue de façon déterminante à la promotion du développement, de la justice sociale et des autres droits de l'homme. Elle a la faculté de redonner de l'espoir à nos enfants et d'encourager un esprit de responsabilité commune et partagée envers notre planète et l'humanité. Les valeurs qui sont inculquées par le biais de l'éducation sont peut-être l'aspect le plus important de cette éducation. En s'efforçant d'aider les étudiants à intérioriser des valeurs et des principes tels que la dignité, l'intégrité, la liberté, l'égalité et la non-discrimination, la participation, la redevabilité et la transparence, l'éducation peut jouer un rôle de premier ordre dans les efforts de lutte contre la corruption et la promotion des droits de l'homme, et il est par conséquent absolument indispensable que ces valeurs et principes soient reflétés dans les programmes et les manuels scolaires ainsi que dans la pratique. L'éducation aux droits de l'homme en particulier constitue un outil efficace pour sensibiliser les enfants à la question de leur dignité et de leurs droits de l'homme et les préparer à se protéger de la corruption et des violations des droits de l'homme perpétrées au sein de leur propre société.

Il est inquiétant de constater que les personnes qui s'adonnent à la corruption le font souvent en toute impunité, et il est regrettable que les dénonciateurs fassent fréquemment l'objet de représailles. Par conséquent, il n'est pas étonnant que les militants qui luttent contre la corruption et les abus de pouvoir soient reconnus comme des défenseurs des droits de l'homme.

Les efforts visant à empêcher et à punir la corruption et à remédier à ses effets contribuent à rétablir la confiance dans la légitimité et l'intégrité des institutions publiques et des

fonctionnaires. La légitimité de ces institutions se mesure par leur capacité à respecter leurs promesses en matière de droits de l'homme, tant en termes des résultats que des processus et des valeurs et principes qu'elles incarnent.

J'ai la ferme conviction que la lutte contre la corruption et la défense des droits de l'homme sont susceptibles de se renforcer mutuellement, et que les acteurs concernés peuvent apprendre l'un de l'autre en identifiant des stratégies et des outils dans le but partagé de réaliser l'ensemble des droits de l'homme pour tous. Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » de Transparency International constitue une étape importante de ce processus. En apportant la preuve des impacts multiples de la corruption sur le droit à l'éducation et en énonçant les approches pour lutter contre la corruption dans le secteur éducatif, cet ouvrage contribue à la réalisation du droit à l'éducation et révèle les liens qui existent entre la corruption et les droits de l'homme. À la veille du délai donné jusqu'en 2015 à la communauté internationale pour réaliser l'éducation primaire universelle et gratuite pour tous, et au vu des discussions sur le programme de développement post-2015 qui sont en cours, la reconnaissance de la corruption comme obstacle majeur à l'éducation et à l'ensemble des droits de l'homme tombe à point nommé.

C'est pour cette raison que je salue l'initiative de Transparency International, qui a consacré ce *Rapport mondial sur la corruption* à la corruption dans le secteur éducatif. Par ces temps de crise financière et économique qui se prolonge et de mesures d'austérité qui pèsent lourdement sur les tentatives visant à réaliser le bien-être humain, il est d'autant plus important d'unir nos forces pour promouvoir les efforts de lutte contre la corruption et les droits de l'homme.

# Remerciements

Nous devons ce *Rapport mondial sur la corruption* à la collaboration et à l'engagement de ses contributeurs, et particulièrement de ses auteurs, dont les opinions et l'expertise ont conféré à l'ouvrage une grande richesse de contenu.

Nous sommes reconnaissants envers un groupe d'experts remarquables qui a bienveillamment accepté de siéger à notre Conseil consultatif éditorial et de nous conseiller. Il était composé de David Archer, David W. Chapman, Rangachar Govinda, Jacques Hallak, Huguette Labelle, Gina Romero, Paulo Santiago et Gorgui Sow. Nous souhaiterions également remercier quatre anciens membres du Conseil consultatif, auteurs de contributions que contient le présent rapport : Azeddine Akebsi, Mark Bray, Stephen Heyneman et Muriel Poisson.

À mesure que Transparency International poursuit son expansion dans le monde, nous disons notre appréciation aux membres de nos sections de pays pour les connaissances et les idées qu'ils ont acquises au niveau national, et pour la contribution qu'ils ont apportée en fournissant des études de cas par pays détaillées et pertinentes. Nous sommes également redevables envers nos collègues du Secrétariat de Transparency International pour leur soutien et leurs idées. Nous souhaiterions remercier tout particulièrement la direction du Groupe et le conseil d'administration de Transparency International, ainsi que Rosie Pinnington, Tim Bergman et Elizabeth Johnson pour les recherches de base, Ervin Barbusse Mariager, Conny Abel, Farzana Nawaz, Svetlana Savitskaya, Miriam Badoux, Marie-Ange Kalenga et Kathrin Schraft pour la coordination, Sophie Everett, Alison McMeekin et Michael Sidwell pour leurs travaux de conception soutenus, John Warnes et Eric Fichtl pour la conception en ligne, et Doris Basler, Mark Worth, et Roslyn Hees pour leur soutien en général. Pour ce *Rapport mondial sur la corruption*, nous sommes également reconnaissants, comme toujours, à Robin Hodess pour ses conseils, et désormais à Jeff Kwaterski pour son soutien généreux.

En dehors de l'organisation, Yana Avdyeyeva nous a prêté assistance pour donner forme aux premières ébauches et inscrire le rapport dans le contexte plus général des travaux sur l'éducation de Transparency International. Nous n'aurions pu y parvenir sans les contributions écrites et la grande expertise du contenu de notre collègue Marta A. Shaw. Paul Hockenos a apporté une clarté de style à l'ensemble, et notre réviseur Mike Richardson a travaillé comme toujours avec minutie dans l'ombre, « héros silencieux » de notre *Rapport mondial sur la corruption* depuis de nombreuses années. Nous sommes également très heureux d'avoir pu bénéficier de la collaboration d'Agur Paesüld, dont les illustrations ont conféré une dimension nouvelle à ce rapport.

Enfin, l'équipe du *Rapport mondial sur la corruption* reste redevable envers Krina Despota, non seulement pour ses contributions écrites à ce rapport et ses travaux de rédaction mais pour sa présence au sein de Transparency International ces cinq dernières années. Elle est tout simplement irremplaçable.

Cette année, nous sommes très heureux de notre collaboration avec Earthscan de Routledge, dont l'équipe nous a offert une assistance ponctuelle et experte tout au long du

processus. Nous aimerions tout particulièrement remercier Helen Bell et Charlotte Russell pour leur généreux soutien et leur attention.

En dehors du réseau de Transparency International, nous aimerions également remercier plusieurs personnes qui ont consacré avec générosité leur temps, leur énergie et leur expertise à ce rapport et lui en faire bénéficier : Alberto Amaral, Aidan Mulkeen, Amra Sabic-El Rayess, Anetta Čaplánová, Angela Melchiorre, Anita Thapa, Anwar Shah, Aoife Nolan, Ayesha Awan, Bailey Grey, Bibhas Saha, Bob Brecher, Brian J. Caldwell, Brian Martin, Christopher Talbot, Courtney Tolmie, Craig Fagan, Daniela Marinache, David Kerr, David Resnik, David T. Gamage, Deborah Hardoon, Deborah Reinhardt Youmans, Deborah Weber-Wulff, Deniz Devrim, Diane E. Oliver, Dionysios Filippas, Duncan Wilson, Eduard Klein, Elena Mondo, Elisabeth Fiorioli, Ellen Hazelkorn, Emily Laurie, Eugene Katzin, Felisa Tibbitts, Finn Heinrich, Frederic Lisne, Gabriel Cecchini, Geraldine Abarca, Greg Rawlings, Hai-Anh H. Dang, Halsey Rogers, Harry de Boer, Heather Leason, Igor Pucarevic, Iveta Silova, Jairo Acuna, James E. Côté, Jan Dehn, Javier Casas, Jeffrey M. Puryear, Jennifer Kissamore, Jeroen Huisman, Jo Helsop, John Kelly, John Lowe, Joseph Zajda, Judith Ireson, Judith M. Gappa, Julie Nelson, Karthik Muralidharan, Katharina Michaelowa, Kevin Kinser, Kim D. Nguyen, Kurt Moses, Laszlo Zsolnai, Laura Neuman, Lorenzo Cherubini, Lucrecia Santibáñez, Maleyka Abbaszade, Manos Papzoglou, Marc Schanck, Maria Balarin, Mariam Orkodashvili, Mark Johnson, Marlen Heide, Mathias Hatakka, Matthias Kleinhempel, Meher Rizvi, Michael Rosen, Michael Trucano, Michaela Martin, Michaela Saisana, Michalinos Zembylas, Milena Marin, Monazza Aslam, Muhammad Azhar, N. V. Varghese, Natalia Torres, Natasha Rummyantseva, Nicola Jones, Nils Axelsen, Patricia Burch, Peter Buckland, Peter Tausz, Pippa Lord, Premila Kumar, Raina Rose Tagle, Rajendra Mulmi, Rashad Aliyev, Rema Hanna, Rena Safaraliyeva, Richard Mitchell, Richard Rose, Robert McCarthy, Rute Caldeira, Servaas Feiertag, Shauna Woody-Coussens, Shobhana Sosale, Sigrun Skogly, Simon Jarvis, Simon Young, Sobhi Tawil, Stephen Lister, Susanna Karakhanyan, Susanne Kühn, Suzanne Martindale, Sylvain Aubrey, Tarik Nesh-Nash, Teddi Fishman, Tim Schwab, Tracey Bretag, Tudorel Andrei, Victor Alistar, Virginia Pattingale, Warren Prior, Willy McCourt et Zoe Mullan.

Et pour ceux pour qui les détails ne sont jamais inutiles, nous aimerions remercier nos infatigables et méticuleux vérificateurs de faits pour leurs efforts : Charlotte Haynes, Holly Nazar, Sylvia Plaza, Jane Welch, Katarzyna Pilch, Cristina Greculescu, Natacha Draghi, Jason Ariel Grullon, Leila Peacock, Lena Kocanis et Ivan Minic.

Nous continuons à recevoir les généreux conseils bénévoles de Covington and Burling dans le domaine de la diffamation. Cette année, nous sommes particulièrement reconnaissants à Enrique Armijo, Jason Criss, Laura Flahive Wu, Simon Frankel, Mali Friedman, Eric Hellerman, Gregory Lipper, Candice Plotkin, Eve Pogoriler, Robert Sherman, Lindsey Tonsager et Stephen Weiswasser pour leur concours dans ce sens.

# Résumé analytique

## *Transparency International*

Dans beaucoup de pays au monde, l'éducation correspond à la composante la plus importante du secteur public, représentant souvent plus d'un cinquième du total des dépenses publiques du gouvernement. L'éducation est un droit de l'homme fondamental et un moteur du développement, tant personnel qu'économique et social. Elle est perçue comme indispensable pour un avenir meilleur, et fournit les outils dont les populations ont besoin pour assurer la durabilité de leurs moyens de subsistance, vivre dans la dignité et contribuer à l'avancement social.

### **Pourquoi le secteur de l'éducation est-il sujet à la corruption ?**

L'éducation est également particulièrement sujette à la corruption. Des ressources phénoménales sont souvent déboursées par le truchement de tout un système administratif complexe à plusieurs niveaux qui ne fait pas l'objet d'un suivi approprié complet, et qui va du gouvernement central jusqu'aux écoles. Au Nigéria, au moins 21 millions de dollars américains se sont ainsi « égarés » sur une période de deux ans, alors que le Kenya a perdu deux fois plus de fonds en cinq ans <sup>1</sup>. Lorsque les gouvernements sont dans l'incapacité de garantir l'éducation gratuite pour tous, leurs pays bénéficient alors d'une aide en faveur de l'éducation de base qui pèse quelque 5,8 milliards de dollars américains par an (2010), bien qu'ils ne soient souvent pas bien équipés pour s'assurer qu'une telle aide parvient effectivement aux bénéficiaires prévus.

L'importance extrême accordée à l'éducation en fait également une cible à manipuler qui est très tentante. Ceux qui dispensent des services éducatifs occupent une position privilégiée pour soutirer des faveurs, et ils sont souvent incités à le faire lorsque la corruption plus en amont de la chaîne hiérarchique omet de les payer ou les sous-estime. Parallèlement, les parents sont souvent guidés par un instinct naturel de donner les meilleures chances à leurs enfants et ne savent souvent pas ce qui constitue une réclamation occulte. Ainsi par exemple, il semblerait que les pots-de-vin versés pour réserver une place dans une école primaire prestigieuse au Vietnam équivaudraient à plus de deux fois le PIB par habitant du pays <sup>2</sup>.

Le nombre d'étudiants qui fréquentent un établissement d'enseignement supérieur à l'échelle mondiale est passé de 32 millions en 1970 à 159 millions en 2008, ce qui indique que l'enseignement supérieur n'est plus seulement l'apanage des élites <sup>3</sup>. L'environnement en constante évolution au sein duquel fonctionnent les établissements d'enseignement supérieur entraîne son propre lot de risques de corruption. Les ressources publiques n'ont pas été en mesure de s'adapter aux changements, et la concurrence pour les ressources non traditionnelles et le prestige accroît les pressions qui sont exercées sur les établissements d'enseignement supérieur et leur personnel. Les établissements qui ne disposent pas de mécanismes de contrôle et de supervision sont les plus exposés à la corruption et, dans certains cas, ceci a porté atteinte à l'ensemble des systèmes d'enseignement supérieur et à la réputation des résultats des recherches et des diplômés, indépendamment de leur

culpabilité ou de leur innocence. Les allégations de plagiat très médiatisées sont monnaie courante en Allemagne, alors que des professeurs d'université dans une université grecque ont été récemment condamnés à des peines de prison pour avoir détourné 8 millions d'euros <sup>4</sup>.

## Le coût de la corruption dans le secteur de l'éducation

Il est difficile de mesurer ce que la corruption coûte à l'éducation en termes purement financiers au vu de sa nature illicite. Il est également souvent difficile de faire la distinction entre la corruption et l'inefficacité et la mauvaise gestion dans les écoles et les universités. Le coût social de la corruption est toutefois très élevé.

Les jeunes sont souvent les premières victimes de la corruption dans le secteur éducatif, et ceci peut affecter l'intégrité et la dignité des personnes pour la vie, ainsi que la société dans son ensemble. L'investissement social placé dans les citoyens de l'avenir échoue lorsque des individus sont capables de réussir en faisant preuve de malhonnêteté et sans le mériter, car ils viennent grossir les rangs des professionnels et des dirigeants incompetents à venir. Les faux docteurs, juges ou ingénieurs ou ceux sans formation peuvent non seulement mettre en danger la société, mais aussi la vie humaine même, tout comme les recherches scientifiques frauduleuses qui sont menées par des universitaires corrompus.

La corruption dans le secteur de l'éducation affecte avant tout les pauvres et les défavorisés, en particulier les femmes et les personnes issues des minorités, qui sont incapables d'assumer les coûts cachés de l'inscription ou de jouer le jeu en respectant les règles qui déterminent le succès. Dans certains endroits comme en milieu rural au Cameroun, les étudiants perdent trois jours d'école par mois en raison de l'absentéisme des enseignants <sup>5</sup>. Les pauvres sont également moins bien équipés pour contester les comportements corrompus. La corruption dans la salle de classe contrarie-t-elle les ambitions ou force-t-elle les enfants à abandonner leurs études ? Toujours est-il que les membres plus exposés d'une société ratent l'occasion de réaliser leur plein potentiel, et les inégalités sociales perdurent.

La corruption dans le secteur de l'éducation est tout particulièrement nocive dans la mesure où elle normalise et engendre une acceptation sociale dès le plus jeune âge. Étant donné que les jeunes ont rarement la capacité de remettre en question les règles de la salle de classe, ils peuvent intérioriser des perceptions corrompues de ce qu'il faut pour réussir, qui les suivront jusque dans la société. Lorsque ceci devient une norme sociale, son cycle recommence avec chaque nouvelle génération.

## Les types de corruption dans le secteur de l'éducation

Transparency International définit la corruption comme étant « l'abus du pouvoir confié à quelqu'un pour son enrichissement personnel ». Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » se penche sur les points d'entrée de la corruption à toutes les étapes de l'éducation, avant même l'école primaire jusqu'à la fin des études de doctorat et les recherches universitaires.

La corruption dans les écoles peut prendre la forme de passation des marchés portant sur la construction d'écoles dites « fantômes » (le Pakistan en compterait à lui seul jusqu'à 8 000) <sup>6</sup>, d'« enseignants fantômes » et d'un détournement des ressources prévues pour les fournitures et les manuels scolaires, de pots-de-vin pour accéder à l'éducation et « acheter » ses notes, de népotisme pratiqué dans le recrutement des enseignants et la délivrance de faux diplômes, de l'utilisation inappropriée des subventions scolaires à des fins personnelles, ou encore de l'absentéisme et des cours particuliers qui remplacent l'enseignement officiel

(en coûtant par exemple aux ménages sud-coréens quelque 17 milliards de dollars US, soit 80 pour cent du total des dépenses publiques consacrées à l'éducation pour la seule année 2006) <sup>7</sup>. Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » mentionne également les pratiques telles que l'exploitation sexuelle en classe en tant qu'abus de pouvoir, et il les considère par conséquent comme des actes de corruption.

Les actes de corruption au sein des établissements d'enseignement supérieur sont semblables à ceux qui affligent les écoles, mais des formes de corruption bien distinctes y ont également cours. Celles-ci comprennent les commissions occultes dans le cadre du recrutement et des procédures d'admission, le népotisme dans le recrutement des candidats à des postes permanents, les pots-de-vin versés pour bénéficier d'un logement sur le campus ou recevoir de bonnes notes, l'influence indue exercée par la classe politique et les entreprises sur la recherche, le plagiat, les auteurs fantômes et les comportements inappropriés de la rédaction des revues universitaires. Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » évalue en outre les formules d'accréditation et les diplômes en ligne, la manipulation des données concernant les opportunités d'emploi, et la corruption dans le degré de reconnaissance de l'éducation transfrontalière, qui mettent tous en danger plus de 3,7 millions d'étudiants étrangers à l'échelle mondiale <sup>8</sup>.

## Recommandations destinées au secteur de l'éducation

Comme pour n'importe quel secteur, la corruption dans l'éducation est moins probable dans les sociétés qui se caractérisent par le respect de l'Etat de droit, la transparence et la confiance, au sein desquelles le secteur public dispose de codes des services publics efficaces et de solides mécanismes de redevabilité sont en place, et au sein desquelles les médias sont indépendants et la société civile active. Au-delà du droit, des mesures préventives telles que les consignes en matière de passation des marchés publics, les audits, les codes de conduite et les procédures relatives au suivi et à la transparence sont susceptibles d'être efficaces pour encourager l'intégrité dans la lutte contre la corruption. Les efforts en matière de lutte contre la corruption doivent être considérés comme faisant partie intégrante de l'amélioration de la qualité de l'éducation, et être conformes aux objectifs plus larges de la dispense de l'éducation plutôt que de venir s'ajouter à des programmes concurrents.

L'une des recommandations clés du « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » porte sur la nécessité de parvenir à une meilleure compréhension de l'éducation comme outil indispensable en soi dans la lutte contre la corruption. Le rôle social et la valeur de l'école et de l'enseignant doivent être placés au premier plan de la politique relative à l'éducation et des efforts de lutte contre la corruption. Les enseignants sont les premières cibles des allégations de corruption, mais ce phénomène est souvent imputable à la corruption à un échelon supérieur et au non-paiement des salaires ou à la simple absence de reconnaissance des enseignants. Les responsables politiques nationaux devraient considérer le rôle de l'enseignant comme celui de modèle, et l'école comme un microcosme de la société, et former les enseignants à enseigner en donnant l'exemple.

## Leadership et volonté politique

Tant au niveau mondial qu'au niveau local, la corruption dans l'éducation devrait être perçue comme un obstacle à la réalisation du droit de l'homme à l'éducation. Ce sont les échelons supérieurs qui donnent le ton aux efforts de lutte contre la corruption. Des dirigeants honnêtes peuvent représenter une force puissante de réduction de la corruption.

- Les ministères de l'éducation doivent être les premiers à faire la chasse à la corruption en tant qu'obstacle à une éducation d'excellente qualité et au développement national, en commençant par la déclaration d'une approche de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption comme élément indispensable au renforcement de l'accès à l'éducation et à la qualité de celle-ci.
- Une approche fondée sur les droits, qui intègre les obligations au titre du droit régional et international relatif aux droits de l'homme, devrait servir de cadre à toutes les politiques et mesures de lutte contre la corruption dans l'éducation.
- La communauté internationale et les organisations internationales pertinentes, telles que la Banque mondiale et l'UNESCO, devraient accorder la priorité à leurs efforts visant à aider les gouvernements à combattre la corruption dans le secteur de l'éducation. Les discussions en cours en 2013 dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement offrent l'occasion idéale à la communauté internationale d'élaborer des indicateurs de gouvernance et de lutte contre la corruption pour réaliser une éducation gratuite et de qualité, pour tous.

## Transparence

Les cadres de transparence doivent être suffisamment robustes pour recueillir des informations qui sont susceptibles de s'attaquer à toutes les formes de corruption dans le secteur éducatif.

- Les lois relatives à l'accès à l'information devraient couvrir les données publiques se rapportant à l'éducation, et la divulgation proactive des informations dans l'intérêt général devrait devenir une obligation. Les gouvernements devraient s'assurer que les données des systèmes de gestion de l'éducation sont accessibles au public sous un format simple et clair. Une formation sur la manière d'accéder à ces informations afin d'assurer le suivi des dépenses devrait également être dispensée aux administrateurs à l'échelle locale et des districts, aux comités de gestion des écoles et aux associations de parents d'élèves
- Les établissements d'enseignement supérieur devraient disposer de consignes éducatives simples, claires et accessibles permettant aux étudiants et aux autres parties prenantes de surveiller les systèmes, de mettre en œuvre les changements au sein de leur établissement et de consolider leur réputation.
- Les établissements d'enseignement supérieur devraient examiner de plus près la valeur des classements dans le domaine de la gouvernance comme moyen de promouvoir une meilleure transparence.

## Redevabilité

- Les systèmes de redevabilité dans les établissements d'enseignement devraient stipuler avec clarté et précision les règles et procédures pertinentes, fournir un mécanisme de suivi de la conformité, préciser les implications en cas de non-conformité et être cohérents dans leur application.
- Les codes de conduite dans les écoles et les universités devraient être rédigés en consultation avec toutes les parties prenantes, et les éducateurs ont besoin de savoir quels sont les comportements susceptibles de constituer des actes de corruption, tout particulièrement lorsque une conduite professionnelle correcte est contraire aux normes

sociales en vigueur. En cas de violations présumées, les codes devraient également prévoir des mesures correctives accessibles et opportunes.

- Les conseils de gestion des écoles, les groupes de la société civile et d'autres instances devraient mettre à profit des accords de coopération, tels que les « promesses d'intégrité » entre les groupes de parents et la direction des écoles et/ou les groupes de jeunes et les universités comme moyen complémentaire efficace d'encourager les pratiques de lutte contre la corruption et d'améliorer la réputation et la qualité de l'éducation dans les écoles et les établissements d'enseignement supérieur.
- La société civile devrait mettre à profit les mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme comme piste complémentaire en matière de redevabilité, et ces mécanismes devraient à leur tour rendre les gouvernements redevables pour ce qui est de leurs efforts de résolution du problème de la corruption en général et particulièrement dans le secteur de l'éducation.

## Application

- Les pouvoirs du comité parlementaire devraient, le cas échéant, être accrus et exercés avec efficacité afin de garantir des mesures tant préventives que de contrôle pour résoudre le problème de la corruption dans le secteur éducatif.
- Le droit à réparation en cas de corruption dans le secteur de l'éducation ne se limite pas aux poursuites pénales. La société civile devrait soutenir les actions civiles locales pour recouvrer les coûts ainsi que les litiges dans l'intérêt général pour recouvrer les ressources publiques dont les pertes sont imputables aux détournements de fonds et à la fraude.
- Les audits publics des établissements d'enseignement servent toujours de mécanisme d'exécution solide et devraient bénéficier d'un financement adéquat.
- Les gouvernements devraient mettre sur pied des agences nationales spécialisées pour faciliter l'accès du public aux mécanismes de dépôt de plaintes, dotées de la capacité de fournir un recours en collaboration avec d'autres instances complémentaires telles que les organismes chargés de l'application des lois et de la répression de la corruption.
- Les procédures, politiques et législation relatives aux dénonciateurs devraient prévoir explicitement une protection juridique, des moyens de divulgation internes/externes, et des mécanismes de suivi pour les personnes qui travaillent dans le secteur de l'éducation à tous les niveaux du gouvernement (notamment central, local et du district) et dans les écoles. Les établissements d'enseignement supérieur devraient également introduire des politiques de dénonciation pour garantir que tous les membres du personnel et les étudiants disposent de moyens fiables de soulever des inquiétudes, tant en interne qu'en externe, et de bénéficier d'une protection contre les représailles et autres formes de discrimination.

## Participation et contrôle populaires

Le ton qui émane des hautes sphères du pouvoir doit se traduire en actions sur le terrain, et ceci commence par l'invocation du droit à une éducation dépourvue de corruption de la part des citoyens.

- La participation et le contrôle des parents à l'échelle des écoles font habituellement office de première étape dans la lutte contre la corruption à l'école, mais les contraintes

externes auxquelles les parents font face, en particulier les pauvres, ne sont souvent pas prises en compte. Les mesures de lutte contre la corruption doivent correspondre à la réalité et aux dures contraintes auxquelles les parents font face, et elles devraient clairement expliquer la valeur de la participation. La formation et la sensibilisation devraient être intégrées à l'établissement des comités de gestion des écoles et bénéficier d'un financement adéquat.

- La jeunesse devrait occuper un rôle de premier plan dans la lutte contre la corruption, en apportant de nouveaux outils et approches novateurs et en mobilisant rapidement l'opinion. Ce rôle peut être encore renforcé par le biais du réseautage des groupes de jeunes et du partage des connaissances. Toutefois, beaucoup reste à faire pour encourager une plus grande participation des étudiants actuels et ceux de la génération à venir.

## Comblent le fossé

- De nouvelles formes d'évaluation de l'intégrité et d'études d'impact doivent être utilisées plus largement pour mettre à l'essai les suppositions sur ce qui marche et ce qui ne marche pas dans les efforts déployés en vue d'améliorer l'éducation et pour lutter contre la corruption. Les recherches sur la corruption dans le secteur éducatif continuent de se pencher sur la prévalence du phénomène et moins sur ses causes ou les interventions de lutte contre la corruption qui sont couronnées de succès.
- Beaucoup doit être fait pour satisfaire aux programmes d'éducation du public de la Convention des Nations Unies contre la corruption qui contribuent à la non-tolérance de la corruption, y compris dans les programmes des écoles et des universités (article 13(c)). Bien que les approches varient, les gouvernements devront chercher à introduire un contenu spécifique dans le programme national ou principal dans d'autres sujets, et investir dans une formation efficace en déontologie destinée aux enseignants.
- Les établissements d'enseignement supérieur, et en particulier les écoles professionnelles, devraient accorder la priorité aux nouvelles méthodes d'enseignement de la déontologie qui établissent un lien avec les étudiants et les préparent à agir en faisant montre d'intégrité dans leur future carrière.

Il n'existe aucun remède simple à la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation, mais les recommandations énoncées ci-dessus et les initiatives présentées dans le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » peuvent contribuer à réduire et à prévenir la corruption dans le secteur de l'éducation. Bien que les gouvernements aient l'obligation partagée de réaliser le droit à l'éducation, les stratégies de lutte contre la corruption doivent être adaptées aux contextes nationaux, et ce qui marche dans un contexte peut évidemment ne pas être efficace dans un autre. Le « *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation* » sert par conséquent de référence des outils et des solutions adaptables pour votre école, université, localité, district et pays. Il s'agit d'un appel à l'action lancé aux gouvernements, entreprises, enseignants et universitaires, étudiants et chercheurs, parents et citoyens du monde entier, afin qu'ils sauvent l'éducation du fléau de la corruption. Les générations futures ne méritent rien de moins.

## Notes

1. Voir Adetokunbo Mumuni et Gareth Sweeney, Chapitre 3.9 du présent rapport, et Samuel Kimeu, Chapitre 2.2 du présent rapport.

2. Voir Stephanie Chow et Dao Thi Nga, Chapitre 2.5 du présent rapport.
3. Institut de statistique de l'UNESCO, *Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*, Recueil de données mondiales sur l'éducation, 2010 (Montréal : Institut de statistique de l'UNESCO, 2010), pp. 12, 162.
4. Voir Sebastian Wolf, 'Bribe and cheat to get a doctoral degree in Germany?' et Yiota Pastra, 'Increasing transparency and enhancing quality in Greek higher education', *Global Corruption Report: Education* (Oxon: Earthscan by Routledge, 2013).
5. Voir Gabriel Ngwé, Chapitre 2.9 du présent rapport.
6. Voir Syed Adil Gilani, 'Ghost schools in Pakistan', *Global Corruption Report: Education* (Oxon: Earthscan by Routledge, 2013), et News International (Pakistan), « *Billions Sunk in 8,000 Ghost Schools: Official* », en date du 18 juillet 2012.
7. Mark Bray et Chad Lykins, *Shadow Education: Private Supplementary Tutoring and Its Implications for Policy Makers in Asia* (Manille : Banque asiatique de développement, 2012), p. 21, le schéma 1 cite l'Office national coréen des statistiques 2011–2012.
8. OCDE, *Regards sur l'éducation 2011* (Paris : OCDE, 2011).



# **1<sup>ÈRE</sup> PARTIE**

**Cerner la corruption dans  
le secteur de l'éducation  
– tendances mondiales**



# 1.1

## Introduction au *Rapport mondial sur la corruption : l'éducation*

*Transparency International*

L'éducation est un droit de l'homme fondamental et un moteur important du développement social et personnel. Aux quatre coins de la planète, l'éducation est perçue comme indispensable à un avenir meilleur, car elle offre les outils dont les populations ont besoin pour soutenir leurs moyens de subsistance, vivre de manière digne et contribuer à l'avancement de la société.

Toute entrave à l'accès à l'éducation ou baisse dans la qualité de celle-ci entraîne la dilapidation du potentiel des individus, des communautés et des nations. La corruption du secteur de l'éducation est l'une des raisons principales de ce gaspillage. Malgré l'accroissement des investissements nationaux et internationaux dans l'éducation au cours des deux dernières décennies, la corruption et la mauvaise gouvernance empêchent une partie appréciable de ceux à qui ces investissements sont destinés d'en bénéficier. La corruption dans le secteur de l'éducation compte parmi les obstacles les plus importants à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et du droit universel à l'éducation.

La corruption fausse non seulement l'accès à l'éducation mais affecte également la qualité de l'éducation et la fiabilité des résultats des recherches universitaires. Les risques de corruption se retrouvent à tous les échelons des systèmes d'éducation et de recherche, de l'approvisionnement en ressources scolaires au népotisme affiché dans le recrutement des enseignants en passant par la distorsion des résultats des recherches à des fins d'intérêt personnel. Inversement, l'éducation sert à renforcer l'intégrité personnelle et est indispensable dans la résolution efficace du problème de la corruption.

Les écoles et les institutions d'enseignement supérieur sont des cadres importants où les jeunes développent des valeurs liées aux relations sociales et à la citoyenneté personnelle. Les étudiants apprennent non seulement grâce au contenu des cours mais aussi du « programme caché », qui comprend des règles implicites qui déterminent qui progresse et qui ne progresse pas <sup>1</sup>. Lorsque ces règles ne se caractérisent pas par leur intégrité, les jeunes internalisent une vision corrompue de ce qu'il faut pour réussir dans la société <sup>2</sup>. La face cachée d'un « programme » corrompu est susceptible d'expliquer en partie la raison pour laquelle l'éducation est rarement perçue comme un secteur fortement corrompu. Les enfants et les jeunes ont rarement les capacités de remettre en question les règles de la

classe ou de faire des commentaires sur les contradictions qui existent entre ce qui est explicite et ce qui est implicite.

Que les attentes de ce qui est requis pour réussir soient promues de manière consciente ou non, elles continuent à accompagner les étudiants bien après leurs études, au sein de la société<sup>3</sup>. Lorsque la corruption fait partie de ces attentes, il est probable que les règles que les jeunes ont apprises dans le milieu éducatif auront cours dans tous les autres secteurs de la société au sein desquels ils pénétreront par la suite. Inversement cependant, les institutions scolaires ont également le potentiel de jouer un rôle essentiel en matière de promotion de l'intégrité et de l'enseignement de la lutte contre la corruption. Le présent rapport réunit l'expertise du mouvement de lutte contre la corruption dans le but d'examiner les facteurs sous-jacents qui affectent la corruption dans le secteur de l'éducation, et met à l'honneur les travaux importants qui ont été réalisés dans l'intention d'améliorer la gouvernance et les résultats de l'éducation à travers le monde.

### Les causes profondes de la corruption dans le domaine de l'éducation

Bien que l'éducation repose sur les valeurs fondamentales d'équité et d'impartialité, elle est perçue par certains comme tout particulièrement exposée à la corruption<sup>4</sup>. Deux facteurs principaux viennent majorer les risques de corruption : les enjeux prononcés de l'opportunité que présente l'éducation et les grosses sommes d'argent qui sont affectées à son financement.

Les enjeux prononcés constituent la première cause de risque de corruption dans l'éducation. L'éducation est universellement appréciée comme une condition intrinsèque au développement national et humain. Tant les parents que les gouvernements reconnaissent que les résultats de la scolarité déterminent l'avenir des individus tout comme celui des nations. Il est largement admis que l'éducation officielle est un mécanisme de sélection des individus à des fins de nomination à des postes appropriés dans la société, et l'absence ou l'inadéquation de l'éducation prive les jeunes des outils élémentaires dont ils ont besoin pour acquérir de la prospérité, du prestige et du pouvoir<sup>5</sup>. Au vu de la perception des enjeux

prononcés de l'éducation, elle est une cible idéale de manipulation politique<sup>6</sup>.

De nombreux organismes internationaux ont reconnu que l'éducation constitue un impératif moral et un droit de l'homme inaliénable. Toutefois, dans certaines régions du monde, elle reste un bien limité et rare. Même lorsque l'accès à l'éducation est garanti, sa qualité varie considérablement, et elle peut se vendre ou s'acheter d'une multitude de façons, tant légitimes qu'illégitimes. Les enjeux élevés rattachés à l'opportunité de s'éduquer confèrent aux prestataires de services éducatifs une position de force donnant la

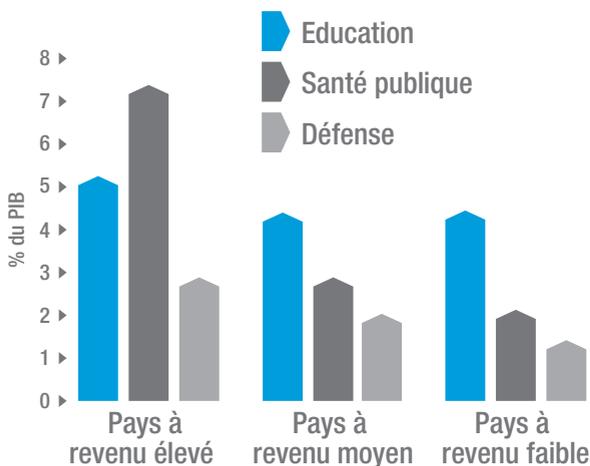


Schéma 1.1 Dépenses publiques élémentaires 2009

Source: DataBank de la Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2009-2010

possibilité de soutirer des fonds et des faveurs. Plusieurs « gardiens » protègent la porte d'entrée à chaque échelon du secteur éducatif ; ces derniers prennent des décisions qui ont des effets à long terme sur la vie des individus <sup>7</sup>.

Parallèlement, le risque de corruption découle également du conflit inévitable entre la notion générale selon laquelle le mérite devrait sous-tendre la réussite scolaire et le désir particulier des parents de veiller à ce que leurs propres enfants soient avantagés <sup>8</sup>. Ceux qui ont le pouvoir et des ressources à leur disposition s'efforcent ainsi de capter les avantages de l'éducation pour eux-mêmes et leur famille. Les élites ont tendance à reproduire les relations de pouvoir existantes par le truchement de l'éducation, en ayant même souvent recours à des pratiques de corruption en cas de besoin. La corruption devient endémique lorsque les gens adoptent des comportements de corruption, qui proviennent eux-mêmes de la perception que de tels comportements sont courants et que l'honnêteté n'est pas une option viable <sup>9</sup>. Lorsque l'éducation habitue les jeunes à considérer la corruption en tant que norme sociale, le cycle de la corruption se perpétue à chaque génération, symbolisant ainsi l'échec d'une société à gérer les intérêts opposés des différents groupes d'une manière juste et méritocratique.

Le risque de corruption dans l'éducation est amplifié par le volume très élevé des dépenses en matière d'éducation, tant privées que publiques. Dans la plupart des pays, l'éducation est le premier ou deuxième bénéficiaire des fonds publics et emploie le plus grand nombre de fonctionnaires. Dans certains cas, tels que ceux de l'Éthiopie et de l'Indonésie, les dépenses publiques d'éducation représentent plus d'un quart de toutes les dépenses publiques <sup>10</sup>. Par ailleurs, dans les pays à faible revenu, les dépenses publiques d'éducation sont particulièrement significatives par rapport à d'autres postes budgétaires publics. Exprimées en pourcentage de leur PIB total, elles sont souvent deux fois plus élevées que les dépenses en matière de santé et quatre fois plus élevées que les dépenses consacrées à la défense <sup>11</sup>. Même lorsque les PIB sont faibles, les budgets de l'éducation représentent des proportions importantes des fonds publics. Ainsi par exemple, en 2006, Haïti a consacré 59 millions de dollars US à l'éducation, ce chiffre s'élevant à 104 millions de dollars US au Soudan <sup>12</sup>. L'éducation est souvent le secteur qui dispose des fonds les plus importants, dépensés au profit du plus grand nombre de bénéficiaires à des niveaux multiples, en conséquence de quoi le risque de fuites est élevé. Les risques de corruption sont particulièrement extrêmes lorsque les fonds publics traversent plusieurs échelons administratifs et passent entre les mains de tout un éventail d'acteurs peu redevables. Ceci est vrai dans nombre de nations en voie de développement, dont les dépenses d'éducation ont tendance à sortir par petits montants et à être expédiés vers de nombreux endroits éloignés les uns des autres, ce qui accentue le problème lié à la faiblesse des systèmes de suivi <sup>13</sup>.

Le coût de l'éducation ne correspond pas seulement à celui qu'assument les pouvoirs publics mais aussi à celui que les familles et les individus encourent lorsqu'ils choisissent d'inscrire leurs enfants à des cours particuliers, dans des écoles privées ou à d'autres formes d'instruction ne relevant pas du système d'enseignement public. Les formes d'enseignement privé abondent dans nombre de régions du monde, tant riches que pauvres. Elles jouent un rôle particulièrement important en Asie, où le soutien scolaire complémentaire qui y est répandu est synonyme de coût important pour les familles <sup>14</sup>. À Hong Kong par exemple, le marché de l'enseignement complémentaire au niveau secondaire, qui imite en quelque sorte le système scolaire, pèse quelque 255 millions de dollars US par an <sup>15</sup>. En 2008, le soutien scolaire complémentaire à tous les niveaux a coûté au total aux foyers de Singapour 680 millions de dollars US <sup>16</sup>. Les statistiques les plus frappantes sont celles relatives à la Corée du Sud, où les dépenses des ménages en cours particuliers en 2006 se sont élevées à environ 80 pourcent des dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire et

secondaire<sup>17</sup>. Lorsque les dépenses privées d'éducation complémentaire sont indispensables à la réussite scolaire, il existe un risque accru de perpétuer les disparités sociales et les pratiques de corruption. Les enseignants peuvent par exemple divulguer les questions des examens aux étudiants auxquels ils donnent des cours particuliers, comme cela s'est produit dans certaines régions du Vietnam<sup>18</sup>.

En outre, le cadre de l'Éducation pour tous (EPT)<sup>19</sup> a dirigé une aide au développement importante vers la dispense d'un enseignement primaire pour tous, accroissant ainsi le montant des fonds assujettis aux risques de détournement à des fins de gain personnel par les gardiens de l'éducation postés dans ses multiples échelons. En 2009, l'aide à l'éducation de base dépassait à elle seule 5,5 milliards de dollars US à l'échelle mondiale<sup>20</sup>. Cependant, les premiers bénéficiaires de cette aide sont souvent les moins bien équipés pour s'assurer qu'elle atteint la cible prévue. La réalisation progressive de l'accès universel exige une arrivée régulière d'enseignants et de professionnels de l'éducation bien formés ainsi que des réseaux logistiques capables de s'assurer que la dispense de l'enseignement est soutenue et supervisée de manière appropriée. Plus d'une décennie après l'adoption des OMD<sup>21</sup>, la corruption a été identifiée comme l'un des principaux obstacles responsables de l'insuffisance des progrès vers la réalisation de l'éducation pour tous<sup>22</sup>.

## L'impact de la corruption dans le secteur de l'éducation

Du point de vue du développement social, la corruption dans le secteur éducatif est peut-être plus insidieuse encore que dans d'autres secteurs, car ce sont les jeunes qui en sont victimes<sup>23</sup>. Chacun s'accorde à dire que la corruption porte atteinte aux investissements que fait une société dans l'éducation de ses futurs citoyens<sup>24</sup>. L'investissement sociétal échoue lorsqu'il est permis à certains membres de réussir sans le mériter, car ils viennent grossir les rangs des dirigeants et des professionnels incompetents alors que d'autres aux capacités intellectuelles plus élevées ne sont pas en mesure de réaliser leur potentiel d'apprentissage, non pas parce qu'ils ne peuvent maîtriser le programme scolaire, mais parce qu'ils ne peuvent se prévaloir de leurs droits fondamentaux ou refusent de jouer au jeu qui table sur les règles corrompues.

La corruption dans l'éducation occasionne des dommages durables à tous les membres de la société, et en particulier à ceux qui sont vulnérables et défavorisés<sup>25</sup>. Incapables de respecter les règles du jeu qui déterminent la réussite ou d'assumer le coût financier de la corruption, les groupes pauvres et marginalisés se retrouvent dépouillés de la promesse de bénéficier d'une éducation. Que ce soit en abandonnant leurs études ou en réduisant leurs ambitions face aux contradictions d'une classe corrompue, les membres vulnérables de la société perdent l'occasion de réaliser leur potentiel pour le bénéfice de tous. Et lorsque cela se produit, la fonction égalisatrice de l'éducation est minée ou disparaît complètement, ce qui à long terme n'est dans l'intérêt de personne.

Dans le long terme, la corruption du secteur éducatif a des répercussions négatives sur la qualité de l'éducation et les résultats de l'apprentissage. Les auteurs d'une vaste étude commandée par le Fonds monétaire international a révélé que la corruption débouche systématiquement sur un coût plus élevé et à une qualité inférieure de l'éducation<sup>26</sup>. Une autre étude empirique réalisée dans 50 pays a révélé que plus les taux de perception de la corruption dans un pays étaient élevés, plus les résultats scolaires étaient médiocres, et ce même lorsque d'autres variables étaient pris en compte<sup>27</sup>. Au vu de ces constatations, il est légitime de conclure que la corruption nuit à chacun d'entre nous.

C'est la place qu'occupe la corruption du secteur éducatif dans les normes et valeurs inculquées aux jeunes dans le cadre de leur scolarité qui laisse le plus de traces nuisibles

dans le temps. Nous savons que les règles implicites et explicites enseignées à l'école jouent un rôle tout aussi important dans la formation des étudiants que les critères officiels de réussite scolaire<sup>28</sup>. Les auteurs des articles qui composent le présent rapport mettent l'accent sur les divers impacts de la corruption sur les jeunes originaires de toutes les régions du monde, à tous les échelons de l'éducation. Pourtant, les zones de convergence continuent aussi d'être sans équivoque. Si les jeunes perçoivent la corruption comme un moyen indispensable de progresser dans l'éducation, ils sont plus susceptibles d'adopter des comportements de corruption bien au-delà de l'adolescence.

Dans les pays en voie de développement comme dans les pays développés, la corruption dans le secteur éducatif devient parfois une question de vie ou de mort. Lorsque les enseignants corrompus exigent des faveurs sexuelles en échange de bonnes notes, les étudiants se retrouvent dans une impasse : le seul chemin qui mène à un avenir meilleur exige de leur part qu'ils risquent cet avenir dans l'immédiat<sup>29</sup>. Des docteurs et des ingénieurs mal formés mais bien diplômés mettent la vie des personnes en danger, tout comme les chercheurs corrompus travaillant pour des institutions universitaires qui saisissent des résultats frauduleux ou faussés dans les registres scientifiques<sup>30</sup>. La prévention de la corruption dans l'éducation et l'engagement de poursuites ne sont donc par conséquent pas seulement une question d'équité mais aussi de protection fondamentale de la vie humaine.

## **Le rôle de l'éducation et de la recherche dans la lutte contre la corruption**

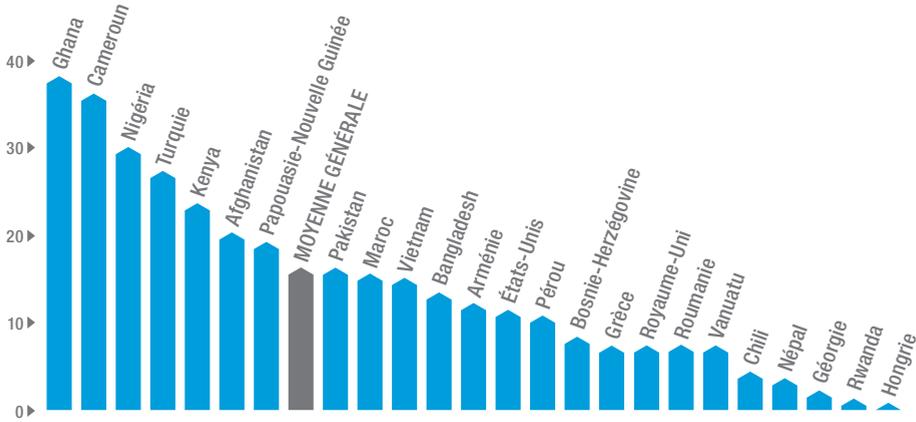
La raison d'être du présent rapport repose sur la conviction adéquatement justifiée selon laquelle davantage d'éducation et de recherches de qualité seront nécessaires pour éliminer la corruption dans ces deux activités. Malgré les défis et les risques auxquels les secteurs de l'éducation font face aujourd'hui, les services qu'ils rendent continuent de compter parmi les outils les plus puissants dont on dispose pour démanteler les structures et les cultures de la corruption.

L'investissement dans l'éducation donne des résultats très positifs sur le plan de l'intégrité. Les recherches montrent que plus le nombre d'années de scolarité dont a bénéficié le citoyen moyen d'un pays à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle est élevé, moins ce pays est perçu comme corrompu à l'heure actuelle<sup>31</sup>. Les gouvernements que les citoyens perçoivent comme moins corrompus ont également eu tendance au fil du temps à consacrer une part plus importante de leur budget à l'éducation que ceux perçus comme corrompus<sup>32</sup>. Il est par conséquent possible d'observer un cycle de pratique par lequel l'investissement dans l'éducation est en corrélation avec la baisse de la corruption au fil du temps ; cette baisse de la corruption accroît à son tour l'investissement dans l'éducation et aboutit à une éducation de meilleure qualité.

Le mécanisme exact par lequel l'éducation limite la corruption fait l'objet de débats, mais l'on sait que trois facteurs jouent un rôle important. Premièrement, en donnant aux citoyens les outils et la motivation pour se tenir informés, l'éducation élargit le marché en faveur d'une presse libre, qui représente un outil indispensable à la maîtrise de la corruption. Les individus qui possèdent une meilleure éducation sont plus susceptibles d'être au fait de leurs droits et de se renseigner sur les mauvais agissements de leur gouvernement<sup>33</sup>.

Deuxièmement, l'éducation limite également la corruption lorsqu'elle mène à la réduction des inégalités économiques. Ces inégalités font augmenter la corruption<sup>34</sup>, alors que l'éducation a tendance à rendre plus égalitaire l'accès aux opportunités économiques. Bien que l'éducation ne supprime pas les inégalités et qu'elle puisse même parfois les accentuer, certaines informations probantes poussent à penser que l'élargissement du système scolaire

### Pourcentage des personnes qui ont versé un pot-de-vin dans l'éducation



### Perception de la corruption dans le secteur de l'éducation

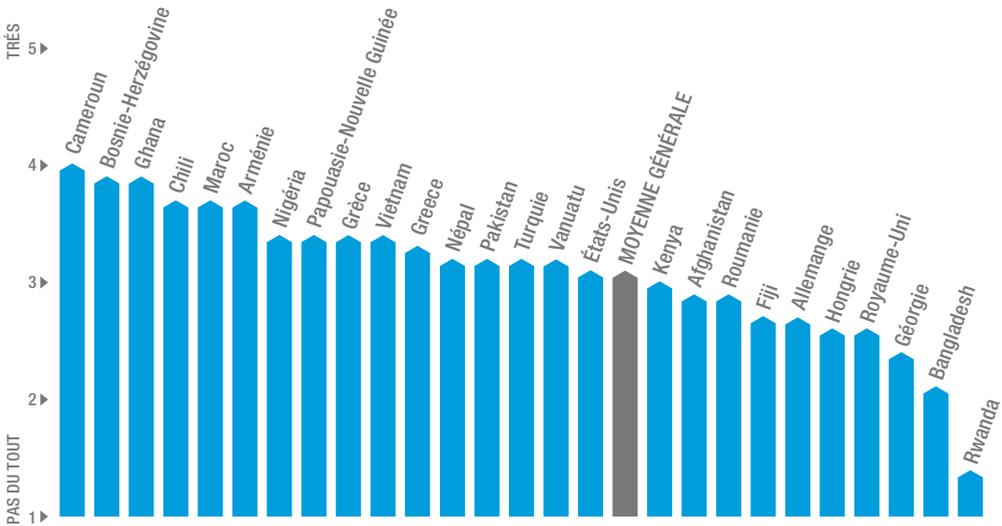


Schéma 1.2 La corruption dans les études de cas

Source: « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International. Données manquantes pour le Niger (aux deux questions) et Allemagne et Fiji (le question sur le pot-de-vin).

public et gratuit au cours du siècle dernier a réduit dans l'ensemble les niveaux de disparité<sup>35</sup>.

Troisièmement, l'éducation instaure la confiance sociale qui s'auto-renforce et se perpétue<sup>36</sup> et qui, comme nous le savons, joue à son tour un rôle de premier plan dans la maîtrise de la corruption. Si les gens sont d'avis que l'éducation rend les humains plus dignes de confiance, ils sont plus susceptibles de refléter les comportements attendus d'eux et d'agir en faisant montre de plus d'honnêteté<sup>37</sup>. Pour ces raisons, l'élargissement de

l'éducation publique d'excellente qualité est un investissement supérieur dans l'intégrité à long terme d'une nation. Cependant, lorsqu'un tel élargissement est mis œuvre d'une façon corrompue, comme c'est le cas dans certains contextes et ainsi que le montre le présent rapport, il est porté atteinte aux avantages vitaux que confère l'éducation au vu de ses vertus égalisatrice et génératrice de la confiance du public, au niveau le plus élémentaire.

## Les objectifs du présent rapport

La corruption est un problème mondial qui ne peut cependant trouver sa solution dans l'application de règles universelles. Ce rapport s'appuie sur une expertise pluridisciplinaire pour offrir une évaluation circonstanciée du contexte dans lequel se trouve actuellement la corruption dans le secteur éducatif et des conditions qui déterminent l'efficacité des efforts en matière de lutte contre la corruption. Les articles et les études de cas qu'il contient passent en revue les risques de corruption et les réponses tant établis qu'émergents, ceux bien documentés comme ceux qui sont peu connus. Les auteurs comptent dans leurs rangs des spécialistes d'institutions universitaires, de groupes de réflexion, de la société civile et d'organisations internationales qui mettent à profit tant les recherches quantitatives que qualitatives en vue d'améliorer notre compréhension de la dynamique de la corruption dans le secteur et d'offrir des exemples de solutions pratiques.

Le rapport est structuré d'une façon qui permet de suivre l'évolution d'un système éducatif. Il commence par un aperçu des normes et des cadres juridiques et réglementaires pertinents, avant de présenter les parties prenantes clés qui donnent forme ensemble aux systèmes éducatifs. Il évalue ensuite les risques de corruption que l'on trouve à la source du financement de l'éducation, et il suit une chronologie qui va de la construction et de l'approvisionnement en biens, au recrutement et à la rétention du personnel, à l'accès à l'éducation, jusqu'à la direction de l'école et la corruption dans la salle de classe.

Les auteurs se penchent ensuite de près sur la façon dont la corruption peut miner chaque étape de l'enseignement supérieur. Le caractère plus autonome de l'enseignement supérieur débouche souvent sur des formes de corruption différentes de celles qui minent le système scolaire, du recrutement aux admissions en passant par les normes d'intégrité universitaire attendues des étudiants, jusqu'aux carrières professionnelles et aux possibilités d'évolution au sein du monde universitaire. Le rapport analyse ensuite en détail les recherches universitaires et les pressions dont les chercheurs font l'objet et qui peuvent les inciter à fausser les résultats, ce qui a des répercussions sur le progrès scientifique et/ou social.

L'un des objectifs principaux du présent rapport consiste à fournir des solutions éprouvées aux problèmes de la corruption. Il présente des outils de diagnostic établis pour mesurer la corruption dans le secteur de l'éducation et des approches adaptées pour lutter contre des formes particulières de corruption, y compris par exemple la valeur des classements de gouvernance des universités, le suivi des dépenses publiques, les codes de conduite des enseignants, les nouvelles mesures d'encouragement de la participation des parents à la gestion des écoles, les approches fondées sur les droits de l'homme, les mécanismes de recours juridique et l'utilisation de nouveaux médias.

Le rapport se termine par un examen des rôles et des responsabilités mutuels de l'éducation, des écoles et des institutions universitaires dans le façonnement des valeurs. Il cartographie les approches à l'intégrité de l'enseignement et à une position ferme contre la corruption dans divers contextes nationaux, il examine les efforts visant à enseigner la valeur de l'approche contre la corruption dans les écoles, et il présente des approches nouvelles et innovantes venant de groupes de jeunes et de la société civile au sens large et visant à porter la considération au-delà des limites traditionnelles de la salle de classe et de l'amphithéâtre.

## Notes

1. Roland Meighan et Clive Harber (eds.), *A Sociology of Educating*, 5<sup>e</sup> édition. (Londres : Continuum, 2007).
2. David Chapman, *Corruption and the Education Sector* (Washington D.C. : USAID, 2002), disponible sur le site [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACT874.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT874.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
3. Meighan et Harber, 2007.
4. Stephen Heyneman, Kathryn Anderson et Nazym Nuraliyeva, « *The Cost of Corruption in Higher Education* », *Comparative Education Review*, vol. 52, 2008, pp. 1–25 ; Chapman, 2002 ; Transparency International, « *La corruption dans le secteur éducatif* », Document de travail n°04/2009 (Berlin : TI, 2009).
5. Walter Feinberg et Jonas Soltis, *School and Society* (New York : Teachers College Press, 1985).
6. Chapman, 2002.
7. Ibid.
8. Stephen Heyneman (ed.), *Buying Your Way into Heaven: Education and Corruption in International Perspective* (Rotterdam : Sense Publishers, 2009).
9. Ernst Fehr et Urs Fischbacher, « *The Economics of Strong Reciprocity* », in Herbert Gintis, Samuel Bowles, Robert Boyd et Ernst Fehr (eds.), *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life* (Cambridge, MA : MIT Press, 2005), pp. 151–192.
10. Données statistiques de la Banque mondiale sur l'éducation, 'Base de données sur les dépenses publiques', (Washington D.C. : Banque mondiale, 2010), disponible sur <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTDATASTATISTICS/EXTEDSTATS/0,,contentMDK:21878970~menuPK:5313042~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3232764,00.html> (consulté le 19 juillet 2012). Les données les plus récentes qui sont disponibles pour l'Indonésie remontent à 2006 et celles pour l'Éthiopie remontent à 2003.
11. Les fonds publics consacrés à l'éducation dépassent 4,4 pourcent du PIB, Banque mondiale (2010), par rapport à 2,1 pour cent du PIB consacré à la santé publique (Banque mondiale, « Dépenses en santé, publiques (% du PIB) », 2009, disponible sur <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.XPD.PUBL> (consulté le 4 janvier 2013) et 1,4 pourcent consacré à la défense (Banque mondiale, « Dépenses militaires (% du PIB) », 2010, disponible sur <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/MS.MIL.XPND.GD.ZS> (consulté le 4 janvier 2013).
12. Banque mondiale, 2010.
13. Chapman, 2002.
14. Mark Bray et Chad Lykins, *Shadow Education: Private Supplementary Tutoring and Its Implications for Policy Makers in Asia* (Manille : Banque asiatique de développement , 2012), disponible sur [www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/shadow-education.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/shadow-education.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
15. Synovate Ltd., *Marketing Survey of Tutoring Businesses in Hong Kong* (Londres : Synovate Ltd, 2011), cité par Bray et Lykins (2012), p. 20.
16. Radha Basu, « *Hothouse for Success* », *Straits Times*, Singapour, le 28 août 2010, pp. D2–3, cité par Bray et Lykins (2012), p. 21.
17. Sunwoong Kim et Ju-Ho Lee, « *Private Tutoring and Demand for Education in South Korea* », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58 (2010), pp. 259–296.
18. Towards Transparency (TT), *Forms and Effects of Corruption on the Education Sector in Vietnam* (Hanoi : TT, 2011), disponible à [www.anti-corruption.org/AntiCorruption%20%20Working%20Docs/Education%20Phase%20I%20Full%20Report%20FINAL%20\(SE\).pdf](http://www.anti-corruption.org/AntiCorruption%20%20Working%20Docs/Education%20Phase%20I%20Full%20Report%20FINAL%20(SE).pdf) (consulté le 4 janvier 2013). Une solution à ce problème consiste à interdire aux enseignants de donner des cours particuliers à leurs étudiants actuels, mais l'expérience en Chine montre que la corruption persiste par le truchement d'un système de renvoi, les collègues donnant des cours particuliers aux étudiants d'autres collègues et vice et versa. De telles pratiques exposent les jeunes à l'habitude de contourner les règles dans un intérêt

- personnel ; Wei Zhang, « *Field Notes on Private Tutoring in Chongqing, [People's Republic of] China* », (Hong Kong: Faculty of Education, University of Hong Kong, 2012), cité par Bray et Lykins (2012), p. 38]
19. L'Éducation pour tous est une initiative internationale qui cherche à faire « chaque citoyen dans chaque société » bénéficier des avantages de l'éducation par le biais d'une vaste coalition de gouvernements nationaux, groupes de la société civile et agences de développement tels que l'UNESCO et la Banque mondiale, engagés envers la réalisation de six objectifs éducatifs particuliers. L'EPT a été lancée en 1990 et, en 2000, deux de ses objectifs ont été adoptés comme objectifs du Millénaire pour le développement. Voir : [www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all](http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all) (consulté le 4 janvier 2013).
  20. UNESCO, « *In Copenhagen, Donors Step Up Pledges to Global Partnership for Education* », le 8 novembre, [www.unesco.org/new/en/education/resources/online-materials/single-view/news/in\\_copenhagen\\_donors\\_step\\_up\\_pledges\\_to\\_global\\_partnership\\_for\\_education](http://www.unesco.org/new/en/education/resources/online-materials/single-view/news/in_copenhagen_donors_step_up_pledges_to_global_partnership_for_education) (consulté le 27 juillet 2012).
  21. Les OMD correspondent à huit objectifs en matière de développement international que les États membres de l'ONU et les principales organisations internationales ont convenu d'atteindre d'ici 2015. L'OMD 2 cherche à assurer l'éducation primaire pour tous : voir <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/> (consulté le 4 janvier 2013).
  22. Transparency International, *Le catalyseur contre la corruption : la réalisation des OMD d'ici 2015* (Berlin : TI, 2010), disponible sur [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/le\\_catalyseur\\_contre\\_la\\_corruption\\_la\\_realisation\\_des\\_omds\\_a\\_2015](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/le_catalyseur_contre_la_corruption_la_realisation_des_omds_a_2015) (consulté le 4 janvier 2013).
  23. Heyneman, Anderson et Nuraliyeva, 2008 ; Chapman, 2002.
  24. Pranab Bardhan, « *Corruption and Development: A Review of Issues* », *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (1997), pp. 1320–1346.
  25. Omar Azfar et Tugrul Gurgur, « *Does Corruption Affect Health and Education Outcomes in the Philippines?* » (College Park, MD: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, 2001), disponible sur [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=723702](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=723702) (consulté le 4 janvier 2013).
  26. Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi et Erwin Tiongson, « *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services* », Document de travail n° 00/116 (Washington D.C. : FMI, 2000).
  27. Francis Huang, « *Corruption and Educational Outcomes: Two Steps Forward, One Step Back* », *International Journal of Education Policy and Leadership*, vol. 3 (2008), pp. 1–10.
  28. Meighan et Harber, 2007.
  29. Voir Fiona Leach, Chapitre 2.10 de ce rapport.
  30. Voir David Robinson, 'Corrupting research integrity: corporate funding and academic independence', *Global Corruption Report: Education* (Oxon: Earthscan by Routledge, 2013).
  31. Eric Uslaner et Bo Rothstein, « *Mass Education, State-Building and Equality: Searching for the Roots of Corruption* », Document de travail n° 2012:5 (Gothenburg: Quality of Governance Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, 2012), disponible sur : [www.qog.pol.gu.se/publications/workingpapers/2012](http://www.qog.pol.gu.se/publications/workingpapers/2012) (consulté le 4 janvier 2013).
  32. Paolo Mauro, *Why Worry about Corruption?* (Washington D.C. : FMI, 1997).
  33. Juan Botero, Alejandro Ponce et Andrei Shleifer, « *Education and the Quality of Government* », Document de travail n° 18119 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), 2012).
  34. Eric Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
  35. Christian Morrisson et Fabrice Murtin, « *The Century of Education* », *Journal of Human Capital*, vol. 3 (2009), pp. 1–42.
  36. John Helliwell et Robert Putnam, « *Education and Social Capital* », Document de travail n° 7121 (Cambridge, MA: NBER, 1999).
  37. Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).

## 1.2

# Normes internationales et cadres réglementaires nationaux pour la réalisation du droit à l'éducation

*Muriel Poisson* <sup>1</sup>

Les États parties aux conventions internationales sont légalement tenus de respecter, de protéger et de rendre effectif le droit à l'éducation, l'un des droits de l'homme universellement reconnus. Depuis la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon laquelle « toute personne a droit à l'éducation » (article 26), des instruments successifs ont réaffirmé que l'éducation primaire devrait être « obligatoire et accessible gratuitement à tous » <sup>2</sup>, en tenant compte des questions d'accessibilité, de non-discrimination, d'acceptabilité et d'adaptabilité <sup>3</sup>.

Des conventions fondamentales ont par la suite été ratifiées par la majorité des pays du monde : 160 États sont parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), alors que la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) bénéficie d'une acceptation quasi-universelle au vu de ses 193 États parties. En conséquence, 95 pour cent des 203 États au monde disposent désormais de lois relatives à l'éducation obligatoire <sup>4</sup>. Tous ces textes forment une base juridique solide pour lutter contre les violations du droit à l'éducation, y compris celles imputables aux comportements corrompus.

### Principes fondamentaux du droit à l'éducation

Parmi les principes qui sous-tendent les normes internationales relatives au droit à l'éducation, au moins trois peuvent être considérés comme particulièrement pertinents pour la lutte contre la corruption.

- Le premier principe est celui de la gratuité de l'éducation primaire pour tous <sup>5</sup>. D'après ce principe, aucun enfant ne devrait payer de frais illégaux ou non autorisés, ni se voir refuser l'accès à l'école en raison du non-paiement de ces frais.

- Le deuxième principe est celui de la non-discrimination énoncé dans le PIDESC et la CDE, ainsi que dans la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement<sup>6</sup>. D'après ce principe, la promotion des enfants et leur admission aux niveaux supérieurs du système éducatif devraient se fonder sur le mérite et non le favoritisme, le népotisme ou le paiement de pots-de-vin.
- Le troisième principe est celui de l'égalité des chances en matière d'enseignement. L'article 4 (b) de cette même Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement établit l'obligation pour les États parties d'« assurer dans tous les établissements publics de même degré un enseignement de même niveau et des conditions équivalentes en ce qui concerne la qualité de l'enseignement dispensé ». D'après ce principe, le nombre d'heures d'enseignement offertes dans chaque école ne devrait pas être affecté par l'absentéisme injustifié des enseignants ou par l'offre de cours particuliers par les enseignants du système éducatif, pour ne citer que deux exemples.

## Des droits aux objectifs politiques mondiaux

La communauté internationale s'est fixé l'accès universel et équitable à un enseignement primaire de qualité comme objectif politique majeur.

Adopté par le Forum mondial sur l'éducation le 28 avril 2000, le Cadre d'action de Dakar a engagé les gouvernements et les organisations internationales à « faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ». Ceci est réitéré dans le deuxième objectif du Millénaire pour le développement (OMD) adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies la même année, qui vise « d'ici à 2015, [à] donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, et d'avoir un accès égal à tous les niveaux d'enseignement ».

Mais en dépit des 52 millions d'enfants supplémentaires scolarisés dans le primaire au niveau mondial au cours de la dernière décennie, « le monde n'est pas en voie d'atteindre les objectifs de l'Éducation pour tous [EPT] fixés pour 2015 »<sup>7</sup>. Le rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 estime en effet que jusqu'à 72 millions d'enfants ne seront pas scolarisés en 2015 ; il met également en exergue le fait que les problèmes de qualité et d'égalité sont loin d'être résolus.

Une multitude de facteurs sont à l'origine des grandes disparités entre les engagements des pays et la pratique. Dans certains cas, la lenteur des progrès accomplis par les pays est imputable à l'échec des gouvernements à faire face à leurs engagements financiers, parfois



**Grâce à la diffusion à grande échelle des principes de base contenus dans les cadres juridiques, les usagers du système éducatif sont au fait des droits particuliers dont ils peuvent se prévaloir.**

en raison de pratiques de corruption. Dans d'autres cas, elle s'explique en partie par le manque de volonté politique et d'expertise en matière de planification pour répondre aux besoins des « plus difficiles à atteindre » et également pour lutter contre les pratiques de corruption qui restreignent leur accès à une éducation de qualité. Dans d'autres contextes

encore, les coûts d'opportunité de l'éducation, potentiellement majorés par l'obligation de verser des frais illégaux, pots-de-vin, etc. constituent aussi un obstacle important à leur scolarisation.

## Application du droit à l'éducation à l'échelle nationale

Les cadres réglementaires nationaux offrent également une meilleure vision des capacités des pays à appliquer ce droit à l'éducation. Les dispositions législatives nationales qui régissent la structure générale du pouvoir ainsi que l'organisation et le fonctionnement des systèmes éducatifs déterminent en effet l'élaboration de « systèmes efficaces de gestion des dépenses publiques et de systèmes responsables, réactifs et transparents de planification de l'éducation [qui] sont mieux placés pour traduire une augmentation des investissements en réelle amélioration ». <sup>8</sup>

Ces dispositions peuvent consister en lois sur l'éducation, complétées de décrets, circulaires, chartes déontologiques ou codes de conduite <sup>9</sup>, qui réglementent les divers aspects de l'éducation, tels que le contenu pédagogique et la durée de l'enseignement, l'attribution de fonds aux écoles, l'octroi de mesures sociales incitatives, le recrutement et la gestion du personnel, les droits et les devoirs des enseignants, la délivrance de diplômes, l'offre de cours particuliers, le fonctionnement du secteur privé, etc.

De telles dispositions réglementaires contribuent à déterminer si l'attribution des fonds, la gestion du personnel et la sélection des étudiants respectent des normes objectives et transparentes ; quels sont les organismes responsables de la bonne application de ces normes et procédures ; et quelles sont les procédures et sanctions disciplinaires à suivre en cas de violation des règles. En cas de conduite inappropriée, un enseignant peut-il faire l'objet d'une procédure disciplinaire ? En cas d'inégalité de traitement des candidats aux examens, un candidat peut-il porter plainte ? Dans l'affirmative, quelles sont les sanctions stipulées par la loi ?

Les réponses à ces questions doivent être recoupées avec les pratiques actuelles, en particulier par le biais d'un suivi minutieux du fonctionnement du système au niveau local et à celui de l'école, en se servant de signaux d'alerte ou de « drapeaux rouges » - « des situations, des conditions ou des événements concernant un programme ou une activité qui dénotent une possibilité de non-respect des règles ». <sup>10</sup>

## Cadres réglementaires sur l'autonomie des écoles

Le partage des responsabilités entre les parties prenantes du secteur éducatif nécessite une attention toute particulière dans ce contexte.

