

# **L'école primaire abandonnée**

**A la recherche de ressources propres et de structures de gouvernance participatives !**

**Caricatures réalisées par : Abdellah Derkaoui**

**Ce rapport a été réalisé dans le cadre du projet Africa Education Watch en partenariat avec Transparency International.**

**Edition 2009**

**Impression : Print.com**

**Dépôt légal :**

## **Reconnaissance et remerciements**

Ce rapport sur le financement et la gouvernance de l'école primaire publique est le fruit d'un partenariat et d'un travail collectif sur le plan national, régional et international. L'initiative a été lancée par Transparency International pour réaliser un projet d'éducation en Afrique. Ce qui a donné lieu au projet Africa Education Watch impliquant 7 pays Africains : le Ghana, Madagascar, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Ouganda et le Maroc.

Au Maroc la réalisation du projet a suscité un grand intérêt et la mobilisation du partenariat de Transparency Maroc avec le Ministère de l'Education Nationale, les responsables des académies régionales du grand Casablanca et de la région Meknès Tafilalet. L'appui et l'adhésion de tous ces acteurs et partenaires a été décisive pour mener à bien l'enquête sur le terrain. Transparency Maroc exprime ses vifs remerciements à tous les contributeurs à cet important travail et en particulier aux responsables de l'éducation au niveau national, régional et provincial.

Les remerciements sont également au bureau d'étude et à l'équipe des enquêteurs qui ont assuré la collecte des données auprès des parents d'élèves et des directeurs de 60 écoles ainsi qu'auprès des responsables financiers des délégations...souvent dans des conditions difficiles.

L'engagement de toute cette équipe et du responsable du traitement des données a permis de surmonter les obstacles et de parvenir à des résultats pertinents.

L'accompagnement de l'ensemble du projet au niveau des ateliers méthodologiques, de la concertation, de la formation des enquêteurs et de la rédaction du rapport ne pouvait aboutir sans la compétence et l'engagement de Amina Debbagh, consultante et militante de la lutte contre la corruption.

Transparency Maroc publie les résultats de cette étude pour élargir le débat fructueux déjà lancé avec les responsables de l'éducation lors d'un séminaire national tenu le 14 mai 2009.

Encore une fois, nous remercions toutes celles et tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce travail et espérons que les résultats de cette étude et de ce débat puissent contribuer à améliorer les conditions de travail, l'implication des acteurs, la responsabilité et les ressources mises à la disposition de nos écoles pour assurer une éducation de qualité à nos enfants.

**Rachid Filali Mknassi**

**Secrétaire Général de Transparency Maroc**

<b><u>Sommaire</u></b>	<b>Pages</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>6</b>
<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre I – Le système éducatif au Maroc</b>	<b>11</b>
1. Sources et flux de financement du cycle primaire	<b>13</b>
2. Parties prenantes dans la planification et le contrôle des flux financiers	<b>19</b>
3. Normes de transparence financière	<b>22</b>
<b>Chapitre II – L’enquête et ses résultats</b>	<b>27</b>
<b>I. Echantillon enquêté et ses principales         caractéristiques</b>	<b>27</b>
1. Echantillon enquêté	<b>27</b>
2. Caractéristiques générales des enquêtés	<b>28</b>
3. Caractéristiques générales des écoles de l’échantillon	<b>30</b>
4. Enquête documentaire	<b>32</b>
5. Obstacles et difficultés rencontrées dans la conduite de l’enquête	<b>33</b>
<b>II. Présentation et analyse des résultats de l’enquête</b>	<b>34</b>
1. Principaux problèmes de l’école identifiés par les enquêtés	<b>34</b>
2. Y a-t-il des plaintes à propos des problèmes rencontrés ?	<b>38</b>
3. Degré de connaissance des structures de gestion et des finances scolaires	<b>39</b>
4. Implication des parents, information et accès à l’information	<b>46</b>
5. Prévalence des problèmes de corruption et de fuites de fonds	<b>52</b>
6. Attitudes générales et actions prioritaires proposées	<b>55</b>
<b>Chapitre III. Conclusions et recommandations</b>	<b>60</b>

## Résumé exécutif

Ce rapport national d'évaluation de Transparency Maroc (TM) s'inscrit dans le cadre du programme régional Africa Education Watch (AEW), initié par Transparency International (TI). Il porte sur l'analyse du système de gestion et de gouvernance du cycle primaire d'enseignement au Maroc, sur la base d'une recherche documentaire et d'un travail d'enquête par questionnaire auprès d'un échantillon d'écoles primaires.

Plusieurs raisons sont à l'origine de l'adhésion de TM à ce projet dont la plus importante est la dégradation continue des conditions de fonctionnement de l'école publique et ses faibles performances bien que le pays y consacre d'importants moyens humains, matériels et financiers.

Le rapport se présente sous forme de trois principaux chapitres. Le premier est consacré à la présentation du système éducatif marocain (cycle primaire), de l'évolution de son financement, du dispositif législatif et réglementaire qui régit ce financement ainsi que les structures et les acteurs clés qui veillent sur la gestion des finances des écoles primaires et en garantissent la transparence. Le second chapitre rend compte des résultats de l'enquête qui a été menée auprès de 60 établissements scolaires primaires appartenant à deux grandes Académies Régionales d'Education et de Formation (AREF), celle du Grand Casablanca et celle de Meknès Tafilalet. Le troisième chapitre est consacré, et à la lumière des enseignements et des résultats des deux premiers chapitres, à la présentation des conclusions essentielles et des principales recommandations pour améliorer la transparence du dispositif de financement des écoles primaires au Maroc.

