

**PROGRAMME AFRICA EDUCATION WATCH  
ENQUETE NATIONALE D'EVALUATION  
DU SECTEUR EDUCATION PRIMAIRE  
PUBLIQUE A MADAGASCAR  
*RAPPORT FINAL***

Par

**Florent Andriamahavonjy**

**Arsène Ravelo**



**Juin 2009**



**PROGRAMME AFRICA EDUCATION WATCH  
ENQUETE NATIONALE D'EVALUATION  
DU SECTEUR EDUCATION PRIMAIRE PUBLIQUE  
A MADAGASCAR**

***RAPPORT FINAL***

Florent ANDRIAMAHAVONJY  
Arsène RAVELO

**PROGRAMME AFRICA EDUCATION WATCH MADAGASCAR**

Contacts : (261) 32 02 458 30 (261) 33 09 272 88 (261) 34 01 365 02

## TABLE DES MATIERES

<b>1. RESUME EXECUTIF</b> .....	<b>1</b>
<b>2. INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>3. PRESENTATION DU PROGRAMME AEW</b> .....	<b>7</b>
3.1. Le Programme AEW à Madagascar .....	8
3.2. Objectifs de l'enquête nationale d'évaluation.....	8
<b>4. PRESENTATION DES ECHANTILLONS</b> .....	<b>10</b>
4.1. Echantillons et échantillonnage .....	10
4.2. Les parents d'élèves .....	11
4.3. Les Présidents FRAM et responsables FAF .....	14
4.4. Les Directeurs d'écoles et Chefs CISCO.....	17
4.5. Caractéristiques des écoles .....	19
<b>5. PRESENTATION DE LA METHODOLOGIE</b> .....	<b>22</b>
5.1. Définition de l'approche .....	22
5.2. Définition des outils statistiques .....	22
5.3. Obstacles et difficultés rencontrés .....	23
<b>6. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS</b> .....	<b>25</b>
6.1. Principaux résultats sur la gouvernance.....	25
6.1.1. Les déclarations générales .....	25
6.1.2. Les problèmes rencontrés .....	31
6.1.3. La connaissance des parents de la gestion de l'école .....	40
6.1.4. Les actions prioritaires .....	42
6.1.5. Les impacts de la décentralisation .....	44
6.2. Principaux résultats sur la gestion des ressources financières.....	45
6.2.1. Les mécanismes de transferts financiers vers l'école .....	46
6.2.2. Le FAF et la subvention gouvernementale .....	48
6.2.4. Etude des ressources financières des écoles .....	51
6.2.4. Etude des ressources financières des CISCO.....	57
6.2.5. Evaluation des écarts.....	58
6.3. Principaux résultats sur la gestion des ressources non financières.....	60
6.3.1. Comparaison des données des CISCO et celles des écoles .....	60
6.3.2. Evaluation des écarts.....	61
6.3.3. Facteurs pouvant influencer les « fuites » de ressources .....	63
<b>7. PRESENTATION ANALYTIQUE DES PROBLEMES IDENTIFIES</b> .....	<b>66</b>
7.1. Faible niveau de participation des parents .....	66
7.2. Manque de formation des responsables .....	68
7.3. Existence d' « irrégularités » .....	71
7.3.1. Cas des paiements illégaux .....	72
7.3.2. Cas de détournements .....	77
7.3.3. Cas d'abus d'autorité .....	82
7.3.4. Cas de corruption .....	84
7.4. Insuffisance de contrôles et de suivis comptables .....	87
7.5. La transparence et la redevabilité au niveau de l'école .....	90
7.6. L'accès aux informations financières .....	95
7.7. La qualité des documents comptables.....	98
<b>8. RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>100</b>

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Classement par rapport aux Quatre Objectifs de l'EPT	7
Tableau 2. Distribution des Répondants selon la Tranche de Revenu et la Zone (en%)	12
Tableau 3. Distribution des Ménages selon la Principale Source de Revenu	13
Tableau 4. Niveau d'Instruction des Parents selon le Genre	14
Tableau 5. Distribution des Réponses sur les Attributions de la FRAM	15
Tableau 6. Distribution des Réponses sur les Attributions du FAF	16
Tableau 7. Niveau de Compréhension des Procédures par les Directeurs	18
Tableau 8. Répartition des Instituteurs selon la Catégorie d'Appartenance	19
Tableau 9. Répartition des Instituteurs par CISCO et par Catégories	20
Tableau 10. Réponses sur « l'Éducation Primaire est Très Importante pour le Gouvernement »	26
Tableau 11. Réponses Relatives à la Qualité de l'Éducation	29
Tableau 12. Réponses sur les Déclarations relatives à la Gestion de l'École	30
Tableau 13. Réponses sur « Cette École Primaire Est bien Soutenue par la CISCO »	31
Tableau 14. Problèmes Identifiés et Plaintes Déposées	32
Tableau 15. Nombre, Destination et Effets Obtenus des Plaintes des Parents	36
Tableau 16. Effectif des Directeurs Plaignants et Motifs Invoqués par les Non-Plaignants	37
Tableau 17. Croisement des Réponses des Directeurs et Responsables de la CISCO	39
Tableau 18. Effectif des Ecoles Ayant Opéré des Affectations de Budget Non Prévues	48
Tableau 19. Situation des Parents vis-à-vis du FAF et de la FRAM	51
Tableau 20. Financement Années Scolaires 2005-2006 et 2006-2007 (en 1 000 Ariary)	52
Tableau 21. Utilisation des Montants « Reçus » de la CISCO (2005-2006)	53
Tableau 22. Agrégation des Montants Reçus et Dépensés (2005-2006)	55
Tableau 23. Utilisation des Montants « Reçus » de la CISCO (2006-2007)	56
Tableau 24. Montant Budgétisé et Reçu par les 12 CISCO (2005-2006 et 2006-2007)	57
Tableau 25. Montant Budgétisé et « Envoyé » aux 60 EPP de l'Echantillon	57
Tableau 26. Effectif des Ecoles Supposées Ayant Enregistré des « Fuites » de Ressources Financières	60
Tableau 27. Etat entre les Dotations Venant des CISCO et les Quantités Reçues par les Ecoles	61
Tableau 28. Effectif des Ecoles Ayant Enregistré des Fuites de Ressources en Nature	63
Tableau 29. Répartition par CISCO des Réponses sur la Bonne Gestion	67
Tableau 30. Répartition des Ecoles où le FAF n'a pas Reçu une Formation en Gestion	70
Tableau 31. Récapitulatif des Irrégularités par CISCO	75
Tableau 32. Distribution des Répondants sur l'Arrivée dans son Intégralité de la Subvention	79
Tableau 33. Résultats de la Régression Logistique Multiple	80
Tableau 34. Cas d'Irrégularités et Existence d'une Comptabilité Ecrite	81
Tableau 35. Formes de Corruption par Niveau d'Activités	85
Tableau 36. Moyennes des Visites effectuées à l'École en 2005-2006 et 2006-2007	88
Tableau 37. Répartition des Visites et Objets de la Dernière Visite à l'École	88
Tableau 38. Répartition par CISCO des Réponses sur la Bonne Gestion	95
Tableau 39. Canaux d'Information des Ménages	98
Tableau 40. Problèmes, Réglementations Formelles et Pratiques sur le Terrain	102

## LISTE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique 1. Répartition des Ménages selon la Taille</b>	<b>11</b>
<b>Graphique 2. Répartition des Répondants par Age et selon le Genre</b>	<b>12</b>
<b>Graphique 3. Comparaison des Données sur la Connaissance de l'Existence de la FRAM et du FAF au Niveau des 7 Pays du Programme</b>	<b>16</b>
<b>Graphique 4. Répartition des Réponses Négatives des Directeurs d'Ecoles</b>	<b>17</b>
<b>Graphique 5. Proportion de Redoublants et d'Instituteurs Fonctionnaires</b>	<b>21</b>
<b>Graphique 6 : Réponses Obtenues Relatives à la Corruption (en %)</b>	<b>26</b>
<b>Graphique 7. La Perception de la Corruption à l'Ecole selon le Niveau d'Instruction des Parents</b>	<b>27</b>
<b>Graphique 8: Les Parents et l'Ecole à travers Leurs Réponses (en %)</b>	<b>29</b>
<b>Graphique 9. Répartition des Parents Ignorant l'Existence de la Subvention Gouvernementale</b>	<b>40</b>
<b>Graphique 10. Effectifs des Réponses Négatives et Motifs de Désintérêt.</b>	<b>41</b>
<b>Graphique 11. Degré de Satisfaction des Parents sur la Façon de Dépenser le Budget de l'Ecole</b>	<b>42</b>
<b>Graphique 12. Réponses des Directeurs Relatives à la Subvention Gouvernementale</b>	<b>47</b>
<b>Graphique 13. Membres du FAF Régulièrement Présents aux Réunions</b>	<b>50</b>
<b>Graphique 14. Effectif des Parents Etant Allés à l'Ecole et leur Niveau d'Instruction</b>	<b>66</b>
<b>Graphique 15. Formation en Gestion des Directeurs et Présidents FRAM</b>	<b>69</b>
<b>Graphique 16. Formation des Responsables dans les 7 Pays du Programme</b>	<b>70</b>
<b>Graphique 17. Réponse sur les Paiements des Frais d'Inscription</b>	<b>72</b>
<b>Graphique 18. Détails sur les Cours Payants Selon Trois Catégories de Répondants</b>	<b>73</b>
<b>Graphique 19. Répartition des Répondants pour les Paiements Effectués</b>	<b>74</b>
<b>Graphique 20. Niveau d'Instruction des Parents et Dénonciation des Cas de Détournements</b>	<b>78</b>
<b>Graphique 21. Réponses sur l'Obtention ou Non d'Articles par les Elèves</b>	<b>78</b>
<b>Graphique 22. Répartition des Réponses des Parents sur les Pots-de-vin</b>	<b>82</b>
<b>Graphique 23. Illustration des Réponses sur les « Abus de Pouvoir »</b>	<b>83</b>
<b>Graphique 24. Ecoles au moins Visitées une Fois par An (Année Scolaire 2006-2007) par les Différents Responsables</b>	<b>87</b>
<b>Graphique 26. Présentation Combinée de la Bonne Gestion de l'Ecole et du Soutien de la CISCO</b>	<b>90</b>
<b>Graphique 27. Tendance pour une Transparence de Gestion chez les Directeurs</b>	<b>92</b>
<b>Graphique 28. Avis des Directeurs sur l'Accès des Parents à la Comptabilité de l'Ecole</b>	<b>93</b>
<b>Graphique 29. La Transparence au sein des FRAM des 7 Pays</b>	<b>94</b>
<b>Graphique 30. Ceux qui Devraient Avoir Accès aux Informations Budgétaires</b>	<b>96</b>
<b>Graphique 31. Raisons Invoquées par les Parents pour Non Obtention d'Informations</b>	<b>96</b>
<b>Graphique 32. Comparaison de l'Accessibilité des Parents à l'Information Budgétaire</b>	<b>98</b>

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1. Carte de localisation des CISCO enquêtées.....	104
Annexe 2. Liste des Participants à l'Atelier National.....	105
Annexe 4. Modalités de réalisation de l'enquête d'évaluation nationale.....	108
Annexe 5. Description de la Méthodologie Utilisée.....	109
Annexe 6. Problèmes Rencontrés par les Parents d'Elèves.....	110
Annexe 7. Problèmes Rencontrés par les Directeurs d'Ecoles.....	106
Annexe 8. Problèmes Rencontrés par les Présidents FRAM.....	107
Annexe 9. Problèmes Rencontrés pour les Classes Surchargées.....	108
Annexe 10. Niveau d'Education et Accès des Parents à la Comptabilité de l'Ecole.....	109
Annexe 11. Construction de variables pour l'évaluation des « fuites » de ressources.....	110
Annexe 12. Equipements, matériels, fournitures livrés pour les 60 EPP.....	112
Annexe 13. Equipements, matériels, fournitures reçus par les 60 EPP.....	113



# 1. RESUME EXECUTIF

La cible visée par l'enquête nationale d'évaluation sur l'éducation primaire publique comprend cinq segments. Il s'agit des parents d'élèves au nombre de 1200, de 60 directeurs d'Ecoles Primaires Publiques (EPP), de 60 Présidents de FRAM (Association des Parents d'Elèves), de 60 Responsables FAF (Comité de Gestion Scolaire), et de 12 responsables de Circonscriptions Scolaires (CISCO) au niveau du district.

## Principaux résultats

Les principaux résultats obtenus se rapportent à l'objectif principal du Programme Africa Education Watch (AEW). Il s'agit de se concentrer spécifiquement sur la transparence, la gouvernance et la responsabilité dans la gestion de l'éducation, en s'intéressant plus particulièrement aux mécanismes de gouvernance au niveau des écoles. L'évaluation est attendue pour aboutir à l'identification, d'une part, des niveau et ampleur approximatifs des problèmes de pertes et, des détournements et cas de corruption éventuels au sein du secteur, d'autre part.

En premier lieu, la majorité des sondés lors de l'enquête confirment qu'ils sont d'accord sur le degré d'importance accordé par le Gouvernement à l'éducation primaire publique, et que leurs écoles sont bien soutenues par la CISCO. En plus, et surtout au niveau des parents d'élèves, l'école est estimée comme étant bien gérée, même si moins de la moitié connaît le montant exact des ressources financières allouées par l'Etat à l'école. En outre, ces mêmes parents sont plutôt satisfaits de l'éducation fournie à leurs enfants.

En matière de corruption au sein du système éducatif, moins de 10% de parents disent que le système scolaire est touché par la corruption. Un pourcentage infime de parents a déjà entendu parler de versements de pots-de-vin et de détournements de fonds à l'école, aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine. L'existence d'un lien entre les rares détournements et les problèmes rencontrés lors de l'année scolaire 2006-2007 confirme que le symptôme de corruption existe dans le système éducatif.

L'accès à l'information, garant de la bonne gouvernance et de la transparence, est assez remarquable ; la plupart des répondants affirmant que les informations financières sont accessibles. Cependant, il y a le manque de volonté pour les parents d'aller chercher ces informations. Seuls 31% des parents ont eu des informations relatives aux finances et au budget de l'école au cours des deux dernières années scolaires. Plusieurs raisons sont avancées par les parents pour expliquer cette situation, entre autres, l'affirmation qu'ils n'ont même pas fait l'essai.

L'étude a cherché à connaître dans ses détails les diverses sources de financement de l'école pour les ressources financières et les ressources en nature. La différence constatée entre les ressources financières ou en nature reçues par les écoles et celles qui lui sont envoyées par les CISCO montrent que des écarts existent au sein de quelques EPP. Toutefois, la qualité de certaines données collectées au niveau des écoles implique des vérifications plus poussées.

En matière de visites de contrôle et d'inspection, il est noté la faiblesse du mécanisme de surveillance. Le premier responsable du contrôle de la gestion des FAF (Fiarahamiombon'Antoka ho Fampanandrosoana ny Fanabeazana) auprès de la CISCO ne peut se déplacer, faute de moyens. En plus de cette situation, le manque ou l'insuffisance de formation en gestion financière destinée aux directeurs et aux responsables financiers du FAF aggrave encore la situation. L'enquête révèle qu'il existe dans certaines écoles des paiements que les parents ne doivent plus effectuer. Enfin, les retards répétés dans le déblocage des subventions et le paiement des instituteurs FRAM, ainsi que le manque de transparence de gestion (pas d'affichage pour le public, flou dans la gestion des dons, et du budget des

FRAM ou Fikambanan'ny Ray aman-drenin'ny Mpianatra) pourraient créer un climat propice à la corruption.

Au niveau des *ménages ou parents d'élèves*, plus de 68% ne sont pas au courant des informations budgétaires de l'école. En outre, à peu près le même effectif ne sait même pas que l'école reçoit une subvention de l'Etat en fonction de l'effectif. Cela étant, près de 69% ont exprimé leur satisfaction sur la gestion du budget de l'école, quoique seulement près d'un tiers des parents ont essayé d'obtenir des informations sur les finances de l'école (affichage à l'école). Les parents paient des frais qui ne devraient pas exister (frais d'inscription, prix de vente de tabliers). Ces paiements « non réglementaires » ne font l'objet d'aucun contrôle, sauf en cas de dénonciation. Or, les parents ne savent pas ce qui est gratuit et ce qui ne l'est pas. En effet, seuls 18 cas (1,5%) de demandes de paiements illégaux ont été cités.

Les *Présidents de la FRAM* affirment à 60% que les financements arrivent toujours en retard. Seuls 5 des 60 présidents affirment que des ressources allouées à l'école sont détournées. Précisons que plus de 43% n'ont pas de réponse à la question. Néanmoins, plus de 60% considèrent que ces fonds arrivent dans leur intégralité. LA FRAM, en tant que première structure créée au sein des écoles et la plus ancienne, n'est pas perçue par leurs Présidents comme étant un instrument de gestion. Par contre, les parents estiment qu'il doit être le premier responsable de l'utilisation budget.

C'est le *FAF* qui tient la comptabilité des subventions gouvernementales des écoles ; rôle assumé par le Trésorier, quoique dans la pratique c'est le directeur d'école qui s'en charge (écoles rurales surtout). Les écarts des niveaux de ressources dans la gestion des FAF ne sont pas visibles de premier abord. En effet, les programmes d'emploi élaborés avant la perception des fonds reflètent les besoins réels des écoles. Si, plus tard, il y aura un écart, c'est du notamment aux variations des prix entre la date d'élaboration des programmes (Octobre) et la date d'utilisation de la subvention.

Pour les *directeurs d'écoles*, le problème important est le retard des versements des subventions (61,02%) avec seulement près de 14% d'entre eux qui ont déposé une réclamation à ce sujet. Quant aux ressources destinées aux écoles, seuls 3,39% affirment que des détournements existent. Ce faible pourcentage est renforcé par l'affirmation comme quoi ces financements arrivent dans leur intégralité (66,10%), quoique près de 30% ne savent pas si c'est oui ou non.

Les *Responsables des CISCO* affirment tous qu'ils ont reçu un financement de la part du Gouvernement. L'étude des données financières des CISCO n'a pas permis de déceler s'il y a fuite ou non de ressources entre la CISCO et l'école. L'étude détaillée des données collectées fait quand même apparaître des écarts assez importants entre le reçu et le dépensé (en moins ou en plus). Mais, il n'est pas aisé de statuer d'une manière rationnelle dans la mesure où un certain nombre de paramètres est à considérer, tels la non disponibilité de données pour certaines écoles (et pour certaines rubriques), l'utilisation de bases différentes aussi bien pour les dépenses que pour les liquidations, et l'origine des données fournies. La CISCO reste le principal superviseur et contrôleur des dépenses de l'école par des rares visites sur le terrain, faute de moyens de déplacement.

## **Implications desdits résultats en termes de politiques**

Les parties concernées sont unanimes sur les retards du déblocage des subventions pour les écoles. Or, le respect du calendrier scolaire pour le déblocage n'est pas du seul ressort du ministère. En effet, les subventions pour les FAF proviennent d'un financement extérieur, le fonds IPTE (Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés). Concernant les équipements et autres matériels, les achats s'effectuent à l'étranger (les kits et tabliers par exemple). Un tel retard concerne également le paiement des salaires des instituteurs FRAM subventionnés (à la charge de l'Etat, mais sur financement extérieur). Quant aux instituteurs FRAM non subventionnés, le respect des échéances dépend en totalité des parents d'élèves qui paient une cotisation annuelle à la FRAM.



L'enquête a révélé l'existence au sein des écoles d'un certain nombre de problèmes, lesquels ne sont pas nécessairement liés à des questions de gouvernance. Quant aux écarts identifiés et constatés au vu des résultats collectés au niveau des FAF et des CISCO, l'enquête n'a pas permis de bien cerner leur vraie nature. En effet, l'obtention d'une bonne connaissance du niveau et de l'ampleur du phénomène nécessiterait une enquête plus spécifique, genre ESDP (Enquête de Suivi des Dépenses Publiques) ou PETS (*Public Expenditure Tracking Survey*). Toutefois, ces écarts ont été identifiés, en plus des affirmations sur l'existence de quelques cas de détournements. Sur un autre plan, il existe également des paiements non autorisés, engendrant ainsi des frais supplémentaires pour les parents.

Cela étant, une politique à adopter est la formation des bureaux du FAF, dans la mesure où le manque d'une formation adéquate est si apparent. Dans une certaine mesure, cela compenserait le manque ou la rareté des suivis. Une action parallèle consisterait à étoffer les responsables des BCAF (Bureau de Contrôle Administratif et Financier) en formation et en équipements. Il faudrait aussi uniformiser les outils de suivi et de contrôle. Le même principe est à appliquer pour les responsables des CDAP (Cellule de Distribution des Auxiliaires Pédagogiques), surtout qu'au fil des ans, le nombre et la nature d'auxiliaires pédagogiques à distribuer augmentent. Afin de pallier aux défaillances éventuelles des CDAP, les FRAM devraient être impliquées dans le suivi des ressources matérielles. En effet, certains donateurs font des dons directement aux directeurs, notamment la Commune et autres ONG. La plupart du temps, de tels dons ne sont pas comptabilisés. Et à cet égard, les FRAM méritent de faire l'objet d'un suivi de la part de la CISCO, au même titre que les FAF.

### **Conclusions et recommandations essentielles**

Afin d'obtenir des résultats meilleurs en termes de gestion, outre la formation (BCAF, CDAP, directeurs, FAF et FRAM), les contrôles effectués par la CISCO est à renforcer, notamment par le biais des Chefs ZAP (Zone d'Administration Pédagogique). Cela éviterait, entre autres, les ventes d'articles ou équipements gratuits auprès des parents. En outre, les règles sur la tenue de la comptabilité de l'école, la gestion des matériels et équipements reçus par l'école, le système de rapportage doivent être mis à jour, uniformisés et vulgarisés.

Pour la crédibilité des deux associations (FAF et FRAM), il y a lieu de bien clarifier le rôle de chacune auprès des parents surtout, et des enseignants ensuite. En effet, les parents dont les charges sont allégées par la suppression des frais d'inscription et la dotation de la subvention gérée par les FAF ne comprennent pas pourquoi ils doivent encore payer les cotisations FRAM. En outre, certaines FRAM, incapables de payer les salaires de instituteurs à leur charge, voient d'un mauvais œil les « fréquents » déplacements des FAF au chef lieu de district (perception de la subvention au bureau de la Poste, achats de fournitures).

La participation financière ou sous une autre forme des parents doivent être réglemantée par des directives claires, et rendues publiques. Un tel flou est l'une des causes du non participation des parents aux réunions de la FRAM, et également du non paiement de la cotisation FRAM. Enfin, un autre point essentiel relatif à la crédibilité des FAF et FRAM a trait à l'adhésion des parents. L'enquête a fait ressortir que le FAF n'est pas bien connu des parents. Car en plus de la crédibilité, une telle adhésion impliquerait une efficacité accrue des ces associations en tant qu'institutions locales de redevabilité.

Pour ce qui devrait être la suite d'une telle enquête, elle devrait aller un peu plus loin dans le traçage des « fuites » de ressources financières et matérielles, à l'instar des ESDP. Les données collectées dans le cadre de cette enquête donnent déjà un aperçu de la situation existante. L'exploration plus poussée de cet aspect permettrait de statuer sur une base solide, et de bâtir une politique et une stratégie conséquentes, en vue de l'élaboration d'un plan d'actions.

## 2. INTRODUCTION

Ce rapport est le produit d'une année d'évaluation et de recherche qui ont été menées par la section nationale de Transparency International (TI) à Madagascar. Le rapport, qui a ses racines dans le projet « Africa Education Watch » de TI, tente de présenter une évaluation objective des forces et faiblesses de la structure de gouvernance au sein du système d'éducation primaire. Ainsi, le rapport tente de clarifier le lien entre une gouvernance robuste et des services publics de qualité, tout en offrant des recommandations pour améliorer la gouvernance actuelle dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation offerte par l'éducation primaire publique à Madagascar.

Dans le cadre du plan mondial pour atteindre l'Education Pour Tous (EPT), l'accroissement de la demande pour une éducation de qualité – et l'augmentation corollaire de ressources mises à disposition pour l'éducation primaire – posent un défi à bien des pays, et ont rarement été suivi d'une amélioration des performances de l'école. Les fuites financières, le gaspillage et les inefficacités de gestion résultent en une réduction des ressources disponibles pour le programme de l'EPT. Simplement atteindre le second Objectif du Millénaire pour le Développement<sup>1</sup> n'est pas suffisant, et il faudra donc améliorer la gestion des ressources disponibles pour l'éducation.

Un certain nombre d'études et enquêtes (sectorielles ou nationales) ont été réalisées à Madagascar concernant la corruption. Si dans l'ensemble elles se sont concentrées sur les secteurs « réputés » corrompus, aucune étude spécifique sur le sujet n'a été encore produite pour le secteur de l'éducation primaire publique en particulier. Or, les enquêtes effectuées depuis 2000 à ce jour font état de l'existence de certaines pratiques corruptives et d'une mauvaise gouvernance au sein du secteur de l'éducation primaire publique, quoique d'importance moindre que dans le secondaire et l'universitaire. De telles pratiques vont dans le sens opposé des objectifs gouvernementaux. Même si leur ampleur n'atteint pas des proportions alarmantes, elles ont leurs impacts sur les coûts de l'éducation à supporter par les parents et par la collectivité.

C'est dans ce contexte que TI a lancé le Programme « Africa Education Watch » en juillet 2007. Le programme a été mis en œuvre dans sept pays du continent : Ghana, Madagascar, Maroc, Niger, Ouganda, Sénégal, et Sierra Leone. Le but du Programme est d'améliorer la transparence et la reddition de compte dans le cadre de l'utilisation des ressources pour l'éducation primaire. Le Programme AEW Madagascar espère apporter par les résultats de l'enquête d'évaluation sa contribution en vue de l'amélioration de la qualité et de la gestion de l'éducation primaire publique dans le cadre de la réalisation des objectifs de l'EPT à Madagascar. Le Chapitre 3 est consacré à la présentation du Programme dans ses grandes lignes.

Le secteur éducatif public malgache est marqué par divers aménagements et réformes au cours de la dernière décennie. Ceux-ci concernent aussi bien le contenu de l'enseignement que le mode de gestion. De par l'éloignement, le manque de moyens (communication surtout), l'on remarque un certain décalage entre les différentes régions d'une part, et les zones urbaine et rurale, d'autre part. Ce « décalage » existe également au niveau des enseignants, entre les fonctionnaires de l'Etat (payés régulièrement sur une base mensuelle), les instituteurs subventionnés (payés bimestriellement avec des retards), et les instituteurs payés par les parents d'élèves (souvent payés en nature). Presque la totalité des instituteurs fonctionnaires travaillent dans les zones urbaines ou dans des grandes agglomérations rurales. Par ailleurs, il existe également un décalage en termes de dotations (en personnel, matériels, équipements et fournitures). Enfin, ce décalage est aussi noté au niveau des contrôles et suivis, surtout entre les urbaines (mieux et plus suivies) et les écoles rurales.

---

<sup>1</sup> Le deuxième objectif des Objectifs du Millénaire du Développement (OMD) est « d'atteindre l'éducation primaire universelle : tous les enfants termineront l'école primaire en 2015 ».

Ces divers décalages ont inmanquablement engendré des dysfonctionnements notables au niveau de la performance scolaire et de la gestion. A titre d'exemple, pour la distribution de tabliers gratuits aux élèves, priorité est donnée aux écoles urbaines et aux écoles d'accès facile par voiture. C'est dans un tel contexte que l'enquête nationale d'évaluation touchant 12 CISCO fut réalisée. Il faut noter que ces 12 CISCO, de par leur différence et leurs points communs, peuvent servir d'exemple au niveau national. Cette enquête d'évaluation cherche à clarifier les liens entre l'efficacité de la gestion et l'utilisation de la ressource, d'une part, et le problème de prévention de la corruption d'autre part. Informé officiellement de la réalisation de celle-ci, le Ministère de l'Education Nationale a tenu à apporter sa collaboration par une lettre adressée aux Directions Régionales de l'Education Nationale (DREN) et CISCO concernées pour que ces dernières assistent efficacement l'équipe de TI-IM une fois sur le terrain.

A Madagascar, la réalisation de l'enquête nationale d'évaluation proprement dite fut précédée par l'élaboration d'une analyse thématique du secteur pour la période 1996-2006<sup>2</sup>, laquelle fut soumise au bailleur. C'est à la suite de l'acceptation de ce document que Madagascar a été intégré au Programme AEW, au même titre que les autres six pays du continent. Ensuite, une analyse diagnostique de la situation dans le secteur de l'éducation primaire publique fut réalisée dans quatre CISCO (Ambatolampy, Antananarivo Avaradrano, Arivonimamo et Moramanga); l'objectif étant de faire un inventaire sommaire des dysfonctionnements existants et des opportunités de corruption offertes aux parties concernées.

L'enquête toucha 1200 ménages, et 60 écoles primaires furent approchées pour y conduire des entretiens avec les directeurs d'école, présidents des FRAM, et responsables locaux pour l'éducation (les FAF et les CISCO). Le Chapitre 4 fournit une description des échantillons. Les documents et systèmes comptables furent également consultés, grâce à la bonne collaboration du Ministère de l'Education Nationale, de ses organes décentralisés et des organes de gestion des écoles. Le Chapitre 5 fait une brève présentation de la méthodologie utilisée, tout en faisant état des quelques problèmes rencontrés lors de l'élaboration de l'enquête. L'Annexe 1 présente la carte de localisation des 12 CISCO retenues

En compilant et en traitant la masse d'informations ainsi réunie (légale, administrative et financière), et en la croisant avec les informations réunies sur l'expérience quotidienne des bénéficiaires et prestataires de services de l'éducation primaire dans le pays, il a été possible de dresser un portrait du système tel qu'il fonctionne, avec toutes ses forces et faiblesses. Le Chapitre 6 de ce Rapport présente d'une manière plus approfondie les résultats obtenus, avec entre autres des essais de comparaison des différents points de vue, et de recherche d'une corrélation éventuelle entre deux faits ou événements. Citons également que des essais de comparaison des résultats entre les sept pays du Programme AEW sont effectués pour montrer là où il le faut la place de Madagascar. Le Chapitre 7 dresse une présentation analytique des problèmes identifiés dans le secteur, dont notamment une analyse et une discussion de problèmes spécifiques et de défauts dans les structures de gouvernance et de gestion du système éducatif primaire.

Enfin, une série de recommandations qui visent à améliorer la gouvernance et la gestion des ressources dans le secteur éducatif primaire, présentées dans la dernière partie de ce rapport (Chapitre 8), ont été développées par le Programme AEW Madagascar en collaboration avec quelques partenaires clefs dans le secteur éducatif. Enfin, il y a également la collaboration active des participants aux quatre ateliers de restitution des résultats.

Un Rapport Provisoire sur les résultats de l'enquête nationale d'évaluation fut élaboré et distribué à toutes les parties concernées (novembre 2008), à savoir, les hauts responsables

---

<sup>2</sup> Florent Andriamahavonjy. *Madagascar. Analyse Thématique du Secteur de l'Education Primaire Publique (1996-2006). Version 1*. Antananarivo : Programme AEW Madagascar, mars 2007, p.17.

du Ministère de l'Éducation Nationale, les organismes publics en charge de l'éducation, les DREN et CISCO cibles, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de l'EPT, les ONG éducation, et les organismes de lutte contre la corruption. Trois séances de restitution des résultats de l'enquête nationale d'évaluation au niveau local furent réalisées durant le mois de décembre 2008 dans les CISCO d'Ambatolampy, de Morondava et de Sambava. Un atelier national de restitution regroupant les représentants d'ONG éducation basées à Antananarivo, Antsirabe, Fianarantsoa et Mahajanga fut réalisé en avril 2009. La liste des participants à ce dernier atelier est fournie en Annexe 2. Les résultats issus des échanges de points de vue et d'expériences du terrain lors des divers ateliers ont été utilisés pour étoffer et améliorer le contenu de ce Rapport final.

Les études menées à bien dans le cadre d'Africa Education Watch à Madagascar montrent qu'un certain nombre d'« irrégularités » dans le secteur éducatif entravent le bon fonctionnement de l'éducation primaire. Les résultats présentés dans ce rapport nous rappellent cette triste réalité, mais nous offrent également une opportunité pour mieux comprendre les problèmes qui se posent, ainsi que des recommandations concrètes pour développer des solutions pour résoudre ceux-ci.

Nous espérons que vous, notre lecteur, trouverez ces analyses et recommandations utiles, et vous invitons à nous contacter si vous souhaitez vous joindre à notre campagne pour bâtir un système éducatif plus performant à Madagascar. En effet, la troisième année du Programme (juillet 2009 à juin 2010) sera consacrée à des actions afin « d'améliorer l'utilisation efficiente des ressources de par la sensibilisation des parties concernées sur les effets négatifs des irrégularités sur le système scolaire dans les écoles primaires publiques malgaches ».

### 3. PRESENTATION DU PROGRAMME AEW

Transparency International (TI), créée en 1993, est la principale organisation internationale non gouvernementale, indépendante, non partisane œuvrant pour la mise en place d'un changement devant aboutir à un monde libéré de la corruption. TI travaille à l'identification des mécanismes de la corruption, à la mesure de ses conséquences, et à la définition des moyens de lutte. C'est dans le cadre de ses activités que TI a mis en place le Programme "Africa Education Watch" (AEW). Rappelons que le programme se concentre spécifiquement sur la transparence, la gouvernance et la responsabilité dans la gestion de l'éducation, en s'intéressant particulièrement aux mécanismes de gouvernance gravitant autour de l'école.

En effet, les dépenses d'éducation constituent une part importante dans la plupart des budgets nationaux. Par ailleurs, l'éducation joue un rôle clé dans le processus de développement, notamment en Afrique. Au cours des dernières années, les montants disponibles pour l'éducation primaire dans le cadre de la réalisation de l'EPT ont augmenté significativement. Ainsi, la probabilité de voir se réaliser l'objectif de l'EPT n'a jamais été aussi grande, de par l'adhésion de la communauté internationale à atteindre l'accès à l'éducation primaire pour tous les enfants du monde à l'horizon 2015. Cependant, les performances du système éducatif n'ont pas été à la hauteur de ces investissements ; le nombre d'enfants en décrochage scolaire restant élevé.

Le Tableau 1 montre la position de 27 pays subsahariens selon le Rapport de l'UNESCO par rapport à l'Indice de Développement de l'EPT (IDE), calculée à partir des données disponibles pour l'ensemble des quatre objectifs de l'EPT sur un total de 45. Madagascar se trouve dans la catégorie éloignée de l'EPT, où les pays sont qualifiés comme étant loin d'atteindre les objectifs<sup>3</sup>. Toutefois, le Rapport souligne que pour Madagascar et le Malawi, la scolarisation des enfants d'âge scolaire est relativement élevée. Les autres pays inclus dans cette catégorie sont confrontés à des problèmes multiples : participation faible à l'éducation, analphabétisme des adultes largement répandu, disparités et inégalités entre les sexes et faible qualité de l'éducation.

**Tableau 1. Classement par rapport aux Quatre Objectifs de l'EPT**

<b>EPT réalisée</b> (IDE compris entre 0,97 et 1,00) Seychelles (1)	<b>Proche de l'EPT</b> (IDE compris entre 0,95 et 0,96) Aucun
<b>Position intermédiaire</b> (IDE compris entre 0,80 et 0,94) Afrique du Sud, Botswana, Cap Vert, Kenya, Maurice, Namibie, Sao Tomé et Príncipe, Swaziland, Zambie (9)	<b>Eloignés de l'EPT</b> (IDE inférieur à 0,90) Bénin, Burkina Faso, Burundi, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigéria, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo (17)

IDE : Indice de Développement de l'EPT

Depuis la fin des années 90, les réformes publiques ont cherché à rapprocher les institutions et les bénéficiaires, tout en renforçant le rôle des acteurs-clés locaux dans la gestion de l'éducation primaire, par exemple via leur implication dans les plans de développement des écoles ou le contrôle des finances scolaires. De nouvelles autorités responsables de l'administration et des finances de l'éducation primaire ont été mises en

<sup>3</sup> UNESCO. *Rapport Mondial de Suivi de l'EPT 2009. Aperçu Régional : Afrique Subsaharienne*. Paris : UNESCO, 2009, pp. 11-12.



place au niveau des régions, communes et écoles. En outre, au vu de l'augmentation des ressources allouées au secteur, le besoin de veiller à l'utilisation efficace des dépenses en matière d'éducation s'avère indispensable ; la corruption étant une menace sérieuse pour la réalisation de l'EPT.

### **3.1. Le Programme AEW Madagascar**

Le Programme AEW vise à évaluer ces nouvelles institutions et outils, et plus particulièrement leur efficacité en ce qui concerne le contrôle et l'amélioration des flux de ressources pour les écoles primaires, cela en vue d'une prévention des pertes de ressources éventuelles ou du retard dans leurs transferts. Les informations et données collectées durant cette phase d'évaluation pourront servir à développer des politiques-modèles, ainsi que des campagnes nationales et internationales de plaidoyer contre la corruption et pour une meilleure redevabilité (obligation de rendre des comptes) dans l'éducation primaire aux niveaux national et international.

La réalisation du Programme AEW à Madagascar obéit aux directives fixées par Transparency International pour les sept pays africains, notamment pour les objectifs et les composantes. Toutefois, comme chaque pays a ses caractéristiques propres, nous tenons à présenter ci-dessous les modalités de réalisation du Programme à Madagascar pour la période 2007 – 2010, notamment pour la Phase 1, dite « Phase d'évaluation », allant de juillet 2007 à juillet 2008, comprenant surtout la réalisation d'une enquête d'évaluation au niveau national.

La réalisation de cette enquête d'évaluation nationale sur l'éducation primaire publique fut précédée d'une « Analyse Thématique du Secteur Education Primaire Publique à Madagascar (1976-2006) » réalisée en Février-Mars 2008. Elle est basée sur des recherches documentaires et une descente sur terrain dans quatre CISO (Ambatolampy, Antananarivo Avaradrano, Arivonimamo et Moramanga). Celle-ci a fait ressortir l'évolution, ainsi que les changements importants ayant affecté le financement et la gestion de l'école, l'accès du public à l'information, et l'inventaire des problèmes pouvant être liés à la corruption dans le secteur. Les éléments obtenus ont permis d'apporter des améliorations aux questionnaires élaborés pour l'ensemble des sept pays du Programme afin d'intégrer les divers aspects du cas malgache.

Le Programme comprend trois (3) composantes, lesquelles sont :

- (i) la réalisation d'une phase d'évaluation par le biais d'une enquête au niveau national, comprenant 1200 ménages (parents d'élèves) et 60 écoles réparties sur le territoire national (phase diagnostic) ;
- (ii) les sections nationales de TI dans les sept pays concernés constitueront une coalition pour former des alliances et des partenariats en vue de développer des campagnes de sensibilisation nationale, tout en intégrant des actions en faveur d'une plus grande transparence et d'une plus grande redevabilité dans la gestion des ressources ; et
- (iii) une analyse comparée des diagnostics réalisés dans les sept pays informera les donateurs et les parties prenantes internationales de l'EPT sur les recommandations pratiques ; celles-ci devront traiter des questions identifiées dans la phase diagnostic afin d'améliorer l'utilisation des ressources, ce qui en retour permettra d'accroître la pertinence de l'aide au développement.

### **3.2. Objectifs de l'enquête nationale d'évaluation**

La Phase d'évaluation a comme but de mesurer le degré d'efficacité dans l'utilisation des ressources affectées à l'éducation primaire publique en termes d'affectation, de gestion et de contrôle pour le bon fonctionnement des EPP. Dans le concret, il s'agit de (i) mesurer le degré de transparence d'affectation, d'utilisation et de gestion des ressources, (ii) de mesurer l'efficacité des contrôles, et (iii) d'identifier les occasions de corruption, et le niveau de celle-ci si elle existe.



Le travail d'évaluation consiste en (i) une recherche factuelle documentaire approfondie sur le flux des ressources au sein du secteur, laquelle s'est basée sur les documents existants ; et (ii) la réalisation d'une phase diagnostique au niveau national. Celle-ci comprend trois instruments de recherche, lesquels sont :

- une étude financière combinant deux éléments (i) une analyse des flux financiers pour l'éducation primaire publique à partir des documents officiels et une vue d'ensemble des mécanismes de contrôle des ressources, en particulier au niveau local, et (ii) un essai de suivi de certaines catégories de dépenses au sein des entités responsables ;
- un sondage des usagers de l'éducation primaire publique (parents d'élèves) à partir d'un échantillon de 1 200 parents d'élèves dans les CISCO sélectionnées ; les données ont été recueillies à l'occasion d'entretiens face à face à partir d'un questionnaire simple ; et
- des entretiens qualitatifs (60 dans l'ensemble) avec les prestataires de service au niveau local et au niveau district (CISCO, directeurs d'écoles, responsables FAF et FRAM) pour compléter l'étude financière et le sondage des usagers.

Il faut noter que les 12 CISCO retenues, de par leur différence et leurs points communs, vont servir d'exemples au niveau national. Il s'agit maintenant de clarifier les liens entre l'efficacité de la gestion et l'utilisation des ressources des écoles, d'une part, et le problème de prévention de la corruption, d'autre part.

Enfin, nous tenons à insister sur le fait que l'enquête d'évaluation ne vise pas les objectifs d'une enquête de suivi des dépenses publiques. Le but visé est de présenter la situation sur le terrain à travers ces 60 écoles. De par la connaissance d'une telle situation, il est attendu qu'il serait plus aisé d'avoir une compréhension assez complète du contexte de l'éducation primaire publique à Madagascar.

## 4. PRESENTATION DES ECHANTILLONS

### 4.1. Echantillons et échantillonnage

Les 12 CISCO de l'échantillon sont réparties dans trois zones géographiques : 4 sur les Hautes Terres Centrales, 2 dans une zone intermédiaire entre les Hautes Terres et la côte, et 6 sur la côte. Le choix est quelque peu limité vu l'étendue du Pays, et que les enquêtes se sont déroulées pendant la saison des pluies et la saison des cyclones. Le choix des CISCO est de deux par ex-province avec une CISCO au chef lieu de la Région (où est également localisée la DREN qui supervise les CISCO de la Région), et l'autre CISCO au chef lieu de district, donc éloignée de la DREN. Les CISCO localisées dans les ex-chefs lieux de Provinces n'ont pas été retenues afin de ne pas créer trop de différences entre les CISCO. Parmi elles, certaines ont une spécialisation, telle le commerce de bovidés (2 CISCO), l'exploitation minière (5 CISCO), la culture d'exportation (4 CISCO), l'agriculture vivrière (2 CISCO) et le tourisme international (1 CISCO). Il apparaît que malgré leurs différences tout comme leurs ressemblances, ces 12 CISCO sur les 111 existantes peuvent assez bien être prises comme exemple au niveau national. L'Annexe 3 fournit la liste des 60 EPP de l'échantillon, et l'Annexe 4 les détails sur la réalisation de l'enquête nationale.

L'effectif total de ces CISCO pour 2006-2007 est de 32 871 élèves, avec un taux d'accroissement de 6,01% par rapport à l'année scolaire précédente contre 4,13 pour le niveau national. Pour cette même année scolaire, l'effectif le plus bas en zone urbaine est celui de la CISCO de Moramanga (1146) contre 3978 pour l'effectif le plus élevé à Fénérive Est. L'effectif le plus bas pour une école rurale se trouve dans la CISCO de Maevatanana (76). Le taux de redoublement pour l'échantillon est de 20,20%, légèrement supérieur à la moyenne nationale (20%), avec une fourchette de 7,88% (Ambatolampy) à 30,30% (Sambava). Enfin, le taux de réussite à l'examen du CEPE (sanctionnant la fin des études primaires) est de 70,44% pour l'ensemble, avec le taux le plus bas (48%) à Ambilobe et Fénérive Est. Le taux au niveau national est de 69%.

Trois enquêteurs par CISCO ont été recrutés, possédant au minimum le Baccalauréat, avec l'attribution d'un bonus pour ceux ayant déjà effectué une enquête. Des annonces ont été diffusées par voie de radio et télévision, sauf à Betioky Sud où l'unique station de radio privée fut en panne. En tout, 327 candidatures furent reçues pour 36 postes (dont 20 femmes). Parmi les candidatures, les cas particuliers suivants furent relevés :

- 2 ingénieurs des mines à Tsiroanomandidy,
- 1 ingénieur des télécommunications à Sambava,
- 1 médecin généraliste à Mampikony,
- 1 sage femme à Sambava,
- 1 architecte à Farafangana,
- 1 Chef de service communal à Ambalavao,
- 1 Chef ZAP à Mampikony.

Les enquêteurs retenus ont le niveau Bac+2 à Bac+4.

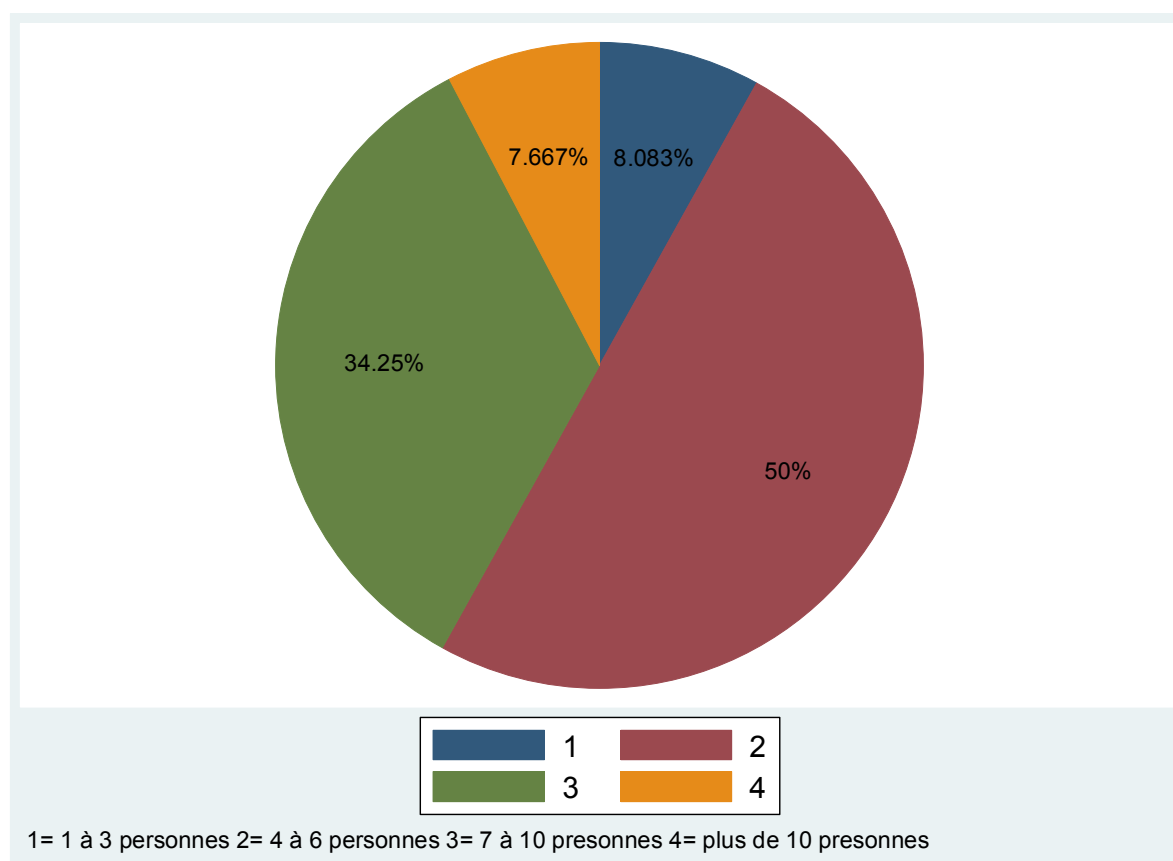
Pour les 12 CISCO, 60 EPP sont retenues, à raison de 5 EPP par CISCO, dont 3 en ville et 2 en zone rurale. Le choix des EPP se fait en étroite collaboration avec la CISCO. L'enquête fut réalisée par une équipe (un Superviseur et trois enquêteurs) recrutée et formée sur place. Pour chaque EPP, ont été ciblés, le Directeur d'école, les Présidents de la FRAM, les responsables du FAF, et 100 parents d'élèves. Pour chaque cible un type de questionnaire approprié rédigé en malgache est utilisé, soit en tout cinq types car les responsables de la CISCO a fait également l'objet d'une enquête.

L'enquête s'est déroulée après le recrutement et la formation de l'équipe d'enquêteurs. Pour l'ensemble, elle s'est déroulée durant les mois de Mars, Avril et Mai. Les opérations de recrutement, de formation ont été assurées par le Coordonnateur National, tandis que le contrôle et le suivi de la réalisation de l'enquête ont été faits par le même Coordonnateur et deux prestataires superviseurs. La dernière enquête fut réalisée avant les grandes vacances de Juin, et les derniers questionnaires provenant de la dernière CISCO furent reçus durant la troisième semaine de Juin 2008.

## 4.2. Les parents d'élèves

La moitié des ménages (600) est constituée de 4 à 6 personnes vivant ensemble ; résultat quelque peu conforme à la taille (4,9 personnes par ménage)<sup>4</sup> au niveau national. Il existe des disparités entre les districts. Par exemple, les petites familles (1 à 3 personnes) s'enregistrent surtout à Fénérive Est, Sambava, Ambatolampy et Mampikony. Par contre, les grandes familles (plus de 10 personnes) se trouvent dans des districts assez enclavés (Betioky Sud, Morondava et Farafangana). Ces familles sont surtout localisées en zone rurale. Les ménages de plus de 7 personnes (de 7 à plus de 10 personnes) constituent de près de 42% de l'effectif total. Le Graphique 1 montre la répartition des ménages selon la taille.

**Graphique 1. Répartition des Ménages selon la Taille**



Source: Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages

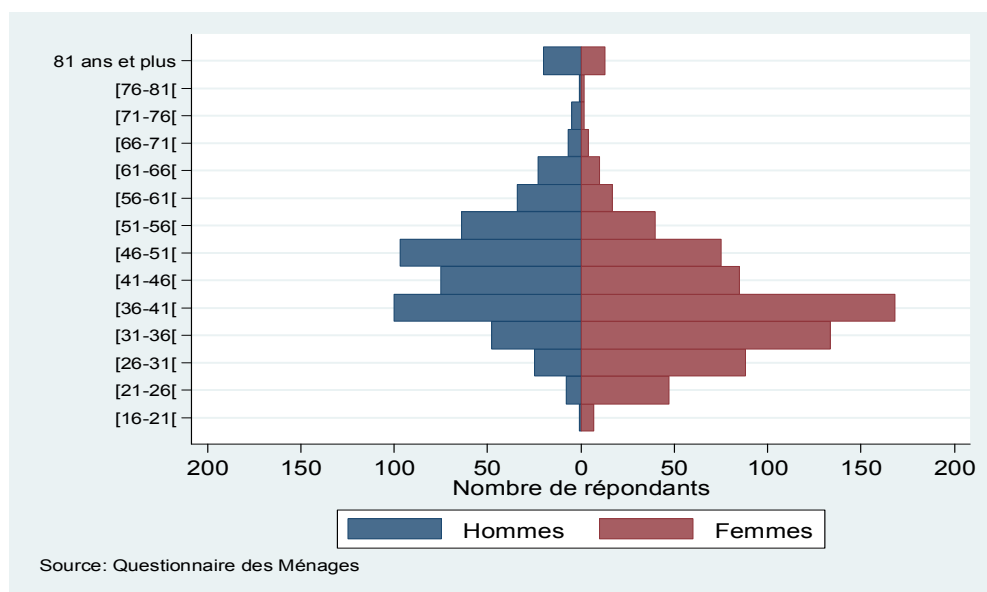
Le Graphique 2 fait apparaître la répartition des répondants selon l'âge et le genre. Les 1200 parents se répartissent en 57,70% de femmes et 42,30% d'hommes. Les hommes ont une moyenne d'âge de 46,5 ans, tandis que celle des femmes est de 39,4 ans.

La majorité des répondants hommes se situe dans les classes d'âge (36-51), contre (31-41) pour les femmes. Notons que l'âge des répondants se situe entre 16 et 83 ans. Près de 80% sont des chefs de famille, avec des parents célibataires (Ambilobe, Betioky Sud et

<sup>4</sup> Institut National de la Statistique (INSTAT). *Enquête Périodique auprès des Ménages 2005*. Antananarivo : INSTAT, 2006.

Mampikony). Plus de la moitié de ces parents habite en zone urbaine (56,8%), pour 49,8% de ruraux.

## Graphique 2. Répartition des Répondants par Age et selon le Genre



Source: Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages

La majorité des répondants hommes se situe dans les classes d'âge (36-51), contre (31-41) pour les femmes. Notons que l'âge des répondants se situe entre 16 et 83 ans. Près de 80% sont des chefs de famille, avec des parents célibataires (Ambilobe, Betioky Sud et Mampikony). Plus de la moitié de ces parents habitent en zone urbaine (56,8%), pour 49,8% de ruraux.

Pour catégoriser les ménages, le niveau de revenu annuel est utilisé en premier. A cet effet, ils ont été invités à indiquer à l'intérieur d'une fourchette de revenus leurs tranches d'appartenance. Les données y afférentes sont fournies par le Tableau 2 ci-dessous. Si le seuil de pauvreté fut fixé par l'INSTAT en 2005 à un revenu annuel de 1 440 000 Ariary, il apparaît que plus de 75% des ménages ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté, localisés presque en zone rurale. Notons que pour les ménages touchant moins de 720 000 Ariary, ils sont surtout localisés à Farafangana et Tsiroanomandidy.

**Tableau 2. Distribution des Répondants selon la Tranche de Revenu et la Zone (en%)**

Tranche de revenu	Zone		Total	
	Urbaine	Rurale	%	Effectif
Moins de Ar 720 000 par an	36,8	30,2	34,2	410
Entre Ar 720 000 et Ar 1 440 000 par an	30,1	45,2	36,2	434
Entre 1 440 000 et 2 000 000 par an	13,9	15,0	14,3	143
Plus de Ar 2 000 000 et 4 000 000 par an	6,4	7,1	6,7	80
Plus de Ar 4 000 000 par an	2,1	0,8	1,6	19
Ne sait pas	10,7	1,7	7,1	85
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1200</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages

La possession de certains biens est également demandée. Il s'agit tout d'abord de celle d'une maison avec près de 79% des ménages propriétaires, surtout en milieu rural. L'interprétation d'une telle donnée est quelque peu limitée du fait que les ménages ruraux malgaches sont dans la majorité propriétaires de la maison où ils habitent. C'est à Tsiroanomandidy et Morondava où l'on rencontre le moins de ménages propriétaires d'une

maison. La question relative à la possession du bétail concerne plus de la moitié de l'échantillon. L'effectif de propriétaires de bicyclettes, de postes téléviseurs et de voitures sont respectivement de 45,08%, 43,33% et 1,92%. En outre, plus de la moitié des parents possède un téléphone portable et un poste radio (967 ménages pour ce dernier).