Au cours des dernières décennies, nombre d'autorités responsables de l'enseignement ont promulgué des lois qui octroient davantage d'autonomie aux écoles et/ou aux universités en ce qui concerne la gestion financière, le recrutement du personnel et la passation des marchés publics et/ou pour encourager l'intervention des acteurs du secteur privé. Elles ont souvent pris simultanément des mesures pour consolider le rôle des conseils des universités et des écoles, pour créer des mécanismes de suivi et de contrôle externes et pour promouvoir la participation de la communauté <sup>11</sup>.

La « localisation » (ou la privatisation) du pouvoir est susceptible de contribuer dans une certaine mesure à l'amélioration de la pertinence et de la flexibilité, mais elle peut également favoriser la formation de nouveaux pouvoirs discrétionnaires qui, à moins d'en assurer correctement le suivi, peuvent mener au développement de pratiques de corruption. C'est la raison pour laquelle tout examen de l'intégrité des cadres juridiques nationaux doit vérifier la possibilité pour un pouvoir discrétionnaire de s'immiscer dans le système. Les modes de

sélection des membres des conseils des universités et des écoles qui sont responsables du contrôle des ressources devraient en conséquence faire l'objet d'un examen approfondi.

Il faut également faire attention à d'éventuelles « lois coutumières » en contradiction avec les dispositions juridiques relatives à l'autonomie des institutions. Dans des pays où les communautés ont été traditionnellement exclues de la gestion des écoles, il est peu probable qu'elles saisissent l'opportunité qui s'offre à elles pour la première fois de se faire entendre au sein du système. Ceci peut mener à une absence de contrôle des autorités scolaires.

En résumé, des cadres juridiques solides peuvent contribuer au renforcement de la lutte contre la corruption dans l'éducation de plusieurs façons. Premièrement, la diffusion à grande échelle des principes de base qu'ils contiennent (par exemple gratuité de l'éducation, égalité de traitement, transparence et redevabilité des systèmes, droit de participation des parents, etc.) crée des possibilités pour les usagers du système de connaître précisément leurs droits. Deuxièmement, ils peuvent contribuer à rendre les « règles du jeu » plus claires, les procédures plus transparentes, les mécanismes de contrôle plus systématiques et les sanctions plus efficaces. Troisièmement, ils créent l'obligation pour l'État de mettre en place des dispositifs permettant aux citoyens d'obtenir justice et réparation chaque fois que leur droit à l'éducation est bafoué.

## Le chemin à parcourir

Malgré les progrès accomplis jusqu'ici, les textes nationaux et internationaux pourraient sans aucun doute contribuer plus activement à faire de la lutte contre la corruption dans l'éducation une des priorités de l'agenda politique.

En fait, très peu de textes traitant de l'éducation font référence à la corruption de manière explicite. À l'échelle internationale, l'une des seules références se trouve dans le commentaire détaillé du Comité de rédaction du Forum mondial sur l'éducation : « la corruption, par l'hémorragie qu'elle entraîne, empêche l'utilisation efficace des ressources de l'éducation et doit être impérativement jugulée »<sup>12</sup>; et très peu de lois nationales sur l'éducation expriment des préoccupations en matière de lutte contre la corruption de façon spécifique.

De même, les principaux textes qui se rapportent à la lutte contre la corruption, tels que la Convention des Nations Unies contre la corruption, considèrent le secteur de l'éducation davantage comme un outil de promotion de l'éthique que comme un secteur également victime de la corruption ; et peu de lois relatives à la lutte contre la corruption font explicitement référence à la nécessité de lutter contre toutes les formes de corruption au sein du secteur de l'éducation. Néanmoins, dans la mesure où l'école doit enseigner les concepts d'intégrité, de droits de l'homme et de bien public, « les pratiques de corruption à l'école et à l'université sont en contradiction directe avec ces notions, érodant la confiance qui est indispensable au développement des communautés »<sup>13</sup>.

Étant donné que les gouvernements se sont engagés à « promouvoir une culture de tolérance zéro vis-à-vis de toutes les formes de corruption »<sup>14</sup>, il y a beaucoup à gagner en renforçant les connexions entre les dispositions juridiques relatives à l'éducation et celles relatives à la lutte contre la corruption. On peut espérer que les discussions en cours concernant l'agenda des OMD au-delà de 2015 seront l'occasion de forger de telles connexions.

## Notes

1. Muriel Poisson est spécialiste du programme auprès de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPPE) à l'UNESCO, à Paris.
2. Voir Richard Lapper, Chapitre 1.3 de ce rapport.

3. Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels, « *Le Droit à l'éducation (Article 13 du Pacte)* », Observation générale n° 13 (1999), disponible sur [www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm) (consulté le 4 janvier 2013).
4. Groupe des Nations Unies pour le développement, *Thematic Paper on MDG2: Achieve Universal Primary Education* (New York : ONU, 2010).
5. Voir Peter Hyll Larsen, Chapitre 2.4 de ce rapport.
6. L'Observation générale n° 20 des DESC précise également que la non-discrimination constitue un élément clé de tous les droits du pacte, y compris celui à l'éducation.
7. UNESCO, *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*, Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 (Paris : UNESCO, 2011), p. 1.
8. Ibid., p. 114.
9. Muriel Poisson, *Lignes directrices sur l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduite des enseignants* (Paris : Institut international de planification de l'éducation, 2009).
10. Jacques Hallak et Muriel Poisson, *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* (Paris : Institut international de planification de l'éducation, 2007), p. 104.
11. William Saint note que « des lois générales relatives à l'enseignement supérieur ont été récemment promulguées pour le système de l'enseignement supérieur dans son ensemble (par ex., la Sierra Leone, la Tanzanie et la Zambie)... Le pouvoir est accordé aux conseils d'administration de s'occuper des affaires des universités sans nécessiter d'approbation ministérielle quant à leurs décisions ». William Saint, « *Legal Frameworks for Higher Education Governance in Sub-Saharan Africa* », *Higher Education Policy*, vol. 22 (2009), pp. 523–550, p. 530.
12. UNESCO, *Cadre d'action de Dakar : Éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs* (Paris : UNESCO, 2000), pp. 17–18.
13. Transparency International, *Un avenir dérobé : la corruption dans l'éducation. Dix expériences vécues à travers le monde* (Berlin : TI, 2005), p. 7.
14. Voir l'article 33 (a) du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, en date du 1<sup>er</sup> décembre 2011, disponible sur [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/capacity\\_building/Busan\\_Effective\\_Development\\_FR.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/capacity_building/Busan_Effective_Development_FR.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).

## 1.3

# Comprendre la corruption dans l'éducation comme un problème de droits de l'homme

*Richard Lapper*<sup>1</sup>

Comme amplement démontré dans cette publication, la corruption dans le système éducatif peut avoir des incidences énormes sur la valeur réelle de l'éducation, notamment à travers une disponibilité de scolarisation moindre, la limitation de l'accès aux institutions et l'abaissement de la qualité des bâtiments scolaires, du matériel pédagogique et du personnel.

Tout ceci affecte bien évidemment directement la pleine jouissance du droit à l'éducation, mais, du fait du caractère essentiel de l'éducation dans la réalisation des autres droits de l'homme, l'impact de la corruption dans le secteur de l'éducation est ressenti de manière beaucoup plus globale. Les enfants qui ne peuvent jouir d'une éducation de bonne qualité n'auront pas une chance équitable de réaliser leur plein potentiel ni d'accéder à un emploi. La corruption dans l'éducation peut ainsi contribuer à la perpétuation des inégalités sociales existantes, ce qui peut entraîner la discrimination, la stigmatisation et un stéréotype négatif et aboutir à un déni d'éducation ou bien à un accès inéquitable à cette dernière<sup>2</sup>. En fin de compte, une corruption répandue peut affecter les perspectives de développement générales des groupes et des populations.

### **Le droit à l'éducation**

L'éducation est un droit de l'homme établi en vertu du droit international<sup>3</sup>. Les États qui sont parties aux instruments internationaux des droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIRDESC) et la Convention relative aux droits de l'enfant, reconnaissent le droit de chacun à l'éducation, le fait que l'éducation primaire doit être obligatoire et gratuite, le fait que l'éducation secondaire doit être disponible et accessible à tous et devenir progressivement gratuite, et le fait que l'enseignement supérieur doit être accessible à chacun en fonction de ses capacités et devenir progressivement gratuit<sup>4</sup>.

Les États ont pour obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'éducation<sup>5</sup>. Cela implique que les États doivent, comme mesure minimale, allouer le

maximum de ressources disponibles à la dispense d'une éducation primaire gratuite pour tous sans pratique discriminatoire. Ils doivent mettre en place une stratégie éducative nationale qui prévoit la prestation d'une éducation secondaire, supérieure et fondamentale. Ils doivent également prévoir des mesures correctives efficaces et des réparations dans les cas où le droit à l'éducation est bafoué.

Le droit à l'éducation implique que des institutions et des programmes éducatifs opérationnels doivent être disponibles en quantité suffisante, accessibles et financièrement abordables pour tous. La forme et le contenu des programmes éducatifs doivent être pertinents, appropriés et de bonne qualité et flexibles de manière à s'adapter aux besoins des sociétés en évolution. En fonction de nombreux facteurs, dont le cadre de développement dans lequel opèrent les institutions éducatives, cela nécessite des enseignants qualifiés disposant de salaires compétitifs au niveau national, de matériel pédagogique et, dans certains cas, de l'accès à une bibliothèque, à du matériel informatique et aux technologies de l'information <sup>6</sup>.

Ces obligations s'appliquent à toutes les branches du gouvernement (exécutive, législative et judiciaire) et à l'ensemble des pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local <sup>7</sup>. Les enseignants et les autres employés de l'administration de l'école publique peuvent engager la responsabilité de l'État partie en cas de violation des droits de l'homme.

## La corruption en tant que violation du droit à l'éducation

Les violations du droit à l'éducation peuvent découler des actions directes des intervenants étatiques ou bien du fait que ces derniers n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient <sup>8</sup>. Elles peuvent être perçues comme des violations de l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'éducation et pourraient comprendre par exemple l'absence d'une éducation primaire gratuite, l'allocation insuffisante de ressources, la non résolution du problème de la discrimination dans l'éducation, la non modification des politiques qui perpétuent les inégalités dans la qualité de l'éducation, et même possiblement la non résolution de la corruption dans le secteur éducatif.

Plusieurs actes de corruption peuvent constituer une violation du droit à l'éducation. La corruption pour accéder aux institutions éducatives ou obtenir des notes favorables, le détournement de fonds publics destinés aux matériels pédagogiques et aux bâtiments scolaires, le détournement de matériel scolaire, la corruption dans les marchés publics portant sur les infrastructures scolaires ou dans les procédures de recrutement ainsi que les faux diplômes qui débouchent sur des enseignants non qualifiés ne représentent que quelques exemples de cette violation, parmi tant d'autres <sup>9</sup>. Il ne fait aucun doute que le détournement de ressources publiques destinées au secteur éducatif et le fait de ne pas lutter contre la corruption et de ne pas apporter un recours efficace aux victimes constituent des violations du droit à l'éducation.

## Procédures et mécanismes internationaux des droits de l'homme

Il existe un certain nombre de mécanismes internationaux des droits de l'homme qui peuvent être utilisés dans les cas où la corruption affecte le droit à l'éducation. Il s'agit principalement du Comité des droits économiques, sociaux et culturels <sup>10</sup>, le Comité des droits de l'enfant <sup>11</sup>, le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation <sup>12</sup> et le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU) <sup>13</sup>.

Ces comités, qui sont composés d'experts indépendants, et l'EPU, un processus mené par les États, examinent périodiquement la situation des droits de l'homme prévalant dans les

États. Des organisations de lutte contre la corruption et des défenseurs peuvent soumettre des informations sur la corruption ou l'impunité relative à cette dernière et sur la manière dont cela affecte le droit à l'éducation. Ce problème peut ensuite être soulevé au cours d'un dialogue entre le comité et l'État examiné ou bien entre États dans le cas de l'examen EPU par les pairs. Des recommandations officielles à l'État concerné peuvent ensuite être formulées. Les plaintes individuelles pour violations du droit à l'éducation peuvent être adressées au Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, qui peut ensuite se rapprocher du gouvernement afin de demander des éclaircissements. Le Rapporteur spécial peut aborder le problème de la corruption dans l'éducation au cours de ses visites dans les pays individuels.

Bien que tous ces organismes aient abordé les problèmes de corruption, il faut admettre que, dans l'ensemble, on pourrait faire beaucoup plus pour lutter contre la corruption en tant que problème lié aux droits de l'homme en général et contre la corruption dans l'éducation en particulier <sup>14</sup>. Il faut encourager les organisations et les militants de la lutte contre la corruption à se servir de ces mécanismes et attirer leur attention sur les informations pertinentes en matière de corruption lorsqu'elle est liée aux droits de l'homme <sup>15</sup>.

Le Comité des droits de l'enfant, par exemple, soulève régulièrement des problèmes relatifs à la corruption. Ainsi, en 2012, il a appelé un État partie à « considérer l'augmentation des salaires des enseignants en vue, entre autres, d'améliorer la qualité de l'éducation, d'attirer les personnes les plus qualifiées vers cette profession et de contribuer à l'éradication de la corruption parmi les enseignants. Il l'a également incité à établir un mécanisme de signalement et de sanction facilement accessible à tous les élèves leur permettant de communiquer les cas de corruption dans le système éducatif » <sup>16</sup>. Le processus EPU prône également fréquemment la lutte contre la corruption. Lors de sa session d'octobre 2011, par exemple, la situation des droits de l'homme de 16 pays a été examinée, ce qui a débouché sur la formulation de recommandations relatives à la corruption à sept pays, bien qu'aucune ne concernait le droit à l'éducation <sup>17</sup>. Le Rapporteur spécial a notamment souligné l'importance de prêter attention aux principes de transparence et de responsabilisation dans la gestion des budgets de l'éducation <sup>18</sup>.

## La corruption dans l'éducation comme motif de plaintes individuelles

À l'avenir, il sera également possible, une fois toutes les solutions nationales épuisées, qu'une personne puisse porter plainte, pour son propre compte ou pour le compte d'une autre personne ou d'un groupe de personnes, pour violation du droit à l'éducation, auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité sur les droits de l'enfant, une fois que les instruments respectifs de ces comités seront entrés en vigueur <sup>19</sup>.

Pourtant, il ne s'agit d'aucune manière d'une panacée visant à résoudre le problème de la corruption dans l'éducation. Il sera difficile dans le cadre de ces nouvelles procédures d'enregistrement des plaintes de fournir suffisamment de faits prouvant un acte de corruption et la violation du droit à l'éducation qui en résulte. Dans les cas concernant un détournement de fonds, il peut s'avérer très difficile de fournir suffisamment de preuves du détournement dénoncé, ainsi que de preuves établissant un lien de cause à effet suffisamment solide entre le détournement et la violation du droit à l'éducation avancée <sup>20</sup>.

Cependant, dans les cas où des allégations crédibles de corruption sont liées aux violations de droits de l'homme, l'État aurait alors le devoir de démontrer qu'il a pris toutes les mesures appropriées pour assurer la réalisation du droit en question. Cela devrait comprendre des stratégies de lutte contre la corruption, des lois permettant les enquêtes en bonne et due forme des accusations de crimes relatifs à la corruption, et des réparations efficaces pour les

victimes de la violation alléguée des droits de l'homme. L'absence de prise de mesures ou bien la prise de mesures manifestement inefficaces pour enquêter sur les actes allégués de corruption, ou pour aborder ces derniers, constituerait à première vue un cas de violation des droits de l'homme.

## Notes

1. Richard Lapper est responsable des droits de l'homme au Département du droit au développement du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Les avis exprimés sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions des Nations Unies.
2. Voir le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC), « *La non-discrimination dans les droits économiques, sociaux et culturels (Article 2, Paragraphe 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)* », Observation générale n°20, 2009, disponible sur [www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm) (consulté le 4 janvier 2013).
3. Elle est inscrite dans l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, reprise et étouffée dans les articles 13 et 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans les articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'éducation. Elle est également contenue dans l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, dans les articles 10, 11 et 13 de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, dans les articles 30, 43 et 45 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et dans l'article 24 de la Convention sur les droits des personnes handicapées.
4. Au moment de la rédaction, on comptait 160 États parties au PIDESC et 193 à la Convention relative aux droits de l'enfant.
5. L'obligation de respect exige des États de s'abstenir d'interférer avec la jouissance de ce droit. L'obligation de protection tient compte du rôle de tierces parties, exigeant des États d'empêcher les autres d'interférer avec la jouissance du droit. L'obligation de réalisation exige des États d'adopter les mesures appropriées pour permettre aux individus de jouir de leurs droits et de les aider à cet effet. Cf. Fiche d'information n°33 du HCDH *Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels* (Genève : HCDH, 2008), p. 11, et plus spécifiquement concernant le droit à l'éducation, DESC, « *Le droit à l'éducation (Article 13 du Pacte)* », Observation générale n°13 (1999), paragraphes 46-48, disponible sur [www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm) (consulté le 4 janvier 2013).
6. Voir DESC (1999), paragraphe 6, qui détaille les éléments du droit à l'éducation à fournir, ainsi que les catégories jugées essentielles à ce droit en termes de leur adéquation à la dignité humaine, la vie et la santé, à savoir leur disponibilité, leur accessibilité (de manière non discriminatoire, physiquement et économiquement, avec un accès à l'information), leur acceptabilité et leur qualité (ou adaptabilité). Voir également une liste des indicateurs illustratifs sur le droit à l'éducation, élaborée par le HCDH, HRI/MC/2008, à la page 28.
7. Voir le Comité des Nations Unies sur les droits de l'homme, « *La nature de l'obligatoire juridique générale imposée aux États parties au Pacte* », Observation générale n°31 (2004), paragraphe 4, disponible sur [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=478b26ae2&skip=0&query=General%20Comment%2031](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=478b26ae2&skip=0&query=General%20Comment%2031) (consulté le 4 janvier 2013).
8. Voir DESC (1999), paragraphes 58-59.
9. Voir Martine Boersma, « *Corruption as a Violation of Economic, Social and Cultural Rights: Reflections on the Right to Education* », dans Martine Boersma and Hans Nelen (eds.), *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives* (Singapore: Intersentia, 2010),

- pp. 51–90, et Magdalena Sepúlveda Carmona and Julio Bacio-Terracino, « *Corruption and Human Rights: Making the Connection* », dans Boersma and Nelen, 2010, pp. 25–50. Cf. également le Conseil international sur les politiques des droits humains (ICHR), *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (Geneva: ICHR, 2009) et ICHR, *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities* (Genève : ICHR, 2010).
10. Pour de plus amples informations sur le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, cf. [www2.ohchr.org/french/bodies/cescr/index.htm](http://www2.ohchr.org/french/bodies/cescr/index.htm) (consulté le 4 janvier 2013).
  11. Pour de plus amples informations sur le Comité des droits de l'enfant, cf. [www2.ohchr.org/french/bodies/crc/index.htm](http://www2.ohchr.org/french/bodies/crc/index.htm) (consulté le 4 janvier 2013).
  12. Pour de plus amples informations sur le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, cf. <http://www2.ohchr.org/french/issues/education/rapporteur/index.htm> (consulté le 4 janvier 2013).
  13. Pour de plus amples informations sur le mécanisme de l'Examen périodique universel, cf. <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> (consulté le 4 janvier 2013).
  14. Une base de données sur les conclusions et recommandations spécifiques aux pays des mécanismes internationaux des droits de l'homme est disponible sur l'Index universel des droits de l'homme à <http://uhri.ohchr.org/fr> (consulté le 4 janvier 2013).
  15. Des informations sur le fonctionnement des mécanismes internationaux des droits de l'homme peuvent être trouvées dans la publication du HCDH *Travailler avec le programme des Nations Unies pour les droits de l'homme : un manuel pour la société civile* (New York : ONU, 2008).
  16. Voir les observations finales du Comité des droits de l'enfant sur l'Azerbaïdjan, 2012, paragraphe 65, disponible sur [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-AZE-CO-3-4\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-AZE-CO-3-4_fr.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
  17. Les recommandations de l'EPU peuvent également être consultées à partir de la base de données des informations EPU.
  18. Voir le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation à propos du financement de l'éducation, avec une mise à jour sur l'éducation en situations d'urgence, « *Le droit à l'éducation : note du Secrétaire-Général* » A/66/269 (New York : ONU, 2011), paragraphe 47.
  12. Au moment de la rédaction, on comptait huit États parties au Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et deux au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant sur une procédure de communication. Ces deux protocoles exigent 10 ratifications pour entrer en vigueur.
  20. Un cas intéressant concerne une décision du tribunal communautaire de justice de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest dans *SERAP c/ Nigéria*, à propos d'un litige touchant à l'intérêt public ; ECW/CCJ/JUD/07/10. Pour de plus amples informations, cf. Adetokunbo Mumuni et Gareth Sweeney, 3.9 de ce rapport. Cf. également les publications du Projet pour les droits socio-économiques et la responsabilité (SERAP), *Corruption and Economic, Social and Cultural Rights in Nigeria: The Role of the African Commission on Human and People's Rights* (Abuja: SERAP, 2009) et *Corruption in Public Service Delivery: The Real Victims* (Abuja: SERAP, 2010).

## 1.4

# Faire barrage à la corruption pour réaliser l'éducation primaire universelle

### Trócaire <sup>1</sup>

Lorsque les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été annoncés pour la première fois, de nombreux militants de la société civile ont accueilli favorablement la clarté, la précision et les délais qui caractérisaient les objectifs et l'engagement international envers la réduction de la pauvreté qu'ils représentaient. Ils ont perçu la déclaration du Millénaire, c'est-à-dire l'accord d'ancrage qui a mené aux objectifs, comme l'expression publique d'une volonté politique. La déclaration promettait d'aborder le développement de manière systématique et holistique aux niveaux mondial et national, conformément aux valeurs fondamentales telles que la liberté, l'égalité, la solidarité et la tolérance <sup>2</sup>.

Les organisations de la société civile (OSC) ont fait remarquer que les OMD, en tant qu'engagements et cibles convenus à l'échelle mondiale, ont fourni aux citoyens un cadre par rapport auquel il leur est possible d'examiner les décisions prises à l'échelle nationale et d'exiger des comptes de leurs gouvernements <sup>3</sup>. Toutefois, les objectifs ont également été critiqués comme étant trop technocratiques et comme ne reflétant pas suffisamment la nature complexe et à multiples facettes de la pauvreté dont souffrent des millions de personnes à travers le monde <sup>4</sup>. L'une des caractéristiques d'une telle pauvreté est l'influence corrosive de la corruption sur la prestation des services de base.

La corruption et le manque de transparence et de redevabilité qui l'accompagne ont agi comme des obstacles à la réalisation des OMD <sup>5</sup>. La corruption réduit directement les ressources disponibles qui permettent de satisfaire aux besoins essentiels et de réaliser les droits fondamentaux des personnes qui sont dans la pauvreté <sup>6</sup>. Elle porte également atteinte aux efforts des citoyens visant à revendiquer ces droits, en sapant les mécanismes de redevabilité démocratique par le biais desquels les responsables au pouvoir devraient être redevables envers ceux que leurs décisions affectent <sup>7</sup>. Enfin, la corruption agit comme un impôt supplémentaire sur les pauvres qui sont fréquemment affligés par des demandes de pots-de-vin, tout particulièrement lorsqu'ils essaient d'accéder aux services de base tels que l'éducation <sup>8</sup>.

La réalisation de l'éducation primaire universelle est un engagement politique international de longue date, qui est antérieur à l'adoption des OMD<sup>9</sup>. Certains progrès ont été accomplis depuis l'adoption des objectifs. Le taux d'achèvement de l'éducation primaire (nombre d'élèves qui restent à l'école jusqu'en dernière année de primaire) au niveau mondial a atteint 90 pour cent, par rapport à 81 pour cent en 1999<sup>10</sup>. En 2010 cependant, 61 millions d'enfants en âge d'être scolarisés en classe primaire ne fréquentaient toujours pas d'établissement scolaire, la moitié d'entre eux se trouvant en Afrique subsaharienne<sup>11</sup>. En outre, les progrès accomplis vers la scolarisation universelle ont enregistré un ralentissement. Si les tendances actuelles se confirment, le nombre d'enfants non scolarisés en 2015 pourrait dépasser celui d'aujourd'hui<sup>12</sup>. Les inégalités persistent également : les garçons sont plus susceptibles d'achever le cycle d'éducation primaire que les filles dans 25 des 43 pays pour lesquels nous disposons de données<sup>13</sup>. La faim reste un obstacle aux progrès : en effet, 195 millions d'enfants âgés de moins de 5 ans dans les pays en voie de développement (soit un enfant sur trois) sont victimes de malnutrition et des problèmes y afférents qui impactent sur leur capacité à apprendre<sup>14</sup>. En outre, la qualité de l'éducation reste très faible dans beaucoup de pays, des millions d'enfants achevant l'école primaire étant dotés de compétences en lecture, écriture et aptitude au calcul bien en-deçà des niveaux auxquels on pourrait s'attendre<sup>15</sup>.

La corruption a été identifiée comme un obstacle à la réalisation du droit de base à l'éducation pour des millions d'enfants à travers le monde<sup>16</sup>. Le texte qui suit sert à illustrer la façon dont la corruption peut être combattue pour réaliser cet objectif, par le biais d'exemples fournis par deux organisations de la société civile partenaires de Trócaire au Malawi et en Sierra Leone. L'enseignement à en tirer est que pour que soit réalisée l'éducation primaire universelle, une approche fondée sur les droits de l'homme doit être adoptée et elle doit mettre l'accent sur les notions de redevabilité, d'autonomisation et de participation.

## L'approche à la corruption et à l'accès à l'éducation fondée sur les droits

Comment la corruption et un manque de transparence et de redevabilité contribuent-ils au maintien des obstacles à l'accès à l'éducation ? Les dépenses publiques consacrées à l'éducation comme proportion du total des dépenses publiques s'élèvent en moyenne à environ 16 pour cent du budget d'un pays, ce qui représente une cible significative pour la corruption<sup>17</sup>. Les organisations partenaires de Trócaire sont témoins d'exemples de corruption dans les travaux qu'elles mènent au sein des communautés : des enseignants fantômes sont inscrits sur la liste de paie mais n'existent pas ; des fonds censés être utilisés au profit de l'éducation sont détournés des comptes publics ; les procédures de passation des marchés publics portant sur les établissements scolaires ne sont pas transparentes, etc.<sup>18</sup>. D'autres pratiques comprennent la facturation de frais de scolarité illégaux ou l'exigence du paiement de frais supplémentaires, tels que les frais d'examen, de la part de familles qui sont incapables de se le permettre financièrement, ce qui signifie que les enfants sont exclus de l'école. Les communautés subissent l'impact de ces formes de corruption au quotidien. En Sierra Leone et au Malawi par exemple, les partenaires de Trócaire signalent que la pénurie d'enseignants<sup>19</sup> qualifiés, de salles de classe et de logements pour les enseignants, un nombre élevé d'élèves par enseignant et un manque d'accès à l'eau et aux installations sanitaires pour les enfants<sup>20</sup> sont des réalités de tous les jours qui ont un impact direct sur la réalisation de l'OMD 2 (éducation primaire universelle) et du droit des enfants à l'éducation.

Les États assument principalement la responsabilité – et l'obligation juridique – de garantir la réalisation des droits de leurs citoyens<sup>21</sup>, y compris le droit à l'éducation. Trócaire reconnaît l'État en tant que garant de cette responsabilité, mettant l'accent sur son obligation de

respecter, de protéger et de satisfaire aux droits de l'homme des personnes en tant que titulaires de ces droits <sup>22</sup>. Les travaux de Trócaire se concentrent souvent sur l'autonomisation des personnes, en tant que titulaires de droits, afin qu'elles revendiquent leurs droits et soient des agents de leur propre développement, bien que l'agence reconnaisse le caractère essentiel du soutien aux États à déficit de gouvernance pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations, dans le cadre de la coopération au développement.

## Soutenir les communautés afin qu'elles revendiquent leurs droits et exigent la redevabilité des responsables dans l'éducation

Les communautés qui font face à la pauvreté ne se sentent souvent pas capables d'exiger le respect de leurs droits <sup>23</sup>. Les OSC ont un rôle important à jouer dans la mesure où elles peuvent soutenir ces communautés dans la revendication de leurs droits auprès des gouvernements, y compris celui de

l'accès à l'éducation <sup>24</sup>.

L'une des façons que les organisations locales adoptent pour le faire consiste à se concentrer sur la redevabilité dans le processus du budget national, tant en termes d'influence des priorités en matière de dépenses pour l'éducation que de suivi de la façon dont les fonds ont été



**La corruption agit comme un impôt supplémentaire imposé aux pauvres... en particulier lorsqu'ils essaient d'accéder aux services de base tels que l'éducation.**

dépensés. Des processus budgétaires transparents sont d'importance cruciale pour les sociétés démocratiques, car les citoyens ont le droit de savoir où et comment les ressources publiques sont investies <sup>25</sup>. De plus, la budgétisation ouverte et participative peut représenter un outil fondamental à utiliser pour favoriser l'autonomisation et la supervision citoyennes et mettre un terme aux formes de corruption. Deux des organisations partenaires de Trócaire offrent de bons exemples de la façon dont un tel travail contribue à des systèmes éducatifs plus redevables, moins corrompus et mieux gérés au Malawi et en Sierra Leone.

Au Malawi, bien que l'introduction de l'éducation primaire gratuite mène à une demande accrue en faveur de l'éducation, les mécanismes de redevabilité sont faibles à travers l'ensemble du système, et l'attribution des fonds destinés à l'éducation est inadéquate à tous les niveaux <sup>26</sup>. La Coalition pour l'éducation de la société civile (Civil Society Education Coalition (CSEC)) est une fédération d'organisations engagées dans le plaidoyer en faveur d'une éducation de base de qualité supérieure, l'une de ses fonctions principales étant le suivi du budget de l'éducation conformément aux ressources attribuées. Une étude de suivi des dépenses publiques menée par la CSEC en 2011 a révélé que seul un montant représentant 52 pour cent du budget approuvé pour l'exercice 2010/11 avait été dépensé au mois de mars 2011, alors que les trois quarts de l'exercice financier s'étaient déjà écoulés. Les exercices précédents exhibaient tous les mêmes caractéristiques. De telles preuves sont utilisées par la CSEC dans le cadre de ses activités de plaidoyer pour obliger le gouvernement à rendre des comptes et à s'acquitter de son engagement envers la dispense efficace d'une éducation de qualité supérieure.

La CSEC travaille le plus étroitement possible avec les communautés (parents, enfants, enseignants) pour leur donner les capacités nécessaires leur permettant d'influencer les décisions prises en matière d'éducation de bonne qualité <sup>27</sup>. Les réseaux éducatifs locaux du district mènent des recherches et des activités de plaidoyer sur les préoccupations

immédiates. Des exercices de suivi du budget à l'échelle locale montrent aux communautés le montant des fonds ayant été attribués à des activités particulières, tels que la construction de logements pour les enseignants ou de salles de classe, et quelle proportion de ces fonds a été dépensée<sup>28</sup>. Par le biais de son travail avec le Réseau pour l'éducation du district de Chitipa, dans la province septentrionale du Malawi, la CSEC a découvert que 5 millions de MK (kwachas du Malawi, soit environ 18 000 USD) destinés à l'éducation avaient été détournés. Lors d'une réunion entre les MP et les parties prenantes locales, les citoyens ont exigé que les fonds soient remboursés au Bureau de l'éducation du district, afin qu'ils puissent être dépensés au profit des bénéficiaires prévus, soit quelque 60 000 étudiants<sup>29</sup>.

La CSEC entretient aussi un contact avec le parlement, à la fois en tant qu'organisation et en se livrant à du militantisme politique de la part de ses membres, pour renforcer la supervision populaire du budget de l'éducation et les autres services publics. Cette coalition bénéficie également d'une relation de travail avec le ministère de l'Éducation et le Comité parlementaire de l'éducation. La CSEC a accès au processus budgétaire pendant sa formulation et peut ainsi exercer des pressions en faveur des demandes en matière d'éducation de ses membres, tout en effectuant le suivi des résultats. Pour garantir l'efficacité de ce processus, il est indispensable que le gouvernement du Malawi soit réceptif à l'analyse et à la critique de la société civile ; la CSEC est d'avis que c'est le cas à l'heure actuelle<sup>30</sup>.

La Sierra Leone fait face à des difficultés comparables à celles du Malawi. Bien que certains progrès aient été accomplis vers la réalisation des objectifs d'une hausse de l'accès à l'éducation de base et d'une amélioration de la qualité de celle-ci, de nombreux défis persistent. Ceux-ci comprennent notamment la fourniture d'un effectif approprié d'enseignants qualifiés, l'atteinte d'une parité hommes-femmes et la suppression de la violence fondée sur le genre dans les écoles, l'alimentation en eau potable et la fourniture d'installations sanitaires et d'hygiène dans toutes les écoles, les soins prodigués aux enfants qui ont des besoins spéciaux, et la garantie de la qualité de l'éducation dispensée<sup>31</sup>. Les analyses montrent que la faiblesse de la gouvernance aux échelles nationale et locale représente la cause profonde de la pauvreté<sup>32</sup>, et la corruption a été identifiée comme l'un des principaux facteurs qui entravent la prestation de l'éducation primaire universelle<sup>33</sup>. Comme la CSEC, le Network Movement for Justice and Development (NMJD) travaille au niveau de la communauté ainsi qu'au niveau national pour remédier à ce problème. En se servant d'équipes de suivi indépendantes composées de représentants originaires de 21 OSC locales différentes, le NMJD effectue le suivi des dépenses des collectivités locales en services de base, y compris pour l'éducation<sup>34</sup>.

En 2011, il a été demandé à un certain nombre de familles à Tombo, dans l'Ouest de la Sierra Leone, de verser des commissions occultes pour pouvoir accéder aux résultats des examens scolaires. Le NMJD a soutenu le Tombo Action Group afin de sensibiliser la communauté quant au fait que ces commissions étaient illégales et que les parents ne devraient pas les payer. Les citoyens revendiquent de plus en plus leurs droits et refusent de payer ces commissions occultes, qui constituent l'une des principales formes de corruption dans nombre d'écoles locales<sup>35</sup>.

À l'échelle nationale, le NMJD cherche à identifier les parts du budget public destinées à l'éducation ayant été allouées par le ministère des Finances et remises au ministère de l'Éducation pour être transmises aux communautés locales. Bien qu'il puisse être parfois difficile d'accéder à ces informations, ce suivi permet au NMJD d'identifier les sommes d'argent qui ont été attribuées par le gouvernement au profit de l'éducation à l'échelle locale mais qui n'ont pas été reçues<sup>36</sup>. Dans l'ensemble, le NMJD pense qu'il gagne du terrain pour ce qui est de la reconnaissance de son rôle par le gouvernement<sup>37</sup>.

Ces deux organisations ont une préoccupation commune : elles veulent renforcer une gouvernance empreinte de redevabilité dans la dispense de l'éducation. C'est en améliorant la transparence et en autonomisant les citoyens afin qu'ils demandent des comptes aux agents de la fonction publique que la corruption est combattue avec le plus d'efficacité<sup>38</sup>. Alors que les organisations de la société civile se renforcent et continuent d'exiger un espace en vue de pouvoir assurer leur participation et obtenir un certain degré de redevabilité de la part des responsables au pouvoir, les partenaires de Trócaire ont cependant parfois assisté à une contre-réaction : la répression contre l'opposition présumée<sup>39</sup>. Il est par conséquent essentiel que les partenaires externes reconnaissent et continuent de protéger l'espace au sein duquel les OSC peuvent fonctionner et s'exprimer, espace fortement assujéti aux revirements<sup>40</sup>. À cet égard, il vaut la peine de noter que la promotion d'un environnement habilitant pour la société civile représente également une obligation positive qui incombe aux États, telle qu'elle est prévue par les traités fondamentaux des droits de l'homme des Nations Unies<sup>41</sup>.

## Recommandations pour le cadre post-OMD

Des discussions concernant le cadre de développement post-OMD sont en cours<sup>42</sup> et sont perçues par nombre d'OSC comme l'occasion idéale d'exiger et de créer davantage de redevabilité dans les processus de développement<sup>43</sup>. Tout cadre de développement futur se devra d'offrir une réponse plus satisfaisante à la pauvreté dans toutes ses facettes au sein du contexte mondial actuel. Ce cadre devra être pertinent d'un point de vue local et aborder la question de la création d'un environnement habilitant pour la réalisation tant des objectifs futurs que des priorités thématiques mêmes.

Le cadre général doit s'inscrire dans une approche fondée sur les droits de l'homme dans laquelle la société civile joue un rôle central. L'octroi des droits de base tels que celui à l'éducation primaire universelle ne représente pas seulement un enjeu technique « amont aval » mais aussi un élément important de la redevabilité démocratique, et le rôle de la société civile dans l'exigence et la pérennité de cette redevabilité devrait figurer dans tout cadre post-OMD.

Les organisations de la société civile comme la CSEC et le NMJD œuvrent pour la lutte contre la corruption comme obstacle principal à la réalisation de l'éducation primaire universelle. Quelle que soit la forme du cadre de développement international futur, il devra être légitime et continuer de soutenir les activités de lutte contre la corruption, la transparence et la redevabilité.

Voici quelques moyens concrets pour réaliser cet objectif :

- L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme comme principe premier de tout nouveau cadre de développement. Cette approche devrait mettre l'accent sur la participation, la redevabilité, la transparence, la non-discrimination, l'égalité et les liens aux principes internationaux des droits de l'homme dans toutes les interventions dans le domaine du développement.
- L'intégration des mécanismes de promotion d'une participation active des citoyens dans tous les domaines comportant des objectifs. Les citoyens ont le droit de participer aux décisions qui affectent leur vie. Il existe des moyens pratiques de s'assurer que ce besoin soit pris en compte, comme par exemple en mettant sur pied des comités de parents qui participent à la gestion des écoles.

- Les mécanismes qui permettent aux citoyens d'exiger des comptes de la part des responsables sont tout aussi importants. Les objectifs devraient faciliter la supervision des engagements nationaux, par le biais d'un accès gratuit aux informations pertinentes, d'une participation active aux mécanismes de suivi et de déclaration associés au cadre futur, et d'un soutien en faveur de la supervision citoyenne des processus budgétaires et de mise en œuvre.

La question de savoir si un cadre post-2015 peut contribuer à changer les structures et les processus de la gouvernance qui perpétuent et renforcent l'injustice, tels que la perpétuation du manque d'accès à l'éducation de millions d'enfants à travers le monde, dépend de la façon dont les États répondent à de telles préoccupations. Pour que le cadre de développement soit juste, il est absolument indispensable que le soutien à la participation des populations pauvres et marginalisées aux processus de gouvernance y occupe une place maîtresse.

## Notes

1. Trócaire est l'agence officielle de développement à l'étranger de l'Église catholique d'Irlande. Les recherches ont été menées par Morina O'Neill au nom de Trócaire.
2. Voir <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm> (consulté le 4 janvier 2013).
3. Trócaire, *More than a Numbers Game? Ensuring that the Millennium Development Goals Address Structural Injustice* (Maynooth : Trócaire, 2005).
4. Trócaire, *Where Next for the Millennium Development Goals? An Opportunity to Build the World We Want* (Maynooth: Trócaire, 2010), p. 2.
5. Transparency International, *Le catalyseur contre la corruption : la réalisation des OMDs d'ici 2015* (Berlin : TI, 2010).
6. Trócaire, *Promoting Governance and Human Rights: Trócaire's Policy and Strategy, 2011–2016* (Maynooth: Trócaire, 2011), p. 5.
7. Ibid., pp. 10–11.
8. Les recherches indiquent par exemple que la famille pauvre typique au Mexique peut dépenser un tiers de ses revenus en pots-de-vin, ce qui peut vouloir dire qu'une famille ne peut se permettre financièrement de payer les frais de scolarité ou même sa nourriture. Voir le Rapport annuel 2011 de Transparency International, *Annual Report 2011* (Berlin : TI, 2012), p. 36 (« *Corruption Picks on the Weakest* ») ; et [www.transparency.org/topic/detail/poverty\\_and\\_development](http://www.transparency.org/topic/detail/poverty_and_development) (consulté le 4 janvier 2013).
9. Le droit à une éducation primaire gratuite et obligatoire a été reconnu au titre de tout un éventail d'accords internationaux, y compris par l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et les objectifs de l'Éducation pour tous (EPT), convenus en 1990 et réaffirmés en 2000.
10. ONU, *Rapport OMD 2012* (New York : Nations Unies, 2012), p. 18.
11. Ibid., p. 17.
12. UNESCO, *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*, Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 (Paris : Les Éditions UNESCO, 2011), p. 5.
13. ONU, 2012, p. 18.
14. UNESCO, 2011, p. 5.
15. Ibid.
16. Voir par exemple, Jacques Hallak et Muriel Poisson, *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* (Paris : Institut international de planification de l'éducation [IIPE], 2007) ; et Françoise Caillods et Muriel Poisson, « *Pauvreté et éducation : briser le cercle* », *Lettre d'information de l'IIPE*, vol. 23 (2005), p. 8.

17. Les données les plus récentes qui sont disponibles (pour 2008) grâce aux « Indicateurs du développement dans le monde » de la Banque mondiale indiquent que la moyenne internationale est de 15,6 pour cent, alors que la moyenne des pays les moins avancés (PMA) s'élève à 16,4 pour cent.
18. Les exemples cités sont tirés d'une présentation faite par l'IIPE-UNESCO lors d'un atelier intitulé « *Enhancing Transparency and Accountability in the Education Sector in Sierra Leone* », organisé à Freetown du 7 au 9 April 2008. Ils sont cependant typiques des expériences des partenaires de Trócaire à travers le monde.
19. Entretien avec un membre du personnel de la Coalition pour l'éducation de la société civile (CSEC).
20. Travaux de plaidoyer au Malawi : voir la vidéo sur le site Internet de Trócaire, [www.trocaire.org](http://www.trocaire.org) (consultée le 4 janvier 2013).
21. Trócaire (2011).
22. Ibid., p. 37.
23. Ibid., p. 9.
24. Trócaire, *Democracy in Action: Protecting Civil Society Space* (Maynooth : Trócaire, 2012).
25. Informal Governance Group (IGG) et Alliance 2015, *Aid and Budget Transparency in Mozambique : Constraints for Civil Society, the Parliament and the Government* (Maputo : IGG et Alliance 2015, 2010), p. 5.
26. Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous, Malawi Local Education Donor Group, *Appraisal of the Government of Malawi's Education Sector Plans: NESP 2008–2017, ESIP 2009–2013* (Lilongwe : Malawi Local Education Donor Group, 2009).
27. Entretien avec un membre du personnel de la CSEC.
28. Ibid.
29. CSEC, « *Statement on the Missing MK5 Million for Education in Chitipa District* », février 2011.
30. Entretien avec un membre du personnel de la CSEC.
31. Partenariat mondial pour l'éducation (PME), « *Appraisal Report: A Report which Documents the Making and Appraising of the Sierra Leone Education Sector Plan* » (Washington D.C. : PME, 2007), disponible sur [www.globalpartnership.org/media/library/sierraleone\\_appraisal.pdf](http://www.globalpartnership.org/media/library/sierraleone_appraisal.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
32. Entretien avec un membre du personnel du Network Movement for Justice and Development (NMJD).
33. Anti-Corruption Commission, *From the Abyss Back to the Athens of West Africa: A Report on Systems Review of Ministry of Education* (Freetown : Anti-Corruption Commission, 2009), p. 6.
34. Entretien avec un membre du personnel du NMJD.
35. TI, *Africa Education Watch : Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire* (Berlin : TI, 2010) ; et entretien avec un membre du personnel du NMJD.
36. Ibid.
37. Ibid.
38. Trócaire, 2011, p. 11.
39. Trócaire, 2012, p. 17.
40. Trócaire, 2012, p. 4.
41. Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier les articles 19, 21 et 22 ; et le « Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai », ONU, A/HRC/20/27 (New York : ONU, 2012), article 63.
42. Les Nations Unies (par le biais du PNUD) ont organisé des consultations nationales dans 50 pays : voir [www.beyond2015.org/news/un-releases-details-its-process-create-post-2015-development-framework](http://www.beyond2015.org/news/un-releases-details-its-process-create-post-2015-development-framework) (consulté le 4 janvier 2013).
43. Voir par exemple Trócaire, 2010 ; et le premier rapport de l'Équipe spéciale du système des Nations Unies sur le programme de développement de l'après 2015 : ONU, *Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous : rapport au Secrétaire général* (New York : ONU, 2012).

## 1.5

# La décentralisation de l'éducation et la corruption

*Anton De Grauwe* <sup>1</sup>

La décentralisation, qui s'entend comme une délégation des pouvoirs de mise en œuvre de la politique et de la gestion des ressources du gouvernement central aux acteurs subalternes, constitue l'une des caractéristiques principales de la réforme de la gestion publique. La décentralisation est prisée car ses avantages présumés (en particulier le processus de prise de décision plus participatif, et une meilleure pertinence des politiques et de l'efficacité administrative) répondent aux préoccupations des différents groupes d'intérêts, y compris des nombreuses agences du développement. L'image d'un état centralisé « dégraissé », plus efficace et qui se concentre sur le développement et l'évaluation des politiques, la mise en œuvre de ces politiques devenant la responsabilité des acteurs locaux, correspond en effet très bien aux convictions de nombreuses agences.

Une fois la décentralisation mise en œuvre cependant, la politique n'a pas toujours été à la hauteur des nombreuses attentes qu'elle avait fait naître. Les recherches indiquent que les réformes de décentralisation peuvent mener à une gestion plus efficace comme à une gestion moins efficace. Beaucoup dépend des capacités des acteurs locaux, dont les rôles subissent un profond changement du fait de la décentralisation <sup>2</sup>. Nombre de politiques ne tiennent pas suffisamment compte de ce problème, qui reflète probablement le fait que les réformes ont rarement été mises en œuvre en réponse aux demandes émises par les acteurs locaux – tels que les responsables de districts, les directeurs d'école ou les enseignants, qui sont censés en être les premiers bénéficiaires – ou suite à des consultations menées avec eux.

Le lien qui existe entre la décentralisation et la corruption se caractérise aussi par sa complexité. On peut soutenir que la décentralisation mène à une baisse de la corruption : des contacts rapprochés entre les preneurs de décisions et les bénéficiaires permettent à ces derniers d'exercer plus de contrôle et aboutissent à une redevabilité accrue de la part des premiers, alors que les décisions à l'échelle locale sont prises de manière plus transparente qu'au sein des ministères au niveau central. Cependant, il est tout aussi possible de soutenir que la décentralisation laisse la place à davantage de corruption : en raison de la proximité, il est en effet plus aisé pour les parties corrompues de s'entendre entre elles. En outre, il faut être très courageux pour critiquer les responsables locaux, en partie en raison du fait que les groupes de surveillance se concentrent souvent davantage sur la corruption au niveau central. Les études sur ce lien présentent des perspectives contrastées : certaines confirment le risque de lien entre la décentralisation et une hausse de la corruption <sup>3</sup>, alors que d'autres indiquent que la décentralisation mène à des niveaux de corruption plus faibles <sup>4</sup>.

Le débat sur ce lien est complexe, pour au moins quatre raisons. Premièrement, le terme « décentralisation » couvre tout un éventail de politiques, et chacune d'entre elles renforce un ensemble différent d'acteurs, dont certains sont plus motivés par l'intérêt personnel que l'intérêt général. Deuxièmement, l'évaluation du niveau de la corruption est bien évidemment complexe, la hausse de la corruption signalée indiquant peut-être l'existence de mécanismes de contrôle plus solides. Troisièmement, ce lien tend à changer au fil du temps : avec le temps, les acteurs locaux peuvent acquérir de meilleures capacités, et la réticence des autorités centrales à abandonner le pouvoir peut s'affaiblir <sup>5</sup>. Quatrièmement, la mise en œuvre réussie des réformes de décentralisation exige un ensemble de stratégies d'accompagnement, sans lesquelles la décentralisation ne parviendra pas à atteindre les résultats prévus et pourrait même mener à la propagation de la corruption.

Ces arguments sont tout aussi pertinents au débat sur la décentralisation et la corruption dans le domaine particulier de l'éducation. Bien qu'une attention particulière ait été accordée à la corruption dans l'éducation <sup>6</sup>, il n'existe pas d'aperçu général circonstancié de son lien à la décentralisation. Il n'existe qu'une série d'études sur des politiques de décentralisation particulières, qui montrent des expériences contrastées.

La plupart des études ont examiné la politique de subventions aux écoles, la décision des gouvernements de transférer des fonds aux écoles, qu'elles gèrent avec un certain degré d'autonomie, plutôt que de leur fournir des ressources matérielles. Cette politique est devenue plus courante depuis que les pays ont adopté l'éducation gratuite. Cependant, sa mise en œuvre soulève plusieurs questions. Les fonds parviennent-ils bien aux écoles ? Qu'est-ce que les divers acteurs, en particulier ceux à l'échelle de l'école (professeur principal, membres du comité de gestion, enseignants, élèves, parents), savent au sujet de la politique et de ce que les écoles reçoivent ? Qui, au sein de l'école, est impliqué dans les décisions et est responsable ? Dans quels buts est-il fait recours aux subventions ?

## Les réalités locales

L'une des études les plus citées <sup>7</sup> a examiné la première de ces questions (Les fonds parviennent-ils bien aux écoles ?) et a conclu que, en Ouganda, la part des subventions qui parvenait aux écoles avait augmenté de manière considérable (passant de 20 à 90 pour cent) suite à une campagne d'information dans la presse et à l'obligation imposée aux districts et aux écoles d'en afficher les montants dans les lieux publics. Un article plus récent <sup>8</sup> se montre cependant moins enthousiaste, soutenant que bien que la part des fonds détournés ait baissé, le montant en soi n'avait que faiblement baissé (le montant général transféré aux écoles avait augmenté) et, au fil du temps, les effets de la campagne d'information s'étaient dissipés. L'obligation d'afficher les informations relatives au budget dans les lieux publics n'est pas toujours efficace si ces informations ne sont pas faciles à comprendre et si les habitudes traditionnelles de prise de décisions autocratique sont fortes.

Certaines études menées par Transparency International <sup>9</sup> et l'Institut international de planification de l'éducation (IPE) <sup>10</sup> sur l'Afrique sub-saharienne se sont penchées sur l'éventail de questions plus large. L'étude de TI s'est servie des questionnaires adressés à quelque 60 écoles dans les sept pays de cette région, et a conclu que, dans une grande majorité des écoles, les parents n'éprouvaient qu'un intérêt limité pour les finances de l'école et n'avaient que peu d'occasions de les examiner. Bien que, dans presque toutes les écoles, il existe des comités auxquels siègent des parents d'élèves, les parents sont d'avis que ces instances prennent les décisions de manière transparente dans seulement environ la moitié des écoles. À cause de cette situation, du moins en partie, nombre d'écoles continuent de demander des parents des frais de scolarité, bien que cela soit illégal. L'étude menée par

l'IIPE a associé des recherches qualitatives effectuées dans 58 écoles dans cinq pays à des études quantitatives portant sur davantage d'écoles encore. Les conclusions de l'Institut confirment et étayent celles de TI. Elles montrent des différences entre les pays, en ce qui concerne la part des fonds qui parvient aux écoles (au Kenya, au cours de ces dernières années, les écoles n'ont reçu que deux-tiers de ce qu'elles auraient dû recevoir alors que les écoles du Lesotho ont reçu la totalité des fonds qui leur avaient été attribués), la clarté des politiques nationales et les mécanismes de contrôle.

Cependant, les différences entre les écoles au sein de chaque pays sont tout aussi importantes. Dans les 58 écoles, tous les acteurs étaient informés de l'existence de la subvention et, dans plus de la moitié des écoles, tous connaissaient les critères utilisés pour distribuer les subventions. Mais ce n'est que dans un faible nombre d'établissements que tout le monde connaît le montant reçu, et que les décisions qui concernent l'utilisation des fonds sont entièrement transparentes. Dans d'autres établissements, toutes les informations et les décisions sont monopolisées par le professeur principal, parfois en collusion avec le président du comité de gestion de l'école. Ceci souligne l'importance d'une série de facteurs qui ont moins trait à la politique qu'aux relations de pouvoir à l'échelle locale.

Plusieurs études <sup>11</sup> ont examiné comment les bureaux des districts ou les collectivités locales font face au rôle croissant qui leur incombe lorsque les responsabilités de gestion leur sont déléguées. Ces études se sont rarement penchées de manière explicite sur les problèmes de la corruption, mais ont cependant mis en lumière plusieurs conclusions pertinentes. Même si tous les pays mettent au point un mécanisme national pour contrôler la gestion des ressources humaines et financières par ces acteurs locaux, ce mécanisme n'est souvent pas respecté (la nomination d'un enseignant peut par exemple se fonder davantage sur les relations personnelles que l'on a que sur les cadres des qualifications nationaux). Le non-respect est imputable à deux facteurs au moins. Premièrement, à l'échelle locale, le cadre national a peu de légitimité et peu de pouvoir, principalement en raison du fait que l'État ne fournit pas les ressources nécessaires permettant que ses politiques soient mises en œuvre. Deuxièmement, les mesures d'encouragement existantes font que les acteurs locaux accordent une plus grande attention à leurs propres réseaux car les récompenses sont immédiates et importantes, alors que les sanctions pour le non-respect des consignes nationales sont rares.

## Aller de l'avant

Le débat qui entoure la nature précise du lien entre la décentralisation dans l'éducation et la corruption nous aide à comprendre la raison pour laquelle la décentralisation peut contribuer à limiter la corruption et les circonstances dans lesquelles elle est à même de le faire.

L'un des principes clés en matière d'élaboration d'une politique de décentralisation efficace repose sur le besoin d'équilibre entre le professionnalisme, l'autonomie et la redevabilité de chaque acteur. Le fait de donner par exemple un certain degré d'autonomie aux directeurs d'écoles dans le domaine de la gestion des fonds et de les rendre redevables pour leur utilisation sans toutefois leur offrir de la formation et des consignes peut être propice à une mauvaise gestion.

En ce qui concerne les stratégies mêmes, il est nécessaire d'associer diverses mesures.

- Il est nécessaire de disposer d'un cadre de politique qui énonce clairement les rôles, les responsabilités et les règles. Les conflits ont tendance à apparaître lorsqu'il existe de multiples échelons différents, et le manque de clarté permet à la mauvaise gestion de ne pas être punie. Une étude a révélé une relation positive entre le nombre de niveaux de

prise de décision et le niveau de corruption <sup>12</sup>. Plusieurs études sur les subventions aux écoles <sup>13</sup> ont conclu qu'une formule de subvention simple, fondée par exemple uniquement sur la scolarisation, est synonyme d'une prise de conscience bien meilleure de la part des enseignants, des parents et des élèves, et mène par conséquent à un contrôle plus efficace que des formules complexes qui sont susceptibles d'avoir un impact positif sur l'équité en tenant compte des besoins des bénéficiaires.

- Il est indispensable de diffuser l'information aussi largement que possible. Il n'y a pas de contrôle efficace sans accès à l'information, que cela soit les informations sur les politiques, sur les budgets des écoles et les bureaux locaux ou encore sur la transparence des décisions en matière de gestion. Il faut s'efforcer de faciliter la compréhension de telles informations et d'en promouvoir l'utilisation, par exemple par le biais de tables rondes. Les campagnes médiatiques dans plusieurs pays d'Afrique au sujet de l'éducation gratuite représentent un bon exemple de la façon dont l'information peut renforcer la position des membres faibles de la société, en les sensibilisant à leurs droits, bien qu'elles aient également fait la preuve de leur insuffisance (étant donné que de nombreuses écoles continuent à facturer des frais de scolarisation).
- La redevabilité doit être renforcée, en mettant en place des structures de contrôle à l'échelle locale et en faisant la promotion de la prise de décision participative. Dans nombre de pays, il est contreproductif d'avoir confiance en l'administration des services de l'éducation pour réglementer, contrôler et sanctionner les districts et les écoles. L'administration est quasiment absente de l'échelon local, et ses capacités d'intervention sont faibles. Il n'est pas non plus recommandé aux quelques fonctionnaires qui se rendent dans les écoles (tels que les superviseurs) de consacrer tout leur temps au contrôle financier, en négligeant les tâches fondamentales qui sont les leurs, à savoir le soutien et les conseils. Une solution plus efficace consiste à confier aux structures locales (telles que les comités de gestion des écoles) le contrôle, dans une certaine mesure, de la façon dont les écoles gèrent les ressources. L'objectif ne serait cependant pas de créer de la tension ni de l'aversion entre les écoles et les comités qui les entourent, mais de renforcer la collaboration en faveur d'une école meilleure ; une façon d'y parvenir consiste à promouvoir leur participation conjointe aux préparations des plans d'amélioration des écoles.
- La résolution des problèmes liés au pouvoir continuera de s'avérer difficile. Il est indispensable de renforcer les capacités des acteurs locaux et de les protéger lorsqu'ils font face à une gestion inappropriée. Sans distribution égalitaire des capacités et des ressources à l'échelle locale, ceux qui ont le monopole du pouvoir à l'heure actuelle sont susceptibles de consolider ce monopole lorsque davantage d'autonomie sera déléguée à l'échelle locale.

## Notes

1. Anton De Grauwe est spécialiste de programme principal et responsable de l'assistance technique et de la planification sectorielle à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO.
2. Voir par exemple, Christopher Bjork (ed.), *Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions* (Dordrecht: Springer, 2006) ; Anton de Grauwe et Candy Lugaz, *Strengthening Local Actors: The Path to Decentralizing Education: Kenya, Lesotho, Uganda* (Paris : IPE, 2011) ; Candy Lugaz et Anton de Grauwe, *École et décentralisation : résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest* (Paris : IPE, 2010) ; Juan Prawda, « *Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned* », *International Journal of Educational Development*, vol. 13 (1993), pp. 262–285.

3. Simon Fan, Chen Lin et Daniel Treisman, « *Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World* », *Journal of Public Economics*, vol. 93 (2009), pp. 14–34 ; Ghazala Mansuri et Vijayendra Rao, « *Localizing Development: Does Participation Work?* » (Washington D.C. : Banque mondiale, 2012).
4. Maksym Ivaryna et Anwar Shah, « *Decentralization (Localization) and Corruption: New Cross-Country Evidence* », Document de travail de recherche politique n°5299 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2010) ; Raymond Fisman et Roberta Gatti, « *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries* », Document de travail de recherche politique n°2290 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2000) ; Fabio Padovano, Nadia Fiorino et Emma Galli, « *When Does Government Decentralization Affect Corruption?* », document présenté lors de la réunion de la Società italiana di economia pubblica, Pavie, le 19 septembre 2011.
5. Comme l'ont démontré Padovano, Fiorino et Galli, 2011.
6. Jacques Hallak et Muriel Poisson (eds.), « *Governance in Education: Transparency and Accountability* » (Paris : IIEP, 2006) ; Jacques Hallak et Muriel Poisson, « *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* » (Paris: IIEP, 2007).
7. Ritva Reinikka et Jakob Svensson, « *Local Capture and the Political Economy of School Financing* » (Washington D.C. : Banque mondiale, 2002).
8. Paul Hubbard, « *Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector* », Document de travail n° 136 (Washington D.C. : Center for Global Development, 2007).
9. Transparency International, « *Africa Education Watch : Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire* » (Berlin : TI, 2010).
10. Anton de Grauwe et Candy Lugaz, « *The Use and Usefulness of School Grants: Experiences from East and Southern Africa* » (Paris : IIEP, à paraître).
11. Voir par exemple, Lynn Davies, Clive Harber et Chris Dzimidzi, « *Educational Decentralisation in Malawi: A Study of Process* », *Compare: A Journal of Comparative Education*, vol. 33 (2003), pp. 139–154 ; de Grauwe et Lugaz (2011) ; Sebastian Galiani, « *School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind* », *Journal of Public Economics*, vol. 92 (2008), pp. 2106–2120 ; Agus Haryanto, « *Improving Service Quality of District Education Offices in Indonesian Decentralized Education System* », thèse de doctorat, School of Management, RMIT University, Melbourne, 2010 ; Lugaz et de Grauwe, 2010 ; Ricardo Madeira, « *The Effects of Decentralization on Schooling: Evidence from the Sao Paulo State's Education Reform* » (Boston: Department of Economics, Boston University, 2007).
12. Fan, Lin et Treisman, 2009, p. 26.
13. Hallak et Poisson, 2006, p. 386 ; de Grauwe et Lugaz (à paraître).



## **2<sup>E</sup> PARTIE**

# **La corruption dans l'enseignement**



## 2.1

# Des briques aux livres

## L'approvisionnement passé et présent en biens et services dans le secteur de l'éducation

*Steve Berkman*<sup>1</sup>

L'argent est la force vitale de toutes les activités économiques, et la passation des marchés publics est le processus par lequel il se traduit en biens et services nécessaires à la réalisation d'objectifs économiques. Ceci s'applique tant au secteur de l'éducation qu'aux autres secteurs économiques. Lorsque la passation des marchés publics est conduite avec intégrité et transparence, elle garantit que ces objectifs soient atteints de la manière la plus efficace et la plus rentable possible. Lorsque des particuliers cherchent à obtenir des biens et des services à titre personnel, ils essaieront toujours d'obtenir la meilleure qualité au meilleur prix. Cependant, lorsque des fonctionnaires procèdent à l'achat de biens et de services au sein d'environnements corrompus, le meilleur rapport qualité-prix fait rarement partie de leurs principales préoccupations. Au lieu de cela, ils peuvent être tentés d'optimiser leur accès aux pots-de-vin et aux ristournes. De cette manière, la passation des marchés publics devient la porte d'entrée à la fraude et à la corruption.

La fraude au sein de la passation des marchés publics survient habituellement de plusieurs façons. Les travaux publics, les équipements, les biens et les services ne sont pas essentiels ou sont obtenus en quantités excessives pour accroître le potentiel de pots-de-vin et de ristournes. Les processus d'appel d'offre et d'attribution des contrats sont manipulés en faveur d'entrepreneurs, de fournisseurs et de consultants complices. Les contrats sont également octroyés à des sociétés écrans qui appartiennent à des agents de la fonction publique, à des parents et à des associés. Dans ces deux derniers cas, les fonds en provenance de la passation des marchés publics sont habituellement détournés à des fins personnelles, par le biais de la surfacturation, de livraisons insuffisantes, de produits de qualité inférieure et de paiements pour des biens et services qui n'ont pas été livrés, pour ne nommer que quelques-uns des moyens utilisés. Les fonds qui restent perdent en outre de leur efficacité au vu de la mauvaise qualité, de l'insuffisance des quantités de produits livrés et des autres facteurs découlant de ce processus de passation de marché public frauduleux.

La corruption qui prévaut dans la passation des marchés publics dans le secteur de l'éducation n'est pas différente de celle qui existe dans les autres secteurs. En réalité, une offre truquée pour la construction d'une autoroute ne la rend pas différente de l'offre truquée pour la

construction d'une école ou l'achat de manuels scolaires. Les victimes directes de la corruption sont peut-être différentes, mais les objectifs de l'offre truquée, le processus et les résultats sont les mêmes.

Bien qu'il soit également facile d'avoir accès aux chiffres relatifs au développement économique, le coût réel de la corruption est relativement peu connu. Néanmoins, l'auteur a été témoin de cas où des fonds destinés à des projets de développement, que ce soit dans le secteur de l'éducation ou ailleurs, ont affiché des pertes allant de 15 à 30 %, et même bien plus dans certains cas, ce qui a eu des répercussions graves sur la réalisation des objectifs de ces projets. Dans les cas les plus extrêmes, ce sont les projets dans leur intégralité qui ont été pillés par des agents corrompus chargés de contrôler le processus de passation des marchés publics de ces projets. Dans l'ensemble, nous pouvons supposer que des milliards de dollars de fonds publics sont détournés chaque année dans un intérêt personnel par l'intermédiaire du processus de passation des marchés publics. Pour résoudre ce problème, il faut que les organismes donateurs, les représentants du gouvernement et le public concernés effectuent davantage de vérifications préalables afin de garantir une meilleure transparence du processus de passation des marchés publics et d'augmenter les risques auxquels s'exposent ceux qui commettent des abus dans le cadre de ce processus.

## Améliorer la transparence de la passation des marchés publics

Les organismes donateurs et emprunteurs ont toujours disposé de règles et de règlements ordonnés de passation des marchés publics qui couvrent le processus de soumission d'offres et celui de l'octroi des contrats pour toutes les catégories d'approvisionnements locaux et internationaux, dans l'ensemble des secteurs économiques. Ces règles offrent des consignes aux responsables du processus de passation des marchés quant à la vérification de l'exécution des contrats, la livraison des biens et services conformément aux factures et les échéanciers des paiements<sup>2</sup>. Essentiellement, ces règles suivent les procédures de passation des marchés qu'emploie le secteur privé et, lorsqu'elles sont respectées avec une diligence raisonnable, elles garantissent la réalisation de l'objectif premier de la passation des marchés, à savoir celui de l'obtention de la meilleure qualité au meilleur prix. Bien que la technologie à l'ère du numérique ait considérablement amélioré la façon dont les informations relatives à la passation des marchés sont traitées, il est difficile de faire la différence en termes de substance entre les règles, les règlements et les procédures de passation des marchés publics d'autrefois, et ceux mis en œuvre aujourd'hui.

Au cours des deux dernières décennies, la communauté des donateurs est devenue de plus en plus consciente de l'impact considérable qu'ont la fraude et la corruption sur le développement mondial et la réduction de la pauvreté. Il est depuis longtemps évident que des milliards de dollars de fonds en provenance des donateurs sont détournés à des fins privées chaque année, par le biais d'abus dans le processus de passation des marchés publics. En tentant de minimiser ces pertes monétaires, les donateurs internationaux ont cherché de plus en plus à encourager les gouvernements des pays bénéficiaires à mettre en place des consignes plus rigoureuses en matière de passation des marchés publics, en conjonction avec de meilleurs systèmes comptables et d'audit. Il est toutefois clair que ces tentatives n'ont pas abouti à des réductions significatives du montant de fonds publics qui sont dérobés chaque année. Afin de modifier cette tendance, nous devons réfléchir à aborder la passation des marchés publics sous un autre angle.

## Études de cas sur la corruption dans le processus de passation des marchés publics dans le secteur de l'éducation

### Passation des marchés publics locaux portant sur des travaux de génie civil

En 1986, dans le cadre d'un projet éducatif de 12,6 millions de dollars US financé par la Banque mondiale, un contrat a été octroyé à une entreprise locale en Afrique de l'Ouest, qui portait sur la construction d'un mur d'enceinte du campus d'un Centre de formation technique à coût de 250 000 dollars US<sup>3</sup>. Ce mur n'avait aucun rapport avec les objectifs du projet, qui portaient sur la fourniture de matériel pédagogique, de manuels scolaires, d'équipements scolaires et d'autres priorités qui ont été gravement sous-financées, et l'on a cherché à obtenir une explication quant à la façon dont le contrat a été attribué au titre des directives de la Banque mondiale sur la passation des marchés pour les appels d'offres nationales (AON)<sup>4</sup>.

La Centre de formation technique se trouvait sur plusieurs hectares de terrain qui étaient par ailleurs vacants. Le chef de projet a revendiqué que le mur d'enceinte avait été construit pour empêcher les habitants de la localité et leurs troupeaux de chèvres de traverser le campus. L'inspection du site a révélé que le mur avait été mal construit, qu'il n'était pas achevé et qu'il comportait des lumières électriques qui, fixées le long de sa partie supérieure, ne marchaient pas. Une vérification des matériaux locaux et des prix de la main d'œuvre a indiqué que des travaux similaires de bonne qualité auraient pu être effectués pour environ 75 000 dollars US, laissant donc un écart inexplicable d'un montant avoisinant 175 000 dollars US.

Lorsque le chef de projet a été interrogé au sujet du surcoût, il a expliqué que les procédures AON étaient toujours plus élevées que les procédures normales, car le gouvernement ne payait jamais les entrepreneurs à temps. En fait, l'entrepreneur avait été payé intégralement et sur-le-champ dès soumission de sa facture, bien que les travaux n'aient jamais été achevés. En fin de compte, les habitants et leurs chèvres ont continué à traverser le campus alors que plus de 70 % (plus de 175 000 dollars US) du prix du contrat ont été détournés à des fins personnelles. Bien que cette affaire ait fait l'objet d'un rapport, la Banque mondiale et le gouvernement du pays concerné en sont restés là.

### Passation de marchés internationale pour des manuels scolaires

En 1990, un appel d'offres a été lancé par la commission universitaire d'un pays d'Afrique de l'Ouest au titre des directives de la Banque mondiale sur la passation des marchés pour les appels d'offres internationaux (AOI)<sup>5</sup>. Un distributeur international a allégué qu'il a été contacté par une personne qui prétendait représenter des responsables de la commission ayant le pouvoir d'octroyer le contrat de fourniture à qui leur semblerait bon. Le « représentant » a présenté un certain nombre de documents confidentiels relatifs au projet pour prouver sa relation avec les agents de la commission, et il a prétendu être en mesure de garantir l'attribution du contrat en échange d'une commission. La commission s'élèverait à 15 % (environ 3,75 millions de dollars US) du montant du contrat, et serait prétendument partagée entre les responsables du projet. Lorsque le distributeur a indiqué qu'il ne verserait aucun pot-de-vin, le représentant s'est mis en rapport avec lui peu de temps après en prétendant que les agents seraient prêts à accepter une commission de 10 % (soit 2,5 millions de dollars US), mais pas moins. Le distributeur a refusé de nouveau de verser ce pot-de-vin et a cherché à obtenir de l'aide auprès de la Banque mondiale.