Comme l'a montré le premier chapitre, cette transparence souffre de nombreux déficits relatifs d'abord au système d'information sur le budget dédié aux écoles primaires, dans le sens de l'absence de données budgétaires spécifiques au cycle primaire. Malgré la progression du budget de l'éducation nationale (cycles primaire et secondaire confondus) de 6% depuis le début des années 2000, le secteur enregistre indéniablement une baisse de ses performances et de sa qualité en termes de résultats et d'apprentissages fondamentaux des élèves. L'une des raisons les plus importantes réside dans le problème de la qualité de la gestion du secteur et de son système de gouvernance, et notamment sa gestion administrative et financière.

L'analyse du système de financement et des procédures d'élaboration et de gestion du budget de l'éducation nationale ainsi que des parties prenantes dans ce processus et des normes de transparence financière a révélé une grande opacité à la fois dans les procédures d'allocation des ressources, dans les critères présidant à cette allocation, dans les moyens de suivi, d'évaluation et de contrôle de l'exécution des budgets, sans parler de l'absence d'accessibilité à

l'information sur les dotations budgétaires. Cette analyse a également montré que le processus de décentralisation et de transfert des compétences, y compris financières, de l'administration centrale vers les académies régionales, processus encore inachevé, a perturbé le dispositif « classique » de financement sans en améliorer les résultats en termes de ressources mises à la disposition des écoles. La conclusion qu'on peut en tirer est que, si aujourd'hui le dispositif pour une gestion saine et transparente des finances du primaire et du budget de l'école est mis en place, il n'est pas encore réellement opérationnalisé ou en tout cas ne fonctionne pas correctement. Les résultats de l'enquête nous permettent de comprendre le pourquoi de la non opérationnalité des structures et des procédures de gestion des établissements scolaires.

L'enquête par questionnaire, qui s'est déroulée durant le mois de mars 2008, a couvert deux grandes Académies Régionales d'Education et de Formation (AREF) : l'Académie du Grand Casablanca et celle de Meknès Tafilalet. Les 60 écoles de l'échantillon relèvent de seize délégations (onze du Grand Casa et cinq de Meknès Tafilalet) et le questionnaire ménages a été administré à quelques 1040 parents ou tuteurs d'élèves. L'enquête a concerné également tous les directeurs des établissements scolaires sélectionnés (59 directeurs et un directeur adjoint) ainsi que 53 présidents d'Associations de Parents et Tuteurs d'Elèves (APTE) et quinze responsables financiers des délégations provinciales.

Globalement, les résultats de l'enquête ont révélé beaucoup de points communs dans les réponses des différentes catégories d'enquêtés aussi bien concernant les problèmes rencontrés dans les établissements, qu'au niveau de l'appréciation des mécanismes et des modalités de financement de l'école ainsi que les structures de sa gestion, notamment financière. Quatre problèmes et difficultés sont ainsi signalés en premier par toutes les catégories de répondants : le coût de l'école pour les parents ; l'absence de latrines ; le délabrement des locaux et le manque de fournitures et de manuels scolaires pour les élèves.

Les mécanismes de transferts financiers sont perçus comme opaques par la majorité des enquêtés, aussi bien en termes de connaissance des finances des écoles et des délégations qu'en termes de détermination précise des responsabilités de la gestion financière et du rôle des structures scolaires dans cette gestion (administration de l'école, COGES et APTE). Deux piliers importants d'une bonne gestion des finances scolaires s'avèrent ainsi défaillants : le système d'information et la formation en gestion de tous les acteurs impliqués dans cette gestion.

L'enquête a révélé également que la corruption est considérée comme étant un problème sérieux dans le pays. Ce jugement devient plus nuancé pour la corruption dans le système scolaire parce que probablement les enjeux financiers dans l'établissement scolaire ne sont pas importants aux yeux des enquêtés. Les cas de corruption (29 cas) et de détournements de fonds (13 cas) sont signalés dans des écoles fonctionnant dans des conditions précaires. Le

problème de gouvernance du système scolaire se résume aux difficultés de mise en place d'un système de gestion décentralisé efficace. De ce fait, le processus de décentralisation ne s'est pas traduit par une simplification des procédures de financement (beaucoup d'acteurs pensent le contraire) et en tout cas pas par une amélioration des moyens financiers des écoles primaires.

L'enquête a ainsi confirmé que les établissements scolaires ne disposent pratiquement d'aucune autonomie, et leurs directeurs n'ont qu'une marge de manœuvre extrêmement réduite pour les gérer efficacement et mener à bien leurs projets. Même les structures comme les APTE et les COGES, censées jouer un rôle fondamental dans la gestion de l'école et dans le contrôle de cette gestion, s'avèrent la plupart du temps des structures formelles et non opérationnelles en raison, entre autres, de l'absence d'implication de certains acteurs importants dans la gestion de l'école comme les parents et les élus communaux.

Aussi, il s'avère aujourd'hui prioritaire de réformer le système de gouvernance en levant l'ambiguïté des rapports entre l'administration centrale, les académies et les délégations ; en clarifiant leurs prérogatives et leurs responsabilités respectives. D'autres mesures peuvent être envisagées comme le renforcement du processus de décentralisation par une meilleure coordination entre le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère des Finances, en particulier pour l'encadrement et la formation dans les domaines de l'administration et de la gestion financière ; par l'opérationnalisation des structures de gestion régionales et locales, notamment les conseils d'administration des AREF et les conseils de gestion des écoles, et, enfin, par l'institution d'un système de gouvernance plus moderne basé sur les principes de la gestion par les résultats et la culture de la redevabilité (accountability).