Il existe deux catégories de parents en termes de revenu annuel : (i) ceux vivant en dessous du seuil de pauvreté (les 'non riches') avec un pourcentage de 77,5% (incluant également les réponses 'ne sait pas'), et (ii) les 'riches'. Les ménages les plus riches (revenu annuel supérieur à 4 millions d'Ariary) sont localisés surtout sur la côte Nord Est (Fénérive Est et Sambava pour près de 53%). Or, ceux-ci ne font pas partie de propriétaires d'une voiture.

Ensuite, ces ménages sont catégorisés selon les sources de revenu. Il leur a été demandé de définir dans une liste de catégories données la première source de revenu de la famille, et la deuxième source au cas où celle-ci existe. La liste comprend deux emplois formels (la Fonction Publique et le secteur privé), deux activités indépendantes, et trois autres sources de revenu. Plus de la moitié d'entre eux a comme principale source de revenu les produits de « l'agriculture, pêche, élevage et artisanat », surtout dans les zones où dominant les cultures de rente (Sambava et Ambilobe). Près de 19% sont des travailleurs indépendants, surtout à Maevatanana (zone aurifère). Les détails sont donnés par le Tableau 3. Plus des deux tiers (68,16%) ont une deuxième source de revenu, toujours dans le même secteur déjà cité précédemment.

**Tableau 3. Distribution des Ménages selon la Principale Source de Revenu**

Catégorie socioprofessionnelle	Nombre	Pourcentage
Emploi déclaré dans une entreprise privée	132	11,0
Emploi déclaré dans le secteur public	92	7,7
Travailleur indépendant, y compris petit commerçant	222	18,5
Agriculture, pêche, élevage, artisanat	635	52,9
Fonds de pension	42	3,5
Argent venant des membres de la famille et amis (au pays ou à l'étranger)	14	1,2
Autre revenu informel	63	5,3
<b>Total</b>	<b>1200</b>	<b>100,0</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages

Enfin, les ménages sont définis selon leurs niveaux d'instruction, leur localisation (zones urbaine et rurale), et la taille de la famille. Plus de la moitié des ces parents ont achevé l'école primaire (54,0%), avec une légère prédominance des hommes (58,1%) sur les femmes (51,0%). Par contre, plus de 11% ne sont jamais allés à l'école surtout à Mampikony et Ambilobe, et un effectif de 23 parents est titulaire d'un diplôme universitaire (jeunes parents diplômés, notamment à Farafangana et Sambava).

Le Tableau 4 permet de catégoriser les parents en deux : (i) ceux étant allés jusqu'à finir l'école primaire, et (ii) ceux étant allés jusqu'à l'achèvement de l'enseignement supérieur. La proportion pour la première catégorie est très importante, atteignant les 97%.

Dans la mesure où la catégorie ménages représente l'échantillon le plus important de l'enquête, certaines hypothèses méritent d'être vérifiées afin de donner une base acceptable aux résultats obtenus (cf. Chapitre 6). La première à vérifier a trait à la connaissance et à la compréhension de la gestion du système éducatif par les parents, se rapportant surtout aux FAF et FRAM. Les tests statistiques (voir en Annexe 4 la description de la méthodologie utilisée) montrent qu'il existe un lien significatif entre les catégories de ménages et la connaissance de la gestion du système éducatif. Concernant le revenu, il apparaît que les ménages pauvres ont une bonne connaissance du FAF et de la FRAM. Par contre, les parents moins instruits n'en ont pas une bonne connaissance. Le même résultat s'observe en utilisant la taille du ménage : les « grandes » familles ne sont pas très au courant de la vie de l'école.

**Tableau 4. Niveau d'Instruction des Parents selon le Genre**

Niveau d'instruction	Masculin		Féminin		Ensemble	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
N'est jamais allé à l'école	53	10,4	84	12,1	137	11,4
Est allé à l'école primaire	138	27,2	243	35,1	381	31,8
Ecole primaire achevée	295	58,1	353	51,0	648	54,0
Enseignement secondaire achevé	5	1,0	6	0,9	11	0,9
Enseignement universitaire achevé	17	3,3	6	0,9	23	1,9
<b>Total</b>	<b>508</b>	<b>100</b>	<b>692</b>	<b>100</b>	<b>1200</b>	<b>100</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages

Il s'agit maintenant de vérifier si les parents qui ont signalé les médiocres résultats scolaires de leurs enfants sont les mêmes qui ont signalé des problèmes affectant les écoles par des tests de corrélation. En premier lieu, les parents se plaignant de la baisse de la qualité de l'enseignement sont les mêmes qui affirment que leurs enfants ont des résultats médiocres. Par contre, ces parents ayant signalé la médiocrité des résultats ne se sont pas plaints du manque de qualifications des instituteurs, et du mauvais état des bâtiments.

Ensuite, il s'agit de détecter un lien quelconque entre les parents qui, au cours des 12 derniers mois, ont visité l'école ainsi que leur tendance à signaler des problèmes et/ou leurs niveaux de connaissance des structures de gestion scolaire. A cet effet, l'analyse de régression logistique est utilisée pour établir une relation entre une variable dépendante et des variables explicatives. Les résultats obtenus font apparaître qu'il existe une relation entre les visites effectuées à l'école et la cherté de l'école. En d'autres termes, les parents qui ont rencontré le problème de cherté sont ceux qui étaient allés à l'école au cours de 12 derniers mois. Toutefois, il est constaté que le coefficient n'est pas très significatif au seuil de 10%. Les mêmes résultats ont été également obtenus pour les variables « classes surchargées » et « bâtiments en mauvais état ». En outre, il est montré que les classes surchargées et l'état vétuste des bâtiments sont liés avec les visites des parents. Il peut donc être conclu que les affirmations émanant des parents ci-dessus ont une certaine assise, et ne sont pas le fruit d'oui-dire.

Certains parents ont affirmé que leurs enfants n'ont pas reçu d'équipements supposés être gratuits (livres, kits scolaires et uniformes). Cette situation a une certaine corrélation non pas avec la taille mais la localisation de l'école ; la chance d'acquisition de manuels étant moins élevée en zone urbaine qu'en zone rurale. Quant aux kits scolaires et uniformes, les variables y afférentes sont surtout liées à la taille de l'école. Le test statistique utilisé a montré que les enfants des écoles de grande taille ont moins de chance d'obtenir de tels équipements par rapport à ceux de petite taille. Or, sur le terrain la réalité est quelque peu différente ; le non attribution d'uniformes a surtout trait à un problème de taille, mais cette fois relative à l'élève.

### **4.3. Les Présidents FRAM et responsables FAF**

Les 60 Présidents de la FRAM sont majoritairement des hommes, au nombre de 53, avec une moyenne d'âge de 50 ans, pour une fourchette de 40,6 (Mampikony) et 57,2 (Ambilobe). Sur les 7 femmes présidentes, 5 le sont dans des écoles rurales. D'une manière générale, ils sont plutôt instruits car 45 d'entre eux ont achevé l'école secondaire, dont 18 issus d'écoles rurales. Toutefois, un seul (en zone rurale) n'est jamais allé à l'école. Les Présidents en zone urbaine sont plus instruits que leurs camarades en zone rurale, avec deux diplômés de l'enseignement supérieur. Seulement, 14 d'entre eux ont suivi une formation en gestion financière (9 écoles urbaines et 5 écoles rurales). Il s'agit des CISCO suivantes : 4 présidents FRAM à Betioky Sud, 3 à Fénérive Est, et 2 de chaque pour Ambatolampy, Ambilobe, Morondava et Sambava. Ces formations ont eu lieu entre 1976 et 2008, et



assurées (par ordre d'importance) par la CISCO, le Ministère des Finances, et des ONG. Soulignons que le directeur d'école est cité une fois comme ayant dispensé la formation.

Les 80% des présidents FRAM ont assumé la fonction entre une période d'une année à 8 ans. Par contre, il existe des Présidents presque inamovibles, car 5 d'entre eux le sont depuis 20 ans et plus. La durée moyenne d'un mandat dans les écoles urbaines est de 5,8 ans. Elle est un peu plus longue en brousse, étant égale à 7,5 ans ; la cause étant, d'une part, le manque de personnes ressources et, le manque de bonne volonté, d'autre part.

Les réponses fournies à un certain nombre de questions ont permis de tester la connaissance de ces responsables de l'association qu'ils dirigent, notamment concernant leurs attributions. Outre ces attributions, il apparaît à travers les réponses fournies que la connaissance sur les mécanismes de fonctionnement est assez variée. Par exemple, un président d'une école urbaine ne sait pas combien il y a de membres au sein de l'association. 70% d'entre eux affirment être au courant des flux financiers de l'école. A ce sujet, il n'a pas été possible de vérifier s'il s'agit de l'argent géré par la FRAM, ou celui du FAF (subvention gouvernementale), ou les deux à la fois. Par contre, 3 présidents (dont 2 en ville) affirment ne rien connaître du tout. Certains de ces résultats sont montrés dans le Tableau 5. Ainsi, il est noté que seuls 19 sur les 60 ont pu trouver une seule réponse juste, à savoir la collecte des cotisations FRAM.

**Tableau 5. Distribution des Réponses sur les Attributions de la FRAM**

Attributions	Urbaine	Rurale	Observations
1. Petites réparations	25	19	Attribution FAF
2. Matériel pédagogique	15	11	Attribution Ministère
3. Livres et manuels	2	3	Attribution Ministère
4. Gestion budget école	8	9	Attribution FAF
5. Contrôle et suivi budget école	12	11	CISCO, Ministères
6. Collecte cotisations	10	9	Réponse juste
7. Suivi de la discipline à l'école	4	8	Directeur/Enseignant
8. Activités parascolaires	6	6	Directeur/Enseignant
9. Suivi qualité de l'enseignement	5	9	CISCO, Ministère

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Présidents FRAM

Les Responsables du FAF sont représentés dans la majorité par deux personnes lors des entretiens. Dans la plupart des cas, le Président était présent (sauf dans 9 écoles), suivi de la présence du Directeur d'école (40 écoles sur 60). Si par contre, la présence du Trésorier n'est que de 12%, c'est qu'il peut être remplacé par les directeurs d'école qui tiennent la comptabilité, notamment pour les écoles rurales.

Les réponses fournies sont presque unanimes sur le retard de la subvention caisse école. Rappelons que le virement postal de la subvention FAF s'effectue de la manière suivante : (i) établissement d'un ordre de virement suivant l'état de répartition de chaque CISCO du compte Tsinjo Lavitra de la DREN au compte de l'établissement, (ii) transmission au Receveur des Postes des copies des ordres de virement, des bordereaux descriptifs et des livrets de chaque école bénéficiaire pour la transcription du crédit dans le livret de compte, et (iii) retrait et contrôle des livrets dûment remplis par le Receveur<sup>5</sup>. Cela étant, seul le tiers trouve que les procédures pour le paiement de cette subvention est assez compliquée. Peut-être qu'il s'agit ici des formalités auprès du bureau de la Poste avec des formulaires à remplir. Ce problème est réglé pour certaines écoles en emmenant avec eux au chef lieu de district le directeur d'école. Les difficultés mentionnées ici peuvent aussi se rapporter à l'éloignement et/ou aux frais de déplacement qui grèvent le montant alloué devant être

<sup>5</sup> Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS). *Instructions n°2006/381/MENRS Relative aux Procédures de Distribution des Fonds 'Caisse Ecole' à l'Intention des DREN*. Antananarivo : MENRS/Direction de l'Inspection et de l'Encadrement, octobre 2006, p. 4.

utilisé. Une fois reçue, la subvention est utilisée à des dépenses précises (programme d'emploi ?). La ventilation des réponses obtenues à ce sujet permet d'avoir une idée de la connaissance des attributions propres au FAF par ses responsables, selon le Tableau 6.

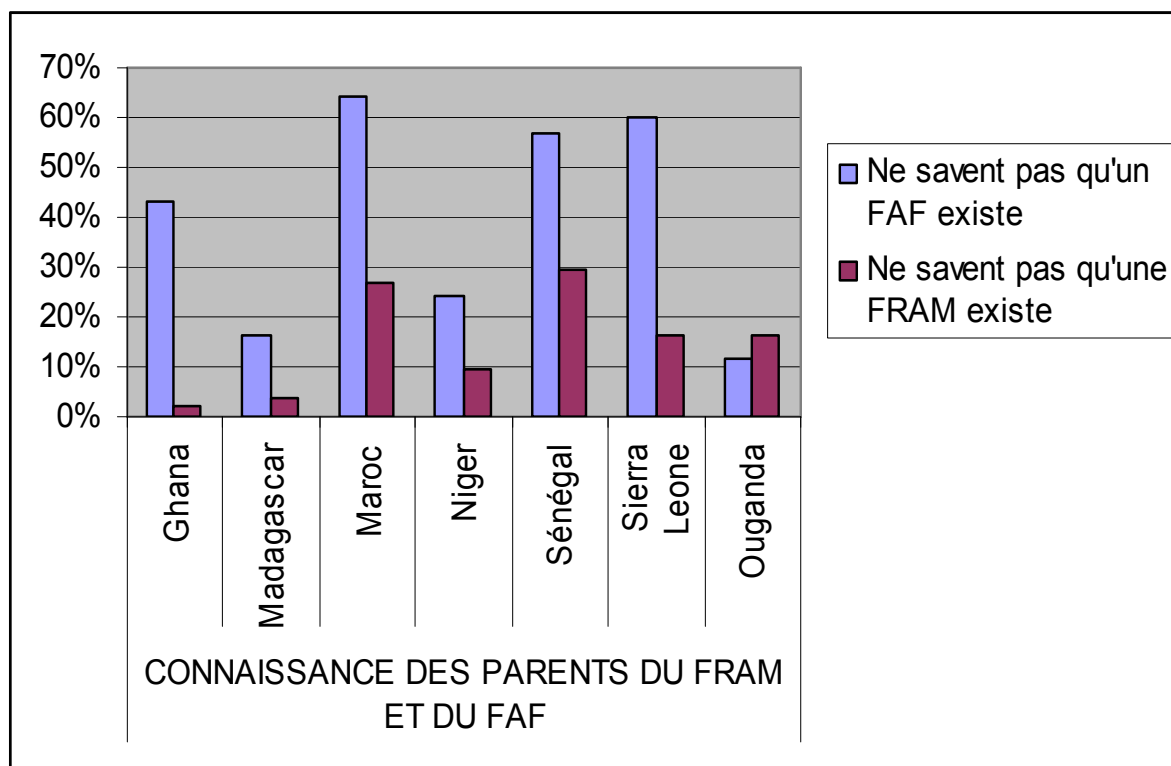
**Tableau 6. Distribution des Réponses sur les Attributions du FAF**

Attributions	Nombre réponses	Observations
1. Frais de fonctionnement	38	Attribution FAF
2. Entretien bâtiments scolaires	28	Attribution FAF
3. Coûts administratifs	5	Attribution FAF
4. Construction nouvelle	1	Attribution CISCO/Ministère
5. Autres salaires	7	Attribution Etat/FRAM
6. Mobilier scolaire	16	Attribution CISCO/Ministère
7. Manuels scolaires	12	Attribution CISCO/Ministère
8. Papeterie	36	Attribution FAF

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Responsables FAF

En comparant les données des Tableaux 5 et 6, il est noté que les responsables du FAF semblent avoir une meilleure connaissance de leurs attributions par rapport à ceux de la FRAM. Une raison pouvant expliquer cela est peut être sa récente mise en place au sein des écoles. Mais malgré cela, il existe des attributions incombant au Ministère ou à la CISCO qui sont citées comme devant revenir soit au FAF, soit à la FRAM.

**Graphique 3. Comparaison des Données sur la Connaissance de l'Existence de la FRAM et du FAF au Niveau des 7 Pays du Programme**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages des 7 Pays Africains

Il a été déjà spécifié tout au début que les deux entités mises en place au sein de l'école (FAF et FRAM) ne sont pas bien connues des parents. Il s'agit surtout de leurs attributions respectives. Le Graphique 3 ci-dessus montre les données pour Madagascar concernant le pourcentage de parents ne connaissant pas l'existence des deux entités, plus celles des autres pays du Programme AEW. Comparé aux autres pays, les parents malgaches

sont quand même bien informés par rapport à ceux du Maroc, de la Sierra Leone et du Sénégal pour le FAF. Il en est de même pour la connaissance de la FRAM, quoique la méconnaissance de cette entité soit nettement inférieure à celle du FAF, mis en place durant l'année scolaire 2003-2004.

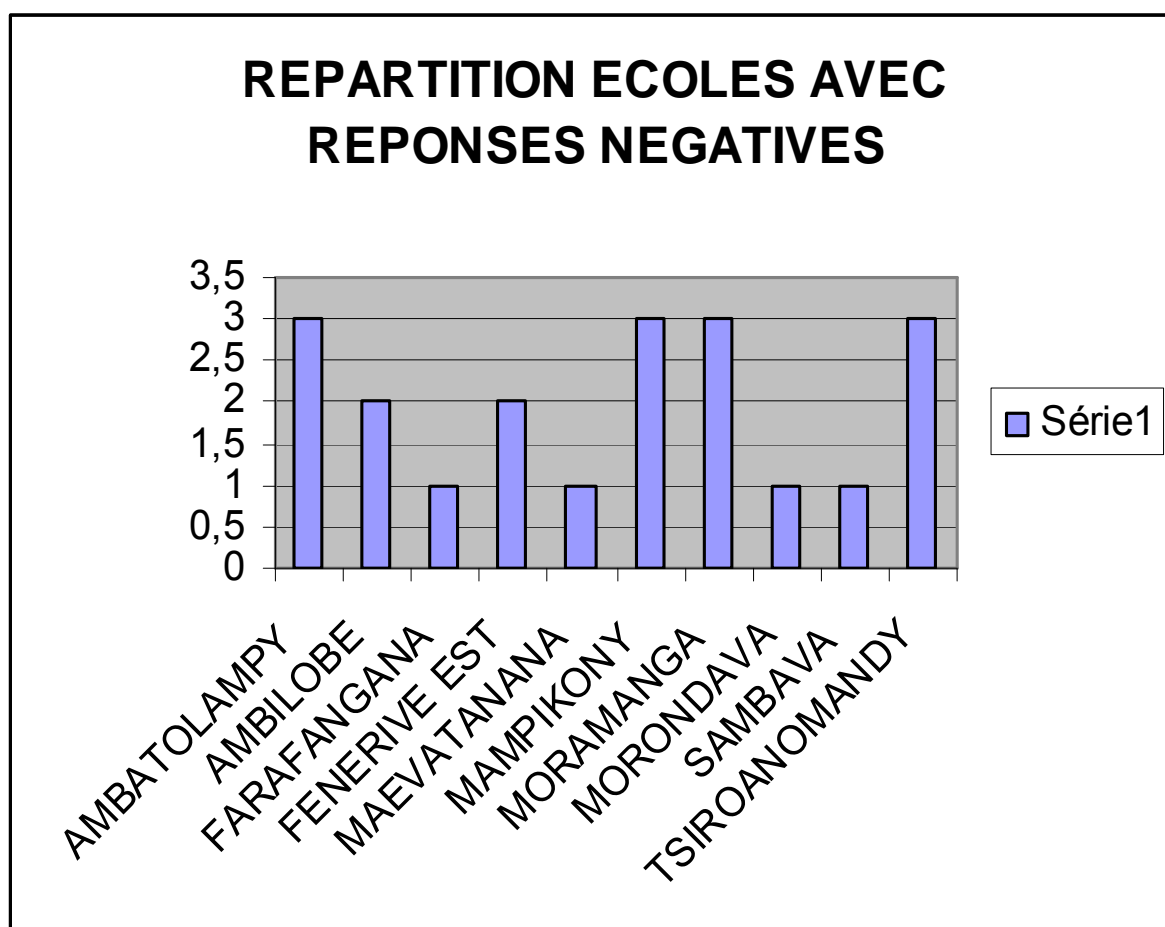
#### 4.4. Les Directeurs d'écoles et Chefs CISCO

Les 60 Directeurs d'EPP comprennent 30 directrices. L'âge moyen de l'ensemble est de 51 ans, avec une légère différence entre la zone urbaine (âge moyen de 51,9 ans) et la zone rurale (48,5). C'est la CISCO d'Ambatolampy qui détient la moyenne d'âge la plus jeune (44,8 ans), et celle de Sambava la plus âgée (54,6 ans).

Concernant le niveau d'instruction, des réponses assez étranges qui n'ont pu être recoupées pour faute de temps, à l'instar d'un certain nombre d'autres réponses, ont été obtenues. Ainsi, il existe dans une ou deux école(s) urbaine(s) deux directeurs qui n'ont pas achevé le primaire. Par contre, 85% ont terminé le primaire, ont poursuivi le secondaire mais n'ont pas obtenu de diplôme y afférent (sauf 2 d'entre eux). Par contre, 5 directeurs ont un diplôme universitaire, dont deux travaillant dans des écoles rurales.

En tant que premier responsable de l'établissement scolaire, les données obtenues établissent que ces directeurs ne sont pas tous au courant des mouvements financiers au sein de l'école. En effet, 27% d'entre eux ne savent pas si la subvention de la caisse école arrive à temps ou non. En outre, près d'un tiers affirme ne pas connaître si la subvention arrive dans son intégralité ou non. Un directeur d'école est même très affirmatif comme quoi cette subvention n'arrive jamais dans son intégralité. Le Graphique 4 donne la répartition des réponses obtenues.

**Graphique 4. Répartition des Réponses Négatives des Directeurs d'Ecoles**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Directeurs d'écoles

En regroupant les réponses à connotation négative sur la réception dans son intégralité de la subvention (quelquefois, rarement, jamais, ne sait pas), on remarque que deux CISCO n'y figurent pas, à savoir celles d'Ambalavao et de Betioky Sud. Or, un directeur de cette dernière avec un autre de la CISCO de Morondava ont affirmé que des ressources allouées à leurs écoles furent détournées.

Quant aux procédures, le Tableau 7 montre un aperçu des réponses obtenues au niveau des 6 pays du Programme AEW ; la Sierra Leone étant écartée pour des raisons d'effectif. Tous les directeurs malgaches savent à qui adresser leurs rapports financiers, au même titre que le Sénégal. Ce n'est pas le cas en Ouganda où presque la moitié des directeurs ne sait pas à qui les adresser. Concernant le responsable des achats pour l'école, un seul directeur n'a su donner la bonne réponse.

**Tableau 7. Niveau de Compréhension des Procédures par les Directeurs**

Procédures	Ghana	Madagascar	Maroc	Niger	Sénégal	Ouganda
Ne savent pas à qui adresser les rapports financiers	2%	0%	18%	3%	0%	46%
Ne savent pas qui est le responsable des achats	2%	2%	17%	0%	0%	4%

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Directeurs d'écoles des 7 pays du Programme

L'ancienneté dans la fonction de directeur d'école est comprise entre une année et 31 ans. Les nouveaux directeurs (jusqu'à 2 ans d'ancienneté) sont au nombre de 20. Par contre, 10 directeurs, dont une femme, ont une ancienneté de 20 à 31 ans. En moyenne, ils ont 28 ans d'enseignement derrière eux. Seuls 25 d'entre eux ont suivi une formation en gestion financière. Il s'agit notamment des directeurs nommés entre 2002 et 2007.

Dans un deuxième temps, l'on veut savoir s'il existe une relation entre les écoles tenues par des directeurs ayant reçu une formation et les cas de corruption perçus par les parents (variables détournements et pots-de-vin). Malheureusement, les tests ne sont pas concluants sur l'existence d'un lien éventuel, sauf pour le détournement (seuil de signification de 11%). Quant à l'association de la variable « ancienneté du directeur », les actes cités se passent surtout avec les « anciens » directeurs (ancienneté de plus de 3 ans), et plutôt en ville qu'en brousse.

Les moyennes des variables relatives aux types d'écoles selon la taille et le ratio élèves/instituteur sont associées à celles touchant la corruption. On constate que les résultats du test de comparaison de moyennes entre, d'une part, le groupe d'écoles à corruption et, le groupe d'écoles sans corruption, d'autre part, ne sont pas significatifs. Par contre, une différence significative de ratio élèves-enseignant est notée entre les deux groupes d'écoles en termes de détournements de fonds ; la différence étant en faveur des écoles à fonds détournés. Le croisement de la variable de taille de classe avec celle du détournement de fonds corrobore ce dernier résultat. Le résultat du test affirme donc que les écoles à classes surchargées ont tendance à enregistrer des détournements. Toutefois, ce n'est qu'une indication pour des vérifications éventuelles sur le terrain.

Les 12 Responsables de la CISCO sont composés de 8 Chefs CISCO, dont une femme, de 3 responsables financiers et d'un comptable. Les Chefs CISCO, recrutés par appel à manifestation d'intérêt, ont tous un diplôme universitaire. Les 3 responsables ont un diplôme de l'enseignement secondaire. Quant au comptable, il a terminé ses études primaires. Seuls les Chefs CISCO ont reçu une formation en gestion financière. Cinq d'entre eux ont reçu une formation dispensée par le Ministère des Finances et du Budget ; le reste (trois) par le Ministère de l'Education Nationale.

## 4.5. Caractéristiques des écoles

En tout, 60 EPP ont fait l'objet de l'enquête d'évaluation, dont 36 en milieu urbain et 24 en zone rurale. La plupart des écoles rurales se trouve sur un axe routier. Toutefois, trois CISCO ont au moins une école de brousse un peu à l'écart d'un tel axe (Ambatolampy, Tsiroanomandidy, et Ambilobe).

Les EPP peuvent être classées comme étant de « grandes » écoles de par leur effectif moyen pour l'année scolaire 2007-2008 (630 élèves en ville et 425 en brousse). Mais des disparités existent entre ces écoles. Par exemple, la CISCO de Fénériver Est a le plus gros effectif pour les 5 écoles (5921), aussi bien en ville (3978) qu'en brousse (1943). Par contre, celle de Moramanga a le plus petit effectif total (1673) et en ville (1146), et celle de Farafangana pour la zone rurale (404 élèves). L'Annexe 3 fournit quelques indicateurs sur l'éducation primaire publique à Madagascar.

### Le manque d'Instituteurs vu par le Journal Le Monde

Le monde manque d'« instits » : 18 millions d'enseignants supplémentaires sont nécessaires pour parvenir à l'éducation primaire pour tous d'ici à 2015, un des huit Objectifs du Millénaire fixés par les Nations Unies. L'Unesco et l'Internationale de l'Education – qui regroupe les organisations syndicales de la profession – sonnent le tocsin à l'occasion de la Journée mondiale des professeurs, célébrée dimanche 5 octobre.

Brigitte Perruca. « Selon l'Unesco, Il va Manquer 18 Millions d'Instituteurs », *in Le Monde*, dimanche 5-lundi 6 octobre 2008, p.4.

Ces écoles sont encadrées par 719 instituteurs, dont 516 (71,77%) en ville et 203 (28,23%) en brousse Les données y afférentes sont fournies par le Tableau 8 ci-dessous. Le ratio élèves-enseignants est plus élevé en brousse (52) qu'en ville (45). Quatre CISCO dépassent la moyenne nationale de 52 élèves, avec un cas extrême pour la CISCO de Sambava (70).

**Tableau 8. Répartition des Instituteurs selon la Catégorie d'Appartenance**

Localisation	Contractuel	Fonctionnaire	FRAM non subventionné	Stagiaire	FRAM subventionné
EPP urbaine	49	307	59	4	97
EPP rurale	26	79	37	0	61
TOTAL	75	386	96	4	158
Pourcentage/Total	10,44	53,68	13,35	0,55	21,98

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Directeurs d'écoles

Près de 54% de ces instituteurs sont des fonctionnaires de l'Etat, et près de 11% sont des enseignants subventionnés par l'Etat. Les deux CISCO de la partie Nord de l'île ont le moins d'instituteurs fonctionnaires sur l'ensemble. A l'opposé, les CISCO de Moramanga et d'Ambalavao présentent le quota le plus élevé pour cette catégorie d'instituteurs. Quant au reste, les instituteurs sont payés par les parents (la FRAM), la Commune et autres ONG. C'est la CISCO d'Ambilobe qui a le plus d'enseignants payés par la FRAM (plus de 30%), suivie par celles d'Ambalavao (21,82%), de Maevatanana (21,57%) et d'Ambatolampy (20,83%). C'est la CISCO de Moramanga qui a le plus important effectif d'instituteurs fonctionnaires en termes de pourcentage de son effectif total. Celle d'Ambalavao la suit, car toutes les deux présentent un pourcentage supérieur à 70%. Par contre, la CISCO d'Ambilobe a le moins d'instituteurs fonctionnaires (inférieurs à 21% de l'effectif total). Les détails sont fournis par le Tableau 9.

**Tableau 9. Répartition des Instituteurs par CISCO et par Catégories**

CISCO	FRAM subv	FOP	FRAM non subv	Stagiaires	Autres	TOTAL	%FOP
AMBALAVAO	2	39	12	0	2	55	70,91
AMBATOLAMPY	1	27	10	0	10	48	56,25
AMBILOBE	3	9	13	0	18	43	20,93
BETIOKY SUD	11	27	6	2	25	71	38,03
FARAFANGANA	11	28	4	0	0	43	65,12
FENERIVE EST	13	86	16	0	11	126	68,25
MAEVATANANA	4	22	11	1	13	51	43,14
MAMPIKONY	11	28	2	1	13	55	50,91
MORAMANGA	3	30	4	0	2	39	76,92
MORONDAVA	6	38	9	0	16	69	55,07
SAMBAVA	9	20	5	0	25	59	33,90
TSIROANOMANDIDY	1	32	4	0	23	60	53,33
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>386</b>	<b>96</b>	<b>4</b>	<b>158</b>	<b>719</b>	<b>100</b>
<b>Pourcentage du total</b>	<b>10,43</b>	<b>53,69</b>	<b>13,35</b>	<b>0,56</b>	<b>21,97</b>	<b>100</b>	

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Directeurs d'écoles

La catégorisation des écoles par le ratio élèves-enseignants donne 31 écoles avec un ratio inférieur à 50, et 29 écoles supérieur à 50. Deux CISCO ont un ratio supérieur à 100. Les cinq écoles cibles de la CISCO de Tsiroanomandidy ont un ratio supérieur à 50. Par contre, une EPP rurale de la CISCO de Maevatanana a un ratio inférieur à 20 élèves. Ces écoles ont été catégorisées selon le ratio élèves-salle en utilisant le taux de la moyenne nationale : 21 écoles ont un taux inférieur à 56 élèves-salle, et 39 écoles au-dessus.

Les enseignants formés sont rares dans de nombreux pays. Pour l'enseignement primaire, la proportion médiane d'enseignants formés était de 85% en Afrique subsaharienne en 2006, avec toutefois d'importantes variations d'un pays à l'autre. La proportion d'enseignants formés du primaire variait de moins de 40% à Madagascar, au Tchad et au Togo à près de 100% au Kenya, à Maurice, en République Unie de Tanzanie, au Rwanda et au Sénégal.

UNESCO. *Rapport Mondial de Suivi de l'EPT 2009. Aperçu Régional : Afrique Subsaharienne*. Paris : UNESCO, 2009, p. 10.

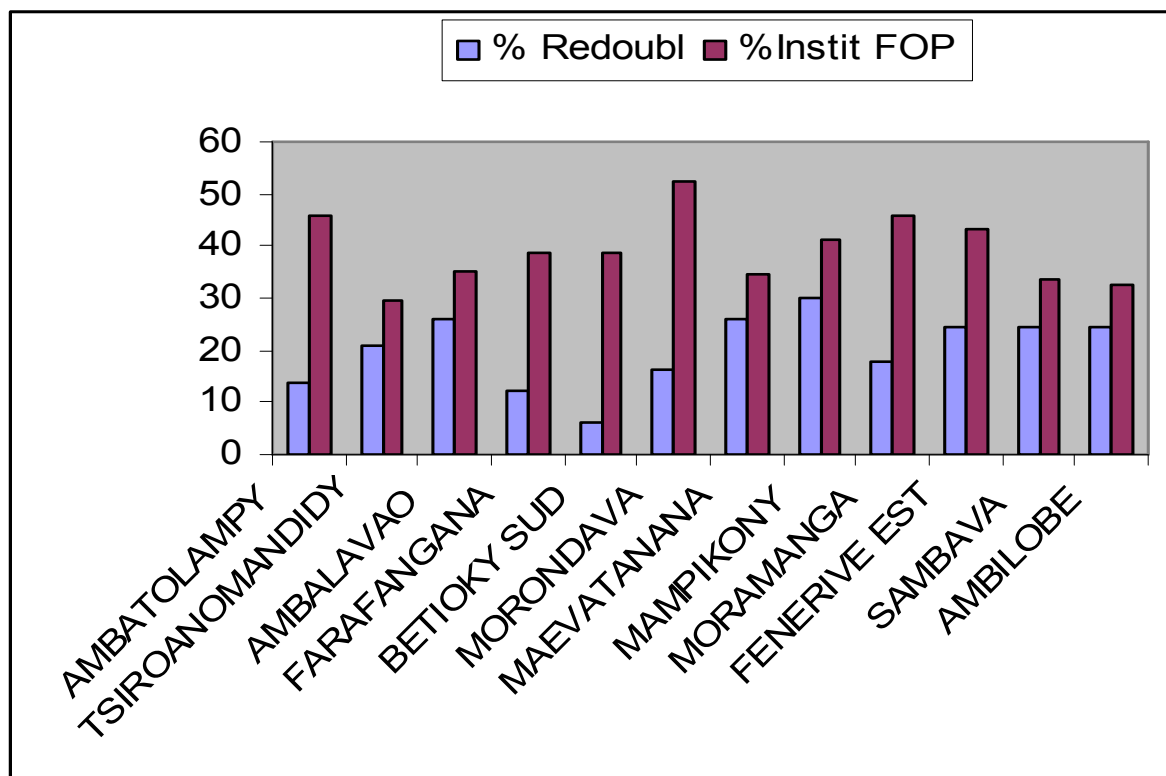
Les abandons en dernière année du primaire varient entre 1,46% (Ambatolampy et Farafangana) et 18,54% (Mampikony). La moyenne des redoublants en zone urbaine est de 17,9% contre 21,7% en milieu rural. La moyenne pour l'ensemble est de 19,1%, contre 20% au niveau national. Il faut noter que 7 des 12 CISCO ont un taux de redoublement supérieur à cette moyenne. Le Graphique 5 donne les détails sur les redoublements et l'effectif des instituteurs FOP.

La lecture des données ci-dessous a amené à approfondir l'analyse afin de détecter une corrélation éventuelle entre les variables « taux de redoublement », « pourcentage d'instituteurs fonctionnaires » et « ratio élèves/salle ». La régression utilisée ne donne pas des résultats valables statistiquement. Ainsi, il n'y a aucune relation statistiquement significative entre ces différentes variables.

Dans l'ensemble, les écoles sont en bon état, car plus de 92% ont une bonne toiture, du mobilier, et des salles utilisables toute l'année. C'est au niveau des murs en dur que le pourcentage est plutôt bas (près de 81%). C'est la CISCO d'Ambalavao qui est la plus touchée.



**Graphique 5. Proportion de Redoublants et d'Instituteurs Fonctionnaires**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Directeurs d'écoles

## 5. PRESENTATION DE LA METHODOLOGIE

### 5.1. Définition de l'approche

Premièrement, il faudrait clarifier, d'une part, les liens entre l'efficacité de la gestion et l'utilisation de la ressource et, le problème de la prévention de la corruption, d'une part. Au préalable, une certaine qualité de la gestion doit être exigée pour pouvoir maîtriser la vie quotidienne de l'école. Cette qualité comprend notamment une formation adéquate des responsables à tous les niveaux, un encadrement et un suivi de proximité, et enfin, un système de contrôle performant. La formation devrait s'acquérir dès le début de l'activité, et non en cours de travail. Il s'agit donc de voir et d'examiner les différentes réponses obtenues qui se rapportent à la qualité de la gestion.

Deuxièmement, on peut distinguer plusieurs types de corruption pouvant être perpétrés à l'école. A cet effet, les questionnaires utilisés citent quelques cas, allant des paiements illégaux exigés des parents jusqu'aux versements de pots-de-vin, et même de détournements. Par exemple, concernant les paiements illégaux, ils peuvent prendre plusieurs formes, dont entre autres, les cours privés donnés par le même enseignant à ses propres élèves. Il est tout à fait possible de se poser la question si une fois que toutes les exigences d'une bonne gestion soient mises en place, de telles pratiques vont encore subsister. Si ce sera le cas, il faudrait donc ultérieurement essayer de déterminer les facteurs spécifiques qui pourraient améliorer la pratique de gestion dans les écoles.

Dans la première partie de l'étude proprement dite (Chapitre 6), les résultats obtenus sont présentés suivant trois axes principaux. Il s'agit des principaux résultats ayant trait à la gouvernance de l'école. Puis, seront explicités ceux se rapportant à la gestion des ressources financières de l'école. Et, en dernier lieu viennent les principaux résultats sur la gestion des ressources matérielles allouées pour le bon fonctionnement des écoles. La deuxième partie (Chapitre 7) sera consacrée à l'étude analytique des problèmes identifiés par l'enquête d'évaluation. Sept problèmes principaux feront donc l'objet d'une présentation. Le dernier chapitre (Chapitre 8) sera consacré à la présentation de quelques recommandations soumises à l'appréciation du lecteur.

### 5.2. Définition des outils statistiques

La saisie des données provenant des questionnaires utilisés a été faite sous EPIDATA 3.2 pour bien assurer la cohérence des réponses, et pour respecter les différents sauts des questionnaires (cf. Annexe 5 sur la description de la méthodologie utilisée). Après la saisie, toutes les bases ont été exportées sur STATA10, logiciel statistique permettant d'écrire des programmes de sortie de tableaux pour les analyses. Les questions ont été traitées une à une pour faciliter la compréhension des résultats des analyses, en débutant avec le Questionnaire ménages dans la mesure où l'effectif est le plus important.

La grande partie des questions se ramènent à des variables dichotomiques (réponse du type Oui/Non) ou polytomiques (genre : 1 = Les informations ont été demandées, mais refusées, 2 = Ceux à qui j'ai demandé les informations m'ont dit qu'ils n'avaient pas ces informations, 3 = J'ai commencé la demande, mais je ne suis pas allé au bout, 4 = Je n'ai pas essayé de demander des informations). Les variables nécessaires pour l'analyse ont fait l'objet d'un recodage. Des outils statistiques ont été utilisés selon le cas et selon les types de variables. Rappelons que les résultats de l'étude malgache seront utilisés dans le cadre de la confection d'une étude régionale englobant les sept pays du Programme AEW. Ainsi, un guide avec des directives précises de Transparency International a été suivi afin de permettre la réalisation ultérieure de cette étude comparative régionale africaine. Ce guide donne un certain nombre de suggestions de pistes de recherche et d'analyse, notamment sur la relation éventuelle pouvant exister entre deux variables X et Y. Sont-elles indépendantes ou corrélées ? Les distributions conditionnelles de Y sachant X (ou inversement) sont-elles homogènes ? Ou encore, la distribution du couple (X, Y) est-elle proche ou non d'une

distribution théorique ? A titre d'exemple, la variable Y pourrait être la présence de corruption (valeur de Y=1 si la situation existe, et 0 sinon), la variable X pouvant être la formation financière du directeur d'école.

La recherche d'un lien éventuel entre des variables discrètes se fait par le croisement entre elles. Il est alors possible de décrire deux variables discrètes dans un seul tableau. On utilise ainsi un test de chi2 pour vérifier si les variables sont ou non indépendantes. Cependant, celui-ci ne permet pas de déterminer la nature d'un tel lien au cas où il existe. Pour y remédier, l'on a eu recours à des tests d'hétérogénéité (ou test de comparaison des moyennes) pour le cas d'une variable continue (ratio par exemple) et d'une variable dichotomique. Cet outil permet, par exemple, de tester si le taux de réussite au Certificat d'Etudes du Premier Cycle (CEPE) entre les groupes d'écoles (en présence d'un problème donné ou non) peut être considéré comme similaire. Si le test est significatif, les résultats des deux groupes d'écoles sont significativement différents.

L'analyse de régression logistique est également utilisée dans cette étude. Elle permet d'établir une relation entre une variable dépendante et dichotomique avec des variables explicatives. Elle est une généralisation d'un coefficient servant à évaluer la corrélation de deux variables qualitatives, le rapport des côtes ou odds-ratio.

### **5.3. Obstacles et difficultés rencontrés**

Etant donné la superficie du pays, le choix des 12 CISCO d'intervention a nécessité plusieurs simulations afin d'avoir une représentation nationale de l'échantillonnage, tout en respectant le choix de deux CISCO par ex-provinces (élaboration du planning en Février 2008). Par ailleurs, comme la période de réalisation de l'enquête coïncidait avec la période de pluie et de cyclones, certains rendez-vous avec les autorités régionales ont dû être reportés. Mais en aucun cas, cela n'a pas du tout perturbé le bon déroulement de l'enquête.

Trois enquêteurs par CISCO ont été recrutés, possédant au minimum le Baccalauréat, avec l'attribution d'un bonus pour ceux ayant déjà effectué une enquête. Des annonces ont été diffusées par voie de radio et télévision, sauf à Betioky Sud où l'unique station de radio privée était en panne. En tout, 327 candidatures furent reçues pour 36 postes. Parmi les candidatures, les cas particuliers suivants furent relevés :

- 2 ingénieurs des mines à Tsiroanomandidy,
- 1 ingénieur des télécommunications à Sambava,
- 1 médecin généraliste à Mampikony,
- 1 sage femme à Sambava,
- 1 architecte à Farafangana,
- 1 Chef de service communal à Ambalavao.

Le choix des écoles rurales s'est avéré assez difficile. Comme la durée de l'enquête par CISCO est fixée à un mois, il a fallu par conséquent ne retenir que les écoles d'accès facile. Ainsi, n'ont été retenues que celles desservies par une ligne journalière de taxi brousse, et connectées par un réseau de téléphonie mobile. Ces critères ont été fixés pour, d'une part, éviter des retards à cause des déplacements à pied ou l'attente d'un hypothétique taxi brousse et, pour les besoins du suivi de proximité, d'autre part. Cela n'a donc pas permis de toucher les écoles rurales localisées dans des zones éloignées, voire enclavées. C'est pour cela qu'il apparaît que certaines écoles rurales présentent les mêmes caractéristiques que celles des écoles urbaines. Au niveau des données collectées, de par la localisation même de ces écoles (sur des grands axes routiers), elles ne se différencient pas trop de celles collectées en ville. Toutefois, pour certaines variables, des particularités apparaissent pour la zone rurale.

L'enquête a débuté après le recrutement et la formation effectués sur place. Elle s'est déroulée durant les mois de mars, avril et mai. Les opérations de recrutement, de formation ont été assurées par le Coordonnateur National, tandis que le contrôle et suivi de la réalisation de l'enquête ont été faits par le Coordonnateur et deux prestataires superviseurs.

Les opérations de suivi ont fait apparaître (i) que les enquêteurs détectés comme performants lors des entretiens de recrutement sont les plus mauvais, (ii) qu'un certain nombre de règles bien explicitées lors de la formation n'ont pas été appliquées, (iii) l'existence d'un semblant de directive informelle de la part de quelques CISCO pour qu'il n'y ait pas de réponses « accablantes » pour elle, laquelle directive n'a pas été pleinement suivie. Toutefois, certains enquêteurs ont soulevé ce point. En outre, il a été relevé une grande similitude des réponses des parents sur les problèmes rencontrés à l'école pour deux CISCO.

Les questionnaires utilisés ont été conçus en vue de l'utilisation des données recueillies pour une étude comparative au niveau régional (les sept pays du Programme AEW). Toutefois, ceux-ci ont fait l'objet d'un test auprès de deux EPP de la CISCO d'Antananarivo Avaradrano. Mais malgré cela, les équipes d'enquêteurs une fois sur le terrain ont fait face à quelques problèmes ayant surtout trait à l'expression du contenu de certaines questions dans le dialecte local. Le non respect et la non maîtrise de cette traduction se sont reflétés dans les réponses obtenues, car certains d'entre eux ont posé la question telle qu'elle est dans le questionnaire. Par ailleurs, ces équipes ont également noté que plusieurs questions sont plutôt ambiguës. Par exemple, la question sur le harcèlement sexuel pourrait concerner aussi bien la mère (parente d'élève) que sa fille (élève). En outre, d'autres questions sont difficiles à poser dans certaines régions (par exemple sur le statut marital d'une femme). Dans la plupart de leurs rapports d'activités journalières, certains enquêteurs ont fait mention de la crainte de certains parents d'avoir été choisis. Cela s'est surtout passé en zones rurales, tandis qu'en ville quelques parents ont voulu savoir la différence entre Transparency International-Initiative Madagascar (TI-IM) et le BIANCO (Bureau Indépendant Anti-Corruption). Notons qu'une école a tenu à récompenser les 20 parents d'élèves sélectionnés pour répondre aux enquêteurs. Si pour certaines écoles, les entretiens avec les responsables du FAF ont quelque peu traîné, c'est que le trésorier ne réside pas dans la commune, étant marchand ambulant ou chercheur d'or.

Le Programme AEW Madagascar, de par la mise à contribution d'un personnel de la CISCO comme superviseur local (la plupart de temps des adjoints du Chef CISCO), a eu des craintes sur une censure éventuelle de la part de ce dernier. Or, au vu des données collectées, la crainte n'était pas du tout fondée sinon les données sur le paiement pour des articles supposés être gratuits ne seraient pas obtenues.

## 6. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

La présentation et l'analyse des résultats, objet du présent chapitre, se fera suivant une démarche visant à détecter les failles du système en termes de gestion et d'utilisation des ressources. L'objectif final est d'essayer de déceler les axes possibles de corruption offerts par ces défaillances du mécanisme. Celles-ci seront identifiées, en premier lieu, par le biais des déclarations formulées par les parties intéressées (parents d'élèves, responsables FRAM et FAF, directeurs d'écoles et responsables des CISCO). Ensuite, seront analysés les différents circuits d'affectation des ressources à l'école, notamment à partir des dotations de la CISCO.

### 6.1. Principaux résultats sur la gouvernance

Cette section a pour objectif de présenter les principaux résultats relatifs à la gouvernance de l'école et de ses ressources. La gouvernance de l'éducation n'est pas un concept abstrait selon l'UNESCO<sup>6</sup>. Elle a une incidence sur l'accès des enfants à l'école pourvue des ressources (humaines, financières et matérielles) nécessaires tout en répondant aux vrais besoins de la communauté. La gouvernance est donc définie ici comme étant une bonne pratique de la gestion et une utilisation rationnelle des ressources en vue de l'atteinte des objectifs de l'EPT. L'adoption d'une telle définition permettrait l'analyse des impacts sur la qualité de l'éducation, la prévalence d'une bonne gestion, et le traitement des cas de corruption.

#### 6.1.1. Les déclarations générales

Les résultats se référant à la gouvernance sont obtenus de par l'exploitation des réponses fournies aux onze déclarations soumises aux répondants : parents d'élèves ou ménages, Présidents FRAM, directeurs d'écoles, et responsables de la CISCO. Ils ont été amenés à exprimer leurs avis sur chaque déclaration ; les réponses allant de « pas du tout d'accord » jusqu'à « tout à fait d'accord » avec des réponses intermédiaires entre les deux. Ces déclarations sont les suivantes :

- déclaration 1 : « l'éducation primaire publique est très importante pour le Gouvernement »,
- déclaration 2 : « la corruption est un problème sérieux à Madagascar »,
- déclaration 3 : « le système scolaire est touché par la corruption »,
- déclaration 4 : « la qualité de l'enseignement et le niveau de l'éducation baissent »,
- déclaration 5 : « globalement l'enseignement de base fournie à notre enfant est satisfaisant »,
- déclaration 6 : « les parents peuvent influencer les décisions à l'école »,
- déclaration 7 : « les plaintes formulées par les parents sont prises au sérieux par les responsables de l'école »,
- déclaration 8 : « il est facile de connaître exactement le montant des ressources affectées à l'école où va mon enfant »,
- déclaration 9 : « les parents sont impliqués dans la gestion de l'école »,
- déclaration 10 : « l'école où va mon enfant est très bien gérée »,
- déclaration 11 : « l'école où va mon enfant est bien soutenue par la CISCO »,

Outre la première déclaration, plutôt se rapportant à la politique gouvernementale qu'à la gestion de l'école, les autres déclarations peuvent être retenues comme reflétant la pratique au sein de l'école en matière de gestion. Il en est de même pour la deuxième déclaration, quoique la réponse à celle-ci puisse avoir une certaine corrélation avec celle qui suit. Ainsi, pour la première déclaration, plus de la moitié des répondants est tout à fait d'accord comme quoi l'éducation primaire publique est très importante pour le Gouvernement. En termes de pourcentage, les présidents FRAM sont les plus réfractaires à une

<sup>6</sup> UNESCO. *Rapport Mondial de Suivi de l'EPT 2009. Aperçu Régional : Afrique Subsaharienne*. Paris : UNESCO, 2009, p. 12.

telle déclaration, quoique d'importance moindre (plus de 3%). Quant aux points de vue épousant la déclaration, c'est la CISCO qui vient en tête (100%), suivie par les directeurs, les parents, et les FRAM. Le détail des résultats est fourni par le Tableau 10. Au niveau des parents, par exemple, des réponses à 100% ont été obtenues à Ambilobe et à Morondava. Par contre, 20 ménages, soit 1,67% de l'échantillon, rejettent l'affirmation, notamment à Ambalavao et à Farafangana.

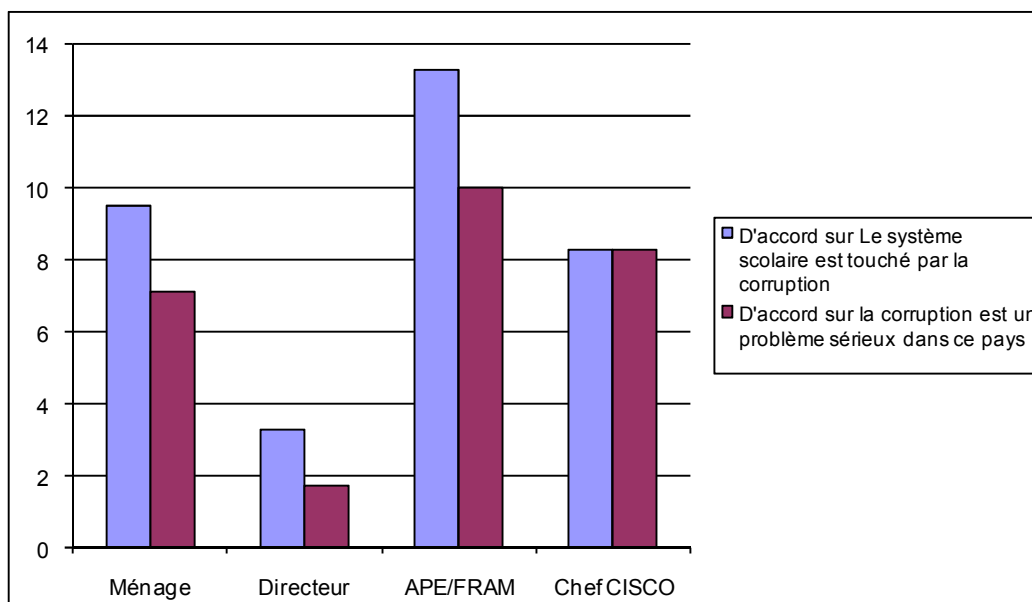
**Tableau 10. Réponses sur « l'Education Primaire est Très Importante pour le Gouvernement »**

REPONSES	Ménage		Directeur		FRAM		CISCO	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Pas du tout d'accord	14	1,2	1	1,7	2	3,3	0	0
Pas d'accord	6	0,5	0	0	0	0	0	0
Ni d'accord, ni pas d'accord	25	2,1	1	1,7	1	1,7	0	0
D'accord	478	39,8	19	31,6	17	28,3	2	16,7
Tout à fait d'accord	677	56,4	39	65,0	40	66,7	10	83,3
<b>Total</b>	<b>1200</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages, Directeurs, Responsables FRAM et Responsables CISCO

Les deux déclarations suivantes ont trait à (i) la corruption touchant le système scolaire, et (ii) la corruption touchant tout le pays. Les résultats du Graphique 6 montrent que les répondants ne sont pas d'accord sur l'existence de la corruption dans le système scolaire (près de 70%). Toutefois, c'est au niveau des FRAM qu'on obtient le pourcentage le plus élevé pour ceux qui sont d'accord, respectivement de 13% et de 10%. Et c'est au niveau des directeurs que les deux déclarations sont les moins acceptées.

**Graphique 6 : Réponses Obtenues Relatives à la Corruption (en %)**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages, Directeurs, Responsables FRAM et Responsables CISCO

En termes d'effectif, les parents sont plus enclins à accepter la corruption à l'école que celle ayant lieu dans le pays (effectif de 114 contre 85). Le même constat est également noté pour les FRAM. Un tel constat sous entend que la corruption touchant leurs enfants sont plus vécus par les parents, et par voie de conséquence leur association qu'est la FRAM.