Désireux de remporter le contrat, le distributeur avait soumis une offre techniquement supérieure et offert les prix les plus bas. Peu de temps après, un autre distributeur international a prétendu avoir également fait une offre et avoir été informé par un consultant, dont il ne connaissait pas le nom, du fait qu'il serait bientôt invité à « négocier » l'attribution du contrat. Un peu plus tard, les deux distributeurs furent informés que « les procédures de la Banque avaient empêché la négociation de l'attribution du contrat mais que, étant donné que seuls trois soumissionnaires avaient été retenus, les représentants de la commission avaient décidé de partager le contrat en trois ». Les événements se sont ensuite déroulés de façon telle que quatre contrats ont finalement été attribués de façon arbitraire par la commission.

Conformément aux directives de la Banque mondiale, un contrat AOI doit être attribué au soumissionnaire le moins cher, qui est doté des meilleures compétences techniques. Si le soumissionnaire retenu décide de faire appel aux services de sous-traitants pour exécuter le contrat, ceci doit être indiqué au moment de la soumission de l'offre. Cette exigence a été clairement ignorée cependant, car les deux distributeurs ont reçu peu après des lettres identiques de la commission comme suit :

*Je suis ravi de vous informer que suite à l'évaluation de votre soumission en tant que fournisseur de livres au titre de la facilité de crédit susvisée, **votre entreprise a remporté le contrat**. Une réunion entre un représentant de votre organisation et le Secrétaire exécutif de la commission a par conséquent été fixée pour en discuter.*

Les deux distributeurs se sont alors rendus au siège social de la commission en pensant tous deux avoir remporté le contrat. À leur arrivée, ils se sont vus remettre les lettres qu'ils avaient reçues précédemment. Invoquant des erreurs dans les premières lettres, les nouvelles lettres stipulaient désormais : « votre entreprise a été **présélectionnée** ». N'ayant plus « remporté le contrat », ils étaient désormais confrontés aux fonctionnaires et à deux soumissionnaires locaux non qualifiés, et se sont fait dire que s'ils voulaient le contrat, ils devraient le partager entre eux et les deux soumissionnaires locaux.

Les deux distributeurs internationaux ont essayé en vain de préserver la transparence du processus AOI mais, ne souhaitant pas perdre le contrat important portant sur les manuels scolaires, ils ont fini par accepter les conditions de la commission. Étant donné que le premier distributeur international était de toute évidence celui dont la soumission avait été retenue, la commission a informé la Banque mondiale qu'elle lui avait attribué l'intégralité du contrat de 25 millions de dollars US. Pas au courant de la participation « négociée » du deuxième distributeur international et des deux soumissionnaires locaux en tant que sous-traitants, la Banque mondiale a approuvé l'attribution du contrat. Ainsi, les 25 millions de dollars US attribués ont été partagés comme suit : le premier distributeur international a obtenu 50 % de la somme, le deuxième distributeur international en a obtenu 15 %, alors que les soumissionnaires locaux ont reçu 20 % et 15 % respectivement. Le soumissionnaire local ayant reçu 15 % était une entreprise appartenant à un haut fonctionnaire du gouvernement.

Par conséquent, en trompant la Banque mondiale, la commission a été en mesure de contourner les procédures AOI en forçant le soumissionnaire retenu à accepter les sous-traitants non désirés. En fin de compte, les factures remises par les sous-traitants locaux ont été réglées, alors que la vérification des livres fournis, par rapport à leur facture, n'a jamais été confirmée. Cet abus du processus AOI a permis aux fonctionnaires de la commission et à leurs complices locaux de détourner des fonds correspondant plus ou moins au montant des pots-de-vin qu'ils avaient exigés au départ. Bien que des discussions aient eu lieu au sein de la Banque mondiale, le contrat a été approuvé tel qu'il avait été attribué par la commission.

## Les affaires impliquant Macmillan et Oxford University Press

En 2009, des allégations de conduite illicite de la part de représentants de la division d'éducation de la maison d'édition Macmillan en Afrique de l'Est et de l'Ouest furent signalées au UK Serious Fraud Office (SFO) [Service britannique de répression des fraudes graves] ; ces allégations portaient sur des tentatives de corruption de fonctionnaires supervisant l'appel d'offres de la Banque mondiale portant sur du matériel éducatif dans le nouvel état indépendant du Soudan du Sud <sup>6</sup>. Suite à une descente effectuée par la police de Londres dans les bureaux de Macmillan au mois de décembre 2009, l'entreprise s'est présentée au SFO. Des enquêtes poussées menées par le SFO ont alors abouti à une action en justice engagée devant la High Court of England and Wales, une juridiction supérieure de droit civil de l'Angleterre et du pays de Galles. Ce tribunal a ordonné à Macmillan de verser plus de 11 millions de livres sterling (soit 17,7 millions de dollars US) en raison des « paiements inappropriés et non autorisés » versés à des fonctionnaires locaux dans le cadre de sa tentative infructueuse de remporter l'appel d'offres <sup>7</sup>. Outre ce règlement au civil, une interdiction de participation aux appels d'offre de la Banque mondiale d'une durée de six ans a été prononcée à l'encontre de Macmillan, susceptible d'être ramenée à trois ans en fonction du degré de coopération que montrerait la maison d'édition à l'égard de la Banque mondiale <sup>8</sup>.

Près d'un an plus tard, Oxford University Press (OUP) a reçu l'ordre de verser près de 1,9 million de livres sterling (2,8 millions de dollars US) à l'issue d'un jugement ayant établi que ses branches Oxford University Press East Africa (OUPEA) et Oxford University Press Tanzania (OUPT) avaient versé des pots-de-vin à des représentants du gouvernement en échange de l'attribution de contrats de fourniture de manuels scolaires <sup>9</sup>. Là encore, les appels d'offres faisaient l'objet d'un financement par la Banque mondiale et, une fois de plus, la société-mère se présentait au SFO après avoir pris connaissance de la « possibilité de pratiques irrégulières en matière d'appels d'offres » <sup>10</sup>. Une interdiction de participation aux appels d'offres de la Banque mondiale de trois ans a également été alors prononcée contre OUP qui, d'après Leonard McCarthy, vice-président de la Banque mondiale pour l'intégrité, constituait la « preuve de l'engagement continu de la Banque envers la protection de l'intégrité de ses projets » <sup>11</sup>.

## Conclusion

Les exemples susvisés dans le secteur de l'éducation montrent que, même lorsque les institutions publiques et les entreprises privées ont établi des règles, des règlements et des procédures en matière de passation des marchés, des formes de corruption sont tout de même susceptibles de se produire. Par conséquent, même dans les contextes publics les plus transparents, des abus en matière de passation des marchés se produisent, souvent imputables à la négligence et à l'incompétence, ou à la fraude et à la corruption. Dans le premier cas, il est possible de remédier à ces abus par le biais de la formation et/ou la nomination de responsables de la passation des marchés dotés de meilleures compétences. Dans le deuxième cas, il n'est possible de remédier à ces abus qu'en déployant des efforts importants pour garantir un environnement sans corruption pour les fonctionnaires de la passation des marchés, une meilleure transparence et un meilleur contrôle du processus de passation des marchés publics. Comme la plupart des systèmes de passation des marchés sont parfaitement adéquats pour garantir la transparence, il n'y a pas grand-chose à faire sur le plan systématique. La situation exige plutôt un engagement accru et l'affectation de davantage de ressources à l'enquête des actes frauduleux et aux poursuites contre les

individus corrompus et les entreprises complices, comme c'est le cas pour les autres infractions pénales.

## Notes

1. Steve Berkman a travaillé dans le Groupe des opérations de la Banque mondiale pour la région Afrique pendant douze ans, occupant le poste d'enquêteur principal dans le cadre de nombreuses affaires en Afrique et en Amérique latine avant de prendre sa retraite en 2002.
2. Voir par exemple Directives : *Passation des marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) par les emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre de prêts de la BIRD et des crédits et dons de l'AID* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2011), disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement\\_GLs\\_French\\_Final\\_Jan2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement_GLs_French_Final_Jan2011.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
3. Les informations fournies se fondent sur l'expérience de l'auteur.
4. Les procédures AON sont conçues pour garantir que les meilleurs prix locaux soient obtenus équitablement de la part de soumissionnaires ayant les compétences techniques requises.
5. Les informations fournies se fondent sur l'expérience de l'auteur.
6. UK Serious Fraud Office [Service britannique de répression des fraudes graves], « *Action on Macmillan Publishers Limited* », communiqué de presse, le 22 juillet 2011.
7. *The Guardian* (UK), « *Macmillan Ordered to Pay \$17m for Corruption in South Sudan* », le 25 juillet 2011.
8. Banque mondiale, « *World Bank Applauds Action by the UK Serious Fraud Office in Relation to Bribery Charges against Macmillan Publishers Limited in an Education Project in Sudan* », communiqué de presse n°2012/038/INT, le 22 juillet 2012.
9. UK Serious Fraud Office [Service britannique de répression des fraudes graves], « *Oxford Publishing Ltd to Pay Almost £1.9 million as Settlement after Admitting Unlawful Conduct in Its East African Operations* », communiqué de presse, le 3 juillet 2012.
10. Ibid.
11. Banque mondiale, « *World Bank Sanctions Oxford University Press for Corrupt Practices Impacting Education Projects in East Africa* », communiqué de presse, le 3 juillet 2012.

## 2.2

# Détournement des fonds destinés à l'éducation gratuite au Kenya

Samuel Kimeu <sup>1</sup>

**KENYA**

**37%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source: « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International.

La campagne présidentielle de 2002 du président kenyan Mwai Kibaki s'est largement appuyée sur la promesse d'un enseignement primaire gratuit et obligatoire pour tous les enfants en âge d'être scolarisés et de l'élimination de la corruption à grande échelle. La première promesse a été tenue au mois de janvier 2003, dès son accession au pouvoir, alors que la deuxième continue de rester lettre morte. Pire, la corruption menace de réduire les gains obtenus jusqu'ici par le programme d'enseignement primaire gratuit. Le rapport d'audit du ministère des Finances de juin 2011 a révélé que, de 2005 à 2009, 4,2 milliards de shillings kenyans (soit 48 millions de dollars US) à destination du Programme de soutien au secteur de

l'éducation au Kenya (Kenya Education Sector Support Programme - KESSP) pour financer l'enseignement primaire avaient fait l'objet de détournements <sup>2</sup>.

Dans le secteur de l'éducation, la corruption survient aussi bien au niveau de la prestation des services qu'à celui de la distribution des fonds avant même qu'ils n'arrivent à l'établissement scolaire. En 2009, une analyse de la corruption dans le secteur public menée par Transparency International Kenya a révélé des cas de parents versant des pots-de-vin pour garantir l'inscription scolaire de leur enfant ou l'obtention de bonnes notes, la communication des résultats aux examens en contrepartie de paiements non autorisés, la dispense de cours privés en dehors des heures de classe aux élèves contre un paiement, l'utilisation des biens appartenant aux écoles à des fins personnelles et commerciales, et des exemples d'écoles gonflant les effectifs des étudiants de manière à recevoir davantage de subventions <sup>3</sup>. Par conséquent, la corruption, tant au niveau administratif qu'au niveau scolaire, est un problème à caractère pernicieux.

Cependant, c'est le détournement des fonds à grande échelle avant même que les écoles n'en bénéficient qui menace tout particulièrement de miner le secteur de l'éducation. Près de 73 pour cent des dépenses publiques récurrentes sont destinées au secteur de l'éducation, contre 19 pour cent consacrés à la santé <sup>4</sup>. Le secteur de l'éducation bénéficie également d'investissements importants de la part des bailleurs de fonds <sup>5</sup>. Le volume significatif de ces ressources rend le besoin d'efficacité et de transparence de leur gestion d'autant plus essentiel, car il s'agit de garantir que leur rendement bénéficie tant aux étudiants qu'à la société en général.

## Conséquences plus générales

Suite aux révélations à propos des fuites à grande échelle, plusieurs bailleurs de fonds ont retiré leur appui direct au Programme pour l'enseignement primaire gratuit jusqu'à ce que le ministère mette en place des mécanismes de redevabilité appropriés. Le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID), qui avait donné à lui seul plus de 83 millions de dollars US <sup>6</sup>, et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ont suspendu leur soutien bilatéral au ministère de l'Éducation <sup>7</sup>. En outre, les bailleurs de fonds et notamment le Canada, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France qui, ensemble, ont donné près de 150 millions de dollars US pour aider le Kenya à atteindre l'objectif de l'enseignement primaire universel, ont demandé un remboursement des montants qui ont été détournés <sup>8</sup>. En novembre 2011, le Trésor kenyan a remboursé 348 millions de shillings kenyans (4 millions de dollars US). Mwalimu Mati, responsable de l'organisme de surveillance gouvernemental Mars Group Kenya, a averti que l'utilisation de fonds publics pour rembourser les bailleurs de fonds pourrait créer un précédent dangereux en faisant

assumer aux contribuables l'obligation de payer les fonds détournés, plutôt qu'à ceux qui ont commis un tel délit <sup>9</sup>.

## 48 millions US\$ détournés entre 2004 et 2009

=11,400,000 manuels scolaires



Par conséquent, les révélations de corruption à grande échelle dans le secteur portent non seulement atteinte aux propres dépenses publiques du Kenya en faveur de l'éducation mais dissuadent également les bailleurs de fonds d'apporter leur soutien précieux au pays, mettant ainsi en danger le programme d'enseignement primaire gratuit.

### Schéma 2.1 Budget de l'éducation au Kenya

**Sources:** 4,2 milliards KSH destinés au programme de soutien au secteur de l'enseignement du Kenya (KESSP) ont été détournés au cours des exercices financiers allant du mois de juillet 2005 au mois de juin 2009. Moyenne de 367,5 KSH par livre, chiffre tiré de The Standard (Kenya), « *Parents stunned by high cost of textbooks as schools reopen* », en date du 3 janvier 2012. Convertisseur de devise OANDA consulté le 10 décembre 2012.

## Les causes du problème

Comme l'a annoncé le ministre des Finances Uhuru Kenyatta dans un communiqué de presse en date du 13 juin 2011, le rapport d'audit final <sup>10</sup> a révélé que sur une grande partie des 4,2 milliards de shillings kenyans qui manquent, près de 1,9 milliard (22 millions de dollars US) portaient sur des infrastructures physiques que, comme l'ont confirmés des visites d'établissements, ces derniers n'avaient jamais reçues. A la place, ces fonds ont été versés à des institutions non agréées ou sur des comptes en banque illégitimes. L'audit a également révélé des écarts dans les rapports de suivi financiers équivalant à 2,27 milliards de shillings

kenyans (26,5 millions de dollars US), qui n'ont pas été rapprochés avec les soldes des comptes en banque ou les livres de caisse du ministère de l'Éducation. D'après la déclaration de Kenyatta, la piste d'audit au ministère et dans les écoles a révélé une tentative de camouflage des écarts à travers la manipulation des livres de caisse.

Malgré la gravité de la fraude présumée et les appels à la démission des hauts-fonctionnaires au ministère de l'Éducation, le ministre de l'Éducation Sam Ogeri et son secrétaire permanent James Ole Kiyapi ont tous deux refusé de quitter leurs fonctions, Ogeri allant même jusqu'à dire qu'il s'agissait d'une « campagne de diffamation »<sup>11</sup>. Au vu de l'ampleur de la corruption qui prévaut au sein du système éducatif et du budget colossal de l'éducation, qui passe entre les mains de milliers d'individus, l'absence de système de redevabilité solide, même au sein du ministère, est susceptible de créer une culture générale d'impunité.

Les audits ont conclu que les mécanismes de contrôle qui sont en place pour gérer les risques de fraude et de corruption des opérations de versement des fonds à destination de tous les programmes éducatifs au sein du ministère de l'Éducation présentaient des faiblesses significatives imputables à leur complexité<sup>12</sup>. En outre, bien que les ressources économiques confiées au ministère soient gérées conformément à des consignes existantes de contrôle de la mise en œuvre, ces consignes ne sont pas respectées ou ne sont pas appliquées de manière uniforme dans le traitement des risques d'atteinte à l'intégrité et à la gouvernance.

La constitution<sup>13</sup> de 2010 fait figurer l'accès à l'information sur la liste des droits élémentaires mais ce droit reste encore à concrétiser pleinement, étant donné que les mécanismes pour accéder à l'information publique n'ont pas encore été élaborés. À en juger par l'expérience de Transparency International Kenya, il s'avère que le manque d'accès du public aux informations essentielles telles que les dépenses financières ou les listes des écoles agréées, ainsi que l'absence de structures officielles permettant à un engagement civique de s'exprimer, représentent de sérieux obstacles au rôle indispensable que jouent la société civile et les parties prenantes en matière de surveillance des opérations du gouvernement.

## Recommandations

Pour lutter contre la corruption qui a été mise à jour par le truchement de ces affaires, le gouvernement kenyan a promis d'entreprendre tout un éventail de réformes, de l'élaboration de chartes des services et de l'adoption de principes d'éthique en passant par la formation du personnel sur les questions d'intégrité, jusqu'à la mise en œuvre de politiques visant à garantir une prestation efficace des services et à l'instauration de sanctions à l'encontre des fonctionnaires corrompus<sup>14</sup>. Plus tôt dans l'année, Enos Magwa, un directeur adjoint pour l'éducation, a été condamné à trois ans de prison pour avoir volé jusqu'à 3,1 millions de shillings kenyans (37 000 dollars US) en 2008<sup>15</sup>. Cependant, des solutions plus solides aux effets pérennes sont requises pour débarrasser le secteur de la corruption endémique qui l'accable et menace d'anéantir les progrès accomplis à ce jour dans le système éducatif au Kenya.

Le gouvernement devrait mettre en œuvre de toute urgence des directives en matière de politique relative à la gestion et à l'élaboration de programmes<sup>16</sup>. Les recommandations formulées par le rapport d'audit du KESSP préconisent l'amélioration des mécanismes de redevabilité par le biais de l'établissement de nouveaux systèmes de gestion et de comptabilité (voir par exemple Alison McMeekin au Chapitre 3.4 du présent document), ainsi que le recrutement d'un nouveau personnel chargé de la passation des marchés, de la comptabilité et des finances à tous les échelons du ministère de l'Éducation. Pour maîtriser le problème persistant des détournements de fonds, les écoles devraient être tenues de nommer des

auditeurs indépendants chargés d'inspecter leurs registres financiers et de préparer les rapports d'audit. Le contrôleur et l'auditeur général devraient inspecter les registres et compiler un rapport d'audit consolidé <sup>17</sup>.

La liberté d'information est indispensable si l'on veut garantir la transparence de la gestion des affaires publiques dans le secteur de l'éducation. Les autorités chargées de l'éducation devraient être tenues de communiquer les informations publiques, de répondre favorablement aux demandes de renseignements et d'informer le public, à intervalles réguliers, sur les questions d'éducation pertinentes, et ce, afin d'améliorer le suivi des dépenses et du budget tant par la société civile que par les parties prenantes.

Comme les rapports d'audit précédents du Bureau national d'audit du Kenya l'ont déjà identifié, le rétablissement d'une participation citoyenne efficace pourrait servir de mécanisme de contrôle contre les fuites dans le secteur de l'éducation <sup>18</sup>. L'introduction de subventions directes au profit d'écoles dotées de comités de gestion scolaire et d'associations des parents d'élèves et des enseignants jouant un rôle direct dans leur gestion et leur contrôle représenterait par conséquent une évolution prometteuse. Le transfert et l'ouverture du secteur de l'éducation à la société civile représenteraient également une étape décisive qui modifierait le rôle des intervenants clés et des échelons du gouvernement de manière significative. La pleine mise en œuvre d'un tel transfert nécessiterait l'attribution de rôles et de responsabilités clairs, le renforcement des capacités et la mise en place de mécanismes de redevabilité et de boucles de retour d'information pour améliorer et superviser le processus.

## Conclusion

Les fuites à grande échelle qui ont été mises à jour dans le secteur de l'éducation au Kenya – détournements de fonds réservés à l'éducation pour en tirer des gains personnels, faisant courir le risque d'un retrait de l'aide des bailleurs de fonds – pourraient compromettre les progrès accomplis en matière d'éducation. Le rapport d'audit du mois de juin 2011 a révélé une absence généralisée de mécanismes de redevabilité et de mise en œuvre des politiques au sein du ministère de l'Éducation, alors que le comportement des hauts fonctionnaires du ministère a créé un dangereux précédent pour ce qui est de l'impunité. Il est d'importance cruciale que le gouvernement kenyan prenne au sérieux les enjeux qui ont fait surface afin de garantir l'avenir du programme d'enseignement primaire gratuit dans le pays.

## Notes

1. Samuel Kimeu est directeur exécutif de Transparency International Kenya.
2. Comme mentionné dans le communiqué de presse du vice-ministre adjoint et ministre des Finances Uhuru Kenyatta le 13 juin 2011, disponible à l'adresse suivante : [www.marsgroupkenya.org/pdfs/2011/06/Statement-on-Foresic-Audit-Report-for-Ministry-of-Education-and-Ministry-of-Medical-Services.pdf](http://www.marsgroupkenya.org/pdfs/2011/06/Statement-on-Foresic-Audit-Report-for-Ministry-of-Education-and-Ministry-of-Medical-Services.pdf) ; il a été accédé pour la dernière fois à cet article le 12 décembre 2012.
3. Transparency International Kenya, *Corruption Trends Analysis: Tracing Corruption Trends in Kenya's Public Sector* (Nairobi : TI Kenya, 2009), pp.42–43.
4. Institute of Policy Analysis and Research (IPAR), « *Radical Reform for Kenya's Education Sector: Implementing Policies Responsive to Vision 2030* » (Nairobi : IPAR, 2008), disponible à [www.usbeckkenya.org/Radical%20Reforms%20for%20Kenya's%20Education%20Sector.pdf](http://www.usbeckkenya.org/Radical%20Reforms%20for%20Kenya's%20Education%20Sector.pdf) ; il a été accédé pour la dernière fois à cet article le 13 décembre 2012.
5. *TrustLaw* (UK), « *Donors Want Their Money Back in Kenyan Education Scam* », le 17 juin 2011.
6. *Voice of America* (US), « *Millions in Education Money Stolen in Kenya* », le 22 février 2012.

7. *Voice of America* (US), « *Corruption Puts Kenya's Educational Funding at Risk* », le 19 juin 2011.
8. *Christian Courier* (US), « *Canada demands donation refund from Kenya due to corruption* », le 8 août 2011.
9. *Voice of America* (US) (le 22 février 2012).
10. M. Uhuru Kenyatta, vice-Premier ministre adjoint et ministre des Finances, communiqué de presse, 2011.
11. *Voice of America* (US) (le 19 juin 2011).
12. Voir par exemple le ministère des Finances, « *In-Depth Risk-Based Fiduciary Review, Kenya Education Sector Support Programme – Phase I and the Extended Forensic Audit on KESSP* » (Nairobi : Ministère des Finances, 2010).
13. Constitution du Kenya 2010, Déclaration des droits, chapitre 5, article 35.
14. M. Uhuru Kenyatta, vice-Premier ministre adjoint et ministre des Finances, communiqué de presse, 2011.
15. *Reuters* (UK), « *Kenya Sentences Education Official to Jail for Graft* », le 20 mars 2012.
16. Transparency International Kenya, *The Kenya Education Sector Integrity Study Report 2010* (Nairobi : TI Kenya, 2010).
17. Transparency International Kenya, 2010.
18. Voir par exemple le rapport d'audit pour 2009/2010 : Ministère des Finances, « *Final Quantified Report on the Extended Forensic Audit of the Kenya Education Sector Support Programme 2009/2010* » (Nairobi : Ministère des Finances, 2011), disponible sur [www.kenao.go.ke/index.php/audit-reports](http://www.kenao.go.ke/index.php/audit-reports) (il a été accédé pour la dernière fois à cet article le 18 décembre 2012).

## 2.3

# Les défis d'un petit Etat dans la lutte contre la corruption en matière d'accès à l'éducation

L'expérience du Vanuatu.

*Francis Bryard*<sup>1</sup>

Le Vanuatu est un petit archipel du Pacifique Sud composé de plus de 80 îles qui a gagné son indépendance de la France et du Royaume-Uni en 1980. L'héritage de cette colonisation dualiste s'est longtemps reflété dans les divisions politiques entre francophones et anglophones<sup>2</sup>, et il a fallu près de 25 ans pour que les responsables politiques et les citoyens réalisent que le système éducatif conduisait la jeunesse de Vanuatu à l'échec. En 2005, la baisse des taux de scolarisation était particulièrement préoccupante, compromettant les chances de Vanuatu d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire<sup>3</sup>. Les diverses consultations et les recherches conduites dans le pays ont permis d'identifier les obstacles à l'amélioration globale du système : manque de formation des enseignants, possibilités d'accomplissement professionnel restreintes et dépendance marquée vis-à-vis des contractuels venant de l'extérieur<sup>4</sup>.

Les principaux problèmes demeuraient toutefois la non-gratuité de l'enseignement primaire et l'omniprésence des commissions occultes – une situation ayant conduit à de nombreux cas de corruption, comme l'utilisation des frais de scolarité à des fins personnelles par les directeurs d'établissements. Malgré l'existence d'un ensemble de dispositions législatives et réglementaires en la matière, la Stratégie sectorielle 2007-2016 pour l'éducation au Vanuatu indiquait que de nombreux établissements n'appliquaient pas les règles en vigueur, constatant « d'importantes variations injustifiées entre les différentes écoles et les différentes provinces en matière de frais de scolarité et un manque de transparence de la part des pouvoirs publics quant à l'utilisation de ces frais de scolarité (...) Certains éléments attestent par ailleurs de cas de corruption et de détournement de fonds dans plusieurs établissements »<sup>5</sup>.

## Solutions proposées par les partenaires

Malgré le succès relatif du soutien de divers bailleurs de fonds comme la Banque mondiale, l'Union européenne ou AusAID au secteur de l'éducation au Vanuatu dans les années 1990, les problèmes de fonds restaient toujours sans réponse. Afin d'apporter une solution plus globale aux dysfonctionnements du système, le programme élaboré par le ministère de l'Éducation du Vanuatu en 2007 insistait sur la nécessité de coopérer avec le ministère des Finances, les services financiers et administratifs, le commissariat au plan, la Banque nationale du Vanuatu, le cabinet du Premier ministre et un groupe de bailleurs de fonds. L'efficacité du programme a de surcroît été grandement renforcée par la participation active du public et des collectivités locales <sup>6</sup>.

Une feuille de route a été élaborée, avec à la clé un accord de partenariat entre l'État du Vanuatu, AusAID, NZAid et l'UNICEF <sup>7</sup>. La feuille de route pour l'éducation au Vanuatu (FREV) place l'accès à l'éducation en tête de liste de ses priorités. L'accord de partenariat commun, qui comprend des dispositions importantes en matière de corruption, souligne l'engagement de tous les partenaires en faveur de la bonne gouvernance, de la transparence et de la responsabilité des pouvoirs publics. L'accord prévoit par ailleurs des modalités d'enquête et de poursuite à l'encontre de toute personne travaillant à la mise en œuvre de cette feuille de route qui se rendrait coupable d'actes de corruption, afin de mettre un frein à ce type de pratique <sup>8</sup>.

Du fait de la diversité géographique de l'archipel, des problèmes de gestion rencontrés par des directeurs d'écoles mal formés et de la crainte que le nouveau programme de subvention donne lieu à des usages abusifs et à une mauvaise administration, tous les intervenants du secteur se sont mis d'accord sur la mise en œuvre d'un nouveau programme de bourses pour l'enseignement primaire visant à assurer la gratuité de l'enseignement. Ce programme met l'accent sur le renforcement des services de contrôle interne et des services financiers grâce au recrutement de nouveaux agents et à une série de formations à destination des directeurs d'établissements et des agents comptables.

Les problèmes structurels, comme l'absence d'un système de données centralisée cohérent et pertinent sur les finances des établissements scolaires ou l'éloignement géographique de ces établissements, requièrent également la mise en place de nouveaux dispositifs de collecte de données et de suivi des progrès effectués.

## Constatactions

Une première étude d'impact menée par le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances en 2011 <sup>9</sup> fait état de résultats positifs pour la FREV. Il en ressort qu'une majorité d'écoles primaires ne demandent plus de frais de scolarité, que les subventions scolaires sont désormais utilisées de façon appropriée, que les établissements sont dotés des montants adéquats (en particulier dans les zones rurales), que la formation en matière de gestion financière est jugée suffisante par les directeurs d'écoles <sup>10</sup> et que le taux de scolarisation primaire a globalement augmenté.

L'étude indique également que les écoles montrent des avancées en matière de réglementation financière. Les services de contrôle sont plus actifs qu'auparavant et les rapports produits ont permis de sanctionner les personnes s'étant rendues coupables de détournements de fonds. Dans l'ensemble, les services de contrôle signalent une diminution dans le détournement des subventions scolaires.

Malgré les nouveaux défis en matière d'éducation que présente cette évolution <sup>11</sup>, les pouvoirs publics ont réalisé des avancées réelles en matière de gestion et de contrôle des

fonds publics dans le secteur de l'éducation. Si les caractéristiques d'un Etat insulaire peuvent sembler avantageuses pour lutter contre la corruption, Vanuatu reste confronté à des défis majeurs avec les difficultés techniques et logistiques, le manque chronique de ressources humaines et la nécessité permanente d'une réelle volonté politique.

## Notes

1. Spécialiste de l'éducation, Francis Bryard est consultant pour les projets de Transparence Vanuatu. Cet article a été rédigé avec la contribution de : Arnaud Malessas et de Fabiola Bibi du Ministère de l'Education du Vanuatu et de Steph Neilson de Transparence Vanuatu.
2. Michael Morgan, 'The Origins and Effects of Party Fragmentation in Vanuatu', in Roland Rich, Luke Hamby and Michael Morgan (eds.), *Political Parties in the Pacific* (Canberra: Pandanus Press, 2006), pp. 117–142.
3. Taux net de scolarisation pour les six premières années d'école primaire : 95,1 % (2005) ; 90,6 % (2006) ; 85,4 % (2007) ; 82,0 % (2008): Système d'Information et de Gestion de l'Education de Vanuatu (SIGEV). Le taux net de scolarisation correspond à l'effectif total des élèves du groupe d'âge officiel pour l'éducation préscolaire, primaire ou secondaire, exprimé en pourcentage de la population totale des enfants du groupe d'âge officiel pour ce niveau d'enseignement : Ministère de l'éducation, *Recueil de statistiques sur l'éducation*, 2008 (Port-Vila : Ministère de l'éducation, 2009).
4. John Henly, The Primary Education Improvement Project of Vanuatu: A Model for Teacher Development in the Pacific, *Directions: Journal of Educational Studies*, vol. 27 (2005), pp. 25–36.
5. Ministère de l'Education, *Stratégie sectorielle de l'éducation de Vanuatu, 2007–2016: fondée sur le partenariat pour parvenir à l'autonomie grâce à l'éducation* (Port Vila: Ministère de l'Education, 2006), p. 35.
6. Le ministère de l'Education a organisé une série de consultations dans les six provinces de Vanuatu pour connaître l'opinion de la population sur l'éducation. Les participants, représentant tous les groupes de la société (chefs, chefs religieux, représentants des groupes de femmes et d'étudiants), ont été invités à donner leur avis et à compléter ou à rectifier l'évaluation. Les femmes et des élèves ont pu se faire entendre pour la première fois dans l'histoire de du système éducatif de l'archipel. La deuxième session était centrée sur les solutions pour améliorer le système éducatif. Les participants ont été invités à évaluer des projets de politiques publiques, à les préciser, à les compléter et à en suggérer de nouveaux.
7. Ministère de l'Education, *Feuille de Route de l'Education de Vanuatu* (Port Vila: Ministère de l'Education, 2010). La FREV a également reçu un soutien de partenaires financiers indirects tels que l'Union européenne, l'Etat français, l'Etat japonais, l'UNESCO, la Banque mondiale, les *Peace Corps* et le Secrétariat de la communauté du Pacifique (SCP)
8. Gouvernement de Vanuatu, *Arrangement de partenariat en relation à la Feuille de Route de l'Education de Vanuatu* (Port Vila: Gouvernement de Vanuatu, 2010), p. 21.
9. Ministry of Education and Ministry of Finance and Economic Management, *Use of Grants under the UPE Policy* (Port Vila: Government of Vanuatu, 2011).
10. L'enquête, menée en août 2011, a montré que 83 % des directeurs présents considéraient cette formation comme « satisfaisante, voire très satisfaisante ».
11. En 2011 le retour de l'instabilité politique a vu quatre gouvernements se succéder en un an. Suite à l'impact sur les finances publiques du coût des paiements des indemnités des ministres et des hauts fonctionnaires, le versement de la subvention publique aux écoles primaires a été retardé pour les deuxième et troisième trimestres de 2011.

## 2.4

# Corruption dans les inscriptions au primaire

## École gratuite ou payante ?

*Peter Hyll-Larsen* <sup>1</sup>

Malgré les obligations juridiques tant nationales qu'internationales, et même parfois en l'absence de frais de scolarité directs, l'éducation n'est souvent pas gratuite pour nombre d'enfants et de familles à travers le monde. Les établissements scolaires et les autorités se servent en effet de toute une panoplie de prétextes pour facturer aux parents des frais pour un service auxquels ils ont droit gratuitement. Il y va de la responsabilité de l'État de s'assurer qu'il est possible pour tout un chacun, indépendamment de ses ressources financières, d'accéder à un enseignement primaire de qualité supérieure. Cependant, l'État faillit trop souvent à cette responsabilité. Souhaitant ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants, nombre de parents, et souvent certains parmi les plus pauvres, acceptent la corruption. Ce cercle vicieux est exacerbé par le faible degré de reconnaissance et de rémunération des enseignants, en particulier dans les établissements scolaires publics <sup>2</sup>.

### **Cadres juridiques nationaux relatifs aux frais de scolarité**

Le droit international relatif aux droits de l'homme souligne que l'éducation est un droit qui doit être « obligatoire et accessible à tous gratuitement » au primaire, et dont la gratuité doit être instaurée progressivement aux niveaux secondaire et supérieur <sup>3</sup>. D'après le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les frais et autres contributions directs imposés par le gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires « sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation [et] entraînent aussi souvent un net recul de ce droit. (...) Les frais indirects, tels que les contributions obligatoires demandées aux parents (quelquefois présentées comme volontaires, même si cela n'est pas le cas), ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, peuvent également être considérés sous le même angle » <sup>4</sup>. Les États doivent par conséquent mettre en place un « un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous » <sup>5</sup>.

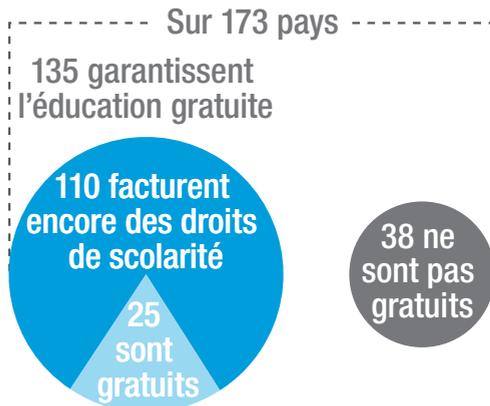
Le caractère obligatoire de l'enseignement primaire est vital : non seulement il contribue à garantir la non-discrimination en matière d'accès (sans quoi les filles et les enfants qui travaillent seraient les plus menacés <sup>6</sup>), mais l'éducation ne peut pas être obligatoire à moins

d'être gratuite <sup>7</sup>. Le droit international relatif aux droits de l'homme oblige les États à rendre l'éducation obligatoire et accessible à tous gratuitement. La liberté de choix est un aspect tout aussi fondamental du droit à l'éducation, et l'État doit garantir cette liberté pour les parents, et par conséquent la liberté de payer des frais de scolarité pour l'éducation obligatoire de leurs enfants. Cependant, il en va de la responsabilité de l'État de s'assurer que chacun, quelles que soient ses ressources financières, a la capacité d'accéder à un enseignement primaire de bonne qualité. Par conséquent, l'État doit garantir qu'en aucun cas des frais de scolarité et commissions ne soient encourus ou ne soient pas remboursés pour les enfants scolarisés dans les établissements publics.

La majorité des cadres juridiques nationaux font référence à l'enseignement primaire (ou « fondamental », « de base » ou « élémentaire ») comme un droit qui est gratuit ou obligatoire ou les deux.

### Encadré 2.1 Exemples de dispositions législatives/constitutionnelles relatives au droit à l'enseignement gratuit et/ou obligatoire

- **Algérie** : « L'instruction est gratuite. Elle est obligatoire pour la durée de l'école fondamentale dans les conditions fixées par la loi ». (article 66 de la constitution de 1976).
- **Bahreïn** : « Les enseignements élémentaire et secondaire sont gratuits dans les écoles publiques du Royaume » (article 7 de la Loi sur l'éducation de 2007).
- **Bangladesh** : « L'État adoptera des mesures efficaces aux fins d'élargir l'enseignement gratuit et obligatoire à tous les enfants » (article 17 de la constitution de 1972).
- **Bénin** : « L'État assure progressivement la gratuité de l'enseignement public » (article 12 de la Loi n° 2003-17 de 2003 portant orientation de l'éducation nationale en République du Bénin).
- **Côte d'Ivoire** : « La gratuité de l'enseignement est assurée à tous dans les établissements publics à l'exception notamment des droits d'inscription, des prestations sociales et des charges relatives aux manuels et autres fournitures scolaires » (article 2 de la Loi n° 95-06-95 de 1995 portant orientation de l'éducation nationale en Côte d'Ivoire).
- **Espagne** : « L'éducation de base est obligatoire et gratuite » (article 27 de la constitution de 1978).
- **Grenade** : « L'enseignement est gratuit depuis la maternelle jusqu'au secondaire et postsecondaire » (section 3, division 1 n° 16 de la Loi sur l'éducation de 2002).
- **Koweït** : « L'enseignement est obligatoire et gratuit pour tous les garçons et toutes les filles du Koweït, du début du cycle primaire jusqu'à la fin du cycle intermédiaire » (article 1 de la Loi n° 11 sur l'enseignement obligatoire de 1965).
- **Ouganda** : « L'État encouragera l'éducation de base gratuite et obligatoire », (article 18, « National Objectives and Directive Principles of State Policy », constitution de 1995).
- **Sénégal** : « La scolarité est obligatoire est assurée au sein des établissements publics d'enseignement » (article 3 bis de la Loi n°91-2291 de 1991 portant orientation de l'éducation nationale au Sénégal, complétée par la Loi n° 2004-37 de 2004).
- **Suède** : « Tous les enfants à qui s'applique la scolarité obligatoire auront droit à une instruction élémentaire gratuite dans un établissement scolaire public » (article 21 de la constitution de 1974).
- **Turquie** : « L'enseignement primaire est obligatoire pour tous les citoyens des deux sexes, et à titre gratuit dans les établissements scolaires publics » (article 42 de la constitution de 1982).



**Schéma 2.2** École gratuite ou payante ?

**Source :** d'après la dernière étude comparative la plus complète menée par le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation, Katarina Tomaševski. « *The State of the Right to Education Worldwide* », Free or fee : 2006 Global Report, (Copenhague, 2006).

Mme Katarina Tomaševski, ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation, a documenté tous les cadres juridiques et constitutionnels disponibles dans une étude exhaustive en date de 2006<sup>8</sup>. Sur les 173 pays ayant fait l'objet de l'étude, 135 garantissaient l'enseignement primaire gratuit (bien que pas nécessairement obligatoire) dans leur constitution<sup>9</sup>. Sur ces 173 pays cependant, il a été indiqué que 110 prélevaient certains frais. En d'autres mots, le droit et la pratique divergeaient fortement.

## Types et prévalence des droits et autres frais

Malgré ces obligations juridiques, et même en l'absence de frais transparents et directs, l'enseignement n'est souvent pas gratuit. La raison en est que les frais directs ne représentent qu'un type de frais que les populations finissent par devoir assumer. Il existe aussi le « coût d'opportunité » qui comprend la perte des revenus qu'aurait pu obtenir l'enfant s'il n'avait pas fréquenté l'école, tout particulièrement dans les zones rurales<sup>10</sup>, ou les dépenses qui sont encourues lorsqu'un enfant reste à la maison et doit être nourri pendant les heures où il aurait pu être en classe. Bien qu'il s'agisse souvent là de facteurs cruciaux dans la décision des parents de ne pas envoyer leurs enfants à l'école (violant ainsi l'obligation d'être scolarisé), on ne peut pas dire qu'ils soient corrompus ou qu'ils violent la disposition de « l'enseignement gratuit ». En revanche, en ce qui concerne les droits et les frais directs et indirects, ils constituent très souvent un acte de corruption.

Les frais directs comprennent les frais de scolarité sous la forme de frais périodiques ou réguliers pour l'inscription, la présence et les cours, ainsi que pour les composantes clés de l'enseignement telles que les examens, les tests et les certificats. Les coûts de repas scolaires, des aménagements sanitaires de base et d'assurance sont également susceptibles d'être facturés directement, contrairement à la stipulation juridique d'une dispense « gratuite et obligatoire ». D'autres frais peuvent également venir s'y ajouter, en particulier dans le cadre de l'inscription des enfants qui ne disposent pas d'un acte de naissance ou des non-résidents ou non-citoyens. Ces frais sont illégaux et discriminatoires, en conséquence de quoi ils constituent une pratique illicite.

## Encadré 2.2 En bref – Turquie : l'affaire Elif Satik

Hande Ozhabes<sup>11</sup>

# TURQUIE

# 42%

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source: « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International.

Le baromètre mondial de la corruption 2010/2011 de Transparency International a identifié l'éducation comme l'institution perçue comme étant la plus touchée par la corruption en Turquie. Cette année, le baromètre mondial de la corruption 2013 a découvert que le secteur de l'éducation était celui dans lequel les personnes interrogées versaient le plus fréquemment des pots-de-vin. D'après ce baromètre, 27 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles avaient versé des pots-de-vin dans le système éducatif au cours des 12 mois précédents (la moyenne globale s'élève à 17 % et celle de l'UE à 4 %) <sup>12</sup>. En outre, les

résultats ont révélé que, parmi les personnes qui avaient versé des pots-de-vin, 48 % l'avaient fait pour accélérer la procédure alors que 36 % ont déclaré qu'il s'agissait du seul moyen à leur disposition pour pouvoir obtenir un service.

À chaque rentrée scolaire en Turquie, le ministère de l'Éducation déclare que les droits d'inscription constituent une pratique illégitime et demande aux parents de lui signaler toute demande en ce sens qui leur aurait été faite <sup>13</sup>.

En 2009, Elif Satik, âgée de 31 ans, a voulu inscrire son fils à la maternelle de l'école primaire du village de Yuvacik à Diyarbakir, dans l'Est de la Turquie. On lui a demandé de payer des droits d'inscription d'un montant de 20 livres turques (soit 11 dollars US) mais, étant donné que son époux était sans emploi, la famille ne pouvait se le permettre financièrement <sup>14</sup>. En compensation, le directeur de l'école l'aurait apparemment obligée à laver les tapis de l'école <sup>15</sup>. Le 14 octobre, alors qu'Elif Satik lavait les tapis, elle s'est blessée à la colonne vertébrale, ce qui a entraîné une paralysie. Par la suite, Mme Satik a engagé une action en justice contre le ministère de l'Éducation en vue d'obtenir 210 000 livres turques (117 000 dollars US) en dommages-intérêts <sup>16</sup>. Le ministère a cependant demandé que l'affaire soit rejetée, aux motifs que Satik lavait bénévolement les tapis <sup>17</sup>. Le tribunal administratif de Diyarbakir a jugé par la suite qu'aucun acte illégal n'avait été commis, et l'affaire a été classée <sup>18</sup>. Au moment de la rédaction de cet article, il a été annoncé que la famille interjetterait appel de la décision <sup>19</sup>.

Énumérons à titre illustratif les campagnes organisées au cours de la dernière décennie pour tenter de supprimer les frais de scolarité dans de nombreux pays d'Afrique <sup>20</sup>. Menées par les nouveaux gouvernements et soutenues par la communauté internationale, ces campagnes ont souvent entraîné des hausses brutales des inscriptions, des millions d'enfants

supplémentaires étant désormais scolarisés dans des pays tels que la Tanzanie, le Kenya, le Malawi, le Burundi et l'Ouganda, pour n'en citer que quelques-uns. Cependant, les campagnes ont également posé des problèmes car une meilleure formation des enseignants et des installations et manuels scolaires supplémentaires n'ont souvent pas accompagné la suppression des frais du jour au lendemain et la hausse du nombre des inscriptions, ce qui s'est traduit par une baisse de la qualité de l'enseignement dispensé (qui constitue en soi une violation du droit à un enseignement de qualité supérieure) et, par conséquent, par des chiffres décevants en termes de rétention et de passage au secondaire.

Ces campagnes ont non seulement montré que le fait de facturer des frais de scolarité aux usagers constituait un obstacle direct à la réalisation du droit à l'éducation mais aussi que la suppression de ces frais dans la loi n'était pas la solution miracle. Le gouvernement doit s'engager encore plus envers la résolution de la question des coûts récurrents de l'enseignement.

D'autres coûts, directs ou indirects, peuvent comprendre ceux liés à la participation des parents (associations de parents d'élèves, comités des écoles) ou à la participation à la vie de la communauté elle-même ; aux devoirs des enfants à l'école ou au domicile d'un enseignant ; aux exigences ou aux pressions exercées afin de compléter les salaires du personnel enseignant et des assistants par le biais de contributions financières ou matérielles ; aux cours particuliers et/ou supplémentaires, qui sont souvent dispensés par l'enseignant lui-même, et à la nécessité de compenser l'absentéisme répandu chez les enseignants, lorsque l'enseignant agit illégalement en percevant un salaire pour un emploi qu'il n'exerce pas.

Un tel absentéisme doit toutefois également être examiné dans le contexte de la dévaluation générale des enseignants et la négation de leurs droits à une rémunération adéquate et aux négociations collectives. Les enseignants représentent souvent la ressource la plus importante dans la réalisation du droit des enfants à l'éducation. On s'est récemment beaucoup penché, à raison, sur le rôle qu'ils jouent dans la corruption, leur absentéisme, etc. En effet, si l'on ne porte pas attention à leurs droits, leurs bas salaires finiront par coûter très cher.

La disponibilité des enseignants et du matériel pédagogique, parmi d'autres infrastructures, dépend également de paiements directs et indirects, et c'est là un domaine où la corruption est forte. Il est possible en effet de se procurer les manuels scolaires sur le marché libre ou auprès des écoles en contrepartie d'un paiement ; il se peut qu'il faille payer pour utiliser les manuels et les bibliothèques ; il se peut que les bâtiments scolaires, l'entretien, le mobilier et les fournitures doivent venir des parents ; et il est possible de se procurer les uniformes scolaires sur le marché libre ou auprès des écoles en contrepartie d'un paiement. En outre, il existe toute une série de coûts mineurs mais potentiellement problématiques tels que les paiements pour les activités extrascolaires, les contributions pour le divertissement des dignitaires en visite et les frais d'inscription possibles aux organisations pour enfants. Tous ces frais cohabitent dans une zone d'ombre et, par conséquent, sont exposés à une certaine forme de corruption <sup>21</sup>.

Le vocabulaire employé pour faire référence à de tels coûts est on ne peut plus orwellien. En effet, les termes de « coûts de recouvrement », « frais de scolarité », « éducation marchande », « financement de la demande » et « frais d'utilisation » sont désormais répandus. Ici, le langage juridique ou des droits de l'homme a cédé la place à la logique de la libéralisation économique, du commerce international et de la marchandisation de l'éducation. La « dispense de l'enseignement et d'un apprentissage » peut devenir une « prestation de services », les « enfants » ou « titulaires de droit » peuvent être identifiés comme des « consommateurs de l'éducation » <sup>22</sup>. La négation des droits des enseignants, que nous avons précédemment mentionnée, se consolide en soumettant les enseignants aux mécanismes de marché. Les gouvernements peuvent aller jusqu'à admettre que les frais pourraient être « officiellement

anticonstitutionnels » ou « illégaux du point de vue technique »<sup>23</sup>, tout en mentionnant la nécessité économique qui justifie une telle violation de la loi.

Comme le fait remarquer Tomaševski cependant, ces mêmes « gouvernements sont réticents, pour des raisons évidentes, à reconnaître officiellement qu'ils sont en violation de leurs propres lois »<sup>24</sup>. Dans cette situation, pour convaincre les communautés et les parents qu'ils doivent payer quelque chose qui est gratuit de par la loi, il n'y a qu'un pas, et ceci ouvre une zone d'ombre qui n'est régie par aucune législation et dans laquelle la corruption peut trouver une « explication » et une justification.

## Les origines et les raisons des paiements

Il est utile de garder à l'esprit la distinction qui existe entre la corruption réelle à l'échelle nationale et celle qui prévaut à l'échelle locale. La corruption à l'échelle nationale survient lorsqu'un gouvernement fait la promotion des frais et droits pour l'enseignement primaire en violation de la constitution et des cadres des droits de l'homme établis qu'il a ratifiés. La corruption à l'échelle locale survient quant à elle lorsque les professeurs principaux et autres imposent des frais. Ceux qui accèdent à l'enseignement primaire ou secondaire en payant des frais directs ou indirects participent de manière tacite et souvent « nécessaire » (si l'on considère l'absence d'alternative) à l'acceptation de la corruption.

La raison principale qui sous-tend la perpétuation des frais (illégaux ou autres) réside au cœur de l'État même. En effet, les gouvernements manquent souvent de volonté ou de poids politique pour attribuer suffisamment de fonds au profit du système éducatif. De plus, leur analyse du montant réel qui est nécessaire à l'organisation de l'instruction publique gratuite est susceptible d'être erronée. En temps de rigueur budgétaire, et au vu des pressions qu'exercent les institutions financières internationales, les Nations Unies, les partenaires et les donateurs, le ministère de l'Éducation peut ne pas avoir vraiment voix au chapitre au sein du gouvernement. En outre, l'éducation n'est pas perçue comme un investissement qui rapporte à court terme : un enfant éduqué commencera à travailler et à payer des impôts seulement 10 à 15 ans plus tard. La plupart des gouvernements ne pensent cependant pas plus loin que leur mandat de quatre ans, alors que les bailleurs de fonds réfléchissent à plus court terme encore.

Les parents et les familles finissent par conséquent par payer ces frais. Après tout, ils ont le devoir d'envoyer leurs enfants à l'école : l'éducation obligatoire est obligatoire ! Par conséquent, les parents, et tout particulièrement les pauvres, n'ont que peu de choix à moins qu'ils soient prêts à enfreindre la loi. Il se peut également qu'ils n'aient pas l'option de « voter avec leurs pieds » s'ils vivent dans une zone rurale dotée d'une seule école ou si les politiques et lois locales ne les autorisent pas à choisir l'école publique qu'ils souhaiteraient. Un aspect fondamental et indispensable du droit à l'éducation, à savoir sa nature obligatoire, peut ainsi sembler aider ceux qui spéculent et profitent de la corruption. Il est par conséquent important que la législation contienne suffisamment de protections sous forme de mécanismes de redevabilité et de mesures de lutte contre la corruption adaptés aux défis particuliers liés à l'éducation et à son coût pour les titulaires de droits, et que ces mesures soient notamment annoncées et appliquées avec rigueur.

Dans nombre de cas, il existe une certaine confusion quant au droit : les parents, et même les enseignants et les établissements scolaires, peuvent ne pas être conscients du fait que certains types de paiements sont illégaux. Les parents peuvent ne pas être au courant de la législation nationale car ils ne savent pas lire par exemple. À défaut, il se peut que la loi soit trop technique, qu'elle soit écrite dans une langue qui n'est pas leur langue maternelle ou qu'elle ne soit pas accessible d'une autre façon quelconque. L'ignorance de la loi, des droits

ainsi que des devoirs et des mécanismes de redevabilité correspondants contribue par conséquent à permettre que la corruption dicte les conditions.

Pendant, ce qui motive le plus les parents dans leur tolérance de la corruption découle sans aucun doute du fait qu'ils souhaitent ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants. L'éducation ne leur ouvre pas seulement les portes du monde mais elle est perçue comme le moyen le plus efficace de sortir de la pauvreté et comme un moyen de promotion sociale<sup>25</sup>. L'association de ces facteurs donne une raison très convaincante d'accepter la corruption. Les parents feront les calculs et se rendront compte que le fait de payer des frais, même illégaux, est nécessaire et que le risque encouru en vaut la peine. Ceci a à son tour l'effet négatif de défavoriser les étudiants plus pauvres : en effet, les frais peuvent être gonflés, et l'enseignement de qualité supérieure sera associé avec les écoles qui facturent les frais les plus élevés et sont par conséquent en mesure de s'attirer les services des meilleurs enseignants. Il s'agit d'un cercle vicieux, complété par le faible niveau universel de reconnaissance, et par conséquent de rémunération, accordé aux enseignants, en particulier dans les établissements publics<sup>26</sup>. Ceci force les enseignants à accepter de l'argent en échange de leçons supplémentaires qui ne seraient autrement pas requises, ou débouche sur l'absentéisme répandu des enseignants<sup>27</sup> en raison des postes qu'ils occupent en parallèle, ce qui constitue en soi une forme de corruption.

En conséquence, le problème persiste. Même si la loi et les politiques sont connues et accessibles, il se peut que cela ne soit pas suffisant car les parents sont prêts à faire des sacrifices, et les parents et les communautés ne sont pas conscients des moyens de redevabilité ou des recours qui existent ou savent que ces recours, qui font intervenir le système judiciaire ou politique, sont lents et sont eux-mêmes exposés à la corruption d'une ampleur encore plus grande. Bien que les frais de scolarité et les autres coûts liés à l'éducation puissent constituer un fardeau financier lourd à porter pour la famille, ils paraissent faibles par rapport à d'autres frais qui sont encourus à des fins douanières, policières et judiciaires, ce qui mène à un certain degré de tolérance et d'acceptation d'un « moindre mal »<sup>28</sup>.

## Le sentiment de fardeau porté par les parents

Il est difficile d'évaluer la taille et la portée du fardeau qui pèse sur les familles. Une étude au Bangladesh a révélé que « 36,5 % des étudiants avaient versé des paiements non autorisés afin d'être scolarisés, en dépit du fait que l'instruction publique est gratuite jusqu'au niveau secondaire supérieur »<sup>29</sup>. Au Mexique, des études ont montré que le ménage moyen paie 30 dollars US de plus par an pour ses enfants afin qu'ils bénéficient d'une éducation qui est « gratuite » selon la constitution<sup>30</sup>. Ce que cela représente comme part du revenu d'un ménage au Mexique n'est pas toujours clair, mais Tomaševski a découvert en 2006 qu'en général « le coût privé de l'enseignement primaire peut correspondre à plus de 30 % du budget annuel de la famille, et à cinq fois plus que le budget consacré à l'éducation primaire et publique dans certains pays »<sup>31</sup>. La section États-Unis de la Campagne mondiale pour l'éducation semble corroborer ce chiffre grâce à ses estimations selon lesquelles « les frais de cours [directs] peuvent correspondre à 5 à 10 % du revenu des ménages, ou à 20 à 30 % du revenu des familles les plus pauvres »<sup>32</sup>. Ce dernier point est simple mais crucial : les frais touchent avant tout les pauvres. Au Malawi en 2001 par exemple, d'après la Banque mondiale, les 20 % de la population les plus démunis payaient plus de frais en termes absolus que tous les groupes à revenus plus élevés, hormis les 20 % les plus riches<sup>33</sup>.

Ces chiffres donnent une certaine idée de l'ampleur de la violation du droit à l'éducation. Toutefois, ils sont également contestés car ils sont susceptibles de ne pas avoir été recueillis indépendamment des gouvernements ou des donateurs. Il est possible que les enquêtes

auprès des ménages et la participation volontaire ne fassent pas toujours faire la lumière sur les vrais montants, tout particulièrement lorsque ces montants sont illégaux et exposés à la corruption. De plus, les enquêtes ne peuvent pas saisir le poids supplémentaire que fait peser la corruption sur les familles en frais et paiements, tels que le fait que les enfants des familles pauvres et souvent marginalisées sont encore plus exclus de l'enseignement de qualité supérieure, et qu'ils sont en conséquence maintenus dans l'engrenage d'une pauvreté qui se perpétue et concrètement privés de réalisation des droits de l'homme des enfants, de leur potentiel humain, et du respect de leur dignité humaine.

Comme nous l'avons démontré, la corruption peut être forte dans l'inscription et l'accès à l'enseignement primaire à tous les niveaux. Une approche fondée sur les droits de l'homme à la compréhension du problème contribuera à l'expliquer et à y faire barrage et, en fin de compte, à garantir un enseignement de qualité supérieure pour tous.

## Notes

1. Peter Hyll-Larsen est un auteur indépendant, spécialisé dans les droits à l'éducation dans les situations d'urgence, et ancien coordinateur auprès du Projet londonien Right to Education.
2. Banque mondiale, *Abolishing School Fees in Africa: Lessons from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2009a), p. 13.
3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC - 1966), 993 Recueil des Traités des Nations Unies 3 (entré en vigueur le 3 janvier 1976) ; Convention relative aux droits de l'enfant (CDE - 1989), 1577 Recueil des Traités des Nations Unies 3 (entré en vigueur le 2 septembre 1990). À l'instar de la CDE, le PIDESC dispose d'un comité d'experts qui examine la situation de la mise en œuvre dans chaque État membre. Ce comité a à plusieurs reprises critiqué l'utilisation continue des frais et le coût caché des autres paiements « volontaires » par les parents. Voir par exemple en ce qui concerne la Colombie CRC/C/COL/CO/3, para. 76, Myanmar : CRC/C/15/add.237, para. 63, la République du Congo : CRC/C/COG/CO/1, para. 68 et le Nicaragua : CRC/C/15/add.265, para. 57. Voir également Richard Lapper, Chapitre 1.3 du présent rapport.
4. PIDESC, para. 7.
5. Ibid., para. 1.
6. Voir Angela Melchiorre et Ed Atkins, *At What Age?... Are School-Children Employed, Married and Taken to Court? Trends over Time* (Londres : Right to Education Project, 2011), disponible sur [www.right-to-education.org/node/53](http://www.right-to-education.org/node/53) (consulté le 4 janvier 2013).
7. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, « *Plans d'actions pour l'enseignement primaire* (article 14) », Observation générale n° 11 (1999), disponible sur [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.1999.4.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.1999.4.Fr?OpenDocument) (consulté le 4 janvier 2013).
8. Katarina Tomaševski, *The State of the Right to Education Worldwide: Free or Fee: 2006 Global Report* (Copenhague : Katarina Tomaševski, 2006a), disponible sur <http://www.right-to-education.org/fr/node/835> (consulté le 4 janvier 2013). Bien que ce rapport ait été publié en 2006 et que, par conséquent, les données ne soient pas des plus actuelles, aucune étude de cette précision, de cette ambition et de cette portée n'a depuis été menée, et rien ne semblerait indiquer que les chiffres aient changé de manière significative. Les organisations telles que l'UNESCO ou la Campagne mondiale pour l'éducation devraient accorder la priorité à la mise à jour de cette étude.
9. Ibid., pp. 6, 78, 115, 157, 184, 212, 225. Selon la région (pas tous les pays n'ont fait l'objet de l'étude) : l'Afrique comptait 25 pays sur 46 dans lesquels la constitution stipule que « l'enseignement est gratuit » (note, p. 6) ; pour l'Europe de l'Est et l'Europe centrale, il était de 20 sur 20 ; de 14 sur 24 pour la région Asie-Pacifique ; de 17 sur 18 pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ; de 18 sur 19 pour l'Amérique latine ; de 7 sur 12 pour les

- Caraïbes et de 34 sur 34 pour les pays de l'OCDE. Voir également la base de données sur les garanties constitutionnelles au droit à l'éducation à travers le monde, que maintient le Projet *Right to Education* : [www.right-to-education.org/node/272](http://www.right-to-education.org/node/272) (consultée le 4 janvier 2013).
10. Banque mondiale (2009a), p. 11.
  11. Hande Ozhabes, ancien coordinateur général de Transparency International Turquie.
  12. Transparency International, « Baromètre mondial de la corruption 2013 », (à paraître).
  13. Circulaire du ministère turc de l'Éducation nationale, en date du 20 juillet 2011, disponible sur [http://mevzuat.meb.gov.tr/html/577\\_40.html?KeepThis=true&TB\\_iframe=true&height=600&width=750](http://mevzuat.meb.gov.tr/html/577_40.html?KeepThis=true&TB_iframe=true&height=600&width=750) (consultée le 4 janvier 2013)
  14. *Radikal* (Turquie), « *Kayıt Parasıyla Gelen Dram* », en date du 23 juillet 2010.
  15. *Hürriyet* (Turquie), « *Kayıt parası için okul halısını yıkarken düşüp sakat kalan annenin tazminat davası reddedildi* », en date du 22 mai 2012.
  16. *Gazete5* (Turquie), « *20 TL'lik kayıt parası hastanelik etti* », en date du 22 juillet 2010.
  17. *CNNTürk* (Turquie), « *Sakat Birakan Uygulamaya Tazminat Yok* », en date du 22 mai 2012.
  18. Ibid.
  19. Ibid.
  20. Ibid.
  21. Tomaševski répertorie une grande partie de ces frais directs et indirects (2006a), p. 247, et fait également correspondre les pays aux droits et aux frais répandus.
  22. Katarina Tomaševski, *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006b), p. 56.
  23. Raja Kattan et Nicholas Burnett, *User Fees in Primary Education* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2004), disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079993288/EFACase\\_userfees.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079993288/EFACase_userfees.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
  24. Tomaševski, 2006a, p. 79.
  25. Servaas van der Berg, *Education and Poverty* (Paris : UNESCO, 2008), p. 3.
  26. Banque mondiale, 2009a, p. 13.
  27. Transparency International, « *La corruption dans le secteur éducatif* », Document de travail n° 04/2009 (Berlin : TI, 2009), p. 6.
  28. Voir l'étude sur le Niger dans Transparency International, *Un avenir dérobé : la corruption dans l'éducation* (Berlin : TI, 2005), p. 62ff, disponible sur [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/un\\_avenir\\_derobe\\_la\\_corruption\\_dans\\_leducation\\_dix\\_experiences\\_vecues\\_a\\_tra](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/un_avenir_derobe_la_corruption_dans_leducation_dix_experiences_vecues_a_tra) (consulté le 7 janvier 2013).
  29. TI (2009), p. 2.
  30. Ibid.
  31. Tomaševski, 2006a.
  32. Campagne mondiale pour l'éducation, Section des États-Unis : [www.campaignforeducationusa.org/school-fees](http://www.campaignforeducationusa.org/school-fees) (consulté le 4 janvier 2013).
  33. Banque mondiale, *Six Steps to Abolishing Primary School Fees: Operational Guide* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2009b), p. 29.

## 2.5

# Pots-de-vin contre inscription dans les écoles souhaitées au Vietnam

*Stephanie Chow et Dao Thi Nga* <sup>1</sup>

**VIETNAM**

**49%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu**

Source: « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International.

Au cours des dernières décennies, le système éducatif principalement public du Vietnam <sup>2</sup> a enregistré des améliorations impressionnantes pour ce qui est des compétences de base en lecture et des taux de scolarisation <sup>3</sup>. Ces dernières années cependant, la demande accrue en faveur d'une éducation de qualité supérieure, ainsi que les lacunes apparentes en termes de qualité des établissements publics, ont entraîné une hausse significative de la concurrence pour être admis dans les « écoles souhaitées ». Par conséquent, la corruption dans le processus d'inscription dans les écoles souhaitées, en particulier les écoles primaires et les collèges, s'est propagée au Vietnam, menaçant

l'abordabilité (d'un point de vue financier) et l'accès à l'instruction publique. Par exemple, lors d'un récent sondage en ligne mené par le journal Dan Tri auquel ont participé près de 20 000 personnes, 62 % des parents ont admis avoir fait marcher leurs connaissances personnelles ou versé de l'argent pour inscrire leurs enfants dans les écoles souhaitées <sup>4</sup>.

Au titre des règlements en vigueur, dans le cadre des inscriptions, les écoles doivent accorder la priorité à l'admissibilité géographique des candidats, ce qui signifie que la priorité doit être accordée aux étudiants qui sont officiellement inscrits comme vivant dans le quartier concerné <sup>5</sup>. Dans une étude portant sur trois villes importantes, plus de 31 % des étudiants qui fréquentaient des écoles souhaitées ne respectaient pas le critère d'admissibilité géographique, près de 40 % des parents faisant remarquer que la qualité de l'école et sa réputation d'école « recherchée » <sup>6</sup> étaient les raisons pour lesquelles ils envoyaient leurs

enfants en dehors de la zone dans laquelle ils habitent <sup>7</sup>. Bien que des rapports aient décrit les écoles souhaitées comme celles qui disposent de meilleurs enseignants et de matériel, ainsi que d'un environnement éducatif plus favorable <sup>8</sup>, la définition exacte de ce qui constitue une école souhaitée manque de clarté, les expressions « écoles honorables, vedettes ou prestigieuses » étant couramment usitées. Il n'existe aucune classification officielle, seulement une série de forums en ligne sur l'éducation remplis de commentaires de centaines de parents qui « partagent leurs expériences sur la façon de choisir les écoles et les enseignants » <sup>9</sup>.

### Principaux aspects et caractéristiques de la pratique

La corruption du processus d'inscription scolaire est répandue dans l'éducation de la petite enfance, secteur dans lequel les coûts des pots-de-vin peuvent apparemment atteindre 3 000 dollars US pour la réservation d'une place dans une école primaire prestigieuse, et entre 300 et 800 dollars US pour une école de qualité moyenne <sup>10</sup>. Mais dans cette démarche, l'argent seul ne suffit pas toujours, près de 30 % des parents cherchant aussi à obtenir de l'aide pour inscrire leurs enfants dans des écoles souhaitées dans des quartiers dont ils ne sont pas résidents, <sup>11</sup> ce qui entraîne le développement de systèmes informels impliquant des courtiers tiers qui facilitent cette pratique <sup>12</sup>. Bien que les études qui existent se soient concentrées principalement sur les zones urbaines (à savoir Hanoï, Hô-Chi-Minh-Ville et Da Nang), certaines indications poussent à penser que le phénomène de corruption du processus d'inscription scolaire affecte moins les zones rurales. Lors d'une récente étude menée par

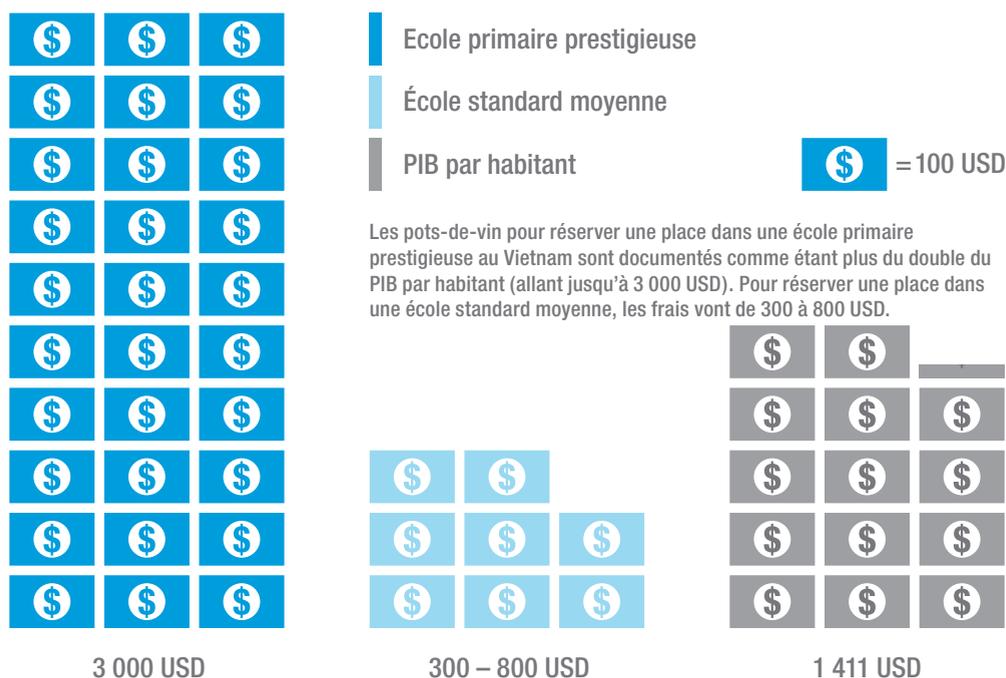


Schéma 2.3 Coût d'une place à l'école au Vietnam en 2011

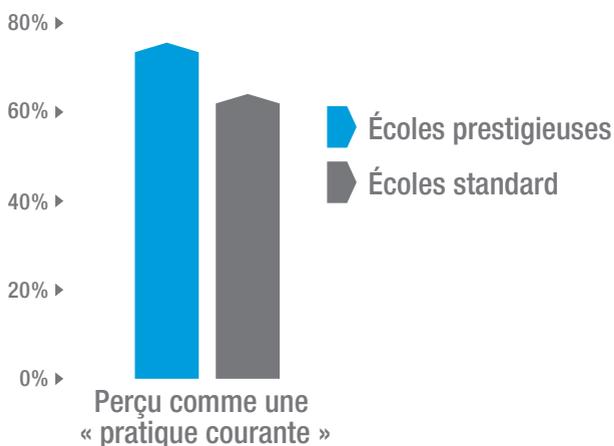
Sources: DataBank de la Banque mondiale, WDI et base de données GDF, Vietnam, « PIB par habitant (dollars US courants) » 2011

Towards Transparency et fondée sur des entretiens auprès de plus de 50 directeurs d'écoles, enseignants, parents, administrateurs d'écoles et chercheurs à travers la ville d'Hanoï, les enseignants des écoles situées en dehors d'Hanoï ont signalé que l'inscription à l'école n'était que rarement affectée par la corruption, alors que ceux des écoles du centre-ville ont décrit la corruption dans le processus d'inscription comme une pratique courante <sup>13</sup>.