## Introduction

Ce rapport est le fruit d'une année d'évaluation et de recherche qui ont été menées par Transparency Maroc dans le cadre d'un projet régional « Africa Education Watch » initié par Transparency International. Ce projet tente de présenter une évaluation objective des forces et faiblesses de la structure de gouvernance du système d'enseignement primaire. Il tente également de clarifier le lien entre la gouvernance pratiquée et la qualité des services publics dans l'enseignement primaire et enfin de proposer des recommandations relatives à la gouvernance actuelle dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation offerte par l'école primaire au Maroc.

Selon l'UNESCO, le taux d'inscription dans le cycle primaire a augmenté de 36% en Afrique sub-saharienne entre 1999 et 2005<sup>1</sup>. Dans le cadre du programme mondial de l'Education pour tous (EPT), cet accroissement de la demande pour une éducation de qualité – et l'augmentation corollaire des ressources affectées à l'éducation primaire – posent un défi à beaucoup de pays puisqu'ils se sont rarement traduits par une amélioration des performances de l'école. Les fuites financières, les gaspillages et les inefficacités de gestion résultent en une réduction des ressources disponibles pour le programme de l'EPT. Aussi, il ne suffit pas aujourd'hui d'atteindre le second Objectif du Millénaire pour le Développement<sup>2</sup>, il faudra veiller à améliorer la qualité et la gestion des ressources disponibles pour l'éducation.

Comme d'autres pays en développement, le Maroc s'est fixé trois objectifs fondamentaux dans le cadre d'un plan décennal de réforme du système éducatif (2000-2010) :

- La généralisation de l'enseignement et l'amélioration de sa qualité ;
- La réalisation d'une cohérence structurelle interne du système (entre les différents niveaux et cycles et les différentes composantes) et avec son environnement socio-économique ;
- La modernisation des procédures et des méthodes de gestion et de pilotage du système (décentralisation, gestion participative et de proximité, gestion axée sur les résultats ...)

Pour réaliser ces objectifs, six champs de rénovation ont été conçus : i) l'extension de l'enseignement et son ancrage à l'environnement économique ; ii) la restructuration de l'organisation pédagogique ; iii) l'amélioration de la

---

<sup>1</sup> UNESCO, *Education For All Global Monitoring Report - Education for All by 2015: will we make it?*, (Oxford University Press 2007)

<sup>2</sup> Le second objectif du Millénaire est d'assurer, à l'horizon 2015, l'achèvement de la scolarisation primaire pour tous, garçons et filles, voir <http://www.un.org/millenniumgoals/>

qualité de l'éducation et de la formation ; iv) l'amélioration de la gestion des ressources humaines du secteur ; v) la réforme de son financement et vi) la réforme de sa gouvernance et de son pilotage.

Depuis le début de la mise en œuvre de la réforme, le cycle primaire a connu une importante évolution en termes d'effectifs inscrits. Ainsi, en l'espace de 6 ans (entre 2000 et 2006), les taux nets de scolarisation ont gagné près de 14 points globalement et plus de 25 points pour les filles en milieu rural, passant respectivement de 79% à 93% et de 62% à 87,5%<sup>3</sup>. Durant cette même période, le budget global de l'éducation nationale (cycles primaire et collégial) a connu une progression annuelle de l'ordre de 6% alors qu'on estime à seulement 3% la part du primaire dans cette progression. Néanmoins, malgré l'importance des ressources humaines et financières mobilisées, le cycle primaire connaît d'importants dysfonctionnements et une baisse continue de sa qualité. De nombreuses études d'évaluation des acquis des élèves du primaire démontrent la régression de la qualité des apprentissages dans les matières fondamentales que sont l'arabe, le français et les mathématiques, sans parler des taux alarmants de l'abandon scolaire précoce. Ces faibles performances de l'école publique posent le problème de l'efficacité de la gestion des ressources qui lui sont affectées.

C'est dans ce contexte que Transparency International (TI) a lancé le programme « Africa Education Watch » en juillet 2007 dans sept pays du continent africain : au Ghana, à Madagascar, au Maroc, au Niger, au Sénégal, en Sierra Leone et en Uganda. Le but de ce programme est de procéder à une évaluation du système de gouvernance et de gestion des ressources financières du cycle primaire d'enseignement en vue d'en améliorer la transparence et d'instituer le principe de « redevabilité » ou de reddition des comptes.

Ce processus de recherche et d'évaluation a suivi une méthodologie commune consistant à procéder, dans une première phase, à une évaluation approfondie du système éducatif primaire, avec une analyse des textes législatifs et réglementaires qui le régissent ainsi que des mécanismes de financement qui y prévalent.

La seconde étape a consisté à mener une enquête auprès des bénéficiaires/usagers et des prestataires du service éducatif public.

Au Maroc, l'enquête a touché 60 écoles primaires et a été menée auprès de 1040 chefs de ménages et 60 directeurs d'école, 53 présidents d'Associations de Parents et Tuteurs d'Elèves (APTE) et 15 responsables provinciaux du secteur éducatif. Les documents et registres comptables furent également consultés,

---

<sup>3</sup> On peut rappeler que jusqu'au milieu des années 1990, le taux de scolarisation de la fille rurale n'atteignait pas les 25 %.

grâce à la précieuse collaboration des responsables des délégations provinciales et du personnel local du Ministère de l'Education Nationale (MEN).