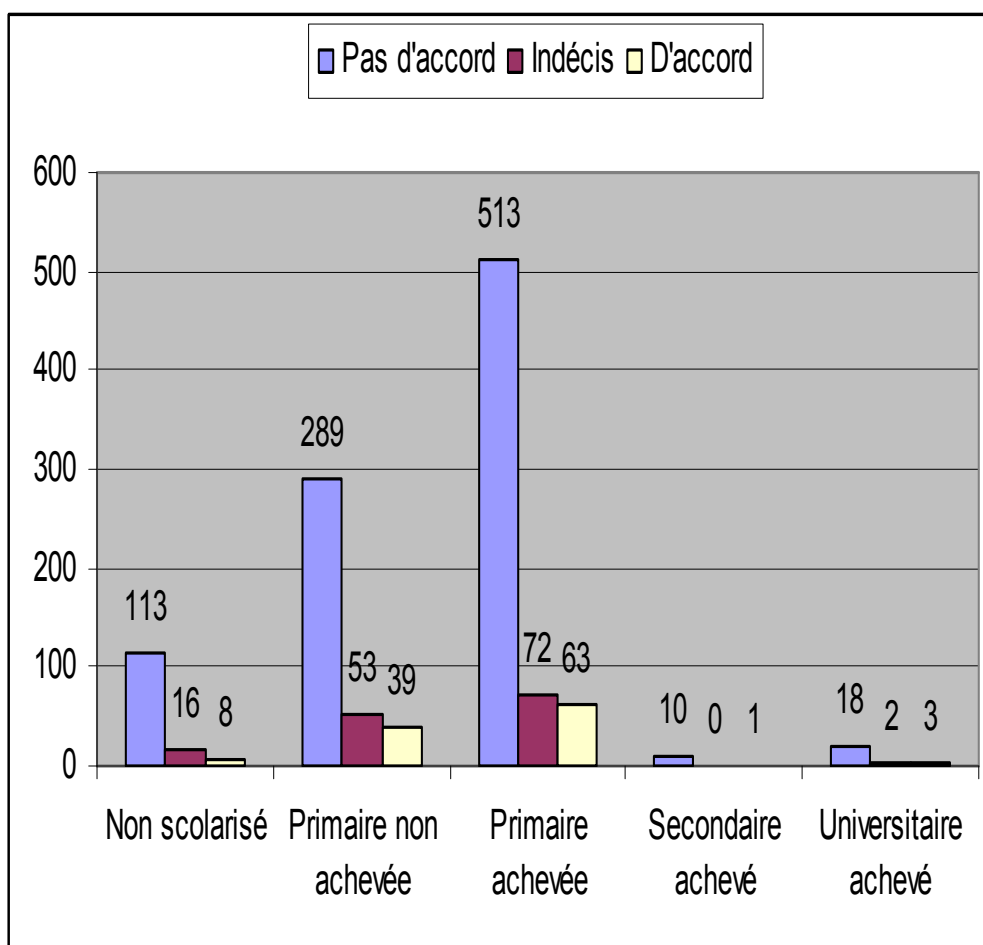


Dans le secteur éducatif, la corruption se rencontre au niveau central (c'est-à-dire au niveau du ministère), au niveau intermédiaire de la hiérarchie, et au niveau local (crèches, préscolaire, écoles et universités). La « grande corruption » dans le secteur éducatif affecte principalement les appels d'offres (construction de nouveaux bâtiments, production de manuels scolaires), tandis que la « petite corruption » se rencontre dans les autres domaines. Les formes de corruption---pots-de-vin, népotisme, détournements---sont similaires à celles rencontrées dans les autres secteurs.

Ochse L. Katharina. *Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide*. Eschborn : GTZ, 2004, p. 11.

Concernant particulièrement les parents enquêtés à ce sujet, le Graphique 7 montre des détails supplémentaires sur les différentes réponses obtenues selon le niveau d'instruction des répondants. Ainsi, il apparaît que ce sont les parents ayant fréquenté l'école primaire qui ne sont pas d'accord sur l'affirmation, suivis par ceux qui n'ont jamais été à l'école. Cela traduit une certaine confiance aux écoles publiques, notamment concernant la gestion et la performance. Toutefois, il faut considérer la proportion d'indécis (ne sait pas) pour ces trois groupes, laquelle représente plus de 10% du nombre total des parents. A défaut de comparaison d'une telle donnée avec une autre réalisée antérieurement, l'on peut assumer que cet effectif traduit quand même une certaine situation pour laquelle cette catégorie n'a pu se prononcer d'une manière catégorique.

**Graphique 7. La Perception de la Corruption à l'École selon le Niveau d'Instruction des Parents**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

Pour la corruption au niveau du pays, les mêmes tendances sont observées. Ces deux résultats sont à vérifier ultérieurement avec d'autres affirmations sur des questions spécifiques. En effet, les problèmes de la majorité de la population durant la période de l'enquête ne concernent pas la corruption, mais d'autres facettes de la vie quotidienne (baisse du pouvoir d'achat, augmentation des prix des produits de première nécessité, insécurité rurale et urbaine).

#### **Points faibles du système éducatif face à la corruption**

- \* base légale inadéquate pour prévenir la corruption et lutter contre elle, ou (ce qui est le plus courant) les réglementations existantes sont appliquées inadéquatement,
- \* les responsabilités, les procédures et structures de prises de décisions aux niveaux central, intermédiaire, et local sont opaques et inutilement complexes ; cela ouvre la voie à de nouvelles opportunités de gagner un extra salaire et d'abuser des ses pouvoirs discrétionnaires, et en même temps, il devient plus difficile de planifier les activités,
- \* l'inexistence d'un système indépendant (interne ou externe) de supervision de la qualité de la gestion, et d'un système de contrôle, ou d'un système de dépôt de plaintes, ou là où de tels systèmes existent ils sont inadéquats ou ne fonctionnent pas d'une manière satisfaisante,
- \* l'inexistence d'une procédure pour la diffusion des informations au public ; si ce dernier a un accès limité ou pas d'accès du tout à des informations capitales, il a une chance limitée de comprendre les procédures et les décisions, de les remettre en question, et de découvrir la corruption,
- \* la connaissance des droits et les méfaits de la corruption ne sont pas suffisamment expliqués.

Osche L.Katarinna. *Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide*. Eschborn : GTZ, 2004, p.11.

Les deux déclarations qui suivent ont trait à la qualité de l'éducation, c'est-à-dire un jugement émis sur la qualité de la prestation fournie par l'équipe dirigeante (directeur et enseignants, FAF, FRAM) dont les résultats sont explicités par le Tableau 11. Elles concernent en premier la baisse de la qualité et du niveau de l'éducation. En général, les réponses sont contre une telle assertion. Cependant, entre 25% et 36% affirment le contraire. Les premiers responsables de l'école, les directeurs, affirment qu'effectivement il y a baisse (30%). Un tel point revêt toute son importance dans le cadre d'une évaluation. Toutefois, les réponses fournies ne permettent aucune exploitation poussée d'une telle affirmation. Un tel constat est encore aggravé par le fait que seuls 45% des directeurs affirment que l'enseignement de base fourni est satisfaisant. Donc, dans une certaine mesure les deux déclarations se rejoignent. Les avis émis lors des ateliers de restitution au niveau local a quand même permis d'obtenir des éléments de réponse. Ainsi, il a été avancé que ces directeurs sont objectifs dans leurs jugements, vu qu'ils sont obligés dans la plupart des cas de s'appuyer sur une équipe d'instituteurs inexpérimentés et mal payés.

Les FRAM sont également assez critiques sur la question, car plus de 36% affirment être d'accord sur la baisse de la qualité de l'éducation tout en estimant être satisfaites de l'enseignement fourni (65%). C'est au niveau des CISCO d'Ambalavao et de Tsiroanomandidy qu'un grand nombre de parents ont dit oui. Par contre, les parents ont fortement rejeté ces affirmations à Maevatanana, Morondava et Moramanga. Pour les deux déclarations, les responsables des CISCO ont donné des avis quelque peu partagés, montrant ainsi que ces responsables n'ont pas un point de vue commun sur une question si capitale.

Pour « globalement, l'enseignement de base fournie est satisfaisant », elle est acceptée à plus de 89%, surtout au niveau des parents d'élèves à Ambilobe, Morondava et Farafangana. Ceux qui ne sont pas d'accord représentent 81 parents, soit 6,75%, avec un effectif assez important pour Betioky Sud, Fénérive Est et Mampikony.

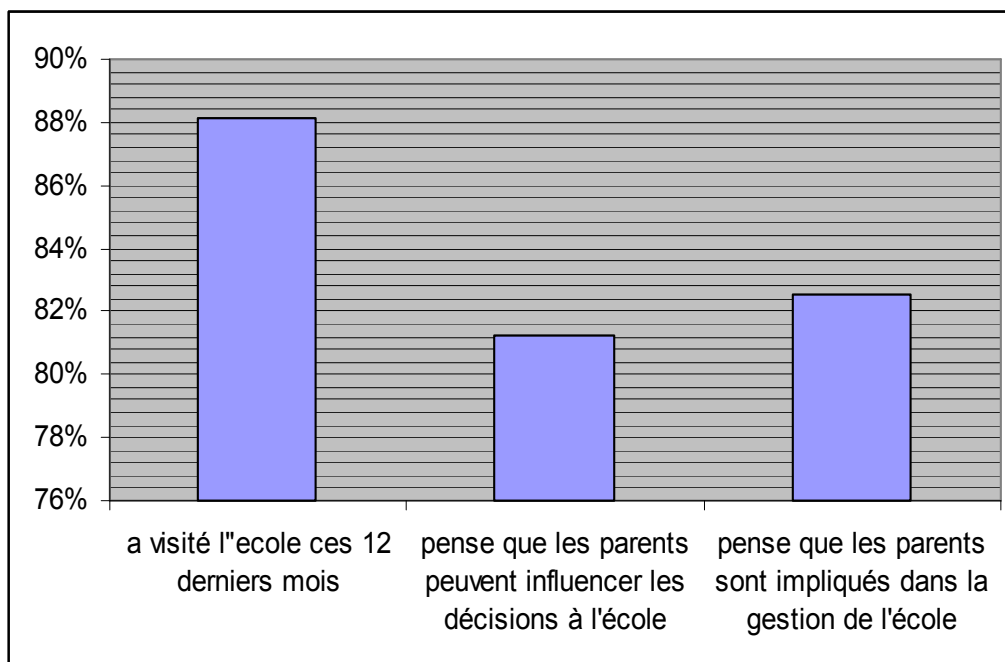
**Tableau 11. Réponses Relatives à la Qualité de l'Education**

REPONSES	La qualité de l'enseignement et le niveau de l'éducation baissent				Globalement, l'enseignement de base fourni est satisfaisant			
	Ménage	Directeur	FRAM	CISCO	Ménage	Directeur	FRAM	CISCO
Pas du tout d'accord	180	12	9	1	21	1		
Pas d'accord	582	24	17	5	60	23	5	
Ni d'accord, ni pas d'accord	131	6	12	3	152	9	16	1
D'accord	231	12	18	1	743	20	35	9
Tout à fait d'accord	76	6	4	2	224	7	4	2
<b>Total</b>	<b>1 200</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>12</b>	<b>1 200</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>12</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages, Directeurs, Responsables FRAM et Responsables CISCO

Trois déclarations concernent particulièrement les parents en termes de participation à la gestion de l'école. Ainsi, presque tout le monde est d'accord (82%) sur le fait que les parents sont impliqués dans la gestion des écoles, avec des réponses de plus de 90% (Sambava et Morondava) contre plus de 6% de rejet (77 réponses dont 29 provenant de Maevatanana). De telles affirmations sont quelque peu corroborées par le fait que 88% des parents ont effectué une visite à l'école ces 12 derniers mois. Cependant, la forme de la question n' a pas permis d'aller plus loin, à savoir l'identification d'une telle implication. Certains arguments furent avancés que le fait d'être membre de la FRAM ou du FAF implique déjà une participation dans la gestion. Le Graphique 8 montre les détails y afférents.

**Graphique 8: Les Parents et l'Ecole à travers Leurs Réponses (en %)**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

Ensuite, la déclaration « les parents peuvent influencer les décisions à l'école » est acceptée à plus de 80%, notamment à Ambilobe, Ambatolampy et Fénérive Est. Le rejet (6,33%) provient surtout d'Ambalavao, et dans une certaine mesure de Maevatanana. Le rejet est surtout motivé par le non considération des plaintes des parents, notamment pour le

manque d'instituteurs. En effet, pour certains d'entre eux, le fait de payer des instituteurs à la place de l'Etat veut dire que l'Etat est le seul à prendre les décisions.

La troisième, « les plaintes formulées par les parents sont prises au sérieux par les autorités de l'école » est soutenue par 73,42% des ménages surtout à Ambilobe, Ambatolampy, Moramanga et Sambava, contre 13,42% de rejet (surtout à Betioky Sud et Fénérive Est). Dans la section 6.1.2, l'occasion est offerte de voir en détails les résultats sur les plaintes. En outre, il existe une unanimité sur la prise au sérieux des plaintes formulées par ces parents : au niveau des FRAM 43 réponses affirmatives contre 12 rejets, au niveau des CISCO 11 réponses affirmatives. Voulant tester la logique des réponses fournies sur ces trois éléments, le test statistique utilisé est très significatif car les parents se disant impliqués dans la gestion de l'école sont ceux qui affirment pouvoir influencer les décisions à l'école, et que leurs plaintes sont prises au sérieux.

La déclaration affirmant qu'il est facile de connaître exactement les ressources affectées à l'école ne fait pas l'unanimité, surtout que 30% des parents (provenant surtout des CISCO de Fénérive Est avec 64 parents et de Betioky Sud avec 52 parents), 45% des directeurs, et 15% des FRAM ne sont pas d'accord selon les données du Tableau 12. Un tel résultat traduit l'existence d'une certaine lacune en matière de transparence de gestion. Le taux assez significatif (d'accord à 83,3%) obtenu auprès des réponses des responsables des CISCO traduit la réalité ; il ne devrait pas y avoir de problème pour elles en tant qu'organe de tutelle et de contrôle.

**Tableau 12. Réponses sur les Déclarations relatives à la Gestion de l'Ecole**

REPONSES	Il est facile de connaître le montant exact des ressources pour l'école				Cette école est très bien gérée			
	Ménage	Directeur	FRAM	CISCO	Ménage	Directeur	FRAM	CISCO
Pas du tout d'accord	42	3	1		7	2	2	1
Pas d'accord	320	24	8		54	18	14	2
Ni d'accord, ni pas d'accord	290	5	23	2	202	16	21	7
D'accord	425	20	25	9	688	23	17	2
Tout à fait d'accord	123	8	3	1	249	1	6	
<b>Total</b>	<b>1 200</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>12</b>	<b>1 200</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>12</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages, Directeurs, Responsables FRAM et Responsables CISCO

Cela étant, seuls les parents (78%) estiment que l'école est bien gérée, avec 5 CISCO où les réponses affirmatives avoisinent les 90%. Par contre, un tiers des directeurs affirme le contraire suivi par les FRAM (26%). Cet avis des directeurs est quelque peu justifié par le fait qu'ils ne sont pas impliqués en premier lieu dans la gestion financière de l'école. Certains directeurs se sentent même écartés par le FAF de toutes les décisions touchant les finances de l'école, sauf au début d'année lors de l'élaboration du programme d'emploi. Pour la CISCO, l'organe de tutelle et de contrôle des EPP, elle préfère ne pas donner son avis (58,3%). Une telle réponse est déconcertante, surtout qu'aucune justification n'a été fournie. Concernant plus particulièrement les parents, il existe une corrélation entre leur influence sur les décisions à l'école et leurs implications dans la gestion.

Enfin, concernant le fait que « l'école est bien soutenue par la CISCO », elle est acceptée par 75,59%. Le rejet (104 ménages), en termes d'effectif, est surtout localisé à Betioky Sud et Ambalavao. Au niveau des FRAM, la déclaration est acceptée par un effectif de 38, avec 12 indécis et 10 rejets issus de 7 CISCO. Le motif du rejet est surtout fondé sur le non satisfaction des demandes d'affectation d'instituteurs fonctionnaires. 45 directeurs d'écoles soutiennent la déclaration, avec 10 indécis et 5 directeurs (dont 2 à Betioky Sud) qui refusent catégoriquement une telle affirmation. Et fait quelque peu étrange, un seul responsable de la CISCO refuse la véracité de celle-ci. En général, ce sont les écoles bien

gérées qui sont vues par les parents comme étant bien soutenues par la CISCO. Notons qu'un certain nombre de réponses indécises ont été obtenues. Celles-ci revêtent un aspect particulier dans la mesure où elles peuvent traduire aussi bien un flottement entre deux réponses qu'un désintérêt pur et simple de la question. Les détails au niveau de chaque catégorie de répondants sont fournis par le Tableau 13.

**Tableau 13. Réponses sur « Cette Ecole Primaire Est bien Soutenue par la CISCO »**

REPOSES	Ménage		Directeur		FRAM		CISCO	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Pas du tout d'accord	23	1,9	2	3,3	2	3,3		
Pas d'accord	81	6,8	4	6,7	8	13,3	1	8,3
Ni d'accord, ni pas d'accord	189	15,8	10	16,7	12	20		
D'accord	722	60,2	27	45,0	29	48,3	4	33,3
Tout à fait d'accord	185	15,4	17	28,3	9	15	7	58,3
<b>Total</b>	<b>1 200</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages, Directeurs, Responsables FRAM et Responsables CISCO

### 6.1.2. Les problèmes rencontrés

Une liste de problèmes liés à l'école est soumise aux ménages, directeurs et Présidents de la FRAM. Les réponses ainsi obtenues sont exploitées dans le cadre de l'évaluation du système de gouvernance à l'école. Toutefois, loin de nous de vouloir affirmer que plus il y a de problèmes, plus la gouvernance est à son plus bas niveau de performance. En effet, il existe des problèmes soulevés par les parents, mais dont la résolution est hors de portée de l'équipe dirigeante de l'école (exemple les classes surchargées).

#### **Ecoles « Boîtes à sardines » à Ambodin'Isotry.**

La salle de classe boîte à sardines est une réalité malgache que les enfants des écoles publiques vivent tous les jours. Côté enseignants, faire de la pédagogie à plus de 100 élèves relève du défi.

Il n'est que 11 heures du matin mais les odeurs des latrines montent déjà jusqu'aux salles de classe. Elles émanent des deux toilettes situées à l'entrée de l'école, mais aussi des flaques d'eau qui croupissent dans la cour. Bienvenue à l'EPP d'Ambodin'Isotry, l'un des quartiers les plus peuplés de la capitale.

L'école est composée de six salles de classe pour 689 élèves, cela représente une moyenne de 115 élèves par salle. Dix fois plus que ce qui est préconisé dans les pays à pédagogie avancée (autrement dit qui ont de l'argent), type Suède ou Norvège.

.....Faire de la pédagogie dans des salles de classe surpeuplée est un véritable tour de force. Le bruit, la promiscuité, tout nuit à la qualité de l'enseignement, sans parler de l'effet de serre causé par les odeurs humaines qui se condensent.

.....  
Saholiarisoa Fanja. « Ecoles 'Boîtes à Sardines'. Cent Elèves par Classe à Ambodin'Isotry », in *L'Express de Madagascar*, 7 novembre 2008.

L'angle sous lequel il faudrait considérer ces problèmes part de l'hypothèse que des fois ils sont sources de conflit entre l'équipe enseignante/dirigeante et les parents d'élèves. En effet, il a été maintes fois affirmé que l'existence d'un grand nombre de problèmes à l'école provient en premier lieu d'un malentendu. L'exemple le plus cité à cet effet concerne

la suppression des droits d'inscription et la subvention gouvernementale pour l'école alors que le paiement par les parents de la cotisation FRAM continue toujours. Ensuite, ils peuvent découler d'une absence de prise de responsabilité à tous les niveaux (exemple : manque de réactions face à l'absentéisme des instituteurs).

Le Tableau 14 donne un récapitulatif des différentes réponses obtenues sur la liste des problèmes liés à l'école soumise aux parents, directeurs et responsables FRAM. Les parties grisées indiquent que ces questions n'ont pas été posées. Les Annexes 6 à 8 présentent les problèmes rencontrés par chaque groupe, et l'Annexe 9 sur les avis relatifs aux classes surchargées.

**Tableau 14. Problèmes Identifiés et Plaintes Déposées**

LISTE DES PROBLEMES	Parent d'élève			Directeur			FRAM		
	Nombre probl.	Nombre plainte	%	Nbre probl.	Nbre plainte	%	Nbre probl.	Nbre plainte	%
L'école est trop chère/Je ne peux pas payer	183	36	19,7	12	5	41,7	17	3	17,6
Manque ou mauvais état des livres et autres fournitures	91	24	26,4	22	18	81,8	11	4	36,4
Enseignants non qualifiés	50	22	44,0	10	2	20,0	5	1	20,0
Nombre insuffisant d'enseignants	383	133	34,7	23	18	78,3			
Enseignants absents	105	35	33,3	8	5	62,5	11	4	36,4
Manque d'enseignants							29	16	55,2
Classes surchargées	467	180	38,5	31	18	58,1	33	18	54,5
Bâtiments en mauvais état	213	80	37,6	14	8	57,1	17	11	64,7
Manque de sanitaires ou en mauvais état	233	93	39,9	14	6	42,9	13	2	15,4
Manque ou mauvais état des chaises, bureaux	216	101	46,8	12	7	58,3	16	5	31,3
Les enfants doivent trop souvent faire des corvées	18	3	16,7						
Violence/ Insécurité	56	33	58,9	5	2	40,0	5	1	20,0
Harcèlement sexuel	11	8	72,7						
Ivresse/ ébriété des enseignants	29	19	65,5						
Renvoi injustifié de l'école	7	4	57,1						
Demandes de paiements illégaux	18	1	5,6						
Absence/ manque de manuels pour les enseignants				18	13	72,2	9	3	33,3
Retard dans le paiement des enseignants				21	5	23,8	17	6	35,3
Salaires des enseignants trop bas				35	11	31,4	24	6	25,0
Retard dans le versement à l'école de son financement				37	6	16,2	36	4	11,1
Cours de soutien privés/ cours particuliers				4	0	0,0	4	0	0,0
Demande de pots-de-vin ou de paiements officieux				0	0		1	0	0,0

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages, Directeurs et Responsables FRAM

Dans la catégorie de problèmes dont la résolution se réfère à un niveau élevé, le premier problème commun est la surcharge des classes en termes de pourcentage. C'est surtout au niveau des directeurs et des FRAM que c'est le plus ressenti. Soulignons que presque la moitié des directeurs ayant rencontré ce problème a déposé une plainte à ce sujet. Le problème sur le manque d'instituteurs a été posé aux parents uniquement. C'est leur deuxième problème, et près de 35% s'en sont plaints. Les problèmes identifiés font apparaître que les parents sont plutôt concernés par les conditions de base d'éducation de



leurs enfants : nombre insuffisant d'instituteurs et de classes, manque de mobilier et de sanitaires, et dans une certaine mesure le manque de livres et fournitures.

La cherté de l'école, malgré l'allègement des charges parentales par la suppression du paiement des frais d'inscription, est toujours ressentie par les parents (15,25%), les directeurs d'écoles (20%) et les présidents FRAM (28,33%). Ces derniers ressentent l'acuité du problème par l'existence d'un nombre croissant de parents qui ne paient pas la cotisation FRAM. Ce problème, tout en ne relevant pas directement de la gouvernance, a un impact sur la gestion et le bon fonctionnement des écoles, surtout celles ayant une proportion importante d'instituteurs FRAM non subventionnés.

Selon un article en date du 8 juillet 2008 de *L'Express de Madagascar*, il faudrait au minimum de 20 000 Ariary par enfant en primaire rien que pour les fournitures scolaires de qualité modeste. Pour Mialijaona de *Lakroan'i Madagasikara* (8 octobre 2008), l'article est intitulé « SOS Rentrée Scolaire ». Un parent d'une EPP de Fianarantsoa ville a du payer : 3000 Ariary pour la FRAM, 1000 Ariary pour les imprévus (cyclones), et 1000 Ariary pour les toilettes.

Ensuite, viennent les problèmes liés à la gestion de l'école. Il s'agit des problèmes relatifs aux enseignants : absence, manque de qualification, et ivresse. Concernant les absences des enseignants, les parents ont été les seuls à avoir le plus remarqué le problème, surtout à Fénérive Est (21% du total des CISCO), alors qu'au niveau des directeurs et FRAM de la même CISCO aucune réponse n'a été donnée. Cela amène conséquemment à se poser la question sur le bien fondé de certaines affirmations des parents, ou celles des directeurs et celles des présidents FRAM.

#### **Le problème de l'absentéisme**

« Si l'absentéisme n'est pas toujours dû à la corruption (les enseignants peuvent en effet être absents pour des raisons légitimes), un taux d'absence au dessus de 10% est un signe révélateur d'un problème. En Inde, par exemple, le taux d'absentéisme des enseignants du primaire est de 30% pour une journée d'école normale. Non seulement cet absentéisme constitue un poids pour le budget de l'éducation, mais en plus, il affecte l'assiduité des élèves et les notes aux examens. De toute évidence, réduire le temps d'enseignement diminue en même temps les résultats scolaires ».

Nazmul Chauchury, et al. « Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in developing Countries », in *Journal of Economic Perspectives*, n° 20 (1), 2006.

Dans deux CISCO (Farafangana et Moramanga) où travaillent deux projets basés sur l'amélioration des conditions d'éducation, le taux d'absence des instituteurs a nettement diminué. Ainsi, les chefs ZAP (Zone d'Administration Pédagogique) sont impliqués dans cette action ; ces derniers étant appelés à augmenter le nombre de visites annuelles des écoles.

Et enfin, il y a les quelques réponses sur des cas pas trop fréquents mais qui selon les parents existent à l'école, tels la violence à l'école (surtout à Tsiroanomandidy, Morondava et Betsioky Sud), les corvées pour les élèves (surtout à Fénérive Est), le renvoi injustifié (surtout à Tsiroanomandidy), et le harcèlement sexuel (Fénérive Est, Betsioky Sud et Ambatolampy).

Relatif au manque de livres et fournitures, les directeurs ont surtout soulevé le problème à Maevatanana, Moramanga et Morondava. Pour eux, c'est un problème de gestion au niveau de la CISCO en termes d'allocation. Or, au niveau des parents et FRAM, ils n'ont pas suivi une telle affirmation. Par exemple, les parents ont fait part de l'existence du problème uniquement à Mampikony et à Fénériver Est.

« Quant aux informations concernant un dysfonctionnement éventuel au sein de l'EPP, elles ne sont connues des parents que par le biais de leurs enfants. Or, ceux-ci ne concernent en aucun cas la gestion et l'utilisation des ressources financières. Il en est de même pour les différents niveaux de la hiérarchie. Les informations d'ordre général disponibles pour le public sont celles divulguées lors des cérémonies officielles, lesquelles ont trait aux résultats obtenus et aux projets pour l'avenir. Par exemple, le projet de recrutement de 5363 enseignants pour le compte des FRAM ne fut connu que lors de la cérémonie de présentation des vœux de bonne année 2007 au Ministre.

Un autre moyen d'accès à l'information sur le secteur est la retransmission radiotélévisée en direct des séances de rapport aux deux Chambres par le Gouvernement. Il y a d'abord le rapport bilan du Ministre, suivi des demandes d'éclaircissement, sinon des reproches par les sénateurs et députés concernant les réalités sur le terrain à l'endroit du Ministre. Et c'est à cette occasion que ce dernier révèle certaines facettes cachées du fonctionnement du système ».

Florent Andriamahavonjy. « *Madagascar. Analyse Thématique du Secteur de l'Éducation Primaire Publique (1996-2006). Version 1* ». Antananarivo : Programme AEW Madagascar, mars 2007, p. 10.

Notons au passage que les problèmes identifiés lors de l'enquête d'évaluation part d'une liste fournie dans les questionnaires. Les répondants ont le choix entre trois réponses, lesquelles sont : Oui, Non, et Ne sait pas. L'objectif recherché est l'identification des problèmes de gestion, mais également de ceux pouvant entraver l'atteinte des objectifs de l'EPT. Au vu de la liste des problèmes du Tableau 14, l'on peut être amené à se poser la question sur d'autres problèmes devant être relevés et ayant un impact quelconque sur l'atteinte de ces objectifs. Ainsi, nous fournissons à titre indicatif les résultats obtenus par l'Initiative AGEMAD<sup>7</sup>. Celle-ci a relevé comme problèmes importants empêchant une bonne scolarisation, par ordre d'importance, une alimentation insuffisante, des problèmes de santé, le travail de l'enfant au sein de la famille (réponses entre 40 et 80%). Par contre, l'accès difficile à l'école, l'inutilité de l'éducation, et l'absence des instituteurs n'ont eu pour chacun des réponses qu'un pourcentage plutôt négligeable (aux environs de 10%).

Au cas où un répondant a fait face à un problème quelconque, il lui est demandé s'il a porté plainte. Enfin, des questions se rapportant à la destination de la plainte et des résultats obtenus sont posées. Au niveau des ménages, il apparaît que le nombre de plaintes déposées est inversement proportionnel au nombre de ceux qui ont fait face aux problèmes. Ainsi, les « petits » problèmes en termes de nombre font l'objet de nombreuses plaintes en termes de pourcentage. Il s'agit dans l'ordre décroissant du harcèlement sexuel, de l'ivresse des enseignants, de la violence à l'école, et du renvoi injustifié à l'école. Ainsi, les parents ont donc tendance à se plaindre pour des problèmes qui peuvent se régler sur place.

Tout d'abord, il s'agit de déceler s'il existe une similitude de vues entre les différents répondants sur l'opportunité ou non du dépôt de plaintes pour un problème donné. A cet effet, l'on va se baser sur une comparaison des pourcentages obtenus. Le constat est que

<sup>7</sup> Initiative AGEMAD. « *L'Initiative AGEMAD. Amélioration de la Gestion de l'Éducation à Madagascar* ». Antananarivo : AGEMAD, 2006.

chacun se base sur ses propres préoccupations immédiates. Les parents optent plutôt pour la sécurisation du séjour de leurs enfants à l'école afin qu'ils y restent dans la mesure du possible pour toute l'année scolaire. En effet, il apparaît que ces derniers ont une tendance à porter plainte sur des problèmes relatifs au confort des enfants. Pour cela, ils s'adressent plutôt aux instituteurs qu'aux directeurs d'écoles. C'est un peu étrange, car l'enseignant ne peut pas résoudre le problème de classes surchargées ou de manque de mobilier, de sanitaires. Si c'est la réalité, cela pourrait traduire autre chose. Par exemple, l'indisponibilité du directeur ou une relation de proximité entre certains parents et certains instituteurs favorisant de telles relations. Cette attitude des parents constitue un aspect à considérer même si les problèmes faisant l'objet de ces plaintes sont négligeables en termes de fréquence. A l'opposé, les directeurs et présidents des FRAM sont plus que concernés par les conditions matérielles et les conditions d'éducation à l'école (manque d'instituteurs, de mobilier, et de fournitures).

### **Modèle de gestion des plaintes et implication des communautés**

« Ainsi, les plaintes contre les enseignants adressées par les FAF au maire doivent être suivies d'une convocation du maître à la Commune, puis par une plainte à la CISCO si la convocation n'a pas eu d'effet suffisant ou que la plainte est renouvelée. Cette réactivité a été en 2007-2008 de 100% : sur 14 plaintes envoyées par les FAF, 7 concernaient les enseignants et ont entraîné 3 convocations, 2 visites d'école par la Commune, 1 lettre à la CISCO et 1 « demande d'explication » (procédure officielle) par le chef ZAP. Les 7 autres plaintes ont été portées contre les chefs ZAP et ont été suivies de 3 convocations et de 4 lettres à la CISCO ».

Inter Aide. « *Rapport UE 2008* ». Antananarivo : Inter Aide, 2009, p.7.

Les problèmes devant faire l'objet d'une démarche longue ou fastidieuse, et ne pouvant être résolus au niveau local, ne font pas l'objet de plaintes. Il s'agit par exemple de la cherté de l'école pour les parents.

« ...La gestion des plaintes des citoyens a toujours constitué une des tâches d'un responsable local. Pourtant, sur ce point une minorité seulement (15% au total et 13% en milieu rural) estime qu'elle peut se faire entendre ses plaintes et que des procédures efficaces existent pour les gérer. Les plus instruits ont plus de facilités pour solliciter les responsables afin que leurs doléances soient prises en considération. Les plus diplômés effectivement plus nombreux (30%) à émettre un jugement positif sur la gestion des plaintes».

Mireille Razafindrakoto, Désiré Razafindrazaka, François Roubaud. *La Gouvernance à Madagascar : Portée et Limites de la Lutte contre la Corruption et du Processus de Décentralisation. Premiers Résultats de l'Enquête 'Afrobaromètre 2008' à Madagascar*. Antananarivo : Afrobarometre/COEF Ressources/DIAL, octobre 2008, p. 8.

Les plaintes et requêtes des directeurs ont surtout trait au bon fonctionnement de l'école : manque ou mauvais état des livres, manque d'instituteurs, absence de manuels pour les enseignants, absence des enseignants, et la surcharge des classes. Les FRAM les soutiennent dans cette démarche, car elles ont déposé les mêmes plaintes.

Les destinataires des plaintes et doléances émanant des parents sont surtout les directeurs d'école (classes surchargées et insuffisance d'instituteurs) et la FRAM (manque de

mobilier, insuffisance d'enseignants, bâtiments en mauvais état). Le premier responsable de l'école est donc plus sollicité, sauf pour la violence à l'école où les parents s'adressent directement aux instituteurs. Quant aux plaintes adressées aux ONG, elles sont aussi fondées, surtout pour les classes surchargées car ces ONG sont réputées pour leurs interventions et aides aux écoles et aux élèves.

Les effets positifs obtenus des plaintes des parents montrent qu'ils se sont adressés à la personne qu'il faut, tel qu'explicité par le Tableau 15. Outre les problèmes ne relevant pas directement de l'école (état du bâtiment, manque de livres), les effets sont dans l'ensemble assez positifs, notamment pour les problèmes quotidiens de l'école (violence, ivresse des enseignants, renvoi injustifié). De ce constat, l'on peut tirer les conclusions suivantes :

- (i) les mécanismes de dépôt de plaintes sont perçus comme étant efficaces,
- (ii) la résolution de ces plaintes constitue un aspect d'une bonne gestion.

D'ailleurs, les résultats obtenus sont conformes aux différents avis formulés en réponse aux diverses déclarations générales (cf. sous-section précédente).

Ceux qui n'ont pas déposé une plainte, tout en reconnaissant avoir vécu le problème, représentent un effectif assez important pour tous les problèmes identifiés. L'analyse des réponses pour justifier leurs actes sont détaillés dans le paragraphe suivant.

**Tableau 15. Nombre, Destination et Effets Obtenus des Plaintes des Parents**

Problèmes identifiés	Nombre plaintes	Effet important	Destinataires plaintes					
			Directeur	Instituteur	FAF	Autorités	FRAM	Autre
1. L'école est trop chère	36/183	4/36	8	12	3	3	8	2
2. Manque de livres/manuels	24/91	7/24	3	17	1	0	3	0
3. Enseignants non qualifiés	22/50	5/22	4	8	1	2	6	1
4. Insuffisance d'enseignants	133/383	9/133	2	6	1	0	1	0
5. Absence des enseignants	35/105	10/35	4	15	0	3	7	6
6. Classes surchargées	180/467	14/180	11	94	7	20	28	19
7. Bâtiments en mauvais état	80/213	7/80	6	16	1	18	29	10
8. Manque/mauvais sanitaires	93/233	14/93	8	34	6	13	27	7
9. Manque mobilier	101/216	27/101	3	27	10	2	47	12
10. Violence/insécurité	33/56	21/31	20	9	1	0	1	2
11. Ivresse instituteurs	19/29	14/19	1	5	4	4	4	1
12. Paiements illégaux	1/18	1/1	0	1	0	0	0	0

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

La plupart des motifs avancés se répartissent entre « je ne pensais pas que c'était mon rôle », « je ne savais pas à qui m'adresser », et « je savais que les autorités étaient déjà au courant ». Le premier motif invoqué découle d'un manque de prise de responsabilité de la part du parent ou d'un désintérêt pour la scolarisation de l'enfant, comme quoi l'enfant à l'école appartient aux enseignants. En ce cas, l'équipe dirigeante n'a aucun blâme. Quant au second, il implique une part de responsabilité des enseignants, quoiqu'une telle réponse puisse traduire un manque de relations informationnelles entre l'école et les parents. Une telle situation traduit un manque flagrant de canaux appropriés pour le dépôt de plaintes. Enfin, pour le dernier motif avancé, il reflète la réalité, surtout s'agissant de problèmes durables, communs à toutes les CISO, et nécessitant des décisions au niveau le plus élevé. Par contre, s'agissant des « petits » problèmes (violence, ivresse des enseignants, demande de paiements illégaux), ne pas porter plainte en invoquant que les autorités sont au courant implique beaucoup de non dits et de sous-entendus, et laisse supposer une certaine dérive dans la gestion. En effet, avancer un tel argument de la part des parents pour l'absence des enseignants et l'ivresse à l'école pourrait dénoter autre chose, même si lesdites autorités en ont été déjà informées auparavant. Pour les directeurs, la raison la plus citée est que le

problème n'est pas grave : cherté de l'école, absence des enseignants, mauvais état des bâtiments. Enfin, les FRAM invoquent la longueur de la procédure pour ne pas déposer une plainte.

### Recommandations de TI

« Il faudrait établir des canaux pour signaler les fautes professionnelles et dénoncer les cas de corruption afin d'encourager les « usagers » à signaler ce type d'affaires ».

« La Corruption dans le Secteur Educatif », in Transparency International Working Paper, 4/2007, p.7.

Le Tableau 16 donne les détails sur les plaintes déposées par les directeurs d'écoles et les effets obtenus, ainsi que les motifs avancés pour non déposition de plaintes. Remarquons en passant qu'un directeur a affirmé avoir déposé une plainte relative aux classes surchargées à la Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique (BADEA).

**Tableau 16. Effectif des Directeurs Plaignants et Motifs Invoqués par les Non-Plaignants**

Problèmes rencontrés	Nombre plaintes	Plainte avec effet	Nombre non-plaignants	Motifs des non-plaignants						
				1	2	3	4	5	6	7
Retard subvention	5	1	30	3	3	4		3		15
Bas salaire instituteurs	11	4	22	4		1	2	3	1	9
Classes surchargées	18	6	12	1	2					8
Manque instituteurs	18	8	5	1			1			3
Absence manuels élèves	17	7	3					1		2
Retard salaire instituteur	4	2	16	2	1	2		2	2	6
Absence manuel institut	12	6	3				1			2
Sanitaires mauvais état	6	2	7		2					4
Bâtiment mauvais état	8	3	6		2		1			2
Manque mobilier	7	5	3							1
Ecole trop chère	12	3	7		2		1	1		1
Instituteurs non qualifiés	2	1	7		2					4
Instituteurs absents	5	4	3	1	1					1
Violence à l'école	1	1	3		1					2
Cours payants	0		4		1					3

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Directeurs

**Légende :**

1 = Les demandes n'aboutissent jamais

2 = Le problème n'était pas grave

- 3 = La procédure est trop complexe
- 4 = Les demandes prennent trop de temps
- 5 = Je ne savais pas auprès de qui la faire
- 6 = Peur de représailles
- 7 = Autre / Ne sait pas

Les quelques plaintes déposées ont eu un certain effet en termes de pourcentage concernant surtout les absences des enseignants, le manque de mobilier, et l'absence de manuels pour les instituteurs. Notons que l'unique plainte sur la violence à l'école est réglée, dans la mesure où c'est un problème strictement interne.

Par contre, les cours payants n'ont pas fait l'objet d'une plainte, dans la mesure où le problème n'est pas considéré comme grave. En considérant que l'instituteur en charge de la classe de 7<sup>ème</sup> (ayant à passer l'examen du CEPE à la fin de l'année scolaire), à l'instar des autres instituteurs, a comme obligation de résultat un taux satisfaisant de réussite, la tenue de cours payants n'a aucune justification. Or, pour y arriver, il s'estime unilatéralement qu'il devrait prodiguer des cours payants à ses propres élèves. Le débat à ce sujet lors des ateliers de restitution a été assez enrichissant, notamment avec les ONG éducation (voir Annexe 10 la liste des ONG ayant participé à l'atelier de restitution). Ainsi, le bas salaire des instituteurs fut cité comme argument principal ; la somme perçue devant être considérée comme étant une prime. Ainsi, la mise en place d'un tel système, presque obligatoire pour tous les élèves, s'apparente plutôt à un abus d'autorité qu'à un acte purement dicté par la déontologie de la profession.

#### **Les cours payants**

Les cours particuliers, proposés par des individus ou dans le cadre de « cours préparatoires » par des établissements sont devenus une véritable industrie dans de nombreux pays du monde. Ces cours peuvent devenir des catalyseurs de corruption s'ils sont assurés comme activité professionnelle additionnelle par des enseignants du système officiel pour leurs propres élèves ou étudiants..... Ce tutorat peut évoluer vers une forme de chantage où les professeurs abusent de leur charge en enseignant seulement la moitié du programme pendant les heures de cours officielles et en poussant ainsi les étudiants à payer pour des cours privés au cours desquels les enseignants abordent la deuxième partie du programme officiel. Les maîtres peuvent également menacer les élèves de mauvaises notes s'ils n'acceptent pas de suivre ces cours particuliers.

Bray Mark (ed.). *The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications in Nine Post Socialist Countries*. New York, N.Y: Open Society Institute, 1999.

Un point qui mérite également d'être approfondi concerne le motif basé sur le caractère non grave du problème. A ce sujet, avancer un tel motif pour un directeur d'école concernant le retard de la subvention, les classes surchargées, le mauvais état des infrastructures, la cherté de l'école et le manque de qualifications des enseignants, traduit un certain fatalisme ou un désintérêt.

Sur certaines fautes commises par les enseignants, quelques interviewés ont affirmé n'avoir déposé aucune plainte auprès des chefs hiérarchiques. Le seul motif avancé est de ne pas perturber le fonctionnement normal de l'école ; pour eux, une sanction peut entraîner soit une affectation, soit une radiation. Et en l'état actuel du manque de l'effectif des instituteurs, les FRAM sont obligées d'en recruter, ce qui n'est pas toujours facile. Néanmoins, lors des réunions FAF ou FRAM, tous les problèmes sont soulevés, en l'occurrence ces fautes. D'autres affirment l'inutilité d'une plainte devant le manque de réactions et l'immobilisme



des responsables. Ainsi, la situation est acceptée par tout le monde tant que ce n'est pas grave. En outre, on est prêt à garder un instituteur fautif s'il est natif de la localité, avec comme moralité qu'« il faut garder ses fous chez soi ».

Le croisement des réponses des directeurs sur le nombre de plaintes déposées à la CISCO et celles fournies par ces dernières sur le nombre reçu venant des écoles est entrepris. Les données du Tableau 17 font apparaître que certaines de ces plaintes n'ont pas été reçues. En outre, il existe d'autres plaintes reçues par la CISCO mais qui n'émanent pas des directeurs d'écoles, ou qui n'ont pas transité par elle.

**Tableau 17. Croisement des Réponses des Directeurs et Responsables de la CISCO**

Raisons des plaintes	Déposées par Directeur	Reçues par la CISCO	Ecart
L'école est trop chère/Je ne peux pas payer	5	4	1
Manque ou mauvais état des livres et fournitures	16	5	11
Manque manuels pour enseignants	12	5	7
Enseignants non qualifiés	2	5	+3
Enseignants absents	5	4	1
Manque d'enseignants	17	5	12
Retard paiement enseignants	4	5	+1
Bas salaire des enseignants	10	10	0
Classes surchargées	17	11	6
Bâtiments en mauvais état	8	6	2
Manque de sanitaires ou en mauvais état	6	7	+1
Manque ou mauvais état des chaises, bureaux	7	4	3
Retard dans le versement de la subvention	4	12	+8
Violence/ Insécurité	2	3	+1

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Directeurs et Questionnaires Responsables CISCO

Pour le premier cas, il s'agit surtout des plaintes sur le manque d'enseignants, de livres et fournitures, et de manuels pour enseignants, avec quand même des écarts assez importants. Pour retrouver les véritables origines de ces écarts, on aurait dû vérifier les traces de la transmission et de la réception de ces plaintes ; une telle démarche étant au-delà des objectifs de l'enquête. Mais quelle que soit la raison, cela traduit une certaine lacune au niveau de la circulation des documents de l'école vers la CISCO, en tenant compte de la véracité des réponses obtenues des deux côtés. Pour certains types de plaintes (exemple le bas salaire des enseignants), les données concordent. Et un tel constat amène à dire que, quelque part, le système fonctionne quand même.

D'autres plaintes en sus de celles des directeurs sont reçues par la CISCO, surtout pour le retard de la perception de la subvention, et le manque de qualification des instituteurs. Ces données fournissent un aperçu sur la capacité des autres parties prenantes à l'école de porter une affaire quelconque à un niveau plus supérieur. Une telle démarche est pleinement justifiée concernant par exemple le retard dans le versement de la subvention ; retard devant être réglé à un échelon plus élevé.

Outre les plaintes des directeurs, les CISCO ont également reçu des plaintes provenant de :

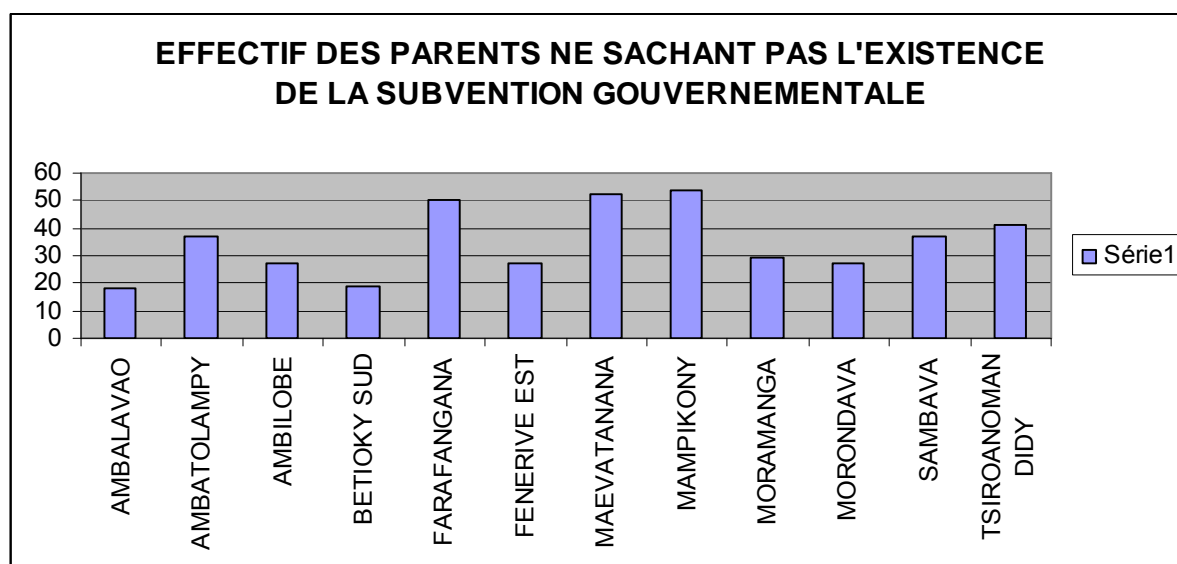
- (i) huit (8) parents d'élèves, dont une a obtenu une réponse favorable ;
- (ii) deux (2) plaintes provenant des instituteurs ;
- (iii) trois (3) plaintes du FAF, et toutes ont été répondues positivement ;
- (iv) huit (8) plaintes de la FRAM, dont la moitié a reçu une réponse positive.

### 6.1.3. La connaissance des parents de la gestion de l'école

L'aspect d'une bonne gouvernance au sein des écoles peut aussi se traduire par l'existence d'un circuit formel d'informations à l'intention des parents. Quoique cet aspect fasse l'objet d'un large développement (cf. 7.6), une bonne connaissance des fondements des règles de la gestion de l'école par les parents constituerait un atout vers la mise en place d'une bonne et transparente gestion. Ainsi, l'on a été amené à vérifier le niveau de leur connaissance des modalités de la gestion de l'école. A cet effet, référence va être faite à leurs réponses sur quelques questions spécifiques. Il s'agit tout d'abord des questions relatives à la subvention gouvernementale (caisse école), au FAF et ses attributions, et à la gestion proprement dite du budget de l'école.

Pour ce qui est du premier point, 65,17% des parents sont au courant de l'existence de la subvention. Cela donne une proportion de parents assez importante (près de 35%) qui ne sait rien au sujet de cette subvention, et dont la répartition par CISO est donnée par le Graphique 9. Le plus gros de l'effectif (supérieur ou égal à 50) est localisé dans les CISO de Farafangana, de Maevatanana et de Mampikony ; toutes les trois, elles possèdent le plus important effectif de parents non instruits et n'ayant pas terminé le primaire.

**Graphique 9. Répartition des Parents Ignorant l'Existence de la Subvention Gouvernementale**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

En croisant les deux variables (connaissance de l'existence de la subvention gouvernementale, et niveau d'instruction des parents), on a les résultats suivants :

- près de 61% des parents non instruits et n'ayant pas terminé le primaire ignorent l'existence de la subvention ; et
- seuls 39% des parents ayant un diplôme du secondaire et universitaire ignorent l'existence de la subvention.

Une manière de tester la connaissance des parents a été de leur demander s'ils ont eu des informations financières au cours des deux dernières années. Ainsi, 31% ont répondu par l'affirmative (373 sur 827). Ils ont vu lesdites informations sur les panneaux d'affichage de l'école (91,42%). D'autres réponses sont difficiles à retenir, à savoir la réunion du Fokonolona, la radio locale. Par contre, les informations obtenues sont bien comprises par les parents. L'Annexe 10 présente un graphique montrant la corrélation entre la connaissance des parents de la comptabilité de l'école et de leurs niveaux d'instruction.

Pour la majorité ayant répondu par la négative, elle avance comme justification « qu'ils n'ont même pas essayé » (705 sur 813). Allant plus loin, l'enquête a cherché à savoir pourquoi aucun essai n'a été fait pour obtenir des informations sur le budget. Les avis étaient

partagés entre les quatre réponses suggérées : « autres » (33,29%), « je ne savais pas que c'était possible » (27,05%), « cela ne m'intéressait pas » (23,57%), et « la procédure pour les obtenir est trop longue » (15,44%).

### L'affichage de la 'Caisse Ecole'

... « Même si l'affichage des fonds reçus, et de son utilisation, était une condition nécessaire pour recevoir la subvention, seulement 26% s'y sont respectivement conformés. Une minorité affirme avoir affiché, mais uniquement à l'intérieur de l'école ou durant les jours de réunion des FAF. La majorité des écoles visitées n'ont pas fait d'affichage pour des raisons de sécurité.

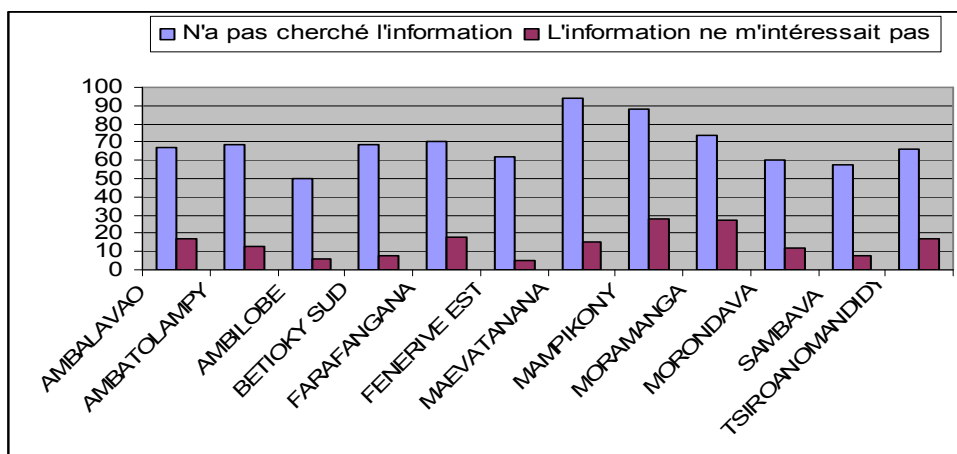
.....  
Le manque d'ardeur pour l'affichage du montant reçu du projet CRESED sur les murs de l'école est basé sur la peur à cause de l'aggravation de l'insécurité. Dans une commune de la province de Mahajanga où le budget fut affiché, la maison du comptable fut attaqué et l'argent volé. La nouvelle s'est vite répandue dans toute la province, et avec comme conséquence le refus des écoles d'afficher le budget dans un quelconque endroit public ».

World Bank. *Service Delivery in Public Primary Schools in Madagascar. Results of a Budget Tracking Survey. Final Version.* Antananarivo: The World Bank Madagascar Country Office, September 2005, p. 20.

Pour la majorité ayant répondu par la négative, elle avance comme justification « qu'ils n'ont même pas essayé » (705 sur 813). Allant plus loin, l'enquête a cherché à savoir pourquoi aucun essai n'a été fait pour obtenir des informations sur le budget. Les avis étaient partagés entre les quatre réponses suggérées : « autres » (33,29%), « je ne savais pas que c'était possible » (27,05%), « cela ne m'intéressait pas » (23,57%), et « la procédure pour les obtenir est trop longue » (15,44%).

Les données du Graphique 10 montrent que le motif « cela ne m'intéressait pas » n'est pas une réponse avancée par la majorité des répondants qui n'ont pas essayé d'obtenir des informations financières de l'école. L'exception est toutefois pour la CISCO de Mampikony où l'on rencontre le pourcentage le plus élevé pour le désintérêt de ceux qui n'ont pas cherché ces informations. Enfin, mentionnons que dans la réponse « autres » est surtout incluse la catégorie « sans avis ».

**Graphique 10. Effectifs des Réponses Négatives et Motifs de Désintérêt.**

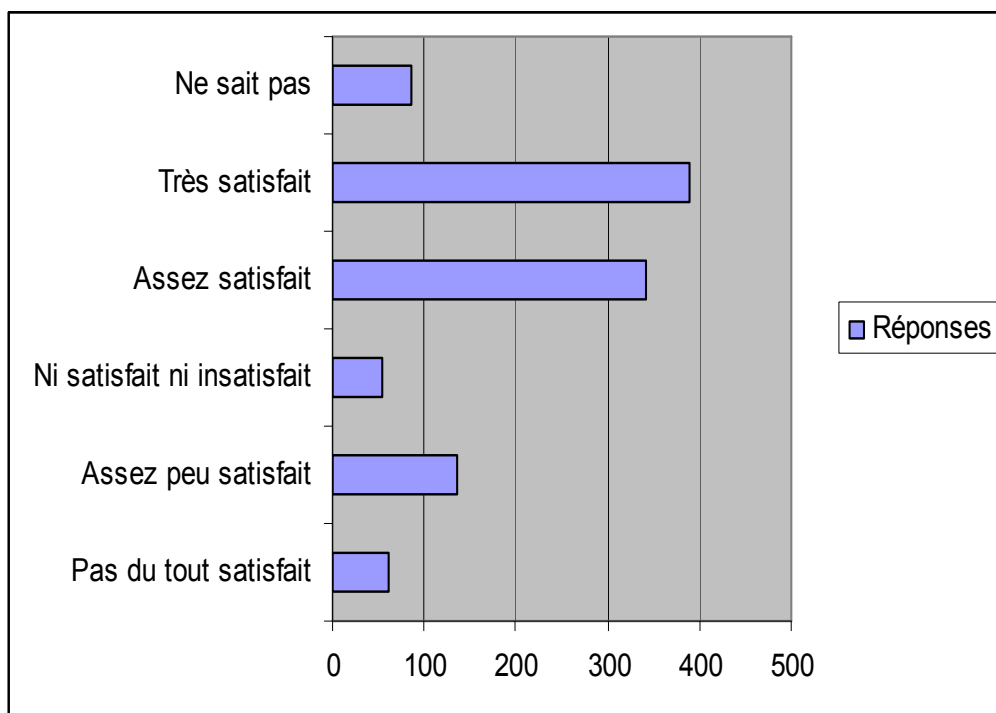


Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

Concernant l'administration et la gestion de l'école, les parents choisissent comme premier responsable chargé de veiller à ce que le budget soit dépensé correctement la CISCO/DREN (plus de 83%), réponse conforme à la réalité en termes de suivi et de contrôle. Par contre, le FAF en tant que gestionnaire dans la pratique de la subvention n'arrive qu'en 4<sup>ème</sup> position derrière les autorités locales. D'ailleurs, seuls quelques 15% lui attribuent la fonction de contrôleur des finances scolaires. Les réponses classées dans « autres » ont désigné par ordre d'importance les Présidents de Fokontany et les parents d'élèves.