## Une pratique soutenue par la demande

Pour mieux comprendre les causes de ce phénomène, il est important de reconnaître tout d'abord que la corruption dans le processus d'inscription scolaire est largement acceptée : 67 % des parents considèrent qu'il est normal que les familles encourrent des coûts pour inscrire leurs enfants dans de bonnes écoles, y compris les écoles dans lesquels leurs enfants sont déjà admissibles au vu de leur lieu de résidence <sup>14</sup>. Un parent a signalé que des frais de 1 000 dollars US pour l'admission dans une école primaire de premier choix étaient « raisonnables » et « acceptables » <sup>15</sup>, car « [l]e fait de vouloir un enseignement de qualité pour vos enfants est normal » et « [t]ous les parents souhaitent que leurs enfants étudient dans une école prestigieuse » <sup>16</sup>. Par conséquent, les parents sont prêts à verser volontairement des pots-de-vin en échange de l'inscription de leurs enfants dans les écoles de leur choix.

L'importance conférée à la fréquentation d'une école souhaitée est confirmée par l'enquête sur l'intégrité de la jeunesse de Towards Transparency qui a été menée auprès de plus de 1 500 jeunes et adultes originaires de 12 provinces du Vietnam. Lorsque quatre scénarios leur ont été présentés, les jeunes comme les adultes étaient tout à fait disposés à se livrer à des pratiques de corruption pour obtenir une place dans une bonne école (ou une bonne entreprise), soit deux fois plus que le nombre de personnes interrogées qui étaient prêtes à compromettre leur intégrité afin de passer un examen ou d'obtenir un document <sup>17</sup>. Les conclusions de l'enquête, qui montrent la volonté des jeunes et des adultes de participer à la corruption dans le processus d'inscription scolaire, sont imputables au fait que l'entrée dans



**Schéma 2.4** Le paiement pour se faire admettre dans les « bonnes écoles » est-il une pratique courante ?

**Source :** Enquête auprès de parents d'enfants qui fréquentent des écoles prestigieuses par rapport à des écoles standard. « *Assessment of Corruption Behaviour in the Education Sector in Vietnam* » (Hanoï : PNUD et GIV, 2010), page 38

une bonne école est perçue comme « financièrement importante » et comme ayant « un impact plus significatif » sur leur avenir.

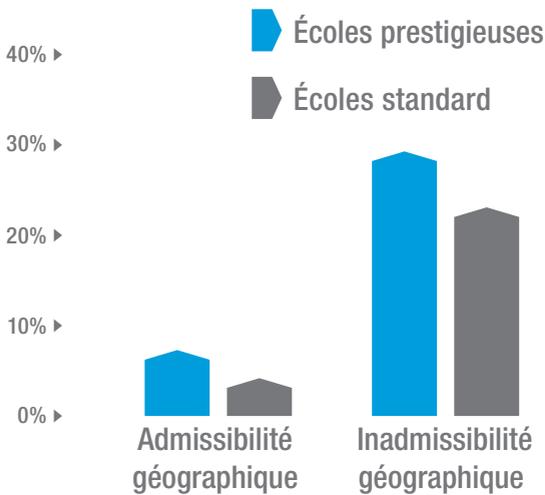
Un autre élément clé qui explique une telle demande tient au manque de confiance dans le système d'enseignement public au Vietnam, que démontrent non seulement le taux élevé d'acceptation de cette pratique mais aussi la perception répandue selon laquelle chacun doit compléter les frais de scolarité officiels par le paiement de « contributions volontaires » pour les bâtiments scolaires, les équipements et les fournitures pédagogiques <sup>18</sup> ainsi que les leçons supplémentaires <sup>19</sup>. D'après l'indice de l'administration publique et de la gouvernance des provinces du Vietnam récemment publié <sup>20</sup>, il a été révélé qu'en moyenne, plus de 61 % des personnes interrogées conviennent du fait que les parents doivent verser des pots-de-vin aux enseignants ou aux administrateurs des écoles, alors que plus de 43 % des personnes interrogées conviennent du fait que les enseignants favorisent les étudiants qui prennent des cours particuliers lors des évaluations des performances (dans la municipalité de Da Nang, plus de 80 % des personnes interrogées étaient d'accord avec ces deux affirmations) <sup>21</sup>. La distribution courante de pots-de-vin dans les écoles, et le fait qu'il soit largement reconnu que les étudiants sont en réalité forcés de prendre des cours particuliers (à défaut de quoi ils risquent de faire l'objet de discrimination lorsque leurs connaissances sont évaluées), traduisent le sentiment des parents à l'effet que « le système d'enseignement public est incapable de répondre de manière efficace aux besoins des étudiants » <sup>22</sup>.

La forte pression exercée par l'opinion publique attise encore plus ce sentiment, les parents qui ne participent pas à une telle pratique craignant que leurs enfants soient l'objet de discrimination. Une étude menée par le PNUD et l'Inspection générale vietnamienne (GIV) indique qu'« une fois que les parents ont adopté cette pratique, ils encouragent volontiers les autres parents à faire de même », ce qui signifie que « plus les parents participent à cette tendance, plus celle-ci s'en trouve renforcée, ce qui exacerbe à son tour la pression exercée sur les parents qui ne se conforment pas aux attentes » <sup>23</sup>, et débouche sur « un cercle vicieux qu'il sera éventuellement difficile de briser » <sup>24</sup>. Pour les familles, la pression qui les pousse à adopter des pratiques de corruption à tout les échelons du système éducatif semble être corroborée par le taux élevé de personnes qui sont d'accord avec le fait que les étudiants qui ne prennent pas de cours particuliers supplémentaires sont victimes de discrimination au moment des évaluations de leurs performances <sup>25</sup>, et par divers rapports de médias, comme celui d'une femme qui a pris des dispositions pour que son enfant (qui fréquentait une école normale) suive des cours supplémentaires dispensés par un enseignant prestigieux car elle craignait que l'enfant prenne du retard par rapport aux autres élèves <sup>26</sup>.

## Accroissement des inégalités en matière d'accès à l'éducation

L'une des répercussions importantes de la corruption dans le processus d'inscription scolaire est l'atteinte qu'elle porte à l'égalité d'accès à l'éducation. Outre le coût des pots-de-vin, dont les montants vont de quelques centaines à des milliers de dollars, les « contributions volontaires » pour la construction des écoles, les équipements et le reste (voir ci-dessous) seraient habituellement plus élevées parmi les étudiants qui fréquentent des écoles souhaitées et les étudiants qui ne satisfont pas au critère géographique de résidence <sup>27</sup>.

Étant donné les coûts substantiels et incessants qui sont associés à la corruption dans le processus d'inscription à l'école, il n'est pas surprenant que l'on assiste à une hausse des inégalités sociales, car « les enfants pauvres sont chassés d'une école, même s'ils satisfont au critère de résidence, ou sont victimes de discriminations parce qu'ils ne peuvent pas se permettre [de verser de pots-de-vin] » <sup>28</sup>. Plus de 20 % des parents d'enfants dans les écoles souhaitées déclarent que « l'inscription est trop coûteuse », alors que plus de 50 % s'inquiètent



**Schéma 2.5** Quel est le pourcentage de parents qui cherchent à obtenir de l'aide pour faire inscrire leurs enfants dans des écoles souhaitées ?

**Source:** Assistance needed to attain entrance into schools (honour versus standard schools). (UNDP and GIV, 2010) p. 34.

de l'inscription scolaire<sup>29</sup>. Ces préoccupations ne se limitent pas aux familles qui ne satisfont pas au critère d'admissibilité géographique, étant donné que 7,4 % des parents qui satisfont à ce critère ont besoin et recherchent une assistance (y compris pour le versement de pots-de-vin) pour inscrire leurs enfants dans des écoles souhaitées, et que 4,3 % des parents qui satisfont à ce critère ont besoin d'aide pour inscrire leurs enfants dans des écoles normales<sup>30</sup>. Le versement de pots-de-vin pour inscrire son enfant dans une école souhaitée est habituellement reconnu comme une pratique que seules les familles aisées peuvent se permettre, ce qui défavorise par conséquent les enfants issues de familles pauvres<sup>31</sup>.

De plus, la corruption dans le processus d'inscription scolaire s'auto-perpétue, dans la mesure où le versement de pots-de-vin porte atteinte à la confiance du public dans le système éducatif et accroît la pression à participer à la corruption, accentuant encore davantage le problème. La pratique perpétue également un cycle d'attitudes malsaines qui dure toute la vie. Cette constatation a été corroborée par l'enquête sur l'intégrité de la jeunesse de 2011 qui a révélé que bien que 92 à 94 % des jeunes reconnaissent que le fait d'agir en faisant preuve d'intégrité comprend le fait de « ne jamais accepter de recevoir ou de payer des pots-de-vin », 38 % étaient néanmoins prêts à adopter de telles pratiques de manière à pouvoir fréquenter une bonne école ou à être embauchés dans une entreprise<sup>32</sup>, ce qui pousse ainsi à penser que la nature répandue des actes tels que le versement de pots-de-vin pour l'inscription scolaire entraîne « la normalisation de la corruption sur le plan social, qui n'est plus une exception »<sup>33</sup>.

## Les seules mesures administratives ne suffisent pas

En 2006, pour réduire le paiement des pots-de-vin pour l'inscription dans les écoles souhaitées, le ministère vietnamien de l'Éducation et de la Formation (MoET) a voulu mettre en place des procédures d'inscription rigoureuses pour les étudiants des établissements secondaires, en créant notamment des conseils d'inscription chargés de superviser le processus<sup>34</sup>. Dans leurs instructions annuelles concernant les inscriptions, toute une série de départements municipaux et provinciaux vietnamiens de l'Éducation et de la Formation (DoET) ont aussi tenté de juguler la corruption qui prévaut dans le processus d'inscription à l'école en introduisant un certain nombre de mesures administratives. En 2010, les DoET d'Hanoï ont par exemple publié une lettre officielle exigeant de la part des maternelles qu'elles communiquent au public le nombre d'enfants qu'elles pourraient accueillir par tranche d'âge ainsi que les dates de l'inscription, et réaffirmant que la priorité devait être accordée aux élèves satisfaisant au critère de résidence<sup>35</sup>. Mais même avec ces mesures, la corruption dans le processus d'inscription scolaire a continué de sévir. Étant donné que l'objectif même de tels pots-de-vin consiste à contourner les mesures administratives en vigueur qui régissent l'inscription des étudiants, il est possible de douter de l'efficacité de la promulgation de règlements administratifs supplémentaires à déboucher à eux seuls sur un contrôle matériel de cette pratique. Par conséquent, la capacité de ces décisions administratives à juguler à elles seules la corruption est limitée, car ces mesures sont susceptibles de « ne mener qu'à des effets limités et temporaires »<sup>36</sup>.

## Améliorer la sensibilisation du public et restaurer la confiance

Au vu du fait que la corruption dans le processus d'inscription scolaire bénéficie de la coopération et du consentement de la majorité des parents, des enseignants et des administrateurs des écoles, il faut tout d'abord mettre davantage l'accent sur les mesures sociales au sens large, qui sensibilisent l'opinion quant aux impacts négatifs d'une telle pratique. Les médias, et tout particulièrement la télévision et la radio, peuvent jouer un rôle plus actif en soulignant les ramifications plus vastes et à plus long terme de la corruption dans le processus d'inscription scolaire, au-delà des avantages personnels et immédiats qu'en tirent les familles. Les articles publiés à ce sujet doivent reconnaître publiquement cette pratique comme une forme de corruption.

En outre, les parents, qui sont à la fois les victimes et les moteurs clés de cette pratique, doivent se mobiliser pour contribuer à y mettre un terme. Étant donné que 80 % des mères sont responsables de la décision relative à la sélection des écoles, et que les études indiquent que 3,5 % des mères étaient susceptibles de payer un pot-de-vin pour inscrire leur enfant dans une école souhaitée et 11,2 % d'entre elles étaient susceptibles d'être d'accord avec cette pratique<sup>37</sup>, l'Union des Femmes du Vietnam<sup>38</sup> a été en particulier identifiée comme étant bien placée pour jouer un rôle de premier ordre dans la collaboration avec d'autres acteurs importants comme le MoET et l'Inspection générale vietnamienne (GIV), pour préparer une campagne de sensibilisation<sup>39</sup>.

De plus, il est urgent de restaurer la confiance des parents dans le système éducatif, afin que les parents soient moins prêts à participer à ces formes de corruption. Ceci ne pourra se faire sans que d'autres formes de corruption qui sévissent dans le secteur de l'éducation ne soient éradiquées, en particulier la collecte non autorisée de frais supplémentaires et les cours supplémentaires. Une approche réussie que l'école Nguyen Thai Binh à Hô-Chi-Minh-Ville a adoptée a consisté à mettre en œuvre un système d'« autonomie et de redevabilité institutionnelles » avec le soutien du DoET local. L'école a limité la collecte de frais

supplémentaires à un seul prélèvement mensuel régulier pour les cours et les infrastructures <sup>40</sup>, qui est communiqué au public par l'intermédiaire de documents écrits envoyés aux parents, et elle s'est engagée ouvertement à ne plus procéder à la collecte de frais supplémentaires ou imprévus. Grâce à sa plus grande autonomie financière, l'école a été en mesure de se servir de son budget avec plus d'efficacité, ce qui a mené à des améliorations des infrastructures scolaires, une hausse des salaires des enseignants et du personnel d'environ 20 %, et le remplacement des cours supplémentaires par des activités professionnelles et parascolaires sans que les étudiants et les familles n'aient à encourir de frais supplémentaires <sup>41</sup>. De telles améliorations, et en particulier le contrôle des cours supplémentaires, sont reconnues comme ayant restauré la confiance des parents <sup>42</sup>.

Ces recommandations ne représentent que la première étape d'une solution générale qui devra en fin de compte être soutenue par le biais d'une mise en œuvre continue et d'un suivi et d'un contrôle renforcés, exercés non seulement par le gouvernement (MoET et DoET) mais aussi grâce à la participation des familles et des parents par l'intermédiaire de mécanismes tels que les évaluations citoyennes. En outre, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour résoudre le problème des mesures qui incitent les enseignants à participer à différentes formes de corruption, notamment en poursuivant la réforme des salaires des enseignants et en créant des associations d'enseignants pour contribuer à améliorer leurs conditions de travail <sup>43</sup>. Quoiqu'il en soit, il est impératif d'éliminer l'acceptation du public et sa volonté de verser des pots-de-vin en échange d'une inscription dans une école souhaitée, pour garantir l'existence d'un large soutien de la part du public en faveur des mesures futures de lutte contre la corruption dans le processus d'inscription scolaire.

## Notes

1. Stephanie Chow et Dao Thi Nga ont tous deux travaillé pour Towards Transparency, le contact national officiel de Transparency International au Vietnam, respectivement en qualité de responsable des publications et de la recherche et directeur exécutif adjoint.
2. Les établissements publics comptent 99 % d'écoles secondaires de premier cycle et 99, 4 % d'écoles primaires ; pour plus d'informations, voir l'étude du PNUD et de l'Inspection générale vietnamienne (GIV) intitulée *Assessment of Corruption Behaviour in the Education Sector in Vietnam* (Hanoï : GIV, 2010), p. 18.
3. Les taux d'alphabétisation des adultes sont passés de 84 % en 1979 à 93 % en 2009 et les taux nets d'inscription au primaire sont passés de 90,2 % en 1978 à 98 % en 2010. Pour tout complément d'information, voir la page « Vietnam Country Data » de la Banque mondiale sur le site <http://data.worldbank.org/country/vietnam> (consulté le 4 janvier 2013)
4. Il s'agit d'une enquête en ligne qui a été conduite par le journal en ligne *Dan Tri* du 12 mai au 8 juin 2011 ; voir <http://dantri.com.vn/c25/s25-487926/62-doc-gia-chay-truong-lop-cho-con-Ty-le-dang-de-Bo-GD-DT-luu-tam.htm> (consulté le 4 janvier 2013)
5. Étant donné que les établissements primaires et secondaires de premier cycle sont sous l'autorité des comités populaires municipaux/provinciaux locaux et des départements de l'Éducation et de la Formation, les règlements pertinents varient en fonction de l'école. Voir par exemple le Règlement n° 4555/SGD&ĐT-QLT qui s'applique aux écoles de Hanoï.
6. Dans le présent rapport, le terme « école honorable » est employé à la place du terme « école souhaitée ».
7. Dans les villes de Hanoï, de Da Nang et de Hô-Chi-Minh-Ville, respectivement 23,5 % et 15,8 % des parents ont sélectionné la qualité de l'école et le fait qu'il s'agissait d'une école honorable. Pour tout complément d'information, voir PNUD et GIV (2010), pp. 32–33.
8. *Vietnamnet* (Vietnam), « *Hanoi Parents Anxious to Send Kids to Prestigious Schools* », le 11 mai 2011.
9. *Vietnamnet* (Vietnam), « *Race for "Star Schools" Getting Fiercer in Hanoi* », le 19 juin 2011.

10. *Vietnamnet* (Vietnam), le 11 mai 2011.
11. PNUD et GIV, 2010, p. 34.
12. Voir par exemple Nguyen Hung, « *The Race to Find a "Good School"* », *dtinews.vn* (Vietnam), le 27 avril 2011.
13. Towards Transparency, *Forms and Effects of Corruption on the Education Sector in Vietnam* (Hanoi : Towards Transparency, 2011), p. 18.
14. PNUD et GIV, 2010, p. 39.
15. *Vietnamnet*, le 19 juin 2011.
16. Nguyen Hung, le 27 avril 2011.
17. Towards Transparency, *Youth Integrity in Vietnam: Piloting Transparency International's Youth Integrity Survey* (Berlin : TI, 2011), p. 32.
18. En dépit du fait que les équipements, les travaux de construction, etc. sont subventionnés par l'école, la plupart des parents signalent payer de tels frais, comme « contributions volontaires », étant donné qu'ils ne connaissent pas bien et ne comprennent pas les règles et règlements du gouvernement concernant les paiements qui sont illégaux et ceux qui sont légitimes. Towards Transparency, *Forms and Effects of Corruption on the Education Sector in Vietnam* (Hanoi : Towards Transparency, 2011), p. 22
19. Les cours supplémentaires sont des cours dispensés par les enseignants habituels (ou des tuteurs externes) qui se déroulent à l'école ou ailleurs, et servent souvent de complément au revenu officiel des enseignants. Bien que la participation à de tels cours soit « volontaire », les étudiants ont signalé faire l'objet de discriminations lorsqu'ils ne suivent pas ces cours, en obtenant des notes plus faibles et du fait qu'on ne leur enseigne pas des sections substantielles du programme dans le cadre des leçons normales. Pour tout complément d'information, voir Towards Transparency 2011, *Forms and Effects*, pp. 19–22.
20. L'Indice, par le PNUD, CECODES et le Viet Nam Fatherland Front, est issu d'une enquête auprès de 5 568 citoyens originaires de 30 provinces à travers le Vietnam.
21. Voir « *Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index 2010* », « *Dimension 4: Control of Corruption* », p. 42, [www.papi.vn](http://www.papi.vn) (consulté le 4 janvier 2013)
22. *Vietnamnet* du 19 juin 2011.
23. PNUD et GIV, 2010, p. 56.
24. *Ibid.*, p. 7.
25. Voir les conclusions de l'indice PAPI [Indice de l'administration publique et de la gouvernance des provinces du Vietnam] ci-dessus : 43 % des personnes interrogées sont d'accord avec le fait que les enseignants favorisent les étudiants qui suivent des cours supplémentaires dans le cadre des évaluations des performances.
26. *Vietnamnet* du 19 juin 2011.
27. Le montant de ces paiements volontaires pour les étudiants ne satisfaisant pas au critère de résidence est notamment 1,5 à 2 fois supérieur au montant versé par les étudiants qui satisfont à ce critère. Pour tout complément d'information, voir PNUD et GIV (2010), p. 37.
28. *Ibid.*, p. 54.
29. PNUD et GIV, 2010, p. 38.
30. *Ibid.*, p. 34.
31. Towards Transparency, 2011, *Forms and Effects*, p. 33.
32. Towards Transparency, 2011, *Youth Integrity*, p. 32.
33. PNUD et GIV, 2010, p. 34.
34. Décision n° 12/2006/QĐ-BGDĐT.
35. Règlement n° 4555/SGĐ&ĐT-QLT.
36. PNUD et GIV, 2010, p. 60.
37. *Ibid.*, p. 67.
38. Fondée en 1930, l'Union des Femmes du Vietnam est une organisation de masse qui a pour mandat d'œuvrer en faveur de l'égalité et de la promotion des femmes, tout en protégeant les droits juridiques légitimes et les intérêts des femmes. L'organisation compterait plus de 14 millions de membres à travers tout un éventail de communes et de

districts. Voir le site <http://hoilhpn.org.vn/newsdetail.asp?CatId=2&NewsId=5&lang=VN> (consulté le 4 janvier 2013)

39. PNUD et GIV, 2010, p. 62.
40. Les frais de scolarité s'élèvent à 110 000 dongs vietnamiens (5,50 dollars US), et les frais d'infrastructure à 45 000 dongs vietnamiens (2,25 dollars US) par étudiant par mois. En ce qui concerne les écoles semi-publiques, les frais de scolarité sont réglementés par la décision n° 336/2004/QD-UB du PPC d'Hô-Chi-Minh-Ville en date du 30 décembre 2004. Ces frais complètent les attributions budgétaires publiques. Cette décision se fonde sur des initiatives antérieures, telles que la décision n°49/2000/QD-UB-VX, en date du 10 août 2000. Voir <http://hcm.edu.vn/ThongBao/2011/7/HDNH1112.htm> (consulté le 4 janvier 2013) pour tout complément d'information.
41. Département de l'Éducation et de la Formation d'Hô-Chi-Minh-Ville : établissement d'enseignement secondaire supérieur Nguyen Thai Binh, « *Report on the Implementation of Institutional Autonomy and Accountability Mechanisms* », le 9 novembre 2011.
42. Ibid.
43. Pour tout complément d'information, veuillez consulter Towards Transparency, 2011, *Forms and Effects*, pp. 34–8.

## 2.6

# Prestataires de services ou courtiers du pouvoir

## Le rôle central des enseignants dans la promotion de l'intégrité dans l'éducation

*Bettina Meier*<sup>1</sup>

Les enseignants sont sans doute la ressource la plus précieuse du secteur de l'éducation. Même dans les conditions les plus défavorables, un enseignant dévoué peut faire une différence énorme dans l'avenir de ses élèves. Les toits peuvent fuir, les manuels scolaires manquer et les chaises et les tables ne pas être en nombre suffisant, rien de tout ceci ne saurait faire obstacle à un enseignant compétent et déterminé. Si l'enseignant venait à manquer cependant, l'instruction ne serait tout simplement pas dispensée.

Un enseignant est un modèle : en transcendant les valeurs telles que l'impartialité et l'équité, les enfants ressentiront que leur talent est apprécié et que leurs efforts sont récompensés. Un enseignant façonne les comportements : s'il respecte les enfants dans leur diversité, les étudiants apprendront que tous les êtres humains sont égaux, indépendamment de leur sexe, de leur ethnicité, de leur classe ou de leur caste. En prenant des décisions fondées sur des principes et en faisant montre d'intégrité dans leurs relations avec les étudiants, leurs confrères et la communauté, les enseignants font la promotion de valeurs et de comportements respectueux de l'éthique qui sont fondamentaux pour une société qui ne tolère pas la corruption.

Comme dans toutes les sphères de la société cependant, des abus de pouvoir sont commis pour servir un intérêt personnel. Les enseignants peuvent exploiter la position qu'ils occupent pour obtenir des faveurs indues et des pots-de-vin ; ils peuvent faire preuve de parti pris envers un certain groupe d'étudiants, ou de négligence, ou manquer de discipline. Dans une classe corrompue, les étudiants apprennent moins, et ils apprennent les choses qui ne conviennent pas.

Quels sont les risques particuliers de corruption qui existent dans la salle de classe ? Les enseignants peuvent abuser de leur pouvoir pour collecter des frais non autorisés et solliciter des pots-de-vin en contrepartie de bonnes notes aux examens, du passage en classe supérieure et de la délivrance de certificats. Les enseignants peuvent vendre des informations relatives aux examens. Parfois, ils peuvent être tentés de compléter leurs revenus en détournant les fournitures de l'école vers les marchés locaux. Les enseignants peuvent

accorder un accès privilégié à ceux assis sur les premiers bancs de la classe, aux équipements techniques, à la participation à des manifestations sportives prestigieuses, etc. en échange d'une faveur ou d'un pot-de-vin.

Les enseignants peuvent forcer les étudiants à suivre des cours particuliers, en usant de coercition ou de persuasion, en n'enseignant pas le programme scolaire en classe mais uniquement pendant les cours particuliers. L'utilisation inappropriée des biens de l'école à des fins privées est une autre forme de corruption à laquelle peuvent s'adonner les enseignants.

Dans certains pays, en particulier ceux dans lesquels les salaires sont bas et la supervision faible, les enseignants peuvent ne pas se présenter au travail ou être présents à l'école mais ne pas enseigner les cours. L'absentéisme des enseignants a été signalé comme étant tout particulièrement élevé dans certains pays, ce qui a un impact négatif sur les résultats en matière d'éducation. En Papouasie-Nouvelle-Guinée par exemple, les « enseignants fantômes » représenteraient 15 pour cent de l'effectif des enseignants actifs qui sont inscrits sur les listes officielles<sup>2</sup>.

De par la position de force qu'ils occupent, les enseignants peuvent forcer les enfants à leur accorder des faveurs spéciales. Ils peuvent se servir des enfants comme main-d'œuvre non rémunérée à des fins personnelles ou porter atteinte à leur intégrité sexuelle. Les demandes de faveurs sexuelles sont susceptibles d'être une raison de l'abandon des études, principalement chez les étudiantes.

Parfois, la conduite inappropriée d'un enseignant n'implique pas la recherche d'un avantage personnel mais découle plutôt d'un manque de déontologie personnelle et professionnelle. La violence, le refus d'enseigner, la discrimination, l'emploi d'un langage abusif et d'autres formes de comportements contraires à l'éthique ont tous un effet néfaste sur les attitudes et les croyances des étudiants.

La ligne entre un comportement corrompu et un comportement non corrompu peut être ténue. Dans beaucoup de pays, les parents et les étudiants font des cadeaux aux enseignants<sup>3</sup> en témoignage de leur reconnaissance. Ceci ne pose pas de problème tant qu'aucune faveur n'est attendue en contrepartie. La pratique du don de cadeaux peut parfois se transformer en extorsion cependant, et les parents moins aisés peuvent ressentir que leurs enfants ne bénéficient pas d'un enseignement approprié car ils ne peuvent se permettre de faire des cadeaux ou de verser des pots-de-vin aux enseignants.

En général, la corruption dans la salle de classe est plus acceptable au sein des sociétés qui n'adhèrent que faiblement au concept de la méritocratie. En d'autres mots, dans un environnement corrompu, la probabilité que les enseignants soient corrompus est plus élevée.

Lorsque les conditions d'enseignement sont mauvaises, tel que dans les écoles éloignées qui manquent de logements pour les enseignants et ne disposent pas d'un bon assainissement, les risques d'absentéisme sont plus élevés, tout particulièrement parmi les jeunes enseignantes. Les enseignants sont plus susceptibles d'agir en qualité de courtiers du pouvoir lorsque la communauté n'a pas un statut élevé et manque de connaissances, et qu'elle n'ose pas défier les autorités corrompues. Comme dans tous les secteurs, les facteurs qui favorisent le plus la corruption et des comportements contraires à l'éthique sont le manque de supervision et l'absence de sanctions en cas de comportements inappropriés.

---

## Notes

1. Au moment de la rédaction de cet article, Bettina Meier travaillait pour la Friedrich Ebert Foundation au Sri Lanka.
2. Deon Filmer, « *Public Expenditure and Service Delivery in Papua New Guinea* », document présenté lors de la réunion intitulée « *Public Expenditure Tracking Surveys in Education* », Institut international de planification de l'éducation et Institut de la Banque mondiale, Pretoria, le 21 mars 2005.
3. Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan et Halsey Rogers, « *Teacher and Health Care Provider Absenteeism: A Multi-Country Study* » (Washington D.C. : Banque mondiale, 2004).

## 2.7

# Le coût caché de la corruption

## Absentéisme des enseignants et pertes dans les écoles

*Harry Anthony Patrinos*<sup>1</sup>

L'absentéisme des enseignants est l'une des formes de corruption les plus graves qui prévalent dans le secteur de l'éducation. De toute évidence, il existe de nombreuses raisons valables pour justifier l'absence d'un enseignant. Toutefois, certaines absences sont clairement illégales comme par exemple celles des enseignants qui « travaillent au noir », en cumulant des emplois et travaillant aussi ailleurs que là où ils sont censés enseigner. En outre, il existe aussi des absences officielles, dont les causes profondes sont l'inefficacité ou la corruption en amont. On peut citer par exemple ces situations dans lesquelles les politiciens s'appuient sur les enseignants pour la campagne électorale de leur parti. Indépendamment de la raison exacte de l'absentéisme, lorsque le taux des enseignants ne se présentant pas en classe est élevé, c'est le système qui manque à ses engagements envers les enfants.

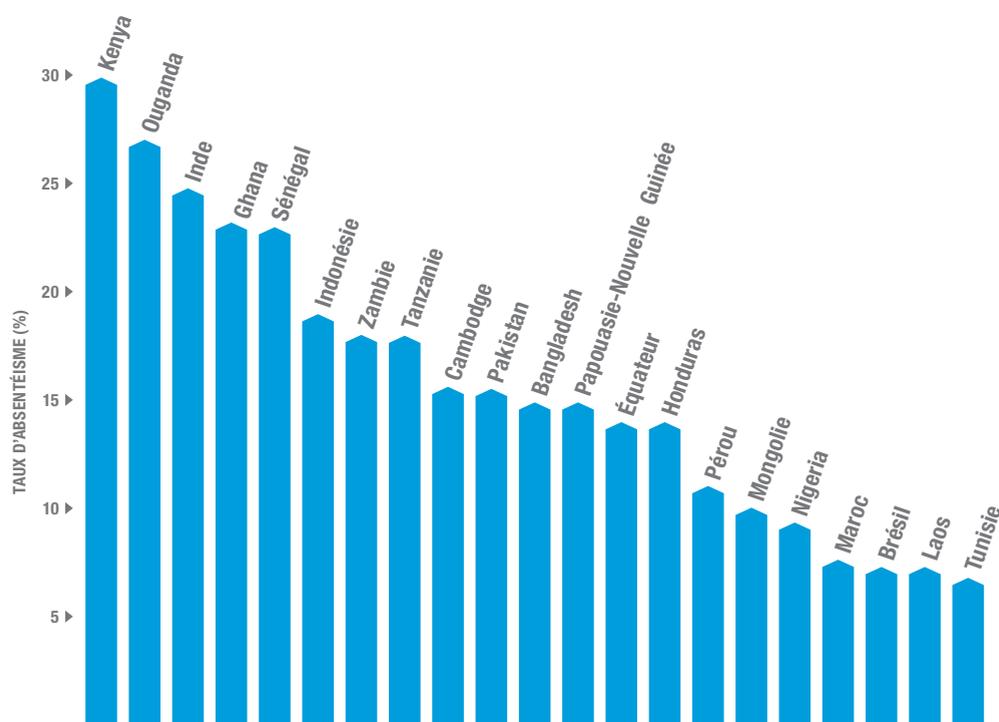
Il existe cinq formes principales d'absentéisme : les devoirs officiels liés à l'enseignement ou pas, les absences justifiées, les congés autorisés, la maladie ou d'autres absences inexcusables, et les retards<sup>2</sup>.

Les causes de l'absence des enseignants sont multiples et ne se limitent en aucun cas à la corruption. Toutefois, quelle que soit la motivation personnelle, les conséquences sont les mêmes en ce qui concerne l'école : même les absences qui n'ont rien à voir avec la corruption font des ravages sur l'apprentissage des étudiants. Certains enseignants ne sont pas présents en classe car ils sont malades ou doivent s'occuper de parents, et le système ne fournit pas de remplaçants. D'autres ratent les cours afin d'aller chercher leur paie dans une autre ville. Il y a aussi ceux qui participent aux obligations scolaires. Ces obligations vont du soutien aux campagnes d'immunisation à la participation aux travaux de recensement de la population, des réunions syndicales à l'assistance prêtée aux hommes politiques de la localité. Dans tous ces cas, l'absentéisme est la conséquence de l'inadéquation de la planification centrale et des politiques relatives aux congés, et peut-être aussi de l'insuffisance des salaires.

Un certain nombre d'études rigoureuses se sont penchées sur l'absentéisme des enseignants dans le monde en développement et les pays émergents. En Équateur, une

étude a indiqué que 53 % des absences des enseignants n'étaient pas des absences justifiées, ce qui est tout simplement choquant, alors que 29 % des enseignants disposaient d'absences justifiées ou étaient en congés de maladie et que 18 % d'entre eux avaient indiqué s'acquitter « d'obligations scolaires officielles ». Au Bangladesh, les « obligations scolaires officielles » suivies des « congés officiels » représentaient les principaux motifs d'absence des enseignants alors qu'en Inde, les congés annuels, les autorisations d'absence pour raison médicale et autres raisons permises ne représentaient que 10 % des absences<sup>3</sup>. L'Indonésie est dans une situation différente encore : un tiers des enseignants y seraient absents en raison d'une maladie ou seraient en congés légitimes, 19 % ont cité les obligations officielles ; 26 % ont déclaré être arrivés en retard ou être partis plus tôt et, enfin, 18 % n'étaient pas en classe pour des raisons inconnues ou incertaines<sup>4</sup>.

Le Schéma 2.6 montre des estimations de l'absentéisme des enseignants pour 21 pays, dont 16 sont issues de nouvelles études. Les taux d'absentéisme des instituteurs des écoles primaires sont compris entre 11 et 30 %. Dans des pays comme l'Ouganda, où le taux d'absentéisme s'élève à 27 %<sup>5</sup>, beaucoup d'enseignants qui étaient présents n'étaient en réalité pas en train d'enseigner. Les études révèlent que dans les écoles plus petites, les



**Schéma 2.6** À quelle fréquence les enseignants manquent-ils l'école ?

Résultats d'une enquête sur l'absentéisme des enseignants entre 2004 et 2011

**Sources:** Abadzi, 2007; Adeyemi et Akpotu 2009 ; Consortium pour la recherche économique en Afrique 2011 ; Benveniste, Marshall et Araujo 2008 ; Benveniste, Marshall et Santibañez 2008 ; Carneiro, Das et Reis 2010 ; Center for Democratic Development 2008 ; Chaudhury et al. 2006 ; Das et al. 2005 ; Glewwe et al. 2010 ; Vermeersch et Kremer 2004 ; Banque mondiale 2006, 2004, 2001.2008 ; Carneiro, Das and Reis, 2010 ; Center for Democratic Development 2008 ; Chaudhury et al. 2006 ; Das et al. 2005 ; Glewwe et al. 2010 ; Vermeersch and Kremer 2004 ; World Bank 2006, 2004, 2001.

enseignants sont davantage enclins à manquer les cours que leurs homologues des écoles plus grandes <sup>6</sup>. En outre, l'absentéisme est considérablement plus élevé dans les régions sous-développées <sup>7</sup>. Un mauvais état de santé constitue bien évidemment une raison légitime de manquer la classe. Cependant, la raison pour laquelle les enseignants ont davantage tendance à être absents dans certains pays plutôt que d'autres n'est pas claire <sup>8</sup>. Les mauvaises conditions de travail, qui ont tendance à décourager les enseignants, représentent un autre facteur encore. Une étude a indiqué que la qualité des infrastructures scolaires avait un impact important sur le taux de présence des enseignants <sup>9</sup>.

En outre, dans les pays répertoriés dans le schéma 2.6, les directeurs d'école et les autres responsables de haut rang sont plus souvent absents que leurs subordonnés <sup>10</sup>. Toutefois, il existe très peu d'indications que des salaires plus élevés mènent à un meilleur taux de présence <sup>11</sup>. Les enseignants sous contrat affichent des taux d'absence similaires ou plus élevés. Par rapport aux enseignants des écoles publiques cependant, les enseignants des écoles privées sont moins souvent absents <sup>12</sup>, même si la rémunération des enseignants sous contrat et des enseignants des écoles privées est habituellement plus basse que celle des enseignants de la fonction publique.

Une supervision et des sanctions disciplinaires officielles peuvent faire baisser le taux d'absentéisme. Il a été révélé que les écoles qui sont plus susceptibles d'être inspectées par de hauts responsables affichaient des taux d'absentéisme des enseignants plus bas <sup>13</sup>. Les études ont indiqué que, dans les écoles dans lesquelles les directeurs imposaient des sanctions disciplinaires par exemple, le personnel enseignant était plus susceptible d'être présent <sup>14</sup>. En ce qui concerne la participation de la communauté et des parents, les indications quant à leur impact sur l'absentéisme sont mitigées <sup>15</sup>.

Au titre des règlements en vigueur, une meilleure supervision des écoles est un facteur qui pourrait aider à réduire les pratiques corrompues. Ce suivi pourrait prendre des formes diverses comme par exemple la documentation sur la prévalence des enseignants fantômes, le renforcement des inspections et l'accroissement de la qualité et de la quantité des audits.

En outre, les mesures d'encouragement peuvent aussi jouer un rôle important lorsqu'elles récompensent les bonnes performances et/ou la présence. Une option consiste à recruter du personnel externe pour assurer le suivi de la présence. Cette personne peut récompenser les enseignants qui enseignent régulièrement ou pénaliser ceux qui ratent un nombre d'heures de cours important. La technologie est un autre moyen d'assurer le suivi des enseignants. Prenez par exemple une expérience conduite en milieu rural dans l'État du Rajasthan, en Inde, où le taux d'absentéisme s'élevait à 44 %. La présence des enseignants a été suivie grâce à des caméras, et leurs salaires ont été indexés sur leur présence. Résultat : le taux d'absentéisme a chuté d'un cinquième par comparaison à un groupe témoin. En outre, les scores des élèves lors des épreuves ont affiché une hausse. Le coût du programme s'élevait à 6 dollars US par enfant par an <sup>16</sup>.

## Conclusion

L'absentéisme des enseignants entrave les efforts de développement du secteur de l'éducation. L'absentéisme correspond à une perte de 10 à 24 % des dépenses récurrentes de l'enseignement primaire. Ceci équivaut chaque année à 16 millions de dollars US en Équateur et à 2 milliards de dollars US en Inde <sup>17</sup>. En outre, la réduction du temps d'enseignement a un impact négatif sur la qualité de l'éducation en général <sup>18</sup>.

Il faut en priorité accroître le suivi, mener davantage de recherches et obtenir des informations comparables qui peuvent contribuer à l'analyse des situations relatives à l'absentéisme dans de multiples pays. Il est également nécessaire de mener des expériences supplémentaires et de procéder à une évaluation des approches positives.

## Notes

1. Harry Anthony Patrinos est responsable du secteur de l'éducation du Réseau pour le développement humain de la Banque mondiale.
2. Voir Helen Abadzi, « *Absenteeism and Beyond: Instructional Time Loss and Consequences* », Document de travail de recherche politique n°4376 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2007) ; Syaikh Akhmedi et Daniel Suryadarma, « *When Teachers Are Absent: Where Do They Go and What Is the Impact on Students?* », rapport de terrain (Jakarta : Institut de recherche SMERU, 2004) ; Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan et Halsey Rogers, « *Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries* », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20 (2006), pp. 91–116 ; Halsey Rogers, José López-Cálix, Nicolás Córdoba, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer et Karthik Muralidharan, « *Teacher Absence and Incentives in Primary Education: Results from a National Teacher Tracking Survey in Ecuador* » (Washington D.C. : Banque mondiale, 2004) ; Michael Kremer, Karthik Muralidharan, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Halsey Rogers, « *Teacher Absence in India: A Snapshot* », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3 (2005), pp. 658–667.
3. Kremer et al., 2005.
4. Akhmedi et Suryadarma, 2004.
5. Chaudhury et al., 2006 ; Kremer et al., 2005 ; Akhmedi et Suryadarma, 2004 ; Rogers et al., 2004.
6. Lorena Alcázar, Halsey Rogers, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer et Karthik Muralidharan, « *Why Are Teachers Absent? Probing Service Delivery in Peruvian Primary Schools* » (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006).
7. Chaudhury et al., 2006.
8. Kremer et al., 2005.
9. Alcázar et al., 2006.
10. Alcázar et al., 2006 ; Chaudhury et al., 2006 ; Kremer et al., 2005 ; Banque mondiale, 2004.
11. Alcázar et al., 2006 ; Kremer et al., 2005.
12. Chaudhury et al., 2006 ; Akhmedi et Suryadarma, 2004 ; Alcázar et al., 2006.
13. Chaudhury et al., 2006 ; Kremer et al., 2005.
14. Rogers et al., 2004.
15. Voir Paul Gertler, Harry Patrinos et Marta Rubio-Codina, « *Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico* », *Journal of Development Economics*, vol. 99 (2012), pp. 68–79, pour des effets positifs en provenance d'une étude rigoureuse.
16. Esther Duflo, Rema Hanna et Stephen Ryan, « *Incentives Work: Getting Teachers to Come to School* », *American Economic Review*, vol. 102 (2012), pp. 1241–1278.
17. Harry Patrinos et Ruth Kagia, « *Maximizing the Performance of Education Systems: The Case of Teacher Absenteeism* », in Edgardo Campos et Sanjay Pradhan (eds.), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2007), pp. 63–88.
18. Abhijit Banerjee et Esther Duflo, « *Addressing Absence* », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20 (2006), pp. 117–32.

## 2.8

# Résoudre le problème des faux diplômes au Niger

*Hassane Amadou Diallo* <sup>1</sup>

Les premières étapes vers une démocratie multipartite au début des années 1990 ont été difficiles pour le Niger, et le gouvernement s'est retrouvé dans l'impossibilité de payer les salaires du secteur public de manière régulière <sup>2</sup>. Cette incertitude financière a eu de graves répercussions sur le secteur de l'éducation, et les fonctionnaires ainsi que les étudiants ont alors été obligés de trouver des moyens de survivre. La source de revenu la plus facile qu'ont pu trouver certains responsables publics a été de fabriquer et de vendre de faux diplômes et certificats, y compris le Diplôme du baccalauréat (BAC) et le Diplôme du brevet d'études du premier cycle (BEPC) <sup>3</sup>. Cette pratique s'est rapidement révélée très lucrative, et elle n'a que très peu diminué au cours des deux dernières décennies. Aujourd'hui, le prix de vente du BEPC équivaut quasiment au salaire mensuel moyen d'un enseignant (environ 137 €) <sup>4</sup>, alors qu'un BAC se monnaie le double.

L'existence d'une clientèle consentante pour des diplômes à ce prix s'explique par l'absence de qualité, de certitude et de responsabilité qui caractérise le système éducatif nigérien depuis les années 1990. Les grèves d'enseignants, les abandons scolaires et un déclin général de la qualité ont contraint à l'origine les étudiants à acheter de faux diplômes afin de pouvoir s'inscrire dans les pays du Maghreb ou au Nigéria, ou même de poursuivre leur cursus universitaire au Niger. Le problème a été exacerbé par la corruption endémique dans le secteur de l'éducation. En 2005, un audit indépendant du Programme décennal du développement de l'éducation (PDDE) a révélé le détournement, depuis 2001, de près de quatre milliards de francs CFA (6 millions d'euros) par les personnes en charge du ministère de l'Éducation de base et a abouti à l'inculpation et la condamnation de deux ministres, Ari Ibrahim et Hamani Harouna, pour détournement de fonds <sup>5</sup>.

Cependant, même la forte condamnation de deux ministres n'a pas découragé la corruption dans le secteur de l'éducation, et le trafic de faux diplômes a en fait resurgi. Outre les étudiants qui ont utilisé de faux diplômes pour faire des études à l'étranger, d'autres personnes se sont servies de leurs diplômes achetés pour trouver du travail comme enseignants contractuels au sein du système éducatif du Niger. En 2006, vingt enseignants ont été arrêtés au cours d'une même enquête pour avoir triché sur leur baccalauréat, et dix d'entre eux ont par la suite été reconnus coupables de corruption et licenciés <sup>6</sup>. Cependant, cette enquête précise n'est pas allée jusqu'au bout : elle aurait apparemment été stoppée du fait que ses conclusions mettaient en cause de hauts responsables politiques et militaires <sup>7</sup>.

Pourtant, depuis 2006, des centaines d'enseignants contractuels se sont fait prendre en possession de faux diplômes.

Depuis l'ouverture du Centre d'assistance juridique et d'action citoyenne (CAJAC) au Niger en septembre 2010, le conseiller juridique de ce centre a enregistré 21 cas de dénonciation de pratiques illégales liées à l'utilisation de faux diplômes et de faux certificats du BEPC dans la région de Maradi, à 650 km de Niamey, la capitale nigérienne. Le CAJAC a donné suite à cette affaire en adressant un courrier à la Direction régionale de l'éducation nationale (DREN) ; des enquêtes ont été entreprises par la gendarmerie nationale à Maradi en février 2011, aboutissant à l'identification de 249 enseignants en possession de faux diplômes dans la région. Malheureusement, du fait qu'un grand nombre d'enseignants détenant de faux diplômes ont fui, peu de poursuites judiciaires ont été menées, la direction régionale préférant suspendre les contrats plutôt que d'engager une action en justice. De plus, comme le pays traversait une transition militaire et que des élections étaient en vue, les autorités ont relégué le problème au second plan. Cependant, onze détenteurs de faux diplômes et leurs complices ont été arrêtés et leurs procès étaient en cours au moment de la rédaction de cet article.

Au vu de la gravité de la situation, le CAJAC du Niger et TI Niger ont publié une déclaration en mai 2011 demandant aux pouvoirs publics de trouver une solution durable à ce problème. Cette déclaration a éveillé l'intérêt du Secrétaire général du ministère de l'Éducation, qui a transmis une circulaire demandant à tous les bureaux concernés de la DREN d'identifier les enseignants utilisant de faux diplômes aux moyens d'enquêtes et d'authentifications. Cette vigilance accrue signifie que l'authentification des diplômes des candidats est une priorité du même ordre que le recrutement des fonctionnaires eux-mêmes. À cette fin, le ministère de l'Éducation peut à présent identifier les candidats détenant de faux diplômes et réagir en conséquence.

Cependant, le gouvernement a rarement interdit le recours aux faux diplômes de manière systématique et, outre l'exclusion du secteur de l'éducation de quelques détenteurs de faux diplômes, il n'y a eu que peu de sanctions. C'est dans ce contexte que les actions de plaidoyer actuelles menées par TI Niger continueront de lutter contre la banalisation profondément ancrée de l'utilisation des faux diplômes dans le secteur nigérien de l'éducation.

## Notes

1. Hassane Amadou Diallo travaille pour l'Association nigérienne de lutte contre la corruption (TI Niger).
2. Par exemple, du fait de l'instabilité politique causée par le coup d'État de 1999, les fonctionnaires se sont retrouvés avec seulement un mois de salaire pendant les neuf mois de la période de transition.
3. Il s'agit d'un certificat scolaire obtenu en fin de premier cycle.
4. Transparency International, *Stealing the Future: Corruption in the Classroom: Ten Real World Experiences* (Berlin : TI, 2005), pages 62 et 66.
5. Au moment de la rédaction de cet article, la Haute Cour de Justice a accordé à ces deux personnes la liberté provisoire. WikiLeaks, « *Disgraced Former Ministers Indicted by National Assembly* » [D'anciens ministres déchus formellement accusés par l'Assemblée Nationale], réf. 06NIAMEY1122, publié le 30 août 2011.
6. Télégramme non classé de l'ambassade des États-Unis, WikiLeaks, « *GoN Fires Teachers as Nigerian Schools Fail a Second Test* » [Le gouvernement nigérien licencie des enseignants car les écoles nigériennes échouent à leur second test], réf. 06NIAMEY788, publié le 26 juillet 2006.
7. Source détenue par l'auteur.

## 2.9

# L'absentéisme des enseignants dans les écoles primaires du Cameroun

*Gabriel Ngwé* <sup>1</sup>

**CAMEROUN**

**72%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source: « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International.

L'absentéisme des enseignants est un problème fondamental du système éducatif camerounais. Il est fréquent parmi toutes les catégories d'enseignants du public au Cameroun. Une étude de Transparency International sur le Cameroun a documenté ce problème et a proposé des recommandations concrètes pour y mettre fin. Il est possible de sortir de cette impasse, mais cela a un coût.

### Historique du système éducatif

Le paysage éducatif du Cameroun est dans l'ensemble calqué sur les systèmes francophone et anglophone <sup>2</sup>. Sur les 3 à 3,5 millions d'enfants d'âge scolaire, 81 pour

cent sont inscrits dans des écoles publiques <sup>3</sup>. Il existe trois catégories d'enseignants au Cameroun : les fonctionnaires, les enseignants contractuels ou contractualisés et les enseignants membres des associations des parents d'élèves et des enseignants (APEE). Les enseignants fonctionnaires ont suivi une formation professionnelle dans une institution spécialisée et doivent couvrir le programme scolaire dans des écoles publiques, alors que les enseignants contractuels, du fait d'une pénurie d'enseignants fonctionnaires, sont recrutés par le gouvernement sur la base d'un contrat de trois ans renouvelable. Les enseignants des APEE, qui sont payés par les associations grâce aux cotisations des membres, sont également recrutés pour compenser la pénurie d'enseignants. Ces enseignants ont généralement le plus bas niveau de formation.

## Méthodologie de travail

TI Cameroun a mené une étude en 2010 afin d'évaluer l'absentéisme des enseignants dans le pays <sup>4</sup>. Un échantillon de 30 écoles primaires publiques a été sélectionné dans la région Centre, au cœur de laquelle se situe Yaoundé, la capitale du pays. Cette région a été ciblée car, selon l'Annuaire des statistiques 2007/2008 du Cameroun, elle enregistre le nombre le plus élevé d'écoles primaires publiques (1 575), d'élèves (548 083) et d'enseignants (9 280) <sup>5</sup>. Les données de recherches ont été recueillies en janvier/février 2010. Pour chaque établissement scolaire, l'équipe de recherche s'est entretenue avec deux enseignants, un directeur d'école, un président d'APEE et un inspecteur d'arrondissement à l'éducation de base. Au total, six inspecteurs d'arrondissement, 30 directeurs d'école, 60 enseignants et 30 présidents d'APEE ont été interrogés.

## Prévalence de l'absentéisme des enseignants

Bien que les écoles n'aient fait l'objet que d'une seule visite, l'équipe de recherche est retournée vers elles pour interroger les enseignants absents. Un enseignant qui n'était pas présent aux heures de travail était considéré absent, que son absence ait été justifiée ou pas. Le but était simplement de déterminer si l'enseignement était dispensé.

Lors de la période de recherche, le taux moyen d'absentéisme des enseignants s'est révélé être de 15,1 %. Cependant, les fonctionnaires, les enseignants contractuels et les enseignants d'APEE ont enregistré des taux d'absentéisme différents : 13 % pour les fonctionnaires, 22,2 % pour les enseignants contractuels et 10 % pour les enseignants des APEE.

Les résultats révèlent que les enseignants contractuels sont ceux qui sont absents le plus souvent ; ils ont suivi par les fonctionnaires, puis les enseignants des APEE. Confrontés à ce résultat, les enseignants contractuels ont expliqué que la raison principale pour laquelle ils s'absentaient tenait au fait qu'ils se rendent dans les bureaux des différents ministères de la capitale pour tenter d'obtenir le statut de fonctionnaire. Leur présence physique dans les bureaux ministériels à Yaoundé était de la plus haute importance pour « faire avancer » leur dossier. Contrairement aux enseignants contractuels, les fonctionnaires sont bien payés et bénéficient des services de la sécurité sociale.

L'absentéisme des fonctionnaires s'explique par le fait que les inspecteurs d'arrondissement ne visitent pas régulièrement toutes les écoles (car les frais de déplacement ne sont pas remboursés et il n'y a pas suffisamment de personnel pour contrôler toutes les écoles de l'arrondissement). De plus, sanctionner ou licencier les fonctionnaires est un processus long et chronophage.

Les enseignants d'APEE, d'autre part, sont recrutés au niveau local et, par conséquent, n'ont pas besoin de parcourir de longues distances pour aller travailler. De plus, leurs employeurs sont les parents des élèves, qui peuvent ainsi contrôler leur présence en classe.

## Causes plus générales de l'absentéisme des enseignants

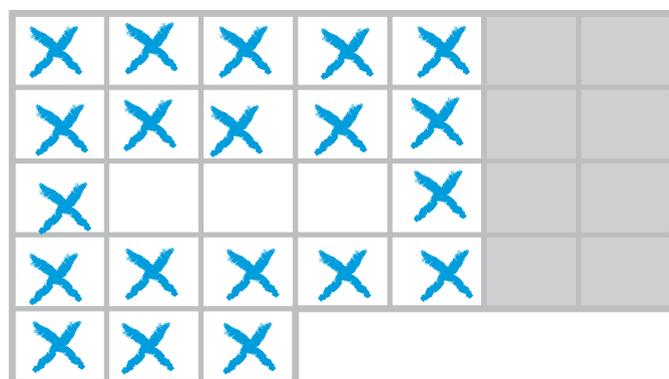
Afin de déterminer les causes de l'absentéisme des enseignants, les mêmes questions ont été posées à l'ensemble des enseignants, des directeurs d'école, des inspecteurs d'arrondissement et des présidents d'APEE. Les réponses suivantes sont souvent revenues comme raisons pour expliquer l'absentéisme des enseignants :

- la nécessité des enseignants contractuels de suivre l'avancement de leur dossier pour accéder au statut de fonctionnaire ;
- l'absence de crèches et de petites pharmacies à proximité des écoles ;
- l'absence de logement pour les enseignants venant d'autres régions ;
- le départ du conjoint et des membres de la famille pour aller travailler dans des endroits éloignés, obligeant les enseignants à prendre par exemple un long weekend pour leur rendre visite ;
- la distance des banques pour le paiement des salaires ;
- les bas salaires perçus par les enseignants, obligeant ces derniers à chercher d'autres emplois ;
- les mauvaises conditions sanitaires rencontrées par les enseignants ; et
- l'absence de mécanismes de contrôle de l'absentéisme des enseignants.

## Conclusion

Si l'on considère que chaque enseignant est censé travailler sept heures par jour et cinq jours par semaine, un taux d'absentéisme de 15,1 % représente 5,25 heures d'absence chaque semaine. Cela fait 21 heures par mois, ce qui représente trois jours de travail par mois pour chaque enseignant. Par conséquent, chaque enseignant d'école primaire reçoit en moyenne deux mois de salaire non mérités chaque année. Cette situation est pire pour les enseignants contractuels qui sont absents presque une semaine complète tous les mois. Ainsi, les élèves de leur classe perdent près d'un quart du temps d'enseignement prévu. Si les résultats de cette étude étaient généralisés au reste du pays, le coût de l'absentéisme supporté par les contribuables camerounais serait de l'ordre de 8 milliards F CFA (environ 12 millions d'euros) <sup>6</sup>.

Au vu de ces chiffres énormes, il devient urgent d'agir de manière concertée. Les recommandations suivantes pour atténuer l'absentéisme varient selon les avantages tirés de la présence des enseignants et le coût de leur mise en œuvre. Le coût de mise en œuvre serait



certes très important, mais pas autant que la somme perdue chaque année du fait de l'absentéisme, et il permettrait d'endiguer rapidement une perte supplémentaire. Une collaboration entre les ministères de l'Éducation de base, de la Planification, des Finances et de la Santé et les Autorités locales serait nécessaire pour :

- garantir la promotion des enseignants contractuels au statut de fonctionnaires après trois années de services ininterrompus ;

**Schéma 2.7** Absentéisme des enseignants au Cameroun.  
2 760 Élèves sont privés d'enseignants 3 jours par mois

**Source :** Enquête menée auprès de 60 enseignants. Il a été découvert que le taux moyen d'absence s'élevait à 15 %, ce qui correspond à 3 jours par mois. Si l'on prend le rapport enseignant/élèves moyen de 2010 de 46 élèves par enseignant, cela équivaut à 2 760 étudiants qui manquent 3 jours de cours par mois. DataBank de la Banque mondiale, WDI et base de données GDF, Cameroun, « Rapport élèves/enseignant au primaire », 2010.

- construire des crèches et des petites pharmacies à proximité des écoles ;
- construire des logements pour les enseignants qui viennent d'autres régions ;
- éviter la séparation des couples causée par des mutations de travail dans des régions éloignées ;
- ouvrir des banques plus près des lieux de travail des enseignants, pour le versement de leurs salaires ;
- augmenter les salaires des enseignants ; et
- consolider les mécanismes de contrôle de l'absentéisme des enseignants en renforçant les capacités des inspecteurs d'arrondissement et en recrutant davantage de personnel d'appoint au niveau de l'inspection afin de couvrir tous les établissements de chaque arrondissement.

## Notes

1. Gabriel Ngwé a travaillé à Transparency International Cameroun de janvier 2009 à mars 2012, comme chargé des projets de lutte contre la corruption dans les systèmes éducatifs au Cameroun.
2. Pour de plus amples informations sur les deux systèmes et sur leur organisation, voir Thérèse Mungah Tchombe, « *Structural Reforms in Education in Cameroon* » (Yaoundé : Faculté des sciences de l'éducation, Université de Yaoundé, non daté).
3. Le nombre d'enfants en âge scolaire est passé de 2,5 millions en 2000 à plus de 3 millions en 2008, et pourrait même atteindre 3,5 millions d'enfants en 2015 : Ministère de l'Éducation de Base MINEDUB, *Annuaire des statistiques 2007/2008* (Yaoundé : MINEDUB, 2008), page 109. Sur les 28,2 pour cent d'élève inscrits dans des écoles privées, 41 pour cent se trouvaient dans des écoles privées laïques, 39 pour cent dans des écoles catholiques, 16 pour cent dans des écoles protestantes et 4 pour cent dans des écoles musulmanes : MINEDUB, 2008, page 109.
4. TI Cameroun, « Absentéisme des enseignants dans les écoles primaires publiques au Cameroun, région du Centre, 2011 », disponible sur [www.ticameroun.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=40&Itemid=56&lang=fr](http://www.ticameroun.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=40&Itemid=56&lang=fr) (consulté le 4 janvier 2013).
5. MINEDUB, 2008, pages 107, 156, 168.
6. Seuls les enseignants contractuels et les fonctionnaires sont payés par l'État. Ils enregistrent un taux d'absentéisme moyen de 17,6 pour cent, ce qui, une fois encore, correspond à deux mois et deux jours d'absence par an. En 2007/2008, on comptait 32 751 enseignants fonctionnaires et contractuels au Cameroun, auxquels s'ajoutent 14 860 enseignants d'APEE qui ne sont pas payés par le ministère des finances : MINEDUB, 2008, page 156.

## 2.10

# La corruption comme abus de pouvoir

## Violences sexuelles dans les établissements d'enseignement

*Fiona Leach* <sup>1</sup>

Une forme particulière de pratique de la corruption dans le secteur de l'éducation qui a un impact direct et souvent dévastateur sur les apprenants à tous les niveaux du système est celle de l'exploitation sexuelle par les enseignants et les autres membres du personnel éducatif. Nous ne disposons d'aucune idée claire de l'ampleur de ce problème à l'échelle mondiale. Les raisons pour lesquelles c'est le cas comprennent l'absence de données statistiques complètes à l'aide de méthodologies de recherche éprouvées, le chevauchement et une certaine confusion au niveau de la terminologie et de la compréhension de ce qui constitue la violence sexuelle <sup>2</sup>, la nature sensible du sujet en particulier pour les femmes et les filles, et une culture de déni parmi beaucoup de ceux qui occupent des postes de pouvoir. Les étudiants ne signalent pas non plus toujours les cas de violences sexuelles par peur de la victimisation (y compris qu'on leur fasse rater leurs tests et leurs examens), de la stigmatisation ou du ridicule s'ils signalent des incidents ou pensent qu'aucune action ne sera engagée à l'encontre du contrevenant <sup>3</sup>.

Bien que certaines enquêtes sur le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur aient été menées <sup>4</sup>, des études quantitatives au niveau des établissements scolaires ont eu tendance à s'articuler autour des thèmes du harcèlement et de la violence des jeunes garçons, sans procéder à aucune analyse sexospécifique <sup>5</sup>. L'Afrique sub-saharienne fait exception à la règle : de nombreuses études approfondies de petite envergure y ont été menées dans les écoles sur la violence sexiste et les sévices sexuels au cours de la dernière décennie, principalement en raison d'une meilleure sensibilisation à l'exposition des jeunes au virus du VIH/Sida. Beaucoup de ces études identifient le problème des sévices sexuels par des enseignants comme un problème majeur, mais la taille de leur échantillon rend toute généralisation impossible.

### Quelles en sont les causes ?

La culture autoritaire, hiérarchisée et fondée sur les différences entre les sexes de la plupart des établissements d'enseignement facilite les possibilités d'abus de pouvoir et de confiance.

Les écoles mixtes ont tendance à institutionnaliser les notions de supériorité et de dominance masculines par le biais de la promotion de normes sexospécifiques de comportement (par ex. le fait d'attribuer des tâches au profil plus élevé aux garçons et des tâches plus domestiques aux filles, de permettre aux garçons de dominer l'espace physique et verbal dans la classe et d'appliquer des règles quant à la conduite et à la tenue vestimentaire « appropriées » des hommes et des femmes). L'autorité s'impose souvent par le biais de punitions corporelles. Lorsque la surveillance et la redevabilité sont faibles ou lorsque le personnel est mal formé, mal rémunéré et peu motivé, et que les étudiants ont des difficultés à payer les frais et autres coûts, l'exploitation sexuelle peut survenir, tout particulièrement celle de femmes par des hommes.

### Qui sont les auteurs de ces sévices ?

Les auteurs de ces sévices peuvent être des enseignants, chefs d'établissement, chargés de cours ou membres du personnel administratif. Les preuves à notre disposition indiquent que la vaste majorité d'entre eux sont des hommes, les cas de membres du personnel féminins abusant sexuellement des étudiants étant beaucoup moins courants<sup>6</sup>. Bien que ce rapport ne porte pas sur les violences sexuelles perpétrées par les étudiants, il faut noter que le nombre d'étudiants qui sont auteurs de sévices sexuels dépasse celui du personnel en termes absolus, et qu'un système corrompu est susceptible de tolérer un niveau plus élevé de violences commises entre étudiants ainsi que d'abus de pouvoir par le personnel. Ceci comprend l'utilisation d'étudiants comme main d'œuvre non rémunérée et l'emploi répandu et non autorisé de punitions corporelles. De tels abus peuvent faciliter directement ou indirectement l'exploitation sexuelle<sup>7</sup>.

La majorité des enseignants sont fiers de leur professionnalisme et atterrés par le fait qu'une petite proportion de leurs collègues puisse être coupable d'inconduite sexuelle. Cependant, chaque cas porte atteinte à l'intégrité du système, et suscite l'incertitude chez les parents quant aux avantages d'une éducation pour leurs enfants, en particulier les filles. Plus couramment, la violence sexuelle implique des comportements hétérosexuels, les auteurs de sévices masculins ciblant les femmes ; mais dans les établissements d'enseignement pour filles et les lieux où des normes religieuses et des codes moraux rigoureux rendent difficile l'accès aux femmes en dehors du mariage, ces violences peuvent être principalement de nature homosexuelle. L'exemple de violences homosexuelles dont on a le plus entendu parler récemment est celui dont les auteurs étaient des prêtres catholiques<sup>8</sup>, mais les médias ont signalé des cas d'enseignants religieux qui ont abusé sexuellement de garçons dans des écoles coraniques<sup>9</sup>. Le nombre d'hommes victimes de violences sexuelles est sans doute très sous-estimé, car il s'agit là d'un domaine de recherche négligé<sup>10</sup>.

### Quelle forme prend la violence sexuelle ?

La violence sexuelle dans le secteur éducatif n'est pas un phénomène récent. Elle ne se limite pas non plus à certains pays ou à certaines régions du monde. Elle couvre tout un éventail de comportements, et elle peut être de nature physique, verbale, émotionnelle ou psychologique. Elle peut prendre la forme de violences physiques telles que le viol, ou de violences symboliques, telles que les pressions d'ordre psychologique pour obtenir une relation sexuelle « consensuelle ». Elle va d'actions gratuites de bas niveau visant à communiquer un message de pouvoir, tels que des gestes ou des remarques inappropriés et suggestifs, ou un contact physique non désiré, tel que des attouchements et des pincements, en passant par des

menaces d'échec aux examens, des punitions et le fait d'être tourné en ridicule en public, jusqu'à l'agression sexuelle et le viol. Dans sa forme la plus agressive, cette violence se traduit par des demandes de faveurs sexuelles de la part d'enseignants, même à des enfants en âge préscolaire, en contrepartie d'un certain type de traitement préférentiel. Dans les écoles, ceci peut comprendre une attention individuelle en classe, la protection contre des punitions corporelles, des cours particuliers, des notes élevées aux tests et aux examens, de l'argent, des cadeaux ou des promesses de mariage. Dans l'enseignement supérieur, il s'agit souvent de rapports sexuels en contrepartie de bonnes notes ou de la communication des questions d'examen, et parfois aussi de l'admission dans un établissement ou à un cours plus prestigieux ; le prix d'un refus correspond souvent à un recalage à l'examen ou à l'exclusion <sup>11</sup>. Dans l'enseignement supérieur, il est également reconnu que le personnel féminin peut être la cible de membres du personnel masculins prédateurs et parfois même des étudiants <sup>12</sup>.

Les circonstances qui entourent ce type d'abus de pouvoir particulier sont complexes, car la ligne entre un rapport sexuel consensuel ou forcé est souvent floue. La pauvreté économique force beaucoup de jeunes femmes qui sont confrontées à des contraintes économiques, sociales et/ou culturelles limitant leurs choix dans la vie à percevoir les rapports sexuels transactionnels (consensuels) comme une stratégie de survie. En effet, pas tous les parents, enseignants et jeunes filles ne voient d'un mauvais œil les rapports sexuels entre enseignants et étudiants, surtout en milieu rural, où le mariage à un homme doté d'un salaire de la fonction publique est très apprécié. Les plaintes sont souvent annulées si l'enseignant convient d'épouser une fille enceinte pour préserver l'honneur de la famille ou verse un dédommagement. Certaines étudiantes choisissent également de mettre à profit leur sexualité à des fins de gain économique ou pour faire avancer leurs études ou rehausser leur statut parmi leurs pairs.

## Quelle est l'ampleur du problème ?

Les données statistiques sur la prévalence des inconduites sexuelles des enseignants sont difficiles à trouver <sup>13</sup>, mais des preuves convaincantes en provenance des recherches existantes sur la violence sexiste dans les établissements d'enseignement, des statistiques de la police sur les viols et les agressions sexuelles et la couverture médiatique donnée à des affaires individuelles <sup>14</sup> confirment que de nombreux apprenants à travers le monde, et en particulier des filles et des jeunes femmes, sont victimes de violences sexuelles, dont certaines sont commises par des membres du personnel enseignant. Leur fréquence varie selon le pays, les emplacements et les établissements : bien qu'il soit impossible de dégager une tendance claire, les violences sexuelles sont susceptibles d'être plus importantes dans les pays disposant de systèmes éducatifs dotés de ressources insuffisantes, et qui se caractérisent par de faibles niveaux de redevabilité, un taux de pauvreté élevé et une inégalité entre les hommes et les femmes <sup>15</sup>. Ces violences sexuelles sont également élevées dans les régions où sévissent des conflits, les écoliers qui vivent dans des camps de réfugiés y étant tout particulièrement exposés <sup>16</sup>. De même, les enfants handicapés courent un risque plus élevé d'en être victimes <sup>17</sup>. Ce problème ne touche pas exclusivement les plus défavorisés cependant, comme le montrent le récent scandale relatif aux sévices sexuels perpétrés par les prêtres catholiques à grande échelle et les procès régulièrement intentés contre des enseignants pédophiles en Europe, aux États-Unis et en Australie <sup>18</sup>.