Le croisement des informations recueillies lors de l'analyse documentaire (documents administratifs, financiers et textes de lois et règlements) et lors des entretiens et de l'enquête par questionnaire, a permis de faire le point sur le système de gestion des écoles primaires marocaines avec ses forces et ses faiblesses. Les chapitres I et II de ce rapport présentent de manière plus approfondie ces résultats, dont notamment une analyse des structures de gouvernance et de gestion du système éducatif primaire.

Enfin, le dernier chapitre de ce rapport est consacré à la présentation d'une série de recommandations qui visent à améliorer la gouvernance et la gestion des ressources dans le secteur éducatif primaire.

Ainsi, les études menées dans le cadre d' « Africa Education Watch » dans la région montrent bien que les gaspillages, les fuites de ressources financières et la corruption dans le secteur éducatif entravent le bon fonctionnement de l'éducation primaire dans plusieurs pays africains. Les résultats présentés dans ce rapport nous rappellent cette réalité, mais nous offrent aussi une opportunité pour mieux comprendre les problèmes rencontrés et pour formuler des recommandations concrètes en vue de leur trouver des solutions adéquates.

## **Chapitre I – Le système éducatif au Maroc**

Le système éducatif public marocain est composé de quatre cycles : le primaire (6ans), le secondaire collégial (3ans), le secondaire qualifiant (3 ans) et le supérieur (système LMD : 3-5-8 ans). Administrativement, le système de l'enseignement scolaire se présente sous forme pyramidale à quatre paliers : l'administration centrale du MEN ; le niveau régional avec 16 Académies Régionales d'Education et de Formation (AREF) ; au niveau provincial avec 69 délégations provinciales et enfin le niveau des établissements d'enseignement. En 2006-07, le cycle primaire public comptait 6970 établissements dont 2913 écoles autonomes et 4057 secteurs scolaires (écoles mères avec 13381 satellites surtout en milieu rural). Cette même année, le nombre d'élèves du primaire public a atteint les 3 609 303 élèves, soit 64,5% de l'ensemble des effectifs de l'enseignement scolaire. Près de 53 % parmi eux sont scolarisés en milieu rural et plus de 46 % sont des filles<sup>4</sup>.

Ces effectifs sont encadrés par 129 123 enseignants (dont 76 320 en milieu rural et 55 233 femmes). Les enseignants du primaire sont tous des fonctionnaires

---

<sup>4</sup> Direction de la Stratégie, de la Statistique et de la Planification, MEN : Principaux indicateurs éducatifs 2006-07. Selon le rapport du Haut Commissariat au Plan sur les objectifs du millénaire, les effectifs du primaire sont de l'ordre de 3,9 millions d'élèves et le nombre d'enseignants du primaire avoisine les 147000 enseignants.

régis par le statut de la fonction publique. Ils sont recrutés sur la base d'un concours national et sont affectés à leur poste après une année de formation pédagogique dans les Centres de Formation des Instituteurs (CFI) qui relèvent des délégations provinciales.

Le taux d'encadrement (ratio élèves/enseignants) dans le public est de l'ordre de 28 (33 en milieu urbain et 25 en milieu rural), sachant qu'en milieu rural et en raison de la dispersion de l'habitat et de l'abandon scolaire précoce, la pratique des classes multi niveaux est largement prédominante. A noter aussi que le soutien social aux élèves défavorisés demeure très faible, voire inexistant comme en témoigne le nombre de bénéficiaires des cantines scolaires qui est de l'ordre de 950 621 élèves ruraux du primaire<sup>5</sup>. Il est important aussi de souligner que les élèves du primaire n'ont que rarement bénéficié de prestations sociales gratuites pour soutenir leur scolarisation, comme la distribution de cartables, de manuels et de fournitures scolaires<sup>6</sup>. Il faut dire que l'essentiel du budget de fonctionnement du secteur est consacré aux dépenses salariales, leur part est de l'ordre de 93% en 2007.

#### **Encadré 1**

*Budget total pour l'éducation en 2008 : 31 milliards de dirhams*

*Portion du budget national pour l'éducation : 26% des dépenses publiques de fonctionnement*

*Croissance annuelle moyenne du budget de l'éducation depuis 2000 : 6%*

*Portion du budget de l'éducation dédiée aux salaires des enseignants : 93% du budget de fonctionnement*

*Taux de scolarisation primaire net : 93,5%*

*Taux de succès moyen en dernière année du primaire : 71%*

*Nombre total d'enseignants primaires (fonctionnaires) : 129 123*

*Nombre total d'enseignants primaires (contractuels) : Non disponible*

*Ratio élèves/enseignants (primaire) : 28*

#### **Sources :**

Conseil Supérieur de l'Enseignement, *Rapport annuel 2008, volume 3*  
Haut Commissariat au Plan, *Les objectifs du millénaire, rapport national 2007*

<sup>5</sup> Le nombre des bénéficiaires des cantines scolaires a même baissé par rapport à l'année scolaire 2002-03 (974 628 bénéficiaires). Selon le dernier rapport annuel du CSE, ce nombre n'a pas dépassé les 850173 bénéficiaires en 2007. Op.cit, p.35.