Ensuite, il leur a été demandé s'ils sont satisfaits de la façon dont le budget est dépensé pour faire fonctionner l'école. Ainsi, plus de 68% des parents sont « assez et très satisfaits », surtout à Farafangana, Ambatolampy, Fénériver Est, Sambava et Ambilobe. Et le plus grand nombre d'insatisfaits se trouve surtout dans les CISCO de Mampikony et de Betioky Sud. Les détails sont fournis par le Graphique 11 ci-dessous.

**Graphique 11. Degré de Satisfaction des Parents sur la Façon de Dépenser le Budget de l'Ecole**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

#### **6.1.4. Les actions prioritaires**

La question suivante fut posée aux 1200 parents d'élèves, aux 60 directeurs, aux 60 présidents FRAM, et aux 12 responsables de la CISCO : « si vous allez occuper un poste à responsabilité dans le secteur de l'éducation et que vous pouvez faire quelque chose pour améliorer la qualité de l'éducation au sein de cette EPP, quelles seraient, par ordre de priorité, les trois premières actions que vous feriez ? ». Les réponses fournies par les parents permettront, en premier lieu, de juger leur niveau de connaissance de la réalité de l'école pour être en mesure de proposer des solutions adéquates. Ensuite, elles peuvent donner une certaine indication sur l'intérêt qu'ils portent à l'école de leurs enfants. Quant à celles des directeurs d'écoles, elles devront répondre à un souci de planification des besoins étalés dans le temps (à court, moyen et long termes), traduisant ainsi une bonne capacité de planification. Cette hypothèse peut également s'appliquer aux FRAM. Pour les CISCO, les réponses obtenues sont attendues pour donner une idée sur leur perception de la réalité sur le terrain, outre la résolution des problèmes classiques aux 111 CISCO, des problèmes devenus classiques dans les pays en développement.

Le regroupement des réponses obtenues (plus de 3000) par une méthode de recherche textuelle des mots clés a permis de dégager les solutions importantes devant améliorer la qualité de l'éducation. Cela a permis de constater que les problèmes les plus cités sont vraiment vécus par les parties prenantes à l'école. Premièrement, les quatre catégories sont plus intéressées par l'augmentation de la capacité d'accueil de l'école (nouvelles constructions et réhabilitations) incluant salles de réunion, bureaux du directeur, logements, salles de bibliothèque, eau potable, sanitaires, et clôture. Ensuite, vient l'augmentation de l'effectif des enseignants, laquelle inclut l'amélioration de leurs capacités et de leurs salaires. Et en dernier, la dotation de l'école en mobilier, matériels didactiques et pédagogiques a été citée.

Au niveau de parents, ils priorisent les nouvelles constructions (salles de classe, bureau du directeur, adduction en eau potable et des latrines), et la réhabilitation de l'existant. Cela étant, ils définissent aussi un certain nombre d'actions en faveur des instituteurs, telles l'augmentation de leur effectif, l'amélioration de leurs salaires, le renforcement de leurs acquis et de leur formation, de leur suivi et contrôle, la construction de logement pour eux, et la dotation en outils pédagogiques, matériels, fournitures. Ensuite, ces mêmes parents pensent à l'amélioration du domaine scolaire : construction d'une clôture, d'une cantine scolaire et d'une bibliothèque, dotation en mobilier. Enfin, ils suggèrent une sensibilisation au niveau des parents pour scolariser leurs enfants, pour payer la cotisation FRAM, de même qu'au niveau des élèves pour qu'ils étudient bien. Allant de pair avec cela, un renforcement de la communication entre FRAM et enseignants est souhaité.

### **L'éducation publique en Afrique**

... « L'éducation est souvent caractérisée par sa mauvaise qualité et un accès inégal. Par exemple, une étude régionale indique que plus de 50% des utilisateurs de l'école primaire en Afrique se plaignent des classes surchargées, du manque de maintenance des bâtiments et infrastructures scolaires, de l'absentéisme des enseignants, des carences en livres et en fournitures scolaires, ainsi que des frais et des dépenses dont les montants élevés sont jugés inacceptables ».

Braxton Michael. « Are You Being Served ? Popular Satisfaction with Health and Education Services in Africa », in *Afrobarometer Working Paper*, n° 65, 2005.

Les directeurs focalisent leurs priorités sur l'amélioration des conditions des instituteurs : formation linguistique et formation en général, augmentation de l'effectif, et salaire motivant pour eux. Cela ne les empêche pas de donner une certaine importance au suivi des instituteurs FRAM, et de demander plus d'inspections de la part de la CISCO. L'amélioration des conditions de travail n'est pas oubliée : dotation en matériels, mobilier et bibliothèque scolaire, et bornage du domaine scolaire. Enfin, ils priorisent les actions de sensibilisation des parents pour la scolarisation et le suivi de leurs enfants, et pour une meilleure collaboration avec eux.

Pour les responsables FRAM, ils ont en plus insisté sur des activités de sensibilisation des parents pour, d'une part, en vue de la scolarisation des enfants et, d'autre part, pour le paiement de la cotisation FRAM. Au niveau des CISCO, la priorité est également pour les enseignants : augmentation de l'effectif, formation, motivation par le biais du salaire et fourniture d'une aide. Ce n'est qu'après que vient l'amélioration du cadre et des conditions de travail : construction de nouvelles salles de classe, dotation en fournitures et matériels pédagogiques, évaluation des instituteurs, et instauration d'une stratégie d'amélioration. Enfin, la CISCO s'intéresse au sort des instituteurs FRAM non fonctionnaires, et aux parents (demande d'aides financières pour eux).

### 6.1.5. Les impacts de la décentralisation

Parmi les mesures prises en matière de gestion devant supporter la mise en application du Plan Education Pour Tous<sup>8</sup> a été la mise en place d'une décentralisation au niveau de la gestion financière et du personnel. Ainsi, la question sur les impacts de la décentralisation relatifs aux transferts de fonds et de matériels éducatifs vers l'école a été posée aux Présidents FRAM et aux directeurs d'écoles rurales, ainsi qu'aux responsables de la CISCO. Les réponses ainsi fournies serviront à vérifier l'affirmation comme quoi, « dans certains pays, la décentralisation du système éducatif a contribué à décentraliser les opportunités de corruption »<sup>9</sup>.

L'objectif des programmes de décentralisation est généralement d'améliorer l'allocation des ressources et la prestation des services en rapprochant les autorités décisionnaires et les prestataires de services des citoyens et des utilisateurs. La décentralisation est supposée encourager la réactivité des autorités, la participation citoyenne et, en fin de compte, la redevabilité.

John Ackerman. *Redevabilité Sociale dans le Secteur Public. Article Théorique et Module Educatif*. Washington, D.C : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/Banque Mondiale, 2005, p. 29.

D'une manière générale, il apparaît au vu des réponses fournies que cette décentralisation n'est pas bien comprise, aussi bien au niveau des directeurs d'écoles que des FRAM. En effet, des réponses comme « augmente le taux de scolarisation », « permet la surveillance des taux d'admission », et « réduit les charges des parents » n'ont pas de liens apparents avec la décentralisation.

Malgré cela, des points importants sont soulevés par les trois parties, et sur lesquelles elles sont unanimes. Il s'agit de :

- l'existence d'une autonomie facilitant la prise de décision et l'exécution des tâches prioritaires (autonomie de décisions) ;
- le gain de temps en matière de transfert financier ;
- la sécurité en matière d'achats de fournitures ;
- la sécurisation du financement pour l'école, et la possibilité de surveiller de près le budget de l'école ; et
- la facilitation de l'exécution des tâches et la réalisation des objectifs.

Outre ces réponses communes, il est spécifié au niveau de la CISCO que la décentralisation a permis une meilleure collaboration instituteurs-parents. Pour les directeurs d'écoles, ils mettent en avant le fait que celle-ci aide beaucoup au succès et au développement de l'école.

Le Ministère, dans son Plan de Travail 2008 élaboré en 2007 (période couverte par l'enquête) compte initier au niveau des Directions clés du ministère ainsi qu'au niveau de quelques DREN et de CISCO au processus de changement avec l'idée que ces changements permettront de déclencher une dynamique de changement à une échelle plus large dans l'ensemble du ministère<sup>10</sup>. Plus particulièrement, il s'agit de mieux clarifier les responsabilités des différents niveaux de déconcentration de l'administration (DREN et CISCO), leur allouer un certain nombre de responsabilités et les appuyer pour leur permettre

<sup>8</sup> « Loi n° 2004-04 du 26 juillet 2004 Portant Orientation Générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar ».

<sup>9</sup> Jacques Hallak, Muriel Poisson. "Ethique et Transparence : Quels Défis pour le Système Scolaire ?", in *IIEP Lettre d'Information*, vol. XXII, n° 4, octobre-décembre 2005, pp.1, 3.

<sup>10</sup> Ministère de l'Education Nationale (MEN). *EPT Madagascar. Plan de travail 2008, Enseignement Fondamental 1 et 2*. Antananarivo : MEN, 2007, p. 6.



d'avoir la capacité pour mettre en œuvre un plan de travail structuré en fonction des objectifs à atteindre, avec une définition claire des actions qui seront entreprises dans ce but, une ventilation des fonds (ressources internes et ressources externes des fonds additionnels au budget de l'Etat), et la définition des indicateurs de résultats .

« Les récentes mesures en faveur de la décentralisation administrative ont accru les risques de manipulation des montants financiers alloués à l'éducation, surtout si les nouveaux pouvoirs discrétionnaires des autorités locales ne sont pas accompagnés de règles et de procédures de contrôle, ainsi que par des mesures de renforcement de leurs capacités...De plus, les ressources peuvent être détournées des régions qui en ont le plus besoin, surtout les zones rurales, pour être affectées aux régions déjà privilégiées, comme les zones urbaines...Des ressources peuvent aussi être affectées à des secteurs qui encouragent la corruption. Des contrats importants pour la construction de bâtiments, l'achat de livres ou la restauration scolaire peuvent se révéler des terrains propices au versement de pots-de-vin de la part des prestataires privés...En outre, les affectations budgétaires aux écoles peuvent être modifiées par la manipulation des données, par exemple en grossissant exagérément le nombre des inscrits ».

« La Corruption dans le Secteur Educatif », in *Transparency International Working Paper*, 4/2007, pp. 2-3.

Pour cette sous section relative aux principaux résultats sur la gouvernance, il peut être conclu que la gouvernance dans le système de l'éducation primaire publique au niveau des écoles présente, malgré la mise en place des FAF, des lacunes. Due à la combinaison de plusieurs facteurs (manque de formation des gestionnaires, manque de moyens de contrôle de la CISCO, problèmes d'éloignement et problèmes d'accessibilité des écoles), les directives prévues ne sont pas toujours suivies à la lettre. Il s'agit entre autres, de l'affichage de la gestion des FAF, du non respect de la tenue des assemblées générales. Par ailleurs, la mise en place d'un système de redevabilité effectif n'est même pas envisagée. Par exemple, le virement de la subvention gouvernementale accuse toujours un retard, mais aucune information à ce sujet n'est donnée aux parents, et même à certains directeurs d'écoles, ce qui est grave pour une bonne gestion. Et quand celle-ci est enfin virée au compte de l'école, aucune information à ce sujet n'est donnée. Une telle situation a fait qu'un certain nombre de parents est peu réticent à participer à la vie de l'école, notamment pour le paiement de la cotisation FRAM.

## **6.2. Principaux résultats sur la gestion des ressources financières**

Tout d'abord, nous tenons à souligner que la collecte des données sur les ressources financières n'a pas été facile. Il en est de même, quoique dans une proportion moindre, pour les données relatives aux ressources non financières de l'école.

En premier lieu se pose la question relative à l'indisponibilité du trésorier du FAF, lequel n'habite pas souvent au lieu de localisation de l'école. Ensuite, il y a eu les problèmes de disponibilité des données, de par la non tenue quotidienne de la comptabilité de la caisse école surtout. Enfin, il y a les discordances entre les parties prenantes (directeur d'un côté, président et trésorier du FAF de l'autre). La lecture en détails des différents tableaux montrant les données collectées amène beaucoup de réserves, de remarques et d'observations.

Par ailleurs, le retard presque systématique du décaissement de la subvention gouvernementale a également toute son importance pour une lecture objective des données

recueillies. D'ailleurs, les intéressés (directeurs d'écoles, responsables FAF) sont unanimes sur l'existence d'un retard dépassant les deux mois. Par exemple, le déroulement de l'enquête a eu lieu du début février à fin mai. Et c'est durant cette même période que les décaissements ont eu lieu pour l'année scolaire en cours. Il se peut que certaines de ces écoles enquêtées aient entamé les grandes vacances sans avoir perçu la subvention au titre de l'année scolaire écoulée. Ainsi, du point de vue de la mise à jour du livre de comptabilité, il y a un décalage. Les enquêteurs, face à ce problème, ont respecté les dates d'écriture des montants reçus, sans considération de l'année scolaire pour laquelle le financement est ou a été prévu.

Les quelques cas assez inattendus suivants ont été relevés durant l'enquête concernant les FAF :

- le Président et le Trésorier ne s'entendent pas, donc difficultés pour l'enquêtrice de les avoir ensemble,
- le Président et le Trésorier font des achats de fournitures scolaires sans demander l'avis des directeurs d'écoles, d'où le mécontentement de ces derniers sur, d'une part, la mauvaise ou la basse qualité des achats et, le respect de la quantité achetée, d'autre part,
- déplacements fréquents au chef lieu de district (fréquence hebdomadaire pour certains) afin d'effectuer des achats de fournitures incluant des frais de déplacement et de séjour.

Ici, nous n'avons nullement l'intention de remettre en cause le caractère sérieux des données chiffrées obtenues par les enquêteurs. Seulement, trop de données manquantes pour certaines lignes de dépenses ont été codées en tant que telles, faussant ainsi l'agrégation au niveau des 60 EPP. En outre, la standardisation des questionnaires pour les sept pays africains du Programme a rendu difficile la tâche, non seulement pour l'enquêteur qui pose la question, mais aussi et surtout du côté du répondant ; certains termes ou rubriques n'étant pas usités pour sa tenue de la comptabilité. Ainsi, il a été décelé que des efforts quelque peu maladroits ont été faits par les enquêteurs, si ce n'est d'un commun accord des deux parties, pour « caser » quelque part une dépense donnée. Et la crainte pourrait être formulée sur l'utilisation abusive du code « données manquantes » en cas de difficultés risquant de prendre du temps pour sa résolution. Le même problème va également se poser pour l'inventaire des ressources non financières ; la liste fournie par les questionnaires étant trop limitative. Mais, malgré ce constat quelque peu négatif, la contrainte temps n'ayant pas permis un quelconque approfondissement, les données recueillies peuvent servir de base pour une analyse de la situation qui a prévalu sur le terrain au moment de l'enquête d'évaluation.

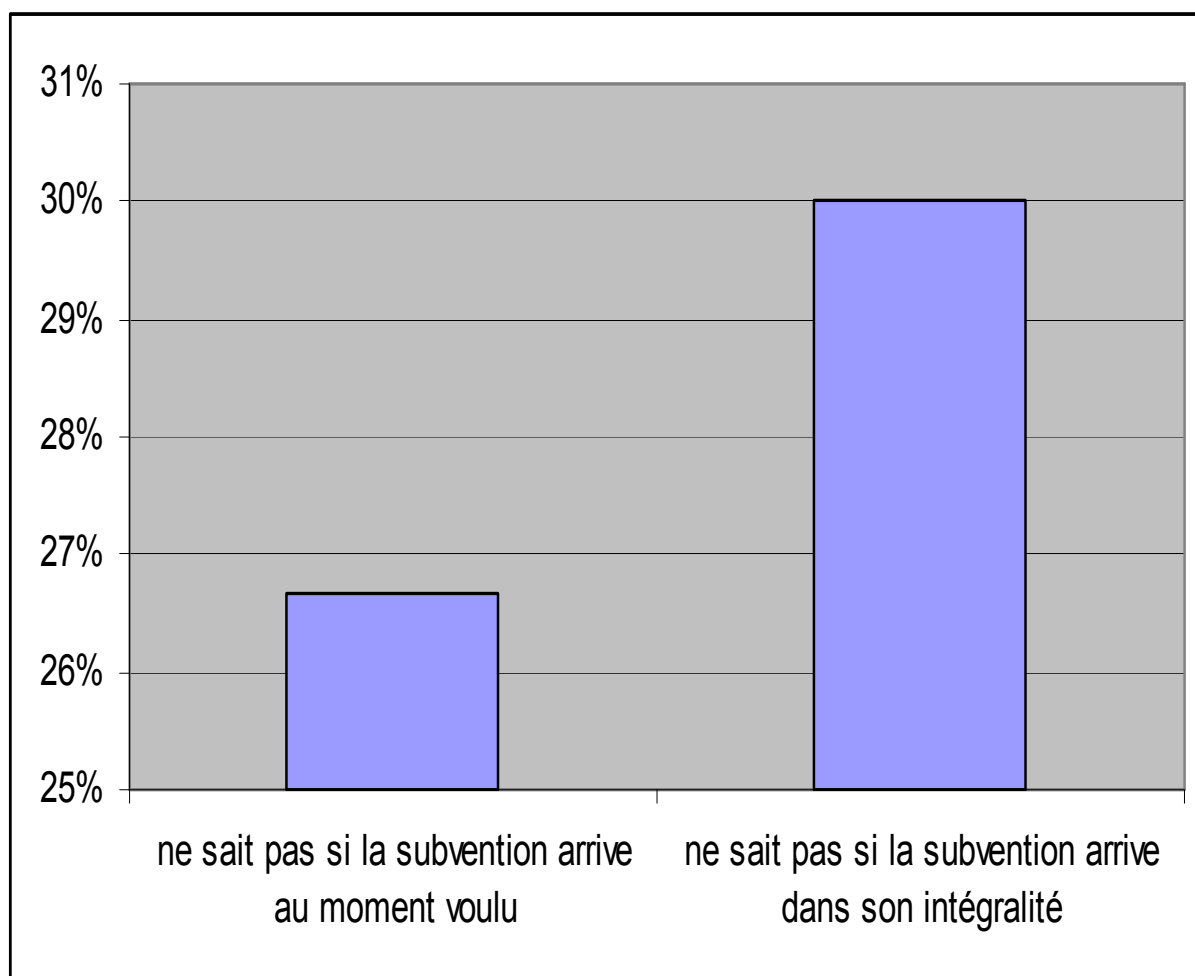
### **6.2.1. Les mécanismes de transferts financiers vers l'école**

Le plus important transfert financier concerne la subvention gouvernementale pour la caisse école, lequel devrait avoir lieu après la rentrée scolaire. Les mécanismes y afférents sont définis par un texte réglementaire. Ainsi, les résultats obtenus restent conformes à la pratique définie par le ministère ; les subventions étant perçues au bureau de la Poste du chef lieu de district. Le président et le trésorier du FAF sont les signataires du compte. Peut être, à cause d'une incompréhension du sens de la question, seuls 49 directeurs sur les 60 et 42 FRAM sur 60 ont affirmé que leurs écoles reçoivent un financement du Gouvernement.

Pour les directeurs (60%), l'arrivée du financement accuse un retard. Mais certains directeurs ne savent même pas l'arrivée des fonds ; n'étant pas avisés par le FAF. Généralement, les fonds arrivent dans son intégralité, tout en tenant compte que près d'un tiers affirme ne pas savoir. Concernant une question si capitale pour l'école, une telle réponse du premier responsable de l'école dénote, soit un manque d'intérêt n'étant pas inclus dans la gestion, soit un manque d'intérêt pour la fonction qu'il ou elle assume en tant que directeur.

Le Graphique 12 donne d'autres informations sur les réponses fournies par les directeurs d'écoles.

**Graphique 12. Réponses des Directeurs Relatives à la Subvention Gouvernementale**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires directeurs.

La FRAM n'est pas bien informée des flux financiers à l'école (40 sur 60), c'est-à-dire ceux gérés par les FAF. En effet, ils ne sont pas informés d'un envoi quelconque de subventions ou de matériels pour l'école. Par contre, ils affirment que les FAF connaissent bien tous les flux financiers.

Concernant les responsables au niveau des CISCO, la plupart des répondants (11 sur 12) connaissent le montant de ressources affectées à l'enseignement primaire pour l'année scolaire 2006-2007. C'est le ministère ou la direction régionale (DREN) qui les informe quand des ressources ou du matériel (manuels, fournitures scolaires) sont envoyés aux écoles. Par contre, le public ne dispose d'aucune information sur le budget et les dépenses engagées dans l'éducation au niveau du district. Même si deux affirmations ont été recueillies sur la publication régulière des récépissés des fonds du Gouvernement sur les panneaux d'affichage de la CISCO, il n'en est rien dans la pratique.

Outre la subvention du Gouvernement, l'école a d'autres sources de financement. Elle reçoit des aides et des dons locaux ou de l'extérieur. Aucune procédure précise n'est appliquée pour leurs enregistrements, d'où la difficulté de les suivre. Et en dernier, il y a lieu de mentionner que l'école perçoit de l'argent auprès des parents. A ce sujet, il n'y a pas de règle générale car toutes les écoles n'appliquent pas la même procédure. Il s'agit ici de la contribution directe des parents, et de la collecte de fonds organisée par l'école. En outre, ont été également citées les sommes que paient les parents pour les livres, les kits scolaires, le tablier, la cantine scolaire, les médicaments et vaccins, et les activités parascolaires (cf. 7.3.1).

Chaque financement obtenu par l'école devrait faire l'objet d'une affectation précise, comme c'est le cas de la subvention gouvernementale par le biais d'un programme d'emploi. Les réponses obtenues affirment le respect d'une telle procédure, tout comme l'existence d'affectations de dépenses à d'autres rubriques, non prévues initialement. L'idée qui vient à l'esprit devant une telle situation a trait à l'existence d'un risque assez élevé pouvant conduire vers un détournement de fonds. En effet, les financements les plus touchés de cette utilisation hors programme sont :

- la subvention gouvernementale, dont l'emploi est pourtant bien défini avant même le déblocage des fonds dès la rentrée scolaire ;
- les frais d'inscription, lesquels ne devraient plus être perçus ; et
- le fonds fruit d'une collecte auprès des parents d'élèves.

Le Tableau 18 donne des précisions sur de telles affectations du budget/ financement.

**Tableau 18. Effectif des Ecoles Ayant Opéré des Affectations de Budget Non Prévues**

Types de financement	Ecoles ayant reçu le financement	Ecoles ayant affecté le fonds à d'autres catégories de dépenses	%
Subvention caisse école	57	9	15,8
Autre subvention du gouvernement	3	0	0,0
Subvention DREN	2	0	0,0
Subvention CISCO	2	0	0,0
Subvention Commune	6	0	0,0
Frais d'inscription	7	2	28,6
Cotisation FRAM	45	9	20,0
Contributions directes des parents	11	1	9,1
Collecte de fonds organisée par l'école	7	3	42,9
Dons d'ONG locales	3	0	0,0
Dons d'organisations internationales	3	0	0,0
Autres	2	0	0,0

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires responsables FAF.

### **6.2.2. Le FAF et la subvention gouvernementale**

Le FAF, créé par le Décret n° 2002/1007-MinESEB du 31 Octobre 2002, assume la gestion de la caisse école. Celle-ci est approvisionnée par la subvention gouvernementale au prorata de l'effectif. Notons que c'est le plus important transfert financier pour l'école. Les mécanismes y afférents sont définis par un texte réglementaire. Les résultats obtenus lors de l'enquête restent conformes à la pratique définie par le ministère, comme c'est déjà stipulé auparavant.

Cette caisse école était sous la responsabilité des CISCO auparavant. Mais suite à une évaluation effectuée par la Banque Mondiale en 2002-2003<sup>11</sup> ayant fait apparaître que 10% des CISCO n'ont pas fait parvenir les fonds aux écoles, des sanctions ont été prises et des modifications ont été apportées au système d'approvisionnement. A l'heure actuelle (durant la période d'enquête), la subvention passe par la DREN et payable au bureau des Postes au chef lieu du district. Dans certains cas, le directeur se joint au président et trésorier du FAF pour aller à la Poste ; il est le seul à pouvoir maîtriser les formulaires à remplir. Par contre, pour quelques EPP (notamment en ville) certains directeurs ne savent même pas que la subvention est déjà perçue.

Dans la pratique, il a été décelé des accords tacites impliquant deux personnes du bureau du FAF contre le troisième. Il s'agit surtout (en ville) du tandem président- trésorier contre le directeur d'école. Dans ce cas, les directeurs ne sont au courant de rien, surtout de

<sup>11</sup> Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS). *Mise en Œuvre du Plan Stratégique pour la Période du DSRP. Période de 2004 à 2006*. Antananarivo : MENRS, 2006, p. 18.

l'arrivée du financement. En outre, ils ne sont pas consultés sur tous les achats à effectuer, et ne font qu'un constat à posteriori de la « mauvaise » qualité de ces derniers. Si c'est une alliance directeur-trésorier, c'est au tour du Président de se trouver quelque peu écarté. Mais, c'est un cas qui n'a pas été cité. Quant au troisième cas, c'est le Trésorier qui est totalement écarté par le président et le directeur. A cet effet, c'est ce dernier qui tient la comptabilité et garde les pièces comptables. Toujours en zone urbaine, le cas du tandem FAF- Bureau du Contrôle Administratif et Financier (BCAF) de la CISCO pour éliminer définitivement la directrice a été cité.

Les difficultés énumérées par le FAF et les directeurs, outre le retard de la subvention, ont trait à l'existence de ces accords ou non-accords. Par exemple, une enquêtrice a eu beaucoup de difficultés pour avoir les données financières ; le trésorier ne voulant pas, pour les besoins de l'enquête, être ensemble avec le Président.

### **La Perception de la Subvention au Bureau de la Poste au chef lieu de District**

« Nous, FRAM et enseignants bénéficiaires de la *subvention*, avons l'honneur de formuler la présente plainte à l'intention des responsables.

Nous ne savons pas si vous avez déjà reçu notre plainte concernant nos souffrances pour traiter une affaire au bureau de la Poste à cause du mauvais comportement du *Receveur des PTT* à notre égard.

1. Ce monsieur est absent de son bureau la plupart du temps, occupé à faire de la collecte de poissons séchés et du charbon qu'il vend à Mahajanga ;
2. Les personnes possédant un compte 'tsinjo lavitra' attendent plusieurs jours avant de percevoir l'argent ;
3. Les responsables d'écoles des zones rurales (directeurs et membres du FAF) venant pour percevoir la subvention FAF, le plus souvent, rentrent au village sans rien percevoir ; le Receveur trouve toujours une excuse pour ne pas payer ;
4. Nous les enseignants FRAM percevant la *subvention* par le biais d'un *mandat* au bureau de la Poste de Mitsinjo (ndlr : DREN Boeny) sont les plus touchés ; le receveur affirme qu'il ne peut payer qu'une partie de la *subvention* ; l'argent envoyé par le MENRS n'étant pas complet. En cas de retard de l'enseignant, il affirme qu'il a déjà retourné l'argent à l'expéditeur. Si on lui en demande la *référence*, il se met en colère tout en jouant le rôle d'un *inspecteur de l'enseignement* comme quoi il a déjà envoyé un rapport à la DREN que c'est un cas d'*abandon de poste*.

*Tous les mots en italique sont tels quels dans le texte en malgache.*

Tata (EPP Marorata), Armand Noël (EPP Befamonty), Bary (EPP Tsiambary). "Fitarainana momba ny Fiasan'ny Receveur des PTT Mitsinjo", in *Lakroan'I Madagasikara*, dimanche 11 novembre 2007.

Près de 47 d'entre eux affirment que le financement obtenu est affecté à des dépenses déjà prévues (il s'agit ici du programme d'emploi élaboré lors de la rentrée). Ces dépenses comprennent par ordre d'importance celles relatives au fonctionnement, à l'achat de fournitures, et à l'entretien du bâtiment scolaire. Toutefois, il existe des dépenses hors budget, quoique d'importance moindre (cf. Tableau 18).

Presque tout le monde s'accorde à dire que le retard de la subvention dépasse les deux mois. Cela a été constaté sur le terrain pour la subvention 2007-2008. Toutefois, 5 présidents affirment qu'il n'y a jamais eu de retard. Les procédures pour recevoir le fonds sont estimées

comme étant simples, même s'il y a les formulaires à remplir. En plus, des fois c'est la Poste qui affirme ne pas avoir assez de liquidités pour payer les FAF.

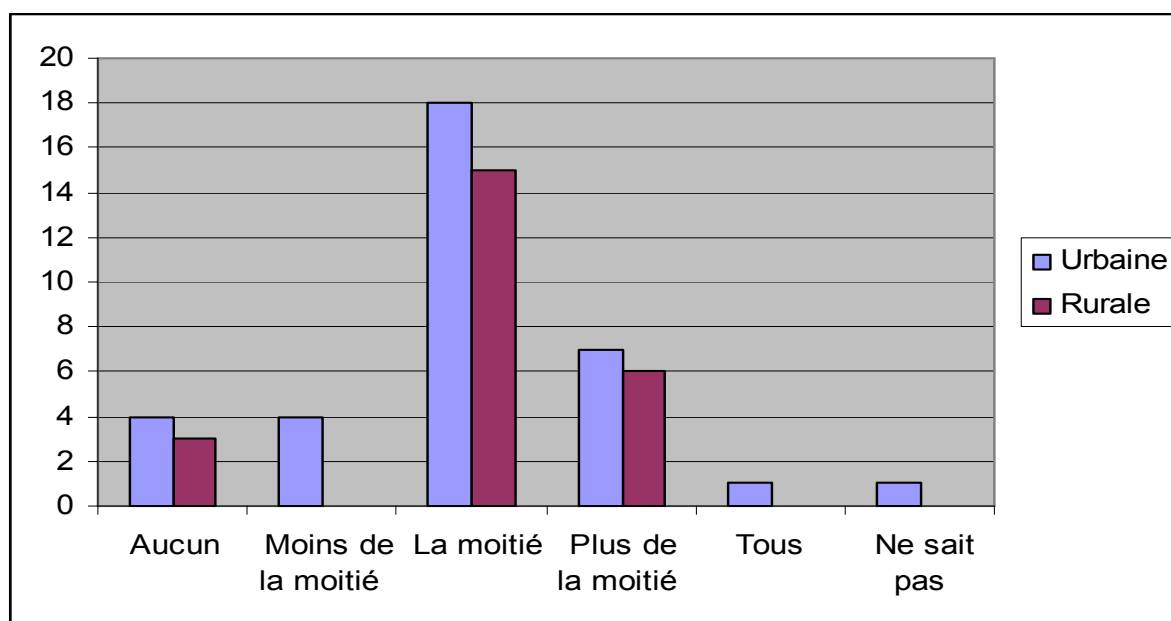
Les réponses fournies sur les dotations autres que financières sont assez complètes dans la mesure où le directeur est impliqué (responsable de la comptabilité matière). Outre les dotations habituelles, celles-ci comprennent du matériel de jardinage, des radios solaires, des machines à calculer, des ballons. Les donateurs sont également bien indiqués. La confrontation des données sur les dotations (en argent et en nature) reçues par l'école avec celles de la CISCO fera l'objet des sous sections 6.2.5 et 6.3.2.

La question sur la formation suivie par le président et trésorier du FAF n'existe pas dans le questionnaire, à l'opposé de celui pour les directeurs et responsables de la CISCO. Toutefois, celle-ci a été posée hors questionnaire. Presque la totalité a affirmé ne pas avoir reçu une formation en gestion financière, information soutenue par les directeurs d'écoles. Une telle lacune se traduit dans les retards de mise à jour de la comptabilité, même si pour des cas exceptionnels c'est le directeur qui en est le responsable. Il en est de même pour l'envoi de la comptabilité et des pièces comptables au BCAF de la CISCO.

Quoique de création récente par rapport au FRAM, le FAF est connu par plus de 80% des parents d'élèves. Néanmoins, seuls 37% d'entre eux ont donné une réponse juste sur l'ancienneté du FAF si on tient compte que ce sont toutes des anciennes écoles. Sur les 1200 parents, près de 22% sont membres, lesquels incluent 11 présidents du FAF, 8 adjoints, et 20 trésoriers.

L'assistance aux réunions du FAF n'est pas assez importante, car près de 23% y ont assisté plus d'une fois, et près de 14% une fois seulement, soit un total de 37%. Un certain nombre d'entre eux ne sait pas exactement la fréquence des réunions. Malgré ce faible taux de participation aux réunions, on peut dire que pour la majorité c'est un simple acte de présence au vu des réponses fournies concernant les attributions du FAF. En effet, seulement moins d'un quart de ces présents aux réunions ont fourni une réponse juste, comme quoi c'est le FAF qui gère les finances de l'école. Par contre, une grande partie des parents le considère comme le responsable du matériel éducatif et des petites réparations. Au niveau des directeurs, en tant que Secrétaire du FAF, 33 d'entre eux (60) affirment que seule la moitié des membres assistent aux réunions, surtout en ville, selon les données du Graphique 13 de la page suivante.

**Graphique 13. Membres du FAF Régulièrement Présents aux Réunions**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Directeurs



Les membres du bureau sont perçus par les parents comme travaillant bénévolement, même par ceux qui ne sont pas membres du FAF (62,42%). A peu près, le même pourcentage pour les deux catégories (membres et non membres) représente les avis sur la bonne connaissance du bureau de leurs attributions. Et il en est de même pour (i) la diffusion publique des comptes rendus des réunions, et (ii) la prise en compte des avis émis par les parents lors des réunions. Par contre, il y a une augmentation de réponses obtenues s'agissant de l'existence d'un moyen pour se plaindre auprès du FAF : les membres disent oui pour 81%, et juste 50% pour les non membres.

La FRAM est la plus ancienne structure mise en place au sein des écoles publiques. Il en ressort qu'elle est mieux connue des parents par rapport au FAF. Cela concerne la date de création à l'école, les modalités de fonctionnement et les attributions. Par ailleurs, les parents des écoles urbaines connaissent mieux les attributions de chaque entité, surtout pour la FRAM (paiement des salaires des instituteurs). En outre, il est noté que les parents ont tendance à se plaindre auprès d'elle.

La connaissance du degré d'implication des ces deux associations dans la réalisation de leurs attributions se fait par l'exploitation des réponses des ménages. Tout d'abord, les parents sont plutôt membres de la FRAM (53,39%) que du FAF (21,84%). Toutefois, pour les membres, le taux de participation aux réunions est quelque peu mitigé pour le FAF (voir Tableau 19 ci-dessous). Concernant leurs rôles principaux, le FAF n'est pas perçu dans ses véritables attributions, à savoir la gestion des finances scolaires. Par contre, la FRAM l'est pour le salaire des instituteurs.

**Tableau 19. Situation des Parents vis-à-vis du FAF et de la FRAM**

Entités	Existence	Est membre	Participation à une réunion
FRAM	94,58	53,39	77,45
FAF	80,50	21,16	36,39

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

Enfin, si l'on considère que plus de la moitié des membres assistent aux réunions, alors les deux associations sont classées sur le même pied d'égalité par les parents (environ 60%). En plus, le FAF est estimé par plus de 88% comme rendant publics les comptes rendus de réunions contre 80% pour la FRAM. Cette situation est due au fait que les FAF, mis en place en 2005, sont plus enclins à respecter les procédures que la FRAM étant implantée dans les écoles depuis longtemps. Dans la pratique, cela se traduit par plus de détournements au niveau de la FRAM, surtout au niveau du secondaire.

#### **6.2.4. Etude des ressources financières des écoles**

L'allocation de budget pour les EPP est effectuée au niveau central par la Direction de la Planification selon des critères prédéfinis et selon les politiques et les objectifs fixés par le Ministère. Le budget pour les écoles est affecté aux CISCO en tant que gestionnaires secondaires. Elles gèrent donc le budget, effectuent les achats ou les commandes, et les écoles ne font que recevoir les articles ou équipements. Ainsi, les écoles ne gèrent pas un fonds, à part la subvention gouvernementale pour la caisse école. Pour cette dernière, les directeurs d'écoles, en collaboration avec les FAF, ou vice versa, proposent un programme d'emploi de budget et c'est aux CISCO de statuer en approuvant le programme.

Les détails sur le budget de l'école pour les années scolaires 2005-2006 et 2006-2007 ont fait l'objet d'une enquête auprès des responsables du FAF. Il leur a été demandé pour chaque année scolaire de fournir, à partir des documents qui sont en leur possession, des données chiffrées concernant un certain nombre de catégories. Les données recueillies se divisent en trois parties : (i) les sources de financement (le montant budgétisé et le montant reçu, les modalités d'obtention du financement), (ii) le financement provenant de la CISCO

(le montant reçu et dépensé, l'existence ou non de dépenses non prévues), et (iii) les dépenses totales de l'école (le montant budgétisé, reçu et dépensé, l'existence ou non de dépenses non prévues par le budgétisé).

Le Tableau 20 fait état des diverses sources de financement du budget de l'école pour les années scolaires 2005-2006 et 2006-2007. Des sources de financement au nombre de 11 ont été identifiées, et des données sont collectées au niveau du budgétisé et du montant effectivement reçu par les écoles.

**Tableau 20. Financement Années Scolaires 2005-2006 et 2006-2007 (en 1 000 Ariary)**

Sources de financement (1)	2005-2006				2006-2007			
	Budgétisé (2)	% (3)	Reçu (4)	% (5)	Budgétisé (6)	% (7)	Reçu (8)	% (9)
A. Subvention de la caisse école	36 056,3	59,0	42 118,5	60,6	47 946,5	35,7	54 056,2	37,8
B. Subvention DREN	3,0	0,0	0	0,0	3,0	0,0	0	0,0
C. Subvention CISCO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
D. Subvention Mairie	718,0	1,2	718,0	1,0	596,0	0,4	596,0	0,4
E. Frais d'inscription	0	0,0	0	0,0	60,0	0,0	42,0	0,0
F. Cotisations FRAM	24 066,4	39,3	26 330,3	37,9	38 368,5	28,5	40 211,6	28,1
G. Contribution des parents	150,0	0,2	150,0	0,2	6 028,7	4,5	6 028,7	4,2
H. Collecte de fonds organisée par l'école	24,0	0,0	24,0	0,0	940,5	0,7	1 289,5	0,9
I. Dons d'ONG locales	8,0	0,0	8,0	0,0	40 546,0	30,1	40 546,0	28,4
J. Dons d'organisations internationales	135,0	0,2	135,0	0,2	90,0	0,1	90,0	0,1
K. Autres	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>61 160,7</b>	<b>100</b>	<b>69 483,8</b>	<b>100</b>	<b>134 579,2</b>	<b>100</b>	<b>142 860,0</b>	<b>100</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Responsables FAF

Concernant plus particulièrement la subvention de la caisse école, le montant du budgétisé provient normalement du Programme d'emploi établi après la rentrée, une fois que l'effectif se stabilise. Par définition, les deux montants doivent être identiques, sauf en cas de problème de financement (extérieur), d'où risque de voir un décalage en moins entre le budgétisé et le reçu. Le décalage en plus (reçu supérieur au budgétisé) pourrait exister en cas d'allocation supplémentaire.

En plus de la subvention de la caisse école, des données ont été fournies sur des montants budgétisés pour d'autres sources de financement. Toutefois, en termes de planification budgétaire, seules les lignes A (subvention) et F (cotisations FRAM) peuvent être budgétisées avant ou juste après la rentrée scolaire. Il y a aussi la ligne E (frais d'inscription), également planifiable après la rentrée, mais qui ne devrait plus exister. Enfin, notons que les sources de financement indiquées dans le Tableau 20 ont été définies pour être les mêmes pour les sept pays participant au Programme Africa Education Watch.

L'étude des données de ce tableau va donc se concentrer sur la ligne budgétaire A. Si les consignes ont été suivies à la lettre sur les modalités de l'établissement de l'effectif des élèves en vue de l'obtention de la subvention de la caisse école, le montant budgétisé pour cette subvention devrait refléter l'effectif existant lors de la transmission de celui-ci à la CISCO. Rappelons qu'au niveau de la CISCO, celui-ci subit un contrôle, et éventuellement un rectificatif si une anomalie en termes de croissance annuelle d'effectif est décelée. D'ailleurs, il en sera de même au niveau de la DREN pour la totalité de l'effectif des CISCO de sa juridiction, et au niveau du ministère pour l'ensemble des DREN et CISCO.

Ainsi, au cours des deux années d'étude, le montant alloué aux écoles objets de l'enquête a subi une hausse respective de l'ordre de 16,82% et de 12,74% par rapport à ce que l'école a budgétisé. L'enquête réalisée n'a pas cherché à trouver l'origine d'une telle

différence, étant hors de sa portée, et les hypothèses possibles ne manquent pas. Au niveau des écoles, la réponse est toute simple : l'Etat ou la DREN a ajouté un supplément pour compenser les retards de décaissement accumulés depuis quelques années. Par contre, au niveau central il est affirmé que c'est le fruit d'un ajustement à partir du financement disponible. Cette subvention a participé à hauteur de près de 61% du budget des écoles pour 2005-2006. Par contre, ce taux de participation diminue l'année scolaire suivante pour ne plus être que de 37,8%. La raison est la forte contribution des ONG locales au budget (plus de 28%). Rappelons que de par son statut, le FAF doit gérer, outre la subvention gouvernementale, les produits de ses activités, les dons, et les subventions provenant d'associations locales ou étrangères.

Cela étant, il apparaît également que les prévisions pour les cotisations FRAM ne sont pas justes. La raison en serait peut être l'existence d'inscriptions tardives, donc des paiements tardifs. Quant aux autres sources de financement, si le budgétisé et le reçu coïncident c'est qu'ils sont portés en écriture en même temps. Pour 2005-2006, ce sont les communes qui ont beaucoup contribué, même si cela ne représente que 1% du total reçu par les écoles. Par contre, pour l'année suivante cette contribution des communes est largement dépassée par celle des ONG locales arrivant en deuxième position après celle du Gouvernement.

Le Tableau 21 donne un aperçu du financement reçu des CISCO par les écoles pour l'année scolaire 2005-2006. Ce tableau inclut également des données sur le montant budgétisé et le montant reçu répartis sur 11 lignes de dépenses.

**Tableau 21. Utilisation des Montants « Reçu » de la CISCO (2005-2006)**

Type de dépenses (1)	Montant			Nombre d'écoles ayant reçu un financement de la CISCO (5)	Nombre écoles ayant fait des dépenses non inclus dans le budget (6)	% Entre (6) et (5) (7)
	Montant Reçu de la CISCO (2)	Montant dépensé sur le montant reçu de la CISCO (3)	Reliquat ou dépassement (écart entre le reçu et le dépensé) (4)			
A. Frais de fonctionnement	14 088 982	9 034 184	5 054 798	18	2	11,1
B .Entretien des bâtiments scolaires	3 343 784	5 054 674	-1 710 890	11	2	18,2
C. Coûts administratifs	357 840	563 347	-205 507	1	0	0,0
D. Construction nouvelle	120 040	510 800	-390 760	2	0	0,0
E. Salaires/primes des enseignants,	540 000	1 270 000	-730 000	1	0	0,0
F. Autres salaires des employés	0	250 000	-250 000	0	0	-
G. Mobilier	184 000	761 400	-577 400	2	1	50,0
H. Manuels	362 480	867 010	-504 530	4	2	50,0
I. Papeterie	2 117 600	4 272 610	-2 155 010	6	4	66,7
J. Cantine scolaire	1 013 000	2 156 650	-1 143 650	1	0	0,0
K. Transport	344 400	344 400	0	1	1	100,0
L. Autres coûts	4 170 180	5 158 205	-988 025	8	2	25,0
<b>Total</b>	<b>26 642 306</b>	<b>30 243 280</b>	<b>-3 600 974</b>			

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Responsables FAF

Nous tenons à souligner que le mot « reçu » dans l'intitulé du tableau ci-dessous est mis entre guillemets dans la mesure où c'est la traduction littérale du terme en malgache dans le questionnaire. Ainsi, la colonne 5 nous renseigne sur le nombre d'écoles affirmant avoir

reçu un financement de la CISCO. Leur nombre est presque négligeable, sauf peut-être pour la ligne A avec 18 écoles (30%). Ainsi, la grande partie des FAF enquêtés ont répondu « données non disponibles », traduisant la réalité dans les écoles. En effet, la ligne C du Tableau 21 ne fait aucune mention d'une subvention quelconque venant de la CISCO. En plus, toutes ces dépenses ne sont pas gérées directement par l'école/FAF, comme il a été déjà spécifié auparavant. La tâche revient à la CISCO, laquelle engage et liquide les dépenses. Il lui revient après de livrer les matériels ou équipements aux écoles.

Au vu de cela, la première question qui se pose est de savoir comment les FAF ont pu répondre et fournir une donnée chiffrée, vu que c'est la CISCO qui engage et liquide la dépense. Deux hypothèses sont possibles. La première proviendrait d'un amalgame entre l'Etat, le Ministère de l'Education Nationale, la DREN et la CISCO. Cette hypothèse reste valable surtout qu'auparavant c'était la CISCO qui remettait la subvention au titre de la caisse école de la part du Gouvernement. Ainsi, la confusion entre le reçu dans le cadre de la caisse école est assimilée à un reçu venant de la CISCO. La deuxième hypothèse découle de la précédente, à savoir l'existence d'une confusion entre les dépenses à la charge de la CISCO et celles à la charge des FAF dans le cadre de la caisse école. Et même, cette confusion touche également les charges incombant aux FRAM (ligne de dépenses F, financement ne venant pas de la CISCO). Mais cette hypothèse ne peut être retenue si on compare les données du Tableau 20 (colonne 4 pour la ligne budgétaire A) avec celles du Tableau 21 (total de la colonne 3).

De ce premier constat, il est possible de dégager les conclusions suivantes :

- la non-maîtrise des données budgétaires et comptables au niveau des FAF est apparente ; une part de responsabilité pourrait être imputée aux enquêteurs, faute de recul pour une vérification ultérieure ; et
- la fiabilité des données financières et comptables n'est pas entièrement garantie ; d'ailleurs, la dernière section du Chapitre 7 (section 7.7) est dévolue à l'évaluation du système de gestion des écoles enquêtées.

De ce fait, l'exploitation des résultats de la colonne 4 (écart entre le reçu et le dépensé) n'a plus sa raison d'être. A part les rubriques frais de fonctionnement (un reliquat de l'ordre de 36% du montant reçu), et transport (pas de reliquat), toutes les autres lignes enregistrent un dépassement assez important. En effet, deux d'entre elles (les rubriques papeterie et cantine scolaire) présentent un taux de dépassement de plus de 100%. Par contre, la colonne suivante (nombre d'écoles ayant fait des dépenses hors ou non budgétisées) donne des indications sur les problèmes d'approvisionnement des écoles. Il s'agit plus précisément de la ligne « papeterie » où 4 écoles sur les 6 ont dû recourir à des dépenses hors budget.

De tout ce qui précède, le Tableau 22 (voir page suivante) est consacré aux dépenses des écoles à partir du montant total reçu. En outre, il permet d'obtenir une agrégation des montants reçus et des montants dépensés pour l'année scolaire 2005-2006.

Toutefois, beaucoup de difficultés sont apparues lors de la collecte de données, lesquelles se retrouvent dans la pertinence des données obtenues. En effet, il existe une nette différence entre les données du Tableau 20 (colonne 4) avec un montant total reçu de 69 483 833 Ariary (plusieurs sources de financement), et celles du Tableau 22 (colonne 2) pour un montant total reçu de 37 875 196 Ariary. La principale source de l'écart, assez important soulignons le au passage, réside au fait que le financement reçu n'est pas réparti en lignes de dépenses. Or, les questions se rapportant aux données du Tableau 21 ont été posées par lignes de dépenses aussi bien pour le montant reçu que le montant dépensé. A ce sujet, certains enquêteurs ont dû faire les relevés par lignes de dépenses avec les FAF, là où c'était possible. Dans le cas contraire, force est pour les deux parties de se rabattre sur la réponse « données non disponibles ».

Théoriquement, si la répartition par lignes de dépenses s'est bien déroulée, le montant total de la colonne 4 du Tableau 20 devrait être égal à celui de la colonne 2 du Tableau 22.

Mais ce n'est pas le cas. Par ailleurs, le montant reçu de la CISCO (colonne 3) ne peut être utilisé en vue d'un approfondissement quelconque car il ne concerne pas toutes les écoles.

Par contre, le montant indiqué dans la colonne 4 du Tableau 22 (montant estimé venant d'autres sources que la CISCO) devrait refléter la participation des autres intervenants, telle qu'explicitée par le Tableau 20 (colonne 4 moins la ligne de dépense A). Or, ce dernier s'élève à 27 365 300 Ariary, soit deux fois plus que le montant indiqué par la somme de la colonne 4 du Tableau 22. L'explication pouvant être avancée est que les données du Tableau 21 ne proviennent que d'un nombre réduit d'écoles.

**Tableau 22. Agrégation des Montants Reçus et Dépensés (2005-2006)**

Type de dépenses (1)	Total montant reçu CISCO et autres (2)	Montant reçu de la CISCO (3)	Montant estimé venant autres que CISCO (4)	Montant dépensé sur Total montant reçu (5)	Ecart entre Total montant reçu et Montant dépensé (6)	Nombre d'écoles ayant dépensé de l'argent qui n'était pas inclus dans le budget (7)
A. Coûts de fonctionnement	14 872 482	14 088 982	783 500	8 286 984	6 585 498	6
B. Entretien des bâtiments	4 342 184	3 343 784	998 400	5 179 104	-836 920	4
C. Coûts administratifs	950 000	357 840	592 160	1 999 107	-1 049 107	4
D. Constructions nouvelles	0	120 040	-120 040	640 800	-640 800	5
E. Salaires/primes des enseignants	4 370 000	540 000	3 830 000	4 370 000	0	5
F. Autres salaires	533 600	0	533 600	2 426 600	-1 893 000	5
G. Mobilier	6 342 000	184 000	6 158 000	6 479 500	-137 500	6
H. Manuels	355 440	362 480	-7 040	211 440	144 000	5
I. Papeterie	3 096 280	2 117 600	978 680	4 280 230	-1 183 950	9
J. Cantine scolaire	0	1 013 000	-1 013 000	0	0	1
K. Transport	344 400	344 400	0	660 850	-316 450	2
L. Autres coûts	2 668 810	4 170 180	-1 501 370	3 697 045	-1 028 235	7
<b>TOTAL</b>	<b>37 875 196</b>	<b>26 642 306</b>	<b>11 232 890</b>	<b>38 231 660</b>	<b>-356 464</b>	

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Responsables FAF

Enfin, l'analyse des écarts entre le montant total reçu et le montant total dépensé fait apparaître qu'il existe des dépassements pour 8 lignes sur les 12 identifiées. Cette situation a entraîné pour ces écoles des dépenses hors budget. Mais, la logique ne tient plus lorsque pour une ligne de dépense où il est enregistré un reliquat non dépensé, il existe des dépenses hors budget (lignes A et H). Le cas est également enregistré là où le solde est nul (cf. lignes E et J).

Outre les conclusions déjà citées plus haut, l'on peut ajouter les constats supplémentaires suivants, lesquels sont valables pour les données de l'année scolaire 2006-2007 fournies par le Tableau 23 ci-dessous :



- la fiabilité de la tenue de la comptabilité des écoles se confirme une fois de plus, renforçant ce qui a été déjà dit ;
- la comptabilisation des autres sources de financement autres que celles venant du Gouvernement souffre d'un certain nombre de lacunes ; et
- les responsables du FAF (Président, trésorier, et directeur d'école en tant que secrétaire, malgré leur bonne volonté, font les frais d'une part, d'un manque de formation et, d'autre part, de pratique.

**Tableau 23. Utilisation des Montants « Reçus » de la CISCO (2006-2007)**

Type de dépenses (1)	Montant			Nombre d'écoles ayant reçu un financement de la CISCO (5)	Nombre écoles ayant fait des dépenses non inclus dans le budget (6)	% Entre (6) et (5) (7)
	Montant Reçu de la CISCO (2)	Montant dépensé sur le montant reçu de la CISCO (3)	Reliquat ou dépassement (écart entre le reçu et le dépensé) (4)			
A. Frais de fonctionnement	16 426 500	16132766	293 734	23	4	17,4
B. Entretien bâtiments scolaires	4 034 360	405 050	-17 690	15	4	26,7
C. Coûts administratifs	0	375 630	-375 630	0	0	-
D. Construction	165 890	206 500	-40 610	2	0	0,0
E. Salaires/primes des enseignants,	1 620 000	1 615 000	5 000	4	0	0,0
F. Autres salaires des employés	181 800	431 800	-250 000	1	0	0,0
G. Mobilier	2 258 160	3 057 900	-799 740	9	3	33,3
H. Manuels	1 111 500	1 313 200	-201 700	6	2	33,3
I. Papeterie	14 037 950	7 472 150	6 565 800	12	3	25,0
J. Cantine scolaire	133 760	2 298 100	-2 164 340	1	1	100,0
K. Transport	0	60 150	-60 150	0	0	-
L. Autres coûts	4 030 830	5 513 877	-1 483 047	10	4	40,0
<b>Total</b>	<b>44 000 750</b>	<b>42 529 123</b>				

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Responsables FAF

Toutefois, quelques différences sont notées. Il s'agit tout d'abord de l'existence des montants dépensés pour les lignes C (coûts administratifs) et K (transport). Ils sont mentionnés comme des dépenses sur le montant reçu de la CISCO (colonne 3). Or, il est également affirmé (colonne 5) qu'aucun financement pour ces lignes de dépenses n'a été reçu de la CISCO. Par ailleurs, nous verrons plus tard qu'il en fut autrement (cf. Tableau 25 de la section 6.2.4). Et enfin, l'on note que le nombre d'écoles qui ont fourni des réponses ont augmenté.

