

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

Togo

### 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 au Togo.*

*Une enquête de terrain a été menée dans 15 écoles primaires publiques à travers 48 entretiens semi-structurés individuels menés avec les directeurs d'école, les trésoriers des comités de gestion des écoles primaires publiques (COGEP) ou avec leurs représentants, les commissaires aux comptes, ainsi que 56 entretiens de groupes menés auprès d'enseignants, de membres d'associations de parents d'élèves (APE), de parents et d'élèves. Une analyse quantitative a couvert six inspections d'enseignement préscolaire et primaire (IEPP) et les 15 écoles primaires publiques précédemment mentionnées.*

### Cadre des politiques

Au Togo, deux types de subventions sont versées aux écoles. Premièrement, la subvention de fonctionnement de l'État a été instaurée par le Gouvernement en 2008, dans le cadre de la stratégie de l'Éducation pour tous, instituant ainsi la gratuité scolaire dans les établissements publics du préscolaire et du primaire. Cette subvention vise principalement à universaliser l'éducation primaire, à substituer les frais de scolarité supprimés, et à assurer ainsi le bon fonctionnement des écoles.

Des subventions additionnelles sont versées aux écoles dans le cadre du « Projet éducation et renforcement institutionnel » (PERI) conduit de 2011 à 2013. Elles comprennent : (1) une subvention de fonctionnement ; (2) une subvention d'investissement destinée spécifiquement à la construction d'infrastructures scolaires dans un nombre limité d'écoles, identifiées par les autorités centrales.

Ces subventions ont pour objectifs : (1) d'accroître l'accès à l'éducation et d'augmenter le nombre de classes disponibles ; (2) d'améliorer la qualité des enseignements et d'augmenter les ressources didactiques au niveau des écoles ; (3) de développer les infrastructures et les équipements scolaires.

### Formule de financement et montants des subventions

Le montant de la *subvention de l'État* est calculé selon le nombre de classes de chaque établissement. Depuis son introduction en 2008, elle s'élève à 15 000 FCFA (25 USD) par classe et par an. S'y ajoutent 30 000 FCFA (51 USD) pour couvrir des frais de déplacement du directeur. Le montant de la subvention de fonctionnement du PERI est calculé en tenant compte du nombre de classes, d'indicateurs de contexte et de résultats de l'école. Seulement 75 % des écoles sont



Une école au Togo.



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

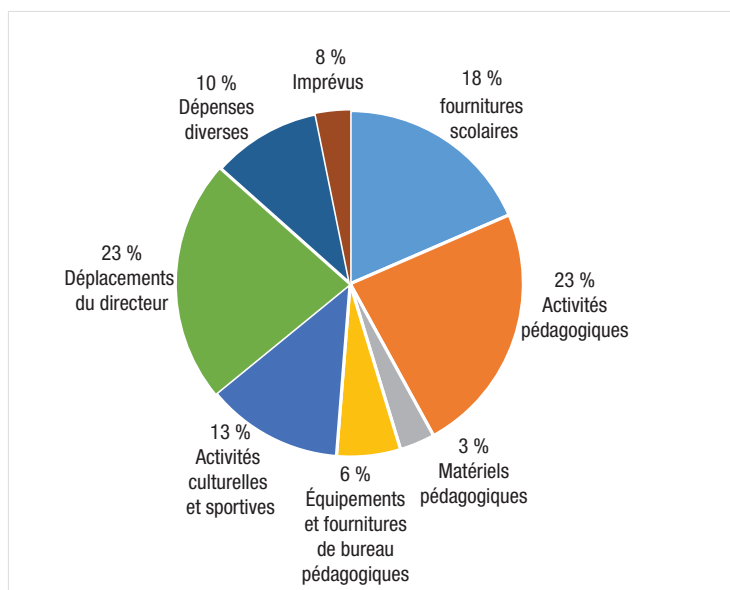


Institut international de  
planification de l'éducation



**PARTENARIAT MONDIAL  
pour L'ÉDUCATION**  
une éducation de qualité pour tous les enfants

**Graphique 1. Répartition des dépenses des subventions de l'État dans cinq écoles primaires publiques (districts), 2014/2015**



Source : Rapport quantitatif, Togo, p. 39.

subventionnées chaque année. Les montants sont très variables, allant de 181 443 (308 USD) à 488 933 FCFA (830 USD) par école et par an, en 2013/2014, par exemple.

