

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

Haïti

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 Haïti.

La recherche de terrain, menée en Haïti, entre novembre 2015 et février 2016, a été effectuée dans 15 écoles primaires publiques et non publiques de trois districts scolaires de la Direction départementale de l'Ouest. En moyenne, cinq entretiens ont été conduits dans chaque école, de manière individuelle avec les directeurs fondateurs, les directeurs pédagogiques, les membres des Conseils de gestion de l'école (CGE). Des entretiens ont également été menés individuellement avec les inspecteurs principaux des trois Bureaux de district scolaire (BDS) et avec le Directeur départemental d'éducation de l'Ouest, et en groupe avec les enseignants, les élèves et les parents.

Cadre des politiques

La politique de SAE est née à l'issue de la campagne électorale de l'ancien président haïtien, Michel Joseph Martelly. Initié en octobre 2011 dans le cadre d'un projet officiel de 5 ans, le Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire (PSUGO) prend ainsi en charge les frais aux deux premiers cycles du fondamental (primaire) dans 9 000 écoles non publiques et 2 500 écoles publiques, afin de garantir l'accès à l'éducation à environ 1,5 million d'enfants de 6 à 12 ans en 2016. Son principal objectif est de surmonter les obstacles structurels et de promouvoir l'instruction des enfants défavorisés vivant en situation de précarité.

Formule de financement et montants des subventions

La formule de financement repose sur plusieurs catégories, telles que la localisation et les enfants défavorisés, et concerne toutes les écoles publiques ainsi que certaines écoles non publiques¹. La subvention, dont le montant est calculé en fonction des effectifs, avec un maximum de 45 élèves par classe, est limitée à six classes et un total de 270 élèves par école. Les montants s'élèvent à 4 USD (250 gourdes) par élève du public et à 69 USD (4 500 gourdes) par élève du non public ; cette différence s'explique par le fait que la subvention du PSUGO couvre également les salaires des enseignants non fonctionnaires. La répartition par district est illustrée dans le *tableau 1*. Depuis 2014, une réforme du PSUGO vise à réduire progressivement le nombre de classes non publiques bénéficiaires, avec l'objectif de ne plus les subventionner après 2019.



Crédit photo : Marguerite Emeran Colombes



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

Tableau 1. Répartition du nombre d'écoles, des effectifs d'élèves subventionnés, et du montant reçu par district, au cours de l'exercice 2014-2015, dans le cadre du PSUGO

	Nombre d'écoles	Effectifs d'élèves subventionnés	Montant reçu en HTG
Cabaret	11	901	2 189 430 (33 684 USD)
Carrefour	523	60 857	147 881 538 (2 275 101 USD)
Port-au-Prince	306	35 174	85 472 334 (1 314 959 USD)
Total	840	96 931	235 543 302 (3 623 743 USD)

Source : Cellule de pilotage du PSUGO/MENFP, Rapport quantitatif, Haïti, p. 12.

Mécanismes de distribution

Selon les fonctionnaires du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP), la signature de deux personnes (généralement le directeur et le président du Conseil de gestion de l'école (CGE) est nécessaire à l'ouverture d'un compte bancaire sur lequel le gouvernement central verse la subvention répartie sur trois tranches pendant l'année. Ces deux personnes doivent être présentes à chaque transaction.

Utilisation des subventions

La subvention du PSUGO permet de fournir à chaque élève des livres (de français, de créole et de mathématiques) et des matériels scolaires. Dans les écoles publiques, les fonds servent principalement à acheter des fournitures pédagogiques et didactiques (manuels, cahiers,

crayons et craie) et à payer le loyer de l'école. Dans les écoles non publiques, la plus grande partie de la subvention sert à payer les salaires des enseignants (non fonctionnaires), ainsi que les dépenses de réhabilitation ou d'aménagement. Les autres frais concernent l'achat de fournitures scolaires, le fonctionnement de la cantine et l'assistance aux élèves défavorisés.