Des études ont été menées dans des écoles dans au moins 15 pays d'Afrique subsaharienne <sup>19</sup>, et leurs conclusions sont largement étayées par les rapports des médias. Elles confirment non seulement que l'exploitation sexuelle des étudiantes par des enseignants masculins est répandue, mais aussi que ces derniers semblent agir en toute impunité, ce qui

pousse à penser qu'à défaut d'être endémique, ce problème est désormais tout du moins toléré et considéré comme faisant partie « intégrante » de la vie étudiante normale à de nombreux endroits dans cette région<sup>20</sup>. La prévalence de ce phénomène dans l'enseignement supérieur semble être même plus élevée, nombre de chargés de cours masculins reportant avec mépris la faute sur les étudiantes qui s'habilleraient ou se comporteraient de manière provocatrice<sup>21</sup>. Plusieurs études ont également documenté les revendications selon lesquelles les garçons ont également fait l'objet de sévices sexuels en milieu scolaire<sup>22</sup>.

Il est plus difficile d'obtenir des preuves en provenance de l'Asie où les tabous culturels sur toutes questions liées à la sexualité et la réticence extrême à reconnaître que les jeunes puissent être sexuellement actifs en dehors du mariage rendent toute enquête ardue. Néanmoins, le manque de recherches ne signifie pas que le problème n'existe pas. En Asie de l'Est, quelques études de faible envergure fournissent des éléments d'information, tant au niveau des établissements d'enseignement primaire que de ceux d'enseignement supérieur<sup>23</sup>. En Asie du Sud, où la sexualité des femmes est protégée avec ferveur, l'honneur de la famille en dépendant, et où les crimes d'honneur sont courants, le moindre soupçon de scandale peut avoir des conséquences dévastatrices pour une jeune femme<sup>24</sup>. Dans ces circonstances, les enseignants sont bien moins susceptibles d'exiger des faveurs sexuelles qu'en Afrique sub-saharienne où l'enseignement mixte, les rapports sexuels à l'adolescence et ceux en dehors du mariage sont courants<sup>25</sup> ; mais les sévices sexuels peuvent avoir lieu de manière plus subtile et prendre des formes plus dissimulées et, par conséquent, être plus difficiles à exposer. Plusieurs études menées au Bangladesh, au Pakistan, en Inde et au Népal signalent des exemples de comportements sexualisés inappropriés des enseignants à l'égard des filles, des cas de viols d'enseignants sur des écolières (Inde) et des sévices sexuels graves perpétrés par des enseignants (Népal)<sup>26</sup>.

En Amérique latine et aux Caraïbes, c'est sans aucun doute la violence à l'école provenant de bandes de jeunes impliquées dans les armes et la drogue qui a suscité le plus d'inquiétude, sans que l'on comprenne bien la nature sexospécifique de cette violence. Cependant, la région est connue pour ses taux élevés de violence au sein des familles et de la communauté, tout particulièrement de sévices sexuels contre les femmes et les filles. La faiblesse de

Dans le cadre d'une quête réalisée auprès de 560 étudiants, 20 % des filles ont signalé que des enseignants leur avaient demandé d'avoir des rapports sexuels avec eux. Presque la moitié d'entre elles ont accepté par peur.



l'application des politiques et de la collecte des éléments de preuves est imputable à la tolérance générale de la société envers cette violence, y compris au sein des établissements d'enseignement. Néanmoins, certains éléments de preuves de la violence sexuelle perpétrée par les enseignants ont été recueillis<sup>27</sup>. Au Pérou par exemple, au cours d'une seule année (2007), 169 enseignants ont été dénoncés pour viol et « actes indécents » envers des étudiantes, suite à quoi nombre des agresseurs ont tout simplement été mutés à des postes administratifs ou dans d'autres écoles<sup>28</sup>.

**Schéma 2.8** Sévices sexuels dans les salles de classe au Botswana

## Quelles en sont les conséquences ?

### Réussite scolaire en berne

La peur d'attirer l'attention non désirée des enseignants peut dissuader les étudiants, et plus particulièrement les filles, de participer activement à la classe et de chercher à exceller sur le plan académique. Ceci contribue à la création d'un environnement d'apprentissage stressant et intimidant, à des niveaux de concentration et de motivation plus faibles, et à des résultats médiocres. La réussite scolaire des garçons peut également être affectée par un environnement décourageant et perturbé en classe si, par exemple, les hommes qui enseignent font plus attention aux filles ou, moins couramment, s'ils font eux-mêmes l'objet de l'attention sexuelle des enseignants. Une faible réussite scolaire se traduit à son tour par un accroissement du risque d'abandon des études.

### Interruption et abandon des études

La crainte de recevoir des avances sexuelles de la part de certains enseignants peut mener à l'absentéisme scolaire et l'abandon des cours, ce qui entraîne une perte de possibilités en termes de développement cognitif, de futures carrières et d'amélioration du statut socioéconomique. Au Moyen-Orient et en Asie du Sud en particulier, de telles craintes peuvent persuader les parents de mettre fin à l'éducation de leurs filles à un jeune âge.

### Grossesse et risque de contracter le VIH/Sida

En Afrique sub-saharienne en particulier, les taux d'abandon sont très élevés parmi les étudiantes qui tombent enceintes, certaines suite à des rapports sexuels avec des enseignants. La grossesse sonne généralement le glas de l'éducation d'une fille. La stigmatisation qu'entraîne l'état de mère- fille pousse certaines filles à avorter illégalement, à commettre un infanticide, à abandonner leur enfant ou encore à se suicider. Celles qui sont rejetées par leur famille et leurs amis peuvent être forcées d'avoir des rapports sexuels avec des hommes plus âgés afin de subvenir à leurs besoins propres et à ceux de leur(s) enfant(s). Ceci accroît le risque d'infection par le VIH et leur situation fait qu'il est difficile pour elles d'insister sur l'utilisation de préservatifs.

### Impacts sanitaires, psychologiques et sociaux

Le risque immédiat de préjudices corporels et d'infections sexuellement transmissibles, y compris par le VIH, peut s'accompagner de dommages psychologiques, et notamment d'une entrave au développement émotionnel, d'une détresse mentale à long terme et d'un mauvais état de santé, qui contribuent tous à une mauvaise santé physique. Des études de l'OMS indiquent que les enfants qui ont subi des sévices sexuels développent souvent des troubles du comportement alimentaire, souffrent de dépression, d'insomnie et d'anxiété, ressentent de la culpabilité et de l'anxiété, et ont des tendances suicidaires. Ils peuvent également afficher des comportements très agressifs à caractère sexuel<sup>29</sup>.

### Impact négatif sur l'image des femmes et des filles dans la société

L'exploitation sexuelle des filles par le personnel enseignant dévalorise non seulement l'éducation aux yeux de la société mais aussi la réussite des femmes. La notion selon laquelle les femmes réussissent grâce au favoritisme dont elles sont l'objet auprès des chargés de cours, et que leur réussite est imputable à leur sexualité plutôt qu'à leurs capacités intellectuelles est tout particulièrement répandue dans l'enseignement supérieur, et entraîne

du ressentiment et du mépris de la part des jeunes hommes. Ceci persiste même lorsque les résultats scolaires des femmes sont bien inférieurs à ceux des hommes, comme par exemple en Amérique latine, et accentuée d'autant plus la vision répandue dans beaucoup de sociétés selon laquelle les femmes sont inférieures aux hommes, qu'elles sont la propriété des hommes et qu'elles sont censées satisfaire aux désirs sexuels des hommes. Dans de telles circonstances, la promotion de relations consensuelles sur un pied d'égalité entre les sexes s'avère d'autant plus ardue.

## Quels sont les défis qu'entraînerait une dénonciation du phénomène ?

L'apathie chez les fonctionnaires, une gestion et un leadership médiocres, le manque de transparence, y compris à propos d'informations sur les droits des enfants et les procédures pour déposer plainte, et les sentiments de honte et de crainte que ressentent les victimes ne sont que quelques-uns des défis à surmonter si l'on veut briser le silence qui entoure ce phénomène. La faiblesse des politiques existantes concernant les normes professionnelles et l'égalité entre les hommes et les femmes dans les institutions publiques, et l'inadéquation ou l'absence de formation des enseignants sur des questions d'ordre professionnel et déontologique, permettent aux enseignants de considérer les faveurs sexuelles de la part des étudiants comme rien moins que des « avantages », un à-côté pour compenser des salaires bas et de mauvaises conditions de travail.

Les actes de violence sexuelle contre les enfants ne sont souvent pas signalés, non seulement à cause du fait que les enfants craignent la victimisation ou la punition, mais aussi parce qu'on leur enseigne à avoir confiance dans les adultes et à ne pas remettre leurs agissements en question. Les enseignants peuvent tirer parti de ceci et de la forte considération que nombre de communautés témoignent à leur profession. Les communautés défendent souvent un enseignant qui est l'un des leurs.

Dans les pays dans lesquels le gouvernement manque de transparence et ne fait pas montre de redevabilité, la collusion au sein du secteur éducatif – parfois en collaboration avec des organismes religieux, la police et d'autres instances officielles – garantit le secret et l'obscurcissement. Ceux qui sont reconnus coupables d'inconduite sexuelle font rarement l'objet de poursuites ou d'un congédiement, même en cas de grossesse ou lorsque une infraction pénale a été commise, étant donné que l'étudiante n'a pas atteint l'âge du consentement. Les syndicats des enseignants et les responsables locaux les protègent ; la sanction la plus probable imposée à un enseignant coupable sera sa mutation dans une autre école ou, parfois, sa suspension temporaire. Lorsqu'une fille est enceinte, l'enseignant peut promettre de l'épouser ou d'offrir un dédommagement à sa famille, pendant que sa mutation dans une autre école est organisée à l'insu de tous. Le personnel enseignant est réticent à l'idée de dénoncer un collègue, à quelque échelon que ce soit, et les directeurs d'école, qui sont eux-mêmes souvent les auteurs de tels agissements, peuvent refuser d'ouvrir une enquête au sujet de la plainte ou peuvent persuader les autorités qu'il s'agit d'une affaire qui devrait être traitée sur le plan interne. Une telle collusion ou, au mieux, une telle indifférence, équivaut à l'approbation et la légitimation implicites de comportements moralement corrompus, ce qui rend leur élimination beaucoup plus difficile.

## Stratégies pour le changement

Les responsables politiques, les leaders de l'éducation et les forces de l'ordre du monde entier ignorent depuis trop longtemps la violence sexuelle dans le secteur éducatif. Lorsque

celle-ci est abordée, c'est la violence d'un pair sur un autre qui est ciblée, sans que ne soit reconnue la complicité du personnel, et habituellement sans impliquer les jeunes dans l'élaboration de solutions adaptées aux enfants, qui sont indispensables si l'on veut mettre en œuvre un réel changement au sein des écoles. La résolution de ce problème nécessite l'introduction ou le renforcement des éléments suivants.

## 1 Cadres législatifs et de politiques

Ce ne sont pas tous les pays qui disposent d'une législation interdisant spécifiquement la violence sexuelle contre les enfants et les jeunes, et l'application des lois en vigueur est souvent médiocre. Les politiques et les plans nationaux doivent aborder le problème de manière holistique et en conformité avec les codes pénaux en vigueur sur les rapports sexuels avec des mineurs et les violations du devoir de protection, et être dotés de ressources adéquates pour une mise en œuvre et un suivi efficaces. Il faut veiller à inclure les établissements d'enseignement privé et religieux.

## 2 Procédures de plaintes

Sans procédures confidentielles dignes de confiance au sein des établissements et du gouvernement local, le nombre de cas signalés restera extrêmement faible <sup>30</sup>. Les établissements scolaires ont besoin de mécanismes de suivi dont l'aspect d'adéquation aux enfants a été mis à l'essai. Des services d'assistance efficaces, tels que les lignes d'assistance téléphonique et de conseil confidentiels, et la participation d'organisations dirigées par des étudiants, tels que les clubs parascolaires, les conseils et les syndicats étudiants, peuvent encourager les victimes à accepter de témoigner.

## 3 Systèmes de gestion de l'information

Un système coordonné à l'échelle nationale pour la collecte et le stockage de données fiables et complètes sur la violence sexuelle (ainsi que d'autres formes de violence) au sein des établissements scolaires est indispensable afin de faciliter un suivi et une évaluation solides des interventions. Les autorités locales, nationales et des districts ont besoin de développer de toute urgence leurs capacités en matière de collecte, d'analyse et de signalement des données ; sans éléments de preuves convaincants de l'ampleur et de la nature du problème, les politiques et les plans d'action n'auront guère de poids.

## 4 Sanctions et procédures disciplinaires

Les règlements et les codes de conduite des établissements d'enseignement doivent être clairs, complets et applicables. Quelques poursuites bien médiatisées et assorties de peines privatives de liberté enverraient un message clair à l'effet que les contrevenants ne peuvent plus agir en toute impunité. Les directives à l'attention des enseignants, des étudiants et des parents (et des agents de la fonction publique concernés) sur ce qui constitue un comportement illégal et inapproprié, les sanctions susceptibles d'être imposées en cas de faute professionnelle et les mécanismes de signalement disponibles amélioreront la transparence. Les informations sur les écoles doivent être disponibles sous un format qui est facile à comprendre pour les enfants.

## 5 Coordination interagences

Les approches holistiques dans le cadre desquelles les services impliqués dans les soins aux enfants et aux jeunes (par ex. l'éducation, le bien-être social, la protection de l'enfance, la

santé, les droits de l'homme) ainsi que la police et le pouvoir judiciaire, travaillent de concert à la prévention, la détection et les réponses à la violence, se sont avérées plus efficaces que les initiatives émanant d'une seule agence <sup>31</sup>. La collaboration pourrait comprendre la formation du pouvoir judiciaire, de la police et des représentants des syndicats d'enseignants sur cette question.

## 6 Formation des enseignants

Le renforcement de la formation des enseignants en matière de normes professionnelles et déontologiques avant leur entrée en fonction et au cours de leur emploi, la dispense d'une formation sexospécifique à l'attention de tous les enseignants, et le recrutement d'enseignants mieux qualifiés et, dans certains contextes, de davantage d'enseignantes, amélioreront la sensibilisation des institutions et contribueront à changer les attitudes et les comportements ; il sera également plus difficile pour les contrevenants d'agir en toute impunité. Les directeurs d'école doivent être mieux informés des droits des enfants et des questions relatives à leur protection, et acquérir les compétences nécessaires à la mise en œuvre d'une pédagogie plus ouverte, qui tient compte des disparités entre les sexes et valorise les connaissances, les opinions et les points de vue des enfants.

## 7 Établissements respectueux des enfants

Une culture institutionnelle autoritaire et punitive qui permet d'imposer le silence autour des abus de pouvoir et de confiance des enseignants, doit être supplantée par une culture rassurante au sein de laquelle les jeunes peuvent discuter ouvertement de sujets sensibles, remettre en question les points de vue traditionnels, exprimer leurs craintes et chercher à obtenir conseil sans peur de représailles. Les établissements scolaires doivent offrir un espace tant aux étudiants qu'aux enseignants, pour y apprendre de nouveaux comportements.

## 8 Développement du programme scolaire

Beaucoup d'écoles font déjà figurer les compétences nécessaires à la vie pratique dans leur programme, mais celles-ci sont souvent enseignées de façon didactique. Les enseignants doivent fournir un enseignement sur le genre et la violence, la sexualité et la santé génésique, et les droits, à l'aide de méthodes utiles et participatives qui permettent aux enfants de se sentir suffisamment en confiance pour contester la violence. Ceci pourrait se faire par le biais de clubs parascolaires et du programme officiel des établissements.

## 9 Initiatives de la communauté

La sensibilisation de l'opinion, le plaidoyer et la formation (y compris la sensibilisation aux sexospécificités et l'alphabétisation juridique) au sein des communautés peuvent servir à remettre en question les normes sociales et les lois coutumières qui tolèrent la violence à l'égard des enfants, à mieux comprendre les questions liées à la protection de l'enfance et à élaborer des interventions plus assurées aux cas de violence sexuelle en milieu scolaire. La participation des parents et de la communauté à la gestion des écoles, y compris à l'élaboration et à l'application des codes de conduite des écoles, comme par le biais des associations de parents d'élèves par exemple, devrait être encouragée <sup>32</sup>.

## 10 Couverture médiatique

Une couverture médiatique responsable et circonstanciée des affaires d'inconduite sexuelle et des poursuites judiciaires qui en découlent, et un soutien aux campagnes d'information qui

visent à sensibiliser l'opinion et fournir des informations que le public peut véritablement utiliser permettront de briser le silence autour de ce problème.

## 11 Recherches

L'absence de statistiques solides concernant la prévalence du phénomène met un frein aux stratégies effectives pour lutter contre les violences sexuelles perpétrées par le personnel enseignant. Pour persuader les gouvernements de leur obligation de s'attaquer à ce problème de manière décisive, il existe un besoin urgent de consacrer des études à grande échelle à l'examen des violences sexuelles perpétrées par les enseignants (et entre pairs), dotées de définitions convenues et de méthodologies qui ont fait leur preuve en terme d'adéquation aux enfants<sup>33</sup>, ainsi que des études longitudinales pour assurer le suivi des interventions.

## Notes

1. Fiona Leach est professeur émérite à l'Université du Sussex.
2. Les expressions « harcèlement sexuel », « sévices sexuels », « violences sexuelles » et « violences sexistes » sont toutes employées pour décrire ce phénomène, mais leurs définitions varient et manquent souvent de cohérence. Le terme de harcèlement est un terme neutre du point de vue du genre qui est également usité, bien qu'il soit plus communément utilisé pour décrire un acte de violence d'un pair à l'égard d'un autre. La « violence sexuelle » est une expression employée ici de manière générique et qui couvre à la fois le « harcèlement sexuel », défini comme une conduite importune de nature sexuelle qui a pour intention d'offenser, d'humilier ou d'intimider, et les « sévices sexuels », définis comme une exploitation sexuelle, en particulier d'enfants par des adultes, à des fins personnelles et pour leur propre plaisir. Par souci de commodité, le terme « étudiant » est employé pour faire référence aux apprenants de tous âges, de la maternelle à l'université.
3. Dans le cadre d'une étude récente menée par ActionAid à l'aide de questionnaires, lorsqu'on a demandé à des écolières au Kenya, au Ghana et au Mozambique de nommer l'auteur des dernières violences sexuelles dont elles avaient été victimes, très peu d'entre elles ont désigné un enseignant. Pourtant, dans le cadre de groupes de discussions, les filles ont abordé ouvertement ce problème ; voir Jenny Parkes et Jo Heslop, *Stop Violence against Girls in School: A Cross-Country Analysis of Baseline Research from Ghana, Kenya and Mozambique* (Johannesberg : ActionAid International, 2011), disponible sur [www.actionaid.org/publications/cross-country-analysis-baseline-research-kenya-ghana-and-mozambique](http://www.actionaid.org/publications/cross-country-analysis-baseline-research-kenya-ghana-and-mozambique) (consulté le 4 janvier 2013).
4. Voir David Champion, « *Sexual Harassment: Criminal Justice and Academia* », *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society*, vol. 19, 2006, pp. 101–109 ; Erica van Roosmalen et Susan McDaniel, « *Sexual Harassment in Academia: A Hazard to Women's Health* », *Women and Health*, vol. 28, 1999, pp. 33–54 ; Kazuko Watanabe, « *Fighting against Sexual Harassment on Campus in Japan: A Court Case and Statistical Survey* », *Australian Feminist Studies*, vol. 11 (1996), pp. 33–37.
5. Voir par exemple Motoko Akiba, Gerald LeTendre, David Baker et Brian Goesling, « *School Victimization: National and School System Effects on School Violence in 37 Nations* », *American Educational Research Journal*, vol. 39 (2002), pp. 829–853.
6. Un examen des études aux États-Unis a révélé que les femmes auteurs de violences sexuelles parmi le personnel allaient de 4 à 42 pour cent ; voir Charol Shakeshaft, *Educator Sexual Misconduct: A Synthesis of Existing Literature*, (Washington D.C. : Ministère américain de l'Éducation, 2004), disponible sur [www2.ed.gov/rschstat/research/pubs/misconductreview/report.pdf](http://www2.ed.gov/rschstat/research/pubs/misconductreview/report.pdf) (consulté le 4 janvier 2013). La plupart des études signalent cependant que les auteurs de violences sexuelles sont très majoritairement des hommes. Dans l'une des études sur les sévices sexuels commis par des enseignants du secondaire au Zimbabwe, seuls deux cas sur 212 signalés à la police entre 1990 et 1997 (soit 0,9 pour

- cent) ont impliqué des enseignantes et, dans une autre étude menée sur 110 signalements de sévices sexuels dans les écoles primaires, tous les enseignants étaient des hommes (dont 52 pour cent étaient accusés de viol sur des enfants âgés de moins de 16 ans) ; voir Almon Shumba, « *Who Guards the Guards in School? A Study of Reported Cases of Child Abuse by Teachers in Zimbabwe Secondary Schools* », *Sex Education*, vol. 1, 2001, pp. 77–86 ; Tichatonga Nhundu et Almon Shumba, « *The Nature and Frequency of Reported Cases of Teacher Perpetrated Child Sexual Abuse in Rural Primary Schools in Zimbabwe* », *Child Abuse and Neglect*, vol. 25, 2001, pp. 1517–1534. Occasionnellement, des relations entre enseignantes et étudiants sont signalées ; voir par exemple Barbara Mensch et Cynthia Lloyd, « *Gender Differences in the Schooling Experiences of Adolescents in Low-Income Countries: The Case of Kenya* », Document de travail de la Division des recherches politiques n° 95 (New York : Conseil de population, 1997), disponible sur [www.popcouncil.org/pdfs/councilarticles/sfp/SFP292Mensch.pdf](http://www.popcouncil.org/pdfs/councilarticles/sfp/SFP292Mensch.pdf) (consulté le 4 janvier 2013) ; Rob Pattman et Fatuma Chege, *Finding Our Voices: Gendered and Sexual Identities and HIV/AIDS in Education* (Nairobi : UNICEF, 2003) ; James Knoll, « *Teacher Sexual Misconduct: Grooming Patterns and Female Offenders* », *Journal of Child Sexual Abuse*, vol. 19, 2010, pp. 371–386.
7. Par exemple, le fait d'ordonner à une étudiante d'aller chercher des marchandises au marché ou d'emmener des livres au domicile d'un enseignant accroît le risque d'agression sexuelle ; la crainte d'être battue en classe peut exercer suffisamment de pression sur une étudiante au point qu'elle accepte les avances sexuelles d'un enseignant ; voir Fiona Leach et Pamela Machakanja, « *Preliminary Investigation of the Abuse of Girls in Zimbabwean Junior Secondary Schools* », Document de recherche sur l'éducation n°39 (Londres : DFID, 2000).
  8. Voir par exemple le rapport de John Jay aux États-Unis : Conférence des évêques catholiques des États-Unis, *The Causes and Context of Sexual Abuse of Minors by Catholic Priests in the United States, 1950–2010* (Washington D.C. : Conférence des évêques catholiques des États-Unis, 2011), disponible sur [www.washingtonpost.com/blogs/under-god/post/john-jay-report-key-findings-from-study-of-catholic-child-sex-abuse/2011/05/18/AF0Mne6G\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/under-god/post/john-jay-report-key-findings-from-study-of-catholic-child-sex-abuse/2011/05/18/AF0Mne6G_blog.html) (consulté le 4 janvier 2013).
  9. En 2004 par exemple, le ministre d'État pakistanais aux affaires religieuses a pris la nation par surprise en admettant que plus de 2 500 plaintes pour sévices sexuelles portées contre des ecclésiastiques dans des écoles religieuses avaient été déposées au cours des deux années précédentes ; voir Nations Unies (ONU), *L'étude du Secrétaire général des Nations Unies sur la violence contre les enfants* (New York : ONU, 2006), disponible sur [www.unviolencestudy.org](http://www.unviolencestudy.org) (consultée le 4 janvier 2013).
  10. Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Rapport mondial sur la violence et la santé* (Genève : OMS, 2002), disponible sur [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/fr/full\\_fr.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/fr/full_fr.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
  11. Voir Salihu Bakari et Fiona Leach, « *Hijacking Equal Opportunity Policies in a Nigerian College of Education: The Micropolitics of Gender* », *Women's Studies International Forum*, vol. 30, 2007, pp. 85–96 ; Louise Morley, « *Sex, Grades and Power in Higher Education in Ghana and Tanzania* », *Cambridge Journal of Education*, 41 (2010), pp. 101–115.
  12. Bakari et Leach, 2007.
  13. Tous les auteurs qui figurent dans un numéro spécial du *Journal of Child Sexual Abuse* sur les sévices sexuels perpétrés par des enseignants (volume 19, numéro 4, 2010) font remarquer le manque de recherches dans ce domaine, même en Amérique du Nord, où ont été menées la plupart des recherches sur le harcèlement sexuel à l'école. Shakeshaft (2004) cite le chiffre de 9,6 pour cent comme le chiffre le plus fiable qui ressorte de six ensembles de données qui sont disponibles concernant la proportion des étudiants aux États-Unis qui ont été victimes d'inconduites sexuelles de la part de leurs éducateurs pendant leur parcours scolaire. En 1999, une étude portant sur 2 808 étudiants d'établissements d'enseignement secondaire aux Pays-Bas a révélé que 18 pour cent d'entre eux avaient été victimes d'un comportement sexuel non désiré à l'école au cours des 12 mois précédents,

les enseignants étant responsables de tels comportements dans 27 pour cent des cas ; Greetje Timmerman, « *Sexual Harassment of Adolescents Perpetrated by Teachers and by Peers: An Exploration of the Dynamics of Power, Culture, and Gender in Secondary Schools* », *Sex Roles*, vol. 48, 2003, pp. 231–244.

14. ActionAid a récemment publié une série d'études trimestrielles sur les cas de violence signalés contre les filles en milieu scolaire dans 18 pays africains. Au mois d'octobre 2009 par exemple, 14 cas de violences sexuelles contre des filles ont été signalés dans les écoles au Ghana, des enseignants en étant les auteurs dans huit de ces cas, alors qu'au Kenya, 10 des 25 cas signalés impliquaient des enseignants, et qu'au Malawi, sur 20 cas signalés, cinq concernaient des viols, dont deux commis par des enseignants (l'une des victimes était une écolière âgée de six ans) et deux commis par un directeur d'école. Dans un rare cas d'action concertée, le gouvernement kenyan a signalé que 1 000 enseignants, principalement dans des établissements d'enseignement primaire en milieu rural, avaient été congédiés au cours d'une période de deux ans pour avoir abusé sexuellement de filles ; voir BBC News (Royaume-Uni), « *Hundreds of Kenyan Teachers Sacked over Sex Abuse* », en date du 7 octobre 2010.
15. Bien qu'une grande partie des recherches proviennent d'Afrique, il n'est pas évident que cela reflète une prévalence particulièrement élevée du problème ou simplement le fait que le problème est beaucoup plus visible que dans d'autres régions du monde ; OMS, 2002.
16. ONU, 2006.
17. UNICEF, Summary Report: *Violence against Disabled Children* (Nairobi : UNICEF, 2005), disponible sur [www.unicef.org/videoaudio/PDFs/UNICEF\\_Violence\\_Against\\_Disabled\\_Children\\_Report\\_Distributed\\_Version.pdf](http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/UNICEF_Violence_Against_Disabled_Children_Report_Distributed_Version.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
18. Pour les études menées en Amérique du Nord, voir Shakeshaft (2004), et, pour les autres pays industrialisés, voir Karen Moore, Nicola Jones et Emma Broadbent, *School Violence in OECD Countries* (Working : Plan International, 2008), disponible sur <http://plan-international.org/learnwithoutfear/files/school-violence-in-oecd-countries-english> (consulté le 4 janvier 2013).
19. Pour obtenir des références, voir Parkes et Heslop, 2011 ; UNICEF, Plan International, Save the Children Suède et ActionAid, *Trop souvent en silence : un rapport sur la violence en milieu scolaire en Afrique de l'Ouest et du Centre* (Nairobi : UNICEF, 2010), disponible sur [http://www.unicef.org/wcaro/french/Trop\\_souvent\\_en\\_silence\\_Rapport.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/french/Trop_souvent_en_silence_Rapport.pdf) (consulté le 4 janvier 2013) ; ONU, 2006 ; Fiona Leach et Claudia Mitchell (eds.), *Combating Gender Violence in and around Schools* (Stoke-on-Trent : Trentham Books, 2006) ; USAID, *Unsafe Schools: A literature Review of School-Related Gender-Based Violence in Developing Countries* (Washington D.C. : USAID, 2003), disponible sur [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACU253.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACU253.pdf) (consulté le 4 janvier 2013) ; Plan International, *Apprendre sans peur : Campagne mondiale pour en finir avec la violence à l'école* (Working : Plan International, 2008), disponible sur <http://plan-international.org/learnwithoutfear/files/learn-without-fear-global-campaign-report-french> (consulté le 4 janvier 2013).
20. La récente étude interagences de l'UNICEF, Plan International, Save the Children Suède et ActionAid (2010) cite des chiffres divers : dans le cadre d'une étude au Cameroun, 8 pour cent des auteurs de sévices sexuels sur les écolières seraient des enseignants alors que 46 pour cent des écolières prétendent avoir été victimes de violences sexuelles perpétrées par le personnel enseignant dans une autre étude réalisée en République démocratique du Congo. Au Botswana, selon une enquête réalisée auprès de 560 étudiants, 67 pour cent, y compris quelques garçons, ont signalé avoir été victimes de harcèlement sexuel de la part des enseignants, et 20 pour cent des filles ont signalé que des enseignants leur avaient demandé d'avoir des rapports sexuels avec eux ; 42 pour cent d'entre elles avaient accepté ; Stephen Rossetti, *Children in School: A Safe Place?* (Gaborone : UNESCO, 2001).
21. Selon une étude menée par deux universités au Nigeria, 77 pour cent de l'échantillon composé de 198 étudiantes ont signalé avoir été victimes de harcèlement sexuel de la part de chargés de cours ; Charles Nwadike, « *Unwilling Brides: "Phallic Attack" as a Barrier to Gender Balance in Higher Education in Nigeria* », *Sex Education*, vol. 7, 2007, pp. 351–369.

- Dans le cadre d'une étude au Zimbabwe, l'ensemble des 2 756 personnes interrogées ont répondu être au courant du fait que les chargés de cours exploitaient sexuellement les étudiantes, mais 93 pour cent ont déclaré qu'ils ne signaleraient pas un cas de harcèlement sexuel et qu'aucune sanction n'avait jamais été imposée à quiconque pour harcèlement sexuel ; Fred Zindi, « *Sexual Harassment in Zimbabwe's Institutions of Higher Education* », *Perspectives in Education*, vol. 17, 1998, pp. 39–48. Voir également Morley, 2010 ; Judith Mirsky, *Beyond Victims and Villains: Addressing Sexual Violence in the Education Sector* (Londres : Panos, 2003) ; Gladys Teni Atinga, « *Ghanaian Trainee Teachers' Narratives of Sexual Harassment: A Study of Institutional Practices* », dans Leach et Mitchell, 2006, pp. 199–206.
22. Patrick Burton, *Suffering at School: Results of the Malawi Gender-Based Violence in Schools Survey* (Pretoria : Institute for Security Studies, 2005) ; Rossetti, 2001 ; Parkes et Heslop, 2011.
  23. Voir par exemple, *The New York Times* (États-Unis), « *Victims Say Japan Ignores Sex Crimes Committed by Teachers* », en date du 29 juin 2003 ; Catherine Tang, « *Childhood Experience of Sexual Abuse among Hong Kong Chinese College Students* », *Child Abuse and Neglect*, vol. 26, 2002, pp. 23–37. En Thaïlande, le ministère de l'Éducation a indiqué en 2005 que chaque semaine, au moins un enseignant abusait sexuellement d'une étudiante ; ONU, 2006.
  24. ONU, *Regional Consultation on Violence against Children in South Asia: Islamabad, Pakistan, 19–21 mai 2005* (New York : ONU, 2005), disponible sur [www.unicef.org/rosa/VAC.pdf](http://www.unicef.org/rosa/VAC.pdf) (consulté le 4 janvier 2013). Au sein des communautés conservatrices de pays occidentaux, des crimes d'honneur ont également lieu ; voir *The Guardian* (Royaume-Uni), « *'Honour' crimes: six cases* », en date du 3 décembre 2011.
  25. Ann Biddlecom, Richard Gregory, Cynthia Lloyd et Barbara Mensch, « *Premarital Sex and Schooling Transitions in Four Sub-Saharan African Countries* », Document de travail n°5 sur la pauvreté, le genre et la jeunesse (New York : Conseil de population, 2007), disponible sur [www.popcouncil.org/pdfs/wp/pgy/005.pdf](http://www.popcouncil.org/pdfs/wp/pgy/005.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
  26. Nurul Alam, Swapan Roy et Tahmeed Ahmed, « *Sexually Harassing Behavior against Adolescent Girls in Rural Bangladesh: Implications for Achieving Millennium Development Goals* », *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 25, 2010, pp. 443–456 ; Nazish Brohi et Anbreen Ajaib, « *Violence against Girls in the Education System of Pakistan* », dans Leach et Mitchell, 2006, pp. 81–89 ; Fiona Leach et Shashikala Sitaram, « *The Sexual Harassment and Abuse of Adolescent Schoolgirls in South India* », *Journal of Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 2, 2007, pp. 257–277. L'ONU (2005) cite plusieurs études, y compris une étude réalisée au Népal, qui a révélé que 9 pour cent des enfants avaient été victimes de sévices sexuels graves (baisers sur les organes génitaux, fellation et pénétration) et que 18 pour cent des sévices avaient eu lieu à l'école (bien que nous ne sachions pas si les victimes étaient des filles ou des garçons), et une autre étude en provenance des Maldives qui a révélé plusieurs cas d'enseignants abusant sexuellement de victimes multiples sur une période prolongée. Dans l'enseignement supérieur, voir par exemple Asha Bajpai, « *Sexual Harassment in University and College Campuses in Mumbai* », *Indian Journal of Social Work*, vol. 60, 1999, pp. 606–623 ; Mirsky, 2003.
  27. En République dominicaine, au Honduras, au Guatemala, au Mexique et à Panama, les filles ont signalé que les enseignants les forçaient à avoir des rapports sexuels en les menaçant à défaut de baisser leurs notes ; ONU, 2006. Une étude sur les adolescentes équatoriennes victimes de violences sexuelles a révélé que 36,9 pour cent des contrevenants étaient des enseignants ; Moore, Jones et Broadbent, 2008.
  28. El Comercio, en date du 13 décembre 2007, p. 4, cité par Moore, Jones et Broadbent, 2008.
  29. OMS, *Violence Prevention: An Important Element of a Health-Promoting School*, Série d'information sur la santé à l'école, Document n° 3 (Genève : OMS, 1998), disponible sur [www.who.int/school\\_youth\\_health/resources/en](http://www.who.int/school_youth_health/resources/en) (consulté le 4 janvier 2013).

30. Dans l'étude de Parkes et Heslop (2011), sur les 842 filles qui ont signalé subir une forme ou une autre de violence, seule une poignée d'affaires ont été traitées par le biais des procédures officielles et encore moins de filles ont obtenu des soins, une aide psychosociale ou encore des conseils sanitaires (une Kenyane sur 100 et moins d'une fille sur 2 000 au Ghana et au Mozambique). La police et les services sanitaires étaient également considérés comme corrompus.
31. OMS, 2002.
32. UNICEF, Plan International, Save the Children Suède et ActionAid (2010) ont fourni un ensemble très complet de recommandations. Voici quelques exemples de matériel de formation : USAID, « *Doorways I: Student Training Manual on School-Related Gender-Based Violence Prevention and Response* » (Washington D.C. : USAID, 2009), disponible sur [toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1113/Doorways\\_Student\\_Training\\_Manual.PDF](http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1113/Doorways_Student_Training_Manual.PDF) (consulté le 4 janvier 2013) ; Action for Development, « *Creating a Conducive Learning Environment for Girls in Schools: A Trainers' Manual for Preventing Sexualized Violence against Girls in Schools* » (Kampala, Ouganda : Action for Development, 2010), disponible sur [www.eldis.org/go/topics/resource-guides/education/gender-and-education&id=57705&type=Document](http://www.eldis.org/go/topics/resource-guides/education/gender-and-education&id=57705&type=Document) (consulté le 4 janvier 2013) ; Olly Mlamleli, Vernet Napo, Pontsho Mabelane, Valerie Free, Michael Goodman, June Larkin, Claudia Mitchell, Hlengiwe Mkhize, Kerry Robinson et Ann Smith, « *Opening Our Eyes: Addressing Gender-Based Violence in South African Schools* » (Pretoria: Programme de gestion de l'éducation Canada-Afrique du Sud, 2001).
33. Une guide précieux a été élaboré par Save the Children: « *So You Want to Involve Young Children in Research? A Toolkit Supporting Children's Meaningful and Ethical Participation in Research relating to Violence against Children* » (Stockholm : Save the Children, Suède, 2004).

# **3<sup>E</sup> PARTIE**

## **Approches novatrices à la lutte contre la corruption**



## 3.1

# Identification des priorités en matière d'intervention

## Évaluer la corruption dans l'éducation

*Andy McDevitt*<sup>1</sup>

Au cours des 20 dernières années, les méthodes pour mesurer et analyser la corruption ont proliféré. Au début des années 1990, les premiers efforts se sont concentrés en grande partie sur la comparaison des niveaux de corruption perçus entre les pays comme moyen de sensibiliser l'opinion publique et d'insuffler un élan en faveur du changement (on peut citer comme exemples l'*Indice de perception de la corruption* de Transparency International et les *Indicateurs mondiaux de gouvernance* de la Banque mondiale). Toutefois, comme ces comparaisons comportent des difficultés inhérents à la transcription des données sur la perception à l'échelle des pays en conclusions pertinentes du point de vue des politiques, deux tendances importantes ont commencé à se dessiner récemment. Premièrement, un mouvement s'est opéré en faveur des outils d'évaluation visant à recueillir des informations plus détaillées sur des problèmes de corruption particuliers auprès des parties prenantes aux niveaux des secteurs et des régions pour orienter des interventions ciblées de lutte contre la corruption. Deuxièmement, davantage d'efforts sont désormais déployés pour mesurer les niveaux de transparence, de redevabilité et d'intégrité des institutions, tant publiques que privées, comme moyens d'identifier les domaines où les risques de corruption sont les plus aigus.

En se fondant sur des recherches menées dans le cadre du projet GATEway de Transparency International (voir encadré 4.1), et en mettant à profit les contributions à cette section du *Rapport mondial sur la corruption*, le présent article offre une analyse de certaines de ces méthodes dans le contexte du secteur éducatif pour illustrer des approches novatrices et souligner des domaines possibles de recherches à venir.

### Un tableau complexe

Le large éventail des approches susceptibles d'être utilisées pour évaluer la corruption dans le secteur éducatif à divers niveaux est responsable de la complexité de la situation. Comme le suggère la typologie des problèmes de corruption dans le secteur éducatif d'U4, le Centre de ressources anti-corruption, plus la corruption survient à un niveau élevé dans le système, plus elle est difficile à détecter<sup>2</sup>. Par conséquent, les évaluations générales dans un cadre macroéconomique ont tendance à adopter des approches plus indirectes qui examinent

### Encadré 3.1 GATEway : boîte à outils pour l'évaluation de la corruption

GATEway est un projet de Transparency International qui permet à ceux qui souhaitent mesurer la corruption de faire coïncider leurs besoins avec les outils de diagnostic existants. Le projet implique :

- la collecte d'informations sur les outils et les méthodes d'évaluation de la corruption qui existent ;
- l'offre, aux utilisateurs d'une meilleure compréhension des points forts et des faiblesses des approches en vigueur ; et
- l'apprentissage plus systématique de l'utilisation des outils d'évaluation des impacts.

Le site Internet de GATEway fournit :

- une base de données des outils de diagnostic existants, dans laquelle il est possible d'effectuer des recherches par critères clés, et qui est mise à jour à intervalles réguliers ; et
- un ensemble de guides d'utilisation d'accompagnement sur la façon de sélectionner et d'utiliser les outils de diagnostic.

Voir <http://gateway.transparency.org>

l'économie politique des réformes de l'éducation et les risques de corruption, alors que les approches au niveau local (le cadre microéconomique) ont tendance à se pencher sur la mesure directe des perceptions de la corruption et de son vécu.

Le schéma 3.1 illustre la façon dont ces différentes approches s'intègrent au secteur éducatif, descendant du niveau national jusqu'au niveau de la prestation des services. Le reste du présent article examine certaines de ces approches de manière plus détaillée.

## Approches à l'échelle de tout le secteur

*L'évaluation des risques de corruption* convient bien à l'étude du secteur éducatif, car elle est axée sur les relations qu'entretiennent les différents acteurs, identifiant les maillons faibles susceptibles de donner l'occasion à des actes de corruption de se produire. Intrinsèquement, une évaluation des risques a tendance à impliquer un certain degré d'évaluation de la *probabilité* d'actes de corruption et/ou de *l'impact* qu'ils auraient s'ils survenaient. Les évaluations des risques vont de l'identification des signes d'alerte (« les drapeaux rouges ») et des scénarios de risques à des analyses plus approfondies des lacunes en matière de redevabilité et de transparence à travers l'ensemble du secteur. Le programme intitulé « *Transparence et intégrité dans la prestation de services de base en Afrique* » (TISDA) de TI constitue un bon exemple de cette dernière approche. Il examine les liens qui existent entre les différents acteurs et les relations qu'ils entretiennent dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'eau dans sept pays d'Afrique. Dans le cas de l'Afrique du Sud par exemple, les données ont été recueillies auprès d'un large échantillon représentatif des parties prenantes afin de dresser des cartes relatives aux risques de gouvernance décrivant les transactions entre les acteurs particuliers dans le secteur de l'enseignement primaire qui sont susceptibles d'être impliqués dans des pratiques de corruption. Les conclusions en provenance de l'Afrique du Sud indiquent que, bien que les risques de corruption aux

échelons supérieurs de l'administration soient limités, de graves lacunes existent en matière de gouvernance et de performances plus en aval, tout particulièrement à l'échelle des établissements scolaires<sup>3</sup>.

Néanmoins, bien que les approches fondées sur les risques puissent identifier les *parties* du secteur dans lesquelles la corruption est plus susceptible de survenir, elles n'offrent que peu d'informations quant à *pourquoi* ce pourrait être ainsi. Pour répondre à cette question, il pourrait être nécessaire de procéder à un niveau d'analyse supplémentaire. Les approches en matière d'*analyse de politique économique* peuvent contribuer à faire la lumière sur le rôle des relations de pouvoir, des intérêts des parties prenantes et des relations de redevabilité, en déterminant ce qui encourage ou ce qui entrave les changements en matière de politiques. Mais, bien que les approches d'analyse de politique économique à l'échelle nationale se soient bien établies au cours de la dernière décennie, l'analyse sectorielle représente encore un domaine relativement nouveau dont les conclusions restent pour la plupart abstraites et les recommandations difficiles à mettre en œuvre<sup>4</sup>.

Malgré cela, le projet « Intégrité des systèmes d'enseignement » (INTES) de l'OCDE<sup>4</sup> incarne un domaine prometteur de travaux émergents. Le projet INTES est un cadre de recherche pluridimensionnel servant à évaluer l'intégrité du système éducatif à l'échelle nationale. Il se penche sur les *causes* de la corruption dans le secteur éducatif plutôt que sur ses symptômes et son impact, ainsi que sur les mécanismes de détection et de prévention

## Échelle nationale

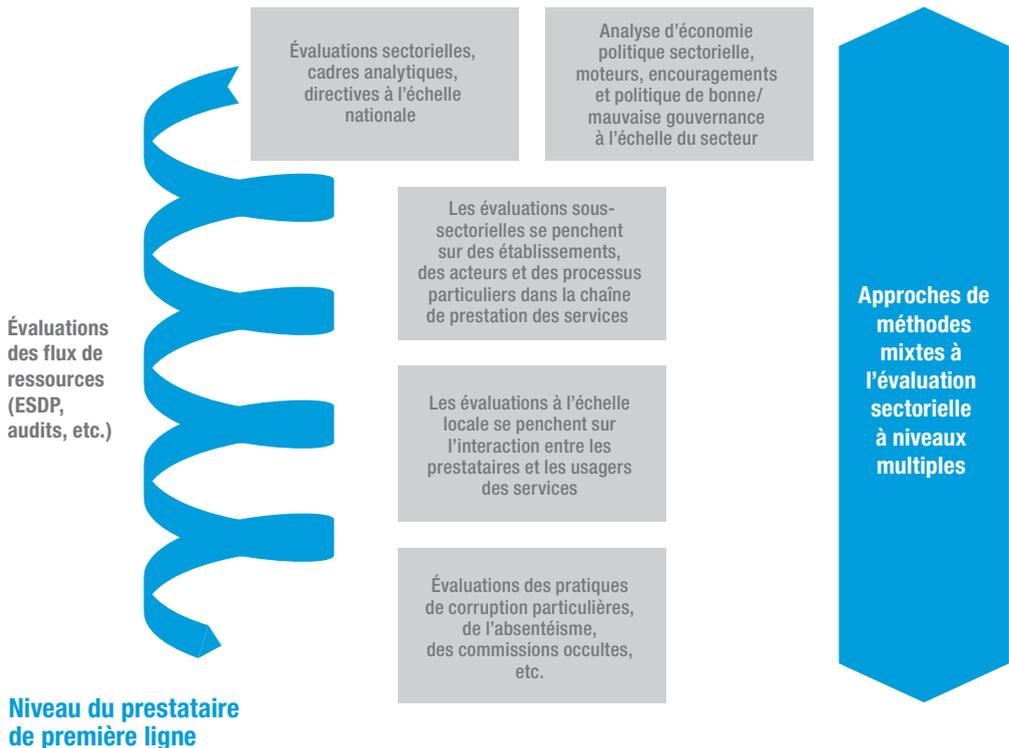


Schéma 3.1 Évaluations de la corruption

qui sont en place. En fait, le projet INTES identifie les disparités entre les attentes des parties prenantes et les résultats réels dans quatre domaines (accès, qualité, gestion et prévention/détection de la corruption) afin de déterminer les domaines dans lesquels les incitations à la corruption sont les plus fortes et les possibilités de s'adonner à des actes de corruption les plus nombreuses. En ce sens, le projet INTES peut être perçu comme une combinaison des éléments de l'analyse d'économie politique (sectorielle) et de l'évaluation des risques, destinée à engendrer une meilleure compréhension des origines des comportements corrompus dans le secteur éducatif et à fournir des éléments de preuves pour une action politique ciblée.

L'Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP), qui est menée pour déceler les fuites des fonds destinés à l'éducation à divers niveaux, représente une autre approche utilisée de manière répandue. Les projets ESDP utilisent des enquêtes auprès des prestataires de première ligne et du personnel du gouvernement local pour identifier le montant des fonds reçus à chaque stade de la chaîne de prestation des services publics, du gouvernement central jusqu'au prestataire de service. Du point de vue de la lutte contre la corruption, il est important de reconnaître qu'en dépit du fait que les projets ESDP puissent fournir une *indication* de l'absence ou de l'existence de la corruption, ils ne sont pas en mesure d'établir le *niveau* de corruption qui sévit au sein d'un secteur. Les fuites peuvent par exemple être imputables à l'incompétence et à l'inefficience plutôt qu'à la corruption, ou tout simplement refléter la différence de priorités entre le gouvernement central et le gouvernement local<sup>6</sup>. En outre, comme le fait valoir Bernard Gauthier dans le présent rapport (cf. Bernard Gauthier, Chapitre 3.2), en dépit de l'utilisation relativement répandue des projets ESDP dans l'éducation, les conclusions ne se traduisent pas toujours par des réformes de politiques pour lutter contre la corruption dans le secteur. Pour ce faire, une appropriation des projets ESDP doit se produire à l'échelle locale, et ceux-ci doivent s'intégrer aux stratégies plus générales de réforme du secteur éducatif.

## Approches à l'échelle locale

Les évaluations plus en aval de la chaîne ont tendance à impliquer des techniques plus participatives pour diagnostiquer les problèmes de corruption dans les sous-secteurs (par ex. l'enseignement supérieur) ou pour examiner des problèmes de corruption particuliers, surtout au niveau des établissements scolaires (par ex. paiements informels, absentéisme). L'Enquête quantitative sur la prestation de services (EQPS) en est un exemple ; elle va au-delà de l'ESDP dans la mesure où elle examine l'efficacité des dépenses publiques et les incitations au niveau des prestations de services par le truchement d'entretiens avec des responsables, du personnel et, dans certains cas, des bénéficiaires du service. Une variante, qui fait d'ailleurs parfois partie intégrante de l'EQPS, est l'enquête sur l'absentéisme du personnel, qui recueille des données sur la présence des prestataires (par ex. les enseignants) sur les lieux de prestation du service (par ex. un établissement scolaire) à des heures où ils devraient normalement être à leur poste<sup>7</sup>. La Fiche d'appréciation citoyenne (FAC) est un autre exemple de diagnostic participatif. Elle analyse des questions telles que l'accès aux services, leur qualité et leur fiabilité, les problèmes rencontrés par les usagers des services et la réactivité des prestataires de services. Bien que la plupart des FAC soient conçues pour recueillir un retour d'information sur *le rendement* des services publics, elles peuvent également servir à évaluer le degré de *transparence* de la prestation des services, ainsi que les coûts cachés, comme les pots-de-vin. Au Bangladesh par exemple, une enquête se servant de fiches d'appréciation citoyenne dans le secteur de l'enseignement primaire a révélé des cas de paiements non autorisés par des étudiants, l'utilisation inappropriée des critères d'admissibilité

pour le programme *Vivres contre scolarisation* du pays et un comportement inapproprié de la part des agents de l'éducation pendant les inspections <sup>8</sup>. Ces approches, dites « approches à la redevabilité sociale » se caractérisent par la ligne floue qui sépare les outils de diagnostic des outils d'action. Elles reflètent la tendance croissante vers l'intégration du plaidoyer dans le processus d'évaluation et le renforcement des capacités des citoyens à exiger que les prestataires des services éducatifs leur rendent des comptes.

De son côté, la Société académique roumaine présente un cas intéressant en se penchant sur les mesures de lutte contre la corruption à l'échelle micro, dérivé de l'expérience de la Coalition pour des universités propres (*Coalition for Clean Universities - CCU*) en Roumanie. Le projet évalue l'intégrité institutionnelle des universités du pays dans quatre domaines (transparence et réactivité, intégrité académique, égalité dans le domaine de la gouvernance et gestion financière). En produisant un classement national fondé sur ses conclusions, la CCU a été en mesure d'exercer des pressions sur les universités afin qu'elles mettent en œuvre des réformes en matière de gouvernance, non sans un certain succès, notamment dans le domaine de la transparence et de l'accès à l'information.

## Comprendre la complexité de la situation

Toute personne désireuse de mener une évaluation sera confrontée au problème de sélectionner la/les meilleure(s) approche(s) capables de satisfaire à ses besoins, même à partir du menu sélectionné des outils présentés ici. Il ne s'agit en aucun cas d'une question simple, et celle-ci ne saurait être exclusive au secteur éducatif. En fin de compte, la décision dépendra de l'objet de l'évaluation et sera tributaire des ressources qui sont disponibles. Cependant, elle devrait également être guidée par une compréhension des approches qui ont fait leurs preuves par le passé. Dans le cas du secteur éducatif, deux techniques prometteuses et étroitement liées ont produit des résultats intéressants au cours de ces dernières années, à savoir la triangulation et l'analyse à plusieurs niveaux.

La *triangulation* implique l'utilisation d'une multitude de méthodes et/ou de sources de données pour identifier des tendances, établir des corrélations et comparer la cohérence des observations. L'outil d'audit social élaboré par CIET associe par exemple des méthodes multiples (enquêtes auprès des foyers, groupes de discussion, entretiens avec des informateurs clés et examens institutionnels), partageant les données entre tout un éventail de parties prenantes pour bâtir un consensus sur les changements prévus <sup>9</sup>. En revanche, le projet *Africa Education Watch* de Transparency International se sert d'une seule méthode (enquête) mais de sources multiples (foyers, directeurs d'établissements, directeurs d'associations de parents d'élèves et gouvernements locaux) pour analyser les relations qu'entretiennent les différentes parties prenantes du secteur de l'éducation <sup>10</sup>. La valeur de la triangulation réside dans le fait qu'elle permet non seulement une analyse plus approfondie des moteurs de la corruption mais aussi qu'elle améliore la validité et la crédibilité de l'évaluation. En outre, étant donné qu'elle nécessite habituellement la participation d'un plus grand groupe de parties prenantes, elle peut contribuer à instaurer la confiance et à encourager l'adhésion des preneurs de décisions.

*Les évaluations à plusieurs niveaux* permettent quant à elles d'identifier les domaines du processus de prestation des services qui sont les plus sujets à la corruption et nécessitent par conséquent toute l'attention des décideurs politiques. Cette approche se prête particulièrement bien à l'étude des systèmes stratifiés tels que le secteur éducatif. Une étude récente de l'intégrité dans le secteur éducatif au Kenya a par exemple évalué les principaux risques de gouvernance à divers niveaux de la prise de décision, de l'attribution des ressources et de leur utilisation <sup>11</sup>. Grâce à un ensemble d'analyses juridiques et institutionnelles et

d'études de cas, elle enquête sur (1) le rôle clé que jouent les parties prenantes dans la protection de l'intégrité, (2) les principales contraintes à la redevabilité et à la transparence dans le secteur de l'éducation, (3) le vol, les malversations/fraudes, et les détournements des fonds publics dans le secteur de l'éducation, (4) les processus d'appels d'offres et de passation des marchés faussés, (5) la violation des procédures d'admission aux collèges et dans les établissements scolaires, et (6) le manque de cohérence dans l'enregistrement des écoles. En réponse à certains des principaux points faibles identifiés (y compris un cadre juridique et de politique incohérent et la mauvaise gestion tant des ressources humaines que financières), l'étude recommande l'introduction de pratiques de gestion plus ouvertes, une meilleure transparence de l'attribution et de l'utilisation des ressources, et l'adoption de mécanismes de redevabilité envers les communautés et autres parties prenantes, y compris la planification participative. Bien que de telles évaluations puissent être relativement onéreuses et chronophages, elles ont tendance à offrir une image plus holistique de l'état de la gouvernance dans un secteur et permettent d'établir ultérieurement un ordre de priorité entre des ressources rares.

## Aller de l'avant

Il est possible de tirer des expériences exposées dans le présent article des enseignements d'ordre général qui tendent vers des domaines de recherches éventuelles.

À l'échelle macroéconomique, les approches à l'analyse de la politique économique ont beaucoup à offrir en relevant les conditions sous-jacentes qui contribuent à expliquer la mesure de la mauvaise gouvernance et du rendement médiocre à l'échelle du secteur, tels que les processus économiques et politiques, les institutions et les structures des incitations, le soutien aux réformes ou l'opposition à celles-ci, etc. Comme nous l'avons vu cependant, étant donné qu'il s'agit d'une approche relativement nouvelle et sensible sur le plan politique, très peu d'études empiriques sont disponibles dans ce domaine, et celles qui existent restent en grande partie abstraites, dotées de peu d'informations exploitables. En revanche, les approches aux évaluations de risques offrent un outil plus ciblé d'identification des domaines dans lesquels les possibilités de corruption sont les plus grandes. Elles ne peuvent toutefois pas fournir une compréhension suffisamment approfondie des possibilités, des mesures incitatives et des comportements des acteurs pertinents, ce qui est indispensable à la compréhension des raisons de l'apparition de tels risques. De même, alors que de nombreuses approches à l'échelle microéconomique bénéficient de la participation directe de ceux qui vivent la corruption et génèrent par conséquent davantage de données « exploitables » et pertinentes pour les politiques, elles manquent trop souvent de tenir compte du contexte politique plus vaste, diagnostiquant par conséquent les symptômes plutôt que la cause. Davantage de recherches sur la façon de combiner les différents éléments de ces approches (une analyse d'économie politique plus participative, par exemple) pourraient procurer des moyens de progresser, en offrant une meilleure compréhension des moteurs de la corruption dans le secteur éducatif.

Dans le domaine de la redevabilité sociale, le facteur le plus critique pour garantir le succès est sans aucun doute le leadership engagé à différents niveaux. Il comprend un leadership en provenance des agences mêmes du prestataire de services, la présence de champions locaux et un intérêt des hautes sphères du gouvernement<sup>12</sup>. Le soutien d'individus clés n'est cependant pas suffisant. Un cadre normatif approprié, qui garantit le droit d'accès aux informations publiques, représente également une exigence clé de la redevabilité sociale. De plus, ce cadre doit comporter des mécanismes de recours qui fonctionnent, afin qu'ils puissent répondre aux griefs et garantir le maintien de la confiance dans le processus<sup>13</sup>. La

mobilisation d'une volonté politique et la sensibilisation de l'opinion au processus démocratique par le truchement des médias sont par conséquent indispensables<sup>14</sup>. La réalisation précoce de tels investissements pourrait beaucoup contribuer à transformer les considérations plus systématiques des conclusions des évaluations en stratégies de réformes à long terme, comme le préconise Bernard Gauthier au Chapitre 3.2 du présent rapport.

Toutefois, un investissement plus concerté dans la compréhension de ce qui marche (et de ce qui ne marche pas) en matière de diagnostic de la corruption dans le secteur éducatif est ce dont nous avons peut-être le plus urgemment besoin. Bien que les approches couvertes ici offrent des illustrations utiles de pratiques prometteuses, les informations fondées sur des éléments de preuves agrégés sur ce sujet continuent de faire défaut. Au-delà des évaluations uniques et propres à un projet particulier, la compréhension du problème et des moyens d'y remédier sont contrastés. Ainsi, une recherche plus systématique sur le caractère approprié et la validité des différentes approches à l'évaluation de la corruption dans le secteur éducatif est tout à fait recommandée. Un tel investissement mènera en fin de compte à des économies, tant en termes d'efforts que de ressources.

## Notes

1. Andy McDevitt est coordinateur de programme pour le programme d'intégrité du secteur public de Transparency International.
2. U4 Centre de ressources anti-corruption, *Corruption in the Education Sector* (Bergen : U4 Centre de ressources anti-corruption, Chr. Michelsen Institute, 2006).
3. Transparency International, *Mapping Transparency, Accountability and Integrity in Primary Education in South Africa* (Berlin : TI, 2011).
4. Overseas Development Institute (ODI), « *Analysing and Managing the Political Dynamics of Sector Reforms: A Sourcebook on Sector-Level Political Economy Approaches* », Document de travail n° 309 (Londres : ODI, 2009) ; Raj Desai, « *An Evaluation of Political-Economic Analysis in Support of the World Bank's Governance and Anticorruption Strategy* », Document de travail du groupe indépendant d'évaluation n°2011/4 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2011).
5. Voir Mihaylo Milovanovitch, 'Understanding integrity, fighting corruption: what can be done?', *Global Corruption Report: Education* (Oxon: Earthscan by Routledge, 2013).
6. Bernard Gauthier, *PETS-QSDS in Sub-Saharan Africa: A Stocktaking Study* (Washington D.C. : HEC Montréal et Banque mondiale, 2006) ; Bernard Gauthier et Ritva Reinikka, *Methodological Approaches to the Study of Institutions and Service Delivery: A Review of PETS, QSDS and CRCS* (Washington D.C. : HEC Montréal et Banque mondiale, 2007) ; U4 Centre de ressources anti-corruption, « ESDP – Enquêtes de suivi des dépenses publiques » (Bergen : U4 Centre de ressources anti-corruption, Chr. Michelsen Institute, sans date).
7. Halsey Rogers et Margaret Koziol, *Provider Absence Surveys in Education and Health. A Guidance Note* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2011).
8. Shahnaz Karim, « *Report Card in Bangladesh* », Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ), *Transparency in Education* (Paris : IIPÉ, 2004), p. 17–74.
9. CIET, « *Social Audit of Governance and Delivery of Public Services in Pakistan* » (Karachi : CIET, 2004).
10. Transparency International, *Africa Education Watch : Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire* (Berlin : TI, 2010).
11. TI Kenya, *The Kenya Education Sector Integrity Study Report 2010* (Nairobi : TI Kenya, 2010).
12. Governance Knowledge Centre, « *Critical Success Factors for Citizen Report Cards: The Experience of Public Affairs Foundation* », document de travail (New Delhi : Governance Knowledge Centre, 2010).

13. Yamini Aiyar, Soumya Kapoor Mehta et Salimah Samji, « *A Guide to Conducting Social Audits: Learning from the Experience of Andhra Pradesh* » (New Delhi : Centre for Policy Research, 2011) ; Société académique roumaine, 'Ranking university governance in Romania: an exportable model?', *Global Corruption Report: Education* (Oxon: Earthscan by Routledge, 2013).
14. Gerardo Berthin, *A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability* (Panama City : Centre régional du PNUD, 2011).

## 3.2

# Rendre les fuites visibles

## Le suivi des dépenses publiques consacrées à l'éducation

**Bernard Gauthier**<sup>1</sup>

L'Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) est un outil qui a été mis au point pour renforcer les relations de redevabilité dans la budgétisation et la prestation de services, à travers l'amélioration de la qualité des informations sur les dépenses publiques et les performances des prestataires.

Les projets ESDP détectent les flux de ressources (financement, personnel et matériel) le long de la chaîne de mise en œuvre afin de diagnostiquer et de vérifier si la mise en œuvre des activités et des programmes particuliers du secteur est conforme aux objectifs visés et aux allocations budgétaires.

### Méthodologie de suivi des dépenses publiques

La méthodologie consiste en l'identification des mécanismes d'allocation des ressources et la mesure du montant des flux de ressources entrants et sortants entre les divers échelons hiérarchiques, du gouvernement central jusqu'aux usagers (tels que les écoles) en passant par les gouvernements locaux et régionaux, dans le but d'évaluer la proportion de ressources publiques qui atteint chaque échelon. Les ressources attribuées sont ensuite comparées aux allocations budgétaires initiales afin d'évaluer les fuites, c'est-à-dire le montant qui est perdu ou détourné en chemin, et les autres inefficacités du système d'allocation des ressources.

En identifiant les différences entre les allocations officielles et les allocations réelles aux divers niveaux administratifs, les projets ESDP peuvent contribuer à identifier les malfunctionnements des systèmes de prestation des services. Ils sont utiles pour localiser tout détournement politique ou bureaucratique des ressources, la corruption et les problèmes de déploiement des ressources. Ce sont également des outils pratiques à utiliser à des fins d'analyse comparative de performance et de suivi.

Les enquêtes de suivi des dépenses publiques se servent de données primaires recueillies par l'intermédiaire de techniques d'enquête qui utilisent des instruments de collecte de données quantitatives fondées sur l'échantillonnage, aux côtés de divers types de données secondaires dérivées des systèmes administratifs (ou recueillies au cours d'études précédentes). Les instruments requis dans le cadre des projets ESDP consistent en une série de questionnaires et de fiches de données adressés aux différents acteurs du côté de l'offre

de la prestation de services (par ex. établissements scolaires, administrations régionales et des districts, ministères centralisés) et parfois du côté de la demande (par ex. étudiants, ménages). La collecte d'informations qui se recoupent permet de réaliser une triangulation et un contrôle de la qualité, pour vérifier la fiabilité et la précision des informations <sup>2</sup>.

Au cours des 15 dernières années, des enquêtes ESDP ont été menés dans une cinquantaine de pays, d'habitude à l'échelle du secteur de l'éducation et de la santé, mais certains d'entre eux se sont également penchés sur des programmes de protection sociale particuliers <sup>3</sup>. Les enquêtes ESDP ont généralement été mises en œuvre avec le soutien des bailleurs de fonds et le concours du gouvernement mais, au cours des dernières années, des projets ESDP à petite échelle ont également été menés par des organisations de la société civile de façon plus ou moins ad hoc <sup>4</sup>.

### Quelques exemples couronnés de succès

Les enquêtes ESDP se sont avérées être des instruments puissants d'identification de plusieurs goulots d'étranglement, d'inefficacités et de gaspillages dans la prestation des services, en particulier des problèmes de fuites des ressources.

En 1996, la première enquête de suivi des dépenses dans le secteur de l'éducation primaire en Ouganda a identifié plusieurs problèmes dans la prestation des services, surtout des fuites de ressources de grande envergure dans le programme de financement par élève destiné aux établissements scolaires. En moyenne, les écoles ne percevaient que 13 pour cent du montant de financement annuel par élève octroyé par le gouvernement central en 1991 – 1995, 87 pour cent étaient détournés par les officiels locaux à des fins non liées à l'éducation. Pourtant, il n'existait aucune preuve d'augmentation des dépenses dans d'autres secteurs <sup>5</sup>.

L'enquête a alors incité le gouvernement à mettre en œuvre des réformes de politique, y compris une campagne d'information conçue pour donner aux clients un pouvoir potentiel sur les prestataires de services. Le gouvernement a ainsi commencé par publier les transferts intergouvernementaux mensuels des bourses par élève dans les journaux les plus importants et à la radio, et a exigé de la part des établissements d'enseignement primaire qu'ils affichent les informations relatives aux rentrées de fonds afin que chacun puisse les voir. Les clients peuvent par conséquent être mieux informés et sont habilités à exprimer leurs exigences. L'impact de cette campagne d'information a été évaluée à l'aide d'enquêtes ESDP qui ont été répétées en 1999 et en 2001, et elles ont révélé qu'une amélioration significative s'était produite. Le taux de fuite avait été réduit de manière considérable. Bien que les écoles ne recevaient en moyenne toujours pas l'intégralité du montant de la bourse, les détournements ont été réduits à 18 pour cent en 2001 <sup>6</sup>.

En 2002, la Banque mondiale a mis en œuvre un autre projet ESDP dans le secteur de l'éducation en Zambie. Ce projet a révélé qu'en dépit du fait que le financement fondé sur des règles d'allocation (subventions par école) affichait un taux de fuite inférieur à 10 pour cent, les transferts discrétionnaires hors salaires aux écoles se caractérisaient par un taux de fuite supérieur à 76 pour cent : la faiblesse de la supervision et le caractère inapproprié des mesures d'encouragement menaient à un grand détournement de fonds à l'échelle du district <sup>7</sup>.

En 2005 au Mali, une enquête de suivi a montré qu'environ 60 pour cent des manuels scolaires attribués aux écoles primaires par le ministère de l'Éducation ne parvenaient pas à celles-ci <sup>8</sup>. Des disparités importantes ont été constatées entre les régions et les écoles, la fuite des manuels scolaires dépassant même le niveau de 90 pour cent dans certains cas. Il

a été démontré que d'autres matériels à destination des écoles, comme par exemple des bureaux et des chaises, subissaient le même sort.

Au Vietnam, une enquête ESDP sur l'éducation menée en 2008 a identifié des écarts importants dans les dépenses consacrées à l'enseignement primaire par élève entre les provinces, les districts et les écoles. Il a été prouvé qu'une proportion significative des ressources destinées à l'éducation à l'échelle des districts était réattribuée à des fins autres que le financement direct aux écoles individuelles, et des recommandations ont été formulées dans le but d'améliorer la gestion, le suivi et l'efficacité des ressources éducatives<sup>9</sup>.

## Applicabilité et efficacité de l'ESDP comme outil de lutte contre la corruption

L'efficacité de l'enquête de suivi des dépenses publiques comme outil de lutte contre la corruption dépend de (i) problématiques liées à la méthodologie et (ii) du niveau d'intégration au sein d'une stratégie de réforme.

### Problématiques en termes de méthodologie

Bien que la méthodologie de l'ESDP soit relativement simple, consistant à « suivre les dépenses » le long de la chaîne de mise en œuvre jusqu'aux utilisateurs finaux, en pratique, l'ESDP est relativement complexe à mettre en œuvre. Les subtilités des systèmes de gestion financière, le nombre important de transactions financières et de flux matériels et, parfois, la mauvaise qualité des informations recueillies aux échelons décentralisés entravent tous l'évaluation des fuites et des autres lacunes que présentent les systèmes de dépenses<sup>10</sup>.

La couverture excessivement large en termes de flux sur lesquels les informations quantitatives et financières sont recueillies constitue l'un des pièges courants dans lesquels sont tombés les projets ESDP par le passé. Il existe un lien évident entre la taille importante du champ d'application et la faisabilité de l'enquête. En effet, les enquêtes qui ont tenté d'assurer le suivi des flux d'un secteur entier ont couru le risque d'être dans l'incapacité de recueillir des données cohérentes de bonne qualité. Compte tenu de l'existence de contraintes liées aux données dans la plupart des pays, il est généralement recommandé de se concentrer sur des flux particuliers pour lesquels des registres de qualité suffisante existent à au moins deux niveaux du gouvernement<sup>11</sup>.

Pendant la phase de conception de l'enquête, une analyse institutionnelle très poussée est requise afin qu'il soit possible de détecter les éléments spécifiques aux systèmes de prestation des services publics afin de choisir un champ d'application adéquat pour l'enquête, et d'accroître ainsi la probabilité d'obtenir des résultats satisfaisants. Pendant l'examen institutionnel, il est tout particulièrement important d'identifier les maillons faibles de la chaîne d'approvisionnement susceptibles d'influencer la qualité et la disponibilité des services au sein du secteur ou du programme. L'identification de domaines à risque particuliers dans un système peut contribuer à déterminer les ressources devant faire l'objet d'un suivi ou la priorité particulière de l'enquête ESDP, et conditionner la conception de l'instrument de l'enquête et les données particulières devant être recueillies.