## Mécanismes de distribution

La *subvention de l'État* est octroyée sur une base annuelle et distribuée en trois étapes : (1) le ministère informe les écoles par courrier de l'arrivée des fonds ; (2) le budget est soumis à l'Inspection pour vérification et validation ; (3) le

directeur et le président ou le trésorier du Comité de gestion des écoles primaires publiques (COGEP) se rendent chez le trésorier payeur de la préfecture pour récupérer les fonds. Avant toute récupération effective, le directeur de l'école doit présenter son attestation de maintien au poste et le budget validé par le chef d'Inspection dont son école dépend. Le trésorier/ la trésorière doit présenter sa carte d'identité. Les fonds sont retirés en une fois et peuvent être placés sur le compte de l'école dans un établissement financier (généralement des microfinances).

La subvention de fonctionnement du PERI est transférée sur des comptes bancaires dédiés de la manière suivante : l'Inspecteur de l'IEPP informe par affichage les écoles sélectionnées du montant de la subvention ; les écoles font une demande de décaissement en liquidité (fonds de caisse) n'excédant pas les 50 000 FCFA (85 USD) que le chef d'inspection valide. Pour l'utilisation de ce premier montant et le reste des fonds attribués à l'école, le COGEP élabore un projet de budget que le chef de l'IEPP valide, puis il choisit des fournisseurs que l'IEPP approuve. Le COGEP passe la commande

### Plan de la synthèse

- Cadre des politiques
- Formule de financement et montant 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

- APE : Association de parents d'élèves
- COGEP : Comité de gestion des écoles primaires publiques
- IEPP : Inspection d'enseignement préscolaire et primaire
- PERI : Projet éducation et renforcement institutionnel
- SAE : Subvention(s) aux écoles

et se fait livrer à l'école ou à l'IEPP. Il vérifie les matériels et les fournitures et signe les bordereaux et les factures.

## Utilisation des subventions

De l'avis de tous les acteurs rencontrés, les deux subventions de fonctionnement (État et PERI) permettent de couvrir toutes les dépenses courantes de fonctionnement : achat des fournitures et matériels pédagogiques pour les enseignants (craie, documents, instruments de géométrie, cartes, etc.) et petites réparations (tables-bancs, portes, etc.). La subvention d'investissement du PERI est utilisée pour la construction et l'amélioration des infrastructures scolaires (bâtiments et bloc de toilettes) et l'acquisition d'équipements (mobiliers scolaires) comme illustré dans le *graphique 1*.

*Selon le chef de l'école « pour PERI, nous prenons les 50 000 francs pour alimenter la boîte à pharmacie et acheter les matériels sportifs ; le reste est converti en matériels didactiques et pédagogiques » (Monographie #9, Togo).*

## Acteurs et processus de prise de décision

Le processus de prise de décision sur l'utilisation de la subvention de l'État repose en théorie sur une gestion participative impliquant le directeur, les enseignants, le comité de gestion de l'école, et l'association des parents. En réalité, pour la subvention de l'Etat, les IEPP contrôlent largement l'utilisation de la subvention de fonctionnement du PERI en imposant des fournisseurs. Les directives stipulant que les parents doivent

valider les dépenses dans une assemblée générale ne sont pas toujours respectées. Concernant la subvention d'investissement du PERI, les plans de construction des bâtiments ou blocs des toilettes sont décidés au niveau de la coordination du projet.

## Pilotage et contrôle

Aucun document ne précise les conditions d'utilisation, de suivi et de contrôle de la subvention de l'État. Par conséquent, à partir de 2011, les écoles appliquent le même système de contrôle interne que celui du manuel d'utilisation des subventions du PERI. Selon ces directives, le COGEP est responsable de l'affichage du rapport financier et de sa présentation à l'assemblée des parents. En revanche, selon la plupart des acteurs rencontrés, le contrôle externe de l'utilisation des subventions (État et PERI) est effectué avec plus ou moins de régularité par les comptables et les chefs d'inspection.

*Un des directeurs de l'IEPP Haho-Sud explique : « le comptable de l'inspection vient contrôler. Il nous écrit aussi pour nous rappeler que les dépenses doivent être justifiées par des pièces » (Rapport qualitatif, Togo).*

## Mise en œuvre : succès et défis

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

Les données statistiques collectées dans le cadre de la recherche ne sont pas suffisantes pour confirmer l'impact de la subvention sur l'amélioration de l'accès à l'éducation et de l'équité. Les perceptions des acteurs au niveau des écoles indiquent un impact positif sur l'accès, en

particulier des filles et des enfants défavorisés. Les enfants qui ne pouvaient pas fréquenter l'école par manque de moyens peuvent désormais le faire.