Acteurs et processus de prise de décision

Dans le cas d'Haïti, le contrat dont les écoles disposent précise que le CGE doit se réunir chaque mois, ne spécifie pas davantage les modalités de prise de décision. Les informations sur l'utilisation de la subvention ont alors été obtenues par les entretiens avec des acteurs au niveau de l'école. À Haïti, certains acteurs scolaires affirment que le directeur contrôle le processus en utilisant une approche autocratique, et que les membres du CGE devraient

être davantage impliqués dans le processus décisionnel sur l'utilisation de la subvention aux écoles (Monographies #4, 5, 8, 9, Haïti). Lorsque le processus implique d'autres acteurs, c'est plutôt le président du CGE qui communique ses idées et fait des propositions au directeur. Le directeur doit tenir compte de ses opinions avant d'obtenir l'approbation des membres du CGE.

Pilotage et contrôle

Aucun système interne ne permet de vérifier les dépenses relatives à la subvention du PSUGO, sauf dans certaines écoles où le CGE exerce un contrôle en examinant les pièces justificatives. En général, le directeur est responsable de la gestion des dépenses concernant la subvention.

Le contrôle externe, exercé par le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP), implique l'envoi d'inspecteurs pendant

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

- CGE : Conseil de gestion de l'école
- MENFP : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle
- PSUGO : Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire
- SAE: Subvention(s) aux écoles

certaines périodes de l'année pour contrôler les établissements, collecter les rapports financiers et vérifier l'information fournie par les écoles. Dans ce but, une nouvelle structure, la Cellule de pilotage du PSUGO, a été instaurée en juin 2013 par l'administration centrale.

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 permettent pas de confirmer l'impact de la subvention sur l'amélioration de l'accès à l'éducation. Les acteurs au niveau des écoles semblent toutefois confirmer un impact sur l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés à Haïti.

« Depuis l'introduction du programme au niveau des écoles de la localité, nous constatons qu'il y a beaucoup plus d'enfants qui ont accès à l'école » (un parent d'élève, Monographie #7, Haïti, p. 17).

La subvention touche des enfants en situation d'extrême pauvreté et leur donne accès à l'éducation, comme en témoigne un directeur d'école : « Le programme vise à réduire les inégalités sur le plan scolaire, tout en atténuant le processus d'appauvrissement des familles qui évoluent au sein

La subvention du PSUGO sert « à aider les parents qui ont des problèmes économiques » et à « aider les enfants démunis » (deux parents, Synthèse nationale, p. 20).

de ces milieux-là » (Monographie #6, Haïti, p. 15).

Un directeur d'école souligne par ailleurs : « Le programme PSUGO nous permet de résoudre certains problèmes. Nous avons augmenté le salaire des enseignants, nous avons toujours des matériels de travail, puis nous assurons normalement le fonctionnement de l'école » (Monographie #15, Haïti, p. 20).

Principaux défis

Les écoles haïtiennes sont confrontées à des défis communs. Plusieurs acteurs scolaires estiment que le montant de la subvention ne suffit pas à couvrir la totalité des besoins. Dans certaines écoles, les fonds sont utilisés pour payer les dettes et les obligations des écoles, et ne peuvent donc pas assurer toutes les dépenses.

« Lorsque l'argent arrive sur le compte de l'école, c'est comme s'il était déjà dépensé, tellement on a des dettes et des obligations. L'argent paraît insignifiant et insuffisant par rapport aux dépenses à faire. Souvent la somme qu'on donne est inférieure à nos dettes, c'est pourquoi l'école est toujours endettée » (un directeur d'école, Synthèse nationale, p. 30).

Les écoles non publiques enregistrent des retards importants dans la réception de la subvention. Parfois, le directeur doit avancer les frais, notamment les salaires des enseignants, en attendant l'arrivée des fonds, ce qui engendre des tensions entre les acteurs.

Un directeur fondateur d'école constate : « J'ai de très bons rapports avec tout le personnel de cette école. Mais, je dois vous dire que les retards enregistrés dans le programme PSUGO fragilisent mes rapports avec les enseignants, il y a certaines fois des conflits ouverts entre nous » (Monographie #11, Haïti, p. 6.)