Pour terminer cette section sur l'étude des ressources financières de l'école, l'on peut avancer qu'une première étape a été franchie. En effet, l'enquête réalisée a permis de tester et d'évaluer le système de comptabilité au niveau des écoles : expertise et savoir-faire des responsables, disponibilité des documents, conformité des documents existants. Comme le but de l'enquête d'évaluation est plutôt axé sur la bonne gouvernance, et non pas la traçabilité des ressources affectées à l'école, les données collectées et ci-présentes peuvent servir de base de départ pour tout approfondissement éventuel.



## 6.2.4. Etude des ressources financières des CISCO

Les données financières collectées auprès des 12 CISCO ne doivent pas, par définition, souffrir d'aucune remarque. La raison est toute simple, dans la mesure où elles ont été fournies par le tandem Adjoint Administratif et Financier-Comptable de la CISCO. Quant à un contrôle éventuel de la véracité de ces données, il fallait pour cela remonter plus haut dans la hiérarchie. Or, c'était hors de la portée de l'enquête.

Ainsi, l'étude de l'évolution de ces ressources au cours des deux années scolaires est quelque peu limitée. Les données du Tableau 24 portant sur les montants budgétisés et les montants reçus font apparaître que ces derniers sont supérieurs aux montants budgétisés pour les deux années scolaires, surtout pour le financement gouvernemental. Cet écart positif est en moyenne de l'ordre de plus de 134%. Soulignons au passage que le montant reçu par ces 12 CISCO a accusé une hausse de l'ordre de plus de 91%.

**Tableau 24. Montant Budgétisé et Reçu par les 12 CISCO (2005-2006 et 2006-2007)**

Sources de financement (1)	Montant en Ariary			
	Budgétisé 2005-2006 (2)	Reçu en 2005-2006 (3)	Budgétisé 2006-2007 (4)	Reçu en 2006-2007 (5)
A. Financement gouvernemental	882 812 300	1 273 462 603	1 967 459 000	2 440 161 903
B. Subvention de la DREN	99 156 000	181 038 000	202 195 800	192 070 500
<b>Total</b>	<b>981 968 300</b>	<b>1 454 500 603</b>	<b>2 170 054 800</b>	<b>2 632 632 403</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Responsables CISCO

Le Tableau 25 fournit les détails sur les montants budgétisés et les montants « envoyés » aux 60 EPP de l'échantillon par les CISCO pour les deux années scolaires couvertes par l'étude. Les données fournies (uniquement pour l'année scolaire 2006-2007) seront comparées avec celles du Tableau 23.

**Tableau 25. Montant Budgétisé et « Envoyé » aux 60 EPP de l'Echantillon**

Type de dépenses (1)	2005-2006 montant en Ariary		2006-2007 montant en Ariary	
	Budgétisé (2)	Dépensé (3)	Budgétisé (4)	Dépensé (5)
A. Frais de fonctionnement	39 930 831	5 671 655	33 121 838	60 177 338
B. Entretien des bâtiments scolaires	21 051 684	3 395 184	11 008 000	34 178 160
C. Coûts administratifs	14 507 993	827 184	375 098	11 140 000
D. Construction nouvelle	0	0	0	0
E. Salaires/primes des enseignants,	1 046 000	1 046 000	1 650 000	1 650 000
F. Autres salaires des employés	99 000 002	2 640 000	8 250 000	306 075 000
G. Mobilier	53 684 000	8 578 382	15 664 372	202 794 540
H. Manuels	0	0	0	0
I. Papeterie	18 497 000	3 837 201	24 492 880	143 549 749
J. Cantine scolaire	0	0	0	0
K. Transport	14 243 000	126 855	0	0
L. Autres coûts	197 299 100	6 452 867	2 771 201	46 053 020
<b>Total</b>	<b>459 259 610</b>	<b>32 575 328</b>	<b>97 333 389</b>	<b>805 617 807</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Responsables FAF

Au préalable, soulignons le cas déjà mentionné auparavant relatif aux montants « reçus » par les écoles (Tableau 20) pour les lignes de dépenses « coûts administratifs » et « transport ». Si les écoles ont mentionné n'avoir rien reçu de la CISCO tout en mentionnant des montants dépensés ; la CISCO, elle fait apparaître qu'elle a engagée des dépenses pour ces deux lignes. L'explication pouvant être retenue, et avancée d'une manière informelle à ce sujet, est la comptabilisation au niveau des CISCO des dépenses engagées pour les visites d'écoles sur ces écoles (carburant par exemple).

### **6.2.5. Evaluation des écarts**

Le principe adopté pour l'évaluation des écarts de ressources (financières et/ou en nature) entre le niveau CISCO (dotations envoyées aux écoles) et l'école (dotations envoyées reçues aux écoles) consiste en l'estimation des ressources envoyées aux écoles, d'une part et, des ressources reçues par les écoles, d'autre part. Ensuite, il s'agit de comparer les deux catégories de données. La différence, si elle existe, entre les deux niveaux représentera l'écart. Celui-ci sera estimé dans un deuxième temps afin de pouvoir déterminer sa nature afin de pouvoir lui attribuer un qualificatif quelconque ; l'essentiel étant de pouvoir déterminer si c'est une « fuite » ou non. Elle servira enfin à mesurer l'ampleur et l'importance du phénomène.

Pour aborder cette partie, les concepts et définitions suivants sont d'abord définis :

- a) pour qu'il y ait une fuite de ressources ou pas de fuite du tout, il faut qu'une ressource ait été préalablement envoyée à l'école par la CISCO ;
- b) il existe une fuite si des ressources envoyées par la CISCO à l'école ne sont pas reçues par cette dernière ou peu de ressources que prévues sont reçues ;
- c) la différence entre le montant/quantité envoyé(e) et le montant/quantité reçu(e) donnera l'ampleur et l'importance de l'écart ou éventuellement de la fuite ; et
- d) les documents comptables disponibles auprès des écoles constitueront les documents de traçabilité des ressources ; ceux-ci sont qualifiés d'insuffisants si les réponses aux questions relatives à la disponibilité des documents comptables sont "non".

A cet effet, des variables sont créées, dérivant de la méthodologie ci-dessus définie. Au niveau des ressources financières, quatre variables sont construites de la manière suivante :

- (i) peu ou pas de « fuite » : cette première variable indique la possibilité d'existence ou pas d'une « fuite » entre la CISCO et l'école ;
- (ii) variable « fuites » de ressources : les ressources sont envoyées, mais la somme ou la quantité n'est pas versée/remise (en totalité ou partiellement) à l'école ;
- (iii) variable ampleur de la « fuite » : le pourcentage de perte par rapport à la somme/quantité envoyée par la CISCO ; plus le pourcentage est élevée, plus la « fuite » est importante ; et
- (iv) variable traçabilité des documents financiers, supposés soit suffisants, soit insuffisants (les sources d'informations ou de données pour la vérification sont-elles disponibles comme traces, documents, pièces de dépenses ou de comptabilité) ; au cas où l'un des documents de traçabilité des ressources arrive à manquer, alors la traçabilité elle-même est considérée comme étant insuffisante.

Ces variables sont disponibles en Annexe 11.

Avant d'appliquer la méthodologie susmentionnée aux différentes données recueillies sur les ressources financières des écoles, il y a lieu de préciser certains points. Tout d'abord, de par la complexité des données demandées, le remplissage des questions touchant le domaine financier au niveau des CISCO a été dans la totalité réalisé par des agents de la CISCO (Adjoint administratif et financier, Comptable). Il en est de même pour les questions concernant le matériel et équipements (Comptable, Cellule de Distribution des Auxiliaires Pédagogiques). Ainsi, l'enquêteur n'a pu avoir accès aux documents officiels de la CISCO. Même si la possibilité lui a été offerte, il n'en serait pas capable de s'y retrouver.

### Fuites ou réallocation de ressources ?

« Certaines anecdotes font état que là où il n'y a pas de fuite mais seulement une réallocation de fonds, ladite réallocation augmente les initiatives pour les fuites, surtout que les règles pour les réallocations ne sont pas transparentes du tout. Dans la ville d'Antananarivo tout comme dans la commune d'Antseranambe (Province de Fianarantsoa), la CISCO réalloue le fonds CRESED entre les écoles. Certaines écoles reçoivent plus d'argent que celui prévu initialement, et d'autres moins. Pour le cas de la Commune d'Antseranambe, la totalité du fonds CRESED fut allouée à une seule école, à savoir l'école du chef lieu de la commune. Deux écoles, respectivement dans la Commune d'Ambalavao et d'Amboanaivo reçurent de la CISCO plus que prévu pour le financement IIPTE. Par la suite, elles reçurent moins du CRESED. Néanmoins, le montant total (IIPTE + CRESED) fut plus bas qu'il aurait dû être ».

World Bank. *Service Delivery in Primary Public Schools in Madagascar. Results of a Budget Tracking Survey. Final version*. Antananarivo: The World Bank Madagascar Country Office, September 2003, p. 23.

Un autre point qui mérite également d'être souligné a trait à la différence des sources consultées au niveau de la CISCO, et même au niveau des écoles. Les mêmes données (en termes de libellé) peuvent provenir de plusieurs documents différents (budget définitif, budget additionnel, budget rectificatif), ou de pièces différentes (engagement ou liquidation, présence ou absence de programme d'emploi, programme d'emploi non mis à jour ou rectifié, etc.).

Enfin, soulignons que la méthodologie est appliquée avec comme unique but de tester la méthode afin d'évaluer les écarts, de par l'utilisation des variables nouvellement créées. Conséquemment, des résultats ont été obtenus. Toutefois, ils n'ont aucune assise bien établie dans la mesure où ils ne sont pas issus de données bien fondées, notamment les montants censés être « reçus » par les écoles et censés « provenir » de la CISCO.

Ces résultats sont résumés dans le Tableau 26 pour l'année scolaire 2006-2007. Les explications qui suivent sont fournies juste afin d'expliquer les résultats obtenus. En aucun cas, elles ne revêtent aucune valeur de constat ou de conclusion reflétant un quelconque cas réel constaté sur le terrain.

L'interprétation des données présentées est la suivante. Soit à titre d'exemple la ligne A « frais de fonctionnement » pour laquelle un montant est supposé avoir été envoyé à neuf (9) écoles de l'échantillon (colonne 2). Parmi ces écoles, six d'entre elles auraient déclaré avoir reçu la somme pour frais de fonctionnement, mais dont le montant s'est avéré inférieur à ce qui devrait être dû (colonne 3). En outre, le même effectif d'écoles aurait enregistré plus de 50% de « fuites » (colonne 4). Et enfin, six écoles auraient présenté lors de l'enquête des documents de traçabilité insuffisants (colonne 5). Ce dernier constat est assez important, car il amène à émettre des réserves sur les résultats obtenus.

En effet, l'enquête n'a pas permis de faire une véritable traçabilité des ressources financières depuis l'origine jusqu'à la destination finale qu'est l'école. D'ailleurs, ce n'était pas son objectif principal. Si au niveau des écoles, les enquêteurs ont pu avoir accès aux livres de comptabilité des FAF ainsi qu'à quelques pièces comptables au cas où elles étaient disponibles lors de l'enquête, ce ne fut pas le cas au niveau des CISCO ; le remplissage des questionnaires ayant été dévolu aux responsables de la CISCO.

Cela étant, les résultats ci-dessus appellent les remarques supplémentaires suivantes. C'est au niveau de la « papeterie » et des « frais de fonctionnement » qu'on remarque le plus d'écart, et cela concerne presque la totalité des écoles de l'échantillon. Un essai d'analyse

statistique afin de pouvoir expliquer la variation du nombre d'écoles avec écarts et celui des écoles avec des documents insuffisants n'est pas très satisfaisant. C'est dû à la taille de l'échantillon ; les lignes de dépenses avec un effectif égal à zéro étant éliminées. Concernant ces dernières, leurs cas s'expliquent par le fait qu'aucune ressource n'y a été affectée.

**Tableau 26. Effectif des Ecoles Supposées Ayant Enregistré des « Fuites » de Ressources Financières**

CATEGORIES DE DEPENSES (1)	Peu ou pas de fuite (2)	Nombre d'EPP ayant de fuites (3)	Nombre d'EPP ayant plus de 50% de fuites (4)	Nombre d'EPP ayant de documents de traçabilité insuffisants (5)
A Frais de fonctionnement (loyer, eau, etc.)	9	6	6	6
B Entretien des bâtiments scolaires	3	3	0	3
C Coûts administratifs	5	5	5	2
D Construction (nouveau bâtiment, sanitaires, etc.)	0	0	0	0
E Salaires/primes des enseignants,	2	2	2	1
F Autres salaires des employés (comptable, etc.)	5	5	5	2
G Mobilier (bancs, tableaux, etc.)	4	4	4	2
H Manuels	0	0	0	0
I Papeterie	12	12	11	4
J Cantine scolaire	0	0	0	0
K Transport	0	0	0	0

Source : Calcul effectué à partir des données des Questionnaires Responsables CISCO et Questionnaires Responsables FAF

En conclusion, les données sur les écarts estimés entre la dotation et le reçu ne peuvent être utilisées pour statuer sur la situation existante. L'existence, la nature et l'origine de ces écarts ont été discutées lors des ateliers de restitution, sans qu'une réponse satisfaisante ait été obtenue. En outre, que ce soit au niveau de la CISCO, du BCAF et des FAF, également aucune réponse satisfaisante n'a été obtenue. Le comble, c'est que tout le monde est resté perplexe devant une telle situation. Certes, on a voulu aller plus loin lors des discussions et échanges de vue, mais il apparaît que les données fournies n'ont pas été tellement maîtrisées par les FAF. Ainsi, il n'a pas été possible de statuer d'une manière bien définie sur la nature des ces « fuites » si on peut les dénommer ainsi. A défaut, il vaudrait mieux les qualifier d'écarts constatés entre deux sources de données différentes, la CISCO et l'école. Le constat qui s'en dégage rejoint ce qui a été déjà dit, à savoir (i) le degré de fiabilité de la tenue de la comptabilité des FAF, et (ii) le degré de fiabilité des données collectées.

### **6.3. Principaux résultats sur la gestion des ressources non financières**

#### **6.3.1. Comparaison des données des CISCO et celles des écoles**

Les ressources non financières englobent toutes les dotations des écoles en fournitures, matériels, équipements, et autres. Les données y afférentes sont collectées par école. Ensuite, au niveau de la CISCO, les mêmes données sont collectées de la même manière, c'est-à-dire par école. Il a été donc attendu qu'une certaine concordance devrait exister entre les deux catégories de données. Or, la réalité est quelque peu différente. Là encore, le domaine couvert par l'enquête n'a pas permis d'aller plus loin quant à l'origine des écarts constatés. Toutefois, la section suivante sera dédiée à l'analyse de ces derniers. Soulignons que les écarts estimés pour les ressources non financières ont toute leur

importance dans la mesure où les données existent aussi bien au niveau des CISCO que des écoles ; ce qui n'a pas été le cas pour les ressources financières.

Le Tableau 27 ci-dessous fait apparaître, uniquement pour certaines catégories de ressources non financières, les données sur les quantités envoyées par les 12 CISCO aux 60 EPP, et les quantités reçues par ces dernières pour les mêmes catégories de ressources. Elles concernent les deux années scolaires. D'autres matériels ou équipements ne sont pas mentionnés dans la mesure où les données fournies par les CISCO (plus détaillées) ne sont pas disponibles auprès des écoles. Ainsi, par exemple, il n'a pas été possible de faire une comparaison pour les dotations suivantes : médicaments, vaccins, kits scolaires, kits pédagogiques, rames de papier, règles, ardoises, et sacs de ciment. Les détails au niveau de la dotation provenant des CISCO sont fournis en Annexes 12 et 13.

**Tableau 27. Etat entre les Dotations Venant des CISCO et les Quantités Reçues par les Ecoles**

Matériels/Equipements	Année 2005-2006			Année 2006-2007		
	Envoyé par les CISCO	Reçu par les écoles	Ecart envoyé reçu	Envoyé par les CISCO	Reçu par les écoles	Ecart envoyé reçu
Livres	31 982	26 503	-5 479	21 775	22 094	+319
Cahiers	19 885	19 703	-182	13 092	16 472	+3 380
Crayons, stylos	15 657	12 372	-3 285	3 692	8 846	+5 154
Craies (boîtes)	1 363	686	-677	207	1 122	+915
Tableau noir	4	8	+4	5	44	+39
Tables bancs	322	277	-45	144	466	+322
Manuels pour enseignants	161	700	+539	708	1 135	+427
Livres bibliothèques écoles	0	397	+397	706	324	-382

Source : Calcul effectué à partir des données des Questionnaires Responsables CISCO et Questionnaires Responsables FAF

### 6.3.2. Evaluation des écarts

Le premier constat est qu'il n'y a aucune concordance entre la quantité envoyée et celle reçue. Ainsi, sont constatés des écarts négatifs (les écoles reçoivent moins que prévu) et des écarts positifs (les écoles reçoivent plus que prévu). Une fois de plus, l'on fait face à une différence de tenue de la comptabilité matière. En plus, la responsabilité n'est pas bien délimitée dans ce domaine entre le directeur d'école, la FRAM et le FAF. Cependant, il apparaît au vu de la pratique sur le terrain que c'est plutôt la FRAM qui est désignée comme devant être la responsable.

La multiplicité des échelons administratifs impliqués dans le financement du système éducatif peut contribuer à accroître les sources de fuite.

Jacques Hallak, Muriel Poisson. « Ethique et Transparence : Quels Défis pour le Système Scolaire ? », in *IIEP Lettre d'Information*, vol. XXII, n° 4, octobre-décembre 2005, p. 1.

Au niveau des CISCO, il existe des responsables pour la gestion des ressources non financières, tels les Adjoints Administratifs et Financiers et les responsables de la Cellule de Distribution des Auxiliaires Pédagogiques (CDAP), et des fois le magasinier. Par contre, au niveau des écoles, une structure responsable des ces matériels n'est pas bien définie. Les quelques cas vécus lors des déplacements ont montré que lors de l'arrivée d'un lot d'équipements quelconques (en l'occurrence des kits scolaires et des blouses), c'est à la FRAM d'en faire la réception (signature du bon de livraison à retourner à la CISCO) et



d'assurer la distribution. Cette distribution, pour de multiples raisons (directives ministérielles, problème de stockage, insécurité) est à effectuer le plus possible dans l'immédiat. Vu dans un tel contexte, il est quelque peu difficile de trouver une trace écrite des ces équipements distribués au niveau des écoles. Heureusement, ce n'est pas le cas au niveau des CISCO de par l'existence du bon de livraison. A notre avis, cela pourrait expliquer certains cas d'écarts négatifs. Toutefois, il est difficile de concevoir un écart de plus de 5000 livres « non livrés » pour 60 écoles, dans la mesure où de tels livres ne font pas encore jusqu'ici l'objet d'une demande potentielle sur le marché. En outre, a été mentionné l'existence de livraisons directement à l'école en plus de celles de la CISCO, effectuées par la DREN ou le ministère. Pour de tels cas, les bons de livraison ne sont pas disponibles auprès des CISCO.

« Il peut parfois arriver qu'une apparence de 'bonne gestion financière' (BGF) serve à couvrir des pratiques totalement corrompues, en particulier lorsque est rompu le lien d'authenticité entre ce qui est enregistré et la réalité 'des flux et des stocks', que les renseignements financiers sont censés refléter ».

Hadjadj Djillali et al. *Combattre la Corruption. Enjeux et Perspectives*. Paris : Editions Karthala, 2002, p. 294.

Ces écarts négatifs ont été surtout enregistrés pour l'année scolaire 2005-2006, sauf pour les manuels pour enseignants et les livres pour la bibliothèque scolaire ; la CISCO n'ayant fait aucune dotation pour cette dernière catégorie. Là encore, on est amené à se poser la question sur la méthode utilisée par les écoles en matière de comptabilité matières. Car, en croisant les variables relatives aux réponses sur les visites des ONG et l'objet de leurs visites, il se pourrait que ces livres viennent de ces ONG. Or, une telle hypothèse est complètement en contradiction avec les données de l'année scolaire suivante où l'école reçoit moins que prévu.

Les écarts positifs concernent presque toutes les dotations pour l'année scolaire 2006-2007, sauf pour les livres de bibliothèque. Ici, un certain nombre d'hypothèses peuvent être avancées, dont entre autres, la comptabilisation des dotations hors CISCO dans un même document sans mention de l'origine. Au vu de ces écarts positifs, l'on peut être amené à conclure que toute entrée au niveau des écoles est comptabilisée, quelque soit l'origine. Si un tel postulat se vérifie, alors le problème des écarts négatifs risquerait en conséquence de prendre une toute autre dimension.

### **Quelles opportunités de corruption ? Quelques pratiques majeures de corruption dans l'éducation.**

Equipements, manuels, uniformes (blouses), nourriture (repas scolaire, cantines), transport, appels d'offres truqués, détournement de ressources, critères contournés, acquisition de moins de biens (ou de moindre qualité).

Muriel Poisson. « Cadre Conceptuel pour le Diagnostic de la Corruption dans l'Education », in *Document de travail de la Réunion Consultative Projet 'Education Watch' en Afrique*, Dakar, 30-31 mars 2007, p.13.

La même technique et la même méthodologie que celles utilisées pour les ressources financières sont appliquées aux ressources non financières. Celles-ci englobent les catégories suivantes :

- (i) les fournitures : cahiers, stylos, crayons, craies ;
- (ii) les livres pour élèves ;
- (iii) les manuels pour enseignants ;



- (iv) le mobilier (tableau noir, tables bancs, tables, chaises) ;
- (v) les livres pour la bibliothèque scolaire ; et
- (vi) les médicaments et les vaccins.

Les résultats sont montrés par le Tableau 28. Pour interpréter ceux-ci, l'on va prendre l'exemple des livres et manuels.

**Tableau 28. Effectif des Ecoles Ayant Enregistré des Fuites de Ressources en Nature**

Catégories de dotations	Peu ou pas de fuite	Nombre d'EPP ayant de fuites	Nombre d'EPP ayant plus de 50% de fuites	Nombre d'EPP ayant de documents de traçabilité insuffisants
Livres/manuels	35	35	35	18
Cahiers	28	28	28	11
Stylos, Crayons etc.	20	20	20	9
Craies	9	9	9	6
Tableau	5	5	5	2
Mobilier de classe	7	7	7	3
Manuels d'enseignants	19	19	19	8
Livres pour la bibliothèque de l'école	6	6	6	3
Médicaments, vaccins	25	25	25	15

Source : Calcul effectué à partir des données des Questionnaires Responsables CISCO et Questionnaires Responsables FAF

Ainsi, il est constaté que des livres auraient été envoyés dans 35 écoles (plus de 58%). Toutes, sans exception, elles auraient déclaré comme ayant reçu une dotation inférieure à la quantité prévue, avec un écart estimé à plus de 50%. Mais seulement, 18 d'entre elles auraient présenté des documents de traçabilité insuffisants, rendant ainsi difficile toute vérification, tout en donnant des circonstances « atténuantes » à ces écoles. Mais le problème se poserait donc pour les 17 écoles dont les documents auraient été disponibles et complets. Et ce problème d'écoles ayant enregistré d'écarts avec des documents complets se pose pour tous les articles reçus par les écoles. Le même constat fait également apparaître que toutes les dotations mentionnées dans le Tableau 28 accusent plus de 50% de fuites.

Ainsi, il est constaté que des livres auraient été envoyés dans 35 écoles (plus de 58%). Toutes, sans exception, elles auraient déclaré comme ayant reçu une dotation inférieure à la quantité prévue, avec un écart estimé à plus de 50%. Mais seulement, 18 d'entre elles auraient présenté des documents de traçabilité insuffisants, rendant ainsi difficile toute vérification, tout en donnant des circonstances « atténuantes » à ces écoles. Mais le problème se poserait donc pour les 17 écoles dont les documents auraient été disponibles et complets. Et ce problème d'écoles ayant enregistré d'écarts avec des documents complets se pose pour tous les articles reçus par les écoles. Le même constat fait également apparaître que toutes les dotations mentionnées dans le Tableau 28 accusent plus de 50% de fuites.

### **6.3.3. Facteurs pouvant influencer les « fuites » de ressources**

Les sections précédentes, tout en montrant l'existence probable de « fuites » de ressources, émettent des réserves dues notamment aux objectifs de l'enquête. Voulant aller plus loin, en supposant que ces écarts soient vraiment des fuites, il est entrepris une recherche de corrélation éventuelle entre, d'une part, la présence et l'importance des écarts et, la présence de cas de corruption et de détournements, d'autre part.

Les diverses discussions lors des ateliers de restitution des résultats au niveau local ont permis de connaître un peu plus le système de gestion de ces ressources matérielles dans les écoles. Ainsi, il a été dit qu'une procédure commune et précise fait défaut en termes

d'enregistrement des nouvelles acquisitions (livres et manuels surtout). En plus, le local approprié pour leur stockage fait également défaut ; des livres rangés à même le sol existent dans certaines écoles. Au niveau de la CISCO, le bon de livraison dûment signé par le directeur d'école existe bel et bien.

Ces arguments ne peuvent être retenus, notamment sur l'inexistence d'une procédure commune. En effet, le Guide de Gestion des Auxiliaires Pédagogiques<sup>12</sup> stipule que chaque chef d'établissement ayant bénéficié d'une dotation de manuels et d'auxiliaires pédagogiques doit immédiatement les sécuriser, c'est-à-dire, les estampiller, les numéroter et les enregistrer dans le cahier d'enregistrement. Ce cahier doit être côté et paraphé par la CISCO, et réservé exclusivement pour les manuels scolaires et les auxiliaires pédagogiques.

### Vente Illicites de Manuels et Livres Scolaires

« Serait-il possible que la vente de manuels scolaires puisse être une méthode de blanchiment d'argent ? En effet, la rentrée scolaire pointe à l'horizon, de nombreux manuels et livres abondent sur le marché. En dehors des libraires, on remarque des vendeurs ambulants de manuels et de livres du côté de l'Avenue de l'Indépendance. Ces vendeurs vendent des dictionnaires à quarante mille francs, c'est-à-dire, huit mille Ariary. Ils seraient capables de fournir des centaines de ce genre de dictionnaires, puisque il y a quelques jours un homme aurait acheté cent dictionnaires. Et ces négociants disposent d'un magasin de stocks.

Ce qui chatouille c'est qu'il s'agit d'une vente sur le marché parallèle. Et le plus surprenant c'est que la transaction peut donner lieu à la délivrance d'une facture en bonne et due forme. En effet, le blanchiment consiste à investir l'argent à blanchir en achetant des produits dont le but est de les revendre afin de justifier la rentrée d'argent, quelque soit le prix, pourvu qu'il s'écoule très vite. D'autant plus que cette opération peut entraîner une perte d'ordre de vingt pour cent de l'argent à blanchir, et de plus l'important qu'une partie de l'argent 'revienne blanchie'.

On chuchote que le propriétaire de ses livres serait des 'karana'

Lambo Tahiri. « Blanchiment d'Argent. La Vente de Manuels Scolaires comme Combines », in *La Gazette de la Grande Ile*, mardi 19 août 2008.

Nonobstant ce constat, il est toujours difficile de statuer sur ces écarts, surtout concernant leur nature exacte. Le problème se corse de par l'existence d'écarts positifs (cf. Tableau 27)

Le test de chi2 est utilisé, car on est en présence de variables dichotomiques. Malgré la taille de quelques cellules avec un effectif théorique inférieur à 5, certains tests ne sont pas valides. Les conclusions obtenues sont explicitées ci-après. Concernant la variable « fuite de ressources financières », le test de chi2 avec la variable « corruption » n'est pas significatif ; la taille de la cellule étant petite. Le même phénomène est observé pour la variable « détournement ». Ces constats amènent à dire que les cas de corruption et de détournements mentionnés par les parents d'élèves ne concernent pas ces supposées « fuites de ressources financières ».

<sup>12</sup> Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS). *Guide de Gestion des Auxiliaires Pédagogiques*. Antananarivo : Bureau de Coordination du Projet CRESED II Composante 3, n.d. p.2.

Par contre, pour quelques variables relatives aux ressources en nature, certains tests sont significatifs pour la variable « détournement de fonds ». Cette significativité se traduit par l'association ou l'existence de lien (corrélation) entre la variable « détournement » et les variables « fuites de ressources en nature ». Ainsi, il est observé au niveau des ressources livres et manuels que les 76,32% des ménages ayant entendu parler de détournement sont issus des écoles supposées comme présentant des « fuites de manuels ». D'un autre côté, les 57,75% de ménages n'ayant pas entendu de détournement viennent d'écoles avec "fuites » supposées de manuels. Comme la différence est significative au seuil de 5%, plus de « fuites » s'observeraient donc dans les écoles où plus de parents ont entendu parler de détournements. Les mêmes conclusions concernent également les kits scolaires et les manuels pour les enseignants.

Toujours au niveau de la variable « fuites des ressources en nature », il est constaté, après regroupement des classes voisines, les points suivants :

- (i) une liaison entre la variable « fuite de stylos et crayons » avec la fréquence des réunions du FAF ; sous entendant que la fuite s'enregistrerait plutôt dans les écoles où les réunions du FAF sont moins fréquentes ;
- (ii) une liaison entre la variable « fuite de manuels des enseignants » avec le nombre des membres et avec la fréquence des réunions des membres du FAF.

Enfin, des tests  $\chi^2$  ont été menés entre l'insuffisance de documents et les variables de traçabilité. Ceux-ci ne sont pas concluants pour la variable corruption. Par contre, certains tests sont significatifs pour la variable détournement de fonds. C'est ainsi qu'il est constaté un lien entre cette variable et le manque de documents de traçabilité des matériels suivants : livres et manuels, craies, et manuels pour enseignants.

Pour conclure, les quelques résultats ci-dessus n'ont nullement l'objectif de démontrer telle ou telle hypothèse. Le but est d'essayer de comprendre. Les vraies réponses ou justifications découleront sûrement d'une enquête plus poussée avec une orientation mieux définie.

## 7. PRESENTATION ANALYTIQUE DES PROBLEMES IDENTIFIES

Les problèmes identifiés au niveau de l'éducation primaire malgache concernent la gouvernance de l'école. Ils peuvent être regroupés sous quatre catégories, lesquelles sont :

- (i) le manque de formation pour les gestionnaires du budget de l'école (directeurs et membres du FAF) ;
- (ii) l'existence d'irrégularités (paiements illégaux, ventes illégales, demandes de pots-de-vin, abus d'autorité, mauvaise qualité de la tenue de la comptabilité de l'école) ; et
- (iii) l'insuffisance des contrôles et suivis comptables des écoles.

Outre les problèmes énumérés ci-dessus, d'autres ont été inventoriés au niveau des sept pays du Programme AEW. Il s'agit :

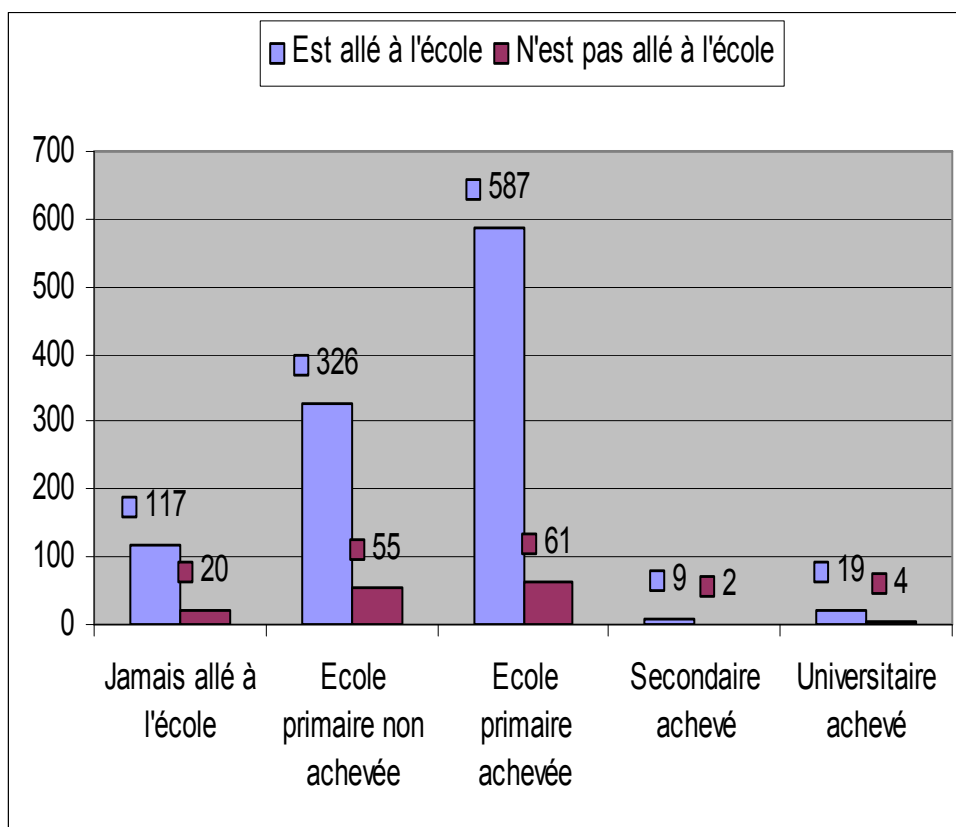
- (i) du faible niveau de participation des parents à la vie de l'école, d'une part et, des problèmes liés à l'accès aux informations sur les finances de l'école, d'autre part ;
- (ii) du manque de transparence au niveau de la gestion de l'école.

Ces problèmes seront présentés successivement à partir des résultats obtenus.

### 7.1. Faible niveau de participation des parents

Près de 90% des parents se sont rendus à l'école de l'enfant ces douze derniers mois (cf. Graphique 14). Certes, le taux est plutôt impressionnant. Toutefois, il faut souligner qu'il est presque obligatoire pour les parents d'aller à l'école lors de la rentrée scolaire au moins pour deux raisons : (i) pour les formalités d'inscription pour les nouveaux entrants en première année ou autres années, et (ii) pour le paiement pour tous les parents de la cotisation annuelle de la FRAM servant surtout à financer le paiement des salaires des instituteurs recrutés par l'association.

**Graphique 14. Effectif des Parents Etant Allés à l'Ecole et leur Niveau d'Instruction**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

A ce niveau, il est quelque peu difficile d'affirmer que le résultat obtenu est le reflet d'une réelle participation des parents à la vie de l'école. Le plus intéressant serait de connaître si la venue à l'école aurait un autre motif que le paiement de la cotisation FRAM. Il s'agit, entre autres, de la recherche d'informations sur l'école ou sur l'enfant, ou une venue à l'école suite à une convocation (fautes commises par l'enfant à l'école, non paiement de la cotisation FRAM). Dans ce cas, les 10% restants pourraient être ceux qui ont envoyé quelqu'un d'autre pour ces formalités, et/ou ceux faisant partie de ceux qui n'ont pas payé la cotisation de la FRAM.

Le statut de membre de la FRAM n'intéresse pas vraiment les parents malgaches (55,39%), même si 77% de ces membres ont assisté à une réunion de celle-ci. Normalement, la FRAM organise deux réunions par année scolaire. En théorie, ces réunions n'intéressent pas toujours les parents ; leurs objets étant souvent liés à une collecte règlementaire (cotisations annuelles) ou à une nouvelle collecte d'argent (cotisations pour l'organisation de cérémonies ou festivités à l'école, demande de participation pour un nouveau projet quelconque).

D'une manière générale, les parents enquêtés n'ont pas une tendance marquée pour prendre part à la vie de l'école. Des circonstances atténuantes peuvent leur être accordées. Outre les aléas quotidiens de la vie, ces mêmes parents ont affirmé à près de 80% que l'école est bien gérée. Peut-être que dans un tel contexte, ils peuvent se fier entièrement aux responsables de l'école. Toutefois, il est à signaler que des parents émanant de quatre CISCO sont presque peu réticents à affirmer l'existence d'une bonne gestion à l'école, selon le Tableau 29 relatif à la répartition des CISCO à travers les réponses sur la bonne gestion. Il s'agit par ordre décroissant des CISCO de Maevatanana, de Betioky Sud, de Tsiroanomandidy et de Mampikony.

**Tableau 29. Répartition par CISCO des Réponses sur la Bonne Gestion**

CISCO	Réponses affirmatives		Nombre FAF formés à la gestion
	Effectif	%	
Ambalavao	80	66,67	2
Ambatolampy	82	68,33	1
Ambilobe	88	73,33	1
Betioky Sud	61	50,83	2
Farafangana	89	74,16	3
Fénériver Est	89	74,16	2
Maevatanana	60	50,00	1
Mampikony	66	55,00	1
Moramanga	88	73,33	0
Morondava	90	75,00	0
Sambava	85	70,83	3
Tsiroanomandidy	66	55,00	1

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages et Questionnaire Directeurs

Au niveau de l'agrégation des réponses des 7 pays du Programme sur l'existence d'une bonne gestion à l'école selon les parents, le Sénégal vient en tête avec 26% des

réponses « tout à fait d'accord », suivi par Madagascar (20%) et du Maroc (17%). Le Niger, avec seulement 5% de réponses termine la liste.

Le niveau de participation des parents peut aussi se mesurer à travers les plaintes qu'ils ont déposées sur les problèmes rencontrés (cf. 6.1.2). L'acte de déposer une plainte sous entend qu'on possède une certaine connaissance de ce qui devrait être ou se faire, et surtout de la connaissance qu'on a le droit de faire une réclamation face à une anomalie. Toutefois, pour le dépôt de ces plaintes, il n'existe pas de canaux bien définis, genre boîte aux lettres. Les intéressés, le plus souvent, contactent directement les responsables ; les plaintes écrites n'étant pas courantes.

Dans le cadre d'une gestion transparente, les voix des parents doivent être entendues, surtout qu'une grande partie d'entre eux est constituée de familles pauvres. En effet, l'atteinte par le pays des Objectifs du Millénaire du Développement passe par l'amélioration de la fourniture de services aux pauvres. L'encadré ci-dessous fournit quelques mesures s'y rapportant. Surtout qu'il faut se rappeler que le mécontentement provient en grande partie du fait qu'on ne peut se faire entendre ou qu'on ne sait pas à qui s'adresser (cf. 6.1.2).

### **Actions en faveur des parents**

Mesures recommandées en matière d'accès aux (et le droit de rester dans les) facilités éducationnelles :

- promotion de l'expérience et de l'information pour les parents concernant leurs droits et leurs obligations,
- renforcement de la participation des parents/citoyens dans le suivi des admissions ou nouvelles inscriptions,
- renforcement des conditions requises pour l'information, la documentation, et la diffusion des décisions pour plusieurs intéressés.

Osche Katarina L. *Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide*. Eschborn : GTZ, 2004, p. 5.

## **7.2. Manque de formation des responsables**

Les directeurs d'école, les présidents et trésoriers des FAF, les FRAM, et les responsables des CISCO sont généralement les cibles d'une formation en gestion financière. Mais, la majorité de ces directeurs et présidents ne sont pas formés en matière de gestion. Ainsi, par exemple, plus de 58% des directeurs ne sont pas formés, et que cette proportion est de plus de 76% au niveau des présidents des FRAM. A l'opposé les Chefs CISCO répondants ont tous bénéficié d'une formation.

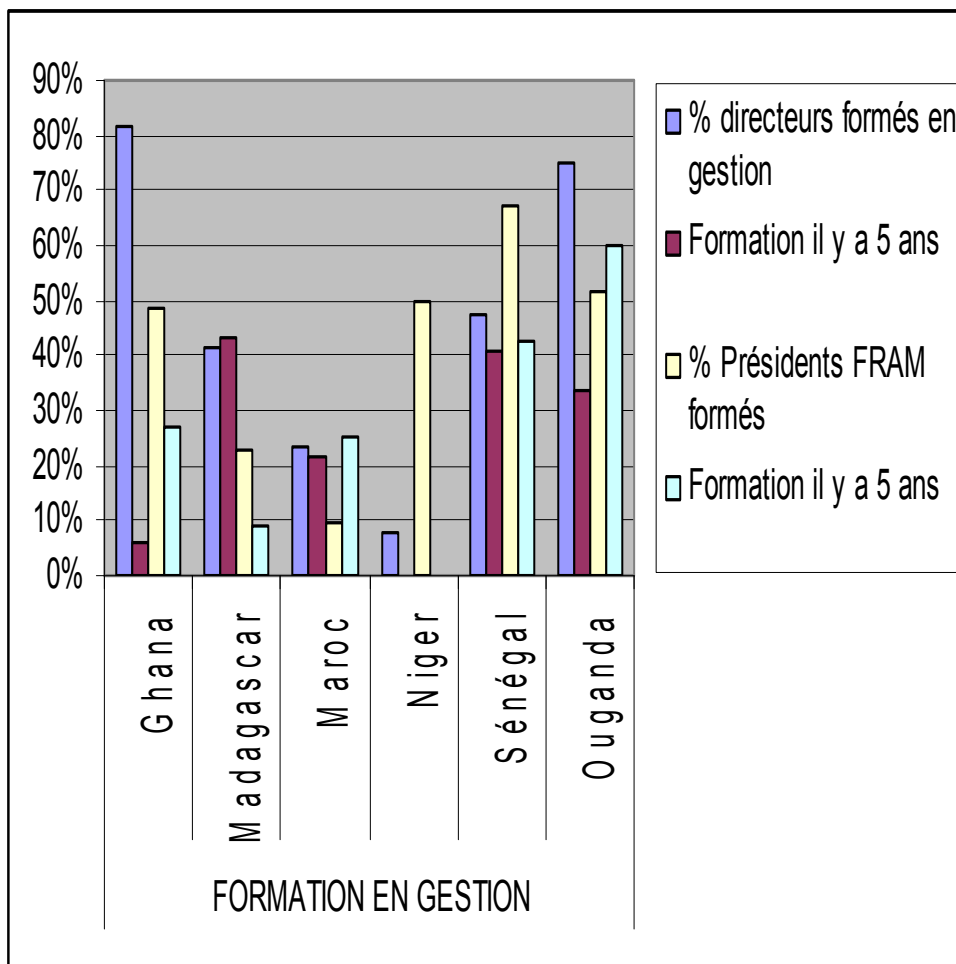
Le Graphique 15 montre les données collectées au niveau des 7 pays du Programme AEW. Il donne des détails sur l'effectif des directeurs d'écoles et Présidents de la FRAM qui ont suivi une formation en gestion, ainsi que la date de ladite formation. Concernant le cas malgache, il apparaît que la formation en gestion des directeurs n'a pas été une priorité (42%). En outre, près de la moitié d'entre eux a eu cette formation cinq ans auparavant. Ce sont le Ghana et le Sénégal qui donnent une certaine priorité à ce type de formation. Quant à la formation des Présidents FRAM, elle n'est non plus une priorité. Cependant, presque tous les autres pays se focalisent là-dessus. Pourtant, la plupart des membres de la FRAM et du FAF se voient élus ou désignés handicapés par le manque d'expérience et de formation dans le domaine de la comptabilité. En outre, dans les zones enclavées, certains d'entre eux sont analphabètes.

Rappelons que les responsables des FAF n'ont pas eu à répondre à cette question. La raison en est toute simple, car Transparency International lors de l'élaboration du questionnaire, n'a pas estimé utile de poser une telle question aux membres d'un comité de « gestion scolaire »



ou CoGes (terme usité dans certains pays francophones pour désigner le FAF). Toutefois, la question a été posée aux directeurs d'écoles, lesquels sont membres du bureau des FAF. Ainsi, sur les 60 directeurs, 17 affirment que le FAF a reçu une formation (28,33%), 39 affirment le contraire (65%), et 4 ne savent pas. Ainsi, les FAF, dans la majorité, n'ont pas reçu de formation. D'ailleurs, le bureau change tous les deux ans, et les formés d'auparavant sont partis. On est obligé d'accepter la véracité d'une telle affirmation au vu de la tenue de la comptabilité de certaines écoles. A l'opposé, les chefs CISCO répondants ont tous bénéficié d'une formation.

**Graphique 15. Formation en Gestion des Directeurs et Présidents FRAM**



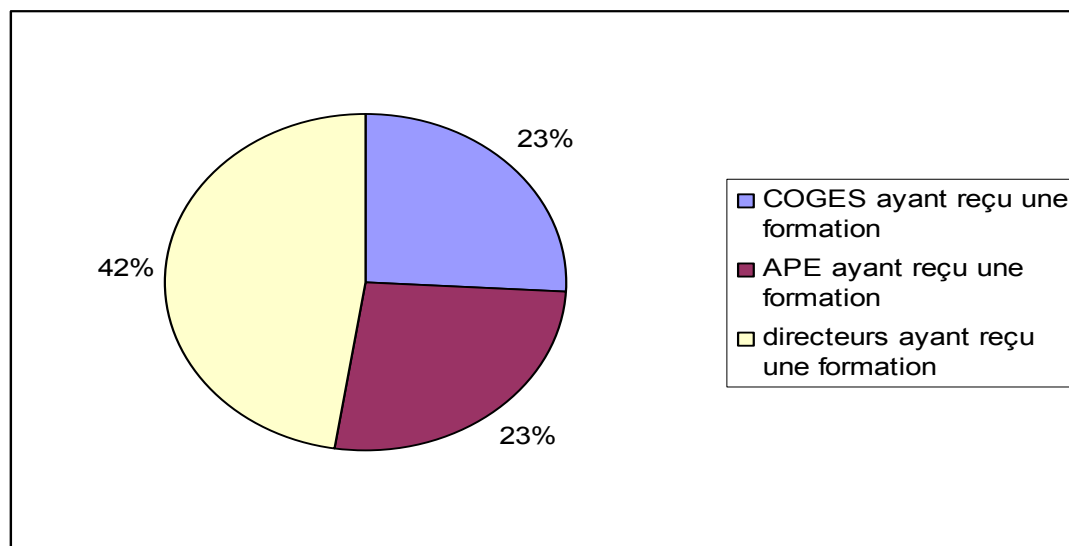
Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages et Questionnaire FRAM (Association des Parents d'Elèves, APE) des 7 pays du Programme

« La responsabilisation des communautés éducatives : le transfert de moyens au niveau des écoles (FAF) est une avancée importante, mais le dispositif nécessite d'être renforcé pour être mieux articulé aux objectifs d'amélioration de la qualité de l'éducation notamment. »

Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). *Plan Education Pour Tous en 2005. Actualisation des Objectifs et Stratégies*. Antananarivo : MEN, mai 2005, p. 18.

Le Graphique 16 donne un aperçu sur les données relatives à la participation à une formation en gestion financière pour les 7 pays du Programme concernant les directeurs, les FAF(CoGeS) et les FRAM (APE). Il apparaît que pour la première entité responsable de la gestion financière de l'école, en l'occurrence le FAF, la moyenne malgache est légèrement supérieure (28% contre 23%).

## Graphique 16. Formation des Responsables dans les 7 Pays du Programme



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire directeurs et Questionnaire FRAM

Une catégorie impliquée dans la gestion de l'école constituée par les membres de la Commune, désignée comme étant le premier responsable des EPP<sup>13</sup>, devraient également bénéficier d'une formation. Cet état, combiné à d'autres facteurs dont notamment la faiblesse de ressources financières de la Commune, fait que les écoles ne reçoivent guère de soutien effectif et continu de sa part.

**Tableau 30. Répartition des Ecoles où le FAF n'a pas Reçu une Formation en Gestion**

CISCO	Ecoles enquêtées	Ecoles avec FAF non formés		Ecoles avec FAF formés
		Nombre	%	
Ambalavao	5	3	60	2
Ambatolampy	5	3	60	1
Ambilobe	5	3	60	1
Betioky Sud	5	3	60	2
Farafangana	5	2	40	3
Fénérive Est	5	3	60	2
Maevatanana	5	4	80	1
Mampikony	5	4	80	1
Moramanga	5	5	100	0
Morondava	5	5	100	0
Sambava	5	1	16	3
Tsiroanomandidy	5	3	60	1

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs

Quant au Tableau 30 ci-dessus, il donne les détails par CISCO concernant la formation octroyée aux membres du FAF. Pour deux CISCO, à savoir Moramanga et

<sup>13</sup> Décret n° 96-169 du 6 mars 1996 portant application des dispositions de la Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

Morondava, les réponses affirment qu'aucune des écoles enquêtées (10 écoles) n'a reçu une formation quelconque sur la gestion financière. A l'opposé, la CISCO de Sambava n'a qu'une seule école où la formation n'a pas été donnée. Par contre, en moyenne deux sur les cinq écoles enquêtées ont un FAF formé à la gestion, faisant en tout 17 écoles.

### **7.3. Existence d' « irrégularités »**

Les questionnaires utilisés lors de l'enquête contiennent des questions spécifiques se rapportant à la corruption (*kolikoly* en malgache dans les questionnaires). Le mot est utilisé tel quel dans les questions relatives aux déclarations générales (cf. 6.1.1) des ménages, directeurs d'écoles, présidents FRAM et responsables des CISCO. Mais la plupart du temps, ce sont les diverses formes de la corruption qui sont explicitées dans d'autres questions. Celles-ci sont définies comme étant des « irrégularités » dans la mesure où elles vont à l'encontre des pratiques admises et reconnues dans le secteur. En outre, leur mise en application au sein de l'école n'est pas définie par un texte quelconque, ne serait-ce que par un procès-verbal de réunion. Elles ont donc été regroupées sous trois rubriques en tant qu' « irrégularités ».

Les « irrégularités » dont il s'agit ici concernent d'abord l'aspect financier. Ainsi, y sont catégorisées :

- les demandes de paiements non fondées aux parents ;
- les ventes d'articles ou équipements devant être distribués gratuitement ;
- la perception de locations de matériels ou d'équipements ou autres frais ; et
- les cours payants donnés par l'enseignant à ses propres élèves à l'école.

Pour les besoins de l'étude, ces actes sont dénommés « *paiements illégaux* ». Un certain nombre de paiements effectués par les parents ne sont pas pris en compte dans la mesure où ils revêtent un caractère officiel. Il s'agit des cotisations annuelles de la FRAM payées normalement lors de la rentrée scolaire, des frais de participation à la cantine scolaire et aux activités parascolaires, et de l'achat de médicaments.

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

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

Bettina Meier, Michael Griffin. *Un Avenir Dérobé. La Corruption dans l'Education. Dix Expériences Vécues à travers le Monde*. Berlin : Transparency International, 2005, p. 8.

Concernant toujours l'aspect financier, la deuxième catégorie d'irrégularités relevée a trait aux demandes de pots-de-vin et les actes de détournements de fonds. Ces questions ont

été surtout adressées aux parents et aux directeurs d'école. Ces actes sont dénommés « corruption ».

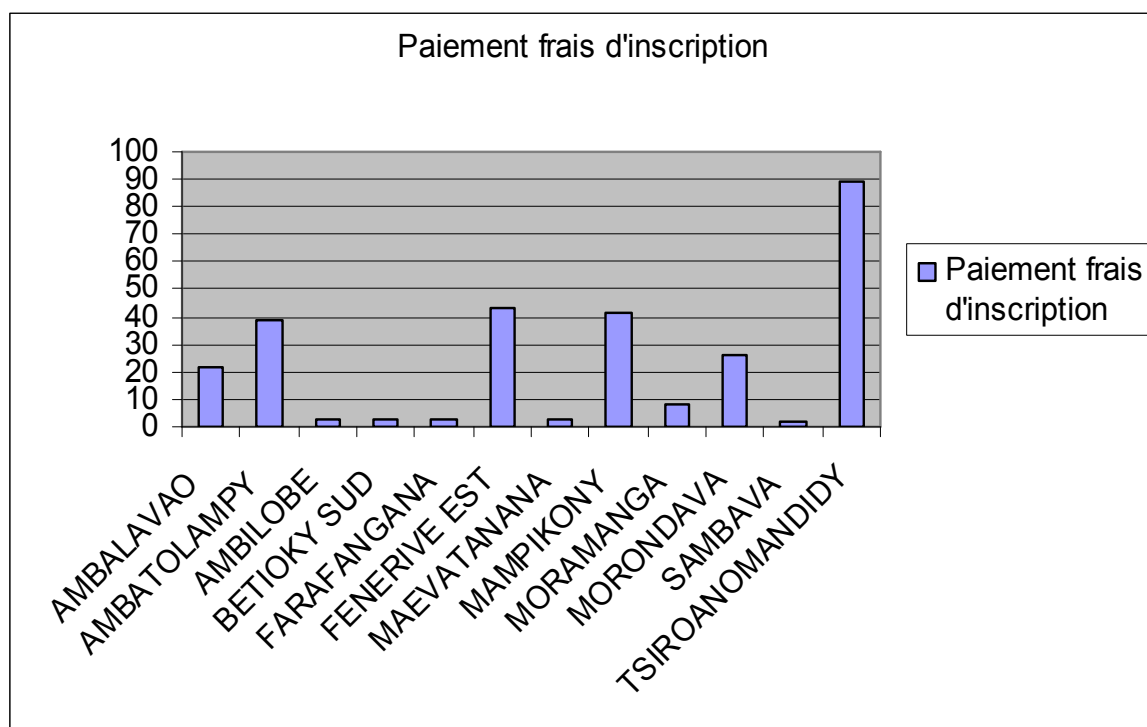
La troisième et dernière catégorie a trait aux « abus d'autorité/pouvoir ». Les questions concernent uniquement les parents d'élèves. Elles sont au nombre de quatre. Il s'agit du harcèlement sexuel, du renvoi injustifié, de l'ivresse des instituteurs, et de l'abondance des corvées pour les élèves durant les heures de classe.

### 7.3.1. Cas des paiements illégaux

La situation relative aux « paiements illégaux » est abordée en premier. Le dépouillement au niveau des ménages a fait apparaître que de tels paiements existent, c'est-à-dire des paiements qu'ils ne devraient pas effectuer à l'école. En termes d'effectif, le paiement des frais d'inscription vient en tête avec 282 ménages, soit 23,50% du total. Ils viennent notamment des CISCO de Tsiroanomandidy (31,56%), de Fénérive Est (15,25%), de Mampikony (14,54%), et d'Ambatolampy (13,83%). Les sommes versées à cette occasion varient de 20 Ariary à 4500 Ariary (Ambalavao), de 600 Ariary à 18500 Ariary (Tsiroanomandidy). Peut-être qu'il s'agit pour certaines réponses de familles nombreuses inscrivant en même temps plusieurs enfants.

Un montant a été fourni par chaque répondant, sauf pour les 98 répondants de la CISCO de Sambava qui ont « oublié » ce qu'ils ont payé. La répartition par CISCO des réponses obtenues est fournie par le Graphique 17.