<sup>6</sup> Ce n'est que récemment, à la rentrée scolaire 2008-09, qu'une « opération un million de cartables » a été organisée au profit des écoliers des communes les plus pauvres, communes couvertes par l'Initiative Nationale de Développement Humain. A signaler que durant les années 2003-06, la Fondation Mohamed V, le Ministère du Développement Social et l'Entraide Nationale ont distribué annuellement et à l'occasion de la rentrée scolaire 240 000 kits de manuels scolaires de 1<sup>ère</sup> année primaire, 110 000 cartables pour les nouveaux inscrits ainsi que 37 000 cartables avec kits de manuels scolaires pour des filles accédant au collège dans le milieu rural.

Quelles sont les ressources financières dont bénéficie ce secteur ? Comment a évolué le budget dédié à l'enseignement primaire ? Quels sont les structures et les acteurs responsables de l'élaboration, de l'exécution et du suivi/contrôle de la gestion des budgets des écoles primaires ? Existe-t-il des normes et des mécanismes de contrôle et de suivi qui permettent d'assurer et de garantir la transparence financière dans la gestion des ressources financières allouées au cycle primaire ?

### **1. Sources et flux de financement du cycle primaire**

Le cycle primaire de l'enseignement public au Maroc bénéficie de trois sources principales de financement<sup>7</sup> :

Des ressources de l'administration publique à savoir le budget de l'Etat et celui des collectivités locales qui redistribuent les ressources provenant des impôts et taxes ;

Des ressources privées provenant des ménages par des contributions directes aux établissements scolaires ou pour couvrir les dépenses pour les enfants scolarisés. Ces ressources privées proviennent également des institutions privées à but non lucratif (Fondations, associations) et des investisseurs privés (Banques, sociétés ...) qui contribuent au développement et à l'extension des écoles ;

Des ressources extérieures (bailleurs de fonds, ONG internationales) qui apportent une aide financière sous forme de dons ou de prêts remboursables par l'administration publique.

De ce fait, l'analyse des dépenses du secteur de l'éducation en général et du cycle primaire en particulier à partir du budget de l'Etat n'est pas suffisante pour donner une idée réelle et précise de l'effort national en faveur de l'éducation. Par ailleurs, la multiplicité des agents intervenant dans le financement du secteur éducatif pose de multiples difficultés :

- au niveau de la collecte des données, surtout en l'absence d'un système d'information fiable ;
- au niveau de l'harmonisation des données concernant les différents agents de financement du point de vue des contenus des dépenses et des périodes couvertes (les données relatives aux dépenses d'éducation des ménages ne sont pas disponibles annuellement par exemple) ;

---

<sup>7</sup> A préciser que selon le rapport sur les Comptes Nationaux d'Education établi pour les années 2003-04, les parts respectives de l'Etat, du privé et des sources de financement extérieures, étaient de 98,5%, 1,13% et 0,37%, voir Les Comptes Nationaux d'Education, Direction de la Stratégie, MEN, juin 2006, p.63.

- au niveau même de l'accès à l'information particulièrement pour le budget de l'Etat. Les données rendues publiques concernent en général le budget total du Ministère de l'Education Nationale, les trois cycles confondus (primaire, collégial et secondaire qualifiant), sans spécification de la rubrique budgétaire. De ce fait, on ne dispose pas d'information sur le détail du budget dédié à l'enseignement primaire ;
- autre problème : les données budgétaires publiées sont celles approuvées dans le cadre de la loi de finances mais ne correspondent pas forcément aux dépenses effectives.

En gardant à l'esprit ces difficultés, on ne peut que donner une idée globale sur les flux financiers destinés au cycle primaire à partir de la principale source de financement public à savoir le budget de l'Etat. La dépense publique d'éducation représente actuellement 5,8 % du PIB et les dépenses courantes d'éducation constituent près de 32 % des dépenses publiques totales.

Ainsi, le cycle primaire public bénéficie de financements provenant de diverses sources :

- De l'Etat d'abord par le biais du **budget de l'Education Nationale**. Celui-ci a évolué durant les dernières années comme suit :

**Tableau 1 : Evolution du budget de l'éducation nationale (2000-2008)**  
(En millions de DH)

Années	Personnel	Matériel	Fonctionnement	Investissement	Budget total
2000	15638,4	902,5	16540,9	1863,5	18404,4
2001	16800,7	1333,5	18134,2	1455,0	19589,2
2002	18741,7	1340,9	20082,6	1539,7	21622,3
2003	20574,0	1338,0	21912,0	1260,0	23172,0
2004	21166,0	1317,0	22483,0	1260,0	23743,0
2005	23091,0	1419,0	24510,0	1260,0	25770,0
2006	23182,0	1629,0	24811,0	1420,0	26231,0
2007	25239,4	1731,8	26971,2	1629,7	28600,9
2008	-	-	-	-	31000,0