En outre, la mesure des fuites dépend des règles qui régissent l'attribution des ressources, et tout particulièrement l'existence de règles d'attribution fixes et flexibles (discrétionnaires). Si le suivi des ressources se fait sur un flux de dépenses pour lequel une règle d'attribution fixe (réservée) est en place, alors la fuite pourrait être facilement mesurée comme la part des fonds réservés qui n'ont pas été reçus par le service au cours d'une période donnée. En l'absence d'une règle d'attribution fixe (c.-à-d. lorsque la décision de déterminer l'attribution aux services en fonction de leurs besoins ou d'autres considérations est laissée à la discrétion

des fonctionnaires), la mesure d'une fuite « étroite » entre des niveaux particuliers devrait être recherchée. Ceci consiste à mesurer la part des ressources réellement transférées par un échelon supérieur, par rapport à celles effectivement reçues à un échelon administratif inférieur ou par un service de première ligne <sup>12</sup>.

Dans le cadre de certaines enquêtes de suivi, aucune conclusion définitive sur les fuites de ressources n'a pu être tirée en raison des problèmes de disponibilité des données et de méthodologies qui ont affecté la capacité de l'enquête à mesurer le détournement des fonds et la corruption de manière efficace <sup>13</sup>. Au Yémen par exemple, les instruments d'enquête n'ont pas été spécialement adaptés pour assurer le suivi des transferts de ressources de type « en nature » aux établissements scolaires, en conséquence de quoi les fuites n'ont pas pu être mesurées <sup>14</sup>. En 2003 en Namibie, aucune preuve de fuite n'a pu être révélée, principalement en raison de l'absence des registres ou de leur caractère incomplet aux divers échelons du système éducatif, ce qui a rendu très difficile la comparaison des informations reçues des divers échelons <sup>15</sup>.

Au-delà des problèmes de méthodologie cependant, le principal facteur qui influence le succès des enquêtes de suivi en matière de promotion des réformes du secteur ou du programme réside dans leur niveau d'intégration à la stratégie de réforme du secteur.

### Intégration à la stratégie de réforme

Il pourrait s'avérer indispensable d'intégrer les enquêtes ESDP à une stratégie de réforme en plusieurs étapes, afin d'accroître leur efficacité en matière de promotion d'une meilleure efficacité du secteur. Les enquêtes ESDP sont des outils techniques qui identifient les inefficacités et les inégalités des attributions des dépenses. En fait, pour améliorer l'efficacité ou l'équité, les informations et les recommandations que ces enquêtes produisent devraient être intégrées aux programmes de réforme des politiques ou à des interventions de politiques particulières. Les résultats des ESDP peuvent être intégrés aux réformes de politiques, tant directement qu'indirectement, par l'intermédiaire du plaidoyer et de méthodes de diffusion, pour informer la population et encourager les citoyens à mieux assurer le suivi des flux de fonds, et éventuellement s'intégrer aux changements de politiques initiés par le gouvernement <sup>16</sup>.

L'insertion préalable des projets ESDP à un programme de réforme en plusieurs étapes et sur plusieurs années améliorerait les chances que des réformes propices à l'efficacité soient mises en œuvre. Les programmes ESDP intégrés impliquent : (i) une enquête ESDP de diagnostic d'état initial afin de comparer les performances en matière de prestation des services et élaborer des indicateurs relatifs à l'efficacité et à l'équité, y compris sur les fuites de ressources <sup>17</sup> ; (ii) la mise en œuvre de réformes de politiques visant à combler les lacunes identifiées ; et (iii) les enquêtes ESDP répétées visant à évaluer l'impact des réformes. Les projets ESDP de suivi pourraient être mis en œuvre tous les deux ou trois ans, de manière à assurer le contrôle des progrès accomplis ou à évaluer d'autres interventions de politiques.

Dès 1996, une approche intégrée de ce type a été adoptée avec succès dans le secteur éducatif en Ouganda. Elle impliquait une enquête ESDP de diagnostic initial, une réforme de politique novatrice et l'évaluation de la campagne d'information par le truchement d'enquêtes ESDP répétées <sup>18</sup>.

À l'opposé, la Tanzanie présente l'exemple intéressant d'un pays dans lequel, en dépit de plusieurs programmes ESDP couronnés de succès (du point de vue de la méthodologie), l'absence d'intégration des enquêtes de suivi à un programme de réformes du gouvernement a mené à la persistance des inefficacités et des détournements de ressources dans le secteur éducatif <sup>19</sup>.

Suite au succès initial en Ouganda, la Tanzanie a été l'un des premiers pays à mettre en œuvre un projet ESDP en 1999<sup>20</sup>. L'enquête de suivi dans les secteurs de l'éducation et de la santé a identifié une fuite de ressources de grande envergure équivalant à 57 pour cent des transferts hors salaires aux écoles. Ce détournement était en partie imputable aux autorités au niveau des districts. Des enquêtes de suivi de plus grande envergure ont été réalisées deux ans plus tard dans plusieurs secteurs sociaux, y compris celui de l'éducation, et elles ont permis d'identifier des fuites équivalant à environ 50 pour cent des transferts hors salaires à destination des établissements scolaires. Les fuites au niveau des districts ont été de nouveau pointées du doigt comme étant les principales coupables<sup>21</sup>. En 2004, une enquête de suivi dans le cadre d'un examen des dépenses publiques (EDP) de l'enseignement primaire a estimé que les fuites en matière de financement par élève avaient avoisiné en moyenne 38 pour cent au cours des deux exercices financiers précédents<sup>22</sup>. Une autre enquête ESDP mise en œuvre en 2009 dans l'enseignement primaire et secondaire a de nouveau estimé la part de l'attribution des fonds (hors salaires) ne parvenant pas dans les caisses des établissements d'enseignement primaire comme s'élevant à environ 38 pour cent<sup>23</sup>.

Plus récemment encore, une enquête sur l'éducation primaire réalisée en 2010 sur un échantillon représentatif de 180 établissements d'enseignement public et qui comprenait des modules ESDP a estimé que les fuites affichées par le programme de financement par élève avoisinaient constamment les 37 pour cent<sup>24</sup>. L'effet de cette fuite des ressources sur l'apprentissage des étudiants a également été examiné économétriquement à l'aide des résultats des tests des étudiants de 6e en mathématiques et langues, recueillis dans le cadre de l'enquête. Ces analyses ont montré que les fuites du programme de bourses ont une incidence négative importante et significative sur les scores des étudiants en matière d'apprentissage<sup>25</sup>.

Par conséquent, après plus d'une décennie de fuites constantes à grande échelle mesurées par les enquêtes ESDP et diverses recommandations visant à améliorer les mécanismes de versement des fonds aux écoles, la Tanzanie n'a pas opté pour des réformes décisives visant à améliorer la redevabilité ascendante et descendante, ni à réduire le détournement des ressources à l'échelle locale. Ceci soulève la question de l'explication de

### Suivi des subventions destinées aux établissements publics

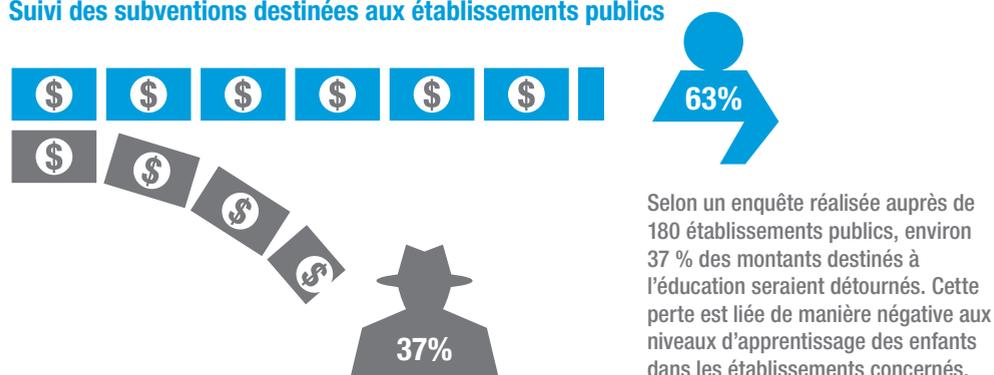


Schéma 3.2 Pertes de ressources en Tanzanie

la difficulté de la mise en place des réformes et de l'amélioration de la qualité des services à l'échelle des établissements scolaires.

En Tanzanie comme dans plusieurs pays, le manque de volonté politique et de mesures d'encouragement pour mettre en place des réformes explique certainement la faiblesse des changements institutionnels visant à réduire la corruption et améliorer la prestation des services suite aux enquêtes ESDP. Il est également opportun de noter le manque de dialogue politique, l'inadéquation de la diffusion des résultats auprès de la population et l'insuffisance des discussions pour garantir le transfert des informations au sujet des problèmes identifiés dans le système de prestation des services.

Plus précisément, l'absence d'intégration des projets ESDP au programme de réformes du gouvernement en faveur de l'efficacité du secteur explique certainement la persistance de la mauvaise gouvernance dans le secteur éducatif. En Tanzanie, les enquêtes ESDP ont été utilisées comme des outils isolés, sans aucun lien au programme de réformes. Au lieu de mettre à profit les informations et recommandations en provenance des ESDP pour les réformes de politiques, le gouvernement a systématiquement contesté les résultats des enquêtes et a jusqu'ici empêché la publication des données au public <sup>26</sup>. En outre, les enquêtes ESDP ont souvent été réalisées sur l'initiative des bailleurs de fonds plutôt que menées de l'intérieur, parfois comme condition au soutien au secteur, et comme projets individuels sans mesures de suivi étant donné les incitatifs organisationnels et les attributions budgétaires de court terme. Comme toute réforme cependant, pour que les programmes ESDP réussissent, l'appel au changement doit venir du pays même et être soutenu. Un dialogue adéquat avec le pays concerné est indispensable à la promotion de la participation du public et de la société civile, au développement de l'appropriation nationale des enquêtes et à l'identification de champions locaux faisant la promotion des améliorations institutionnelles.

## Enseignements et caractéristiques pour améliorer la réussite

Bien que bon nombre d'enquêtes de suivi soient parvenues avec succès à identifier les maillons faibles de la chaîne d'approvisionnement des services, y compris les fuites des ressources à grande échelle, seul un nombre restreint de gouvernements ont traduit avec efficacité les recommandations et les conclusions des ESDP en réformes de politiques et changements institutionnels dans le but de réduire la corruption et d'améliorer la prestation des services.

L'insertion des projets ESDP aux programmes de réforme en plusieurs étapes et sur plusieurs années améliorerait les chances que les conclusions des ESDP soient mises à profit dans le cadre des réformes de politiques. L'utilisation d'une ESDP initiale comme outil de diagnostic de base pour comparer la prestation des services, dont les résultats seraient intégrés aux réformes de politiques, et dont les impacts seraient mesurés par le biais d'enquêtes de suivi répétées et d'une surveillance permanente, améliorerait la capacité des projets ESDP à accroître l'efficacité du secteur.

L'appropriation des enquêtes par le gouvernement, la participation et l'engagement préalables envers un programme de réformes du secteur garantiraient non seulement l'accès aux informations nécessaires et à la collaboration pour mener l'enquête, mais amélioreraient aussi la probabilité que des réformes de politiques visant à remédier aux problèmes de gouvernance identifiés soient adoptées.

## Notes

1. Bernard Gauthier est professeur à l'Institut d'économie appliquée de HEC Montréal, Canada.
2. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques s'associent souvent aux enquêtes quantitatives de prestation des services (EQPS) pour obtenir un meilleur aperçu de l'efficacité et de l'équité d'un système d'allocation des ressources publiques, ainsi que des mesures d'encouragement et de la qualité du service à l'échelle du prestataire (par ex. les établissements scolaires). Il est également possible de bénéficier de synergies considérables en entreprenant une ESDP en conjonction avec d'autres activités de gestion des finances publiques, en particulier des examens des dépenses publiques (EDP). Étant donné qu'ils se concentrent sur les problèmes de flux des ressources vers les échelons sous-administratifs jusqu'aux prestataires de service ainsi que sur l'utilisation des ressources et des mesures d'encouragement à l'échelle de la prestation des services, les projets ESDP peuvent servir de complément aux EDP et à autres outils axés sur le gouvernement central.
3. Un exemple en est le programme « Verre de lait » au Pérou ; voir José López-Cálix, Lorena Alcazar et Erik Wachtenheim, « *Peru: Public Expenditure Tracking Study* » (Washington D.C. : Banque mondiale, 2002). Pour un examen des projets ESDP et EQPS, voir Bernard Gauthier, « *PETS-QSDS in Sub-Saharan Africa: A Stocktaking Study* », document de travail n° 45091, (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006), disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/07/16505739/pets-qsdsub-saharan-africa-stocktaking-study> (consulté le 6 janvier 2013) ; Bernard Gauthier et Ritva Reinikka, « *Methodological Approaches to the Study of Institutions and Service Delivery: PETS, QSDS and CRCS* », document-cadre (Nairobi : Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA/AERC), 2007), disponible sur [http://aercafrica.org/documents/isd\\_workingpapers/GauthierReinikkaMethodologicalApproachestotheStudyofISD.pdf](http://aercafrica.org/documents/isd_workingpapers/GauthierReinikkaMethodologicalApproachestotheStudyofISD.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
4. Le portail de la Banque mondiale ESDP/EQPS (<http://pets.prognoz.com/prod>) offre des informations complètes sur la conception et la mise en œuvre des ESDP, y compris des documents, rapports, données et consignes connexes, et des instruments d'enquête standardisés. Voir également Margaret Koziol et Courtney Tolmie, *Using Public Expenditure Tracking Surveys to Monitor Projects and Small-Scale Programs: A Guidebook* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2010), disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1239047988859/5995659-1282763460298/PETS\\_FINAL\\_TEXT.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1239047988859/5995659-1282763460298/PETS_FINAL_TEXT.pdf) (consulté le 6 janvier 2013), pour des consignes relatives à la réalisation de projets ESDP de petite taille.
5. Des éléments de preuves indirects ont indiqué qu'une partie des fuites constatées était imputable au vol, et que les fonds étaient également utilisés à des fins d'activités et de favoritisme politiques ; voir Ritva Reinikka et Jakob Svensson, « *Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda* », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, 2005, p. 259–267.
6. Ritva Reinikka et Jakob Svensson, « *Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda* », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, 2004, p. 1–28.
7. Jishnu Das, Stefan Dercon, James Habyarimana et Pramila Krishnan, « *Public and Private Funding Basic Education in Zambia: Implications of Budgetary Allocations for Service Delivery* », document de travail sur le développement humain dans la région de l'Afrique, n° 62 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2004).
8. Centre d'enseignement, de documentation et de recherches pour les études féministes (CEDREF) SARL, *Enquête sur le système de suivi des dépenses dans le secteur de l'éducation* (Bamako, Mali : CEDREF SARL, 2005).
9. Nordic Consulting Group (NCG) Norvège, *Public Expenditure Tracking Survey for Primary Education in Vietnam* (Oslo : NCG, Norvège, 2008).
10. Pour obtenir des consignes méthodologiques relatives à la conception et à la mise en œuvre des enquêtes de suivi, voir Bernard Gauthier et Zafar Ahmed, *Public Expenditure Tracking*

*Survey (PETS) and Quantitative Service Delivery Survey (QSDS) Guidebook* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2012), disponible sur <http://pets.prognoz.com/prod/Guidelines.aspx> (consulté le 6 janvier 2013).

11. En ce qui concerne les articles en nature, l'observation directe des ressources disponibles pourrait permettre de surmonter certaines lacunes en matière de tenue des registres, comme par exemple par le biais du comptage des manuels scolaires et autres matériels pédagogiques à l'échelle des établissements scolaires.
12. Les enquêtes ESDP ne sont pas des audits car elles ne sont pas en mesure de rapprocher l'utilisation des fonds et ne cherchent pas à localiser les ressources qui manquent ni à identifier les personnes responsables de ces fuites. Au lieu de cela, par le biais d'analyses et de diagnostics, elles recommandent les domaines dans lesquels des réformes ou des enquêtes administratives supplémentaires seraient nécessaires.
13. Gauthier et Reinikka, 2007. Même si les fuites pouvaient être mesurées, il est important de faire montre de prudence en ce qui concerne l'interprétation des niveaux de fuites, étant donné que d'autres raisons que la corruption sont susceptibles d'expliquer la faiblesse des taux de réception ou les écarts constatés dans les ressources entre les niveaux ; Magnus Lindelow, « *Tracking Public Money in the Health Sector in Mozambique: Conceptual and Practical Challenges* », document de travail sur développement humain dans la région de l'Afrique n°29097 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006). Elles comprennent les registres incomplets ou une comptabilité problématique, les problèmes de collecte de données et les erreurs de saisie des données.
14. Banque mondiale, « *Tracking Basic Education Expenditures in Yemen: Analyses of Public Resource Management and Teacher Absenteeism* », Groupe de développement social et économique, région MENA (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006), disponible sur [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/03/05/000356161\\_20120305002355/Rendered/PDF/383040ESW0whit0en0PETS0Final0Report.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/03/05/000356161_20120305002355/Rendered/PDF/383040ESW0whit0en0PETS0Final0Report.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
15. Klaus Schade et John Ashipala, *Public Expenditure Tracking Survey (PETS) and Quantitative Service Delivery Survey (QSDS): The Health Sector* (Windhoek : Namibian Economic Policy Research Unit, 2004).
16. Pour obtenir diverses recommandations sur la diffusion des conclusions des ESDP et les campagnes en faveur de changements politiques, voir Koziol et Tolmie, 2010, p. 41–48.
17. Pour consulter une liste des indicateurs ESDP proposés, voir Gauthier et Ahmed, 2012.
18. Reinikka et Svensson, 2005.
19. Pour plus de détails voir Geir Sundet, « *Public Expenditure Tracking Surveys: Lessons from Tanzania* », U4 Brief n° 14 (Bergen : Centre de ressources anti-corruption, Chr. Michelsen Institute, 2007).
20. En 2002, la Tanzanie a introduit un programme de financement par élève en se fondant sur le modèle ougandais, de manière à assurer plus facilement le suivi des transferts de fonds aux écoles. Comme en Ouganda, ce système fut au départ mis sur pied en shillings tanzaniens (TZS) : 5 000 TZS par étudiant au départ, puis 10 000 TZS après l'élimination des droits d'inscription en 2001.
21. Le Research on Poverty Alleviation (REPOA) et l'Economic and Social Research Foundation (ESRF), « *Pro-Poor Expenditure Tracking* », avant-projet de rapport (Dar es Salaam : REPOA et ESRF, 2001). Suite à l'enquête de 2001, le gouvernement central a donné le coup d'envoi à une campagne qui impliquait la publication d'informations sur les dépenses à l'échelle des districts. Cependant, le format trop agrégé des informations signifie que ces informations n'étaient pas instructives et n'ont été d'aucune utilité pour les comités de parents ou de citoyens (Sundet, 2007).
22. REPOA, « *Tanzania Public Expenditure Tracking Study: Study of the Financial and Non-Financial PEDP Flows from Central Government to Schools in 2002 and 2003* » (Dar es Salaam : REPOA, 2004).

23. Jens Claussen et Mussa Assad, « *Public Expenditure Tracking Survey for Primary and Secondary Education in Mainland Tanzania* », avant-projet de rapport (Dar es Salaam : ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, 2010).
24. L'enquête faisait partie d'un projet pilote intitulé *Indicateur de la prestation de services* dans les secteurs de l'éducation et de la santé au Sénégal et en Tanzanie ; pour tout complément d'informations, voir Tessa Bold, Bernard Gauthier, Ottar Maestad, Jakob Svensson et Waly Wane, *Service Delivery Indicators: Pilot in Education and Health Care in Africa* (Nairobi : CREA/AERC, 2011).
25. Tessa Bold, Bernard Gauthier, Ottar Maestad, Jakob Svensson et Waly Wane, « *Leakage of Public Resources and Student Performance in Tanzania* » (Montréal : HEC, 2012).
26. Sundet, 2007 ; Bold et al., 2012.

## 3.3

# L'expérience de Transparency International Rwanda en matière de suivi des dépenses publiques dans l'éducation

*Apollinaire Mupiganyi, Albert Rwego Kavatiri et Alessandro Bozzini*<sup>1</sup>

**RWANDA**

**4%**

**des personnes considèrent que le  
système éducatif est corrompu  
ou fortement corrompu.**

Source: « Baromètre mondial de la corruption 2013 »  
de Transparency International.

En introduisant l'enseignement primaire universel en 2003, le gouvernement rwandais a officiellement fait de l'éducation l'une de ses principales priorités. Avant 2003, il incombait aux parents de payer les frais de scolarité de leurs enfants. Les familles devaient plus particulièrement verser 300 francs rwandais (0,51 USD) pour chaque enfant scolarisé en primaire, ce qui se traduisait par une impossibilité pour un grand nombre d'enfants d'accéder à l'éducation en raison du manque de ressources financières de leur famille<sup>2</sup>.

Pour accélérer ce processus et également introduire l'enseignement secondaire gratuit, le gouvernement a lancé en 2009 le programme intitulé « Éducation de base de

neuf ans » (9YBE) afin de dispenser gratuitement six ans d'enseignement primaire et trois ans d'enseignement secondaire à tous les enfants du Rwanda<sup>3</sup>. L'objectif de cette initiative est de parvenir à scolariser tous les enfants en âge scolaire (en couvrant tous les frais y afférents), de construire de nouveaux établissements scolaires et des infrastructures connexes, de former les enseignants et de fournir d'autres formes de soutien pédagogique.

La mise en œuvre du programme 9YBE a nécessité un investissement financier important. Étant donné que l'augmentation des dépenses ne se traduit pas nécessairement par de meilleurs résultats, tout particulièrement en l'absence de mécanismes de redevabilité efficaces pour contrôler les flux de ces ressources, Transparency International Rwanda a lancé un projet visant à assurer un suivi indépendant de la gestion de la « subvention forfaitaire par élève » - le financement du fonctionnement des écoles par le gouvernement - afin d'en garantir la transparence et la redevabilité. Ce projet de trois ans, baptisé « *Transparency and Accountability in the Management of Resources Allocated to the 9YBE Programme in Rwanda* » [Transparence et redevabilité dans la gestion des ressources affectées au programme 9YBE au Rwanda], identifie des faits concrets qui expliquent les goulots d'étranglement découlant de la corruption, les difficultés de gestion, les fuites de fonds et les problèmes de déploiement des ressources susceptibles de survenir tout au long de la chaîne de décaissement de la subvention forfaitaire. Ce projet a été réalisé par le biais d'une enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) réalisée au cours de sa première année d'exécution. D'autres instruments d'analyse supplémentaires au cours de la deuxième année (une fiche d'appréciation citoyenne) et de la troisième année (une enquête d'évaluation des résultats des activités d'éducation), en train d'être mis en œuvre à l'heure où nous rédigeons cet article, ont pour vocation de compléter les conclusions de l'ESDP.

## Pourquoi effectuer un suivi ?

En 2009/2010, 9,5 milliards de francs rwandais (soit 16,3 millions de dollars US) ont été mis à disposition par le gouvernement pour fournir aux écoles des subventions forfaitaires de 3 500 francs (6 dollars US) par enfant et par an. D'après les consignes ministérielles, 50 pour cent de ce montant est censé être affecté à la fourniture de matériel pédagogique tels que les livres, 35 pour cent aux travaux de construction et d'aménagement de l'école, et les 15 pour cent restants au renforcement des capacités des enseignants<sup>4</sup>. Une somme d'argent et une quantité de ressources importantes sont par conséquent en jeu, ce qui rend le suivi d'autant plus indispensable, tout particulièrement en raison d'un certain nombre de défis potentiels dans le domaine du décaissement de la subvention forfaitaire au titre du programme 9YBE.

Les fonds sont versés directement aux écoles par le ministère des Finances, à la demande des districts, et sont proportionnels au nombre d'étudiants par école. En l'absence d'un format standard pour communiquer le nombre d'étudiants par école au ministère, le décaissement connaît des retards. Par ailleurs, les directeurs d'écoles peuvent être tentés de manipuler les rapports de manière à gonfler artificiellement les chiffres et par conséquent à recevoir davantage de fonds.

De plus, les capacités présentent des lacunes importantes. Les processus de suivi et de contrôle ne sont pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être, car chaque district a tendance à ne disposer que d'une seule personne chargée de l'éducation et d'un auditeur qui est tenu de s'occuper de tous les établissements<sup>5</sup>.

De plus, l'argent fourni par la subvention forfaitaire n'est souvent pas suffisant. D'un côté, les écoles demandent parfois des contributions supplémentaires de la part des parents et il est donc important de s'assurer que les élèves dont les parents ne peuvent se permettre de verser de telles contributions ne soient pas renvoyés de l'école. D'un autre côté, le gouvernement a décidé d'introduire une méthode « non conventionnelle » de construction des écoles, en impliquant les communautés concernées dans les travaux. Bien que cette méthode ait affiché des résultats impressionnants<sup>6</sup>, elle doit faire l'objet d'un suivi car elle pourrait contourner certaines règles, notamment celles relatives à la passation des marchés publics.

Enfin, comme les évolutions de 2012 l'indiquent, le gouvernement prévoit d'élargir le programme 9YBE pour dispenser 12 ans d'enseignement gratuit, soit trois ans d'enseignement secondaire de plus, à tous les enfants rwandais <sup>7</sup>, et il est donc indispensable d'effectuer une suivi attentif du programme 9YBE afin de garantir que les programmes futurs se fondent sur de bonnes bases.

## Intervention de Transparency International Rwanda

Deux caractéristiques contribuent à rendre l'approche de ce projet particulièrement originale. Tout d'abord, Transparency International Rwanda est l'une des cinq organisations de la société civile en Afrique sub-saharienne à bénéficier d'un parrainage du Results for Development Institute leur permettant de concevoir et de mettre en œuvre des projets sur la redevabilité centrés sur l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et de la prestation des services dans leur pays <sup>8</sup>. Ce partenariat permet de partager les bonnes pratiques, d'apprendre entre pairs, de comparer les outils de recherche et de discuter des défis communs parmi les organisations impliquées.

Un autre élément important du projet de Transparency International Rwanda porte sur la nomination, par le ministère de l'Éducation, d'un haut-responsable, Calixte Kayisire, au rôle de « champion du gouvernement » pour agir en qualité de personne de contact sur ce projet. De manière générale, le rôle du champion du gouvernement consiste à fournir des informations officielles ainsi qu'à intervenir à n'importe quelle étape du projet afin d'offrir un retour d'information au fur et à mesure de son avancement. De façon plus importante encore, le champion du gouvernement est le point d'entrée qui permet de transmettre des recommandations en faveur d'un changement systémique et, ayant été impliqué dès le début de la mise en œuvre, il est probable qu'il fasse siennes les recommandations et devienne lui-même un agent clé du changement. En cas de succès, le rôle de champion du gouvernement pourrait être élargi à d'autres projets et initiatives.

## L'enquête

La première phase du projet de trois ans de Transparency International Rwanda consiste en une enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) qui a pour objectif d'établir les faits concrets par rapport aux problèmes potentiels qui ont été identifiés <sup>9</sup>. Les personnes interrogées comprennent 602 étudiants, 595 enseignants et 350 parents, et un échantillon de 1 508 écoles dans 15 districts. L'enquête se fonde sur des approches quantitatives et qualitatives : des questionnaires pour les enseignants, les parents et les élèves, un total de 65 entretiens avec des directeurs d'établissements et des responsables chargés de l'éducation et des finances au niveau du district, et des recherches documentaires.

L'enquête a révélé que toutes les catégories de personnes interrogées sont très conscientes du fait qu'aucun élève ne devrait être exclu de l'école en raison de l'incapacité de ses parents à verser des cotisations supplémentaires <sup>10</sup>, que le programme 9YBE avait pour objectif de dispenser un enseignement gratuit <sup>11</sup> et qu'une subvention forfaitaire était disponible pour chaque étudiant pour les neuf premières années de sa scolarité <sup>12</sup>. En outre, en dépit des défis rencontrés dans la gestion des subventions forfaitaires, l'évaluation globale de la manière dont a été dépensé l'argent au niveau des écoles est positive <sup>13</sup>.

De cette évaluation a toutefois transparu un résultat moins positif à l'égard du respect des consignes relatives à la demande, au versement et à l'utilisation des subventions de la part du gouvernement. L'enquête documentaire menée au troisième trimestre 2009 a indiqué que certaines écoles recevaient la subvention forfaitaire avec beaucoup de retard : sur les 15

écoles visitées, six avaient reçu la subvention forfaitaire avec un retard de 40 à 60 jours. Ce retard avait eu des répercussions négatives graves sur le fonctionnement de l'école. Il transparaît de l'analyse du premier trimestre 2010 que les mêmes écoles ont reçu la subvention forfaitaire avec un retard important : 14 écoles sur les 15 visitées ont en effet reçu la subvention forfaitaire avec un retard de 17 à 97 jours. Ceci montre une baisse de l'efficacité de la gestion de la subvention forfaitaire, avec des répercussions négatives graves sur le fonctionnement de ces écoles <sup>14</sup>. Une fois la subvention reçue cependant, l'enquête a révélé que seule une école sur cinq qui sont examinées se conformait aux consignes ministérielles sur la façon de dépenser les fonds.

De plus, bien qu'une proportion importante de parents et d'enseignants (41,6 pour cent) ait déclaré que pendant l'année 2009/2010, le montant de la subvention reçue par les écoles correspondait aux fonds demandés, de manière cumulative, 21 pour cent des personnes interrogées ont soutenu que le montant reçu était inférieur à celui qui avait été demandé. Certaines personnes interrogées ont même cité la corruption perçue et les détournements de fonds comme l'une des causes de cet écart <sup>15</sup>.

Les recherches documentaires menées dans 15 écoles ont fait voir que les 7,3 milliards de francs rwandais (12,5 millions de dollars US) qui ont été demandés par les districts pour leurs écoles ont en fait bien été versés. Ceci signifie qu'il n'existe aucun écart entre le montant demandé par les districts et celui reçu à l'échelle des écoles, c.-à-d. le montant versé par le ministère des Finances. La différence entre la perception de ce qui se passait et ce qui s'est réellement passé s'explique par le fait que certaines personnes interrogées ont interprété les retards dans le versement de la subvention comme un signe du versement partiel, voire du non-versement, de la subvention.

L'absence d'écart est imputable à la bonne politique des dépenses publiques du ministère, qui verse directement la subvention forfaitaire sur les comptes individuels des écoles sans que l'argent ne passe par les comptes des districts <sup>16</sup>.

En résumé, les principaux points forts enregistrés par l'enquête comprennent l'absence de toute identification de détournement des fonds, un niveau très élevé de sensibilisation à l'existence du programme, un niveau de satisfaction élevé quant à la façon dont les fonds sont dépensés, et une bonne participation des parties prenantes à l'élaboration des plans d'action sur l'utilisation des subventions forfaitaires. 82 pour cent des personnes interrogées, y compris les enseignants, les parents et les élèves, ont également convenu du fait que la subvention forfaitaire contribuait à améliorer le taux d'inscription dans les écoles qui en bénéficient, et à réduire le taux d'abandon <sup>17</sup>. Ces résultats positifs n'avaient pas été anticipés, car Transparency International Rwanda avait démarré son projet de suivi précisément en raison des inquiétudes quant au fait que les détournements de fonds et la corruption étaient capables d'affecter le programme 9YBE. L'enquête a néanmoins aussi permis d'identifier un certain nombre de défis, en particulier les retards enregistrés dans la demande et le versement de la subvention forfaitaire ainsi qu'un respect limité des consignes ministérielles sur la façon de dépenser la subvention, alors que l'audit et le suivi sont apparus comme des domaines nécessitant plus d'attention <sup>18</sup>.

## Conclusion

Le Rwanda a accompli des progrès impressionnants dans le domaine de l'éducation : l'introduction du programme 9YBE, élément clé de cette réussite, les incarne. Comme tout programme public ambitieux cependant, il fait face à des défis et peut par conséquent bénéficier d'un suivi indépendant, d'une évaluation critique et de recommandations constructives.

Bien que le projet de trois ans de Transparency International Rwanda ne soit pas encore terminé, il a déjà apporté quelques résultats bénéfiques. Les observations ont été et seront mises à profit pour informer le public quant aux progrès du programme 9YBE, pour favoriser des améliorations à la gestion et au versement des fonds et pour mettre en place des mécanismes de suivi plus rigoureux visant à garantir une utilisation plus efficace des ressources. Le projet contribue également à sensibiliser l'opinion quant à la subvention forfaitaire, ses avantages et ses enjeux, et à encourager la société civile, les médias et les communautés locales à assurer le suivi de son utilisation. Enfin, la participation d'un champion du gouvernement à toutes les étapes peut aider à améliorer la probabilité que les recommandations formulées à l'issue de ce projet soient prises en compte et qu'elles se traduisent par des mesures concrètes, mesures qui, en fin de compte, permettront un changement systémique véritable, bénéfique au secteur de l'éducation et à toute la population du Rwanda.

## Notes

1. Apollinaire Mupiganyi est directeur exécutif, Albert Rwego Kavatiri est directeur des programmes et Alessandro Bozzini est conseiller technique de Transparency International Rwanda.
2. D'après les entretiens qu'a conduits Transparency International Rwanda avec les responsables du ministère de l'Éducation, les directeurs d'école et les parents.
3. UNICEF, « *Rwanda Wins Prestigious Commonwealth Education Award* », le 30 août 2012, disponible à l'adresse suivante : [www.unicef.org/media/media\\_65676.html](http://www.unicef.org/media/media_65676.html) (consulté le 20 décembre 2012).
4. Ibid.
5. Ces informations ont été fournies aux auteurs par le champion du gouvernement, M. Calixte Kayisire, et vérifiées par Transparency International Rwanda lors de la visite des bureaux des districts dans le cadre des entretiens ESDP.
6. D'après M. Calixte Kayisire, 242 écoles ont été construites par la méthode « conventionnelle » entre 2003 et 2008 ; après l'introduction de la méthode non-conventionnelle, près de 700 écoles nouvelles ont été construites entre 2009 et 2011.
7. *Rwanda Focus* (Rwanda), « *12-Year Basic Education Program to Start in February* », le 23 janvier 2012.
8. Results for Development Institute (US), « *TAP Announces 2010 Grant Round Sponsoring up to 5 Organizations in Sub-Saharan Countries* », disponible sur [www.resultsfordevelopment.org/about-us/press-room/tap-announces-2010-grant-round-sponsoring-5-organizations-sub-saharan-countries](http://www.resultsfordevelopment.org/about-us/press-room/tap-announces-2010-grant-round-sponsoring-5-organizations-sub-saharan-countries) (consulté le 20 décembre 2012).
9. Transparency International Rwanda, *Rwanda Public Expenditure Tracking Survey in Education (9YBE)* (Kigali : Transparency International Rwanda, 2012).
10. Les résultats ont indiqué une sensibilisation légèrement plus élevée parmi les enseignants (99,2 pour cent) et les parents (97,8 pour cent) que parmi les élèves (90,4 pour cent) : *ibid.*, p. 13.
11. 99,2 pour cent des enseignants, 98,9 pour cent des parents et 93,8 pour cent des élèves : *ibid.*, p. 12.
12. Parents 98,4 pour cent, élèves 91,0 pour cent, enseignants 98,8 pour cent : *ibid.*, p. 12.
13. *Ibid.*, p. 18.
14. *Ibid.*, p. 42.
15. *Ibid.*, p. 28.
16. *Ibid.*, p. 29.
17. *Ibid.*, p. 43.
18. *Ibid.*, p. 36.

## 3.4

# Accroître la transparence par le biais de systèmes d'information sur la gestion de l'éducation

*Alison McMeekin* <sup>1</sup>

Les décideurs politiques et les administrateurs se servent de systèmes d'information sur la gestion de l'éducation (SIGE) depuis plusieurs décennies afin d'améliorer la gestion et la planification de l'éducation à l'échelle nationale. Plus récemment, les efforts dans le domaine des SIGE se sont complexifiés sous la pression extérieure exercée par les pays donateurs, qui demandent de la part des gouvernements, les principaux responsables de la mise en œuvre des SIGE, de prouver dans l'utilisation des fonds un bon rapport coût-bénéfice et une transparence, produits secondaires des politiques d'harmonisation visant à atteindre les objectifs mondiaux en matière d'éducation <sup>2</sup>. Bien que l'article suivant offre des exemples sur la manière dont les SIGE sont mis à profit pour améliorer la transparence dans le secteur éducatif et cible les actes liés à la corruption, il est nécessaire de mener des recherches complémentaires pour comprendre comment cette approche peut être améliorée et utilisée de manière plus générale, et comment son impact peut être optimisé.

### Qu'est-ce qu'un SIGE ?

Un SIGE qui fonctionne correctement est un système d'information complet qui se fonde sur les établissements scolaires, l'administration et les étudiants et permet d'obtenir des informations précises, opportunes et fiables relatives à l'éducation qui sont accessibles aux parties prenantes à divers niveaux <sup>3</sup>. La mise en œuvre d'un SIGE est habituellement menée par le biais d'efforts nationaux ou internationaux qui visent à cultiver et à améliorer la prise de décision fondée sur des données factuelles, à aboutir à une modernisation et une redevabilité accrues, afin d'améliorer l'efficacité et la gouvernance du système éducatif <sup>4</sup>. Bien que mis à profit au sein du ministère de l'Éducation ou d'autres ministères (y compris celui des Finances, du Travail et de la Statistique) et des institutions étatiques, les résultats des SIGE peuvent souvent servir aux organisations internationales qui s'intéressent aux statistiques globales sur l'éducation et aux acteurs évoluant à l'échelle des établissements scolaires <sup>5</sup>.

Fondé sur des enquêtes complètes, des informations issues de recensements, la collecte de données sur les lieux où se trouvent les étudiants et les enseignants ainsi que l'état des installations et des fournitures scolaires, un SIGE est à même de synthétiser des statistiques de base en des résultats plus utiles, orientés vers les objectifs ou des besoins propres au pays concerné <sup>6</sup>. Le fait de connaître les ratios étudiants/enseignant, le nombre de manuels scolaires par rapport aux étudiants et le nombre d'étudiants par salle de classe permet aux décideurs d'identifier rapidement les domaines pour lesquels les besoins sont les plus pressants ou ceux qui présentent les plus grandes disparités. Par conséquent, un SIGE peut fournir un aperçu rapide des contributions à l'éducation et, lorsque les résultats tels que la performance des étudiants peuvent être évalués, de la qualité de l'éducation <sup>7</sup>. En outre, les décideurs politiques peuvent mettre à profit ces informations pour créer un état initial et fixer ainsi de nouvelles cibles visant à combler les inégalités et à suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs en matière d'éducation.

## La transparence par le truchement des SIGE ?

Un système d'information faible, ou le manque d'informations, porte atteinte à la transparence et à une prise de décision fondée sur des données factuelles <sup>8</sup>. Lorsqu'un SIGE opère de manière à ce que ses résultats soient valables et accessibles, que ce soit sous forme électronique ou sur papier, l'éducation y gagne en transparence. Toutefois, peu de recherches ont été menées pour comprendre si et comment les SIGE sont activement utilisés spécifiquement pour améliorer la transparence, et s'ils peuvent être mis à profit pour lutter contre la corruption dans le secteur éducatif.

Le transfert d'énormes virements au profit de l'éducation, y compris en provenance de l'aide internationale, expose le système éducatif à la corruption <sup>9</sup>. L'analyse de données fiables a permis aux décideurs politiques qui s'intéressent aux réformes ou qui subissent des pressions pour les introduire, d'exposer plus spontanément les écarts du système éducatif, à savoir la mauvaise gestion des ressources, et de les contrecarrer.

Les salaires des enseignants représentent un point central dans l'amélioration de l'intégrité, étant donné qu'il s'agit de la catégorie de salaires la plus importante de la rémunération du secteur public dans les pays à faible revenu <sup>10</sup>. Certains pays se sont servis de leur SIGE pour dresser des registres de profils de leurs membres du personnel qui comprennent des informations sur le sexe, le niveau d'expérience et les postes et salaires précédents de leurs employés <sup>11</sup>.

La Gambie s'est servie de ces profils d'enseignants pour réduire le favoritisme dans les nominations en contrôlant l'ancienneté des enseignants, leur spécialisation, leurs compétences linguistiques et qualifications similaires, réduisant ainsi la possibilité que des enseignants soient nommés grâce aux contacts personnels qu'ils ont <sup>12</sup>. En Sierra Leone et au Soudan du

Sud, les profils des enseignants peuvent inclure leurs empreintes digitales prises à divers postes placés dans les établissements scolaires ou ailleurs pour aider à localiser les employés <sup>13</sup>. En se fondant sur une telle collecte d'informations, le Soudan du Sud a ainsi pu supprimer environ 500 « enseignants fantômes », ce qui a mené à une économie



**Il existe des preuves que certains systèmes d'information sur la gestion de l'éducation sont mis à profit pour cibler la mauvaise gestion des flux financiers et des programmes d'emploi .**

de quelque 80 000 dollars US pour le ministère de l'Éducation<sup>14</sup>. De plus, le Soudan du Sud a mis au point un système de fiche de paie révisé dans l'intention de transférer de l'argent de manière plus directe aux enseignants, réduisant ainsi les possibilités de « fuites »<sup>15</sup>. De même, le ministère afghan de l'Éducation s'est servi de son SIGE pour enregistrer et contrôler les lieux d'affectation de ses employés<sup>16</sup> afin de déterminer les lieux d'affectation revendiqués par environ 16 000 à 20 000 « enseignants fantômes »<sup>17</sup>. De son côté, le ministère des Finances a été en mesure de contrôler les dépenses d'éducation y relatives en intégrant un système de virement bancaire électronique et un système d'information pour la gestion financière<sup>18</sup>.

Au Liberia, les résultats du SIGE guident un programme de cartographie scolaire national qui permettra au ministère de l'Éducation d'améliorer la façon dont il résorbe les disparités entre les régions en matière de prestation des fournitures scolaires et d'identifier « l'emplacement » des écoles soupçonnées d'être des « écoles fantômes »<sup>19</sup>. Ces types de SIGE contribuent à garantir que les paiements des salaires sont bien reçus par les bénéficiaires prévus et, en fin de compte, qu'ils se fondent sur le mérite. Ceci peut également fonctionner pour remédier à d'autres formes de conduite inappropriée de la part des enseignants, naissant du fait que ces derniers tentent de trouver un complément à leurs revenus.

C'est la preuve que certains programmes SIGE sont mis à profit pour cibler les pratiques habituellement associées à un manque de transparence, et possiblement à la corruption ; mais cette approche ne semble pas être très répandue<sup>20</sup>.

## Conditions pour un SIGE efficace

L'utilité et la pérennité d'un SIGE dépendent de deux facteurs clés liés l'un à l'autre. Le premier de ces facteurs est la capacité, qui a trait au fonctionnement efficace des personnes, des processus et de la technologie. Un SIGE fonctionne de manière optimale lorsque les éléments saisis sont aussi simples que possible et les résultats attendus sont réalistes dans les premiers stades de la mise en œuvre<sup>21</sup>. Les personnes qui travaillent avec un SIGE devraient non seulement savoir travailler avec un système complexe du point de vue technologique, mais aussi le comprendre dans le cadre du pays concerné, et être par conséquent à même de l'adapter à celui-ci<sup>22</sup>. La sélection de quelques indicateurs clés et l'accent sur l'exactitude permettent par conséquent le développement progressif des capacités tant humaines que techniques. En outre, il est essentiel que des mécanismes de vérification et d'approbation, y compris la présence d'un personnel de soutien bien formé, soient en place pour empêcher que les données soient manipulées à un stade quelconque du processus.

La deuxième condition préalable à la pérennité et à l'efficacité réside dans la demande. Les intervenants externes tels les partenaires internationaux ou les bailleurs de fonds, sont habituellement les moteurs de la mise en œuvre car, souvent, eux seuls sont en mesure de satisfaire au niveau élevé de capacités et d'entretien qui est requis. Une fois que les organisations externes responsables de la mise en œuvre se retirent, il est souvent difficile de maintenir l'appropriation et la demande en faveur d'un SIGE au sein du pays<sup>23</sup>.

Les groupes communautaires évoluant dans les écoles, notamment les associations de parents d'élèves et les comités de gestion scolaires, exigent de plus en plus des informations précises à propos de leur système d'éducation<sup>24</sup>. Le besoin d'obtenir des données particulières à l'échelle des établissements scolaires afin d'orienter la planification est le reflet de la tendance mondiale en matière d'élaboration de politiques fondée sur des données factuelles et de décentralisation de la gestion de l'éducation<sup>25</sup>. Un réseau de parents, de personnel d'établissements scolaires et d'autres membres de la communauté au Nigeria

s'est servi d'ateliers pour définir les objectifs et les priorités en matière d'utilisation des données comparatives relatives aux écoles, ce qui a mené à une augmentation de la demande portant sur ce genre de données et de leur utilisation <sup>26</sup>. Dans de nombreux pays, ce genre d'informations détaillées proviennent uniquement des SIGE. En 2010, le ministère ougandais de l'Éducation et du Sport a démarré la mise en œuvre d'un SIGE national décentralisé dans 81 districts <sup>27</sup>. Des écoles sélectionnées ont mis à l'essai des applications SIGE pour relier directement les données de leurs enquêtes au SIGE national <sup>28</sup>.

## Recommandations

Les acteurs concernés devraient continuer de créer un environnement habilitant en encourageant l'appropriation nationale du système et la demande locale des diverses instances multipartites pour des résultats SIGE. Les bailleurs de fonds responsables de la mise en œuvre et ceux en charge de la gestion du système devraient collaborer afin de s'assurer qu'un SIGE de base, propre au pays, soit mis en œuvre dans le but de transférer intégralement la propriété du système, une fois que les capacités adéquates auront été renforcées, et de prendre des dispositions pour aider à développer ces capacités.

Les données relatives aux SIGE sont habituellement diffusées uniquement dans le cadre de rapports annuels volumineux ou de manière moins accessible et plus technique, qu'un public non initié ne peut pas facilement comprendre <sup>29</sup>. Il est recommandé que des résultats SIGE clairement présentés soient conçus afin d'en garantir la compréhension aisée et leur meilleure utilité aux niveaux locaux et régionaux. Cette utilité est tributaire de leur disponibilité dans le public, par l'intermédiaire de systèmes Intranet et de sites Internet accessibles et actualisés, des principales sources d'information, de panneaux d'affichage et d'autres médias populaires <sup>30</sup>.

Une présentation claire et une bonne accessibilité remplissent deux fonctions. Premièrement, elles permettent aux sous-secteurs de l'éducation et aux membres de la communauté d'accéder et de comprendre plus facilement les statistiques relatives à l'éducation, ce qui leur permet d'établir des comparaisons entre les indicateurs et les districts. Deuxièmement, alors que les acteurs locaux deviennent plus conscients de leurs droits et de toute inégalité qui pourrait éventuellement exister, ils sont encouragés à exiger non seulement la fourniture permanente de telles données à des fins de comparaison mais également davantage d'équité. Ainsi, les citoyens peuvent accéder à un mécanisme de redevabilité plus puissant.

## Conclusion

Il est nécessaire de mener davantage de recherches pour comprendre comment les pays ont pu cibler les actes de corruption et dans quelles conditions ils y sont parvenus. Les informations à disposition poussent cependant à penser que le potentiel d'utilisation des SIGE pour améliorer la transparence, et réduire ainsi la corruption, dans le secteur de l'éducation, est prometteur. Partout, les bailleurs de fonds ainsi que les utilisateurs à l'échelle nationale et locale sont encouragés à reconnaître ce potentiel et à examiner les possibilités de concevoir des SIGE en tant qu'éléments de la lutte plus générale contre la corruption.

## Notes

1. Alison McMeekin est ancien responsable de recherches pour le Programme sur l'intégrité du secteur public chez Transparency International.
2. Marcus Powell, « *Rethinking Education Management Information Systems: Lessons from and Options for Less Developed Countries* », document de travail n°6 (Washington D.C. : infoDev, 2006), p. 8 ; Luis Crouch, Mircea Enache et Patrick Supanc, « *Education Management Information Systems (EMIS): Guidelines for Design and Implementation* », *TechKnowLogia*, vol. 3, 2001, p. 46–49, p. 46.
3. Leo Hamming, « *The Power of Data: Enhancing Transparency in the Education Sector in Sierra Leone* », U4 Brief n° 22 (Bergen : U4 Centre de ressources anti-corruption, Chr. Michelsen Institute, 2008), p. 1.
4. Crouch, Enache et Supanc, 2001, p. 46.
5. Leo Hamming, 2008, p. 2 ; HyeJin Kim, Annabette Wils, Kurt Moses et Bosun Jang, « *Seeing the Reconstruction of Primary Education in Southern Sudan through EMIS 2006–2009* », note de synthèse (Washington D.C. : Education Policy and Data Center, 2010), p. 18.
6. Institut international de planification de l'éducation, « *Guide sur la planification de l'éducation en situation d'urgence et de reconstruction* » (Paris : IIPE, 2006), Chapitre 24, p. 1, disponible sur [www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Cap\\_Dev\\_Technical\\_Assistance/pdf/Guidebook/Guidebook.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Technical_Assistance/pdf/Guidebook/Guidebook.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
7. Entretien avec l'informateur et correspondance avec Kurt Moses, novembre 2012.
8. UNESCO, *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*, Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 (Paris, Éditions UNESCO, 2011), p. 132.
9. Dans les pays à faibles revenus et revenus intermédiaires, les dépenses consacrées à l'éducation sont plus élevées que celles qui sont consacrées à la santé ou à la défense : cf. « *Indicateurs du développement dans le monde* » et « *Financement du développement dans le monde* » de la Banque mondiale, consultés en ligne. Selon les estimations, la part moyenne de l'aide totale consacrée aux dépenses publiques en faveur de l'éducation ou des budgets de l'éducation dans les pays à faibles revenus entre 2004 et 2010 était de l'ordre de 19 à 25 pour cent, selon l'une ou l'autre de deux formules sur laquelle on se fonde : UNESCO, « *Jeunes et compétences : l'éducation au travail* », note technique (Paris : UNESCO, 2012), p. 9.
10. Ceci est habituellement le cas pour les pays à faibles revenus : UNESCO, 2011, p. 118.
11. UNICEF, *Education en situations d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise* (New York : UNICEF, 2010), pp. 51–52 ; Entretien d'information avec Kurt Moses, Juin 2012.
12. David Chapman, *Corruption and the Education Sector: Sectoral Perspectives on Corruption* (Washington D.C. : USAID, 2002), p. 22.
13. Leo Hamming, 2008, p. 3.
14. Imke van der Honing et Malidadi Langa, « *Exorcising Ghost Teachers to Free Resources for Learning Materials* », (La Haye : SNV Organisation néerlandais de développement, 2010), disponible sur [www.snvworld.org/sites/www.snvworld.org/files/publications/su\\_exorcising\\_ghost\\_teachers\\_to\\_free\\_resources\\_for\\_learning\\_materials.pdf](http://www.snvworld.org/sites/www.snvworld.org/files/publications/su_exorcising_ghost_teachers_to_free_resources_for_learning_materials.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
15. Kim et al., 2010, p. 18 ; Entretien d'information avec Kurt Moses, Juin 2012.
16. Matthew Hall, *Corruption & Afghanistan's Education Sector, Afghanistan in Transition*, (Civil Military Fusion Centre, 2011), p. 4.
17. Morten Sigsgaard, « *Education and Fragility in Afghanistan: A Situational Analysis* », document de recherche (Paris : UNESCO, 2009), p. 23 ; Rainer Gonzalez, *Challenges Facing Afghanistan's Education Sector* (Norfolk, VA : Civil–Military Fusion Centre, 2012), p. 5.
18. Hall, 2011, p. 4.
19. Le programme de cartographie fait partie du Plan sectoriel de l'éducation (2010 – 2020). UNICEF, 2010, p. 51–52 ; Entretien d'information avec Kurt Moses. Juin 2012.

20. Un rapport SIGE 2008 portant sur 14 pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a évalué la cartographie des écoles et les systèmes géographiques, la publication et la diffusion, et l'intégration des bases de données comme des priorités secondaires pour l'amélioration de leurs SIGE. Un rapport 2012 sur les SIGE des pays de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a souligné les faiblesses en matière d'intégration aux autres bases de données et l'octroi d'un faible degré de priorité à la publication et à la diffusion. La transparence ou la redevabilité n'est discutée nulle part dans ces études ni dans un autre rapport 2010 sur les 12 pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en ce qui concerne les utilisations, priorités ou résultats des SIGE mentionnés ; SADC, « *EMIS Assessment Report: Covering 14 SADC Countries* » (Gaborone : SADC, 2008), p. 54 ; Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), *Education Management Information Systems (EMIS): An Assessment Report covering 4 EAC Partner States of Burundi, Kenya, Tanzania and Uganda* (Tunis : ADEA, 2012), p. 43.
21. Crouch, Enache et Supanc, 2001, p. 49.
22. Powell, 2006, pp. 8–9.
23. Crouch, Enache et Supanc, 2001 ; Powell, 2006.
24. Ibid.
25. Powell, 2006, p. 8.
26. Donald Winkler et Jon Herstein, « *Information Use and Decentralized Education* », document d'orientation (Washington D.C. : USAID, 2005), disponible sur [www.epdc.org/sites/default/files/documents/Information%20Use%20and%20Decentralized%20Education.pdf](http://www.epdc.org/sites/default/files/documents/Information%20Use%20and%20Decentralized%20Education.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
27. Shem Bodo, « *Opportunities and Challenges for Mobile Data Collection and Dissemination* », Educational Technology Debate, juin 2011, <https://edutechdebate.org/education-management-information-systems/EMIS-opportunities-and-challenges-for-mobile-data-collection-and-dissemination> (consulté le 6 janvier 2013).
28. Ibid.
29. Powell, 2006, p. 19.
30. ADEA, *EMIS Assessment Report: Covering 12 ECOWAS Countries* (Tunis : ADEA, 2010), p. 37 ; Jacques Hallak et Muriel Poisson, *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* (Paris : IIPPE, 2007), p. 282.

## 3.5

# Le contrôle participatif

## La voie royale pour lutter contre la corruption ?

*Stephane Stassen* <sup>1</sup>

Au cours des deux dernières décennies, le système éducatif de nombreux pays en développement s'est engagé dans un processus de « décentralisation et délégation », ce qui a mené à une gestion des écoles principalement à l'échelle locale. Conjointement, les droits d'inscription dans l'enseignement primaire ont été supprimés dans beaucoup de pays, et des subventions directes ont été mises à la disposition des établissements scolaires, leur utilisation faisant l'objet de divers degrés de surveillance de la part du gouvernement <sup>2</sup>. Par conséquent, les administrateurs des établissements scolaires, y compris les directeurs d'école, ont vu leurs responsabilités de gestion augmenter, tout particulièrement par rapport aux questions financières.

Parallèlement, des comités de gestion scolaire (CGS) et des conseils des écoles ont été officiellement mis sur pied et chargés de superviser l'utilisation des fonds des écoles et, de manière plus générale, de contribuer à la gestion des écoles. De telles instances se composent habituellement de représentants de l'école, du professeur principal, de représentants des associations de parents d'élèves et d'enseignants, et de parties prenantes locales <sup>3</sup>, remplaçant parfois les associations de parents d'élèves (APE) <sup>4</sup>. Ces comités de gestion des écoles représentent une plateforme permettant aux parents et aux représentants des collectivités locales d'interagir officiellement avec les administrateurs et les enseignants de l'école, et de prendre des décisions communes au sujet de la gestion de l'établissement.

L'approche CGS vise à établir un véritable mécanisme de participation qui va au-delà de la simple consultation, et donne voix au chapitre aux « usagers » du système éducatif ou à leurs parents sur la façon dont les ressources sont employées, ainsi que l'opportunité de s'assurer qu'elles sont bien employées aux fins recherchées. Un tel dispositif, doté d'une transparence intégrée et d'une redevabilité commune entre les prestataires de services et les usagers, donne la possibilité d'améliorer la gouvernance. Ce article se penche sur les succès remportés par les CGS en matière de réalisation d'une meilleure gouvernance, tout en essayant d'identifier les conditions préalables nécessaires à leur efficacité.

### Gestion autonome des écoles et CGS

La gestion autonome des écoles (GAE) se définit comme la décentralisation et la délégation du pouvoir du gouvernement central à l'échelle des écoles <sup>5</sup> ; il s'agit d'une tendance de réforme des systèmes éducatifs suivie depuis les années 1980. La Banque mondiale estime

que 10 pour cent des projets auxquels elle a apporté son soutien entre 2000 et 2006 étaient des initiatives de GAE et que 23 pour cent de ses prêts en matière d'éducation de base étaient consacrés à la GAE <sup>6</sup>. Dans un rapport qui cherche à évaluer l'impact de la GAE en tant qu'approche, la Banque mondiale fait remarquer qu'elle varie considérablement pour ce qui est de sa profondeur et de son champ d'application, allant de la mise en place de comités consultatifs des usagers composés de parents et d'élèves, à des conseils de cogestion à part entière au sein desquels les parents et les administrateurs des établissements scolaires travaillent ensemble à la gestion des fonds de l'établissement <sup>7</sup>.

Les CGS et les conseils des établissements scolaires ont été introduits au cours des deux dernières décennies dans les pays en développement et reflètent cette diversité en termes d'autonomie et de pouvoir. L'on s'attend à ce qu'un CGS exerce au moins une surveillance financière des subventions directes et des autres types de ressources mises à la disposition de son établissement. Outre la supervision financière, le CGS peut également exprimer son avis quant aux questions comme l'achat du matériel pour les salles de classe, les réparations mineures, la gestion de la cantine de l'école et même la nomination des enseignants sous contrat ou des directeurs d'école dans certains pays. Idéalement, le CGS est aussi en contact avec la municipalité de la ville en rapport aux édifices et cours d'école, et fait son rapport aux responsables locaux de l'enseignement. Dans certains pays, les CGS ont également adopté un rôle proactif dans la levée de fonds pour leur école. En tant que tel, le CGS idéal typique correspond à une « gestion autonome des écoles avec un contrôle équilibré », le pouvoir de prise de décision étant partagé entre les parents et les enseignants <sup>8</sup>.

Cette nouvelle architecture de la gestion des écoles, qui implique l'allocation de subventions directes aux établissements, la délégation de prérogatives aux bureaux régionaux ou de districts et des écoles ainsi que la mise en place de CGS, a été élaborée et déployée en conformité avec le Cadre d'action de Dakar de l'Éducation pour tous (EPT) <sup>9</sup>. Elle a été introduite en conjonction avec la suppression des droits d'inscription pour l'éducation (primaire) de base. Les ressources et les processus de prise de décision relatifs aux écoles ont été rapprochés de la communauté à travers la création d'un organe de cogestion officiel impliquant les parents et les autres parties prenantes. L'objectif était de réduire les possibilités de mauvaise gestion et d'accroître la probabilité que les fonds disponibles soient utilisés de la meilleure manière possible, pour servir les bénéficiaires de l'instruction publique tout en renforçant les relations entre les écoles et les communautés.

Depuis 1995, les évaluations de l'impact des initiatives de gestion autonome des écoles dans le monde ne se penchent que sur une faible proportion de ces initiatives, et la plupart sont menées rétrospectivement, en dehors d'un cadre expérimental rigoureux et randomisé <sup>10</sup>. Néanmoins, quelques tentatives d'évaluation des impacts de la GAE sur les résultats scolaires contribuent à nous donner une idée du genre d'avantages que de telles approches peuvent nous laisser escompter.

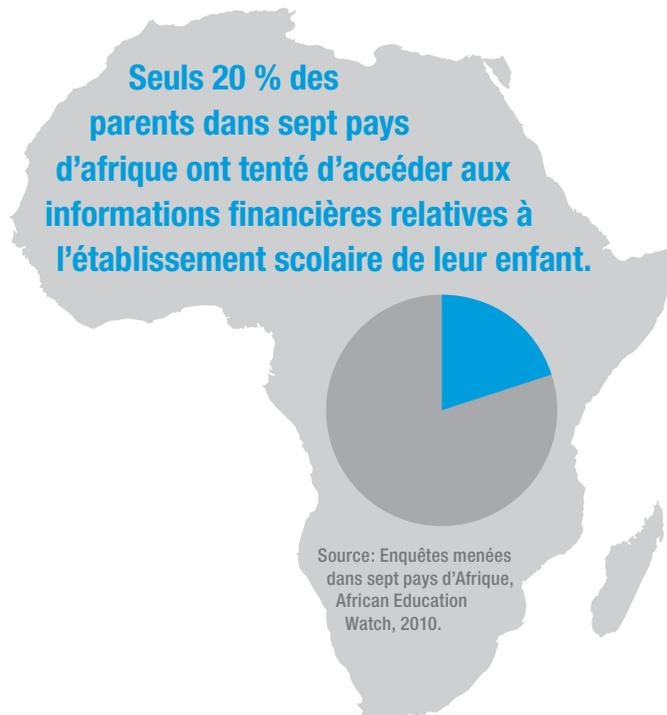
Une étude de la Banque mondiale a révélé que l'introduction de comités des écoles et de subventions directes au Mexique avait réduit les taux de redoublement de 4,0 pour cent et les taux d'échec scolaire de 4,2 pour cent dans les écoles impliquées dans le programme de réforme intitulé « Apoyo a la Gestión Escolar » (Soutien à la gestion des écoles) <sup>11</sup>. Une deuxième étude de la Banque mondiale a signalé qu'un autre programme de réformes au Mexique, qui avait introduit des éléments de GAE (Programa Escuelas de Calidad), avait abouti à la réduction des taux d'abandon des études de 0,24 point de pourcentage, les taux d'échec scolaire de 0,24 point de pourcentage, et les taux de redoublement de 0,31 point de pourcentage <sup>12</sup>. Dans son évaluation de la gestion autonome des écoles, la Banque mondiale fait remarquer qu'en dépit du faible nombre d'études rigoureuses qui ont été menées, la moitié des études qu'elle avait examinées soulignaient une amélioration des notes obtenues

aux tests par les étudiants d'écoles gérées à l'échelle locale. La Banque mondiale note également que la plupart des études semblent identifier un effet positif, quoique modeste, de la GAE sur la réduction des taux d'abandon des études, d'échec scolaire et de redoublement<sup>13</sup>.

Cependant, au-delà de ces impacts sur les résultats scolaires, la GAE, et plus particulièrement les CGS, contribuent-ils à l'amélioration de la gouvernance et de l'utilisation des ressources dans les établissements ?

## La participation des parents et la supervision de la communauté dans la pratique

Le rapport publié par Transparency International en 2010 et intitulé Africa Education Watch (AEW)<sup>14</sup> présente le résultat d'une évaluation à grande échelle des pratiques en matière de contrôle financier et de gestion des écoles qui a été menée dans sept pays d'Afrique<sup>15</sup>. Cette étude a tenté d'évaluer dans quelle mesure la participation des parents s'était concrétisée dans les pays qui avaient mis sur pied des CGS, ainsi que l'influence potentielle de la participation des parents sur la bonne gouvernance des écoles. Elle a évalué également les perceptions de la corruption des acteurs au sein du système scolaire (parents et directeurs d'écoles).



**Schéma 3.3** La surveillance dans la pratique

**Source:** Enquêtes menées dans sept pays d'Afrique, African Education Watch, 2010.

Le rapport Africa Education Watch montre que les CGS ont en effet été mis en œuvre avec succès dans la quasi-totalité des écoles ayant fait l'objet de l'étude. Néanmoins, beaucoup de parents n'étaient toujours pas au courant de leur existence (en moyenne 39 pour cent d'entre eux n'étaient pas au courant du fonctionnement de tels comités, ce taux atteignant même 64 pour cent au Maroc, 60 pour cent en Sierra Leone et 57 pour cent au Sénégal), et ceux qui savaient qu'il y avait un CGS dans l'école de leur enfant n'en comprenaient ni le rôle ni le fonctionnement. Seuls 49 pour cent des parents interrogés ont déclaré que le processus de prise de décision du CGS était transparent. Le rapport fait également remarquer que les parents montraient dans l'ensemble très peu d'intérêt pour les questions liées à la gestion financière, et qu'ils ne se considéraient pas comme ayant voix au chapitre ou un rôle à jouer dans ce domaine. Seuls 20 pour cent des parents avaient déjà essayé d'accéder aux informations financières au sujet de l'école de leur enfant, et beaucoup d'entre ceux qui n'avaient pas essayé ont indiqué que cela ne les intéressait pas, ou qu'ils ne savaient pas qu'il était possible de le faire. À un niveau plus élémentaire, il a également été révélé que les parents ne s'étaient rendus dans les locaux de l'école qu'à de rares occasions.

Ceci montre que, bien que la nouvelle architecture de la gestion scolaire offre aux parents des possibilités de participer, leur volonté ou capacité de le faire ne coule pas de source. Du côté positif, la même étude montre qu'à l'exception du Maroc, de la Sierra Leone et du Sénégal, la majorité des parents pensent pouvoir influencer les décisions de l'école. Des constatations similaires découlent également d'une étude du même type menée au Cameroun et en Afrique du Sud et publiée par TI en 2011 <sup>16</sup>.

Bien évidemment, la logique du contrôle participatif n'exige pas que tous les parents s'intéressent aux finances des établissements ou comprennent les moindres détails de la gestion de l'éducation. Une minorité solide de parents « éclairés » pourrait prendre l'initiative sur de telles questions et participer activement aux travaux de leur CGS, en offrant un contrôle et un suivi au nom de l'ensemble de la communauté. En fait, il se peut que cela soit exactement ce qui est en train de se produire : le rapport AEW fait également remarquer que les parents issus de ménages ayant un revenu plus élevé sont plus susceptibles de devenir membres d'un CGS, et les données de l'AEW semblent indiquer l'existence d'une corrélation entre le niveau d'éducation et la participation à un CGS <sup>17</sup>. Ce fait pourrait devenir un sujet de préoccupation si cette minorité de parents actifs ne représente pas les intérêts des étudiants et des parents de toutes les classes sociales, et si les intérêts des étudiants issus des ménages pauvres ne sont pas correctement pris en compte lorsque les ressources des écoles sont attribuées en fonction de besoins concurrents. La forme la plus extrême de ce scénario se traduirait par l'« appropriation » des CGS par les élites locales, travaillant de concert avec le directeur d'école. De tels cas ont été identifiés, bien qu'ils semblent faire figure d'exceptions <sup>18</sup>.

L'étude souligne également un manque de formation et de connaissances dans le domaine financier chez de nombreux membres des CGS, ainsi qu'un manque de soutien de la part des responsables de l'éducation, ce qui, selon le rapport, « soulève de graves questions sur leur capacité à remplir leurs rôles de planification et de contrôle des ressources de l'école » <sup>19</sup>.

En ce qui concerne la gestion participative et le contrôle des ressources des écoles, le rapport AEW observe de manière inquiétante que les CGS n'ont aucune influence significative sur la qualité de la tenue des livres de comptes de l'école et les demandes illégales de frais d'inscription ou d'argent pour les manuels scolaires gratuits. Le rapport AEW indique également que les « écoles où le CGS comprend beaucoup de membres, tient des réunions régulières et met en place des mécanismes de décision participatifs n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les écoles sans CGS actif. De la même manière, le CGS ne semble

pas plus capable que l'APE ou le chef d'établissement de résoudre les problèmes qui leur sont soumis par les parents »<sup>20</sup>. Le rapport AEW parvient à la conclusion que « bien que ces structures de gestion locale aient probablement un rôle à jouer dans l'architecture d'une gestion décentralisée de l'éducation, mais elles n'ont pas encore démontré leur efficacité ».

Le ministère pakistanais de l'Éducation a formulé des observations et des conclusions similaires dans la nouvelle politique nationale relative à l'éducation qu'il a introduite en 2009<sup>21</sup>. Le ministère fait remarquer que les CGS et les APE ont eu un succès limité et que « dans la plupart des zones rurales, ces organisations sont contrôlées par des personnes influentes sur le plan politique qui n'ont que peu d'intérêt dans l'amélioration des écoles »<sup>22</sup>. Le ministère fait également remarquer le manque de préparation des directeurs d'école, qui sont souvent dans l'incapacité de tirer le meilleur parti de leur collaboration avec le CGS, en soulignant les difficultés qu'éprouvent tant le personnel de l'école que la communauté locale à comprendre le concept de la CGS et à y adhérer. Les histoires à succès étaient perçues comme des cas isolés rendus possibles par des directeurs d'école dynamiques ou grâce à l'intervention d'ONG locales<sup>23</sup>.

Une étude menée en 2002 en Thaïlande offre une évaluation nuancée de la situation : les directeurs d'école et les membres des CGS étaient bien d'avis que la nouvelle approche à la GAE introduite dans le pays dans les années 1990 nécessitait la dispense d'une formation en continu aux directeur d'école et aux membres des CGS, mais ils exprimaient également leur soutien à la réforme et leur appréciation des possibilités offertes par le nouveau système<sup>24</sup>.

## Aider les CGS à jouer leur rôle

Conscients des difficultés auxquelles les parents et le personnel des écoles sont susceptibles de faire face lorsqu'on les charge de tout un ensemble de nouvelles responsabilités en matière de gestion, les partenaires au développement ont accompagné la création des CGS dans de nombreux pays d'initiatives de renforcement des capacités.