**Graphique 17. Réponse sur les Paiements des Frais d'Inscription**



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaire Ménages

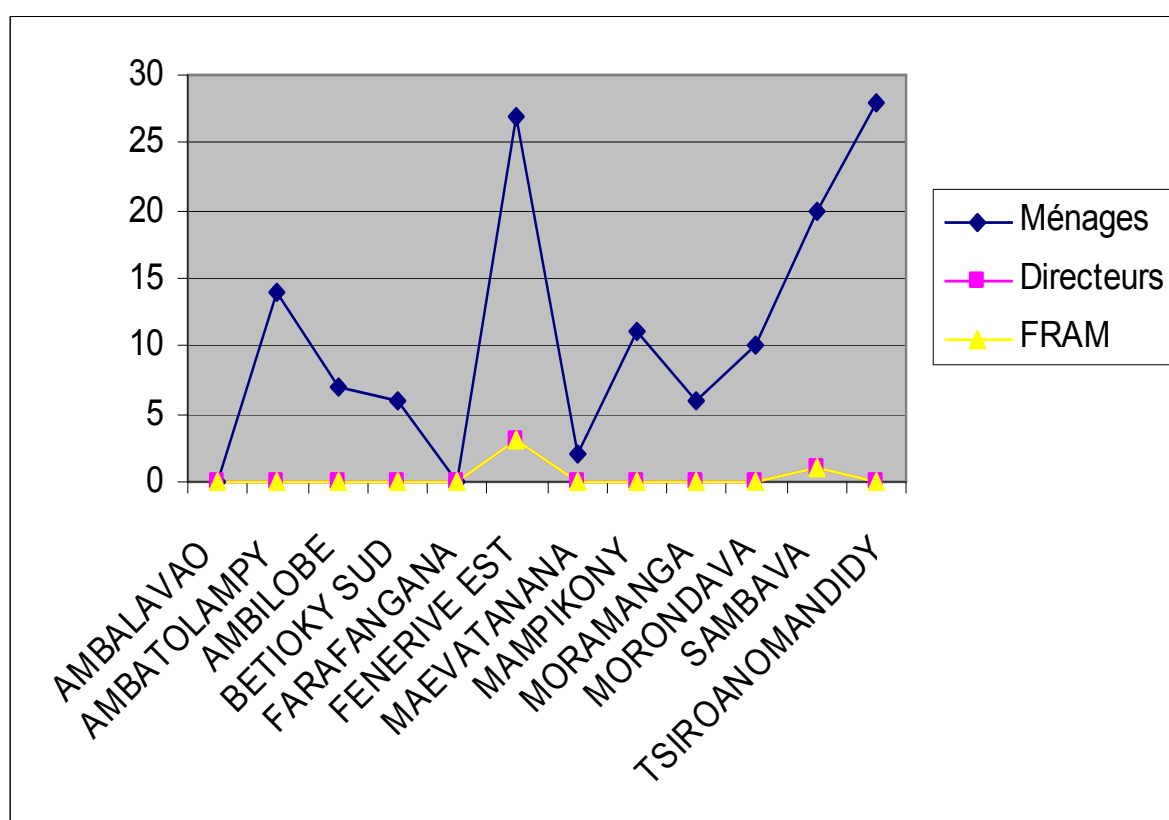
Notons au passage qu'un tel phénomène fut déjà relevé pour l'année scolaire 2006-2007 durant laquelle des parents continuent toujours à payer des droits d'entrée supprimés par le Gouvernement<sup>14</sup>. Toutefois, selon toujours le même document, ces coûts ne représentèrent plus que 5% des dépenses totales d'éducation à la charge des parents pour l'éducation primaire publique. Selon une étude de la Banque Mondiale, les écoles qui ont

<sup>14</sup> Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). *Rapport d'Évaluation du Secteur Éducation à Madagascar 2006-2007. Rapport Provisoire*. Antananarivo: MEN, 2008, p.57.

continué à percevoir ces droits d'inscription l'ont fait pour faire face au retard des fonds<sup>15</sup> (subvention gouvernementale au prorata de l'effectif).

Ensuite, viennent les frais des cours particuliers, ou cours payants, ou « tutorat privé forcé »<sup>16</sup> donnés par le même enseignant à ses élèves (élèves de la 5<sup>ème</sup> année, CM2 surtout). Toutes les CISCO sont concernées, sauf celle de Farafangana, avec le plus grand nombre à Tsiroanomandidy, Fénérive Est et Sambava si l'on se réfère aux réponses des parents. Or, les taux de réussite au CEPE pour la fin d'année scolaire objet de l'enquête ne reflètent pas un impact positif quelconque de ces cours, lesquels sont respectivement de 76,3%, 78% et 55,6%. Le taux moyen pour les 60 écoles est de 71,5%. En outre, ces trois CISCO totalisent près de 31% des abandons en 5<sup>ème</sup> année (la classe faisant l'objet des cours payants) de l'échantillon. Outre le fait que les cours n'ont pas eu tellement d'effets bénéfiques pour les élèves les ayant suivis, la question peut également se poser au sujet de ces abandons. Le Graphique 18 donne des indications sur l'effectif des répondants selon chaque catégorie (ménages, directeurs, et FRAM). Il est noté que les directeurs et les Présidents FRAM ne considèrent pas ces cours payants comme un problème, sauf à Fénérive Est et à Sambava.

**Graphique 18. Détails sur les Cours Payants Selon Trois Catégories de Répondants**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages, Directeurs et Responsables FRAM

Les avis des parents d'élèves ont été demandés sur les cours payants en tant que problème, et surtout s'ils ont payé pour. Ensuite, la même question a été posée aux 60 directeurs d'écoles et aux 60 présidents du FRAM s'ils ont rencontré un problème à ce sujet. Seulement, des réponses ont été obtenues pour deux CISCO de la part des directeurs et FRAM. Il s'agit de trois directeurs et trois FRAM à Fénérive Est, et un directeur et un FRAM à Sambava. Une telle coïncidence pourrait se justifier par le fait que ces deux CISCO enregistrent le chiffre le plus élevé relatif aux parents ayant payé. Ainsi, certains d'entre eux,

<sup>15</sup> World Bank. *Service Delivery in Public Primary Schools in Madagascar. Results of a Budget Tracking Survey*. Antananarivo : The World Bank Country Office, 2003 , p.13.

<sup>16</sup> Transparency International (TI). « *Africa Education Watch. Une Démarche Africaine pour la Gouvernance dans l'Enseignement Primaire* ». Atelier de Suivi du Plaidoyer, Rabat : 20-22 mai 2009.

peut-être, s'estimant lésés se sont plaints à l'école, c'est à dire aux directeurs et aux FRAM, d'où la connaissance par ces derniers du problème.

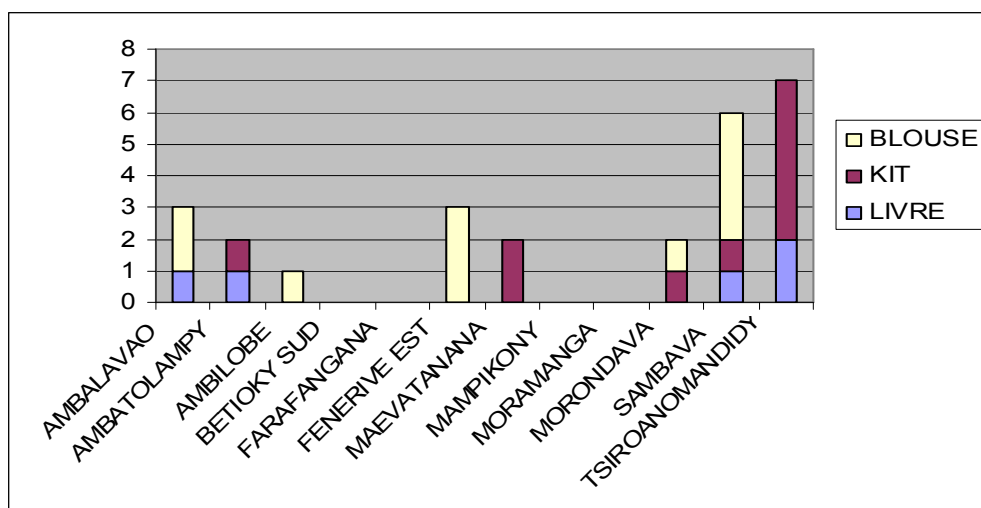
Une autre catégorie des paiements illégaux effectués par les parents concerne trois articles. En premier, il y a eu l'achat de blouses effectué par 10 parents. Le prix payé à ce sujet est presque symbolique, égal à 100 Ariary. Si cela concerne des écoles rurales, peut-être s'agit-il ici d'une participation aux frais dans la mesure où il appartient aux FRAM d'aller chercher le quota de l'école (voir Encadré ci-dessous).

### La distribution des blouses

Voici une image presque typique de la méthode de distribution des blouses aux écoles de brousse. « La voiture 4x4 de la CISCO dépose un carton contenant une cinquantaine de blouses à l'unique petite épicerie du hameau, d'où part une petite route en terre en très mauvais état que même les charrettes l'ont abandonnée depuis quelques mois. Deux jours après, vient une jeune femme semblable à toutes les paysannes du coin. Après les salutations, elle prend une tasse de café pour récupérer d'une marche à pied à travers monts et vaux de 3 heures. Ayant repris des forces, elle prend le carton de blouses, le cale bien sur sa tête et reprend sa route après avoir remercié l'épicier. C'est l'unique institutrice FRAM d'une petite EPP de brousse. Elle a hâte de rentrer pour voir la joie briller dans les yeux de ses « enfants » qui l'attendent à une vingtaine de kilomètres de là. Et..., si cette institutrice réclame aux parents la somme de 100 Ariary par enfant pour une blouse, de quoi va-t-on la taxer ? »

Ensuite, il s'agit de paiements pour l'obtention de kits scolaires (10 réponses) pour un montant presque symbolique ; le prix maximum indiqué étant de 300 Ariary. Ici aussi, on est plutôt amené à penser pour une participation aux frais qu'à un achat. Toutefois, des cas de ventes au sens propre du terme ont été effectués de par les renseignements recueillis auprès de divers responsables. Il a été même avancé que de tels cas se passent dans des zones reculées, et là où se trouve un seul enseignant payé par la FRAM. Il s'agit notamment de la vente de kits scolaires et de blouses. Enfin, il y a eu le paiement pour l'utilisation des livres (seulement 5 réponses). Egalement, il pourrait s'agir d'une contribution pour l'achat de papier pour couvrir les livres. Le Graphique 19 récapitule les anomalies et irrégularités vues à travers les réponses fournies par les parents d'élèves sur ces ventes.

**Graphique 19. Répartition des Répondants pour les Paiements Effectués**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages



Les autres paiements sont d'importance négligeable au vu des réponses obtenues Il s'agit des suivants : frais d'utilisation des équipements/installations scolaires (5 répondants), frais pour passer dans la classe supérieure (2 répondants), frais pour l'examen final (9 répondants).

Le Tableau 31 fournit les détails relatifs aux différentes formes de paiements effectués par les parents. Ceux-ci sont donnés par CISCO.

**Tableau 31. Récapitulatif des Irrégularités par CISCO**

CISCO	IRREGULARITES RELEVÉES							
	Frais d'inscription	Frais cours payants	Frais utilisation matériel	Frais pour passage de classe	Pots-de-vin	Frais pour utilisation livre	Achat kit scolaire	Achat blouse
Ambalavao	22	0	0	1	0	1	1	2
Ambatolampy	39	14	1	1	1	1	1	0
Ambilobe	3	7	0	0	0	0	0	1
Betioky Sud	3	6	0	0	0	0	0	0
Farafangana	3	0	0	0	0	0	0	0
Fénérive Est	43	27	1	0	0	0	0	3
Maevatanana	3	2	0	0	0	0	2	1
Mampikony	41	11	0	0	0	0	0	0
Moramanga	8	6	0	0	0	0	0	0
Morondava	26	10	0	0	0	0	0	0
Sambava	2	20	0	0	0	1	1	4
Tsiroanomandidy	89	28	3	0	0	2	5	0
<b>TOTAL</b>	282	131	5	2	1	5	10	11

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

L'obtention des résultats sus mentionnés a amené à vouloir connaître quels sont les facteurs à l'origine de la victimisation des paiements illégaux. Pour cela, deux variables seront utilisées, lesquelles sont le revenu du parent et la localisation de l'école. L'examen des réponses obtenues montre que ce sont les ménages urbains pauvres qui sont les plus touchés, et les ménages les plus riches en zone rurale. A titre d'exemple, la vente de manuels se pratique aussi bien en ville qu'en brousse, ce qui n'est pas le cas pour les autres formes de paiements (vente de kits et d'uniformes, frais d'inscription, cours payants) où les écoles urbaines dominent, sauf pour les uniformes.

Les mêmes démarche et approche que précédemment sont adoptées pour tous les cas de paiements dits illégaux. Tout d'abord, l'on va procéder aux croisements des variables sur les paiements illégaux avec d'autres afin de déceler si ce sont des actes isolés, ou au contraire des actes ayant un lien quelconque avec d'autres variables. Cela permettra, entre autres, d'avoir une idée sur les possibles motivations de ceux qui ont payé.

En premier, l'on veut chercher si un tel acte se justifie pour les besoins de la réussite de l'enfant. Ainsi, plus de 57% de ceux qui ont payé des frais d'inscription sont ceux qui estiment que leurs enfants réussissent très bien à l'école, avec toutefois, un risque d'erreur à près de 1%. La même proportion de parents membres de la FRAM a également payé ces droits. Les autres variables utilisées ne peuvent être retenues. Il s'agit de la qualité des

parents en tant que membres du FAF (moins de 10%) et des parents qui ont affirmé que l'école est bien gérée (23%).

Pour ce qui concerne les cours payants donnés par le même instituteur à ses propres élèves, le croisement de cette variable avec celles déjà utilisées précédemment montre qu'elle est plutôt liée (en termes d'effectif) à (i) la variable l'école est bien gérée, (ii) la qualité de membre de la FRAM, et (iii) le fait que l'enfant réussisse à l'école. Quant aux autres paiements (pour les livres, les kits scolaires et les blouses), la méthode ne peut être utilisée ; l'effectif recensé étant assez réduit.

Un essai d'analyse de la victimisation des parents relatifs aux paiements illégaux est entrepris, cela afin de pouvoir obtenir des éléments pour dresser le portrait type du parent ainsi concerné. On est donc amené à se demander si ceux qui paient pour les livres sont ceux qui ont fait l'objet de demandes de paiements illégaux. Il en ressort d'une manière générale que les parents ayant fait l'objet d'une demande de paiements illégaux ont 17 fois plus de chances de payer pour les livres par rapport à ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une telle demande. Par contre, les parents de la zone urbaine ont 21 fois plus de chances de payer pour les livres que ceux en zone rurale. Pour les parents de la zone urbaine, même si la valeur de l'odd ratio est supérieure à 1, il n'est pas du tout significatif. Toutefois, ces parents ont plus de probabilité de payer par rapport à la zone rurale.

Le croisement de la variable relative au paiement pour les livres avec celle se rapportant aux demandes de paiements illégaux montre qu'un seul parent a payé pour les livres tout en ayant fait l'objet d'une demande de paiements illégaux. Par contre, 17 parents ont fait l'objet d'une demande de pots-de-vin, mais n'ont pas payé pour les livres, contre 4 parents qui ont seulement payé pour les livres. En tout, 1178 (plus de 98%) n'ont ni payé pour les livres, ni ont fait l'objet d'une demande de pots-de-vin. A ce sujet, on a une chance sur 1000 de se tromper en affirmant que les deux variables ne sont pas indépendantes, c'est-à-dire qu'il y a un lien entre le fait de payer pour les livres et le fait d'avoir fait l'objet d'une demande de pots-de-vin. Mais comme deux cellules contiennent un effectif inférieur à 5, le test statistique n'est pas valide.

Quant à la variable paiement des frais d'inscription, il apparaît que d'une manière générale les parents ayant fait l'objet de demandes de paiements illégaux ont près de 6 fois de chances de payer les frais d'inscription comparés à ceux qui n'ont pas fait l'objet de cette demande. En particulier, cela concerne plus les parents urbains que les ruraux. Le croisement des deux variables permet de constater que 11 des répondants sur 18 (61%) ont en même temps font l'objet de demandes de paiements illégaux et de paiements pour le frais d'inscription, avec une probabilité sur 1000 de se tromper. Par contre, plus de 96% des payeurs des frais d'inscription n'ont pas fait l'objet de demandes de paiements illégaux.

Enfin, la variable paiements pour des cours privés régressée avec la même variable que précédemment donne des résultats ne pouvant être retenus de par leurs qualités statistiques. Les valeurs des odds ratio sont toutes supérieures à 1, impliquant ainsi plus de chances pour les parents ayant fait l'objet de demandes de paiements illégaux de payer pour ces cours.

De par l'étude et la comparaison des moyennes des variables sur les paiements illégaux combinées avec une suite de variables se rapportant aux ménages (caractéristiques, situation sociale, et intérêts sur la gestion de l'école), des portraits des parents payeurs de ces paiements illégaux sont obtenus.

Ces portraits sont présentés ci-dessous :

(i) le payeur type des frais d'inscription : une femme plutôt âgée (59 ans), vivant en ville dans une petite famille composée de 6 personnes ou plus avec un revenu au-dessus du seuil de pauvreté ; elle loue une maison, tout en n'étant pas une salariée ; elle n'est jamais allée à l'école, donc analphabète ; ces deux dernières années, elle était allée à l'école de l'enfant,

mais en aucun moment, elle n'a pas essayé d'obtenir des informations sur les finances de l'école ;

(ii) le payeur-type des cours payants est un père de famille de 58 ans, vivant en ville dans une famille composée de plus de 10 personnes ; quoique étant salarié (administration ou secteur privé), son revenu annuel le classe parmi les familles en difficultés ; il loue la maison où la famille habite avec un poste radio à la maison ; enfin, il n'est pas allé à l'école de l'enfant ces deux dernières années ; toutefois, il a essayé d'obtenir des informations sur le budget et les finances de l'école ;

(iii) le portrait-type du payeur des livres est une jeune mère de 27 ans dans une famille rurale composée d'au moins de 6 personnes ; quoique illettrée, c'est une salariée, loue une maison et possède une radio ; ses revenus annuels la classe parmi les familles en difficultés ; n'étant jamais allée à l'école de son enfant pour les deux dernières années, elle essaie quand même d'obtenir des informations sur les finances de l'école ;

(iv) le portrait-type du payeur de kits et de blouses est une jeune mère rurale d'une famille de moins de 6 personnes ; elle n'a pas fréquenté l'école dans son enfance, et occupe un emploi non salarial ; elle loue la maison où la famille habite ; elle ne s'intéresse pas aux finances de l'école et ne cherche pas à obtenir des informations s'y rapportant.

### 7.3.2. Cas de détournements

Les cas de détournements de fonds à l'école et de demandes de pots-de-vin vont faire l'objet de cette sous-section. Il s'agit tout d'abord de présenter les résultats obtenus, et dans un deuxième temps, d'essayer de déterminer les facteurs probables qui ont incité les quelques parents à dénoncer les cas qu'ils ont rencontrés. Ensuite, de par l'utilisation de certains outils statistiques, l'on va essayer de savoir si c'est un acte isolé, ou au contraire un acte ayant un lien avec un autre ou d'autres actes.

« L'idée qu'une bonne gestion financière accompagne nécessairement la lutte contre la corruption est corollaire du constat qu'une mauvaise gestion financière et une comptabilité inappropriée sont deux facteurs qui favorisent la corruption ».

Hadjadj Djillali et al. *Combattre la Corruption. Enjeux et Perspectives*. Paris : Edition Karthala, 2002, p. 293.

Nous entendons par détournement le « fait de détourner quelque chose frauduleusement et à son profit », selon la définition du Dictionnaire de la langue française. Soulignons en passant que les femmes sont plus enclines à dénoncer le fait (22 sur 38). Peut-être, est-ce dû au fait qu'elles sont en charge de l'éducation des enfants de bas âge au sein de la famille.

La corruption survient dans l'affectation et la mise en œuvre des budgets, ainsi que dans l'utilisation des ressources de l'éducation. En raison de l'importance du budget réservé au système éducatif, même de faibles niveaux de corruption peuvent résulter en d'importantes pertes de ressources financières publiques.

« La Corruption dans le Secteur Educatif », in *Transparency International Document de Travail*, 04/2007, p. 2.

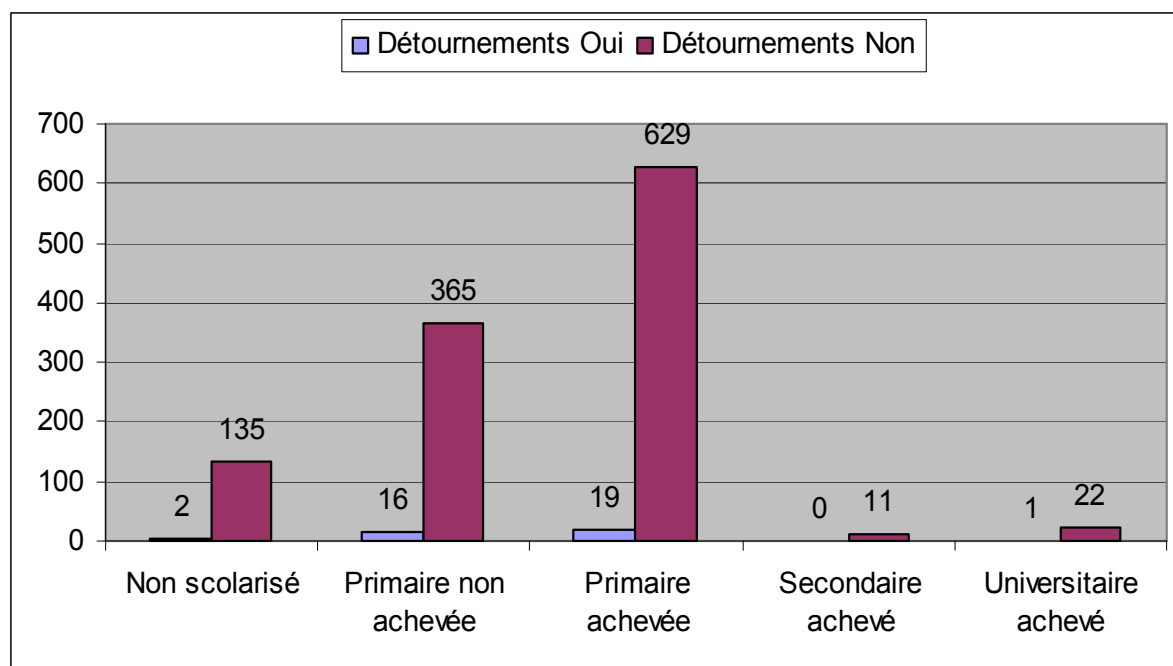
Concernant les affirmations sur l'existence de détournements de ressources destinées à l'école, les réponses recueillies sont les suivantes :

- seuls deux directeurs en ont entendu parler ;
- au niveau des FRAM, cinq sur les 60 en ont entendu parler ; et

- pour les parents, ils sont 38 sur 1200 à affirmer l'existence d'un tel fait dans 9 CISCO.

Ainsi, il existe une grande différence entre ces trois catégories de réponse. Par exemple, 19 parents ont fourni une réponse positive à Tsiroanomandidy (le chiffre le plus élevé pour les 9 CISCO), alors qu'aucun directeur et président FRAM de cette CISCO n'ont remarqué ce problème. Par ailleurs, l'on note d'après les données du Graphique 20 que les parents qui ont le plus cité ces cas de détournements sont surtout ceux qui ont fréquenté l'école uniquement au niveau du primaire. En allant plus loin, les parents non scolarisés et plus instruits n'ont pas une tendance marquée à dénoncer de tels cas.

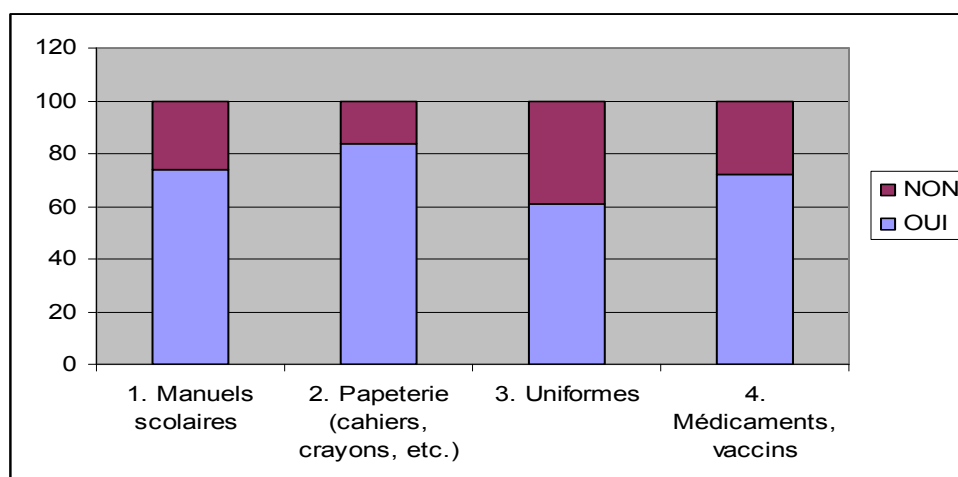
**Graphique 20. Niveau d'Instruction des Parents et Dénonciation des Cas de Détournements**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

Tout d'abord, la vraie nature des réponses fournies par les parents à ce sujet est quelque peu difficile à cerner. D'ailleurs, un essai d'explication sera fourni dans les paragraphes qui suivent. Néanmoins, les résultats obtenus sur l'obtention ou non de l'enfant à l'école d'un certain nombre d'articles pourront donner une indication à ce sujet, selon les données du Graphique 21.

**Graphique 21. Réponses sur l'Obtention ou Non d'Articles par les Elèves**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

Ces articles englobent les livres, les fournitures scolaires (cahier, crayon, etc.), les blouses ou uniformes, et les médicaments/vaccins. Au cas où l'enfant n'en a pas reçus et que d'autres l'ont, peut-être le parent s'est dit qu'il y a eu détournement. Toutefois, dans la réalité ce n'est pas toujours vrai. Rien que pour les blouses, nous avons vu lors de notre passage dans deux CISCO un bureau plein de cartons de blouses non distribuées. Pour la première, c'est dans l'attente d'une éventuelle instruction de la DREN sur la gratuité ou non de l'article, tandis que pour l'autre, la distribution ne peut être faite à cause d'un problème de taille des blouses. Cependant, le manque d'une tenue de comptabilité matières en bonne et due forme pourrait ouvrir la voie à de vrais détournements.

En outre, les réponses fournies par les directeurs d'écoles et les présidents FRAM sur la réception dans son intégralité de la subvention gouvernementale peuvent donner une certaine indication. Les données sont explicitées par le Tableau 32.

**Tableau 32. Distribution des Répondants sur l'Arrivée dans son Intégralité de la Subvention**

Fréquence	Directeur d'école		FRAM	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Toujours	39	65	26	43,3
Oui, la plupart du temps	1	1,67	2	3,3
Rarement	1	1,67	2	3,3
Jamais	1	1,67	3	5,0
Ne sait pas	18	30	27	45,0
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs et Présidents FRAM

A cet effet, les avis ne sont pas unanimes, surtout au niveau des FRAM. Toutefois, les données obtenues ne peuvent être retenues pour deux raisons : (i) des fois, le directeur n'est pas impliqué par le FAF dans la gestion de la subvention gouvernementale, donc il ne sait pas le montant exact du montant reçu ; et (ii) les FRAM ne sont pas du tout concernés par cette subvention, sauf dans des cas exceptionnels où le président FRAM est en même temps le président FAF. Cette dernière pratique est contraire à la réglementation, mais elle se rencontre dans les zones reculées où les personnes ressources font défaut. Mais cela étant, les 45% d'indécis au niveau des FRAM laissent planer des doutes sur la véritable teneur des réponses fournies. Si un tel choix est motivé par le non connaissance des flux financiers gérés par les FAF, les réponses obtenues auprès des présidents FRAM affirment le contraire, surtout en zone rurale. En effet, 75% de ces responsables FRAM des écoles rurales affirment qu'ils sont informés du financement géré par le FAF, contre 67% en ville.

De par le croisement de la variable sur le détournement avec d'autres variables, les conclusions qui suivent ont été obtenues. Tout d'abord, concernant les parents membres de la FRAM (les plus nombreux par rapport à ceux membres du FAF), seuls 24 d'entre eux ont signalé les cas de détournements, représentant plus de 63% de l'effectif total des répondants. Par contre, 12 parents non membres de la FRAM ont également signalé le problème. Ce constat amène à dire que le fait d'être membre de la FRAM incite plus les parents à faire une dénonciation, c'est-à-dire qu'il existe un lien entre les deux variables ; avec une probabilité de se tromper inférieure à 5%. Par contre, la participation aux réunions des FAF et FRAM ne présente aucun lien assez significatif avec le rapportage du problème. En effet, seuls sept parents ayant assisté à une réunion du FAF ont signalé le problème. Ce qui n'est pas le cas pour l'assistance aux réunions de la FRAM, car 31 parents ont parlé de détournement. Même si la probabilité de se tromper est assez élevée ici (près de 21%), l'on peut dire que le fait d'être membre de la FRAM et l'assistance à ses réunions ont un lien avec la volonté et le courage des parents ayant dénoncé l'irrégularité dont on parle.

L'initiative des parents pour l'obtention des informations sur les finances et le budget de l'école n'a presque aucun lien avec la variable détournement. En effet, plus de 70% des

déclarants (réponse positive sur le détournement) n'ont pas cherché ces informations. Enfin, certains parents ont émis des avis positifs sur la corruption dans le système éducatif. Parmi eux, 13 rejoignent ceux qui ont déclaré avoir entendu de détournements à l'école. Malgré ce faible effectif, l'on peut avancer avec une probabilité de une sur mille de se tromper que les deux variables ne sont pas entièrement indépendantes.

Deux autres variables sont encore utilisées, lesquelles se rapportent à des problèmes de manque ou d'insuffisance pouvant être le résultat d'un éventuel détournement de ressources destinées à l'école. Il s'agit en premier de celle relative à l'absence ou au manque de livres et fournitures. Celle-ci n'a aucun lien significatif avec le détournement. Tout à l'opposé, l'absence ou manque de mobilier est quelque peu relié au détournement, avec une probabilité négligeable de se tromper. Néanmoins, 15 parents (près de 40% des répondants) ont signalé en même temps ce problème de mobilier et celui de l'existence de détournement.

En utilisant la fonction logistique, concernant surtout la prise de responsabilité des parents, l'on peut dire que les parents qui se disent pouvant influencer les décisions à l'école ont plus d'opportunités de dénoncer les cas de détournements, par rapport à ceux ne se sentant pas inclus dans l'école. Il en est de même des catégories de parents ayant payé les frais d'inscription malgré leur suppression. En effet, ils ont plus de chance de dénoncer ces cas par rapport à ceux qui n'ont pas payé. Tous ces résultats sont émis avec une probabilité d'erreur égale ou inférieure à 5%.

Enfin, une régression logistique multiple est utilisée afin de voir plusieurs aspects en même temps. Il s'agit par exemple de (i) rechercher un lien quelconque entre la fréquence d'une variable dépendante et l'apparition d'autres événements ; (ii) de comprendre ou prédire l'effet de certaines variables sur une variable à réponse binaire ; et (iii) d'évaluer la propension des parents à répondre face à un événement donné ou probabilité pour un parent de renouveler son acte. Les variables utilisées sont prises successivement dans une régression logistique simple. Ensuite, elles feront l'objet d'une régression logistique multiple, toujours avec la variable « détournement ». Les résultats sont explicités par le Tableau 33.

**Tableau 33. Résultats de la Régression Logistique Multiple**

q17	Odds ratio	Standard Error	z	P>z	95% conf. Interval
q15a1	2.089617	.8439187	1.82	0.068	.9468864 4.611428
q50	.6551385	.1501628	-1.85	0.065	.4180528 1.02668
q18a1	.6290545	.2540732	-1.15	0.251	.28503 1.388308
q24b	.5170509	.1481276	-2.30	0.021	.2949012 .9065467
q25a	.6937413	.3193244	-0.79	0.427	.2814462 1.710014
q25b	.8432782	.2667814	-0.54	0.590	.4536103 2.268015
q41	1.019285	.4159401	0.05	0.963	.4580845 2.268015
q47	2.298204	.3945032	4.85	0.000	1.641624 3.217388

Log likelihood = -119.66966

Pseudo R2 = 0.173

**Légende :**

Question (q) 17 : au cours de l'année scolaire, avez-vous entendu parler de détournements à l'école ?



q 15a1 : au cours de l'année scolaire, avez-vous dû ou un autre membre de votre famille, payer des frais d'inscription

q 50 : pouvez vous indiquer votre accord sur cette déclaration générale « les parents peuvent influencer les décisions à l'école »

q 18a1 : au cours de l'année scolaire, avez-vous été confronté à la cherté de l'école et que vous n'aviez pas pu payer ?

q 24b : êtes vous membre de la FRAM ?

q 25a : au cours des 12 derniers mois, avez-vous participé à la réunion du FAF ?

q 25b : au cours des 12 derniers mois, avez-vous participé à la réunion de la FRAM ?

q 41 : au cours des deux dernières années, avez-vous eu des informations financières concernant l'école ?

q 47 : pouvez vous indiquer votre accord sur cette déclaration générale « le système scolaire est touché par la corruption »

L'interprétation des résultats s'apparente à celle d'une régression linéaire. Ainsi, la valeur du « Pseudo R2 » n'est pas très satisfaisante ; seules 17% des variations de q17 sont expliquées par le groupe de variables explicatives. D'une manière générale, celles-ci ont quand même une certaine influence, quoique minime, sur l'évolution de la variable q17. Parmi elles, la variable q47 (proportion de parents qui sont d'accord sur le fait que le système scolaire est touché par la corruption) est la plus explicative, suivie par la variable q24b (proportion de parents membres de la FRAM). Dans une certaine mesure, la variable q15a1 (parents ayant payé des frais d'inscription) peut être retenue ( $P > z$  supérieur à 0,05%). Les autres variables non explicatives sont : q18a1 (l'école est trop chère pour moi), q25a (participation aux réunions FAF), q41 (obtention d'informations financières de l'école) et q50 (les parents peuvent influencer les décisions à l'école).

L'interprétation des valeurs des odds ratio des deux variables les plus significatives est la suivante :

- les parents ayant affirmé que le système éducatif est touché par la corruption ont plus de probabilité de dénoncer les cas de détournements (égale à 2,30 fois de chances) que les parents ayant un avis contraire sur la corruption à l'école ;
- d'une part, les parents membres de la FRAM ont plus de chance par rapport à ceux qui ne le sont pas, de dénoncer les actes de détournement.

Les résultats ci-dessus ne font que confirmer ceux déjà cités plus haut lors des croisements des variables.

Cela étant, l'on a voulu savoir où les détournements de fonds ont plus de chance de s'opérer eu égard à l'existence et la tenue d'une comptabilité écrite de la gestion du budget de l'école. Les réponses fournies par les directeurs et les parents d'élèves sont utilisés, et dont le résultat est montré par le Tableau 33. Il apparaît que le paiement de pots-de-vin aux autorités scolaires ainsi que l'existence probable de détournements de fonds sont inconnus dans les écoles où il n'existe pas de comptabilité écrite. C'est là où celle-ci existe que ces cas sont signalés par les parents, notamment pour les détournements.

**Tableau 34. Cas d'Irrégularités et Existence d'une Comptabilité Ecrite**

	Avec comptabilité écrite	
	Oui	Non
Au cours de l'année scolaire 2006/2007, avez-vous entendu parler de quelqu'un qui aurait eu à verser ou aurait versé des pots-de-vin à l'école ?	8	1152
Au cours de l'année scolaire 2006/2007, avez-vous entendu parler de détournements de fonds de l'école ou dans le système scolaire ?	38	1122

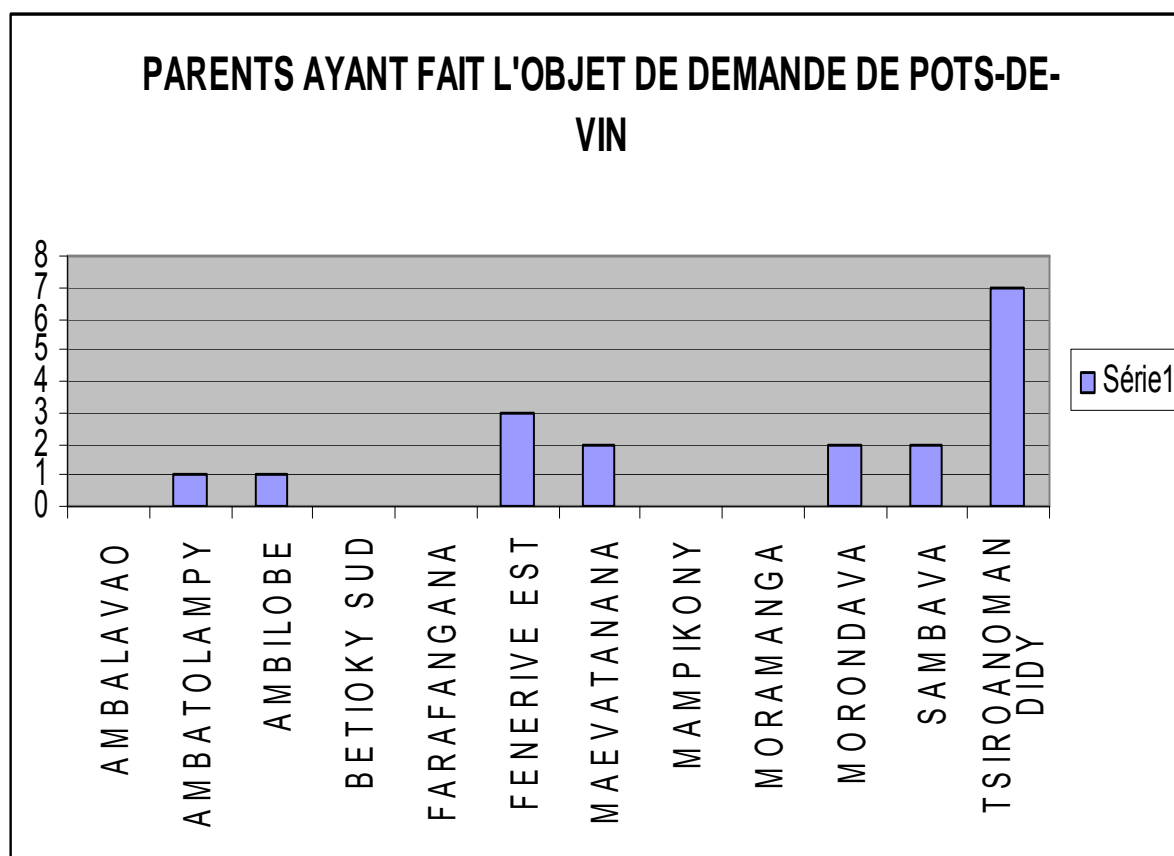
Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

Enfin, les différentes réponses sur l'existence de demandes de pots-de-vin à l'école (cela pourrait concerner soit le répondant lui-même, soit quelqu'un d'autre) varient entre les parties intéressées. Pour les directeurs d'écoles, cela n'existe pas. Pour les FRAM, un seul à Betioky Sud a dit le contraire. Par contre, 8 parents sont affirmatifs sur l'existence de ces cas. Les motivations de ceux ou celles qui offrent des pots-de-vin appartiennent à quatre catégories générales<sup>17</sup> :

- Catégorie 1 : un pot-de-vin peut être payé pour obtenir une ressource rare ou éviter de payer des frais
- Catégorie 2 : un pot-de-vin peut être payé pour accéder à un service qui n'est pas rare, mais qui n'est accessible qu'à travers le pouvoir discrétionnaire des agents de l'administration,
- Catégorie 3 : un pot-de-vin peut être payé pour accéder par exemple à une source d'information classée ou particulière, ou bien pour pouvoir accéder ou détourner la procédure habituelle,
- Catégorie 4 : un pot-de-vin peut être payé pour (a) l'accès exclusif à un service ou produit ou (b) imposer des frais supplémentaires à un autre.

A ce titre, une question plus précise est posée aux parents s'ils ont fait personnellement l'objet d'une demande de pots-de-vin. Les réponses ainsi obtenues sont fournies par le Graphique 22.

**Graphique 22. Répartition des Réponses des Parents sur les Pots-de-vin**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

### **7.3.3. Cas d'abus d'autorité**

Les abus d'autorité dont il s'agit ici regroupent les problèmes suivants, lesquels ont été identifiés par les parents : trop de corvées pour les enfants à l'école, violence à l'école, harcèlement sexuel, ivresse et ébriété des instituteurs, renvoi injustifié de l'école, et demande

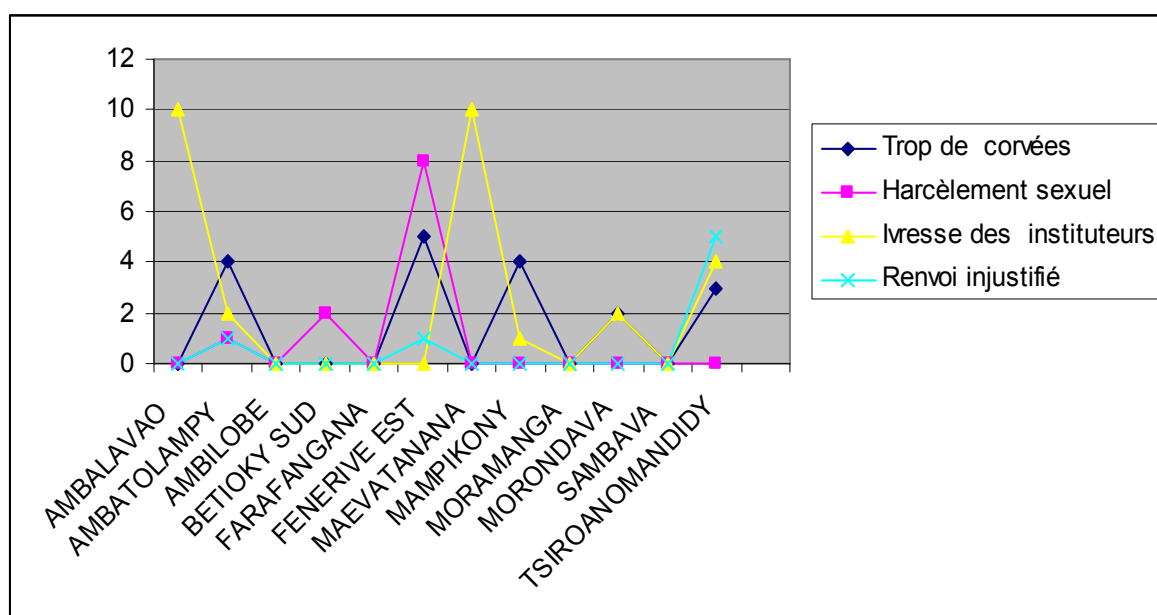
<sup>17</sup> Hadjadj Djillali et al. *Combattre la Corruption. Enjeux et Perspectives*. Paris : Edition Karthala, 2002, p. 45.

de paiements illégaux. La dernière variable a déjà fait l'objet d'un traitement a part (cf. 7.3.1). La méthode adoptée consiste, dans un premier temps, à identifier les facteurs propres aux parents pouvant être liés à ces phénomènes. Ensuite, des variables relatives au directeur d'école (le premier responsable) seront utilisées afin d'évaluer la probabilité de la répétition de ces faits d'abus de pouvoir en fonction desdites variables.

L'enquête réalisée a dévoilé l'existence de ces cas. Toutefois, en termes statistiques l'effectif est assez réduit ; pour toutes les catégories, l'on n'a relevé que 74 réponses des parents d'élèves.

Près de 40% concerne l'ivresse des instituteurs, où deux CISCO tiennent le record. Le Graphique 22 suivant donne un aperçu sur les différents cas d'abus de pouvoir relevés lors de l'enquête. L'existence de trop de corvées à l'école obtient aussi 18 réponses réparties dans cinq CISCO. Vient ensuite le harcèlement sexuel pour 11 répondants. Enfin, il a été recensé 7 cas de renvois injustifiés.

**Graphique 23. Illustration des Réponses sur les « Abus de Pouvoir »**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

Est-ce que ces faits touchent surtout des familles plus spécifiques, ou toutes les catégories de familles sans distinction ? A cela, on prend tout d'abord la catégorie des familles dites « pauvres ». Au seuil fixé de 5% de marge d'erreur, les variables suivantes ont le plus de liens avec la pauvreté : demande de paiements illégaux (0,23 fois de risques de plus d'être sollicitées par rapport aux familles qui ne sont pas pauvres), harcèlement sexuel (0,11 fois de risques de plus), et trop de corvées à l'école. Ces mêmes variables se retrouvent lorsque régressées avec la variable niveau nul d'éducation des parents (ne sont jamais allés à l'école). Toutefois, les pourcentages de chance augmentent pour devenir 0,22 fois pour les demandes de paiements illégaux.

Les familles monoparentales sont plus concernées par les demandes de paiements illégaux (près de 0,22 de risques), l'harcèlement sexuel (près de à 0,11 fois de risques) et de l'excès de corvées pour l'enfant à l'école. Quant aux parents non membres de la FRAM, leur état a une relation avec des chances moindres de subir une demande de paiements illégaux, et de harcèlement sexuel. Et enfin, la localisation de la famille joue également un rôle. C'est ainsi que les familles rurales sont les plus sujettes aux demandes de paiements et aux harcèlements sexuels.

En utilisant les variables concernant plus spécialement le directeur d'école, l'on note que seule la variable sur la violence à l'école a un lien avec le genre du directeur. Quant aux véritables autres formes d'abus d'autorité, ces dernières sont indépendantes. Ainsi, il n'est

pas possible de faire une estimation quelconque de la tendance pouvant être adoptée par ces phénomènes dans le futur.

Toutefois, lors des entretiens informels, c'est-à-dire hors questionnaire, d'autres « irrégularités » ont été dévoilées par le personnel de la CISCO, l'équipe enseignante, et quelques parents d'élèves. Citons à cet effet celles qui ont été le plus souvent évoquées :

- les combines dans les appels d'offres et les achats,
- les achats fictifs,
- les livraisons fictives,
- le harcèlement sexuel sur les jeunes institutrices FRAM non subventionnées de la part du « patron », le Président de la FRAM ; en certains endroits, le Chef Fokontany, responsable de l'attribution d'un logement s'y met aussi,
- les « interventions » diverses auprès du Chef CISCO.

### **7.3.4. Cas de corruption**

Le mot corruption est assez courant dans le monde de l'éducation, mais plutôt aux niveaux supérieurs (secondaire et universitaire). Pour le primaire, le mot n'est pas proscrit dans le milieu, seulement il n'est pas du tout courant. En effet, jusqu'ici, on n'a pas encore entendu parler d'une fuite quelconque de sujets lors des examens de CEPE réalisés à Madagascar. Beaucoup de raisons peuvent justifier cela, et l'on ne va pas entrer dans les détails. Mais avant d'aller plus loin, il faudrait d'abord se mettre d'accord sur ce que l'on va entendre en parlant de corruption.

#### **Impacts de la corruption sur les enfants**

« Le secteur éducatif est différent des autres secteurs dans la mesure où la grande partie de ceux affectés directement ou indirectement par la corruption est constituée par des enfants et des adolescents. Ces derniers ont des opportunités limitées pour s'opposer à la corruption, et les conséquences de celle-ci sont considérablement plus sérieuses pour leur futur et leur développement sur le plan psycho-social que dans les cas d'adultes. C'est particulièrement vrai quand des faveurs sexuelles sont demandées en retour. Les plus affectés sont surtout issus de la classe des pauvres et des groupes défavorisés, spécialement les filles et les femmes pour lesquelles la corruption a des conséquences sérieuses. La corruption pourrait aussi se traduire par le non accès à l'éducation ».

Ochse Katharina L. *Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide*. Eschborn : GTZ, 2004, p. 10.

Transparency International<sup>18</sup> dans sa tentative de définir la notion de corruption insiste qu'il faut mettre en évidence le fait que :

- \* la corruption se manifeste dans le secteur public autant que dans le secteur privé ;
- \* elle désigne un ensemble très large de pratiques et concerne toutes formes de fraudes ;
- \* sa définition doit inclure les notions de corruption passive et de corruption active, c'est-à-dire qu'elle désigne autant le fait de donner que de recevoir des pots-de-vin et autres avantages ; et
- \* la prise de décision est influencée par des considérations personnelles ou familiales.

Ainsi, Transparency International<sup>19</sup> propose une définition plus concise : « la corruption est l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées ». Cette définition permet de décomposer les différents éléments de la corruption, lesquels sont :

- (i) l'abus de pouvoir ;

<sup>18</sup> Hadjadj Djillali et al. *Combattre la Corruption. Enjeux et Perspectives*. Paris : Editions Karthala, 2002, p. 40

<sup>19</sup> Ibid. pp. 40, 41.

- (ii) à des fins privées (donc ne profitant pas nécessairement à la personne abusant du pouvoir, mais incluant aussi les membres de sa proche famille ou ses amis et relations) ; et  
(ii) un pouvoir que l'on a reçu en délégation (qui peut donc émaner du secteur privé comme du secteur public).

« Corrompre une personne c'est commettre un acte de nature à altérer, à dénaturer ladite personne en l'incitant à agir contre nature : la nature même de la fonction, de la responsabilité qui lui est confiée. C'est le cas de l'enseignant qui dispense un enseignement si défectueux qu'il doit être complété par un enseignement extrascolaire payant, dispensé ailleurs par lui-même. L'enseignant est donc corrompu..... Il trahit la confiance de la société en cherchant à obtenir un surcroît de profit matériel pour un travail déjà rémunéré ».

Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique (Maroc), Transparency Maroc. *Guide d'Éducation à la Transparence et la Lutte contre la Corruption*. Rabat : Transparency Maroc/Friedrich Ebert Stiftung Maroc, 2007, p.9.

En outre, Chapman<sup>20</sup> fournit une liste des formes courantes de corruption dans le secteur de l'éducation selon les différents niveaux existant dans le système. Celles-ci sont présentées dans le Tableau 35, pour uniquement les niveaux intéressant l'éducation primaire publique. Enfin, Casals & Associates, Inc.<sup>21</sup> définit la corruption comme étant un obstacle pour l'accès aux services publics, dont l'éducation publique. Mais, il faut se rappeler que toutes ces références font mention du secteur éducation publique en général. Aussi, pour la suite de l'analyse, l'on va se référer à une catégorisation définie pour les besoins de l'étude.

**Tableau 35. Formes de Corruption par Niveau d'Activités**

Niveau d'activités	Types de comportement
Niveau Région/district	Ignorance de certaines violations à l'école lors des inspections en échange de pots-de-vin ou autres faveurs
	Détournement des équipements, matériels, fournitures destinés aux écoles
	Favoritisme dans les promotions et nominations (ex. directeurs )
Niveau école	Instituteurs fantômes
	Détournement des cotisations
	Gonflement des effectifs (dans les pays où le gouvernement fournit une subvention au prorata de l'effectif des élèves)
	Imposition de droits ou cotisations illégaux
	Détournement des fonds alloués à l'école
Niveau instituteurs	Vente sur le marché des fournitures de l'école
	Vente des examens de passage

Source : David Chapman (voir footnote).

Concernant plus particulièrement le cas de Madagascar, des études ont été déjà réalisées dans un cadre plus général. N'étant pas conçues uniquement pour le secteur éducation, elles en parlent dans la mesure où c'est un service public. Ainsi, l'enquête

<sup>20</sup> David Chapman. *Corruption and the Education Sector*. Washington D.C : USAID, 2002, p. ,10.

<sup>21</sup> Casals and Associates Inc., Vanderbilt University. *Evaluation de la Lutte contre la Corruption à Madagascar. Rapport Final. Résultats d'Analyse Enquête Nationale sur la Corruption*. Alexandre, VA : Casals and Associates Inc., 2006.

nationale sur l'intégrité<sup>22</sup> de Transparency International-Initiative Madagascar place le personnel de l'éducation nationale publique au 2<sup>ème</sup> rang des cinq premières institutions avec lesquelles les personnes interrogées sont les plus en contact (après l'état civil et les services de délivrance de permis) ; la plupart d'entre elles étant issues du monde rural. L'étude justifie ce fait par « le coût moindre des frais de scolarisation dans les écoles primaires publiques qui amènent les familles paysannes à envoyer leurs enfants dans ces écoles ».

L'enquête réalisée par Afrobaromètre<sup>23</sup> à Madagascar fait état que 5% de la population (sur un échantillon de 1350 individus) ont dû corrompre pour inscrire un enfant à l'école. Cette même enquête stipule que la grande majorité des Malgaches (70%) ne rencontrent pas de problème pour l'obtention d'une place dans une EPP. Toutefois, cette donnée est à manipuler avec réserve dans la mesure où une grande partie des enquêtés sont des riches (40%) n'ayant jamais essayé d'inscrire leurs enfants dans une EPP.

« La corruption affecte la prestation des services éducatifs de trois manières. Premièrement, elle réduit les ressources disponibles lorsqu'elle affecte par exemple les achats ou permet des siphonages de fonds entre le Trésor et les écoles et universités. Deuxièmement, elle diminue la qualité de l'éducation en corrompant par exemple les processus de recrutement d'enseignants qualifiés ou en fournissant des livres scolaires en nombre insuffisant ou de basse qualité. Troisièmement, elle exacerbe les inégalités en provoquant une baisse des inscriptions et une augmentation du nombre des élèves qui abandonnent leurs études ».

Gupta Sanjeev, Davoodi Hamid Reza, Tiongson Erwin. « Corruption and the Provision of Health Care and Education Services », in *International Monetary Fund Working Paper*, 00/116, 2000.

La dernière enquête de Casals and Associates Inc. affirme que seuls 2% des sondés ont eu un contact avec l'éducation publique et ayant constaté de la corruption par le paiement de pots-de-vin. Le montant payé à ce sujet pour le secteur s'élève à 112 319 Ariary, avec une moyenne de 1764 Ariary<sup>24</sup>. Etant donné le niveau des montants, l'on est amené à conclure que ces pots-de-vin pour l'inscription d'un enfant eurent lieu en milieu rural.

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

Forum Mondial sur l'Education : *Cadre d'Actions de Dakar (Sénégal)*, 2000.

Enfin, le BIANCO<sup>25</sup> pour la même année couverte par l'enquête fait état de 236 cas de doléances rapportées en 2007 dans le secteur éducation, soit 5,29% du total des cas. Sur les 236, 41 doléances investigables sont des cas de corruption, dont 13 transmis aux juridictions compétentes.