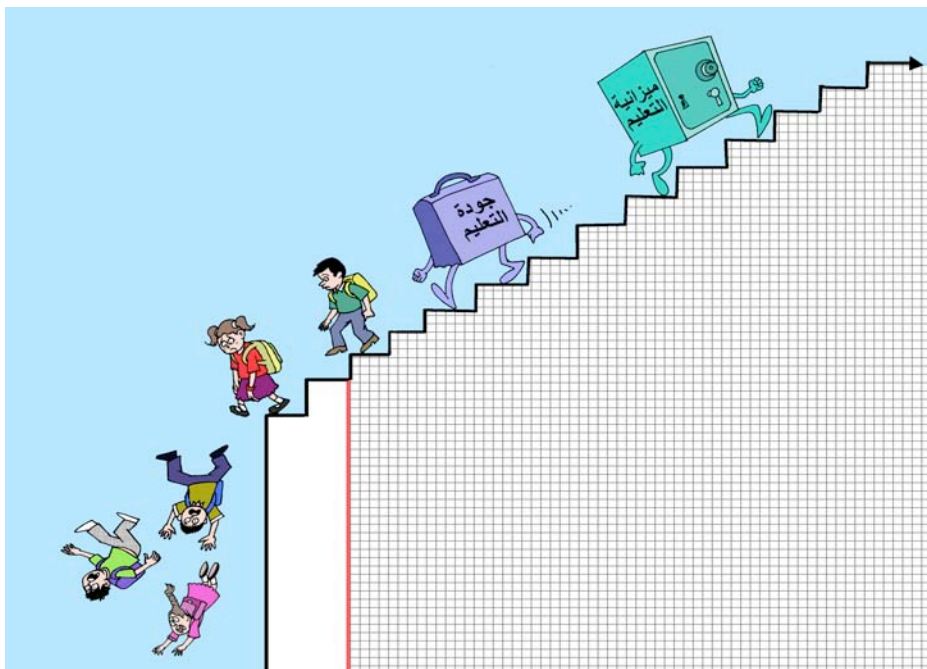
*Source : Conseil Supérieur de l'Enseignement, Atlas du système d'éducation et de formation, Rapport annuel 2008, p.22*

Durant cette période, le budget global de l'Education Nationale (cycles primaire et secondaire) a progressé de 6 % annuellement<sup>8</sup>. Le cycle primaire ne représente en moyenne que moins du tiers pour les dépenses d'investissement et moins du quart pour celles de fonctionnement. Il n'a progressé durant la même période que d'environ 3 %. En 2006, les dépenses de fonctionnement de l'enseignement primaire ont été de l'ordre 358,6 millions de DH et ses dépenses d'investissement ont été de 413,8 millions de DH. A souligner que les salaires du personnel représentent plus de 93 % des dépenses de fonctionnement au détriment de la rubrique « Matériel et dépenses diverses » qui ne constituent que moins de 7% des dépenses courantes. C'est cette part du budget de fonctionnement et une partie de celui d'investissement qui sont aujourd'hui déléguées aux 16 AREF, en principe selon des critères relatifs à la démographie scolaire et aux besoins exprimés par les acteurs régionaux, notamment dans le cadre de plans d'action régionaux, puisque le Ministère déclare adopter l'approche de contractualisation dans la gestion du budget conformément à la nouvelle loi de finances. La coexistence entre le mode subventionnel et le mode contractuel aujourd'hui n'est pas sans poser des problèmes au niveau de la gestion du budget du secteur, le mode contractuel supposant d'autres modalités et procédures à la fois de suivi, d'évaluation, de contrôle et d'audit qui ne sont pas au point à l'heure actuelle.

Toujours est-il que la gestion du budget de l'éducation nationale demeure aujourd'hui caractérisée par une grande opacité à la fois dans les procédures d'allocation des ressources, dans les critères présidant à cette allocation, dans les moyens de suivi, d'évaluation et de contrôle de l'exécution des budgets, sans parler de l'absence d'accessibilité à l'information sur les dotations budgétaires.

---

<sup>8</sup> Ministère de l'Education Nationale, Education Formation Info, n°9, septembre - octobre 2006.



**Le budget des académies** : ayant statut d'établissements publics, les académies disposent d'un budget régional qui doit être géré par le directeur de l'académie (ordonnateur) et le service des affaires administratives et financières selon le plan d'action approuvé par le Conseil d'administration de l'académie. Les finances de l'académie sont régies bien entendu par les règles de la comptabilité publique mais aussi par l'arrêté portant organisation financière et comptable des AREF et par la Loi 61.99 relative à la détermination de la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics (3 avril 2002).

Les montants des subventions allouées aux AREF ont été de l'ordre de 1 075 millions de DH pour les subventions d'exploitation pour l'année 2007 (878 millions en 2006). Pour les subventions d'investissement, ces montants ont été respectivement de l'ordre de 1 143 millions de DH et de 968 millions de DH en 2006<sup>9</sup>.

**La contribution des familles** : de nombreuses études effectuées sur le financement du système éducatif ont montré que, contrairement à ce qui est rapporté dans les documents officiels, l'enseignement public n'est pas gratuit, y compris dans le cycle primaire, et que les familles apportent une contribution non négligeable pour assurer la scolarisation de leurs enfants. Cette contribution est estimée à quelques 500 DH par enfant uniquement pour la rentrée scolaire,

<sup>9</sup> Données de la Division du budget – MEN, 2007

ce qui représente l'équivalent du quart du SMIG<sup>10</sup>. Ceci dissuade de nombreuses familles de condition modeste à scolariser leurs enfants en l'absence d'un soutien social systématique (livres et fournitures scolaires, uniforme, autres frais).