Ainsi, l'agence japonaise de coopération internationale (JICA) a aidé à mettre au point et déployer un programme de formation standard pour les membres des CGS au Niger<sup>25</sup>. Ce programme a débuté en 2004 et a utilisé une approche consultative pour faire le point sur les faiblesses existantes et suggérer de meilleures procédures pour la gestion des écoles. L'agence a ensuite commencé à offrir un programme de formation « minimum » aux CGS dans les régions de Tahoua et Zinder. L'approche qui a été promue comprenait des élections démocratiques pour garantir la représentativité, un plan d'action des écoles pour orienter les travaux du CGS et la création d'un système de suivi. Au cours de la deuxième phase du programme, la JICA et la Banque mondiale ont fait équipe pour élargir la formation à d'autres régions du pays, avec des plans de formation détaillés. Des programmes similaires sont désormais soutenus par la JICA au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal<sup>26</sup>.

Une autre approche a consisté à favoriser la création d'écoles pilotes et à les soutenir en tant que structures pour les séminaires de formation et modèles pour les directeurs d'écoles, afin d'identifier les enseignements que ces derniers seraient susceptibles d'en tirer et de rapporter dans leurs écoles. Au Ghana, l'école primaire de Kentikrono à Kumasi a été développée comme école modèle avec le soutien du programme sur l'amélioration de la qualité dans les écoles primaires d'USAID (QUIPS) qui a démarré en 1999<sup>27</sup>. Le CGS a pris connaissance de son rôle de soutien à l'école et ses membres ont bénéficié d'une formation en matière d'élaboration de plans d'action et de systèmes comptables de base. Les parents et les membres de la communauté ont également été informés du fait qu'il était important de se rendre régulièrement dans l'école et de participer à la vie de l'école. USAID signale que,

après l'intervention, la performance des élèves de l'école primaire publique de Kentikrono s'est améliorée dans les jeux-concours locaux, leurs compétences en anglais ont progressé et, en 2004, l'école était parvenue à plus que doubler son effectif d'élèves<sup>28</sup>. Par la suite, l'établissement a fait office d'école modèle dans le cadre de visites d'administrateurs des écoles des autres localités.

Bien qu'il soit rassurant de voir que le dévouement envers une école donnée peut véritablement entraîner des évolutions positives, la question de savoir comment cette expérience peut être répliquée à l'échelle du pays pour un coût d'investissement que le ministère et les partenaires au développement seraient en mesure d'assumer reste ouverte. En outre, nombre de ces initiatives ont eu lieu avant l'évaluation AEW que TI a menée (y compris dans les pays faisant l'objet de l'enquête), sans qu'il soit possible de constater un impact sur la gestion scolaire.

Plus récemment, la Loi indienne portant sur l'éducation nationale gratuite et obligatoire (Right to Free and Compulsory Education Act, ou Right to Education Act (RTE, 2009)), qui est entrée en vigueur en Inde en 2010, prévoit également la création de CGS à travers tout le pays. Il est intéressant de noter que 50 pour cent des membres du CGS doivent être des femmes et des parents d'enfants issus de groupes défavorisés. L'inclusion des femmes dans les CGS est perçue comme une garantie de prise en compte des besoins particuliers des étudiantes dans l'organisation de la vie scolaire<sup>29</sup>. Elle pourrait déboucher sur des CGS dont les membres sont mieux à même de comprendre les problèmes de la communauté qu'ils représentent. Cependant, le besoin de formation et de soutien est susceptible d'être encore plus grand si l'on considère le fait que les bonnes conditions préalables à la participation à un CGS résulteront dans l'accroissement du nombre de membres des CGS qui seront confrontés à des difficultés en traitant de la gestion scolaire et des questions financières.

L'approche adoptée par la municipalité ghanéenne de Wa pourrait constituer un modèle intéressant pour le renforcement des CGS et des APE. Une coalition APE/CGS y a vu le jour à l'échelle du district : elle crée un lien direct entre les organes de GAE et les échelons supérieurs des administrations, elle permet une interaction plus solide entre les intervenants clés de l'architecture de gestion de l'éducation, et elle sert de plateforme pour un apprentissage horizontal entre les CGS et les directeurs d'écoles<sup>30</sup>.

## Conclusion

Le principe du contrôle participatif et de la cogestion des écoles par les prestataires de services et les usagers a été largement adopté par les partenaires au développement. Des structures officielles ont été mises en place pour rendre possible une telle participation de la communauté à la gestion des écoles. Cependant, certains obstacles persistent. Dans les pays en voie de développement, beaucoup de parents manquent de temps, de compétences et de motivation pour participer de manière constructive au suivi de la gestion de l'école de leur enfant, et qui plus est à sa gestion à proprement parler. Les directeurs des écoles se sont parfois aussi montrés réticents à l'idée d'ouvrir en grand les portes de leurs établissements et de laisser les parents jouer pleinement leur rôle dans la GAE. Dans certains pays, des programmes de formation et de sensibilisation destinés aux membres des CGS ont été déployés par les partenaires au développement et les organisations de la société civile. Ils doivent cependant encore être élargis pour arriver à toucher l'ensemble des écoles et avoir un impact durable sur la capacité des communautés à cogérer leurs établissements.

Néanmoins, un certain nombre d'éléments semblent indiquer que la GAE contribue à reconfigurer la dynamique sociale autour des écoles, ce qui peut parfois déboucher sur des taux de scolarisation plus élevés, une assiduité améliorée et de meilleurs résultats aux

examens. Si l'on veut maintenir la GAE comme principe directeur des réformes de l'éducation à l'échelle mondiale, tout particulièrement sous la forme de CGS, il sera nécessaire d'entreprendre des évaluations de leurs impacts sur la gouvernance des écoles et les résultats scolaires qui sont plus rigoureuses et plus diversifiées sur le plan régional. En outre, il faudra tout particulièrement veiller à s'assurer que les CGS s'occupent convenablement des besoins de la communauté et des élèves, et que leurs membres possèdent les compétences de base qui sont nécessaires à la supervision et à la gestion des budgets modestes des écoles.

## Notes

1. Stéphane Stassen est responsable régional des programmes de la Division Afrique de Transparency International.
2. Souvent connues sous l'appellation « subventions forfaitaires par élève », ces subventions sont versées directement à l'école et sont proportionnelles au nombre d'étudiants scolarisés. Elles ont été mises en place surtout pour compenser les écoles de la suppression des droits d'inscription et leur donner davantage de contrôle sur leurs finances.
3. Le CGS idéal typique rassemble les représentants élus des parents, membres des associations de parents d'élèves, des représentants des enseignants, du personnel administratif des écoles et le directeur d'école. Dans certains pays, les représentants de groupes particuliers (groupes de femmes locaux ou organisations locales) sont également impliqués. Bien que l'usage de l'appellation « comité de gestion des écoles » soit répandu, tant dans la pratique que dans les documents, d'autres termes ont préséance dans certains pays pour désigner un tel organe. Dans l'État du Karnataka en Inde par exemple, de tels organes s'appellent des « comités de suivi et de développement des écoles » (*school development and monitoring committees* (SDMC)). Au Madagascar, les FAF sont les équivalents les plus proches (« associations pour le développement de l'école »). Dans les pays dont le français est la langue administrative, l'appellation la plus usitée est celle de « comité de gestion scolaire » (COGES).
4. Dans nombre de pays, les CGS ont été créés aux côtés des structures existantes de participation des parents (par ex. APE) ou ont été créés en vue de remplacer les structures existantes qui avaient été jugées insuffisantes ou qui ne correspondaient plus au nouveau paradigme de la gestion scolaire (par ex. les comités de suivi et de développement des écoles au Karnataka étaient censés remplacer les comités d'éducation dans les villages). En tant que tels, les CGS ont des mandats et des intérêts susceptibles de se recouper avec ceux des APE qui existent déjà.
5. Brian Caldwell, « *School-Based Management* » (Paris : UNESCO, 2005).
6. Felipe Barrera-Osorio, Tazin Fasih et Harry Patrinos, *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2009), p. 2.
7. Ibid., p. 4.
8. Ibid., p. 5.
9. L'Éducation pour tous est une initiative mondiale menée par l'UNESCO, qui a démarré en 1990. Elle a été élargie et relancée en 2000, pour réaffirmer l'engagement mondial de 164 pays participants et pour adopter six objectifs EPT convenus à l'échelle internationale ; voir [www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all](http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all) (consulté le 6 janvier 2013).
10. Barrera-Osorio, Fasih et Patrinos, 2009, p. 11.
11. Paul Gertler, Harry Patrinos et Marta Rubio-Codina, « *Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico* », Document de travail de recherche politique n°3935 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006).
12. Emmanuel Skoufias et Joseph Shapiro, « *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfall of Using Nonexperimental Data* », Document de travail de recherche politique n°4036 (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006).

13. Barrera-Osorio, Fasih et Patrinos, 2009, p. 95, 100.
14. Transparency International, *Africa Education Watch: Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire* (Berlin, TI : 2010).
15. Ghana, Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Sierra Leone et Ouganda.
16. Transparency International Cameroun, *Cartographie des déficits de transparence et d'intégrité dans l'éducation primaire au Cameroun* (Yaoundé : TI-Cameroun, 2011) ; TI, *Mapping Transparency, Accountability and Integrity in Primary Education in South Africa* (Berlin, TI : 2011).
17. Fondé sur les données brutes de l'enquête *Africa Education Watch* qui est disponible auprès de TI.
18. TI, 2010. Sur ce point, voir également en particulier Candy Lugaz et Anton de Grauwe, *École et décentralisation : résultats d'une recherche en Afrique de l'Ouest francophone* (Paris : UNESCO, 2010).
19. TI (2010), p. V.
20. TI (2010), p. 16.
21. Ministère de l'Éducation, *National Education Policy 2009* (Islamabad : ministère de l'Éducation, 2009), [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Pakistan/Pakistan\\_National\\_education\\_policy\\_2009.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Pakistan/Pakistan_National_education_policy_2009.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
22. Ibid., p. 22.
23. Ibid., p. 22.
24. David Gamage et Pacharapimon Sooksomchitra, « *Institutionalization of Reforms Involving Decentralization and School-Based Management: Thailand's Experience* », *International Review of Education*, vol. 50, 2004, p. 289–305.
25. Voir [www.jica.go.jp/english/operations/thematic\\_issues/education/study.html](http://www.jica.go.jp/english/operations/thematic_issues/education/study.html) (consulté le 6 janvier 2013).
26. Ibid.
27. Voir [http://transition.usaid.gov/gh/media/success\\_stories/education/040505\\_kentikro/index.htm](http://transition.usaid.gov/gh/media/success_stories/education/040505_kentikro/index.htm) (consulté le 6 janvier 2013).
28. Ibid.
29. Voir [www.unicef.org/india/education\\_6144.htm](http://www.unicef.org/india/education_6144.htm) (consulté le 6 janvier 2013).
30. Voir Samuel E. Bonilla Bogaert, Priyam Saraf, Juontel White et Meriem Goutali, Chapitre 3.7 du présent rapport.

## 3.6

# Lutter contre la corruption dans l'enseignement primaire

La redevabilité sociale au travail au Bangladesh

*Iftekhhar Zaman* <sup>1</sup>

**BANGLADESH**

**14%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

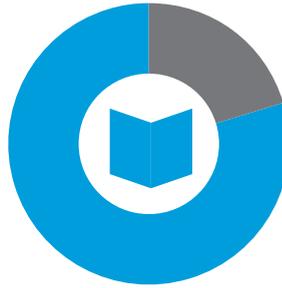
Source: Baromètre mondial de la corruption 2013

L'enquête auprès des ménages sur la corruption 2012 qu'a menée Transparency International Bangladesh a montré qu'en moyenne la petite corruption était responsable de la perte de 4,8 pour cent du revenu des ménages dans six secteurs sélectionnés, à savoir celui de l'éducation, de la santé, de l'administration foncière, de la justice, de la police et de l'impôt sur le revenu. Pour les ménages dont les revenus sont plus élevés, le rapport de perte s'établit à 1,3 pour cent, en dessous de la moyenne, alors que pour la catégorie des ménages aux revenus les plus faibles, ce taux s'établit à 5,5 pour cent <sup>2</sup>.

Les conséquences les plus pernicieuses de la corruption se manifestent dans le secteur de l'éducation, où la corruption porte atteinte à la notion d'équité et accroît les inégalités en limitant l'accès des pauvres à l'éducation. Bien que les cas de pots-de-vin aient baissé de 39 pour cent en 2007 à 15 pour cent en 2012 (selon l'expérience des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête), la corruption dans le secteur de l'éducation continue d'augmenter le coût de l'éducation, en réduit la qualité et limite l'accès des pauvres à l'apprentissage institutionnalisé <sup>3</sup>.



65,7 % des étudiants ont dû payer pour obtenir une place à l'école, qui est censée être gratuite de par la loi.



20,3 % des étudiants ont signalé qu'ils avaient dû verser un paiement non autorisé pour obtenir leurs manuels scolaires.

**Schéma 3.4** Pots-de-vin au Bangladesh

**Source:** Enquête réalisée auprès des parents d'élèves en classe 1 (âgés de 5 à 7 ans), Transparency International Bangladesh, enquête initiale 2009, rapport non publié dans le cadre du projet « *Paribartan – Driving Change* »

D'après une autre enquête également menée par TI Bangladesh, 66 pour cent des ménages interrogés ont dû verser des paiements non autorisés afin que leurs enfants soient inscrits en classe 1 (enfants âgés de cinq à sept ans), qui est censée être gratuite de par la loi ; 20 pour cent ont signalé qu'ils avaient versé des paiements non autorisés pour acquérir des manuels scolaires ; 19 pour cent des étudiants ont été confrontés au problème des pots-de-vin en contrepartie d'allocations de l'État ; et 77 pour cent des étudiants ont rapporté la pratique du népotisme parmi les enseignants <sup>4</sup>.

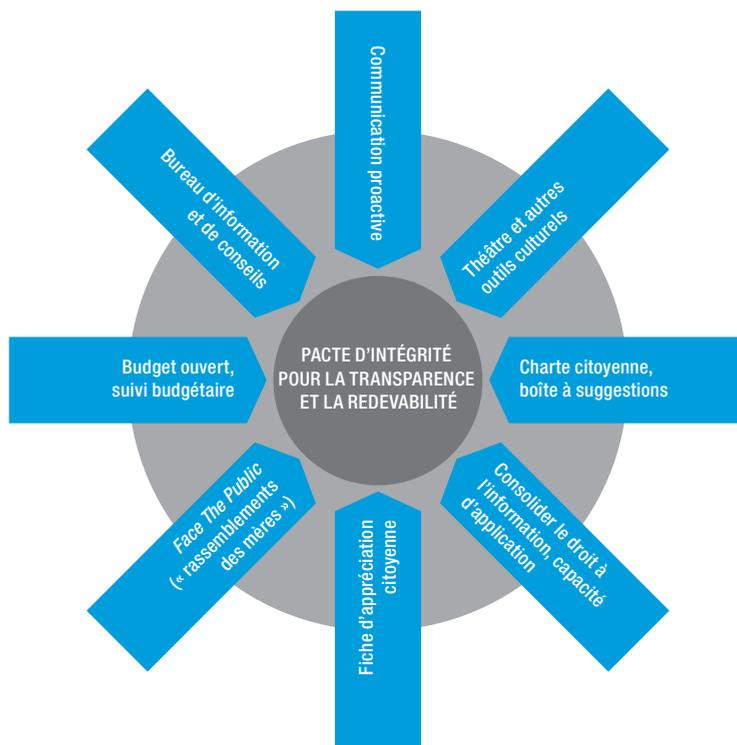
## Le processus du pacte d'intégrité

C'est dans ce contexte que TI Bangladesh a introduit un ensemble d'outils de redevabilité sociale afin de promouvoir l'engagement volontaire des autorités scolaires auprès des représentants de la communauté. Ces outils sont utilisés dans le cadre d'un processus qui aboutit à la signature d'un pacte d'intégrité (PI).

## Les fiches d'appréciation citoyenne

La fiche d'appréciation citoyenne (FAC) est un outil de plaidoyer qui sert à améliorer la qualité du service. C'est un moyen de forger une relation de travail entre les prestataires de services et les bénéficiaires de ces services. La FAC mesure la satisfaction des bénéficiaires de services donnés par rapport au contenu et à la qualité de ces services, tels qu'ils sont fournis par une institution comme une école primaire.

Les réponses des bénéficiaires des services en question sont recueillies au moyen d'une enquête et complétées par des entretiens et des consultations avec les autorités, des discussions avec des groupes de réflexion et/ou des entretiens avec des informateurs clés. Les conclusions des FAC sont habituellement publiées avec la participation de l'autorité



**Schéma 3.5** Qu'implique un pacte d'intégrité ?

pertinente et servent une double fin, à savoir celle d'approfondir l'information publique et de promouvoir la participation de l'autorité aux initiatives de suivi.

### Conseils et informations et charte citoyenne

L'accès à l'information est considéré comme la pierre angulaire de l'autonomisation. Les gens sont souvent victimes de la corruption car ils manquent d'informations au sujet de leurs droits. Par conséquent, TI Bangladesh a introduit un service itinérant d'informations et de conseils dénommé « AI-Desk » qui, au moment de la publication du présent article, opérait dans 46 différents endroits à travers tout le pays et servait les bénéficiaires dans les locaux des écoles (en sus des hôpitaux et des organismes publics locaux). Un autre élément est le théâtre de rue et les autres outils culturels, dont l'objectif est d'impartir aux bénéficiaires des services les informations nécessaires remettant en cause le crédo selon lequel la corruption est un mode de vie.

L'accès à l'information a également été renforcé par l'introduction de la charte citoyenne. Cette charte répertorie les services fournis par l'établissement concerné ; la nature, la quantité et la qualité des services ; les coûts réglementaires, le cas échéant ; le temps d'attente nécessaire pour obtenir le service ; auprès de qui obtenir ce service ; etc. Elle explique aussi clairement le processus pour résoudre les griefs, y compris l'instance d'appel.

## Budgets participatifs des écoles

La participation au suivi et au contrôle des budgets des écoles représente un élément clé du processus. La participation des parents, en particulier des mères d'étudiants, garantit que les budgets sont mieux adaptés, plus transparents et plus efficaces. Pour atteindre cet objectif, un certain degré de sensibilisation et de motivation est requis, tant de la part de l'autorité concernée que des parents. Étant donné que l'alphabétisation peut poser un défi, chaque événement est précédé d'une orientation sur le budget en soi, et d'informations sur l'importance du budget, qui est pour l'essentiel constitué de fonds publics, pour chacun. D'un point de vue pratique, les autorités scolaires sont tenues de partager les informations concernant les revenus et les dépenses, la distribution des bourses et des fournitures scolaires ainsi que les renseignements relatifs à la passation des marchés publics et au développement des infrastructures.

## Les réunions « Face the Public »

Les réunions face au public (également connues sous l'appellation « rassemblements des mères », étant donné qu'elles réunissent principalement des mères d'étudiants) servent de plateformes aux autorités scolaires pour répondre aux questions et aux points de vue directement mis en avant par les parents d'étudiants et d'autres membres du public. Elles rassemblent habituellement de 150 à 250 personnes.

## Le pacte d'intégrité

Le pacte d'intégrité a été introduit pour la première fois par TI Bangladesh en 2009. Il s'agit d'un outil de redevabilité sociale au niveau micro qui se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le fait de garantir la participation des gens à la planification, à la budgétisation, à la mise en œuvre et au suivi du processus de prestation des services peut réduire de manière significative la corruption à toutes les étapes. Il implique l'autonomisation des individus, ce qui mène à la redevabilité.

Le PI est signé par le comité de gestion de l'école, le groupe de surveillance de l'école et le CCC.

À l'heure actuelle, des pactes d'intégrité sont en place dans 27 institutions différentes dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du gouvernement local dans 25 districts/sous-districts du pays. L'exemple de l'école primaire publique d'Alokdia montre comment un pacte d'intégrité peut transformer le contenu et la qualité de l'enseignement primaire. Comme ailleurs, le PI à Alokdia a été précédé de toute une série d'activités d'engagement démarrées par le CCC local afin de bâtir un processus d'engagement constructif entre les prestataires et les bénéficiaires des services.

Pour institutionnaliser l'engagement communautaire, le CCC a créé un groupe de surveillance de l'école composé de trois à cinq représentants de la communauté. Ce comité faisait office de lien entre les autorités scolaires, le bureau de l'éducation et le CCC. Ce comité est devenu par la suite la source clé de l'assistance fournie au CCC dans la mise en œuvre du pacte d'intégrité.

Pour améliorer la performance de l'ensemble des écoles primaires au Bangladesh, un système de notation de la qualité des écoles fondé sur dix critères a été introduit. Sous ce système, les agents responsables adjoints de l'éducation du sous-district d'Upazila attribuent quatre grades aux écoles, allant de A à D, les écoles recevant un A étant celles considérées comme satisfaisant à des normes acceptables. Les critères comprennent le taux de présence

### Encadré 3.2 Un pacte d'intégrité modèle

En signant un PI, le comité de gestion de l'école (CGE – la première partie impliquée) s'engage à :

1. s'assurer que tous les enfants âgés de plus de six ans dans sa circonscription soient scolarisés ; une liste des élèves sera tenue et régulièrement mise à jour ;
2. s'abstenir de s'adonner à tout acte de corruption et de remettre des pots-de-vin, et prendre toutes les mesures pour réduire ceux-ci au sein de la juridiction concernée ;
3. maintenir le niveau d'éducation le plus élevé possible dans l'école, au vu des ressources disponibles ;
4. garantir la transparence des contrats d'approvisionnement, y compris ceux portant sur tous les travaux de développement à l'école, et à informer régulièrement/impliquer les membres de la communauté à leur sujet ;
5. divulguer et afficher toutes les informations concernant les allocations gouvernementales et autres dispositions financières de sorte à mettre celles-ci à la disposition de tous ;
6. faire participer les membres de la communauté à toutes les activités de l'école ;
7. mobiliser tout le soutien et toute l'aide nécessaires de la part des organes publics concernés, tels que le Thana Education Office, Union Parishod, etc. ;
8. prendre toutes les mesures pour garantir l'assiduité des étudiants et de bons résultats aux examens ;
9. consulter régulièrement les étudiants et leurs parents en vue d'améliorer le niveau d'instruction ;
10. mettre à disposition, de manière appropriée, des installations sanitaires et de l'eau potable pour les étudiants ; et
11. organiser régulièrement des « rassemblements de mères » pour assurer la transparence, la réactivité et la redevabilité.

En signant le PI, les représentants de la communauté et le « groupe de surveillance de l'école » (la deuxième partie impliquée) s'engagent à :

1. travailler avec le CGE dans un esprit de coopération, et à lui fournir soutien et conseils pour garantir une éducation de qualité supérieure et la transparence et la redevabilité dans la gestion des affaires de l'école ; et
2. rester vigilants en matière de dépenses et s'assurer que les ressources de l'école soient utilisées et gérées correctement.

En signant le PI, le comité local des citoyens concernés [i] (CCC, la troisième partie impliquée) s'engage à :

1. offrir une assistance technique aux première et deuxième parties et à les aider à renforcer leurs capacités et à garantir l'intégrité, la transparence et la redevabilité du système de gestion de l'école ; et
2. coordonner les activités de toutes les parties et apporter des conseils en matière d'amélioration de la qualité de la mise en œuvre du PI.

dés élèves, le taux d'abandon, le taux de réussite aux examens, le taux de présence et de sens du devoir des enseignants, etc <sup>6</sup>.

Avant que le pacte d'intégrité ne soit introduit, Alokdia était un établissement de grade « B ». Une fois le processus achevé <sup>7</sup>, le grade de l'école a été relevé d'un cran, passant à un « A » <sup>8</sup>. Le taux de présence est passé de 73 pour cent à 99 pour cent ; le taux d'abandon a baissé de 25-30 pour cent à 3 pour cent ; et le taux de réussite aux examens de fin d'année et les bourses octroyées ont atteint 100 pour cent, alors qu'ils étaient de 70 pour cent auparavant <sup>9</sup>. Les devoirs à la maison, l'utilisation de matériel pédagogique tel que les cartes, les images, les balances, les tableaux, les éponges et la craie, et les activités parascolaires comme les activités sportives et culturelles, font désormais partie intégrante de la vie de l'école. Un programme de remise de prix trimestrielle aux meilleurs étudiants fondé sur les résultats aux examens du trimestre a été introduit. L'inscription à l'école se déroule désormais sans qu'aucun paiement non autorisé ne soit effectué. Il en va de même pour la distribution des livres et des bourses.

De plus, l'assiduité des enseignants est élevée. Les leçons particulières ont été supprimées mais les enseignants s'occupent tout particulièrement des étudiants qui prennent du retard. Les punitions corporelles, qui prévalaient dans les établissements auparavant, ne sont plus courantes. La direction de l'école est devenue également plus sensible à la dimension de genre : ainsi, les étudiantes et les enseignantes bénéficient de toilettes séparées. Le comité de gestion de l'école a connu un regain d'activités et se réunit désormais régulièrement pour passer les dossiers en revue.

Un mouvement en faveur de l'appropriation du processus scolaire par les multiples parties prenantes se dessine, au point où tous les participants ressentent un intérêt pour la dispense transparente et redevable de l'enseignement. Grâce à ces améliorations, l'école d'Alokdia commence à attirer des étudiants qui ne relèvent pas de sa circonscription habituelle. En outre, les autorités éducatives locales ont décidé de reproduire le PI dans d'autres écoles.

## Le pacte d'intégrité : les défis

Les PI sont mis en œuvre dans deux autres secteurs de prestation des services, et remportent des succès similaires : le gouvernement local et la santé publique. Toutes les parties pensent qu'une mise en œuvre réussie suscitera davantage d'intérêt et de sentiment d'appropriation, et qu'elle engendrera en fin de compte une application plus efficace. Cependant, si une mise en œuvre et un contrôle appropriés échouent, l'intégrité du processus sera menacée et les résultats obtenus seront faibles.

Les principaux défis au pacte d'intégrité sont les suivants.

- Le niveau des ressources et des capacités de l'institution concernée limitent les possibilités de changement. Des taux de réussite plus élevés dépendront d'une politique de soutien et du changement institutionnel, ainsi que des augmentations dans l'attribution des ressources à l'échelle nationale.
- Pour réussir à appliquer le pacte d'intégrité, beaucoup dépend donc des compétences et des capacités de l'ensemble des parties prenantes. Le pacte exige également une participation active, tout particulièrement de la part des pauvres et des défavorisés.
- L'instrument et le processus se fondent sur la participation volontaire de l'ensemble des parties prenantes. Par conséquent, toute érosion du volontarisme mettra le succès du pacte en péril.

- Comme n'importe quel autre outil de redevabilité sociale, le PI est un instrument non contraignant du point de vue juridique, qui n'est assorti d'aucune possibilité de recours juridique en cas de violation perpétrée par l'une quelconque des parties impliquées. Par conséquent, la clé de son succès réside dans l'engagement continu et l'appropriation du processus par toutes les parties prenantes, appuyées par une volonté politique et un soutien administratif.

## Notes

1. Iftekhar Zaman est directeur exécutif de Transparency International Bangladesh. Il a bénéficié de l'assistance de Mohammad Hossain, responsable adjoint des programmes (Recherche et politique) dans le cadre de la rédaction de cet article.
2. Pour lire le rapport détaillé sur l'enquête, voir TI Bangladesh, « *Corruption in Service Sectors: National Household Survey 2012* », [www.ti-bangladesh.org/files/HHSurvey-ExecSum-Eng-fin.pdf](http://www.ti-bangladesh.org/files/HHSurvey-ExecSum-Eng-fin.pdf) (consulté le 28 mai 2013).
3. Ibid.
4. TI Bangladesh, « *Baseline Survey 2009* », rapport non publié pour le projet « *Paribartan – Driving Change* ».
5. Les comités de citoyens concernés (CCC) ont été mis sur pied par TI Bangladesh comme forums de surveillance citoyenne à l'échelle locale dans le cadre de son engagement civique dans le mouvement de lutte contre la corruption.
6. Les autres critères sont l'inscription par rapport au nombre d'enfants en âge d'être scolarisés dans la circonscription de l'école, l'efficacité du comité de gestion de l'école, le nombre de réunions de l'association des parents d'élèves, l'attrait et la propreté des locaux de l'école, la disponibilité des activités parascolaires, et la qualité de la tenue des dossiers : Sadequul Islam, « *Access with Quality in Primary Education: Re-Inventing Inter-Organizational Synergy* », *Bangladesh Education Journal*, vol. 9, 2010, p. 5–27.
7. Le pacte d'intégrité a été signé à l'école en 2010 alors que le processus d'engagement avait démarré en 2003.
8. Données recueillies auprès de l'école.
9. Les données ont été recueillies auprès de l'école et du bureau de l'éducation d'Upazila dans le cadre d'une visite sur le terrain des représentants de TI Bangladesh au mois de septembre 2011.

## 3.7

# Améliorer la gestion autonome des établissements scolaires dans les systèmes éducatifs décentralisés

Le cas du Ghana

*Samuel E. Bonilla Bogaert, Priyam Saraf, Juontel White et Meriem Goutali*<sup>1</sup>

**GHANA**

**66%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source : « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International

La décentralisation du système éducatif ghanéen, après l'amendement apporté à la constitution en 1992, a délégué le pouvoir de gestion des écoles aux districts et aux communautés locales. L'objectif était de « promouvoir la participation populaire au processus de prise de décision, favoriser une bonne gouvernance à l'échelle locale et améliorer l'efficacité et l'efficience de l'ensemble de l'appareil gouvernemental »<sup>2</sup>. La décentralisation fait partie d'un processus plus vaste de transition démocratique au Ghana qui tente de déléguer les pouvoirs de prise de décision à la communauté ghanéenne entière. Ce processus est complexe et se caractérise par des goulots d'étranglement structurels et de procédures,

mettant en exergue la nécessité de disposer d'une gestion et d'une gouvernance efficaces afin de récolter tous les bénéfices de la décentralisation et de la participation de la communauté.

La gestion autonome des écoles (GAE) est le modèle de structure utilisé pour appliquer la décentralisation dans le système éducatif ghanéen. Suite à la décentralisation, le personnel et les administrateurs des écoles, aux côtés des parents et des communautés locales, sont désormais responsables de la gestion des établissements primaires publics dans le pays<sup>3</sup>. Dans chaque école existent une association des parents d'élèves et des enseignants (APE) et un comité de gestion scolaire (CGS) communautaire, qui se composent généralement d'un président élu, du représentant du chef de la communauté, du député du district, d'un représentant des anciens élèves, de parents et d'enseignants, et qui sont chargés de la gestion de l'école et des améliorations à y apporter. De concert avec le directeur de l'école, ils décident de la façon dont les fonds affectés par le ministère de l'Éducation seront utilisés et s'ils ont besoin d'être complétés.

Dans un tel contexte, une gouvernance rigoureuse est indispensable pour harmoniser les objectifs nationaux en matière d'éducation et les réalités locales, et permettre ainsi une évolution cohérente des deux. L'efficacité d'un tel système s'appuie sur trois suppositions, telles qu'énoncées dans le cadre ci-dessous :

1. **participation** : que les parents et les communautés participent efficacement ;
2. **capacité** : que les parents et les communautés aient la capacité d'améliorer les écoles, et
3. **redevabilité** : que l'interaction école-district soutienne la redevabilité de tous les intervenants et fasse la promotion de l'efficacité des processus de gestion des écoles.

Il a été constaté qu'il existe dans le système éducatif primaire au Ghana des situations et des défis sous-jacents qui menacent ces trois piliers d'une GAE efficace, ce qui crée le besoin de les examiner promptement et d'y apporter des réponses en termes de politiques. Certaines recommandations de politique ont été formulées à partir des travaux effectués par l'équipe sur le terrain au Ghana ainsi qu'en se basant sur les bonnes pratiques constatées dans les districts.

## Objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude de l'équipe de la Columbia University School of International and Public Affairs, entreprise en collaboration avec la Ghana Integrity Initiative (GII) au cours du quatrième trimestre 2011, consistait à mieux comprendre les initiatives susceptibles d'améliorer la GAE et la participation des parents, en tant que mécanismes favorisant la gouvernance autonome des écoles dans les établissements primaires au Ghana.

À cette fin, l'équipe a mené des recherches sur l'impact qu'a la décentralisation sur les opérations et les processus de la GAE au Ghana, en se concentrant sur l'examen des rôles et des responsabilités des membres et des dirigeants des CGS, et en identifiant les obstacles à la gouvernance efficace à l'échelle des écoles, tout en adoptant une vision d'ensemble du système. Le plan de travail consistait en des recherches documentaires, un examen des documents et deux visites sur le terrain au Ghana au cours desquelles plus de 180 entretiens ont été menés avec des parties prenantes multiples, représentant tous les échelons du système éducatif. Les écoles visitées ont été sélectionnées par le biais d'un échantillonnage géographique stratégique qui s'appuyait sur les constatations précédentes du rapport *Africa Education Watch*<sup>4</sup> de Transparency International, y compris un mix de districts urbains et ruraux ainsi que des zones plus pauvres et d'autres plus riches<sup>5</sup>.

Tout au long de ce processus, la priorité a été donnée à l'identification de solutions locales aux défis persistants rencontrés dans la gestion autonome des écoles, en accordant délibérément plus de poids aux observations faites sur le terrain.

## Principales constatations

### Participation

Un système éducatif décentralisé s'appuie sur un CGS actif comme premier tremplin vers l'amélioration des écoles. L'étude a cependant révélé que la participation des parents et des membres de la communauté aux CGS allait d'une participation passive à leur absence totale, même au sein des mêmes districts. Certains facteurs influençant le taux de participation aux CGS et aux APE ont été identifiés. Même si l'éducation primaire est réputée être gratuite au Ghana, la responsabilité des frais accessoires – les uniformes, les fournitures scolaires et les besoins de l'école en termes d'infrastructures ad hoc, etc. – incombe encore aux parents. Ceci leur impose un fardeau supplémentaire, beaucoup d'entre eux ayant déjà des difficultés à gagner un salaire suffisant, tout particulièrement en milieu rural. L'étude montre que le fait de prélever les contributions auprès des parents pendant les réunions de l'APE est susceptible d'être un facteur clé venant dissuader certains parents de participer au groupe de gestion autonome des écoles, tout particulièrement ceux classés comme extrêmement pauvres. De plus, les réunions des CGS et des APE sont censées se dérouler séparément de manière à autonomiser et à encourager les parents présents aux réunions de l'APE à exprimer leurs points de vue. L'étude a révélé cependant que, plutôt que d'organiser des réunions APE distinctes, les dirigeants des CGS (parmi lesquels le président de l'APE) organisent souvent une réunion commune des dirigeants du CGS, des enseignants et des parents par faute de temps. En organisant des réunions communes, la participation et la qualité de cette participation sont sans doute toutes deux compromises <sup>2</sup>.

### Capacité

La limitation des ressources financières est une caractéristique commune à la plupart des écoles primaires au Ghana, ce qui entrave la capacité des écoles à dispenser un enseignement d'excellente qualité. Les fonds publics sont très insuffisants et la pauvreté économique en général limite les contributions de la part des parents. Pour autant, le financement est la condition sine qua non pour construire des installations sûres, installer un système d'électricité, acheter des ordinateurs et compléter les programmes alimentaires inadéquats. En outre, l'étude a découvert que les capacités de gestion des CGS étaient limitées, la dispense d'une formation en gestion fiscale et opérationnelle des écoles étant essentielle mais rarement faite. Par conséquent, les représentants de la communauté au CGS ne sont pas toujours en mesure d'exploiter pleinement les ressources à leur disposition afin de surmonter les défis et de mettre en œuvre les changements nécessaires. L'une des principales tâches institutionnelles du CGS consiste à examiner le budget de l'école et le plan d'amélioration des performances de l'école. Bien qu'il ait été estimé que les CGS fonctionnels étaient suffisamment représentatifs de toutes les parties prenantes importantes de l'école et de la communauté, ils continuent de disposer de capacités limitées pour assurer le suivi de la transparence et maintenir la redevabilité des enseignants, des directeurs d'écoles et du personnel du district, souvent en raison de l'illettrisme et de l'incapacité de compter de leurs membres.<sup>7</sup>

### Redevabilité

L'efficacité de la communication des diverses parties prenantes du système éducatif ghanéen est propice à une meilleure redevabilité à tous les échelons. L'étude a révélé qu'en dépit du fait que le lien entre le ministère de l'Éducation et les parties prenantes de l'éducation au niveau des districts était plutôt opérationnel (quoique perfectible), le lien qui lie le district aux écoles et la municipalité aux écoles est en grande partie inefficace, et ce pour plusieurs raisons.

Le rôle des districts et des municipalités consiste à servir principalement d'agences de suivi des écoles, et à faire passer l'information du ministère aux échelons locaux<sup>8</sup>. Bien qu'ils aient un pouvoir de surveillance, ils n'ont que peu d'autonomie pour ce qui est du budget et souvent ils ne participent pas ni ne fournissent de soutien à la planification scolaire intradistrict ou à la mise en commun des ressources. Il ressort des discussions avec les députés des districts dans plus de quatre districts du Ghana qu'étant donné qu'ils sont responsables de l'ensemble des services sociaux au sein d'un district donné, il est difficile de satisfaire entièrement aux besoins multiples de chaque école, tout particulièrement au vu des capacités du personnel et des budgets qui sont limités<sup>9</sup>. Le district alloue aux écoles des fonds pour les dépenses de transport qui sont couverts par la subvention forfaitaire<sup>10</sup>. Cependant, ceci est loin de suffire, étant donné le montant de la subvention forfaitaire et les autres besoins pédagogiques et en termes d'infrastructures urgents qu'ont les écoles et que doit satisfaire la subvention. L'étude a révélé que les contraintes en termes de ressources et la faiblesse des liens de communication se traduisent par un sentiment d'isolement des communautés scolaires, et par le défaut des districts et des municipalités à demander aux écoles de leur rendre compte de l'atteinte des résultats mutuellement convenus. Parallèlement, les interactions limitées signifient que les intervenants au niveau des écoles, les CGS et les APE sont incapables de demander aux autorités des districts de leur rendre des comptes.

## Recommandations

Le processus de décentralisation, qui a accordé un rôle central aux APE et aux CGS dans la procédure de prise de décision aux échelons locaux de la société, a sous-estimé les besoins en matière de renforcement des capacités et n'a pas dotés les APE et CGS des compétences nécessaires pour assurer le suivi de la dispense de l'enseignement. L'étude recommande la formation de coalitions entre CGS, qui permettrait de résoudre avec succès le problème des APE et des CGS « dormants » ou inefficaces, ainsi que celui de l'isolement des APE et des CGS les uns par rapport aux autres et/ou des bureaux politiques et d'éducation des districts.

Une coalition des CGS à l'échelle d'un district serait également en mesure de mieux faire entendre les points de vue des APE et des CGS et de faire usage du pouvoir de négociation de ces derniers. Dans le cas du Ghana, les écoles sont confrontées à des problèmes similaires en dépit des différences de cadres à travers les régions (urbaines et rurales). Une consolidation des CGS actifs à l'échelle du district autonomiserait les intervenants locaux, renforcerait leurs capacités et les doterait d'une légitimité qui vient d'une solution locale et participative.

Un modèle de travail pour cette approche existe déjà dans la municipalité ghanéenne de Wa<sup>11</sup>, par le biais de la coalition communautaire APE/CGS qui comprend 58 APE et CGS de 164 écoles à travers toute la municipalité<sup>12</sup>. La coalition sert de plateforme sur laquelle les écoles peuvent partager des problèmes communs et tirer des enseignements des bonnes pratiques des CGS qui forment partie des adhérents. Elle recueille des informations auprès des écoles et présente les problèmes aux bureaux des districts comme un seul organisme consolidé<sup>13</sup>. La coalition identifie également les questions de politiques et fait la promotion du changement, renforce les capacités et améliore la formation des APE et des CGS, et elle diversifie le financement des écoles grâce à un meilleur accès aux ONG et aux entreprises. Par conséquent, elle représente « une voix puissante qui se fait l'apôtre de l'importance d'un enseignement de base de qualité au sein de la municipalité et de la région dans son ensemble »<sup>14</sup>.

Pour former des coalitions entre CGS, l'étude identifie, entre autres choses, le besoin de créer des CGS et des APE lorsqu'ils n'existent pas déjà et de réactiver les CGS qui sont « dormants ». L'organisation d'ateliers visant à renforcer les capacités à l'échelle des écoles, la

distribution d'une version simplifiée du Manuel des CGS/APE dénommé le *Mini-manuel CGS*<sup>15</sup> et l'organisation d'ateliers d'orientation communs destinés aux dirigeants des divers CGS afin qu'ils se rencontrent et interagissent à l'échelle du district/circuit ouvriront la voie à l'habilitation des intervenants à l'échelle locale et à la formation d'une coalition fonctionnelle. De tels efforts nécessiteront une assistance technique, financière et politique, de la part de tout un éventail de parties prenantes, y compris du Ghana Education Service, des intervenants non-étatiques, des organisations de développement, des élus politiques et du district, ainsi que des personnes qui ont de l'influence au sein de la communauté<sup>16</sup>.

Pour que cette recommandation déploie pleinement ses effets, il est essentiel de pouvoir avoir accès à des fonds adéquats. L'étude indique que la formation de coalitions CGS/APE pourrait permettre une meilleure épargne, une participation accrue et une utilisation des ressources plus efficace. Étant donné qu'elles sont confrontées directement au problème des ressources, les coalitions sont mieux équipées pour entreprendre les activités de collecte de fonds que les CGS individuels. Il sera plus aisé pour une coalition CGS/APE de définir avec précision et de consolider les besoins des communautés. De tels efforts de collecte de fonds sont déjà mis en œuvre à Wa, en collaboration avec les organisations de la société civile locale, ouvrant ainsi la voie à une structure financière plus autonome pour le fonctionnement des coalitions entre CGS. Les modèles de coalitions d'institutions locales nécessitent davantage de recherches, de ressources et d'attention de la part de la société civile, des gouvernements et des organisations du développement pour être en mesure de faire avancer l'agenda des mouvements participatifs œuvrant en faveur de la décentralisation et axés sur les résultats.

## Notes

1. Samuel Bonilla Bogaert, Priyam Saraf, Juontel White et Meriem Goutali ont obtenu leur diplôme de la Columbia University's School of International and Public Affairs (SIPA) en 2012, et sont les auteurs de l'étude de cas présentée ici. Celle-ci fait partie d'un document de recherche plus vaste : Bonilla Bogaert, Saraf, White et Goutali, *Transparency in Primary Schools: Enhancing School-Based Management in Ghana* (New York : SIPA, 2012), disponible à l'adresse suivante : [http://sipa.columbia.edu/academics/concentrations/epd/documents/TI\\_Education\\_FinalReport\\_29May2012.pdf](http://sipa.columbia.edu/academics/concentrations/epd/documents/TI_Education_FinalReport_29May2012.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
2. Ministère des Administrations locales et du Développement rural, « The Policy Framework », dans *National Decentralisation Action Plan (NDAP): Towards a Sector-Wide Approach for Decentralisation Implementation in Ghana (2003–2005)*, (Accra : Ministère des Administrations locales et du Développement rural, 2003), p. 2.
3. Felipe Barrera-Osorio, Tazeen Fasih et Harry Patrinos, « *School-Based Management Reforms around the World: Initiatives in Africa* », dans *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management* (Washington, DC : Banque mondiale, 2009), pp. 53–63.
4. TI, *Africa Education Watch: Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire* (Berlin : TI, 2010), disponible sur [http://www.efc.co.uk/projects/documents/ti/Africa\\_Education\\_Watch\\_fr.pdf](http://www.efc.co.uk/projects/documents/ti/Africa_Education_Watch_fr.pdf) (consulté le 6 janvier 2013)
5. Pour plus d'information concernant la méthodologie de recherche, veuillez consulter Bonilla Bogaert et al., 2012, pp. 16–23.
6. Pour plus d'information concernant les observations liées à la participation, veuillez consulter le même ouvrage, pp. 34–37.
7. Ibid., pp. 37–40.
8. Le financement des écoles va du ministère aux districts et aux circuits. Le gouvernement a mis en œuvre le système de subventions forfaitaires en 2005, au titre duquel chaque école reçoit 4 cédis (2–3 USD) par élève par an. En vertu de ce système de subventions, une

- partie des fonds est prélevée pour financer les manifestations culturelles et sportives à l'échelle du district alors que le reste est versé aux écoles. La part des écoles est conservée dans les réserves du district et est à la disposition des écoles individuelles qui auront remis leur plan budgétaire semestriel au Bureau de l'éducation du district. Pour plus d'information sur le transfert des fonds du ministère aux écoles, veuillez consulter Samuel Bonilla Bogaert, Priyam Saraf, Juontel White et Meriem Goutali, « *Ghana Public School Financing* », dans Bonilla Bogaert et al. (2012), pp. 13–15.
9. Pour plus d'information concernant les observations liées à la redevabilité, veuillez consulter Bonilla Bogaert et al. (2012), pp. 40–44.
  10. Voir note de bas de page n°8.
  11. Wa est une municipalité dont la capitale porte le même nom. Elle est située dans la région du Haut Ghana occidental. Son climat est semi-aride en raison de sa position dans le sud du Sahel. Bien que Wa soit considérée comme une zone urbaine au vu de sa population d'environ 102 000 habitants, il s'agit en grande partie d'une communauté agricole, nombre de personnes travaillant comme petits exploitants agricoles de cultures vivrières comme l'igname, l'okra et les arachides. Les établissements du primaire et ceux du secondaire de premier et de second cycle sont répandus dans tout le district, aux côtés de plusieurs écoles islamiques étant donné que Wa est une société principalement musulmane. Wa Senior High school est le plus important établissement secondaire de second cycle de la région du Haut Ghana occidental.
  12. Constitution de la coalition APE-CGS municipal de Wa, 2009.
  13. Pour plus d'information sur la genèse de la coalition entre CGS à Wa, veuillez consulter Bonilla Bogaert et al. (2012), pp. 46 ff.
  14. Ghana News Agency, le 22 octobre 2009.
  15. L'équipe a rédigé un mini-manuel CGS, une version plus courte et plus pratique du Manuel APE/CGS mis au point par le Ghana Education Service avec l'aide d'USAID il y a presque une décennie de cela. Ce mini-manuel contient des informations clés sur la composition du comité, son mandat, ses fonctions, ses rôles et ses responsabilités, les règlements régissant ses réunions et les politiques de gestion des conflits. L'équipe a constaté que plusieurs écoles ne disposaient pas d'un exemplaire du manuel APE/CGS ou que celui-ci n'était pas utilisé en dépit de la richesse des informations qu'il contient. Vous pouvez consulter le mini-manuel CGS dans la rubrique « Annexes » de Bonilla Bogaert et al., 2012.
  16. Pour plus d'information, veuillez consulter la rubrique « Recommandations » du même ouvrage.

## 3.8

# Mise à l'essai de nouveaux outils au profit de la redevabilité dans l'enseignement supérieur

*Blair Glencorse* <sup>1</sup>

La communauté internationale s'est rarement attaquée de façon cohérente aux problèmes de la corruption au sein de l'enseignement supérieur, se concentrant à la place sur des questions comme le renforcement des capacités des enseignants, le développement des infrastructures et les programmes visant à améliorer l'accès à l'éducation. Par conséquent, les enseignements à tirer de la mise à l'essai de nouvelles approches en matière de redevabilité a des répercussions importantes pour l'avenir des universités et des grandes écoles.

L'enseignement supérieur dans les États dits « fragiles » souffre de tout un éventail de problèmes qui se manifestent sous des formes diverses, allant du manque de stratégies et de plans à l'absence de règlements et de normes, en passant par la manipulation du pouvoir et des ressources par les administrations, les professeurs et les étudiants. Ces problèmes sont complexes, mais les universités et les grandes écoles ont souvent un degré d'autorité qui permet de mener à des changements positifs lorsque les décideurs sur le campus sont prêts à tenter de les introduire. En outre, les étudiants ont tendance à être moins ancrés dans des réseaux caractérisés par le favoritisme et la corruption, et plus ouverts aux idées novatrices, ce qui rend de nouvelles approches possibles. En se fondant sur les propres idées des étudiants, Accountability Lab ([www.accountabilitylab.org](http://www.accountabilitylab.org)) a par conséquent élaboré divers projets pilotes dans différents établissements d'enseignement supérieur, pour comprendre les voies qui mènent à une meilleure redevabilité.

Au Libéria par exemple, le projet pilote « Tell it True » (« Tell the Truth » - dites la vérité) cherche à dépasser la culture du silence qui entoure les problèmes qui touchent les campus comme le favoritisme, les pots-de-vin, l'abus des ressources, l'absentéisme des enseignants et les faveurs sexuelles en contrepartie de bonnes notes, en offrant une « boîte à suggestions » via des SMS anonymes et confidentiels. Toutes les parties prenantes sur le campus (les étudiants, les professeurs et l'administration) peuvent texter gratuitement le code succinct (8355 ou « TELL ») afin d'être rappelés par un opérateur, qui prend note des renseignements concernant les problèmes rencontrés et de toutes idées de solution. Ces informations sont recueillies au fil du temps, en prenant garde de ne pas montrer du doigt les contrevenants

mais plutôt de rassembler et comprendre les difficultés. Les informations font l'objet de discussions à intervalles réguliers avec l'administration de l'université et les associations d'étudiants. Les deux côtés conviennent ensuite des mesures appropriées qui doivent être prises. Une réunion est organisée avec l'ensemble du corps étudiant pour partager les conclusions du processus, expliquer les mesures qui seront prises et encourager l'utilisation du système. Ce mécanisme, qui se caractérise par la dissuasion, le signalement, la discussion et l'action, a un effet qui s'auto-renforce.

Au Népal, le système universitaire subit l'influence des partis politiques à chaque étape, de l'inscription à la nomination des membres du personnel en passant par l'octroi des contrats sur le campus, ensemble d'éléments qui mènent à un enseignement de qualité inférieure et, souvent, à des grèves et des actes de violence. L'initiative baptisée « Mon université, mon avenir » cherche à créer un processus digne de confiance et « dépolitisé » pour s'attaquer aux principaux problèmes de redevabilité tels que les emplois du temps et les normes d'enseignement. Grâce à un processus d'établissement d'un consensus informel et à des discussions facilitées plus officielles, les groupes clés (les leaders des étudiants, les professeurs et le syndicat des enseignants du Népal, l'administration et les membres des partis politiques) se sont réunis pour convenir d'un programme d'action minimal plus complet qu'il ne l'a jamais été. Ce programme s'est concentré sur les problématiques clés (telles que le calendrier universitaire) et atteindra son apogée avec la création de « centres de dialogue » qui feront office de pôle pour le flux de l'information, un discours constructif et l'élaboration de nouvelles approches.

Ces projets pilotes commencent à changer la dynamique sur les campus au Libéria et au Népal, et la demande en faveur du déploiement de ces initiatives se manifeste désormais. À long terme, il se peut qu'ils remplissent tous leurs objectifs, ou peut-être pas, mais un certain nombre de principes peuvent être dégagés de leur élaboration, qui ne sont pas nouveaux pour beaucoup d'entre eux mais sur lesquels il vaut néanmoins la peine de mettre l'accent. Il est notamment nécessaire de procéder aux choses suivantes :

## 1 Comprendre le contexte

La tentation de reproduire les outils à succès et de déployer les projets pilotes dans divers contextes mène souvent à des approches standardisées, moins qu'optimales. Il se peut par exemple que le projet « Dites la vérité » du Libéria ne fonctionne pas au Népal, si les étudiants ne se servent pas des SMS de la même manière. De même, l'initiative « Mon université, mon avenir » pourrait ne pas s'avérer de la même utilité au Libéria, car le monde universitaire n'est pas politisé de la même manière.

## 2 Bâtir des coalitions en faveur du changement

Même les outils les plus novateurs ne sont pas utiles par eux-mêmes : les communautés concernées doivent être bâties autour pour s'approprier leur élaboration et garantir leur déploiement. Accountability Lab a fourni des efforts importants pour s'assurer qu'un processus d'établissement de coalitions précède les projets pilotes comme ceux lancés au Libéria et au Népal, pour donner à ces derniers de meilleures chances de succès. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, ces coalitions ont tendance à inclure des groupes d'étudiants, des associations ou conseils d'étudiants, les administrations des universités, des professeurs, des parents et d'autres organisations (tels les partis politiques) susceptibles d'avoir de l'influence sur les campus.

### 3 Assurer la continuité de la communication

L'importance de sensibiliser constamment l'ensemble des parties prenantes constitue un problème connexe. Trop souvent, les interventions ne sont pas soutenues par des stratégies de consultation associées permettant de garantir des boucles de retour d'information et l'adaptation à l'évolution des conditions. Dans le cadre de ces deux projets pilotes, de l'apparition des idées à leur déploiement, une communication a eu lieu en continu afin d'expliquer ce qui va se passer, ce qui s'est passé et ce qui se passera d'autre dans le cadre des travaux. Ceci a permis d'instaurer la confiance dans les initiatives et un sentiment de progrès qui renforce à son tour les initiatives.

### 4 Prendre des risques et accepter l'échec

Des systèmes corrompus et non redevables dans l'enseignement supérieur ont permis l'implantation solide de parties prenantes qui sont réticentes au changement. Le fait de s'attaquer à ces problèmes à l'aide de méthodes nouvelles présente en soi des risques, mais cela est nécessaire si l'on veut réaliser des percées. Bien évidemment, ce processus implique l'acceptation d'un échec possible, ce à quoi nombre d'organisations ne sont pas prêtes, pour des raisons que l'on peut comprendre. Toutefois, l'échec ne correspond pas à une absence de succès : il s'agit plutôt d'un processus par lequel des stratégies peuvent être adaptées, des erreurs corrigées et des enseignements tirés. Ce concept s'intègre d'ailleurs mieux peut-être au contexte universitaire qu'à tout autre secteur.

## Notes

1. Blair Glencorse est le fondateur et directeur exécutif de Accountability Lab : [www.accountabilitylab.org](http://www.accountabilitylab.org)

## 3.9

# Litiges dans l'intérêt général pour le droit à l'éducation

L'affaire *SERAP c. Nigéria*

*Adetokunbo Mumuni et Gareth Sweeney* <sup>1</sup>

**NIGÉRIA**

**54%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source : « Baromètre mondial de la corruption 2013 »

La corruption est perçue de plus en plus comme une problématique des droits de l'homme, soit en tant qu'obstacle à la réalisation de ces droits, soit en tant que violation même de ces droits <sup>2</sup>. À l'échelle nationale, l'échec de l'État à enquêter sur la corruption et à remédier au problème de la corruption systémique peut correspondre à une violation de ses obligations juridiques de garantie de la protection des droits à travers l'usage optimal des ressources à sa disposition. C'est à ce motif que le gouvernement du Nigéria a été condamné pour contribution au déni d'éducation « en manquant de répondre avec sérieux à toutes les allégations de corruption aux plus hauts niveaux du gouvernement, et aux degrés

d'impunité qui favorisent la corruption au Nigéria » [Propre traduction du traducteur] <sup>3</sup>. Le Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) <sup>4</sup> a saisi la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de l'affaire *SERAP c. Nigéria* au mois d'octobre 2009 <sup>5</sup>.

Cette affaire revêtait une importance particulière pour un certain nombre de raisons. Premièrement, elle renforçait le fait que l'État est dans l'obligation juridique de satisfaire au droit à l'éducation, au-delà des simples principes de politique d'État <sup>6</sup>, et que cette obligation est justiciable devant un tribunal de juridiction supérieure <sup>7</sup>. Deuxièmement, bien que la Cour de justice n'ait pas jugé que les éléments de preuves de corruption étaient concluants en l'espèce (bien qu'elle ait déclaré qu'il existait des indices convaincants), elle a considéré dans

sa décision que la corruption dans le secteur de l'éducation pouvait constituer une violation du droit à l'éducation lorsqu'aucun effort n'était fourni pour poursuivre en justice les fonctionnaires corrompus et pour recouvrer les fonds perdus<sup>8</sup>. Le SERAP est aussi parvenu à obtenir une décision du tribunal ordonnant que le gouvernement fournisse les fonds nécessaires pour couvrir le déficit imputable à la corruption, « de crainte qu'une partie de la population se voie nier son droit à l'éducation » [Propre traduction du traducteur]<sup>9</sup>.

D'un point de vue stratégique, l'affaire a souligné le fort impact qu'une organisation de la société civile nationale telle que le Socio-Economic Rights and Accountability Project peut avoir en se servant d'un litige relatif à l'intérêt du public, par l'intermédiaire du droit s'appliquant aux droits de l'homme, comme moyen de lutter contre la corruption. Mais il est approprié quand même de relever le fait que le gouvernement nigérian a ignoré subséquemment la décision de la Cour de justice, ce qui souligne également les limites de cette approche en termes de faculté à garantir l'observation d'un ordre.

## Le contexte national : la corruption dans le secteur de l'éducation au Nigéria

En 2006, le SERAP a reçu des informations de la part de lanceurs d'alerte alléguant que la Commission de l'éducation universelle de base du Nigéria (*Universal Basic Education Commission – UBEC*), un organe mis en place par le gouvernement dans l'intention de garantir l'éducation de base dans le pays, se livrait à la corruption sur une grande échelle. Le SERAP a mené des enquêtes initiales entre 2005 et 2006, et a remis une demande à la Commission indépendante sur les pratiques de corruption et autres infractions connexes du Nigéria (*Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission – ICPC*) au mois de janvier 2007 afin que celle-ci se livre à une enquête officielle<sup>10</sup>. Au mois d'octobre 2007, l'enquête de l'ICPC a conclu que les pertes imputables à la mauvaise gestion entachée de corruption des fonds de l'UBEC s'étaient élevées à 54,78 milliards de nairas nigériens (soit 340 millions de dollars) en 2005 et 2006. Le SERAP a estimé que ceci avait eu comme conséquence directe de priver plus de 5 millions d'enfants nigériens d'un accès à l'enseignement primaire<sup>11</sup>. L'ICPC a également découvert que la plupart des projets menés par l'UBEC et divers comités publics de l'éducation universelle de base étaient en infraction des règles de procédure régulière, et que les tâches exécutées ne respectaient pas le niveau de qualité attendu. La plupart des bâtiments des salles de classe visités étaient déjà en mauvais état, leurs plafonds s'effondrant ou leurs sols étant de piètre qualité. Les conclusions générales de l'enquête étaient que le rapport coût-bénéfice de la plupart des contrats était faible, voire mauvais.

L'ICPC a recommandé un examen des processus et procédures de l'UBEC et, à ce jour, l'enquête de l'ICPC a mené au recouvrement de 2,31 milliards de nairas nigériens (soit 14,5 millions de dollars américains) de fonds destinés à l'éducation des enfants défavorisés.

## Intensification au-delà des frontières

Les conclusions du rapport de l'ICPC ont donné l'élan nécessaire au SERAP pour déposer une demande de droit à l'éducation devant la Cour de justice de la CEDEAO à Abuja, arguant du fait que la corruption au sein de l'UBEC représentait un déni du droit à l'éducation gratuite, obligatoire et de qualité supérieure pour les enfants nigériens, tel que prévu par l'article 17 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>12</sup>.

La Cour de justice a noté qu'il existait des indices convaincants de détournements de fonds, basés sur les rapports de l'ICPC. Elle a indiqué qu'alors que toutes les mesures

devraient être prises pour recouvrer les fonds et/ou engager des poursuites contre les suspects, le gouvernement nigérian devrait fournir les fonds nécessaires pour couvrir le déficit afin d'éviter que certains ressortissants du pays ne soient privés du droit à l'éducation. La Cour a également demandé au gouvernement de s'assurer que la corruption ne porte pas atteinte au droit à l'éducation. Elle a jugé que la responsabilité de s'assurer que les fonds consacrés à l'éducation de base soient utilisés correctement aux fins prévues incombait à l'UBEC.

Dans sa décision historique rendue en novembre 2010, la Cour de la CEDEAO a retenu les arguments du SERAP et a déclaré que le gouvernement nigérian avait la responsabilité juridique de dispenser, de par le droit, une éducation de base obligatoire, gratuite et de qualité supérieure à chaque enfant nigérian <sup>13</sup>.

## Suivi

L'application de la décision représente le principal défi qui persiste suite à l'affaire <sup>14</sup>. En dépit du fait que la décision est opposable au Nigéria et applicable sur le champ <sup>15</sup>, il n'existe aucune disposition claire quant à qui incombe la responsabilité de l'exécution des décisions de la cour <sup>16</sup>. L'exécution est par conséquent toujours soumise aux règles de procédure civile du Nigéria, et nécessite la vérification officielle que la demande a bien été reçue et qu'elle « sera exécutée ». Ceci ne s'est pas produit et la décision de la Cour de justice, tout comme un grand nombre de recommandations de l'ICPC (y compris les poursuites contre les responsables impliqués et les réformes au sein de l'UBEC), n'ont pas été appliquées. Les efforts déployés par le SERAP, la Commission internationale de juristes (CIJ), INTERIGHTS, le syndicat nigérian des enseignants et la Guilde des rédacteurs du Nigéria pour faire appel au président Goodluck Jonathan, ainsi qu'au ministère de la Justice <sup>17</sup>, sont restées jusqu'ici lettres mortes.

Cependant, l'absence d'application n'est pas synonyme d'arrêt de la dynamique. Le SERAP est engagé dans d'autres litiges afin de répliquer le projet dans d'autres États qui ne sont pas couverts par le rapport de l'ICPC. L'organisation exhorte également à la création d'un nouveau mécanisme national qui pourrait examiner les recours qui existent pour le droit à l'éducation, conformément à la décision de la Cour de justice de la CEDEAO. En outre, la décision offre au SERAP un cadre précis pour travailler avec les agences de lutte contre la corruption afin de garantir des poursuites efficaces contre ceux qui sont responsables du vol des fonds de l'UBEC et le recouvrement intégral des fonds détournés. Le SERAP plaide également en faveur de l'élargissement du mandat des agences de lutte contre la corruption pour garantir le suivi particulier et la transparence des dépenses des fonds destinés à l'éducation.

Enfin, l'acte même de saisir une cour régionale d'une affaire publique, et le fait que cette cour ordonne au gouvernement nigérian de remédier au déficit des fonds imputable à la corruption, a attiré l'attention sur ce problème, tant à l'échelle nationale <sup>18</sup> qu'à l'échelle internationale <sup>19</sup>. Ceci aide le SERAP et d'autres organismes à maintenir le problème sous les feux de l'actualité et il est donc difficile à ignorer sur le plan politique.

## Notes

1. Adetokunbo Mumuni est directeur du projet Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) et coreprésentait le SERAP devant la cour de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans l'affaire *SERAP c. Nigéria*. Gareth Sweeney est rédacteur-en-chef de *Rapport mondial sur la corruption* chez Transparency International.

2. Voir par exemple les études successives et les résolutions du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et des organes subsidiaires précédents : document de travail (2003) E/CN.4/Sub.2/2003/18 ; rapport préliminaire du Rapporteur spécial (2004), E/CN.4/Sub.2/2004/23 ; [premier] rapport d'avancement remis par le rapporteur spécial (2005), E/CN.4/Sub.2/2005/18 (tous intitulés « *Corruption and Its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights, in particular, Economic, Social and Cultural Rights* ») ; et [deuxième] rapport d'avancement remis par le rapporteur spécial (2009), A/HRC/11/CRP.1 (intitulé « *Corruption and Its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights* ») ; et également une résolution du Conseil des droits de l'homme (2012), résolution 21/L.13 adoptée par le CDH, table-ronde sur « les effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme ».
3. *SERAP c. Nigéria*, procès n° ECW/CCJ/APP/12/07, décision n° ECW/CCJ/JUD/07/10, Cour de Justice de la Communauté de la CEDEAO (CJC), le 30 novembre 2010.
4. Le Socio-Economic Rights and Accountability Project est une organisation non gouvernementale qui s'engage dans la promotion de la transparence et de la redevabilité dans les secteurs publics et privés au Nigéria par le biais de recherches sur les droits de l'homme, d'activités de plaidoyer, de litiges et de prestation de services juridiques. Le SERAP bénéficie du statut d'observateur à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à Banjul, en Gambie, ce qui lui permet de saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples de certaines affaires, ainsi que la Cour de Justice de la Communauté sous-régionale de la CEDEAO.
5. *SERAP c. Nigéria*, décision ECW/CCJ/APP/0808, Cour de Justice de la Communauté de la CEDEAO, en date du 27 octobre 2009.
6. Le gouvernement nigérian a fait valoir que « les dispositions du Chapitre II de la Constitution de 1999 sont les principes directeurs de la politique d'État et ne sont par conséquent pas justiciables ». *SERAP c. Nigéria*, décision ECW/CCJ/APP/0808, section 14. La Cour a rejeté cet argument.
7. Article 17 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; voir *ibid.*, sections 7, 14–19.
8. *SERAP c. Nigéria*, décision n° ECW/CCJ/JUD/07/10, section 21.
9. *SERAP c. Nigéria*, décision n° ECW/CCJ/JUD/07/10, section 28.
10. *The Nation*, « *Govt officials divert N3b UBE funds in 20 states* », en date du 5 mars 2008, disponible sur [http://www.thenationonlineng.net/archive2/tblnews\\_Detail.php?id=46398](http://www.thenationonlineng.net/archive2/tblnews_Detail.php?id=46398) (consulté le 6 janvier 2013).
11. Voir Fiche d'information de l'UNICEF sur l'éducation des filles, Bureau de pays du Nigéria, septembre 2007, disponible sur [http://www.unicef.org/wcaro/WCARO\\_Nigeria\\_Factsheets\\_GirlsEducation.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/WCARO_Nigeria_Factsheets_GirlsEducation.pdf) (consulté le 6 janvier 2013).
12. La CEDEAO a été fondée le 28 mai 1975 et compte 15 États membres : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. L'article 15 du Traité de la CEDEAO prévoit la création de la Cour de Justice de la Communauté. La CJC est entre autres compétente pour trancher les affaires portant sur les droits de l'homme en se fondant sur les principes généraux du droit international et régional des droits de l'homme (protocole supplémentaire A/SP.1/01/05). Les décisions de la cour sont opposables aux États membres.
13. ECW/CCJ/APP/12/7-
14. En septembre 2012, le greffier en chef de la [Cour de Justice de la Communauté de la] CEDEAO a été cité comme déclarant que 60 pour cent des décisions de la CJC n'avaient pas été appliquées par les États membres depuis sa création en 2001. Voir l'article de l'agence de presse nigériane « *60% of ECOWAS Court's Judgments Not Enforced: Chief Registrar* », en date du 25 septembre 2012, disponible sur [www.nannewsngr.com/section/africa/60-of-ecowas-court%E2%80%99s-judgments-not-enforced-chief-registrar](http://www.nannewsngr.com/section/africa/60-of-ecowas-court%E2%80%99s-judgments-not-enforced-chief-registrar) (consulté le 6 janvier 2013).
15. Article 15(4) du Traité de la CEDEAO, article 19(2) du protocole de 1991.

16. En particulier les articles 24(2) et 24(3) du protocole supplémentaire de la Cour de la CEDEAO.
17. « *Le Nigéria a les ressources et les capacités pour mettre en œuvre la décision de la Cour de la CEDEAO sur le droit à l'éducation si le gouvernement est capable de faire preuve de la volonté politique requise* » : citation de Sahara Reporters (US), « *ICJ, INTERRIGHTS, Editors, Teachers, SERAP Insist on Free Education for Every Child* », en date du 1er juin 2011, disponible sur <http://saharareporters.com/press-release/icj-interights-editors-teachers-serap-insist-free-education-every-child> ; Nigerian Voice, « *Group: Obeying ECOWAS Right to Education Judgment Will End Election Violence* », en date du 26 avril 2011, disponible sur [www.thenigerianvoice.com/nvnews/50570/1/group-obeying-ecowas-right-to-education-judgment-w.html](http://www.thenigerianvoice.com/nvnews/50570/1/group-obeying-ecowas-right-to-education-judgment-w.html) (consulté le 6 janvier 2013).
18. Nigerian Bulletin, « *Nigeria: Funds – SERAP Drags UBEC, AGF to Court* », en date du 1er décembre 2010 ; AllAfrica.com, « *Nigeria: Funds – SERAP Drags UBEC, AGF to Court* », en date du 29 novembre 2007 ; « Nous...félicitons le Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) proactif, premier à déposer une demande auprès de l'ICPC, pour son acte patriotique » : éditorial du *Sun* (Nigéria), en date du 20 mars 2008.
19. News24, « *Court Backs Free Schooling in Nigeria* », en date du 1er décembre 2012, [www.news24.com/Africa/News/Court-backs-free-schooling-in-Nigeria-20101130](http://www.news24.com/Africa/News/Court-backs-free-schooling-in-Nigeria-20101130) (consulté le 6 janvier 2013) ; Radio Netherlands Worldwide, « *Nigerian Government Has Been Ordered to Provide Free and Compulsory Education to Every Nigerian Child* », en date du 30 novembre 2010 ; Law Library of Congress, Global Legal Monitor (US), « *Nigeria: Regional Court Says Government Has Legal Obligation to Provide Free and Compulsory Education to Children* », en date du 3 décembre 2010 ; Human Rights Brief, « *ECOWAS Community Court of Justice Ruling Holds the Government of Nigeria Accountable for Fulfilling the Right to Education despite Corruption* », en date du 11 mars 2011, <http://hrbrief.org/2011/03/ecowas-community-court-of-justice-ruling-holds-the-government-of-nigeria-accountable-for-fulfilling-the-right-to-education-despite-corruption> (consulté le 6 janvier 2013).