*« Concernant l'accès, avant, c'est à cause de l'écolage que beaucoup d'enfants ne venaient pas à l'école, surtout les enfants des pauvres. Maintenant, tous viennent, les filles aussi. Chez nous ici, les filles sont plus nombreuses que les garçons. Pour l'équité, la gratuité a vraiment permis aux enfants pauvres de venir à l'école, surtout lorsqu'ils sont nombreux dans une même famille » (un membre de l'APE, Monographie #1, Togo).*

## Principaux défis

Certains acteurs scolaires sont préoccupés par le montant insuffisant des subventions par rapport aux besoins des écoles (matériels et fournitures pédagogiques, équipements, réparations, etc.). Ils suggèrent une augmentation de la subvention de l'État pour faire face à l'augmentation des effectifs due à la gratuité.

*La directrice a proposé une augmentation du montant de la subvention de l'État en disant « Elle peut être multipliée par deux, voire par trois. Cela pourrait permettre au directeur de construire des salles pour régler le problème d'effectif pléthorique dans les classes » (Monographie #14, Togo).*

Les délais dans l'allocation de la subvention de l'État sont un obstacle majeur du bon fonctionnement des écoles,

entraînant l'endettement des directeurs et affaiblissant les activités de l'école, lorsque la subvention n'arrive que vers la fin de l'année scolaire (en mars généralement). En cas de retard, les écoles doivent ajuster leurs plans de dépenses, ce qui fragilise leur fonctionnement et justifie en partie des cotisations parallèles demandées aux parents par tête d'élève (per capita).

*Le directeur de l'école déclare : « [la subvention de l'État] arrive toujours tardivement et les directeurs d'école sont obligés de préfinancer les consommables et le matériel scolaire ; certains disent que les écoles publiques sont des écoles privées des directeurs » (Synthèse nationale, Togo, p. 53).*

Les acteurs scolaires soulignent enfin les contraintes liées au

manque d'autonomie dans l'utilisation de la subvention du PERI, se plaignant de ne pas pouvoir choisir librement leurs fournisseurs. Ils ne sont en effet pas toujours satisfaits du prix et de la qualité des matériels et fournitures livrés par les fournisseurs qui leur sont imposés.

*« Le mécanisme n'est pas bon puisque les produits qu'on nous livre par l'intermédiaire des fournisseurs imposés, ne sont pas de bonne qualité, mais les prix sont très élevés » (Monographie #4, Togo).*

## Recommandations

En accompagnant la politique de gratuité au Togo, les subventions aux écoles contribuent à l'amélioration de l'accès à l'éducation et de l'équité. Les résultats des recherches

suggèrent les modifications suivantes :

- augmenter le montant des subventions pour assurer le bon fonctionnement des écoles et réduire le recours aux cotisations parentales pour améliorer les infrastructures, les équipements, etc.
- réduire les retards de déboursement des subventions, via un calendrier de décaissement ;
- prendre davantage en compte l'environnement et les besoins des écoles dans la formule de financement des subventions ;
- accorder une plus grande autonomie aux acteurs locaux, en laissant une certaine liberté aux écoles pour définir leurs besoins et choisir leurs fournisseurs ;
- renforcer le contrôle interne de la gestion des subventions en mobilisant le Comité de gestion de l'école et au Comité des parents.

***Cette synthèse présente les conclusions d'une recherche réalisée au Togo entre 2015 et 2016, sur l'utilisation et l'utilité de la subvention de l'État et des subventions additionnelles du Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI) aux écoles primaires publiques. Cette recherche a été menée par l'Institut national des sciences de l'éducation de l'Université de Lomé, en collaboration avec le ministère de l'Éducation nationale, sous la coordination générale de l'institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIEPE-UNESCO), 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  
Tel: +33 1 45 03 77 00  
Fax: +33 1 40 72 83 66  
Email: [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)  
[www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)



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



Institut international de  
planification de l'éducation

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



*Ceuvre 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-ccbyncsa-fr>). La présente licence s'applique exclusivement aux contenus textes de la publication.*