Outre les dépenses en fournitures et livres scolaires, les élèves sont tenus de payer les frais d'adhésion à la coopérative scolaire, la cotisation à l'association des parents d'élèves et à l'association sportive, l'achat du livret scolaire et du dossier médical. Il est à noter que l'essentiel des ressources propres des écoles provient de ces diverses cotisations, à raison de :

- ✓ 40 % de la vente des cartes d'adhésion à la coopérative scolaire ;
- ✓ 10 % des recettes de vente des photos de classes ;
- ✓ 100 % des produits réalisés à l'école (arbres fruitiers, produits du jardinage, etc.), à condition de demander l'autorisation à l'administration domaniale puisque les établissements scolaires sont propriétés du domaine public ;
- ✓ 7.5 % de la vente des livrets scolaires (en fait 10 DH par élève à la rentrée comme « frais d'inscription » puisque les dossiers scolaires ne sont plus vendus par les écoles, comme c'était le cas auparavant) ;
- ✓ 10 % de la vente des dossiers médicaux (en fait, les dossiers médicaux ne sont plus mis à la disposition des élèves par les écoles, ce qui a pour conséquence de priver beaucoup d'entre eux de cet important document)

D'après les témoignages recueillis par l'enquête qualitative menée par l'Unicef et le Secrétariat d'Etat chargé de l'alphabetisation et de l'éducation non formelle (SEAENF), « l'objet de la dépense semble échapper à certaines personnes interrogées qui ne savent pas à quoi correspond exactement l'argent réclamé par l'école. Au-delà de leur analphabétisme, il y a manifestement un défaut d'information des familles sur les « obligations » liées à la scolarité »<sup>11</sup>

**Fonds privés et étrangers** : les écoles primaires peuvent également bénéficier de sources de financement supplémentaires à travers des accords de partenariat avec des associations de la société civile, des collectivités locales ou encore des organismes internationaux. Ces ressources sont souvent utilisées pour l'amélioration de l'infrastructure, des équipements pédagogiques ainsi que pour le financement de projets d'amélioration de la qualité des apprentissages et d'appui aux élèves en difficulté.

---

<sup>10</sup> SEAENF et Unicef, La non scolarisation au Maroc. Une analyse en termes de coût d'opportunité. Mai 2006, p.43.

<sup>11</sup> SEAENF et Unicef, La non scolarisation au Maroc ...op.cit, p.28.

En fait, et sachant que l'établissement scolaire n'a pas d'autonomie financière, les modalités de sa gestion demeurent encore très rudimentaires et souffrent des défauts de la comptabilité publique qui a toujours été inadaptée à la gestion du secteur (rigidité et lourdeur des procédures, contrôle a priori, etc.) et en raison aussi de l'inachèvement du processus de décentralisation et les difficultés qu'ont les AREF à gérer les budgets qui leur ont été confiés par le Ministère.

Reste à préciser que les directeurs des établissements primaires sont appelés aujourd'hui à chercher des sources de financement supplémentaires par le biais des conventions de partenariat, mais ne peuvent bénéficier directement que des dons en nature (ordinateurs ou équipements scolaires...), ou d'échanges de visites et de voyages pour les élèves et les enseignants ...Le décret ministériel du 17 juillet 2002 a, en effet, prévu que « les établissements scolaires peuvent recevoir des aides techniques, matérielles ou culturelles de tout organisme public ou privé dans le cadre d'accords de partenariat ».

Par contre, les chefs d'établissements primaires ne peuvent en aucun cas recevoir directement des dons en argent (numéraire ou chèque). L'établissement peut cependant bénéficier de ces sources de financement par le biais d'associations qui sont régies par le dahir sur les libertés publiques (1958), à condition que les responsables de l'établissement, en l'occurrence le directeur, n'occupent pas une fonction de responsabilité au sein de l'association en question.



Pour ce qui est de la contribution des collectivités locales, force est de constater qu'elle demeure encore très marginale, voire inexistante<sup>12</sup>. Leur participation au sein des conseils de gestion des établissements est plus que problématique tant en termes de présence et de participation active aux débats concernant le fonctionnement de l'école qu'en termes de contribution au financement d'activités et d'actions au profit de l'école et des apprenants. Et même les circulaires ministérielles ne semblent pas changer cet état de choses<sup>13</sup>.

## **2. Parties prenantes dans la planification et le contrôle des flux financiers pour l'enseignement primaire**

Deux changements majeurs au niveau du système de gouvernance du secteur éducatif ont une implication directe sur les mécanismes et procédures de son financement. Il s'agit en particulier :

du processus de déconcentration et de décentralisation qui est entamé et qui vise à donner une dimension territoriale au processus de développement. Il s'avère de plus en plus difficile, en effet, à l'administration centrale de répondre aux besoins de la population et d'agir efficacement sur les disparités régionales. On assiste aujourd'hui à un transfert progressif des compétences et des moyens du niveau central aux niveaux régional et provincial notamment dans la gestion du système éducatif. Les AREF sont actuellement dotées d'un budget propre directement octroyé par le Ministère des Finances (en tant qu'établissements publics autonomes)<sup>14</sup> et bénéficient par ailleurs de subventions directes du MEN, notamment dans le cas où le budget de l'administration centrale n'est pas consommé en totalité dans l'année budgétaire. Ce transfert ne se fait pas sans difficultés surtout en l'absence d'une véritable coordination sectorielle et d'une mise à niveau des structures régionales (AREF), provinciales (délégations) et locales (établissements scolaires) en matière d'organisation et en compétences de gestion.

de la nouvelle réforme budgétaire instituant la globalisation des crédits et les principes de la gestion axée sur les résultats : « cette réforme concerne l'ensemble du processus de la dépense publique, depuis la programmation pluriannuelle à travers l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) jusqu'au contrôle, en passant par l'exécution des crédits par le truchement de la mise en place des nouveaux outils de la gestion budgétaire

---

<sup>12</sup> Leur part dans le financement des établissements scolaires publics a été estimée à 0,49%, voir Les comptes Nationaux d'Education, op.cit, p.63.

