

Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles

Madagascar

La recherche

Les subventions aux écoles (SAE) sont des fonds transférés par le gouvernement central aux écoles. Ce transfert vise à leur octroyer une plus grande autonomie pour décider de la manière de dépenser leurs ressources, en fonction de leurs besoins. L'étude analyse la conception et la mise en œuvre de la politique des subventions à Madagascar.

La recherche a été conduite en 2015-2016 dans 15 écoles et 3 districts (Fianarantsoa I, Toamasina I, et Soavinandriana). Des entretiens individuels ont été menés avec 15 directeurs d'école, 30 membres du comité de gestion de l'école (FEFFI) et 30 membres des associations de parents d'élèves (FAF). Des entretiens en groupe se sont déroulés avec 75 parents, 67 enseignants et 75 élèves, 3 membres des bureaux de contrôle administratif et financier (BCAF), 11 chefs de zones administratives et pédagogiques (ZAP) et 3 chefs de circonscription scolaire (CISCO). Ils ont été complétés par des données quantitatives : fiches primaires d'enquête, extraits des rapports du programme d'emploi et du rapport d'utilisation de la SAE saisis au niveau de la CISCO, et cahiers de comptabilité des écoles signant le montant des subventions obtenues.



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



Institut international de
planification de l'éducation



**PARTENARIAT MONDIAL
pour L'ÉDUCATION**

une éducation de qualité pour tous les enfants

Cadre des politiques

À Madagascar, la politique des subventions aux écoles (SAE) a été introduite à partir de 2002 dans le but d'offrir une éducation gratuite et de qualité à tous les enfants malgaches. Afin d'alléger les frais de scolarité, le gouvernement a introduit la subvention Caisse école (CE) dans les écoles primaires publiques, complétée par le Fonds catalytique local (FCL) depuis 2007 pour certaines écoles primaires de circonscriptions scolaires vulnérables. Le FCL a été remplacé par deux autres subventions dénommées : « Subventions aux écoles (SAE) » dans le cadre du :

- Projet d'appui d'urgence au programme Éducation pour tous (PAUET) ;

et du

- Programme d'appui d'urgence aux secteurs éducation, nutrition et santé (PAUSENS).

Les politiques de subventions à Madagascar ont trois objectifs: (1) fournir un accès à l'éducation et renforcer la rétention ; (2) améliorer la qualité de l'enseignement ; (3) renforcer les capacités des enseignants.

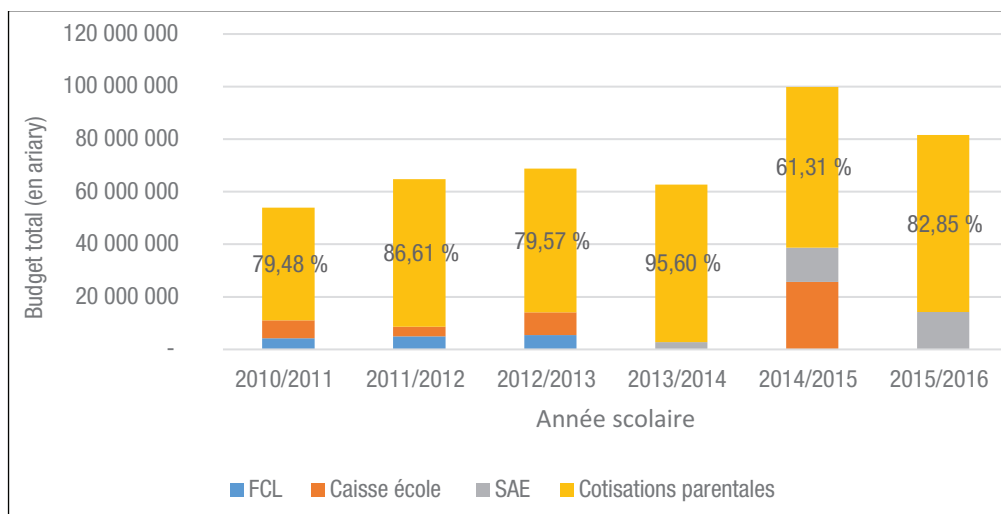
Formule de financement et montants des subventions

Dans un premier temps, le montant de la subvention Caisse école (CE) a été fixé sur la base des effectifs de l'année précédente et la localisation de chaque école. Le ministère distingue la localisation des écoles par zones : zone 1 – ville, zone 2 – semi-urbaine, zone 3 – enclave. Cependant, depuis 2014/2015, le critère de distribution de la Caisse école repose sur le nombre de classes dans chaque école.