## 3.10

# Encourager les citoyens à rapporter des faits pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'éducation

*Conrad Zellmann*<sup>1</sup>

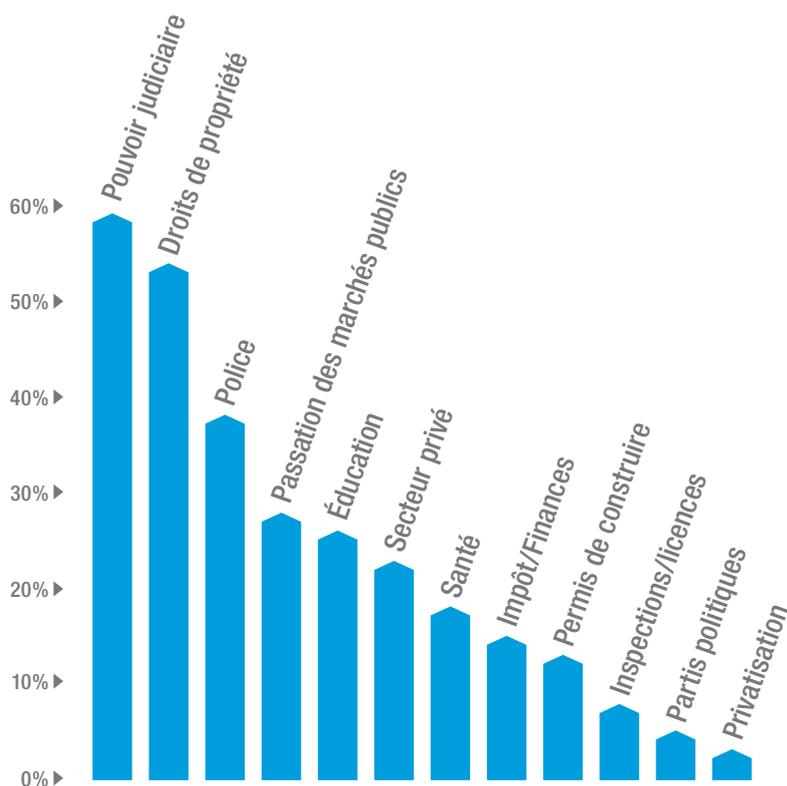
Les Centres d'assistance juridique et d'action citoyenne (CAJAC) ont pour objectif l'autonomisation et la participation citoyennes dans la lutte contre la corruption. Les CAJAC encouragent les plaintes des citoyens au sujet de cas précis de corruption, et assistent les individus dans le suivi de ces plaintes. Bien que les actions des CAJAC soient entraînées essentiellement par la demande et ne sont par conséquent pas axées sur la corruption dans un secteur particulier, ces centres se sont occupés d'un certain nombre d'affaires dans le secteur de l'éducation. L'expérience acquise par les CAJAC est à même d'offrir des enseignements précieux dans la promotion de la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation.

### L'approche CAJAC

Les premiers CAJAC ont été créés en 2003, et aujourd'hui ils sont implantés dans plus de 50 pays, de l'Irlande à l'Inde en passant par le Niger, le Népal, le Vanuatu ou encore le Venezuela. Les CAJAC standards gèrent des services d'assistance téléphonique gratuits permettant de porter plainte, des bureaux où l'on peut se rendre sans rendez-vous, des services itinérants pour fournir des conseils ainsi qu'un soutien et une assistance juridiques gratuits aux lanceurs d'alerte, aux témoins et aux victimes de la corruption. Plus de 100 000 personnes de diverses origines se sont mises en rapport avec les centres à ce jour, des plus pauvres aux professionnels établis. Les CAJAC ont travaillé sur des affaires à tous les échelons et à travers tous les secteurs, des actes de petite corruption aux détournements de plusieurs milliards de dollars dans le cadre de processus de passation de marchés. Les données issues des affaires des CAJAC servent à identifier les faiblesses des systèmes et peuvent être exploitées à des fins de plaidoyer. Les activités de plaidoyer qui se fondent sur ces données ont pour objectif

de cibler les causes du problème et d'amener des modifications de la politique et de la pratique y relatives. Cette approche a contribué à faire adopter et à améliorer la mise en œuvre de législations clés, telles que l'accès aux informations et les lois de protection des lanceurs d'alerte, ainsi qu'à détecter et mettre un terme aux pratiques de corruption, ce qui a mené à des économies de fonds publics de plusieurs millions de dollars. Ces activités ont touché des secteurs aussi divers que ceux du développement des infrastructures, des télécommunications, de la santé et de l'énergie, ainsi que de la gestion de l'environnement. Dans une des affaires traitées, des milliards de dollars étaient en jeu dans le cadre d'un appel d'offre public de grande envergure <sup>2</sup>.

Les CAJAC ne cherchent pas à remplacer les mécanismes de plaintes officiels ni les organes d'enquête, mais plutôt à soutenir le travail de ceux-ci. Ils jouent le rôle d'intermédiaires, aidant les citoyens à trouver leur chemin au sein des institutions publiques et à préparer des plaintes pertinentes et concrètes. Souvent, les agents de la fonction publique voient d'un bon œil les CAJAC. Les ONG sont également des alliées de poids des CAJAC, agissant entre autres comme organismes « multiplicateurs » pour inciter des sections précises de la population, des zones géographiques et des secteurs particuliers à formuler leurs plaintes.



**Schéma 3.6** Dans le cadre d'une enquête interne menée en 2011, il a été demandé aux agents CAJAC de sélectionner les trois secteurs les plus sujets aux plaintes de la part des citoyens dans

## Pertinence de l'approche pour le secteur de l'éducation

Selon l'estimation des employés chargés des dossiers au sein des CAJAC, le secteur de l'éducation est le cinquième secteur le plus concerné par les signalements du public au monde <sup>3</sup>. Au Moyen-Orient, en Afrique et en Europe centrale et de l'Est, les données concernant les plaintes et les éléments de preuves anecdotiques montrent qu'il existe un nombre d'affaires liées à l'éducation relativement élevé <sup>4</sup>. Ces constatations semblent également correspondre à celles de l'enquête du Baromètre mondial de la corruption (BMC) 2010/2011 de TI, dans laquelle la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) et celle des Nouveaux États indépendants (NEI+) ont affiché les taux les plus élevés de personnes signalant avoir versé un pot-de-vin au cours des 12 mois précédents dans le secteur de l'éducation, à 23 pour cent et 20 pour cent respectivement <sup>5</sup>.

Les dossiers des CAJAC soulignent les préoccupations qui existent dans l'enseignement primaire, secondaire, tertiaire et des adultes. Ils comprennent tout un ensemble de cas : la découverte d'écoles fantômes en Azerbaïdjan, l'extorsion des éducateurs qui souhaitent obtenir des certificats d'enseignement et l'obligation de paiement des étudiants pour utiliser le matériel pédagogique ou obtenir de meilleures notes en Afrique de l'Ouest <sup>6</sup>, des tentatives d'extorsion de faveurs sexuelles au Burundi, la vente de diplômes dans une université du Kazakhstan <sup>7</sup>, les pratiques frauduleuses et l'extorsion des étudiants dans l'enseignement tertiaire privé aux Fiji <sup>8</sup> et le népotisme pratiqué dans la nomination du personnel enseignant au Népal. Un certain nombre des affaires des CAJAC dans différents pays soulignent les inquiétudes qui existent tant dans les établissements d'enseignement privés que dans les écoles publiques <sup>9</sup>.

Dans différents cas, le travail des CAJAC a contribué à décourager les pratiques abusives et à autonomiser les individus afin qu'ils résistent à la corruption. Le népotisme et la fraude ont fait l'objet d'enquêtes et ont même été stoppés dans certains cas, sous les pressions du CAJAC concerné. Grâce aux conseils du centre au Kazakhstan, les étudiants et les parents ont pu résister aux demandes de paiement de frais illicites. Au Ghana, les autorités ont pris la décision de garantir la disponibilité, gratuite ou à des prix abordables, du matériel scolaire suite à l'intervention du centre <sup>10</sup>. En Moldavie, le directeur d'une école a fait l'objet d'une enquête par le bureau du procureur après qu'il ait apparemment tenté de soutirer des paiements illicites des élèves. Un certain nombre de centres ont coopéré directement avec les autorités éducatives pour sensibiliser le public et encourager les citoyens à porter plainte, par exemple en Palestine et en Azerbaïdjan. Dans ce dernier pays, cette collaboration a même porté sur le suivi d'examens dans des universités et la participation au groupe de travail sur la lutte contre la corruption du ministère de l'Éducation, ainsi que sur la conception et la dispense de cours sur la lutte contre la corruption dans le cadre des programmes de formation des enseignants.

Le lien entre les signalements individuels sur la corruption dans le secteur de l'éducation et leurs implications systémiques plus générales a été prouvé par l'affaire d'un lanceur d'alerte impliquant la préparation d'opinions d'experts douteuses par des chargés de conférence dans une faculté de droit tchèque et ayant trait à un important appel d'offre public <sup>11</sup>. La section de Transparency International concernée a aussi représenté la présidente de la Commission d'accréditation du ministère de l'Éducation, qui avait été poursuivie en justice après avoir donné des renseignements concernant des irrégularités dans les conditions d'études d'hommes politiques et autres <sup>12</sup>. Elle a obtenu gain de cause dans le cadre de ce litige. Dans un certain nombre d'autres affaires, les sections de TI se sont servies des problématiques systémiques identifiées par l'intermédiaire des signalements fournis par des citoyens pour préconiser des changements aux politiques et la mise en œuvre de politiques renforcées, comme par exemple pour la nomination d'enseignants au Népal.

## Étapes à venir

TI héberge à l'heure actuelle une base de données CAJAC consultable, qui permet de comprendre de manière approfondie la corruption, telle que les citoyens en font l'expérience au quotidien à travers le monde. Il est prévu qu'elle contribue également à l'intégration de l'approche CAJAC dans d'autres initiatives de lutte contre la corruption. S'appuyant sur des travaux que TI a effectués précédemment, les CAJAC du Ghana, du Niger (cf. Hassane Amadou Diallo, Chapitre 2.8 du présent rapport), du Cameroun et du Burundi mènent tous à l'heure actuelle des campagnes dans le secteur de l'éducation<sup>13</sup>.

L'approche CAJAC n'est évidemment pas la solution miracle permettant de faire face à la corruption dans un secteur quelconque. L'expérience tirée de ces campagnes donne quelques enseignements dont les professionnels de la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation pourraient cependant tirer parti. De manière générale, pour accroître la redevabilité dans le secteur de l'éducation, la disponibilité de mécanismes de plainte et l'amélioration de leur efficacité pour les citoyens et les autres usagers peut représenter un outil important. L'accès à un mécanisme simple, crédible et pérenne pour signaler et assurer le suivi des préoccupations des usagers de l'éducation peut contribuer à surmonter l'apathie du public et à modifier les comportements. Pour que les réformes contre la corruption soient durables à long terme, elles doivent être ancrées dans la demande ascendante. Étant déterminés par la demande, les mécanismes de signalement, y compris la cartographie et les plateformes mobiles, permettent de comprendre les formes et les effets particuliers de la corruption dont les citoyens font l'expérience. Le fait de répondre à ces préoccupations concrètes et d'éliminer les échappatoires là où les problèmes sont récurrents peut aboutir à des résultats tangibles dans la lutte contre la corruption.

## Recommandations des professionnels de la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation

Premièrement, les mécanismes de signalement par les citoyens peuvent et doivent être intégrés aux efforts de réformes plus généraux des pratiques du secteur de l'éducation. Les services d'assistance téléphonique pour lutter contre la corruption, les mécanismes de plaintes, les bureaux de médiateurs et d'autres instruments similaires complètent les réformes des systèmes et peuvent contribuer à renforcer l'efficacité de la demande pour mettre un terme à la corruption et à engager les citoyens dans la lutte contre les abus. Et surtout, toutes les parties prenantes doivent systématiquement intégrer les données sur la corruption signalées par les citoyens dans leurs dossiers, afin qu'elles servent à orienter leurs décisions en matière de politiques et à suivre l'efficacité des réformes.

Deuxièmement, les mécanismes de signalement doivent être renforcés et de nouveaux mécanismes être mis en place là où il n'y en a pas. Les prestataires de l'éducation et les organisations de la société civile qui œuvrent dans le secteur devraient chercher activement à intégrer et renforcer leurs mécanismes de signalement, en particulier à l'échelle locale, où les gens ont tendance à faire l'expérience de la corruption dans leur quotidien. Des ressources et une formation adéquates sont nécessaires à la promotion de l'utilisation de ces mécanismes de signalement, ainsi que pour garantir le suivi et la résolution des plaintes. Dans ce cadre, il faut tout particulièrement veiller aux mécanismes de protection des lanceurs d'alerte. Des études comprenant une évaluation des mécanismes de plaintes dans le secteur de l'éducation ont révélé que ces mécanismes de protection n'existent parfois tout simplement pas, qu'ils ne sont pas connus ou qu'ils ne sont pas considérés comme crédibles ou efficaces et, par conséquent, qu'ils ne sont pas aussi utilisés qu'ils ne pourraient l'être<sup>14</sup>.

Troisièmement, et par conséquent, la collaboration entre les autorités et la société civile est indispensable. Les préoccupations des citoyens existent, qu'elles soient signalées ou pas. Un manque de volonté d'y répondre mène à l'apathie et au cynisme, contribuant à l'enracinement de la corruption. Opérant à un palier en dessous du gouvernement, les CAJAC et les autres initiatives de la société civile peuvent contribuer à sensibiliser l'opinion et à s'assurer que, lorsque les plaintes parviennent aux autorités, elles sont bien préparées, pertinentes et susceptibles de mener à une action en justice.

## Notes

1. Conrad Zellmann est directeur exécutif adjoint de Towards Transparency, le contact national de Transparency International au Vietnam.
2. Voir <http://www.expats.cz/prague/article/weekly-czech-news/giant-eco-tender-fails/> (consulté le 4 janvier 2013).
3. Dans l'ensemble, les domaines les plus concernés par les plaintes des citoyens sont le secteur judiciaire, les violations des droits de propriété et la police.
4. Transparency International supervise à l'heure actuelle l'utilisation d'un logiciel commun pour les CAJAC, qui a été lancé en mars 2012 et permet une analyse détaillée et solide des ensembles de données dans les pays et à l'international. Ce logiciel permet aussi à TI de partager davantage ses observations issues des plaintes des citoyens avec des parties intéressées.
5. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2010, la région Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA) et celle des NEI+ (Nouveaux États indépendants + la Mongolie et la Russie) affichaient les taux les plus élevés de personnes ayant signalé avoir versé un pot-de-vin au cours des 12 mois précédents dans le secteur de l'éducation, de 23 pour cent et 20 pour cent respectivement. [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Korruptionsindices/GCB\\_2010.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Korruptionsindices/GCB_2010.pdf) (consulté le 4 janvier 2013).
6. Ghana Integrity Initiative, *Success Stories' booklet* (Accra : Ghana Integrity Initiative, 2010).
7. Transparency Kazakhstan, *ALAC Final Narrative Report 2007–2009* (Astana : Transparency Kazakhstan, 2010), p. 5.
8. *Fiji Times*, « *Students felt institute cheated* », en date du 24 juin 2011, disponible sur [www.fijitimes.com/story.aspx?id=173220](http://www.fijitimes.com/story.aspx?id=173220) (consulté le 4 janvier 2013).
9. Les CAJAC au Pakistan, aux Fiji et en République tchèque ont rapporté les préoccupations de citoyens eu égard à des établissements d'enseignement privés.
10. Transparency International, *ALAC Case Study: Lessons in Integrity*, disponible auprès du Secrétariat de Transparency International
11. Voir <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=726424> (consulté le 4 janvier 2013).
12. Voir [http://zpravy.idnes.cz/byvaly-prodekan-prav-kindl-zaluje-sefku-akreditacni-komise-chce-150-tisic-1ak-/domaci.aspx?c=A100305\\_151145\\_studium\\_bar](http://zpravy.idnes.cz/byvaly-prodekan-prav-kindl-zaluje-sefku-akreditacni-komise-chce-150-tisic-1ak-/domaci.aspx?c=A100305_151145_studium_bar) (consulté le 4 janvier 2013) et <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/osobnosti-na-ct24/101221-nemeli-jsme-cas-venovat-se-velmi-talentovanim-lidem-rika-vladimira-dvorakova/> (consulté le 4 janvier 2013).
13. Transparency International, *Africa Education Watch : Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire* (Berlin : TI, 2010), disponible sur [http://archive.transparency.org/publications/publications/other/africa\\_education\\_watch](http://archive.transparency.org/publications/publications/other/africa_education_watch) (consulté le 4 janvier 2013).
14. Transparency International, 2010.

## 3.11

# Mobiliser la société civile grâce aux technologies de l'information et de la communication

*Namita Singh* <sup>1</sup>

Regrouper les informations contenues dans les messages textes afin d'identifier les classes qui ont besoin de nouveaux manuels scolaires. Examiner de près les données gouvernementales publiques en ligne afin de veiller à ce que l'école de votre enfant emploie suffisamment d'enseignants par rapport à sa taille <sup>2</sup>. Canaliser la créativité et l'expertise technique des programmeurs informatiques pour une plus grande transparence dans l'éducation.

C'est le potentiel des technologies de l'information et de la communication (TIC). En associant les capacités des téléphones portables, des plateformes de médias sociaux et des cartes interactives aux formes traditionnelles de médias à sens unique telles que la radio, la télévision et les journaux, les défenseurs de la transparence sont armés de nouvelles opportunités évolutives pour recueillir des données utiles au plaidoyer, promouvoir les campagnes et mobiliser les citoyens et la société civile en faveur du changement. Les TIC peuvent stratégiquement communiquer les bonnes informations au bon public, et catalyser la participation des citoyens à la lutte contre la corruption dans l'éducation <sup>3</sup>.

### **Pourquoi les TIC ?**

Les TIC offrent des occasions uniques de résoudre le problème de la corruption. Elles permettent de recueillir des données en temps réel à partir de divers endroits, ainsi que d'agréger rapidement les données et de publier des informations en ligne quasi instantanément. Les publics peuvent être atteints immédiatement et un large éventail de citoyens peut être mobilisé par le biais d'une plateforme unique. De nombreux gouvernements ont récemment mis en œuvre des TIC afin de promouvoir la transparence par le biais de l'« e-gouvernance » <sup>4</sup>, définie par la Banque mondiale comme « l'utilisation par les instances gouvernementales des technologies de l'information (telles que les réseaux étendus (WAN), Internet et les solutions informatiques mobiles) qui ont la capacité de transformer les relations avec les citoyens, les entreprises et les autres branches du gouvernement » <sup>5</sup>.

Il est amplement démontré que les initiatives d'e-gouvernance peuvent réduire la corruption de manière significative <sup>6</sup>. L'e-gouvernance remplace la discrétion par l'automatisation, limitant les occasions pour les fonctionnaires corrompus d'extorquer des pots-de-vin aux citoyens qui dépendent d'eux pour les services. En outre, elle laisse une trace numérique des communications et des prestations de services, qui permet d'assurer une plus grande redevabilité <sup>7</sup>. Enfin, elle peut également faciliter le signalement rapide et anonyme d'actes de corruption et permettre une collecte étendue de données pouvant être extraites en vue de relever des anomalies. Bien que le secteur public s'intéresse de plus en plus aux TIC pour des motifs de gouvernance et de prestation de services, il est possible de faire bien davantage pour développer des stratégies qui permettront à la société civile de maîtriser les TIC en vue de s'attaquer à la corruption dans l'éducation. De récentes initiatives menées par la société civile et des militants démontrent le potentiel des TIC à inciter les citoyens à signaler, surveiller et rendre publique la corruption dans l'éducation.

## Inciter au changement grâce aux téléphones portables

La propagation des téléphones portables dans le monde entier fait de ces derniers une technologie idéale pour le plaidoyer. Selon une source, avec plus de 5 milliards d'abonnements à la téléphonie mobile à travers le monde, plus d'humains ont accès à un téléphone portable qu'à des toilettes <sup>8</sup>, et nettement plus encore qu'à une connexion Internet. Au Kenya par exemple, 26 millions de personnes disposent de téléphones portables, mais seulement 100 000 environ ont un abonnement Internet <sup>9</sup>. Cela se vérifie aussi en Namibie, où l'accès à Internet est très faible du fait de son coût élevé, de la faible disponibilité de la bande passante et de l'alimentation électrique aléatoire. En revanche, du fait des faibles coûts qui y sont associés et de leur vaste couverture géographique, les téléphones portables sont utilisés par environ 65 pour cent de la population <sup>10</sup>.

Dans cette optique, l'UNICEF, le Namibia Institute of Democracy (NID) et le ministère namibien de l'Éducation ont en 2009 mis sur pied le projet « *Listen Loud for Education* » <sup>11</sup>. Les téléphones portables ont été identifiés comme des outils avec lesquels les jeunes pouvaient participer aux processus de prise de décision sur des problématiques les concernant. Une plateforme de téléphonie mobile a été établie avec le soutien de l'organisation caritative *Text to Change* <sup>12</sup> et, en 2011, un sondage par réponse vocale interactive (RVI) <sup>13</sup> a été lancé auquel les étudiants pouvaient participer en appelant le numéro indiqué. Les étudiants ont répondu à des questions portant sur des éléments très divers relatifs à leur expérience éducative, y compris sur le fait de savoir si leur école disposait de suffisamment de manuels scolaires et si les punitions corporelles étaient pratiquées, sur la fréquence de l'absentéisme des enseignants et sur le fait de savoir si les enseignants entretenaient des « relations romantiques » avec les étudiants. Les résultats ont révélé l'existence de questions de préoccupation majeure au sein du système éducatif et le projet a été complété par des efforts visant à impliquer les étudiants dans les plaidoyers portant sur des améliorations spécifiques.

De la même manière, l'application de téléphonie mobile *Freedom Fone* <sup>14</sup> utilise la technologie vocale pour partager des informations. À l'origine, elle a été développée pour atteindre les 90 pour cent de Zimbabwéens sans accès Internet et elle s'est par la suite propagée aux autres pays. *Freedom Fone* surmonte l'obstacle de l'analphabétisme grâce à un logiciel d'accès libre qui peut être utilisé pour créer un contenu audio à l'aide de la RVI et de la messagerie vocale, ainsi que des SMS. À l'aide du menu téléphonique traditionnel, les personnes naviguent sur un contenu audio conçu selon les besoins de la campagne : diffuser des informations, partager des récits audio, recueillir des informations auprès des utilisateurs

ou mener des enquêtes. Freedom Fone a par exemple été utilisée pour rapporter des allégations de fraude électorale lors des élections égyptiennes de 2010. Dans le domaine de l'éducation, elle est également utilisée au Cambodge en complément d'un programme radio pour les jeunes, diffusant par le biais des téléphones des informations relatives à l'éducation et à la participation civique <sup>15</sup>.

## Identifier la corruption grâce à la cartographie interactive

Dans les endroits où l'accès Internet est plus répandu, des cartes interactives en ligne s'appuient sur les observations et expériences collectives des utilisateurs pour créer des vues d'ensemble des problèmes urgents sur une base géographique. Les cartes interactives peuvent mettre en lumière des problèmes divers allant des manquements dans la prestation de services publics aux concentrations de corruption. Checkmyschool.org (CMS), un exemple de participation communautaire réussie en termes de cartographie interactive, s'appuie sur *Google Maps*. Situé aux Philippines, où un tiers de la population a accès à Internet <sup>16</sup>, plus de 8 000 écoles ont été cartographiées selon leurs coordonnées GPS (système de positionnement mondial). Chaque école est marquée et les utilisateurs peuvent glisser la souris sur la carte pour obtenir des informations essentielles sur le taux de scolarisation, le nombre d'étudiants par enseignant, le budget de l'école et ainsi de suite.

CMS fait la promotion de la participation citoyenne en encourageant les étudiants, les parents et les enseignants à adresser des commentaires et des retours d'information sur les écoles par SMS, sur Facebook, Twitter, par e-mail et sur une boîte de commentaires sur un site Internet. Les retours peuvent couvrir des domaines très divers, y compris le financement, la qualité des bâtiments scolaires, la distribution des manuels et la performance des enseignants. Une école est sélectionnée et définie comme prioritaire chaque mois et les problèmes identifiés sont portés à l'attention des autorités concernées, des groupes citoyens et des médias. Les résultats de cette initiative ont dans certains cas été spectaculaires, avec une diminution des délais d'intervention pour améliorer les domaines problématiques. Un président de l'Association des parents d'élèves (APE) *Manila Intermediary* affirme :

*Selon mes dix années d'expérience... le délai d'approbation le plus rapide des demandes relatives aux services scolaires prend un an. Si vous n'avez pas cette chance, la demande verra parfois se succéder plusieurs directeurs et durera le temps de plusieurs mandats de président d'APE. Grâce à Check My School, notre demande a été traitée de manière favorable en l'espace d'une semaine <sup>17</sup>.*

Dans un cas ayant été signalé, CMS a reçu des informations sur un problème de sécurité préoccupant concernant un bâtiment scolaire. Après une inspection du bâtiment par les intermédiaires de CMS et le directeur de l'école, un rapport a été envoyé demandant la rénovation de ce bâtiment. La demande a été agréée et une rénovation immédiate a été autorisée par le gouvernement <sup>18</sup>.

Des sondages d'opinion mensuels et des vidéos promotionnelles en ligne invitant les utilisateurs à envoyer les coordonnées GPS de leur école ont accru la mobilisation et, par conséquent, les parents, les enseignants et les étudiants ont pu surveiller les ressources allouées par le gouvernement et demander des comptes aux fonctionnaires. Selon certaines sources, dans au moins un cas à ce jour, des poursuites judiciaires ont été engagées suite à la découverte de transactions inhabituelles grâce au programme <sup>19</sup>.

D'autres plateformes exercent des fonctions similaires. Ushahidi, entreprise technologique à but non lucratif, a également développé une plateforme servant à rassembler les informations

grâce à leur collecte de façon participative, y compris les préoccupations des citoyens et les rapports médiatiques. Ces informations peuvent être visualisées sur des cartes en ligne <sup>20</sup>. Cette plateforme a été largement utilisée dans le contexte de l'aide humanitaire dans les situations de crise, mais elle a également permis d'identifier les préoccupations relatives à l'éducation au Kenya <sup>21</sup> et au Libéria <sup>22</sup>, et des tentatives ont été faites pour créer un système mondial de détection de la corruption <sup>23</sup>.

## Le jeu sérieux

Plusieurs initiatives s'appuient également sur la popularité des jeux en ligne. Dans les domaines des études de la paix et du développement, le « jeu sérieux » a permis d'aider les étudiants à aborder des problèmes politiques et sociaux complexes. Le jeu vidéo de stratégie « *Food Force* », développé dans le cadre du Programme alimentaire mondial de l'ONU, enseigne aux étudiants les défis que représentent la distribution de l'aide alimentaire humanitaire et l'aide fournie aux pays pour leur permettre de devenir autonomes après un désastre. Les joueurs réagissent aux crises mondiales, s'occupent des récoltes et distribuent l'aide. Sa première version lancée en 2005 a donné l'occasion à plus de 10 millions de personnes de jouer à la version téléchargeable du jeu <sup>24</sup>. La toute dernière version du jeu repose sur Facebook et permet aux joueurs d'acheter des marchandises virtuelles tout en faisant de vrais dons pour l'aide humanitaire. Le jeu *Game of Civil Resistance*, produit pour le Centre international des conflits non violents, demande aux joueurs de diriger un mouvement non violent en développant des stratégies, en attirant des membres et en forgeant des alliances. Un agenceur de scénario en ligne permet aux joueurs d'élaborer des situations uniques auxquelles faire face <sup>25</sup>.

Ce type de jeu peut inspirer les militants qui luttent contre la corruption. La Commission indépendante de lutte contre la corruption (ICAC) de Hong Kong a développé le programme *iTeen Xtra* en vue de mobiliser les jeunes en faveur du mouvement de lutte contre la corruption <sup>26</sup>. À l'aide de Facebook, l'ICAC envoie des messages sur la corruption par le biais d'un jeu en ligne, intitulé *iTeen Detective*, qui fait participer les adolescents à un jeu dont le but est de découvrir où le suspect a caché un pot-de-vin. Un jeu qui aborde le problème de la corruption dans les écoles peut s'avérer particulièrement important et instructif pour les étudiants. Les paramètres en ligne permettant la communication avec les autres joueurs pourraient constituer la première étape pour favoriser le dialogue et partager de véritables expériences de corruption « dans le monde réel » avec des camarades en ligne.

## La campagne intégrée

Certaines des initiatives les plus réussies dans le domaine de l'éducation intègrent plusieurs outils TIC dans les campagnes de longue durée et les associent à des outils traditionnels. ¡De Panzazo! (Passer de justesse !) est l'une de ces campagnes. Elle est menée par le groupe Mexican First et vise à illustrer comment la corruption affecte le système éducatif du Mexique <sup>27</sup>. Une partie majeure de cette campagne est constituée de quelques courtes vidéos, disponibles sur le site Internet, et d'un documentaire sur le système éducatif actuel. Ce projet de film a duré trois ans et a abouti à la réalisation du documentaire qui comprend des passages filmés par les étudiants. Parallèlement aux vidéos, la campagne incite les parents à adresser par Internet une lettre aux autorités exigeant une plus grande transparence et davantage de redevabilité. L'un des impacts les plus importants de la campagne a été la collecte de 185 000 signatures, tant en ligne que hors ligne, auprès de ceux qui ont visionné

le film dans le cadre d'une pétition en faveur d'une évaluation de la qualité de l'éducation dans tout le Mexique pour améliorer le niveau de l'enseignement.

Grâce à un autre outil en ligne, les étudiants peuvent comparer les statistiques afin de déterminer où se situe leur école par rapport aux autres. Le site Internet permet également une vaste visualisation des statistiques nationales portant sur la performance des écoles et, à l'instar d'autres initiatives, il comporte des récits de citoyens sur leur expérience et la qualité des écoles. Chacun de ces outils vise à impliquer différentes parties prenantes, qu'il s'agisse des parents, des étudiants ou des membres du grand public. En proposant des canaux variés de partage des informations et diverses opportunités de participation, l'impact de la campagne est amplifié.

## **Veiller à ce que les TIC créent des solutions et non pas des obstacles**

Les TIC offrent une vaste gamme d'opportunités aux parents, aux étudiants et à d'autres pour combattre la corruption dans l'éducation. Néanmoins, malgré leurs avantages, les TIC doivent être accompagnés d'efforts significatifs hors ligne pour le renforcement de leur impact. La cartographie participative nécessite la vérification sur le terrain des rapports par le personnel d'une organisation avant que ces derniers ne puissent être publiés en ligne. Plus important encore, il faut sensibiliser le public et entretenir cette sensibilisation ; sans efforts continus pour impliquer et mobiliser les contributeurs, les cartes en ligne restent peu renseignées et ne constituent donc pas des facteurs efficaces pour encourager le changement. Pour obtenir un succès durable, les planificateurs doivent considérer les besoins à long terme des initiatives reposant sur les TIC. Diriger un projet ou une campagne comportant un élément TIC nécessite généralement non seulement une expertise technique spécifique, mais un appui constant et continu.

Il est également crucial d'élaborer des stratégies TIC pour les contextes locaux. Dans certains endroits, la disponibilité de la technologie nécessaire est parfois très faible ; en moyenne, le taux de pénétration mondial d'Internet s'élève à environ 34,3 pour cent, mais en Afrique il est autour de 15,6 pour cent<sup>28</sup>. Outre les pénuries d'infrastructures, les personnes non familiarisées avec les nouvelles technologies peuvent ne pas être très intéressées d'apprendre à utiliser les TIC, sauf si elles y voient un intérêt évident<sup>29</sup>. Ainsi, les projets d'information et de plaidoyer reposant sur les TIC ne peuvent pas être lancés avant que l'on comprenne d'abord ce qui motive la participation des personnes et que l'on choisisse les meilleurs outils – technologiques ou non – pour faciliter une mobilisation publique aussi étendue que possible.

Le recours aux TIC pour exposer la corruption pose également des problèmes de sécurité pour les activistes comme pour les citoyens, notamment dans les pays avec des régimes répressifs. Le contenu en ligne peut être bloqué, les sites Internet peuvent être fermés et la protection de l'identité des utilisateurs, bien que vitale, peut s'avérer difficile. Des activistes, des bloggeurs et des militants ont été identifiés, arrêtés et inculpés par les autorités dans de nombreuses régions du monde. Comprendre ces risques et s'y préparer avant le lancement des campagnes TIC doivent faire partie du processus de planification.

Combattre la corruption dans l'éducation nécessite un engagement et un investissement à long terme, ainsi qu'une innovation continue. Les TIC offrent un fort potentiel en matière de mobilisation des parties prenantes pour le signalement d'actes de corruption. Toutefois, les militants doivent également reconnaître les défis que représente l'intégration des outils TIC dans leurs stratégies de campagne et ils devront trouver des moyens de transformer leurs efforts sur le plan numérique en changements efficaces et tangibles.

## Notes

1. Namita Singh est candidate doctorante dans une vidéo participative de l'Open University (R-U) et consultante et bloggeuse dans le domaine des médias participatifs.
2. Agence danoise de développement international (DANIDA), *Using ICTs to Promote Governance* (Copenhague : DANIDA, 2012), p. 4.
3. Dong Chul Shim et Tae Ho Eom, « E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data », *International Journal of Public Administration*, vol. 31, 2008, p. 298–316.
4. Jeannine Relly et Meghna Sabharwal, « Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross-National Study », *Government Information Quarterly*, vol. 26, 2009, p. 148–157.
5. Voir <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280> (consulté le 6 janvier 2013).
6. Thomas Andersen, « E-Government as an Anti-Corruption Strategy », *Information Economics and Policy*, vol. 21, 2009, p. 201–210.
7. Åke Grönlund, Rebekah Heacock, David Sasaki, Johan Hellström et Walid al-Saqaf (éds.), *Increasing Transparency and Fighting Corruption through ICT: Empowering People and Communities* (Stockholm : Swedish Program for ICT in Developing Regions, 2010), p. 3 ; Andersen, 2009.
8. Banque mondiale, *Water Hackathon: Lessons Learned* (Washington D.C. : Banque mondiale, 2012), p. 1.
9. ANIDA, 2012, p. 31.
10. Tina James et Milton Louw, *Public Access to Information and ICTs, Phase II Report: Namibia* (Seattle : University of Washington, 2008).
11. Voir [www.nid.org.na](http://www.nid.org.na) (consulté le 6 janvier 2013).
12. Voir le site Internet de Text to Change : [www.texttochange.org](http://www.texttochange.org) (consulté le 6 janvier 2013).
13. RVI est un processus automatisé, dans lequel les appelants ont le choix entre plusieurs options à une question spécifique. Ils peuvent soit donner le nombre choisi à voix haute, soit le saisir sur le clavier, avant d'écouter les questions suivantes ou d'être priés d'enregistrer leur message.
14. Voir [www.freedomfone.org/page/how-it-works](http://www.freedomfone.org/page/how-it-works) (consulté le 6 janvier 2013).
15. Voir [www.freedomfone.org/page/users](http://www.freedomfone.org/page/users) (consulté le 6 janvier 2013).
16. Taux de pénétration d'Internet de 33 pour cent à la date de décembre 2011 ; voir [www.Internetworldstats.com/asia.htm](http://www.Internetworldstats.com/asia.htm) (consulté le 6 janvier 2013).
17. Disponible sur [www.youtube.com/watch?v=LjZFEY-BHC8&feature=player\\_embedded#](http://www.youtube.com/watch?v=LjZFEY-BHC8&feature=player_embedded#) (consulté le 6 janvier 2013).
18. Ibid.
19. Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (ANSA-EAP), CMS et Institut de la Banque mondiale, « Check My School: Linking ICTs and Citizen Monitoring: A Discussion of Initial Impact and Key Lessons » (Manille : ANSA-EAP, 2012).
20. Voir le site Internet d'Ushahidi : <http://ushahidi.com> (consulté le 6 janvier 2013).
21. Voir [www.huduma.info/](http://www.huduma.info/) (consulté le 6 janvier 2013).
22. Voir [www.tccliberia.ushahidi.com](http://www.tccliberia.ushahidi.com) (consulté le 6 janvier 2013).
23. Voir <http://corruptiontracker.com/page/index/1> (consulté le 6 janvier 2013).
24. Voir [www.gamesforchange.org/play/food-force-2/?gclid=CLi0INL05LECFYu-zAodLkAcw](http://www.gamesforchange.org/play/food-force-2/?gclid=CLi0INL05LECFYu-zAodLkAcw) (consulté le 6 janvier 2013).
25. Voir [www.aforcemorepowerful.org/game/index.php](http://www.aforcemorepowerful.org/game/index.php) (consulté le 6 janvier 2013).
26. Voir [www.futuregov.asia/articles/2011/mar/18/hong-kong-campaigns-against-corruption-social-medi](http://www.futuregov.asia/articles/2011/mar/18/hong-kong-campaigns-against-corruption-social-medi) (consulté le 6 janvier 2013).
27. Voir le site Internet de la campagne : <http://dashboard.citivox.com/depanzazo> (consulté le 6 janvier 2013).
28. À la date de juin 2012, voir [www.Internetworldstats.com/stats.htm](http://www.Internetworldstats.com/stats.htm) (consulté le 6 janvier 2013) et [www.Internetworldstats.com/stats1.htm](http://www.Internetworldstats.com/stats1.htm) (consulté le 6 janvier 2013).
29. Rebekah Heacock et David Sasaki, « ICT for Transparency in Sub-Saharan Africa », dans Grönlund et al., 2010, p. 33-44.

# **4<sup>E</sup> PARTIE**

## **Le rôle de l'éducation dans le renforcement de l'intégrité**



## 4.1

# Sensibilisation à la lutte contre la corruption par le biais de l'éducation

L'expérience de Transparency Maroc

*Azeddine Akesbi* <sup>1</sup>

**MAROC**

**60%**

**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source : « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International

Les dysfonctionnements importants et les risques de corruption qui affectent le système éducatif général du Maroc sont nombreux. Afin d'améliorer la probabilité que l'éducation des jeunes ait un impact positif, il est nécessaire pour les organisations et les particuliers de mener des activités de sensibilisation par le biais, entre autres, d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Le secteur de l'éducation au Maroc fait face à des défis de taille pour ce qui est de la déontologie, du manque de bonne gouvernance et de la corruption. De plus, malgré le fait que le secteur de l'éducation marocain absorbe une partie conséquente des ressources publiques <sup>2</sup>, la transparence

en matière de gestion des ressources financières du secteur continue de faire défaut <sup>3</sup>. Pire, les observateurs du système éducatif marocain ont clairement remarqué une hausse des comportements contraires à l'éthique. Les efforts visant à améliorer le système éducatif ont commencé en 1999 avec la création de la Charte nationale d'éducation et de formation (CNEF) <sup>4</sup> et le gouvernement a déclaré la période 2000 à 2009 la décennie pour l'éducation et la formation <sup>5</sup>. Pour accélérer le processus de réforme de l'éducation, le gouvernement a ensuite donné le coup d'envoi à son Programme d'urgence de l'éducation nationale 2009–2012 <sup>6</sup>. Malgré ces efforts, les taux de violence, de manque de respect envers les enseignants et de fraude dans les établissements scolaires restent élevés. Les élèves s'accoutument de la triche et ont tendance à la normaliser. L'attitude des enseignants face à la triche s'avère

alarmante. Ils sont 67% à reconnaître qu'elle n'est pas contestée par les élèves et 25% confirment qu'elle est même acceptée par tous dans les établissements scolaires <sup>7</sup>.

En réponse à la dégradation des valeurs et des comportements, qui nécessite des correctifs, le plan d'urgence a évoqué la mise en place de l'école du respect <sup>8</sup> et a retenu l'«ancrage des valeurs citoyennes dans l'éducation nationale » comme axe prioritaire. Il a proposé la mise en place d'une charte sur les droits et devoirs de chaque partie dans chaque établissement, accompagnée d'un dispositif d'écoute et de médiation supposé réduire les tensions et réduire les actes d'incivilité.

## L'approche coopérative à un enseignement intégrant les valeurs de lutte contre la corruption

Depuis sa création en 1999, Transparency Maroc a compris que l'éducation joue un rôle de premier plan dans la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence. Dès le départ, l'organisation a cherché à entreprendre des activités en partenariat avec des ONG et le ministère de l'Éducation nationale, y compris en élaborant du matériel de formation et de sensibilisation (livres, manuels et affiches ainsi que spots télévisés et films), en lançant des campagnes pour célébrer la Journée nationale de lutte contre la corruption <sup>9</sup>, en organisant des expositions d'art, des pièces de théâtre, des sketches et des concours de dessin pour les étudiants, et en soutenant les travaux de recherche des étudiants de l'université.

En fin de compte, l'impact que ces activités peuvent avoir dépend de la qualité de la coopération entre Transparency Maroc et le ministère de l'Éducation nationale.

### Encadré 4.1 La convention de partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale

La convention a été adoptée le 10 décembre 2003, et se compose de sept articles. Le premier article précise l'objectif de la convention : la préparation, la sensibilisation et la formation dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption. Les activités envisagées sont orientées non seulement vers les étudiants mais aussi vers le personnel administratif et de l'éducation. Il est aussi prévu que cette convention serve à promouvoir les bonnes pratiques et la lutte contre la corruption dans les services administratifs.

La convention mentionne également les actions à prendre pour consolider la culture de la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence, en particulier pour ce qui est des manuels scolaires et des outils pédagogiques. Il s'agit d'agir pour éradiquer ce qui va à l'encontre des valeurs de la transparence et de la déontologie, et d'encourager les bonnes pratiques administratives et de gestion. Ceci implique également des efforts importants pour faciliter la circulation de l'information. Il est clairement stipulé qu'une orientation et des règles précises et transparentes doivent être adoptées dans le domaine de la gestion des contrats d'approvisionnement.

La responsabilité d'obtenir les ressources nécessaires à la mise en œuvre incombe aux deux parties, mais le système éducatif joue principalement le rôle de facilitateur des activités et de l'accès, alors que Transparency Maroc est chargé de la mobilisation des ressources financières ainsi que des formateurs et des experts de la formulation de propositions. L'article 4 prévoit l'établissement d'une commission commune responsable de la rédaction d'un programme annuel et de la convocation d'au moins deux réunions par an pour préparer les activités et leur évaluation.

## Faire le point sur les progrès accomplis

Au départ, Transparency Maroc s'est heurté à la réticence de beaucoup d'acteurs et institutions, y compris du secteur de l'éducation. La nomination d'un nouveau ministre de l'Éducation en 1999 a donné lieu à une ouverture temporaire, notamment à la discussion sur le manque d'informations relatives aux budgets, la mauvaise gestion des ressources humaines et l'existence d'un personnel fantôme dans les écoles. Les premiers progrès accomplis ont pris la forme de la création d'un groupe de travail lié à la Commission Centrale des droits humains rattachée au ministère, un organe consultatif national qui a pour mandat de remédier à ces défaillances.

En 1999, les premiers efforts déployés par Transparency Maroc ont porté sur la sensibilisation des étudiants dans 45 établissements scolaires<sup>10</sup>. Ces efforts comprenaient la préparation de textes destinés aux formations sur la lutte contre la corruption et d'outils pour présenter aux jeunes la problématique des comportements conformes à l'éthique. Il n'y a pas longtemps, un livre de proverbes mettant à profit l'art et le patrimoine artistique a été conçu dans l'intention de susciter des idées, de la créativité, de la participation et de l'engagement, tout particulièrement de la part des jeunes.

Les résultats les plus tangibles de la collaboration avec le système éducatif et des activités de sensibilisation sur les valeurs de la transparence dans le domaine de l'éducation comprennent l'ouverture des écoles à la promotion de la transparence et à la lutte contre la corruption, la publication de matériel de formation et de sensibilisation, la formation des formateurs et la participation des étudiants et de la société civile à ce processus.

## Limites de la collaboration

L'ouverture des établissements scolaires à propos de l'adoption d'une approche de lutte contre la corruption nous a permis d'entreprendre des activités expérimentales et novatrices. Néanmoins, l'ampleur et la portée des interventions ont été limitées. Seuls quelques milliers d'enfants ont bénéficié de ces activités sur une population de plus de six millions d'enfants. L'effet aurait été bien plus vaste s'il avait été possible d'introduire un contenu structuré dans les manuels scolaires et de persuader les décideurs dans le domaine de l'éducation de soutenir ces activités. En outre, en fin de compte, seuls les fonds limités de Transparency Maroc ont été consacrés à cette tâche.

L'un des principaux problèmes est que le système éducatif est lui-même miné par des risques et des dysfonctionnements dangereux. C'est la raison pour laquelle la lutte contre la corruption ne peut se réduire aux seules activités de sensibilisation dans les établissements scolaires. Malgré le fait que la convention conclue entre Transparency Maroc et le ministère de l'Éducation nationale comprend une section relative à la transparence de la gestion de l'éducation, aucune initiative notable n'a été à ce jour engagée à ce niveau. Les contrats d'approvisionnement, de construction et de gestion des ressources humaines continuent de se caractériser par leur opacité et ils restent fermés à la société civile.

L'expérience de Transparency Maroc dans le secteur marocain de l'éducation souligne le fait que la lutte contre la corruption par le truchement des établissements scolaires est une entreprise de longue haleine. Les changements de comportements ne se produisent pas du jour au lendemain.

Même dans le domaine des programmes scolaires, une certaine résistance à l'introduction des valeurs de la transparence dans les programmes s'est fait sentir<sup>11</sup>. Transparency Maroc a mené une étude sur l'insertion de textes relatifs aux valeurs d'intégrité et à la lutte contre la corruption dans les manuels scolaires<sup>12</sup>. Cette étude a révélé que, de l'école primaire au

lycée, les manuels scolaires mentionnent de moins en moins les activités de lutte contre la corruption et l'intégrité, et qu'il s'agit d'un thème quasi-absent des manuels scolaires des lycées. Cette étude a également révélé qu'il n'y a pas eu de dispositions concrètes pour intégrer les valeurs d'intégrité, de transparence et de lutte contre la corruption dans la préparation des programmes scolaires.

## Conclusion

Pour améliorer la probabilité que l'éducation des jeunes ait un impact positif, il est nécessaire que les gouvernants et les ONG insistent sur l'importance de l'éducation comme stratégie nationale de lutte contre la corruption. En outre, une position ferme contre la corruption devrait être intégrée de façon flexible et créative à la politique de l'éducation et mise en œuvre à un échelon institutionnel, conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

La promotion d'une approche contre la corruption par le biais de l'éducation nécessite un changement de comportement à grande échelle, qu'il ne sera par conséquent pas aisé de mesurer facilement ni d'observer immédiatement. De plus, la lutte contre la corruption nécessite une approche complète qui, pour réussir, est tributaire d'une volonté politique et de l'institutionnalisation des politiques de lutte contre la corruption.

## Notes

1. Azeddine Akesbi enseigne au Centre d'Orientation et de Planification de l'Éducation, à l'Université de Rabat. Il est également l'ancien secrétaire général de Transparency Maroc.
2. En 2000, le budget de l'éducation s'élevait à 18,4 milliards de dirhams marocains (MAD). En 2012, ce même budget a atteint 42,24 milliards de MAD. De plus, un budget complémentaire de 32,5 milliards de MAD a été prévu pour couvrir les dépenses afférentes à toutes les mesures du Programme d'urgence 2009–2012 (taux de change approximatif : 1 € = 11,5 MAD).
3. Transparency Maroc, L'École Primaire Abandonnée : À la Recherche de Ressources Propres et de Structures de Gouvernance Participatives ! (Rabat : Transparency Maroc, 2008).
4. La Charte nationale d'éducation et de formation (CNEF) constituait le fondement des stratégies, des politiques et des programmes pour l'élaboration du système d'éducation et de formation pour la période allant de 2000 à 2009 ; <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Royaume%20du%20Maroc%20-%20Appui%20au%20programme%20d%E2%80%99urgence%20de%20l%E2%80%99C3%A9ducation%20nationale%20-%20Rapport%20d%E2%80%99C3%A9valuation%20de%20projet.pdf> (consulté le 6 janvier 2013).
5. Voir [www.moroccoboard.com/projects/1104-the-world-bank-supports-the-implementation-of-moroccos-education-emergency-program-2009-2012](http://www.moroccoboard.com/projects/1104-the-world-bank-supports-the-implementation-of-moroccos-education-emergency-program-2009-2012) (consulté le 6 janvier 2013).
6. Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, Pour un Nouveau Souffle de la Réforme de l'Éducation Formation : Rapport Détaillé du Programme d'Urgence 2009–2012 (Rabat : ministère de l'Éducation nationale, 2008).
7. Nécessitant un budget annuel de 278 millions DH, soit près de 1,1 milliards DH sur la période 2009-2012.
8. Ministère de l'Éducation nationale, 2008, p. 79.
9. Depuis 1997, tous les 6 janvier, le Maroc célèbre la Journée nationale de lutte contre la corruption, avant la Journée internationale de lutte contre la corruption.
10. Des activités divertissantes et propices à la créativité autres que les formes traditionnelles de classe ont été entreprises, y compris des recherches, des projets et des études menés par

les étudiants, des travaux sur des dessins et des affiches, des expositions, des représentations théâtrales, des chansons, etc.

11. Une journée d'étude de la conception et de la fabrication des manuels scolaires a été organisée par le ministère de l'Éducation nationale et Transparency Maroc au mois d'avril 2007.
12. Transparency Maroc, « Values of integrity, transparency and fighting corruption », 2010-2011.

## 4.2

# Mettre à profit l'apprentissage informel pour faire participer les jeunes aux activités de lutte contre la corruption

*Joseph Mansilla*<sup>1</sup>

L'engagement de la jeunesse dans les activités de lutte contre la corruption est plus urgent que jamais. Les jeunes sont en mesure de saisir et de produire les outils nécessaires pour identifier et lutter contre la corruption. En disposant de la latitude et de l'opportunité voulues, ils sont capables d'innover et de mettre au point ces outils d'eux-mêmes, en tant que futurs leaders, spécialistes et professionnels de la société. Le type d'apprentissage informel qui transcende la salle de classe est tout particulièrement approprié dans cette recherche de la lutte contre la corruption, qui nécessite des solutions de pointe et l'adhésion de tous les secteurs de la société, en particulier des jeunes.

On a reproché à l'enseignement traditionnel d'étouffer plutôt que d'encourager les raisonnements novateurs à l'égard des problèmes. Les approches « informelles » à l'enseignement ne sont en revanche pas limitées par des structures rigides. Leur caractère informel est propice à l'expérimentation, à l'échec comme à la réinvention. Cette flexibilité permet de s'adapter aux flux de connaissances et aux meilleures pratiques d'une manière qui sert de complément à l'éducation officielle ou aux systèmes traditionnels. Comme le montrent les exemples qui suivent, ces approches ne s'intègrent pas toujours directement dans le programme de lutte contre la corruption, mais elles comportent toutes un mode opératoire particulier auquel les jeunes et les étudiants peuvent s'identifier.

### **Un besoin pressant d'impliquer les jeunes dans la lutte contre la corruption**

Les manifestations étudiantes de la place Tiananmen en Chine en 1989, en Serbie dans les années 1990, et plus récemment le printemps arabe mené par la jeunesse prouvent que les jeunes sont les catalyseurs du changement social. Dans la sphère de l'enseignement

supérieur, les jeunes ne sont pas que des « consommateurs » mais souvent des partenaires, des membres et des décideurs d'instances dirigeantes <sup>2</sup>. À titre d'héritiers de systèmes corrompus ayant le plus à y perdre, les jeunes sont encouragés à s'impliquer dans les efforts de lutte contre la corruption, ce qui peut mener à plus de transparence, de redevabilité et d'opportunité pour leur avenir.

Les jeunes ne sont pas et ne devraient pas être considérés comme des membres inactifs de la société ; aucun autre groupe démographique n'est plus technologiquement capable ni plus connecté que les jeunes. Ils sont par ailleurs des électeurs, des inventeurs et des critiques, et ils constituent un énorme bloc dynamique qui est indispensable à toute campagne en faveur du changement social. En outre, les jeunes âgés de 24 ans ou moins représentent près de la moitié des sept milliards d'habitants de la planète, leur pourcentage par rapport au reste de la population dans certains des plus grands pays en développement ayant déjà atteint son pic <sup>3</sup>. Ceci souligne la nécessité de faire participer les jeunes aux efforts en matière de lutte contre la corruption.

Tout aussi important qu'il soit déjà, le besoin d'intensifier l'engagement des jeunes dans les activités de lutte contre la corruption reste très significatif. Une étude de 2010 qui a été menée en Macédoine a révélé que près de la moitié (46 pour cent) des lycéens de ce pays ne participent pas aux débats, deux-tiers ne fréquentent pas de classe qui nécessite ou

#### Encadré 4.1 En bref – Les jeunes d'Arménie se prononcent contre la corruption

*Varuzhan Hochtanyan* <sup>7</sup>

En Arménie, même le ministre de l'Éducation reconnaît qu'il existe un problème de corruption dans le système éducatif. Au mois de novembre 2010, il a en effet admis qu'il existait de « nombreux symptômes de corruption » dans les établissements scolaires et les universités, et il a reconnu également que les « instruments juridiques ne sont pas appliqués correctement ou sont trop faibles » <sup>8</sup>. Ceci correspondait bien aux conclusions des sondages d'opinions : en effet, l'enquête sur

**ARMÉNIE**  
**58%**

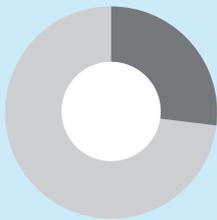
**des personnes considèrent que le système éducatif est corrompu ou fortement corrompu.**

Source : « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International

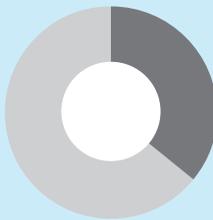
la perception de la corruption que la section de Transparency International en Arménie <sup>9</sup> a menée en 2006 et le Baromètre mondial de la corruption 2013 de Transparency International ont tous deux révélé que les personnes interrogées en Arménie perçoivent le système éducatif comme étant corrompu <sup>10</sup>.

La corruption dans l'éducation devient de plus en plus préoccupante, non seulement pour les autorités mais aussi pour les organisations de la société civile et en particulier pour les organisations de la jeunesse. En 2010, avec l'appui de

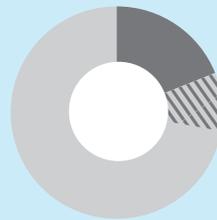
L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), un groupe d'étudiants arméniens a réalisé un sondage d'opinion sur l'enseignement supérieur dans le cadre d'un projet visant à promouvoir la participation à la lutte contre la corruption dans l'enseignement supérieur en Arménie <sup>11</sup>. Le sondage a indiqué que 25 pour cent des 1 200 étudiants de première, deuxième et troisième années de licence des universités d'Erevan et de Gyumri interrogés avaient été personnellement impliqués dans des pots-de-vin, alors que 36,5 pour cent d'entre eux avaient entendu parler de telles transactions et pensaient que ces renseignements étaient vrais. Le sondage a permis également de mettre en lumière le fait que près de 63 pour cent de ceux qui avaient été interrogées pensaient que les institutions publiques concernées ne luttait pas contre la corruption (27 pour cent) ou qu'elles faisaient tout simplement semblant de lutter contre celle-ci (36 pour cent). En outre, sur les 28 pour cent des personnes interrogées qui pensaient que le gouvernement luttait contre la corruption, seul un tiers d'entre eux pensait que cette lutte était efficace.



27 % ont estimé que les institutions publiques pertinentes ne luttent pas contre la corruption.



36 % ont estimé qu'elles font simplement semblant de lutter contre la corruption.



28 % ont estimé que le gouvernement luttait contre la corruption, mais seul un tiers pensait que cette lutte était efficace.

**Schéma 4.1** Enseignement supérieur en Arménie

**Source:** *Student Perception on Corruption in the Armenian Higher Education System* (Erevan : Asoghik Publishing, 2010) disponible sur <http://www.osce.org/yerevan/75096>.

encourage le suivi des événements politiques au quotidien et, de manière alarmante, 81 pour cent des élèves n'ont jamais participé aux élections d'un organe étudiant <sup>4</sup>. Une enquête menée auprès des jeunes au Vietnam a révélé que seuls 17 pour cent des jeunes ont bénéficié d'une certaine forme d'éducation sur l'intégrité et que, parmi ceux-ci, deux-tiers pensaient que le programme en question n'était pas « suffisamment utile » <sup>5</sup>. Sans citoyens engagés et vigilants, la corruption persiste ; plus de la moitié (53 pour cent) des jeunes qui ont participé à une enquête en Hongrie pensent que la fraude et les pots-de-vin sont monnaie courante et qu'ils n'ont que peu de pouvoir de changer la donne <sup>6</sup>.

Un certain nombre d'initiatives menées par les jeunes ont un impact réel sur le terrain, améliorant la transparence et, dans certains cas, s'attaquant à la corruption aux niveaux local et national. Ces initiatives, dont certaines sont exposées ci-dessous, plantent un décor à l'échelle mondiale dans lequel la créativité, l'ingéniosité et la collaboration avec d'autres

jeunes et parties prenantes sont perçues non seulement comme des éléments d'amélioration mais aussi comme des exigences fondamentales devant être intégrées à tout projet dès son lancement.

## Relier entre elles les voies utilisées par les gouvernements et la jeunesse pour provoquer des changements

Au Paraguay, une organisation informelle baptisée *Youth Change Reaction* a vu le jour en réponse à ce qui était perçu comme un échec systématique de la part des institutions publiques à pousser les étudiants à s'engager. En effet, le fondateur de l'organisation a relevé un « manque de réflexion critique [qui était] imputable à une éducation mécanique, dans le cadre de laquelle les étudiants étaient endoctrinés à suivre sans se poser de questions »<sup>12</sup>. *Youth Change Reaction* travaille dans les écoles et les salles de classe où la corruption voit précisément le jour. Composée d'étudiants, l'organisation sensibilise l'opinion et parle aux étudiants des symptômes et des répercussions de la corruption au sein du corps étudiant, et elle les met en rapport avec des programmes de lutte contre la corruption gérés tant par des organisations gouvernementales que par des organisations non gouvernementales. Grâce à ces programmes et activités, qui ne relèvent pas des structures scolaires officielles, l'organisation encourage la participation des jeunes aux efforts que déploie le gouvernement dans le domaine de la lutte contre la corruption. Cette participation met l'accent sur le rôle des jeunes en contribuant à l'élaboration d'outils novateurs et créatifs de lutte contre la corruption. Inspiré par le projet baptisé « *Transparency Talks* » de l'organisation, lancé en 2012, le Département de lutte contre la corruption du ministère paraguayen de l'Éducation a organisé pour la première fois des ateliers destinés aux étudiants sur le sujet de la corruption. C'est la première interaction et le premier dialogue directs que les étudiants et les fonctionnaires du département ont eus sur cette question.

## Charger la jeunesse de diriger le suivi des efforts

Alors que *Youth Change Reaction* canalise la participation des jeunes en les engageant dans des programmes existants, en les formant et en soutenant de nouveaux projets, *Check My School* aux Philippines place les jeunes, parmi d'autres parties prenantes, au premier plan de ses activités de reddition de comptes au gouvernement. *Check My School*<sup>13</sup> a pour objectif de cartographier les informations relatives aux services de l'école publique aux Philippines. Livré par l'intermédiaire d'une plateforme en ligne, ce projet dépend presque entièrement de bénévoles. Outre la cartographie des écoles par le biais du système GPS (système de positionnement mondial), les bénévoles offrent également des informations élémentaires sur les établissements scolaires telles que les statistiques relatives aux inscriptions, le budget, les performances et les installations (livres, chaises et toilettes, par exemple).

*Check My School* a vu le jour à une époque où le fait de signaler des actes de corruption à l'aide d'un militantisme plus traditionnel (par exemple en descendant dans la rue, en déposant plainte officiellement et en faisant un signalement aux médias classiques) est perçu comme quelque chose de compliqué et de dangereux, une perception soulignée par un rapport en date de 2009 qui déclare que les Philippines sont le pays le plus dangereux pour les reporters et les journalistes<sup>14</sup>. *Check My School* offre une alternative moderne pour lutter contre la corruption, grâce à laquelle les citoyens peuvent envoyer des messages textes ou des rapports en ligne concernant des problèmes dans des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire.

Le programme encourage les étudiants et les autres personnes qui entretiennent un lien avec les communautés scolaires, telles que les associations de parents d'élèves, les éclaireuses et les éclaireurs, et les associations d'anciens étudiants, à participer à l'initiative. Cette large sensibilisation s'inscrit dans le cadre d'efforts visant à créer une culture de redevabilité sociale, orientée avant tout vers le secteur public. Il faut surtout noter que *Check My School* ne cherche pas ouvertement à s'attaquer à la corruption<sup>15</sup>. En revanche, l'initiative se concentre sur la participation des jeunes à la gouvernance, le fait que les questions de corruption soient abordées au cours du processus ne représentant qu'un sous-produit de l'initiative. En matière de corruption, les participants préconisent ainsi la prévention plutôt que la guérison (pour plus d'informations sur l'initiative *Check My School*, voir Namita Singh, Chapitre 3.11 du présent rapport).

### Conception, mise en œuvre et partage des stratégies de recherche sur la lutte contre la corruption dans les universités

En Macédoine, pendant plus d'une décennie, le *Youth Educational Forum* (YEF) a organisé des programmes et mis en œuvre des activités visant à promouvoir le rôle des jeunes dans la société. L'organisation aide les jeunes à comprendre les diverses facettes de la corruption avant qu'ils ne luttent contre elle, par le truchement de programmes de débats, avec une chaîne de radio qui fait la promotion du journalisme citoyen, et des soirées de cinéma. Le YEF éduque également les jeunes en facilitant les recherches dans le domaine de la corruption dans l'enseignement supérieur. Il est l'une des cinq ONG membres de l'*Anti-Corruption Student Network in South East Europe*<sup>16</sup> ayant publié l'ouvrage *First Aid Kit for Higher Education: A Know-How Package for Student Research*. Cette publication, synthèse de quatre années de processus de recherche et de suivi, offre aux étudiants et aux organisations des outils pour démarrer des exercices – indépendants et faciles à mener – de plaidoyer et de suivi de la lutte contre la corruption, destinés à s'attaquer au problème de la corruption au sein des universités<sup>17</sup>. Le YEF a également mené une initiative locale visant à concevoir et à adopter des codes de conduite pour les universités, en partenariat avec le Transparent Education Network in South-East Europe and Eurasia<sup>18</sup>, soulignant ainsi l'importance des réseaux de soutien.

### Élargir le champ d'action

La lutte contre la corruption nécessite que l'on s'attaque à l'apathie et aux clivages sociaux. Les plateformes et les réseaux internationaux offrent souvent des solutions, car ils peuvent engager et faciliter des discussions sur les différentes formes de corruption et encourager les jeunes à exprimer leurs points de vue. Étant donné que la lutte contre la corruption transcende de plus en plus les frontières nationales<sup>19</sup>, il est très important que ces réseaux et plateformes d'apprentissage informel promeuvent la démocratie et mettent eux-mêmes le modèle démocratique en pratique. Le *Global Youth Anti-Corruption Network* (GYAC) encourage par exemple l'élargissement de la responsabilité des parties prenantes en invitant les organisations de la société civile, les journalistes et les artistes à s'impliquer et en leur donnant l'occasion d'institutionnaliser la participation des jeunes dans leurs sphères respectives<sup>20</sup>. Le GYAC accorde des mini-subventions de 3 000 dollars US à des projets de lutte contre la corruption initiés et mis en œuvre par ses membres, et couvrant tout un éventail de thèmes tels que le journalisme dans le domaine des soins de santé et l'exploitation des connaissances TIC et la participation. Tous ces projets ont comme objectif central commun de donner voix au chapitre aux jeunes et l'occasion pour eux d'être entendus. En outre, les réseaux servent à élargir les

initiatives au-delà des frontières du pays dans lequel elles ont vu le jour. Ainsi, tirant parti de ses réseaux régionaux, *Check My School* pourrait bientôt s'exporter dans d'autres pays comme l'Indonésie ou la Moldavie.

Hugh Evans, fondateur de *Global Poverty Project*, a déclaré : « Le nombre de personnes qui s'intéresse au problème de la corruption est loin d'être suffisant et ceux et celles qui s'y intéressent ne savent pas vraiment comment s'y prendre »<sup>21</sup>. Les initiatives des jeunes portent de plus en plus sur des solutions à ce problème, le but étant de sensibiliser l'opinion et de lutter contre la corruption. Toutefois, la question essentielle est de savoir comment relier les citoyens entre eux en utilisant des outils appropriés et indiquer clairement les raisons pour lesquelles leur engagement revêt une telle importance. Les approches à l'apprentissage informel, telles que les plateformes qui encouragent l'ouverture et la démocratie, sont synonymes de débuts prometteurs.

## Notes

1. Joseph Mansilla est consultant en matière de pratique de gouvernance transparente à l'Institut de la Banque mondiale. Il travaille sur les problématiques et les opérations liées à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour les besoins de la gouvernance (ICT4Gov).
2. Je suis reconnaissant envers un pair anonyme pour son passage en revue de cette analyse.
3. Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), *État de la population mondiale 2011 : 7 milliards de personnes, leur monde, leurs possibilités* (New York : UNFPA, 2011), disponible sur <http://foweb.unfpa.org/SWP2011/reports/FR-SWOP2011.pdf> (consulté le 6 janvier 2013).
4. Jana Korunovska Srbijanko, Neda Korunovska Avramovska et Tanja Maleska, « *Capitulation, Confusion or Resistance: Social Capital among Macedonian High-School Students* », article de recherche (Skopje : Youth Educational Forum and Reactor – Research in Motion, 2010).
5. Towards Transparency, *Youth Integrity in Vietnam: Piloting Transparency International's Youth Integrity Survey* (Berlin : TI, 2011), p. 3.
6. Kutatópont et TI Hongrie, *Youth and Corruption in Hungary* (Budapest : TI Hongrie, 2012), p. 28.
7. Varuzhan Hochtanyan est directeur exécutif du Centre de lutte contre la corruption de Transparency International Armenia.
8. Armenia Liberty (Arménie), « *Armenian Ministries Accused of Corruption, Mismanagement* », en date du 5 novembre 2011, disponible sur <http://www.armenialiberty.org/content/article/2211024.html> (consulté le 6 janvier 2013).
9. Centre pour le développement régional (CRD) et Transparency International Armenia, *2006 Corruption Perception in Armenia* (Erevan : CRD, 2006), p. 15.
10. Voir le « Baromètre mondial de la corruption 2013 » de Transparency International (à paraître). Sur une échelle de 1 à 5 (1 : pas du tout corrompu et 5 : extrêmement corrompu), la note moyenne attribuée à l'éducation en Arménie était de 3,7, les autres secteurs les plus corrompus étant la police (3,9), la santé (4,0), la fonction publique (4,0) et le pouvoir judiciaire (4,0).
11. *Student Perception on Corruption in the Armenian Higher Education System* (Erevan : Asoghik Publishing, 2010), disponible sur <http://www.osce.org/yerevan/75096>.
12. Entretien de l'auteur avec David Riveros García, fondateur et directeur exécutif de *Youth Change Reaction* ([www.reaccionjuvenil.org](http://www.reaccionjuvenil.org)), Asunción, le 8 mars 2012.
13. *Check My School* est un projet de l'*Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific* (ANSA-EAP) et de l'*Ateneo School of Government*.
14. Tom Evans, « *Group: Philippines Most Dangerous Country for Journalists* », CNN, <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/11/25/philippines.danger> (consulté le 6 janvier 2013).

15. Entretien de l'auteur avec Jecel Censoro, associé du réseau ANSA-EAP, Manille, le 7 mars 2012.
16. Voir [www.see-corruption.net](http://www.see-corruption.net) (consulté le 6 janvier 2013).
17. Voir [www.mof.org.mk/publikacii/First\\_Aid.pdf](http://www.mof.org.mk/publikacii/First_Aid.pdf) (consulté le 6 janvier 2013) ; voir également <http://voices-against-corruption.org> (consulté le 6 janvier 2013).
18. Voir <http://ten.edc.org/> (consulté le 6 janvier 2013).
19. Andrea Bonime-Blanc, « *The Fight against Corruption Goes Global: The Year Protestors Said Enough* », Foreign Affairs (US), en date du 14 février 2012.
20. L'auteur a été journaliste membre du GYAC et a occupé pendant un an le poste de représentant des journalistes au sein de l'équipe de direction du réseau.
21. Hugh Evans, entretien par Felix Weth, 2e Sommet mondial des jeunes bénévoles, Barranquilla, Colombie, le 3 novembre 2011 ; disponible sur [www.i-respect-you.net/?p=994](http://www.i-respect-you.net/?p=994) (consulté le 6 janvier 2013).