<sup>22</sup> Transparency International-Initiative Madagascar. *Enquête Nationale sur l'Intégrité. Enquête auprès des Ménages. Rapport Provisoire*. Antananarivo : Office Statistique et Informatique pour la programmation du Développement (OSIPD), 2002, p. 22.

<sup>23</sup> Mireille Razafindrakoto, Désiré Razafindrakoto, François Roubaud. « *La Gouvernance à Madagascar : Portée et Limites de la Lutte contre la Corruption et du Processus de Décentralisation. Premiers Résultats de l'Enquête 'Afrobaromètre 2008' à Madagascar. Note* ». Antananarivo : Afrobarometer/COEF Resources/DIAL, octobre 2008.

<sup>24</sup> Casals and Associates Inc., Vanderbilt University. *Evaluation de la Lutte contre la Corruption à Madagascar. Rapport Final. Résultats d'Analyse Enquête Nationale sur la Corruption*. Alexandre, VA : Casals and Associates Inc., 2006.

<sup>25</sup> BIANCO. « *Statistiques des Activités de la Division Investigation* ». Antananarivo : BIANCO, novembre 2007. pp. 3, 6.



En outre, certaines actions sont qualifiées de mauvaises auprès des enseignants et de leurs chefs hiérarchiques. Il s'agit :

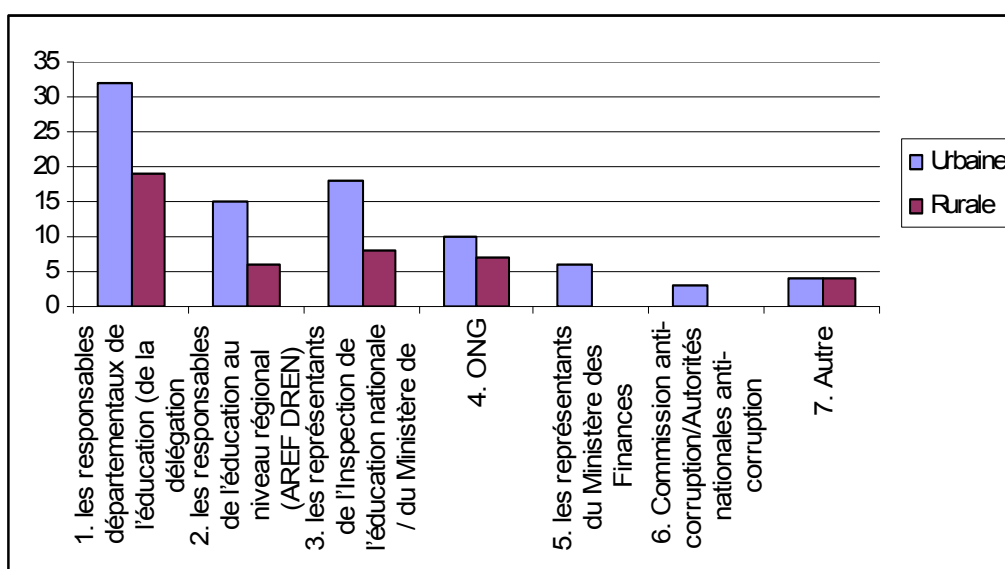
- d'acceptation de cadeaux et récompenses en échange d'une promotion, d'une évaluation positive, ou d'une participation à des programmes/formations spécialisés ;
- d'exploitation, harcèlement, ou discrimination envers certaines catégories d'élèves ;
- de demande d'argent pour un passage de classe ;
- de cours payants donnés par le même enseignant à ses propres élèves sous peine d'échec ou de redoublement ; et
- d'utilisation des facilités à l'école à des fins personnelles, dont entre autres la tenue de « cours privés », ou la projection de films vidéos.

La lutte contre la corruption n'est pas une priorité pour le ministère en charge de l'éducation, au même titre que la lutte contre le VIH/SIDA et la protection de l'environnement. Ces deux volets sont plus ou moins inclus dans le programme scolaire. Cependant, à l'instar des autres secteurs de la vie socio-économique du Pays, celui de l'éducation n'échappe pas à la corruption. Celle-ci revêt toutefois un aspect particulier dans la mesure où l'éducation primaire publique est la seule entité étatique présente au niveau village. En cela, elle est suivie par les dispensaires ruraux du Ministère de la Santé. Ainsi, l'éducation primaire publique, par le biais de son personnel et sans considération du corps d'origine, est en contact non seulement avec la population urbaine (plutôt les couches défavorisées), mais surtout celle des zones rurales les plus reculées et enclavées. Il existe donc des écoles qui ne sont pas du tout visitées par les divers responsables et autorités éducatifs, pour ne pas dire jamais. Dans une telle situation, les occasions de corruption ne manquent pas.

#### 7.4. Insuffisance de contrôles et de suivis comptables

En matière de supervision des écoles, des informations ont été demandées auprès des directeurs sur le nombre de visites effectuées par leurs chefs hiérarchiques pour les deux dernières années, ainsi que le motif ou les objets de ces visites. Les principaux visiteurs identifiés sont les responsables des CISCO, les agents de la DREN et ceux du Ministère de l'Education ; la fréquence de leurs visites étant donnée par le Graphique 24. Notons toutefois que trois écoles sur les 60 n'ont fait l'objet d'aucune visite durant l'année scolaire 2006-2007, alors que 35 écoles ont fait pour la même année l'objet de plus de 3 visites.

**Graphique 24. Ecoles au moins Visitées une Fois par An (Année Scolaire 2006-2007) par les Différents Responsables**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs

En moyenne, ces chefs hiérarchiques ont effectué pour une école durant l'année scolaire 2005-2006, respectivement 3,4 visites pour les agents de la CISCO, 1,6 visites pour la DREN, et 1,4 visite pour le Ministère. En plus, des visites effectuées par des ONG et du BIANCO sont citées. Ces répartitions sont explicitées par le Tableau 36. Les objets des visites sont multiples. Les toutes dernières d'entre elles sont marquées par une faible fréquence des visites de conseil et de contrôle comptable pour les représentants du Ministère de l'Education Nationale, et du Ministère des Finances et du Budget. Notons cependant que les écoles urbaines font l'objet de plus de visites comparées aux EPP rurales.

**Tableau 36. Moyennes des Visites effectuées à l'Ecole en 2005-2006 et 2006-2007**

	Année scolaire 2005-2006			Année scolaire 2006-2007		
	Urbaine	Rurale	Total	Urbaine	Rurale	Total
Responsables de la CISCO	3,5	3,6	3,5	3,2	3,6	3,4
Responsables de la DREN	1,9	2,3	2,0	1,6	1,7	1,6
Représentants de l'Inspection du Ministère	1,5	2,8	1,8	1,4	1,4	1,4
ONG	1,3	1,7	1,4	2,1	1,5	1,9
Représentants du Ministère des Finances	1,3	,	1,3	1,3	,	1,3
BIANCO	1,5	,	1,5	1,3	,	1,3
Autres	2,0	5,5	4,3	2,7	7,0	4,8

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs

Le contrôle et le soutien apportés par les responsables au niveau des CISCO sont de diverses formes. Cela peut être sous la forme d'inspections pédagogiques ou administratives ou sous forme d'encadrement et de conseils des enseignants. Ce contrôle et soutien sont effectués à travers des visites auprès des écoles. Ainsi, une école peut ne pas être visitée, ou peut avoir une visite ou deux, voire plus, dans l'année. Les principaux visiteurs considérés de l'école au niveau de la CISCO incluent les Chefs CISCO, les responsables financiers, les conseillers et adjoints pédagogiques, les chefs ZAP (Zone d'Administration Pédagogique) et les responsables CDAP (Cellule de Distribution des Auxiliaires Pédagogiques). Le Tableau 37 indique la répartition des visites selon le responsable cité.

**Tableau 37. Répartition des Visites et Objets de la Dernière Visite à l'Ecole**

Responsable	Types de visites (en nombre)				
	Contrôle du personnel	Visite de conseil	Inspection de routine	Contrôle comptable	Autre
Responsables de la CISCO	51	28	11	4	6
Responsables de la DREN	21	7	5	1	2
Représentants de l'Inspection du Ministère de l'Education Nationale	25	6	4	6	1
ONG	17	1	3	1	0
Représentants du Ministère des Finances	6	0	0	2	2
BIANCO	3	0	0	1	1
Autres	8	2	1	0	0

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs

Au vu des données du tableau ci-dessus, l'on remarque que le contrôle comptable est quelque peu négligé. Pour la CISCO, seules 4 visites (écoles) ont été effectuées, une seule pour la DREN, et 6 pour le Ministère de l'Education Nationale. Un tel constat fait apparaître

que ce volet ne constitue pas une priorité pour les organismes décentralisés/de proximité du ministère. En effet, en termes de nombre de visites, ils sont dépassés par les agents du ministère. Plusieurs explications peuvent être fournies là-dessus, dont entre autres, le manque de moyens de déplacement pour les responsables financiers de la CISCO (Adjoint administratif et financier, Responsable du BCAF). Enfin, il a été remarqué que trois écoles sur les 60 n'ont pas reçu de visite durant l'année scolaire 2006-2007. Il s'agit d'une école urbaine et de 2 écoles rurales. Par contre, 35 EPP ont reçu plus de trois visites durant la même année scolaire.

Au niveau de la CISCO, priorité est donnée au contrôle du personnel, car seules 9 écoles n'en ont pas pu bénéficier si l'on se réfère aux dernières visites effectuées. Viennent ensuite les visites de conseil et d'inspection de routine. Pour la DREN, responsable de plusieurs CISCO, elle priorise également le contrôle du personnel, tout comme les représentants du ministère en charge de l'éducation nationale. D'ailleurs, toutes les parties intéressées y sont concernées : ONG, BIANCO, Ministère des Finances.

### **Suivi de l'utilisation des fonds**

« A la fin de l'année scolaire, il appartient aux DREN de rendre compte au MENRS du bilan de l'utilisation de la Caisse école. Ce bilan mettra en relief les problèmes résolus par l'utilisation de la caisse école ainsi que leurs impacts éventuels. Pour ce faire, les DREN doivent envoyer des instructions précises aux CISCO pour pouvoir disposer des données nécessaires à l'établissement dudit bilan. Mais auparavant, un rapport semestriel d'utilisation de la Caisse école devra parvenir aux DREN : c'est une condition *sine qua non* du déblocage de la 2<sup>ème</sup> tranche ».

### **Contrôle hiérarchique**

« La mise en place du système de suivi n'exclut pas le contrôle hiérarchique devant être opéré par les DREN. Par conséquent, ils doivent planifier des missions de vérifications systématiques de l'utilisation de la caisse école ».

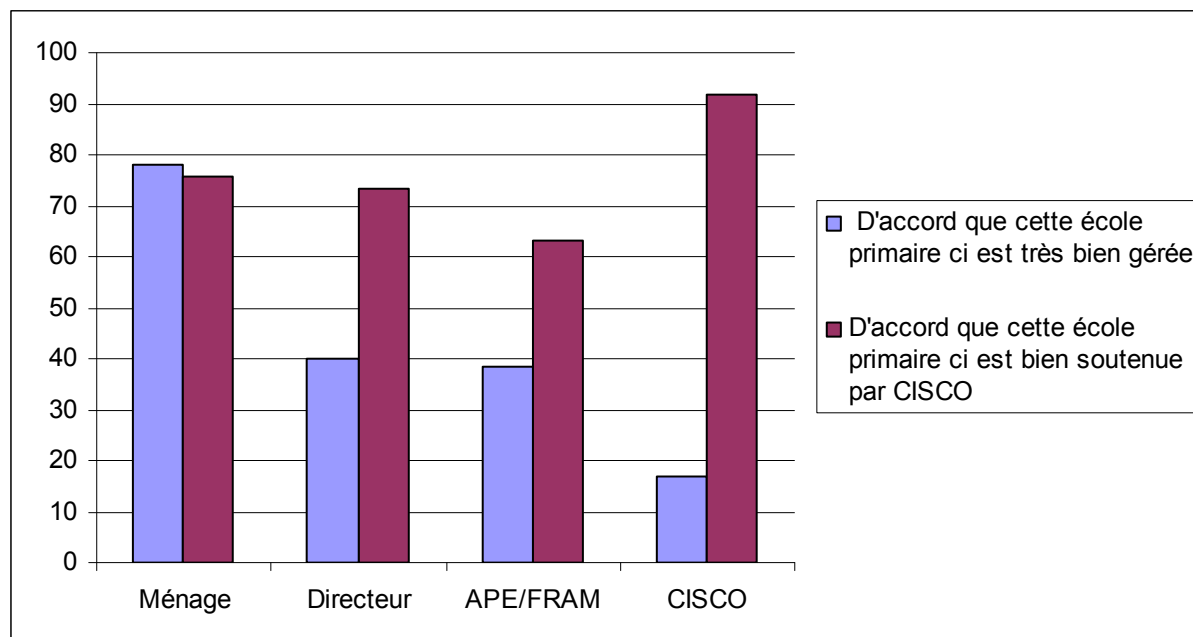
Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS).

« **Instructions n° 2006/381/MENRS relative aux Procédures de Distribution des Fonds 'Caisse Ecole' à l'Intention des Directeurs Régionaux de l'Education Nationale** ». Antananarivo : Direction de l'Inspection et de l'Encadrement, octobre 2006, pp.4, 5.

Maintenant, l'on va essayer d'identifier l'existence d'un lien éventuel entre le nombre de visites effectuées par la CISCO et la fréquence d'irrégularités constatées à l'école, dont les cas de corruption et les détournements. L'utilisation de la régression logistique permet d'affirmer au seuil de 10% qu'une association existe entre ces visites et les cas signalés de corruption. A cela, l'on peut donc avancer que les descentes des CISCO sont motivées après la connaissance de l'existence de ces cas dans les écoles. Quant à la variable détournement, il n'existe aucun lien ; ce phénomène se produisant indépendamment des visites effectuées.

La représentation graphique de la fusion des deux réponses sur l'existence d'une bonne gestion de l'école et d'un soutien effectif de la CISCO est montrée par le Graphique 26 (voir page suivante). De par le croisement de ces deux réponses en tant que variables binaires, il apparaît que les écoles bien gérées sont les mieux soutenues par la CISCO. La question qui se pose à ce sujet concerne l'ordre d'apparition de ces deux événements. Est-ce la bonne gestion qui a engendré un soutien effectif de la CISCO, ou est-ce le contraire, à savoir le soutien effectif de la CISCO a abouti à une bonne gestion ? En tout cas, que soit la première ou la seconde, c'est toujours au bénéfice de l'école et des élèves.

## Graphique 25. Présentation Combinée de la Bonne Gestion de l'École et du Soutien de la CISCO



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages, Directeurs, Présidents FRAM et Responsables CISCO

Concernant les autres catégories de visiteurs, il apparaît que les visites effectuées par les agents de la DREN ont une relation explicite avec les cas de corruption, au même titre que celles de la CISCO. Et tout comme précédemment, les cas de détournements n'ont aucun lien avec ces visites. Celles effectuées par les agents du Ministère ont également plus de lien avec les cas de corruption, de même qu'avec les détournements mais à un degré moindre. Quant aux ONG, leurs visites sont assez significatives ; les probabilités de présence de corruption étant moins élevées pour les écoles visitées. Enfin, les visites effectuées par les représentants du Ministère des Finances n'ont aucun lien du tout avec les deux cas étudiés.

### 7. 5. La transparence et la redevabilité au niveau de l'école

Le Rapport Mondial de la Banque Mondiale<sup>26</sup> en 2004 étudie comment les pays peuvent accélérer leur avancée vers les Objectifs du Millénaire du Développement en améliorant la fourniture des services aux pauvres. Il est stipulé que les dysfonctionnements de la prestation de services sont dus, entre autres, à la faiblesse des incitations à la performance, à la corruption, l'absence de contrôles et la lourdeur administrative. Enfin, le Rapport souligne que dans de nombreux cas, ces échecs sont dus à un manque de redevabilité sociale---une approche de la responsabilisation fondée sur l'engagement citoyen.

La Banque Mondiale<sup>27</sup> définit la « redevabilité sociale » comme une approche de la construction de la redevabilité qui repose sur l'engagement civique, autrement dit dans laquelle les citoyens ordinaires et/ou les institutions de la société civile participent directement ou indirectement de cette exigence de redevabilité.

Quant au concept de « redevabilité » tout court, John Ackerman<sup>28</sup> le définit dans un premier temps comme « un processus proactif par lequel des fonctionnaires divulguent et justifient leurs plans d'actions, leurs comportements et leurs résultats, et ces résultats sont

<sup>26</sup> Banque Mondiale. *Rapport Mondial 2004*. Washington, D.C : World Bank, 2005.

<sup>27</sup> World Bank. *Social Accountability. An Introduction to the Concept and Emerging Practice. Participation and Civic Engagement Group*. Washington, D.C : World Bank, 2004, p. 1.

<sup>28</sup> John Ackerman. *Redevabilité Sociale dans le Secteur Public. Article Théorique et Modèle Educatif*. Washington, D.C : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/Banque Mondiale, 2005, pp. viii, 7.

sanctionnés (positivement ou négativement) en conséquence ». Une telle définition fait apparaître la notion de rendre compte ou l'obligation pour les fonctionnaires d'informer et d'expliquer leurs actions. Enfin, Richard Mulgan<sup>29</sup> dans sa définition met l'accent sur la nature externe de la relation de redevabilité. Il définit ainsi trois éléments centraux à cette relation, lesquels sont : (i) elle est externe car il faut rendre des comptes à une autre personne ou instance extérieure à la personne tenue pour responsable ; (ii) elle implique une interaction sociale et un échange, en cela qu'un côté celui qui demande des comptes, cherche des réponses et des rectificatifs, tandis que l'autre tenu pour responsable répond et accepte les sanctions ; et (iii) elle implique un droit d'autorité : ceux demandant des comptes assument l'autorité supérieure sur ceux qui les rendent.

Les instruments locaux de redevabilité au sein de l'école sont matérialisés par la direction de l'école, la FRAM et le FAF. Des détails sur ces deux associations, à travers les réponses obtenues auprès des responsables respectifs, ont été fournis notamment dans la sous section 6.2.2. A côté se trouve le directeur d'école, lequel est également redevable, non seulement auprès de ses supérieurs hiérarchiques directs (Chef de ZAP, Chef CISCO), mais aussi et surtout auprès des instituteurs, des parents d'élèves, et de la Commune<sup>30</sup>.

### La notion d'imputabilité

« Si les notions d'**imputabilité** et de **responsabilité** sont désormais globalement admises, elles sont encore insuffisamment spécifiées, contextualisées et appliquées. Pourtant, la définition institutionnelle de rôles et responsabilités des acteurs doit absolument être préalable à la mise en place des instruments, sous peine d'une dérive techniciste de la démarche, qui consisterait à produire des outils sans avoir préalablement défini la structure de responsabilité dans le cadre de laquelle les utiliser. ...Des efforts d'information et de communication viendront utilement en complément, notamment en donnant aux acteurs à la base (communauté, parents d'élèves) conscience de la fonction de contrôle social qu'ils doivent assurer au niveau de l'école ».

Marie Dorléans. *Amélioration de la Gestion de l'Education dans les Pays Africains (AGEPA). Rapport du 3<sup>ème</sup> Atelier d'Echanges Co-Organisé par la Région Afrique et l'Institut de la Banque Mondiale. Dakar : 16-18 Mai 2006.* Dakar : AGEPA, 2006, p.6.

De par les entretiens hors questionnaires, cette notion de redevabilité n'est pas encore incluse dans les habitudes des directeurs d'écoles. De leurs propres initiatives, ils n'ont pas encore convoqué ni une réunion des parents d'élèves, ni une réunion des FAF/FRAM. C'est ainsi que les parents ignorent complètement une partie de la vie de l'école. Par exemple, en cas d'un bon (ou d'un mauvais) résultat à l'examen du CEPE, aucun compte-rendu de justification n'est donné par le premier responsable. Il en est de même du retard de l'arrivée de la subvention, et d'autres équipements.

Cela étant, les directeurs ont un souci de transparence relative à la gestion budgétaire de l'école. En effet, 56 (87%) de ces directeurs estiment que la comptabilité de l'école doit être accessible aux parents s'ils le veulent (voir Graphique 27). Presque tous les directeurs de chaque CISCO cible ont répondu positivement (5 directeurs sur 5), sauf pour 4 CISCO où le directeur est contre un tel libre accès. Toutefois, sur la possibilité de connaître exactement le

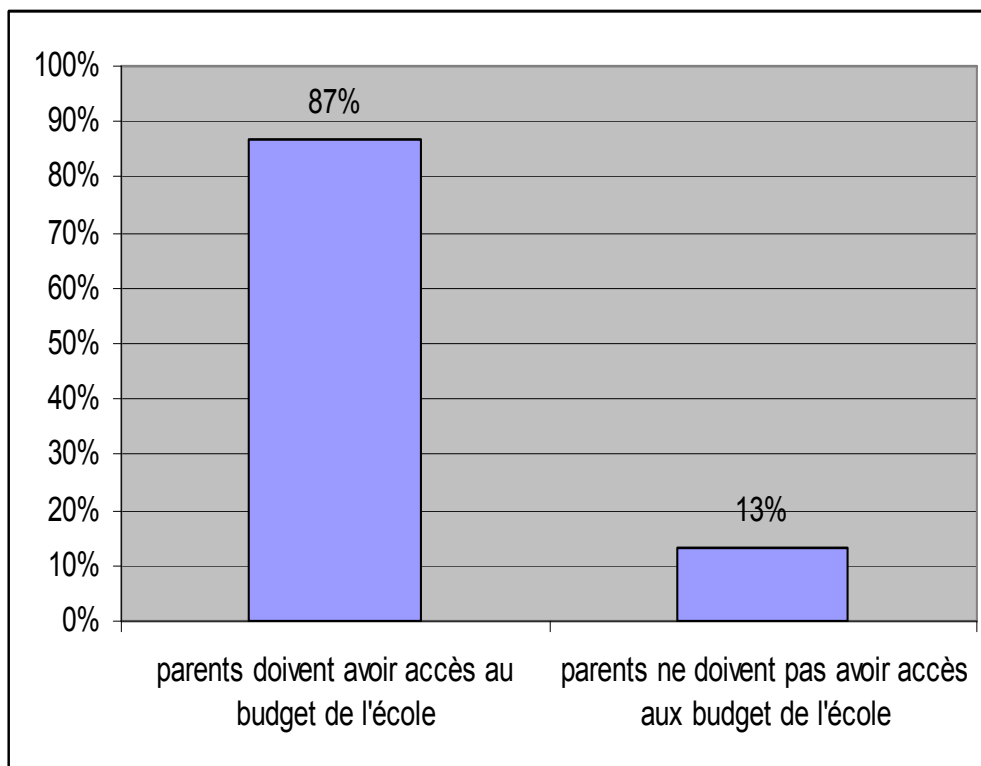
<sup>29</sup> Richard Mulgan. « 'Accountability'. An Ever-Expanding Concept », in *Public Administration*, Vol. 78, n°3, 2000, p. 555.

<sup>30</sup> Décret n° 96-169 du 6 mars 1996 portant application des dispositions de la Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

montant des ressources affectées à l'école, seuls 28 de ces directeurs ont donné une réponse affirmative.

D'une manière générale, tout le monde a accès aux informations financières selon les dires de chaque segment enquêté. Les directeurs affirment à 87% que les parents y ont accès. Or, au niveau des ménages, près de 70% des répondants n'ont pas eu d'informations concernant la comptabilité et la gestion de la caisse école et autres ressources financières. En plus, ils n'ont pas essayé de les obtenir pour plus de 85%.

**Graphique 26. Tendence pour une Transparence de Gestion chez les Directeurs**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs

### Points faibles éventuels du secteur éducatif

.....  
\* l'inexistence d'un système indépendant (interne ou externe) de supervision de la qualité de gestion, et d'un système de contrôle, ou d'un système de dépôt de plaintes, ou là où de tels systèmes existent ils sont inadéquats ou ne fonctionnent pas d'une manière satisfaisante,

\* l'inexistence d'une procédure pour la diffusion des informations au public. Si ce dernier a un accès limité ou pas d'accès du tout à des informations capitales, ils ont une chance limitée de comprendre les procédures et les décisions, de les remettre en question, et de découvrir la corruption.

Ochse L. Katharina. *Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide*. Eschborn : GTZ, 2004, p. 11.

En milieu urbain, la raison la plus citée est « ceux à qui j'ai demandé m'ont dit qu'ils n'avaient pas ces informations ». En brousse, par contre, les demandes d'informations ont été refusées. Ces deux cas de figures font supposer qu'il existe une certaine volonté ou une volonté certaine de rétention d'information au niveau des écoles, contredisant quelque peu la

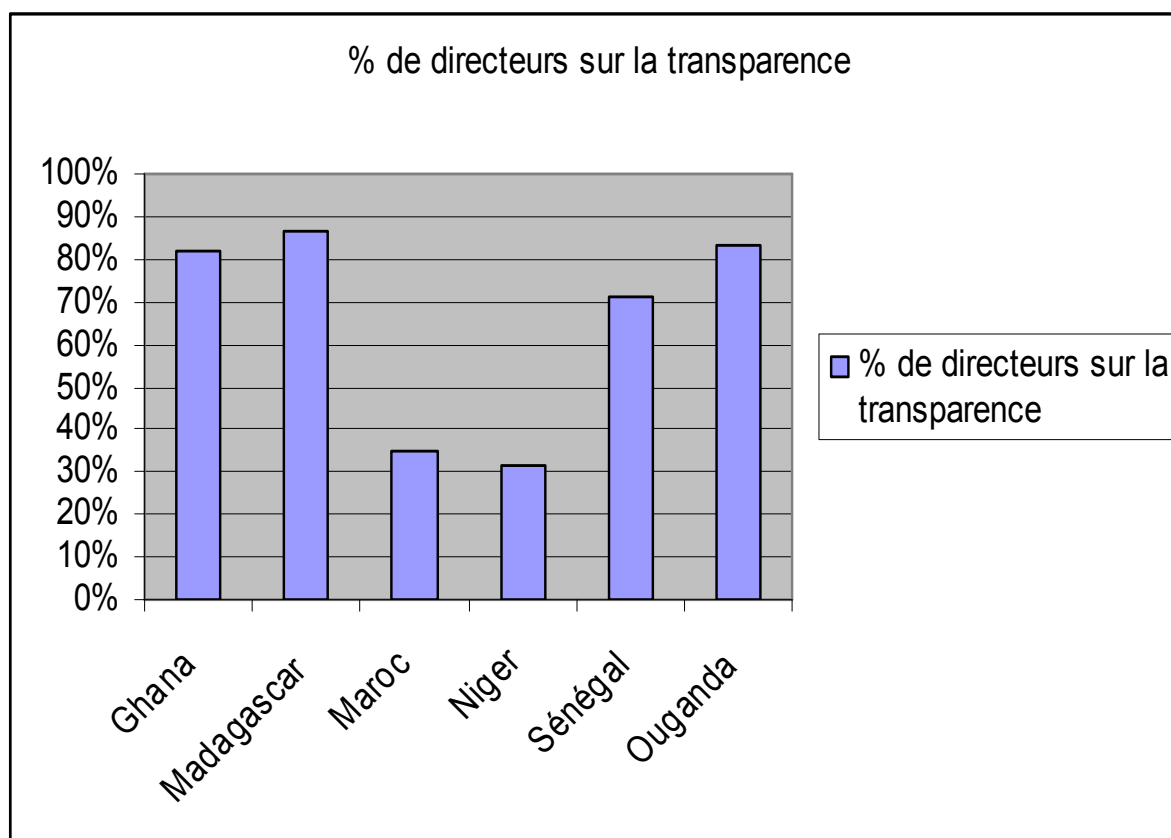


déclaration des directeurs. La tendance de non accès à l'information est plus marquée en ville qu'en brousse. Ces informations sont matérialisées par l'affichage au public ou la disponibilité d'un cahier de comptabilité accessible.

Une suggestion a été avancée lors des ateliers de restitution au niveau local pour transmettre les informations aux parents. C'est de dire aux enfants de rapporter à la maison l'information qu'on leur transmet lors de la cérémonie hebdomadaire de la levée du drapeau. L'exemple suivant a été cité : « dites à vos parents que la subvention est (enfin) arrivée ». Certes, les tout petits de la première année s'y perdront, mais les élèves des autres classes sont escomptés pouvoir s'acquitter d'une telle tâche. En effet, il a été vérifié que ces enfants arrivent quand même à rapporter auprès des parents les problèmes qu'ils vivent en tant qu'élèves, genre classes surchargées, absence de l'enseignant. Et c'est à partir de tels renseignements que certains parents font une réclamation.

Le Graphique 28 donne un aperçu de l'avis des directeurs d'école des 7 pays africains concernés sur l'accès des parents à la comptabilité de l'école. On note que c'est au niveau du Niger et du Maroc (deux pays francophones) où il semble que les directeurs ne sont pas très chauds pour un tel accès des parents. Par contre, Madagascar arrive en tête devant l'Ouganda et le Ghana (deux pays anglophones).

**Graphique 27. Avis des Directeurs sur l'Accès des Parents à la Comptabilité de l'Ecole**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaires Directeurs des 7 pays du Programme

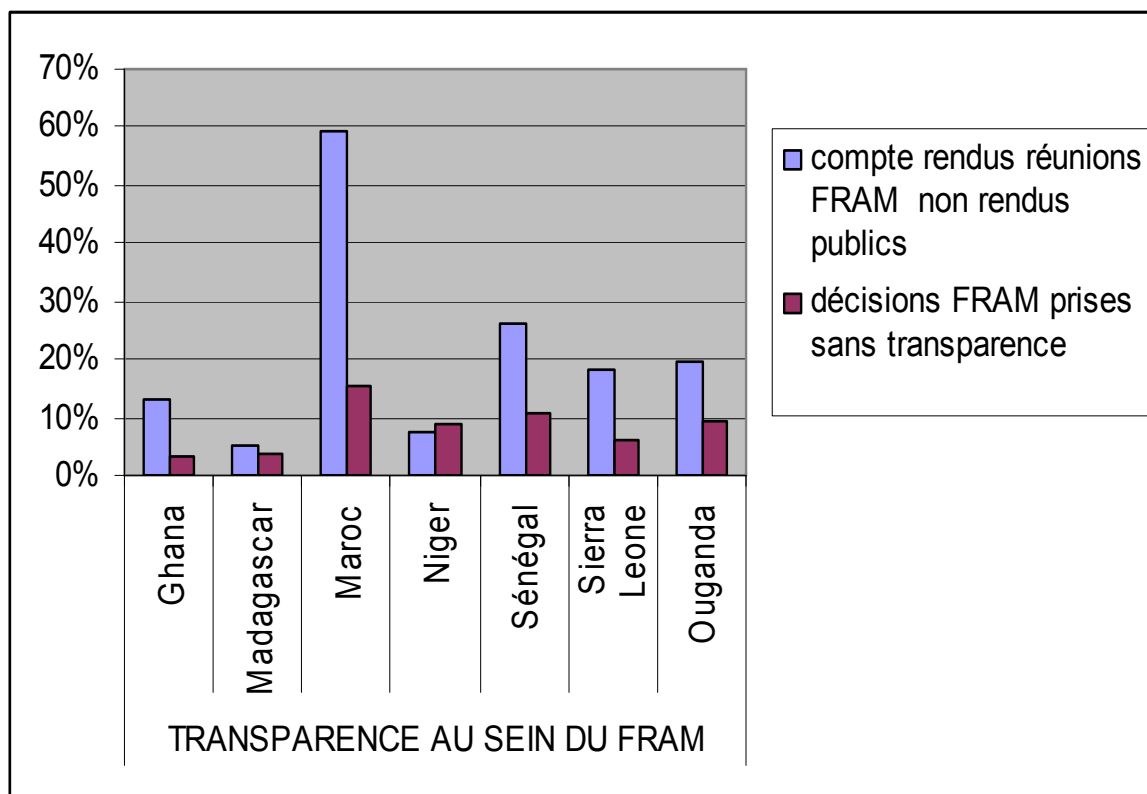
Quant aux deux associations, le FAF et la FRAM, l'on s'est basé sur deux critères pour évaluer leur efficacité et la transparence de leurs activités. Il s'agit des réponses des parents concernant la publication des comptes-rendus de réunions, et de la transparence lors de la prise de décision. Une fois encore, la comparaison entre les 7 pays sera utilisée afin de voir les caractéristiques de chacune, ainsi que la place des deux associations malgaches en termes de transparence.

Pour la FRAM, en termes de publications des comptes rendus et la transparence lors des prises de décisions, les parents sont d'accord, respectivement à hauteur de 71% et de

77%. En outre, plus de 81% des parents affirment que les décisions prises découlent d'un vote à main levée ou d'un consensus. Un tel constat nous met à la meilleure place comparée aux autres pays du Programme, selon le Graphique 29.

Quant aux FAF, les avis positifs émis par les parents concernant les deux aspects utilisés pour les FRAM dépassent juste la moyenne. C'est l'unique différence ; la tendance étant la même.

**Graphique 28. La Transparence au sein des FRAM des 7 Pays**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaires Ménages des 7 pays du Programme

Quant aux FAF, les avis positifs émis par les parents concernant les deux aspects utilisés pour les FRAM dépassent juste la moyenne. C'est l'unique différence car la tendance reste la même.

Une autre manière de mesurer cette transparence a trait au degré de satisfaction des parents sur la manière dont le budget de l'école est géré. A ce sujet, près de 90% d'entre eux sont d'accord là-dessus. Les données plus précises sont fournies par le Tableau 38.

Des parents émanant de 4 CISCO sont quelque peu réticents à affirmer l'existence d'une bonne gestion à l'école. Il s'agit par ordre croissant des CISCO de Maevatanana, de Betioky Sud, de Tsiroanomandidy et de Mampikony. Si on se réfère au nombre d'écoles où les responsables du FAF ont reçu une formation en gestion comptable, il apparaît qu'aucun lien tangible n'en ressort. En effet, pour la CISCO de Morondava, 75% des parents acceptent l'existence d'une bonne gestion malgré le fait qu'aucune des écoles cibles n'a fait l'objet d'une formation. Soulignons que les réponses comptabilisées ici englobent les réponses « d'accord » et « tout à fait d'accord ».

L'existence d'une transparence au sein de l'école est une bonne chose. Toutefois, pour plus de résultat, elle devrait aller de pair avec un accès facile ou facilité aux informations pour la communauté. La question qui ne manquerait pas de se poser devant l'inexistence de la transparence dans la gestion est de savoir à qui profite une telle situation. L'enquête réalisée n'a pas cherché à trouver une réponse à la question. Néanmoins, l'accent est à mettre sur la fourniture d'un meilleur éclairage sur tout ce qui se passe à l'école (montant et déblocage de la subvention gouvernementale, dotations en matériels, fournitures

et équipements, dons divers, manifestations prévues dès le début de l'année scolaire nécessitant une participation des parents, résultats scolaires, etc.). Une telle initiative pourrait à terme aboutir à une participation accrue et effective des parents à la gestion de l'école en particulier, et à la vie de l'école en général.

**Tableau 38. Répartition par CISCO des Réponses sur la Bonne Gestion**

CISCO	Réponses affirmatives		Nombre FAF formés à la gestion
	Effectif	%	
Ambalavao	80	66,67	2
Ambatolampy	82	68,33	1
Ambilobe	88	73,33	1
Betioky Sud	61	50,83	2
Farafangana	89	74,16	3
Fénériver Est	89	74,16	2
Maevatanana	60	50,00	1
Mampikony	66	55,00	1
Moramanga	88	73,33	0
Morondava	90	75,00	0
Sambava	85	70,83	3
Tsiroanomandidy	66	55,00	1

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages et Questionnaire Directeurs

## 7.6. L'accès aux informations financières

L'accès à l'information publique, signe de l'existence d'une transparence, laquelle à son tour est une condition de la bonne gouvernance, reste encore à Madagascar une notion floue dans la pratique. Concernant plus particulièrement le budget, la notion de transparence n'est pas explicitement consacrée par des règles formelles.

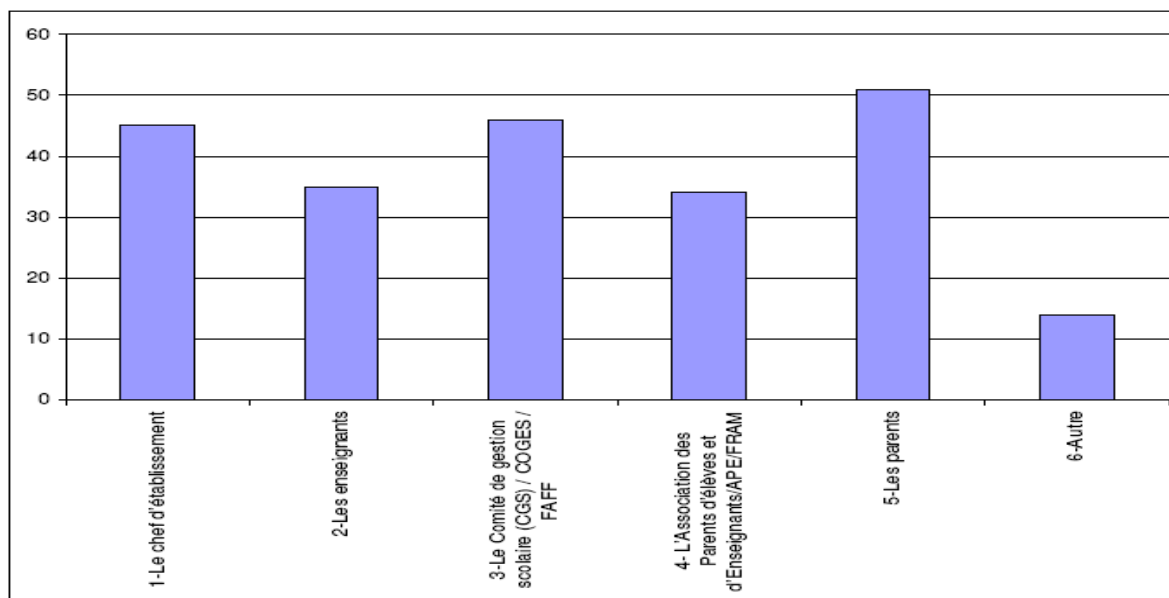
L'accès au sens large du public aux informations financières sur l'école et à l'école dépend en premier lieu du chef d'établissement. Ces informations ont surtout trait à la subvention gouvernementale (la caisse école) devant être matérialisées par un affichage des données de comptabilité de la gestion et d'un livre de comptabilité. L'affichage pour le public, souvent au bureau du directeur d'école, est stipulé par l'arrêté<sup>31</sup> de création et de mise en place des FAF. Durant notre passage dans quelques écoles de l'échantillon, cet affichage faisait défaut, sauf pour une vingtaine d'écoles. Seulement, la plupart des informations sont caduques (années scolaires antérieures à celle de 2005-2006), car seules deux écoles ont affichées des informations de 2006-2007. Les justifications données à cet effet se basent sur l'inexistence de fonds ; les responsables estimant inutile d'afficher une situation de trésorerie négative ou nulle.

Les entretiens auprès des directeurs ont fait ressortir qu'une école n'a pas de comptabilité écrite, tandis qu'un autre directeur a répondu ne pas savoir. En conclusion, les

<sup>31</sup> Décret n° 2002/1007 MinESEB du 31 octobre 2002 portant création des Fiarahamiombon'Antoka ho amin'ny Fampanandrosoana ny Sekoly 'FAF'.

58 écoles de l'échantillon ont une comptabilité écrite, existence que connaît le directeur. Pour cette dernière catégorie d'écoles, plus de 94% des directeurs affirment que les parents peuvent accéder aux informations financières s'ils le souhaitent (voir Graphique 30).

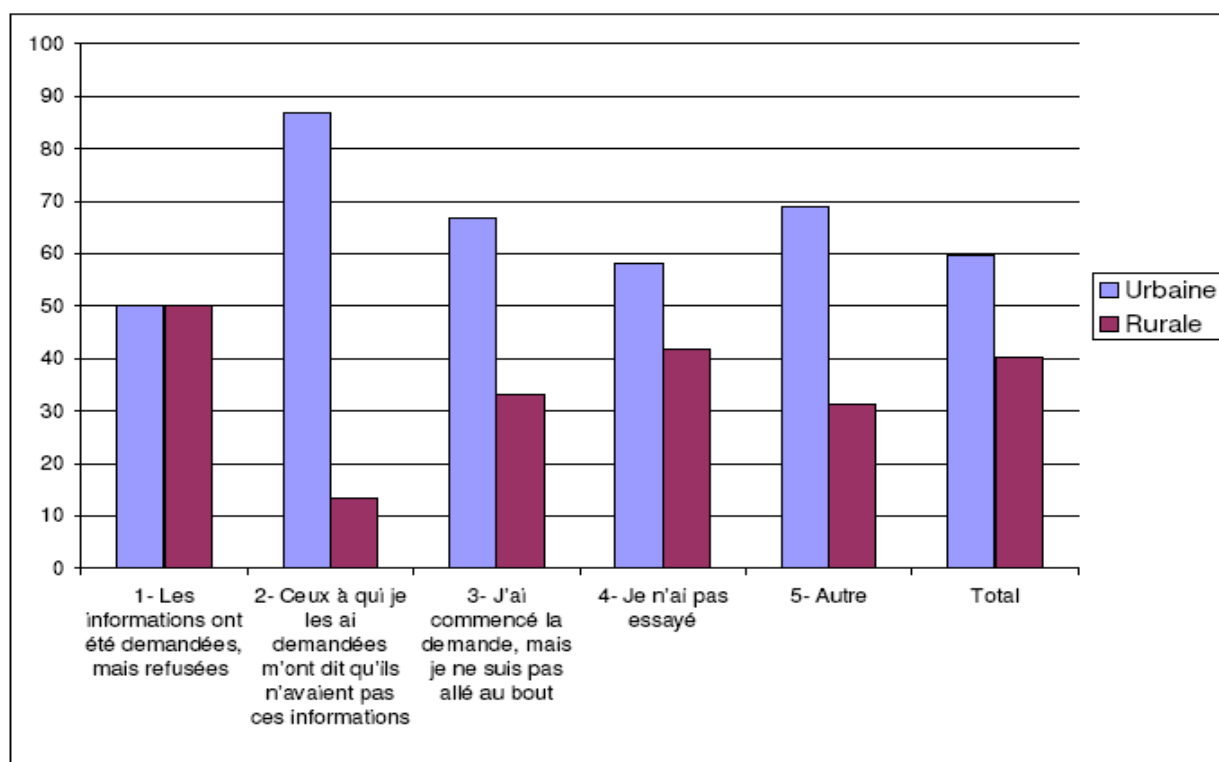
**Graphique 29. Ceux qui Devraient Avoir Accès aux Informations Budgétaires**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Directeurs

Pour l'ensemble des directeurs, ils priorisent les parents pour cet accès. Il est noté, en outre, que le personnel enseignant et la FRAM sont classés en derniers. Malgré cette priorité, seuls 31 des parents, soit 2,6%, ont eu de telles informations. Ainsi, près de 80% des répondants n'en ont pas eu pour diverses raisons. Entre autres, ils n'ont pas essayé de les obtenir pour plus de 85%. Les raisons invoquées pour le restant sont montrées par le Graphique 31.

**Graphique 30. Raisons Invoquées par les Parents pour Non Obtention d'Informations**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

En milieu urbain, la raison la plus citée est la 2 (ceux à qui j'ai demandé m'ont dit qu'ils n'avaient pas ces informations). En brousse, par contre, les demandes d'informations ont été refusées (raison 1). Seulement, ces deux catégories ne représentent que 3,3% des répondants.

### **Que peut-on faire ?**

D'abord et avant tout, la transparence et l'accès à l'information sont des moyens importants pour juguler et prévenir la corruption. Plus les gens sont informés au sujet des affectations budgétaires et de leur mise en œuvre, et d'une manière plus générale au sujet des programmes éducatifs, plus les responsables seront tenus de respecter les directives et les règlements. Il n'y a pas d'outil de discussion plus efficace que la dénonciation publique.

Transparency International. « La Corruption dans le Secteur Educatif », in *Transparency International Working Paper*, 4/2007, p.3.

L'exploitation des réponses des présidents FRAM fait mention de l'existence d'une comptabilité écrite. Ils affirment également que ces informations sont accessibles aux parents. Or, les parents ne sont au courant de telles informations que lors de la réunion annuelle de la FRAM, si une telle réunion se tient vraiment dans la pratique. Quoique bien connue des parents, l'association a beaucoup de difficultés pour convoquer une réunion ; pour la majorité des parents, la FRAM étant synonyme de collecte d'argent pour une telle ou telle activité outre la cotisation annuelle.

La FRAM n'est pas bien informée des flux financiers à l'école (40 sur 60), c'est-à-dire ceux gérés par les FAF. En effet, elle affirme ne pas être informée d'un envoi quelconque de subventions ou de matériels pour l'école. Par contre, elle confirme que le FAF lui connaît bien tous les flux financiers.

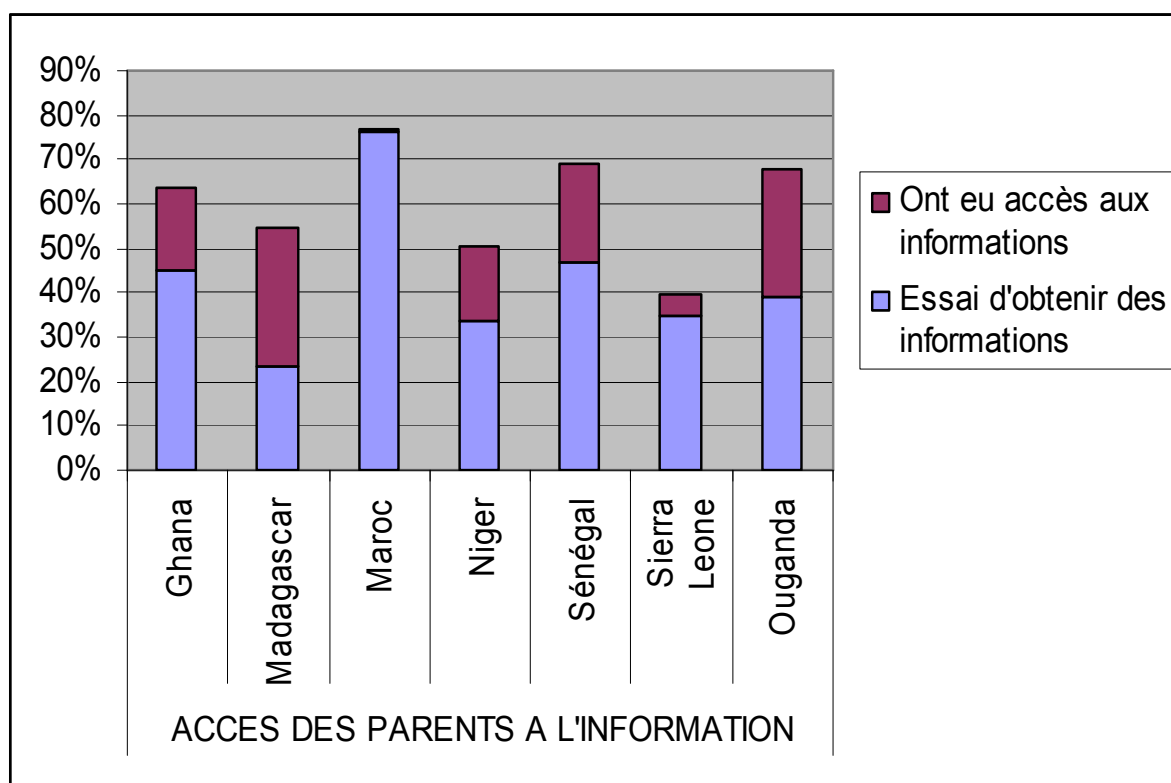
Concernant les responsables au niveau des CISCO, la plupart des répondants (11 sur 12) connaissent le montant de ressources affectées à l'enseignement primaire pour l'année scolaire 2006-2007. C'est le ministère ou la direction régionale (DREN) qui les informe quand des ressources ou du matériel (manuels, fournitures scolaires) sont envoyés aux écoles. Par contre, le public ne dispose d'aucune information sur le budget et les dépenses engagées dans l'éducation au niveau du district.

Une comparaison réalisée entre les 7 pays du Programme est montrée par le Graphique 32. Elle montre les différentes variables relatives à l'accès à l'information. Il s'agit des pourcentages de parents (i) ayant essayé d'obtenir des informations budgétaires de l'école, et (ii) parmi eux, ceux ayant affirmé avoir eu accès à ces informations à l'école.

Le constat qui s'en dégage en est que les parents malgaches ne sont pas très enclins à essayer d'obtenir ces informations, car ils se trouvent en dernière position, loin derrière les parents marocains. Toutefois, malgré ce nombre relativement réduit, ils se trouvent en première position (en termes de pourcentage) pour ceux ayant eu accès à l'information ; plus d'un tiers de ceux ayant cherché l'information ont réussi.

En se référant plus particulièrement au cas du Maroc, il apparaît que les parents, malgré leur bonne disposition et leur bonne volonté plutôt remarquables, n'ont eu qu'un accès très réduit aux informations désirées, juste à hauteur de 1% seulement. Relatif au degré d'accès à ces informations, Madagascar et l'Ouganda présentent une certaine liberté comparés à ceux du Maroc et de la Sierra Leone. Ce constat est justement confirmé par les réponses obtenues sur la facilité d'accès aux informations. On obtient 46% de réponses affirmatives pour Madagascar contre respectivement 6% et 7% pour le Maroc et la Sierra Leone.

**Graphique 31. Comparaison de l'Accessibilité des Parents à l'Information Budgétaire**



Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaires Ménages des 7 pays du Programme

Les parents ont pu avoir accès aux informations financières par le biais de différents canaux, tels qu'explicités par le Tableau 39. Il apparaît que c'est la réunion FRAM qui est la plus usitée, suivie du panneau d'affichage de l'école. La réunion du FAF, en tant que canal d'obtention des informations arrive en troisième position. Les enfants en rentrant de l'école n'apportent aucune information sur le budget et les finances de l'école (cf. supra).

**Tableau 39. Canaux d'Information des Ménages**

Canaux	Nombre ménage informés par les canaux	
	Nombre	%
1. Panneaux d'affichage de l'école	31	2,6
2. Journal local/radio	1	0,1
3. Conseil villageois/ Autorités locales	11	0,9
4. Réunion FRAM	85	7,1
5. Réunion FAF	27	2,3
6. Le directeur d'école	18	1,5
7. Organisation non gouvernementale	1	0,1
8. Par mon/mes enfant(s)	0	0,0
9. Autres	13	1,1

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Ménages

### **7.7. La qualité des documents comptables**

Des questions ont été aussi posées, cette fois-ci aux enquêteurs, spécialement sur la disponibilité des documents financiers et la qualité des informations comptables mises à leur disposition. Les informations dont il s'agit ici concernent le financement de l'école, les



dépenses et les dotations en nature. Schématiquement, les écoles peuvent être catégorisées en trois groupes, lesquelles sont :

- environ 40% des écoles ont mis à la disposition des enquêteurs tous les documents financiers contenant toutes les informations nécessaires pour les besoins de l'enquête ;
- environ 40% des écoles ont mis à la disposition des enquêteurs tous les documents financiers, mais ne contenant pas toutes les informations nécessaires pour les besoins de l'enquête ; et
- environ 20% des écoles n'avaient pas de documents à présenter aux enquêteurs, ou n'ont pas voulu présenter les documents disponibles.

Ces résultats peuvent dans une certaine mesure être comparés à ceux obtenus par l'enquête de traçabilité réalisée en 2003 (voir boîte ci-dessous).

Dans presque la moitié des CISCO visitées et plus du quart des écoles primaires publiques de l'échantillon, le système de comptabilité n'était pas clair ou complet. 17% des CISCO n'étaient pas capables de montrer une évidence quelconque sur le matériel distribué aux écoles de leurs districts. Ce manque de transparence est dû à plusieurs facteurs, il pourrait être la conséquence d'un manque de formation du personnel de la CISCO ou l'indice de l'existence de fuites. Cependant, il est difficile d'en établir la cause exacte à partir de nos données. De toutes les façons, et comme il est impossible de vérifier objectivement s'il y a fuite ou non, il est constaté que l'actuel système de comptabilité et contrôles comptables est organisé d'une manière qui laisse à désirer, et devrait en conséquence subir un changement pour améliorer son efficacité.

World Bank. *Service Delivery in Public Primary Schools in Madagascar. Results of a Budget Tracking Survey. Final Version*. Antananarivo : The World Bank Madagascar Country Office, 2003, p. 13.

Concernant les documents non présentés, il s'agit des (i) documents sur les sources de financement de l'école, avec 10 écoles défaillantes, (ii) documents sur les ressources non financières pour 11 écoles, et (iii) documents sur les dépenses pour 13 écoles. La CISCO de Farafangana arrive en tête avec un nombre cumulé de 10 écoles. Mais cela n'a pas empêché cette CISCO de se classer parmi celle où se déroulent le moins d'irrégularités.

Si l'on se réfère plus particulièrement à la rubrique 'dépenses', il est noté à partir des données du Tableau 26 qu'en tout 20 écoles n'ont pas été capables de fournir de documents suffisants. Les cas les plus rencontrés concernent des dépenses assez courantes en termes d'utilisation (dépenses de fonctionnement, achat de papeterie, et dans un degré moindre l'entretien des bâtiments). Néanmoins, un tel constat se justifie de lui-même dans la mesure où ces catégories de dépenses sont à la charge du FAF. Ce qui, par exemple, n'est pas le cas pour les constructions nouvelles, des dépenses non gérées par le FAF.

Quant aux documents relatifs aux ressources non financières (cf. Tableau 28), le nombre d'écoles présentant un défaut de documents s'avère plus important. Il y en a en tout 75 cas relevés contre 20 pour les documents sur les dépenses. Ces documents manquants ou qui n'ont pu être présentés lors de l'enquête concernent surtout les livres et manuels (24%), les vaccins et médicaments (20%), et les cahiers (14,66%). Une des raisons avancées à ce sujet, est le manque de formation des responsables au niveau des écoles en matière de comptabilité matières. Le pire, c'est qu'un grand nombre d'entre eux ignorent la technique élémentaire d'enregistrement des toutes nouvelles dotations. Il a été même avancé que le manque de local approprié pour le stockage et la gestion de celles-ci entraîne le laissez aller. Ainsi, certains matériels ou équipements ne sont plus à l'école, genre dictionnaires et radios solaires. Lors de notre passage dans une CISCO, le Bureau de l'Adjoint Administratif et Financier, assurant l'intérim de la CISCO, était plein de cartons de blouses non distribuées.