Une école à Madagascar

Graphique 1. Part des subventions et des cotisations parentales dans le budget des écoles depuis l'année scolaire 2010-2011 (12 écoles dans les 3 CISCO)



Source : Synthèse nationale, Madagascar, p. 45.

Le montant des SAE du PAUET et du PAUSENS dépend de l'effectif des élèves de l'année précédente. En 2014/2015, le montant alloué variait de 450 000 (148 USD) à 1 500 000 ariary (509 USD) par école.

Mécanismes de distribution

Les subventions sont allouées pour une année scolaire selon différentes procédures. Auparavant, le ministère de l'Éducation versait la subvention Caisse école sur les comptes bancaires des écoles ouverts à la

Poste du district par le président et le trésorier du comité de gestion scolaire. Ce mécanisme a été modifié pendant l'année scolaire 2014/2015. Le ministère central verse désormais la subvention à la Banque centrale, qui est chargée de transférer les fonds sur le compte du bureau de la circonscription scolaire (CISCO) qui les redistribue en espèces aux écoles. Au niveau régional, le gouvernement central transfère les SAE (du PAUET et du PAUSENS) dans les agences de microfinance. Elles sont alors versées sur le compte bancaire individuel de chaque comité de gestion de l'école (FEFFI). Le

directeur d'école, accompagné du président et du trésorier du FEFFI, sont chargés de l'encaissement des fonds.

Utilisation des subventions

Les écoles gèrent les subventions conformément au manuel élaboré par le gouvernement central. Le « tenimita », distribué à chaque école pendant la formation des représentants des acteurs scolaires, dresse une liste de huit rubriques de dépenses autorisées dans le cadre des SAE, dont les coûts de fonctionnement (achat

Plan de la synthèse

- Cadre des politiques
- Formule de financement et montants des subventions
- Mécanismes de distribution
- Utilisation des subventions
- Acteurs et processus de prise de décision
- Pilotage et contrôle
- Mise en œuvre : succès et défis
- Recommandations

Glossaire des acronymes

- FRAM : Association des parents d'élèves
- CE : Caisse école
- CISCO : Circonscription scolaire
- FAF/FEFFI : Comité de gestion scolaire
- PAUSENS : Programme d'appui d'urgence aux secteurs éducation, nutrition et santé
- PAUET : Projet d'appui d'urgence au programme Éducation pour tous
- SAE : Subvention(s) aux écoles

de fournitures, de matériels didactiques et pédagogiques) et les petits travaux d'entretien. Pour la Caisse école, il n'existe pas de manuel, mais un programme d'emploi concernant les dépenses d'équipement, les fournitures scolaires, la maintenance des infrastructures et les frais de transport des enseignants qui forment les acteurs scolaires.

Acteurs et processus de prise de décision

Plusieurs acteurs sont engagés dans le processus de prise de décision sur l'utilisation des subventions. Au niveau des écoles, les enseignants élaborent une liste des besoins et des coûts qu'ils envoient aux membres du FEFFI pour vérification. Ensuite, les membres du comité des parents d'élèves (FRAM) et du FEFFI organisent une assemblée générale des parents pour discuter et approuver l'utilisation de la subvention.

Pilotage et contrôle

Les activités de pilotage et de contrôle sont effectuées en interne et en externe. Au niveau des écoles, les membres du FEFFI doivent afficher les informations sur l'utilisation de la subvention dans un espace accessible au public. Ils sont également responsables de la vérification des reçus et de l'inspection de l'ensemble des pièces justificatives. Les comptables du Bureau de contrôle administratif et financier (BCAF) et le chef de la Zone administrative et pédagogique (ZAP), principaux acteurs du contrôle externe, vérifient les dossiers relatifs aux SAE.

Mise en œuvre : succès et défis

Perception des acteurs sur l'accès, l'équité et la qualité

Selon les acteurs interrogés dans le cadre de l'étude, ces subventions contribuent à alléger les cotisations parentales et à améliorer le taux de scolarisation, en particulier celui des enfants défavorisés et des filles.

« L'introduction de ces subventions a permis d'augmenter le taux de scolarisation au sein de cette école puisqu'elle a entraîné la diminution des charges parentales » (enseignants de l'école, Monographie #12).