Ces retards de paiement ont conduit certains enseignants des écoles non publiques à abandonner leur poste.

Une enseignante de l'école explique : « Je dois vous avouer que le programme PSUGO nous a fait beaucoup de mal, il y a certains enseignants de qualité qui ont décidé de quitter cette école. Parce que les retards enregistrés dans le versement des fonds empêchent le directeur de rémunérer régulièrement les enseignants » (Monographie #12, Haïti, p. 11).

Un enseignant exprime sa colère : « Depuis l'introduction du programme PSUGO au sein de l'école, il y a une aggravation de nos conditions de travail. On reste souvent des mois sans percevoir notre salaire, parfois l'argent de la subvention est disponible au niveau de l'école, mais on ne nous paie pas » (Monographie #11, Haïti, p. 16).

Les problèmes de gestion dans la politique de subvention préoccupent certains acteurs, qui évoquent la création de « fausses écoles »² qui n'existent pas, mais qui, à cause d'un faible système de contrôle des fonds publics, reçoivent des montants

significatifs dans le cadre de la subvention.

« Le bureau du PSUGO ne nous a jamais fourni le montant correspondant au nombre d'élèves subventionnés au niveau de l'école. Pourtant, ce programme donne des montants exorbitants à des directeurs d'écoles fictives, qui n'existent nulle part dans le pays », affirme un directeur (Monographie #1, Synthèse nationale, Haïti, p. 25).

Enfin, la plupart des acteurs scolaires souhaitent une réduction du pouvoir du directeur dans le processus décisionnel et de gestion des SAE : « Nous souhaitons une gestion transparente des fonds, nous n'avons aucune information concernant la quantité et l'utilisation faite de l'argent de la subvention » (Monographie #6, Synthèse nationale, Haïti, p. 35).

Recommandations

Le programme des SAE d'Haïti peut améliorer l'accès et la qualité de l'éducation, tout en réduisant les disparités entre les écoles, à condition d'apporter des modifications dans certains domaines clés et d'adopter les recommandations suivantes :

- ▶ étendre le programme des SAE à toutes les écoles publiques pour améliorer le système éducatif haïtien ;
- ▶ réduire les retards dans l'allocation des fonds à l'école et instaurer un calendrier des paiements ;
- ▶ élaborer des directives claires dans une formation sur le programme de SAE, afin de renforcer la capacité des acteurs locaux et soutenir la gestion financière quotidienne ;
- ▶ renforcer les mécanismes de pilotage et de contrôle interne et externe ;
- ▶ mettre en place un système de contrôle, afin d'éliminer

les cas de malversation et de « fausses écoles ».

Notes

1. À Haïti, plus de 80 % des écoles sont non publiques. « Le nombre total d'écoles privées subventionnées dans les trois districts est de 466, dont 72 à Cabaret, 209 à Carrefour et 185 dans le district de Port-au-Prince. À 70 % la subvention accordée est l'œuvre de l'État haïtien à travers le PSUGO, les autres subventions se font dans le cadre du programme « Éducation pour tous » (EPT) financé par la Banque mondiale » (Synthèse nationale, Haïti, p. 16).

2. Suite à une enquête initiée par l'Unité de lutte contre la corruption sur 208 établissements scolaires dans deux districts d'Haïti, le MENFP a décidé d'exclure 85 écoles de la liste du PSUGO (CLERVEAUX, H. [2016, mai 10]. PSUGO : « De l'argent investi dans des écoles fantômes » Quotidien Le National. Extrait, le 24 août 2016 de :

www.lenational.org/psugo-de-largent-investi-ecoles-fantomes/

Cette synthèse porte sur les principales conclusions de la recherche sur l'utilisation et l'utilité de la politique des subventions aux écoles (SAE) du Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire (PSUGO). Cette recherche a été conduite par l'Université d'État d'Haïti, en collaboration avec le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP), et sous la coordination de l'IIEP-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'IIEP sur les subventions aux écoles, veuillez contacter :

IIEP-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



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'IIEP 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.