## 8. RECOMMANDATIONS

Le principal objectif de cette enquête d'évaluation nationale consiste en une évaluation de l'efficacité des structures de gouvernance au sein du secteur éducation primaire publique à Madagascar. L'enquête réalisée dans 12 CISCO auprès de 60 EPP, englobant 1200 parents d'élèves, 60 directeurs d'écoles, 60 présidents FRAM, 60 responsables FAF et 12 responsables des CISCO, n'a nullement la prétention de faire une enquête de suivi des dépenses publiques auprès de ces écoles. Le temps imparti, ainsi que le budget ne le permettaient pas. Par contre, nous estimons que les données et informations recueillies au cours de cette enquête pourront constituer une base de données pour des études ultérieures plus approfondies.

L'exploitation et l'analyse des données ont fait apparaître au niveau des parents un certain manque de volonté réelle de s'informer sur la vie et la gestion de l'école. Pour cela, aucune incitation pouvant les pousser à aller au devant n'existe pas d'une manière concrète. Un tel constat est matérialisé par le niveau de connaissance assez faible du FAF en tant qu'organe principal de gestion du budget de l'école, par le degré de participation aux réunions des FRAM et FAF. A cet effet, il est hautement recommandé d'entreprendre des actions afin d'engager les parents et les communautés dans la gestion de l'école et du suivi de celle-ci. Des actions de sensibilisation peuvent être entreprises pour stimuler les capacités et l'engagement des parties prenantes à la vie de l'école : équipe enseignante, organisations au sein de l'école, parents d'élèves, communes, et la société civile. En effet, les membres de cette dernière peuvent, de par leurs interventions revêtant plusieurs formes, contribuer à la prise de conscience des parents et des communautés locales des opportunités de participation au processus de prise de décision au niveau de l'école.

En outre, les résultats obtenus ont montré un certain nombre de lacunes au niveau des responsables de la gestion, et au niveau de la gestion elle-même. Ainsi, des anomalies de gestion et de comptabilité découlent d'un manque de formation en la matière. De cette situation, la rigueur dans la comptabilité n'existe pas, surtout au niveau des écritures. Parallèlement, on constate un manque au niveau des contrôles et inspections de la part des autorités hiérarchiques. Il faudrait donc penser à la mise en place effective des règles communes sur la tenue de la comptabilité et le mode de reporting.

Des écarts entre certaines données au niveau des CISCO et celui des écoles ont été décelés. Il s'agit plus précisément des dotations non financières. L'ampleur de tels écarts a été estimée. Dans la mesure où c'est un sujet très délicat, et étant donné l'existence de certaines limites d'analyse et de contraintes lors de la collecte, il est difficile de statuer sur leur vraie nature. A notre avis, l'existence de ces écarts prouvent que, quelque part, il y a un grain de sable dans le rouage faisant ainsi apparaître de telles anomalies. Les données sont là avec leurs limites. Ainsi, leur utilisation éventuelle devrait tenir compte de ces dernières.

Deux points méritent d'être soulignés dans cette partie. Il s'agit tout d'abord de la mesure de l'efficacité de la gestion et de l'utilisation des ressources. A cet effet, l'enquête a permis de connaître que les textes réglementaires à ce sujet sont appliqués, surtout pour la gestion de la subvention. Sur ce point, le problème réside avant tout au niveau de son transfert aux écoles. Le retard noté est assez conséquent, et entraîne une sorte de « gymnastique budgétaire » pour les FAF et les directeurs afin de faire fonctionner l'école.

En général, les ressources sont bien utilisées, mais pas bien gérées. Ainsi, il a été noté des écarts entre, d'une part les envois (au niveau de la CISCO) et les reçus au niveau des écoles. Il a été quelque peu difficile de statuer là-dessus d'une manière nette et claire sur les origines de tels écarts. En effet, le cadre (pluri aspects) et la taille (60 écoles) de l'enquête entreprise ne le permet pas. Les données collectées et interprétées n'ont montré que la réalité selon la perception des groupes de répondants. Elles peuvent servir de base de départ pour une enquête plus circonscrite et de taille plus conséquente.

Toutefois, il faudrait bien trouver une explication quelconque à ces écarts. Il y a d'abord le manque de formation en gestion financière aussi bien pour les FAF que les directeurs d'écoles. Ensuite, il n'existe pas de base d'uniformité dans les documents à tous les niveaux. C'est ainsi que les écarts entre le budgétisé (basé sur l'effectif à la rentrée) et le reçu (devant être égal au budgétisé) sont apparus. Cela implique que quelque part entre l'école et le ministère, l'usage d'un autre document a fait que le budgétisé initial ait augmenté.

Concernant les problèmes relatifs à la corruption, l'enquête, à l'instar des autres enquêtes partielles touchant l'éducation primaire publique, a montré l'existence de pratiques corruptives et de détournements. Toutefois, les données y afférentes sont assez réduites, ne permettant pas des analyses statistiques poussées afin de déceler une corrélation quelconque et de construire un modèle aux fins de prévision. Le Tableau 40 fournit la liste des problèmes les plus relevés du secteur pouvant être liés à la corruption, avec le décalage entre la réglementation existante et ce qui se passe sur le terrain. Les actions à entreprendre devront donc aller, soit dans le sens du renforcement de l'application des textes en vigueur, soit dans le sens leur actualisation. En outre, la dernière colonne fournissant des renseignements sur la vraie pratique servirait de ligne directrice à de telles actions.

En termes de prévention de tels actes, un vrai système de redevabilité comme il se doit devrait dépasser l'actuel stade embryonnaire où il se trouve, même si beaucoup affirment que les parents d'élèves ont accès aux informations financières. En supposant que tel est vraiment le cas, il faudrait en outre tenir compte de la situation socioéconomique de ces derniers pour qui la priorité des priorités reste les problèmes quotidiens de survie face à la détérioration continue du pouvoir d'achat. Le problème qui réside sur ce point a trait à la prévention de ces actes face à la situation actuelle (tendance inflationniste, bas salaire des enseignants, enclavement d'une grande partie des écoles, absence ou manque de suivis et de contrôles). En outre, la société locale a un rôle important dans le suivi de la gestion de l'école. Elle est également appelée à contrôler la qualité du service rendu, qui est, rappelons-le, un service public. Ce dernier aspect a toute son importance dans la mesure où le secteur éducation primaire publique fait l'objet de plusieurs réformes.

Ces principaux résultats amènent à identifier leurs implications dans la pratique à court et à moyen termes. L'amélioration de la qualité de l'enseignement repose avant tout sur une motivation des premiers intéressés, les enseignants. En effet, dans toutes les réformes du secteur mises en place jusqu'ici, aucun financement n'a prévu l'aspect motivation des enseignants. Il y a les formations en cascade et de tous genres budgétisées, mais aucune ligne de budget sur l'augmentation de salaire. Or, cette situation va perdurer dans la mesure où le Gouvernement doit toujours faire face à un recrutement continu d'instituteurs. Nonobstant ce fait, c'est un problème à régler à court terme.

Quant à l'amélioration des pratiques de gestion, elle constitue également un problème urgent. Aucun détournement n'a été constaté au niveau des FAF, car pour cela il fallait se baser uniquement sur des données comptables à l'instar des Enquêtes de Suivi des Dépenses Publiques (ESDP). Mais cela n'enlève en aucune façon la possibilité de détournements dans les écoles, vu le manque de suivis. Les actions allant dans ce sens exigeraient avant tout la mise à niveau des FAF par une formation continue ; les membres du bureau étant appelés à changer tous les deux ans. Outre cela, l'encadrement et le suivi doivent également être une priorité, même si la réalisation est quelque peu utopique vue l'étendue d'une CISCO donnée.

**Tableau 40. Problèmes, Réglementations Formelles et Pratiques sur le Terrain**

<b>Problèmes hiérarchisés</b>	<b>Réglementations formelles</b>	<b>Divergences</b>
Manque de transparence	Transparence des enjeux politiques, économiques et sociaux	Les actions entreprises ne reflètent pas une vraie transparence sur l'utilisation des ressources
Inégalités dans le système d'affectation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le fonctionnaire s'engage à servir là où l'Administration l'envoie sur tout le territoire de la République</li> <li>- En général, l'affectation se fait sur une demande de l'intéressé ou par nécessité de service</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les affectés refusent l'affectation dans des zones difficiles ou recherchent une intervention quelconque pour garder la place, avec pénalisation des EPP de brousse</li> <li>- Une demande peut être rejetée pour une vraie/fausse nécessité de service, et une affectation par nécessité de service n'est pas toujours bien comprise (surtout vers des zones reculées)</li> </ul>
Recrutement des instituteurs FRAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les FRAM se chargent de la prospection des candidats, et la CISCO du contrôle des références exigées</li> <li>- La CISCO propose à la DREN la liste des instituteurs FRAM à subventionner par l'Etat suivant des critères préétablis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des fois, les FRAM imposent des candidatures douteuses (avec ou sans la complicité du directeur d'école)</li> <li>- Possibilités pour la CISCO d'appliquer des critères subjectifs</li> </ul>
Insécurité en zone rurale	Prime/indemnité d'éloignement	Non motivante face à la dégradation de la situation, d'où recherche de moyens de s'échapper à une affectation dans une telle zone, ou d'user de son autorité pour abuser les parents (les villageois) une fois sur place
Inscription des nouveaux entrants à l'école	Gratuité de l'inscription et de la scolarisation en général	Perception de pots-de-vin par certains directeurs d'EPP

Source : Florent Andriamahavonjy. « *Madagascar. Analyse Thématique du Secteur de l'Education Primaire Publique (1996-2006). Version 1* ». Antananarivo : Programme AEW Madagascar, mars 2007, p.17.

Afin d'obtenir de résultats meilleurs en termes de gestion, les contrôles effectués par les autorités hiérarchiques des EPP, dont notamment les chefs ZAP et la CISCO, sont à renforcer, en plus de la formation. Ces contrôles doivent être réalisés, de façon plus régulière. Cela éviterait, entre autres, les ventes d'articles ou d'équipements gratuits auprès des parents. Pour la crédibilité des deux associations (FRAM et FAF), il y a lieu de bien clarifier le rôle de chacune auprès des parents et des enseignants. En effet, les parents dont les charges sont allégées par la suppression des frais d'inscription et la dotation de subventions gérée par les FAF ne comprennent pas pourquoi ils doivent encore payer les cotisations annuelles FRAM.

Un autre point essentiel relatif à la crédibilité des FAF et FRAM a trait à l'adhésion des parents. L'enquête a fait ressortir que le FAF n'est pas bien connu des parents. Car en plus de la crédibilité, une telle adhésion impliquerait une efficacité accrue des ces associations en tant qu'institutions locales de redevabilité. Les rôles et attributions de ces entités devraient donc être clarifiés et convenablement diffusés auprès du public, notamment

pour les transferts financiers, les dotations en matériels et autres équipements, et le suivi et contrôle des écoles.

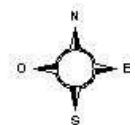
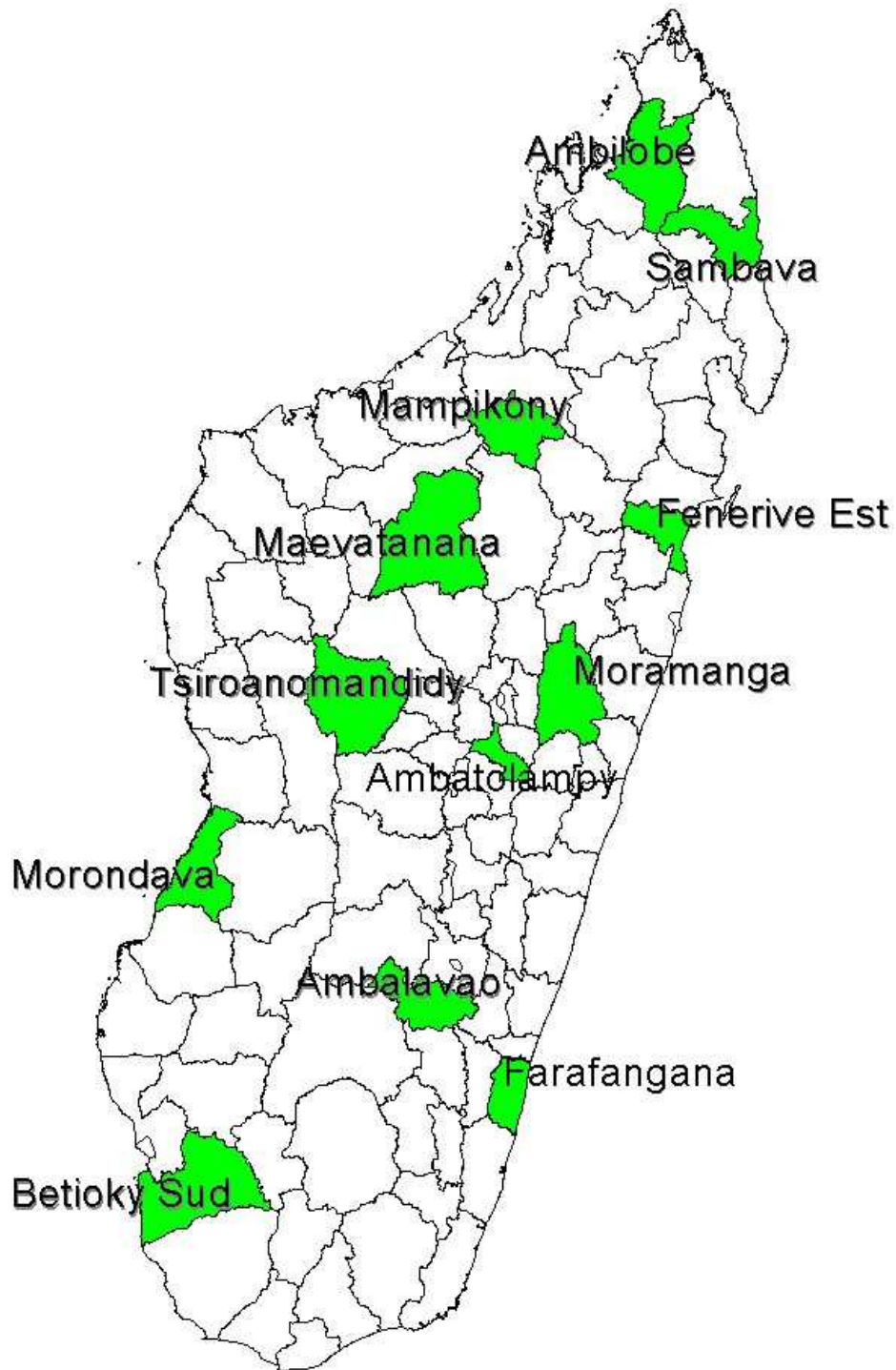
La participation des parents et de la communauté locale est vivement souhaitée, et doit par conséquent être encouragée. Toutefois, cette participation doit dans tous les cas aller de pair avec un accès aux informations ; l'inaccessibilité à ces dernières pouvant favoriser les opportunités de corruption faute de contrôle social. Celle-ci doit se matérialiser dans la prise de décision afin de mieux permettre à l'école de s'adapter aux réalités locales. Citons à cet effet la fixation du taux annuel du montant de la cotisation FRAM. La prise en compte de telles réalités a toute son importance au vu de la situation socioéconomique des parents. En effet, la pauvreté et les inégalités sociales existantes peuvent limiter une telle participation. Ainsi, lors de la formalisation de cette participation il faudrait veiller à ce que les mécanismes régissant les structures locales existantes (FRAM, FAF) ou à mettre en place ne soient pas trop rigides ou trop sélectifs, éliminant ainsi les pauvres et les groupes en difficultés.

Pour ce qui devrait être la suite d'une telle enquête, elle devrait aller un peu plus loin dans le traçage des fuites de ressources financières et matérielles, à l'instar des ESDP. Les données collectées dans le cadre de cette enquête donnent déjà un aperçu de la situation existante. L'exploration plus poussée de cet aspect permettrait de statuer sur une base solide, et de bâtir une politique et une stratégie conséquentes.

La prochaine étape prévue par le Programme AEW au niveau de chaque pays inclut des activités de sensibilisation de tous les acteurs de la réalisation de l'EPT sur la nécessité de la mise en place effective d'une bonne et transparente gestion au sein des écoles. A cet effet, les actions à entreprendre se feront en étroite collaboration avec Ministère responsable et celle des PTF et des ONG éducation. La participation effective de ces dernières permettra, dans un premier temps, d'élargir les zones (DREN et CISCO) touchées par les actions de sensibilisation. Les principaux résultats de cette étude seront portés à la connaissance des communautés locales lors des actions de sensibilisation à effectuer dans les CISCO. L'objectif final visé est la promotion de l'adoption des quelques recommandations avancées jusqu'ici, cela en vue de la mise en place d'une meilleure gestion et de la prévention de la corruption dans le secteur de l'éducation primaire publique.



Annexe 1. Carte de localisation des CISCO enquêtées





**Annexe 2. Liste des Participants à l'Atelier National  
de Restitution des Résultats de l'Enquête Nationale**

<b>Noms et prénoms</b>	<b>Organismes</b>	<b>Fonctions</b>	<b>Adresse</b>
Ramiaraharisoa Nirina Mahenina	FEKRIPAMA	Membre	Antananarivo
Rakotozafy Jean Paul Emile	FEKRIPAMA	Président	Antananarivo
Hevidrazana Gloria	Ecoles du Monde	Responsable administratif	Mahajanga
Tsikomia Nyelsen	Ecoles du Monde	Responsable Santé et Vie des Villages	Mahajanga
Ranerason Amarente Norolalao R.	FAWE Madagascar	Coordonnatrice nationale	Antananarivo
Razafimanalina Vincent de Paul Odilon	Plateforme Tsimbina	Président	Fianarantsoa
Razanabolana Soalandy Marthe	Plateforme Tsimbina	Animatrice	Fianarantsoa
Rasolomalala Ernestine	Mpanabe sy Mpampianatra Miaradia (MMM)	Présidente	Fianarantsoa
Randrianaivo Philibert Zakaria	Vovonana Soamiaradia	Président	Manandona Antsirabe II
Razanamaholisoa Marie José Haingotiana	FFF Malagasy Mahomby	Membre	Antananarivo
Rabakoarisoa Olga Claire	TAHAIMA	Présidente	Antananarivo
Razanakiniaina Miarintsoa	ONG Manda	Directrice	Antananarivo
Rakotondrazafy Jocelyne	Aide et Action	Chargée du Développement Opérationnel	Antananarivo
Rakotonindrainy Marius	CDA	Superviseur Projet Aide à la Scolarisation	Antananarivo
Alderic Anne Sophie	CDA	Responsable Cellule R&D	Antananarivo
Ramarijaona Niry	Enfants du Monde – Droits de l'Homme	Responsable Volet Education	Mahajanga
Rajaonalimanana Sylvie	Tokotanibe	Présidente	Antananarivo (s'est excusée)

### Annexe 3. Liste des EPP Enquêtées

- 1. CISCO TSIROANOMANDIDY**
  - EPP TSARAHONENANA
  - EPP ANKADINAKANGA
  - EPP SOANAFINDRA
  - EPP MORAFENO NORD
  - EPP ANKADINONDRY
- 2. CISCO FENERIVE EST**
  - EPP AMPASIMPOTSY
  - EPP AMPAMANTANANA
  - EPP SAHAVOLA
  - EPP AMPASY MANINGORY
  - EPP ANTSIKAFOKA
- 3. CISCO FARAFANGANA**
  - EPP AMBALANOMBY
  - EPP FANANTENANA
  - EPP AMBOANIVO
  - EPP MAHABO MANANIVO
  - EPP ANDRANOBOAKA
- 4. CISCO AMBALAVAO**
  - EPP AVARAMANDA
  - EPP TSARANORO
  - EPP AMBOHIMADERA
  - EPP VOHIBOAY
  - EPP VOHITSAOKA
- 5. CISCO AMBATOLAMPY**
  - EPP AMBATOLAMPY VILLE
  - EPP ANDAFIATSIMO
  - EPP AMBANIMASO
  - EPP BEHENJY
  - EPP SAHALOTO
- 6. CISCO MORAMANGA**
  - EPP CAMP DES MARIES
  - EPP TSARAFARA
  - EPP AMBOHITRANJAVIDY
  - EPP ANALALAVA
  - EPP AMPANGALANTSARY
- 7. CISCO BETIOKY SUD**
  - EPP ANTSAKOAMASY
  - EPP BETIOKY MARCHE
  - EPP ANKETRAKA
  - EPP TONGOBORY
  - EPP TAMEANTSOA
- 8. CISCO MAEVATANANA**
  - EPP ANDRANOMANGATSIKA
  - EPP AMBATOFOTSY
  - EPP ANTANINANDRO
  - EPPANTANIMBARY
  - EPP AMBODIMANGA

**9. CISCO MAMPIKONY**

- EPP MAHAGOGO II
- EPP TSARARIVOTRA
- EPP AMBALANIRY
- EPP ANDRANOMENA
- EPP BEKORATSAKA

**10. CISCO MORONDAVA**

- EPP ANDAKABE
- EPP MORONDAVA CENTRALE
- EPP ANTSAKOAMELOKA
- EPP BEMANONGA
- EPP TANAMBAO MAROFOTOTRA

**11. CISCO SAMBAVA**

- EPP ANTSIRABE
- EPP ANTANIFOTSY
- EPP SOAVINANDRIANA
- EPP NOSIARINA
- EPP ANTSABORANO

**12. CISCO AMBILOBE**

- EPP ANTANAMARIAZY
- EPP ANORONALA
- EPP SENGALOKA
- EPP BERAMANJA
- EPP BEKODAHY

N.B. Pour chaque CISCO les 3 premières EPP sont des EPP urbaines, et les 2autres restantes sont des EPP rurales

## **Annexe 3. Modalités de réalisation de l'enquête d'évaluation nationale**

### **1. Echantillonnage**

Comme c'est défini, nous adoptons 02 clusters définis sur la base de critères géographiques incluant quelques aspects économiques, à savoir : la partie Nord de l'île, et la partie Sud. Chaque cluster englobe les mêmes éléments : 03 ex-provinces par cluster, 06 Circonscriptions Scolaires (CISCO) par cluster, et 30 écoles primaires publiques (EPP) par cluster.

Pour chaque CISCO, 05 EPP sont retenues, dont 03 localisées en ville et 02 en milieu rural.

Le choix définitif des EPP se fera sur place en collaboration avec les responsables des CISCO, notamment pour les EPP en zones rurales (problèmes d'accès durant la saison des pluies).

Le Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS), par le biais d'une lettre officielle de TI-IM, est informé de la réalisation de l'enquête nationale AEW, des CISCO retenues, et du calendrier de réalisation de ladite enquête (voir section 3.3). A cet effet, le MENRS, par lettre signée du Secrétaire Général du Ministère, a averti toutes les DREN et CISCO concernées par le Programme AEW de la venue d'une équipe de TI-IM, et de « bien faciliter la mission de cette équipe pour rendre crédibles les résultats découlant des enquêtes »

### **2. Enquêtes pilotes**

Les enquêtes pilotes se déroulèrent du 09 au 18 janvier 2008 dans une CISCO de la banlieue Nord de la capitale, Avaradrano).

Pour pouvoir respecter le quota de 50 entretiens tests au minimum, 04 enquêteurs ont été sélectionnés (02 garçons et 02 filles), dont 3 encore des étudiants à l'Université d'Antananarivo. Tous, ils ont déjà effectué des enquêtes pour le compte d'organismes gouvernementaux et/ou internationaux, de bureaux d'études. Une équipe de 02 enquêteurs par école assure la réalisation des entretiens (Directrice d'EPP, Président FAF, Président FRAM, parents d'élèves, responsables de la CISCO (Chef CISCO ou Adjoint Administratif et Financier, et le Responsable du Bureau de Contrôle Administratif et Financier (BCAF).

L'enquête proprement dite est précédée d'une journée de formation sur les questionnaires, et se termine par une journée de restitution et de discussion sur les résultats obtenus.

### **3. Réalisation enquête d'évaluation nationale**

#### **3.1. Recrutement et formation**

Depuis le début, il a été spécifié au niveau du Programme AEW que pour Madagascar le recrutement et la formation des enquêteurs ne se feront pas à Antananarivo mais sur place, c'est-à-dire, dans les 12 CISCO. Des raisons ont été avancées à ce sujet (conséquences de l'application de la décentralisation, éviter d'envoyer un enquêteur dans une localité qu'il ne connaît pas et pouvant se trouver à un millier de kilomètres du lieu où il a toujours vécu, méfiance et frustration des autorités éducatives sur place en face d'enquêteurs « parachutés », perception par ces mêmes autorités de la non redistribution des opportunités entre les jeunes en ne recrutant pas sur place).

Cette proposition fut acceptée par le Programme, et fut appliqué uniquement pour le cas malgache.

La durée d'un déplacement par CISCO pour le recrutement et la formation a été d'une semaine par CISCO, plus un suivi et contrôle les semaines d'après. Le séjour d'une semaine comprend les activités suivantes : contacts avec la DREN (éventuellement), contacts et séance de travail avec la CISCO (choix des écoles, notamment les EPP rurales), contacts des responsables de ces écoles, diffusion de l'annonce de recrutement d'enquêteurs (03) et d'un superviseur (radios locales et éventuellement télévision locale/régionale), sélection des candidatures, interviews des candidats, 1,5 jours de formation, et formalités administratives (remise questionnaires, fournitures et équipements aux enquêteurs, paiement avance sur salaire, indemnités de déplacement)

#### **3.2. Durée**

La durée de l'enquête est de un mois par CISCO. L'enquête et les opérations de suivi se sont déroulées du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2008.

## **Annexe 4. Description de la Méthodologie Utilisée**

Les données à analyser proviennent des questionnaires utilisés. La saisie de données a été faite sous EPIDATA3.2 pour bien assurer la cohérence des réponses et pour respecter les différents sauts des questionnaires. Après la saisie, toutes les bases ont été exportées en stata10, logiciel statistique permettant d'écrire des programmes de sortie des tableaux pour les analyses. Les questions ont été traitées une à une pour faciliter la compréhension des résultats des analyses en débutant avec le questionnaire ménages.

La plupart des questions se ramènent à des variables dichotomiques (réponse du type Oui/Non) ou polytomiques (exemple: 1 = L'enfant ne va plus à l'école, 2 = L'enfant va dans une autre école, 3 = Il n'y a pas d'enfant portant ce nom dans ce foyer, 4 = Autre), après les recodages de variables nécessaires pour l'analyse. Des outils statistiques ont été utilisés selon le cas et selon les types de variables. Pour pouvoir répondre à certaines questions sur l'éventualité d'un lien entre deux variables par exemple, il faut utiliser des tests d'indépendance. Or, ceux-ci ne permettent pas de déterminer la nature d'un tel lien.

Des tests d'hétérogénéité ou test de comparaison de moyennes ont été aussi utilisés pour le cas d'une variable continue ou ratio et d'une variable dichotomique. Cet outil teste, par exemple, si les résultats ou taux de réussite aux examens entre les groupes d'écoles (en présence de problèmes ou non) peuvent être considérés comme similaires. Si le test d'hétérogénéité est significatif, le résultat ne peut pas être considéré comme identique aux autres.

L'analyse de régression logistique est également utilisée dans cette étude. Elle permet d'établir une relation entre une variable dépendante, dichotomique et des variables explicatives. Elle est une généralisation d'un coefficient servant à évaluer la corrélation entre deux variables qualitatives.

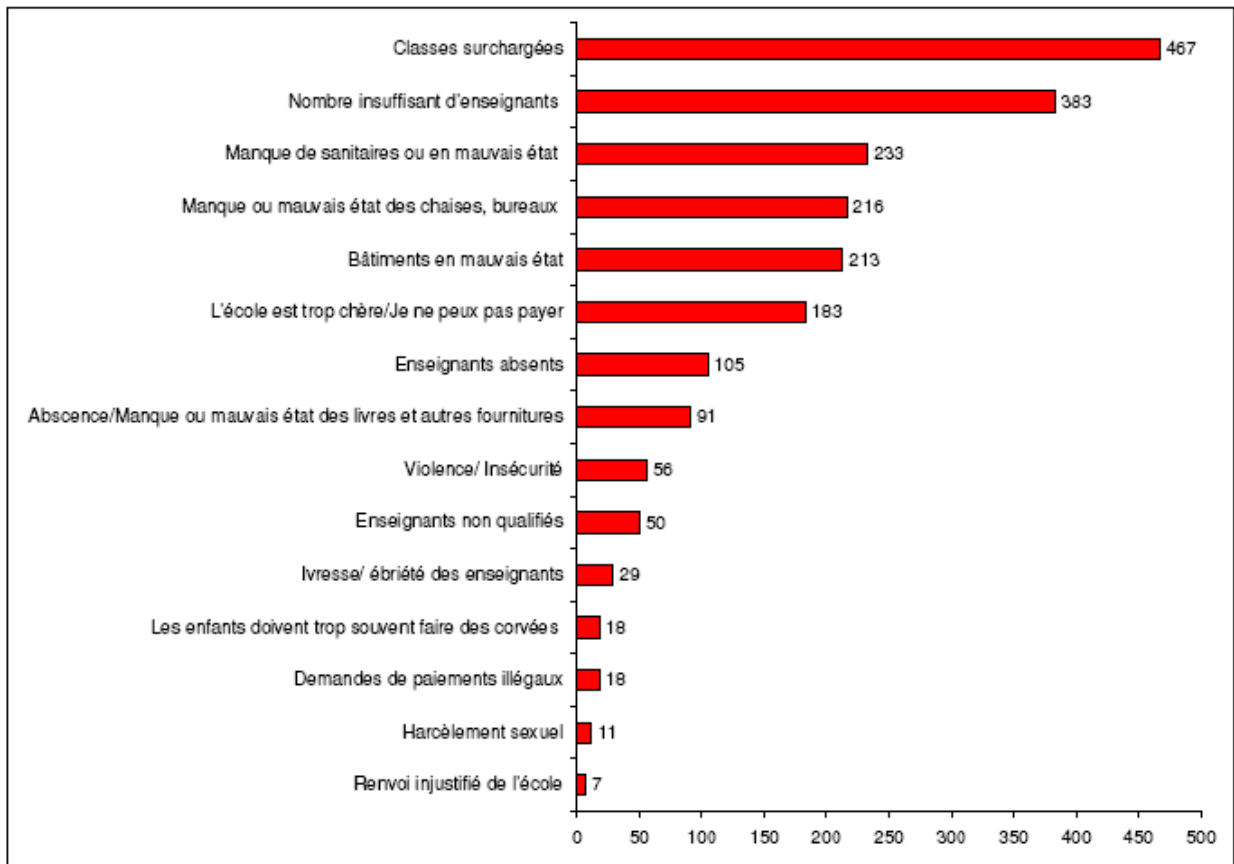
### **La relation entre deux variables discrètes**

La plupart des variables sont dichotomiques ou polytomiques. L'existence de lien entre ces variables (corrélation) peut être obtenue en croisant les deux à deux. Il est possible alors de décrire deux variables discrètes dans un seul tableau. On utilise alors un test de  $\chi^2$  pour vérifier si les variables sont ou non indépendantes.

### **La relation entre une variable continue et une variable discrète**

Certaines variables sont continues comme le taux de redoublement, le taux de réussite à l'examen de fin d'année scolaire.

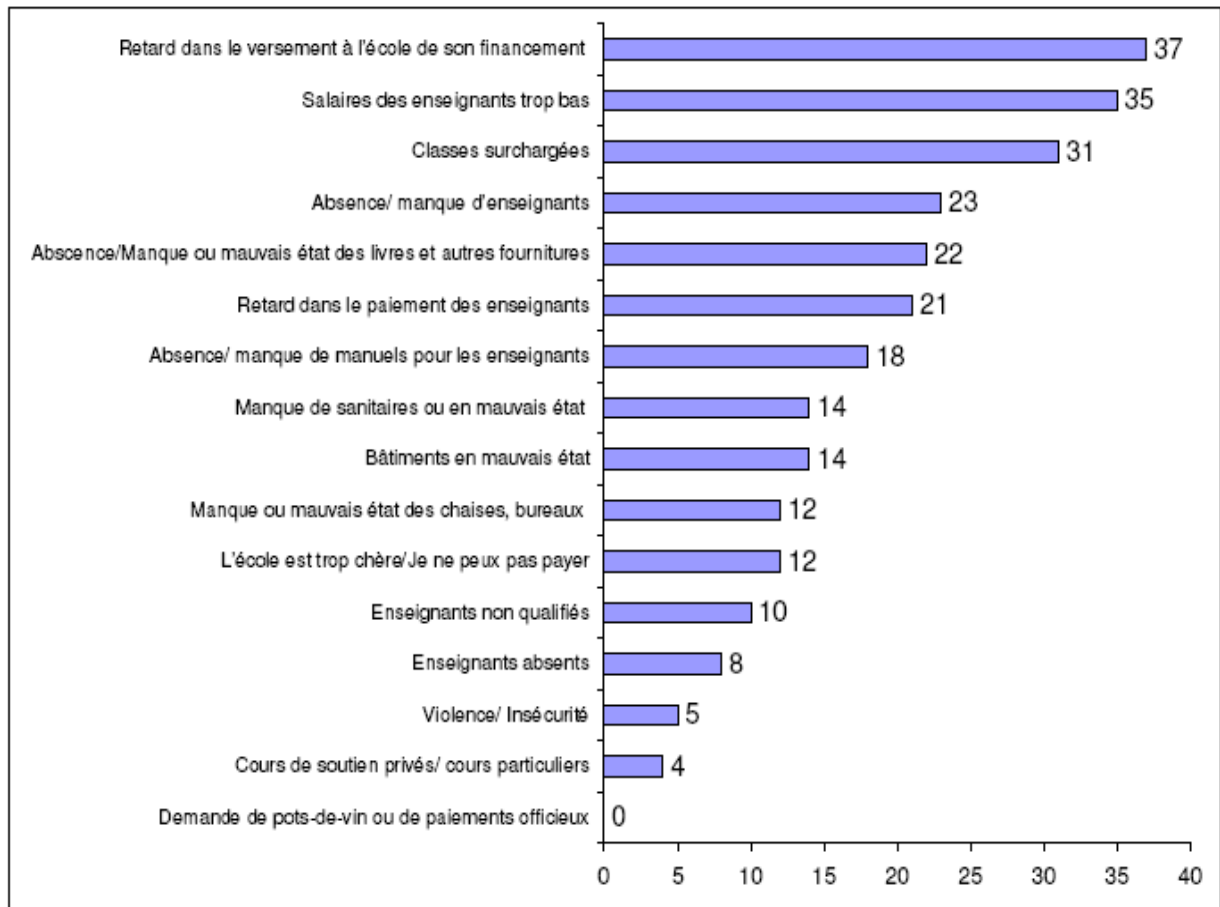
## Annexe 5. Problèmes Rencontrés par les Parents d'Elèves



Source: Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

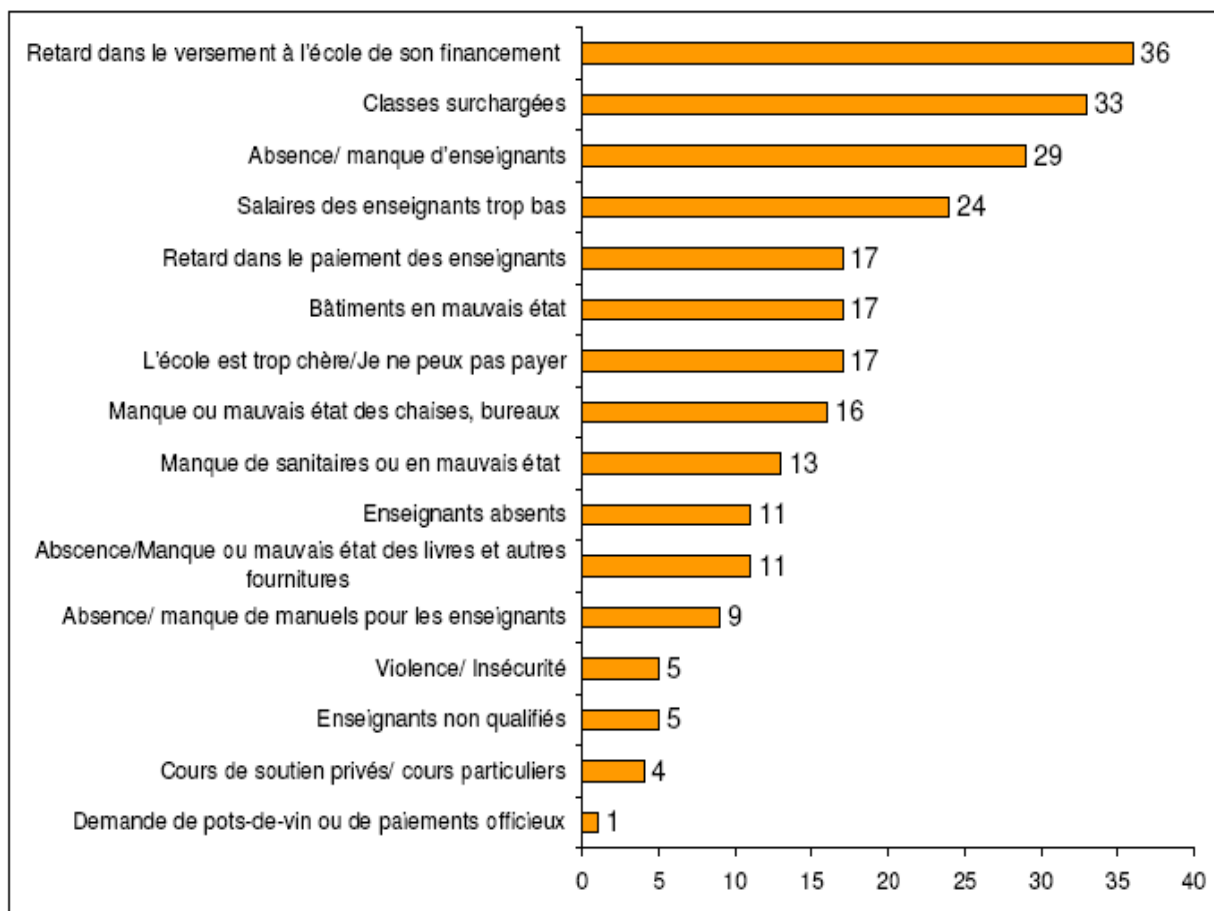


## Annexe 6. Problèmes Rencontrés par les Directeurs d'Ecoles



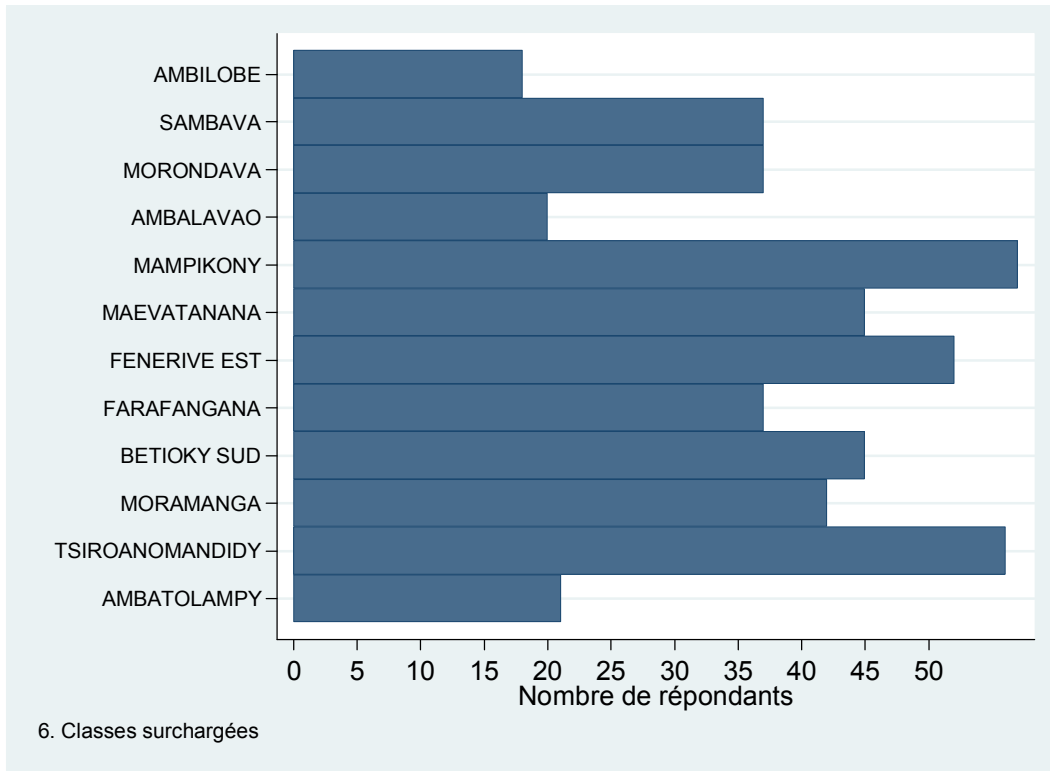
Source: Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Directeurs

## Annexe 7. Problèmes Rencontrés par les Présidents FRAM

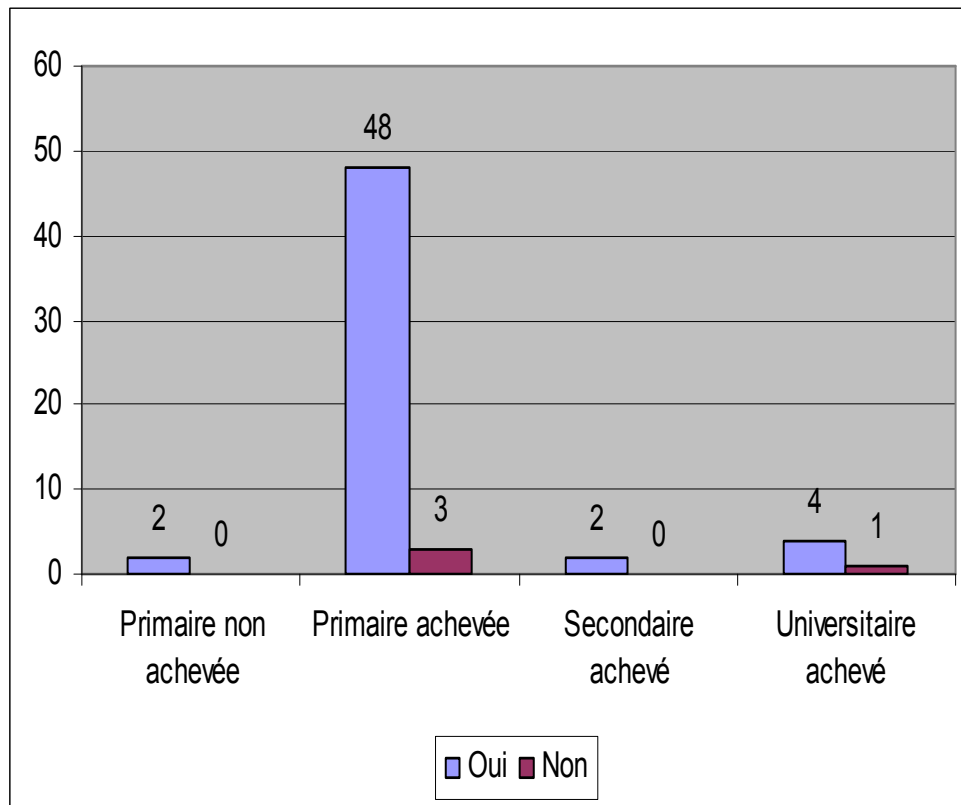


Source: Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Présidents FRAM

## Annexe 8. Problèmes Rencontrés pour les Classes Surchargées



## Annexe 9. Niveau d'Education et Accès des Parents à la Comptabilité de l'Ecole



Source : Enquête 2008, Programme AEW, Questionnaires Ménages

## Annexe 10. Construction de variables pour l'évaluation des « fuites » de ressources

- 1) Peu ou pas de fuite : cette première catégorie de variables indique la possibilité d'existence ou pas de fuite entre le niveau district et école.

Objet	Variable	Valeurs et signification
A Frais de fonctionnement (loyer, eau, etc.)	peu_pas_f_a	1 si une somme est allouée pour les frais de fonctionnement et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
B Entretien des bâtiments scolaires	peu_pas_f_b	1 si une somme est allouée pour l'entretien et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
C Coûts administratifs	peu_pas_f_c	1 si une somme est allouée pour les coûts administratifs et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue
D Construction (nouveau bâtiment, sanitaires, etc.)	peu_pas_f_d	1 si une somme de budget est allouée pour la construction et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue
E Salaires/ primes des enseignants,	peu_pas_f_e	1 si une somme de budget est allouée pour les Salaires/primes des enseignants et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
F Autres salaires des employés (comptable, etc.)	peu_pas_f_f	1 si une somme de budget est allouée pour les autres salaires des employés et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue
G Mobilier (bancs, tableaux, etc.)	peu_pas_f_g	1 si une somme de budget est allouée pour le mobilier et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
H Manuels	peu_pas_f_h	1 si une somme de budget est allouée pour les manuels et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
I Papeterie	peu_pas_f_i	1 si une somme de budget est allouée pour la papeterie et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
J Cantine scolaire	peu_pas_f_j	1 si une somme de budget est allouée pour la cantine scolaire et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non
K Transport	peu_pas_f_k	1 si une somme de budget est allouée pour le transport et envoyée par la CISCO à l'EPP et 0 sinon. La somme peut être reçue ou non

- 2) Variables fuites de ressources : les ressources sont envoyées mais, la somme ou les ressources ne sont pas versées ou non reçues (en totalement ou partiellement) par l'école. Les ressources ne sont pas reçus ou peu de ressources reçus par le directeurs

Objet	Variable	Valeurs et signification
A Frais de fonctionnement (loyer, eau, etc.)	f_a	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
B Entretien des bâtiments scolaires	f_b	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
C Coûts administratifs	f_c	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
D Construction (nouveau bâtiment, sanitaires, etc.)	f_d	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
E Salaires/primes des enseignants,	f_e	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
F Autres salaires des employés (comptable, etc.)	f_f	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
G Mobilier (bancs, tableaux, etc.)	f_g	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
H Manuels	f_h	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon

I Papeterie	f_i	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
J Cantine scolaire	f_j	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon
K Transport	f_k	1 si la différence entre la somme envoyée par le district ou CISCO et la somme reçue par l'école est positive et 0 sinon

3) Variables d'importance des fuites. Il s'agit du pourcentage de perte par rapport à la somme envoyée initialement par les CISCO. Plus le pourcentage est élevé, plus la fuite est énorme

Objet	Variable	Valeurs et signification
A Frais de fonctionnement (loyer, eau, etc.)	pctf_a	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
B Entretien des bâtiments scolaires	pctf_b	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
C Coûts administratifs	pctf_c	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
D Construction (nouveau bâtiment, sanitaires, etc.)	pctf_d	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
E Salaires/primes des enseignants,	pctf_e	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
F Autres salaires des employés (comptable, etc.)	pctf_f	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
G Mobilier (bancs, tableaux, etc.)	pctf_g	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
H Manuels	pctf_h	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
I Papeterie	pctf_i	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
J Cantine scolaire	pctf_j	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route
K Transport	pctf_k	Valeurs entre 0 et 100, une valeur 0 signifie que toute la somme envoyée par le district ou le cisco est reçue totalement par le directeur et une valeur 100 signifie toute est disparue au cours dela route



4) Un autre concept utilisé dans cette partie est la traçabilité (tracking) des ressources. Les sources d'informations ou des données pour la vérification sont-elles disponibles comme traces ou comme documents ou pièces de dépenses ou de comptabilité. Si un des documents de traçabilité des ressources manque, alors la traçabilité est considérée comme insuffisante. Ainsi, si une des réponses aux questions 38, 39, 40 sont différentes de "Oui" ; les documents de traçabilité sont insuffisants. Les variables sont :

Objet	Variable	Valeurs et signification
A Frais de fonctionnement (loyer, eau, etc.)	doc_a	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
B Entretien des bâtiments scolaires	doc_b	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
C Coûts administratifs	doc_c	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
D Construction (nouveau bâtiment, sanitaires, etc.)	doc_d	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
E Salaires/primes des enseignants,	doc_e	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
F Autres salaires des employés (comptable, etc.)	doc_f	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
G Mobilier (bancs, tableaux, etc.)	doc_g	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
H Manuels	doc_h	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
I Papeterie	doc_i	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
J Cantine scolaire	doc_j	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon
K Transport	doc_k	1 si une de sources d'informations est manquante et 0 sinon

## Annexe 11. Equipements, matériels, fournitures livrés pour les 60 EPP

Articles reçus par les EPP	2005-2006	2006-2007
A. Manuels	31982	21775
B. Cahiers	19885	13092
C1.Stylos	15238	3431
C2.Crayons	419	261
D. Craies en boites	1363	207
E. Tableau	4	5
F. Mobilier scolaire	322	144
G1.Ciments (unités : sac)	10	243
G2.Tôles (unité :pièce)	6	0
G3.Madriers/planches (nombre)	23	6
G4.Peintures en kg	12	2
G5. Clou en kg	0	0
H. Main d'œuvre pour la réparation ou l'extension des bâtiments	0	0
I. Manuels d'enseignants	161	708
J. Nourriture pour le programme d'alimentation scolaire	0	0
K. Ordinateurs	0	0
L1.Bêches (en unités)	13	0
L2. Râteaux, fourches (en unités)	12	0
L3. Arrosoirs (en unités)	0	0
L4. Brouettes (en unités)	0	0
L5. Balais (en unités)	0	0
M. Livres pour la bibliothèque de l'école	0	706
N1. Médicaments	135470	105224
N2.Vaccins	548	563
O. Transport scolaire	0	0
P1. Kits scolaires	443	532
P2.Kits pédagogiques ou kits enseignants	0	49
P3. Radio manivelles	0	10
P4. Uniformes	0	2036
P5. Cahiers de situation	0	0
P6. Feuilles de papiers/papiers duplicopieurs/ pelure (unité)	404	379
P7.Serpillères	5	0
P8.Cartes de Madagascar	0	14
P9.SVT: Circulation	0	6
P 10.SVT: Squelette/muscle	0	7
P11.Règles	1657	908
P12.Ballons	5	0
P13.Registres d'appel	6	0
P14.Ardoises	522	142

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Responsables CISCO

**Annexe 12. Equipements, matériels, fournitures reçus par les 60 EPP**

<b>Dénomination</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>
A Livres/manuels	26503	22094
B. Cahiers	19703	16472
C. Stylos, Crayons etc.	12372	8846
D. Craies	686	1122
E. Tableau	8	44
F .Mobilier de classe	277	466
G. Matériaux pour les bâtiments scolaires	188	39
H. Main d'œuvre pour l'entretien ou l'extension de bâtiments	15	270
I. Manuels d'enseignants	700	1135
J .Nourriture pour le programme d'alimentation scolaire	0	0
K .Ordinateurs	1	3
L. Matériel pour les activités extrascolaires	1	6
M .Livres pour la bibliothèque de l'école	397	324
N. Médicaments, vaccins	57781	98951
O. Transport scolaire	5629	6024
P. Autres	686	817

Source : Enquête 2008, Programme AEW Questionnaire Responsables FAF



Banque Africaine pour le Développement. OCDE. **Perspectives Economiques en Afrique. Madagascar**. Paris : BAD/OCDE, 2008

VOORBRAAK Doris. **Enquête de Suivi des Dépenses Publiques (ESDP). Public Expenditures Tracking Surveys (PETS)**. Washington, DC : Banque Mondiale, 2008

Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS). **Atelier de Restitution des Résultats de l'Evaluation de la Qualité des Acquis Scolaires des Elèves de l'Enseignement Primaire. Rapport Général**. Antananarivo : MENRS, jan. 2008

Ministère de l'Education Nationale. **Rapport d'Activités 2007-2008**. Antananarivo : MEN, Mai 2008.

R. Herimanda. « Vohémar. Le FRAM à Ariary 30 000 par Elève », in *Madagascar Tribune*, 3 octobre 2008.

UNICEF Madagascar. **Rapport National sur la Mise en Œuvre à Madagascar du Plan d'Action pour un Monde Digne des Enfants + 5**. Antananarivo : UNICEF, jan.2007

IFAD. **"La Pauvreté Rurale à Madagascar"**, IFAD, 28 Août 2007

SENNE Jean-Noël. **Décès et Décision de Scolarisation : Etude sur un Panel de Ménages Ruraux Malgaches**. Master APE/INSAE. Paris : ENSAE, jul. 2007

RAKOTO-TIANA Nelly. "Travail et Scolarisation des Enfants en Milieu Rural à Madagascar" in **Bulletin d'Information sur la Population de Madagascar**, n°23, jan. 2007

World Bank. **IDA Program Document for a Proposed Credit for a Fourth Poverty Reduction Support Credit to the Republic of Madagascar**. Washington, DC : World Bank, mai 2007

Anonym. « Corruption. Les Kits Scolaires en Question », in *La Gazette de la Grand Ile*, 28 août 2006

KLOVE Eva, SOLHAUG Siren, WIRAK Anders. **Norwegian Support to Madagascar's Education for All Plan. Appraisal Report**. Antananarivo/Oslo : Norwegian Embassy, 2005

GTZ. **Preventing Corruption in the Education System. A Pratical Guide**. Postfach : GTZ, 2004

MINTEN Bart, RANDRIANARISOA Jean-Claude, RANDRIANARISON Lalaina. **Agriculture, Pauvreté et Politiques Economiques à Madagascar**; n.p. : USAID, Cornell University, INSTAT, FOFIFA, nov. 2003

HEYNEMAN Stephen P. **Education and Corruption**. Nashville, TE : Vanderbilt University, sept. 2003

LEGUERE Jean Pierre. **Approvisionnement en Livres Scolaires : Vers plus de Transparence. Afrique Francophone**. Paris : UNESO, 2003

Banque Mondiale. **L'Education, Atout d'une Economie Dynamique : Un Plan d'Action pour Progresser vers une Education Pour Tous**. Washington, DC.: Centre de Développement de la Banque Mondiale, avr. 2002

MINGT Alain, WINTER Carolyn. "L'Education Pour Tous en 2015" in *D+C Développement et Coopération*. N°6, nov.-dec. 2002, pp.8-12

MICHAELOWA Katharina. **Dépenses d'Education. Qualité de l'Education et Pauvreté. Exemple de Cinq Pays d'Afrique Francophone**. Paris : Centre de Développement de l'OCDE, 2000

RETNIKA Ritva, SVENSSON Jacob. **"Survey Techniques to Measure and Explain Corruption**. Washington, DC : World Bank, n.d

© 2009 Transparency International Madagascar. Tous droits réservés.