En outre, les subventions permettraient de réduire les taux élevés de redoublement et d'abandon, notamment en milieu urbain. Les acteurs scolaires évoquent également une diminution du taux d'absentéisme et une participation accrue des élèves au sein de l'école.

« Elle a amélioré les résultats scolaires puisque les matériels didactiques utilisés par les enseignants sont suffisants et modernes. Elle a permis de réduire l'abandon scolaire et l'absentéisme » (directrice de l'école, Monographie #14).

Principaux défis

Selon certains acteurs scolaires, le montant des SAE est trop faible pour contribuer au bon fonctionnement des établissements éducatifs. Les écoles dépendent plutôt des

cotisations parentales qui constituent toujours la part la plus importante du budget des écoles, comme l'illustre le graphique 1.

L'augmentation de la part des cotisations parentales dans le budget des écoles en 2013/2014 s'explique par une interruption du versement de la CE due à des coupes budgétaires. En 2014/2015, les écoles ont reçu le double du montant annuel de la CE.

Le graphique montre également une augmentation des cotisations parentales pour 2013/2014. Ceci est expliqué par une crise financière qui a eu pour conséquence une réduction du montant la subvention aux écoles. En 2014/2015, elles ont pu être augmentées de nouveau.

D'autres défis demeurent comme le retard dans la distribution des SAE qui peut nuire au bon fonctionnement des écoles en début d'année scolaire. Nombre d'entre elles sollicitent les contributions parentales pour ne pas s'endetter auprès de leurs fournisseurs, en attendant de recevoir les fonds à la fin de l'année. D'autres utilisent le matériel scolaire de l'année précédente ou prévoient une réserve de matériels chaque année, afin de s'adapter à la situation.

« Nous mobilisons les cotisations des parents d'élèves avant la réception de ces subventions aux écoles » (directrice de l'école située dans la CISCO de Soavinandriana).

Plusieurs écoles expriment leur sentiment de n'avoir aucune réelle autonomie dans l'utilisation de la subvention, et d'être limitées par les rubriques prédéfinies dans le manuel. Les acteurs scolaires regrettent de ne pas pouvoir

ajouter d'autres rubriques pour construire, par exemple, des salles de classes, une cantine scolaire, ou indemniser les acteurs qui participent à des formations.

Enfin, le contrôle externe de l'utilisation des subventions souffre de faiblesses liées au manque de moyens du Bureau du contrôle administratif et financier au niveau national. C'est ainsi que le chef de la Zone administrative et pédagogique au niveau des districts ne dispose pas de carburant pour effectuer les visites d'écoles.

Recommandations

À Madagascar, la Caisse école et les SAE peuvent contribuer à améliorer l'accès et la qualité de l'éducation, ainsi qu'à réduire les inégalités et disparités entre les classes et les écoles, à condition d'opérer certains changements. Dans cette perspective, les résultats de la recherche suggèrent les recommandations suivantes :

- augmenter le montant minimum des subventions pour améliorer le fonctionnement des établissements scolaires et réduire la part des cotisations parentales dans le budget des écoles ;
- modifier les critères d'allocation des subventions, afin de prendre davantage en compte l'état des infrastructures, ou les conditions socio-économiques des parents ;
- distribuer les subventions en début d'année pour assurer une bonne planification des activités scolaires ;
- fournir des ressources additionnelles aux acteurs externes en charge du contrôle des subventions aux écoles.

Cette synthèse présente les conclusions de l'étude sur l'utilisation et l'utilité des de subventions aux écoles (SAE) à Madagascar. Cette recherche a été menée entre 2015 et 2016 par l'Institut national de la statistique à Madagascar, en collaboration avec le ministère de l'Éducation nationale de Madagascar, sous la coordination générale de l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIEPE-UNESCO) et avec l'appui du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE).

Contact

Cette Synthèse a été préparée par Christine Emeran. Pour plus d'information sur ces publications et sur le travail de l'IIEPE sur les subventions aux écoles, veuillez contacter :

IIEPE-UNESCO
7-9 rue Eugène Delacroix
75016 Paris, France
Tél. : +33 1 45 03 77 00
Fax : +33 1 40 72 83 66
E-mail : info@iiep.unesco.org
www.iiep.unesco.org



Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIEPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

© UNESCO 2016



Œuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (<http://en.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr>). La présente licence s'applique exclusivement aux contenus textes de la publication.