<sup>13</sup> La dernière en date est une circulaire conjointe entre le MEN et le Ministère de l'Intérieur à l'occasion de la rentrée 2006-07 et visant à renforcer les mécanismes de concertation et de consultation entre les acteurs éducatifs et les collectivités locales, notamment la participation des CL dans les conseils de gestion des écoles.

<sup>14</sup> Selon la loi 07 00 du 19 mai 2000 et le décret N°2-01-1653 du 18 octobre 2001

orientée vers la performance et la reddition des comptes » (projet de loi de finances 2007). Le département de l'Education Nationale est appelé à s'adapter à cette nouvelle orientation en adoptant ses principes de base que sont l'octroi de l'autonomie à ses structures régionales, provinciales et locales (en délimitant leurs prérogatives respectives), la promotion de la gestion de proximité et l'institution d'une véritable culture de l'évaluation des performances et de l'accountability.

Dans ce contexte, quels sont les acteurs clés qui interviennent dans le processus d'élaboration du budget des écoles, de son exécution ainsi que dans le suivi et le contrôle de sa mise en œuvre ?

Depuis 2002, chaque école dispose de son propre conseil de gestion, présidé par le directeur de l'établissement. Le décret ministériel de juillet 2002 a défini la composition<sup>15</sup> et les attributions de ce conseil<sup>16</sup>. Parmi celles-ci figurent l'élaboration du plan d'action annuel de l'établissement, l'étude et l'approbation de son rapport d'activités, y compris dans ses aspects administratifs et financiers. Ce conseil se réunit au minimum deux fois par an, au début et à la fin de l'année scolaire. En principe, c'est durant les sessions des mois de juin et juillet que la plupart des conseils de gestion élaborent les projets et les activités de l'établissement pour l'année scolaire suivante, qu'ils déterminent les besoins de financement et les adressent à la délégation provinciale pour approbation.

Sur la base des projets et des programmes d'activités reçus des différents établissements, chaque délégation provinciale procède à la détermination de ses besoins de financement et élabore sa proposition de budget qu'elle fait parvenir à l'AREF qui doit l'approuver et arrêter le budget global de l'AREF et ses besoins de financement. Dès les mois d'octobre-novembre, et en coordination avec la Division du budget du MEN, le processus de discussion des budgets des AREF et plus globalement du Ministère, est entamé dans le cadre de la commission budgétaire du Ministère des Finances. Celle-ci élabore « une lettre de cadrage » dans laquelle elle consigne son avis sur les propositions de budget (fonctionnement et investissement), sur les programmes et les montants proposés et émet ses observations et contre propositions. A signaler à ce sujet qu'en général, les observations du Ministère des Finances relèvent les carences du MEN et des AREF en matière de programmation, de détermination réelle des besoins, de reporting sur l'état d'avancement des projets et de calendrier d'exécution.

---

<sup>15</sup> A noter que le COGES est composé de membres de droit (le directeur qui est président, le président de l'APTE) et de membres élus (représentants des enseignants, représentants de la Commune). Contrairement aux COGES des collèges et lycées, ceux des écoles primaires n'ont pas prévu de représentation des élèves.

<sup>16</sup> D'après ce décret, le Conseil de gestion de l'établissement scolaire est composé du directeur (président), du président de l'APTE et de représentants du corps enseignant et des autorités communales. Le directeur a, en outre, la possibilité d'inviter aux réunions de ce conseil toute personne dont il juge la présence indispensable selon l'ordre du jour de la réunion.

Une fois les projets de budgets approuvés et consignés dans le projet de la loi de finances de l'année, celle-ci est présentée au Parlement pour discussion, amendements et vote. Votée, la loi de finances entre alors dans la phase d'exécution par l'affectation des crédits aux diverses entités publiques.

La phase d'exécution et de gestion des crédits budgétaires obéit, à tous les échelons de la hiérarchie, à certaines règles et normes et notamment à la répartition des responsabilités entre les actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement. Les trois premiers actes sont assurés, en général, par l'ordonnateur et l'acte de paiement est assuré par le trésorier payeur ou le comptable.

### **Encadré 2**

Les quatre phases d'exécution des dépenses publiques :

- L'engagement : c'est l'acte par lequel le responsable crée ou constate une obligation de nature à entraîner une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et subordonné aux décisions et visas prévus.
- La liquidation : elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense.
- L'ordonnancement : c'est l'acte donnant l'ordre de payer la dette de l'entité ou l'organisme concerné
- Le paiement : c'est l'acte par lequel l'entité/l'organisme se libère de sa dette

Aujourd'hui, les directeurs des AREF disposent d'attributions importantes en matière de gestion financière et assument la responsabilité d'ordonnateurs. Ils peuvent déléguer des crédits budgétaires et nommer des sous ordonnateurs : délégués provinciaux, directeurs des établissements scolaires, chefs de division ou de service à l'Académie ou tout autre personnel relevant de leur autorité (APOFC<sup>17</sup>).

En réalité, toutes les AREF ne sont pas au même niveau pour ce qui est de la délégation des crédits aux délégations provinciales et encore moins aux établissements scolaires. Ainsi, même si l'AREF (et son directeur) joue aujourd'hui le rôle clef pour ce qui est de la gestion du budget éducatif à l'échelle régionale, les établissements scolaires continuent de souffrir des mêmes problèmes qu'auparavant de retards dans l'exécution des activités, de

---

<sup>17</sup> Arrêté Portant Organisation Financière et Comptable.

manque de ressources financières ou de leur inadaptation par rapport aux besoins.

Comme déjà souligné, l'essentiel des ressources propres des écoles provient des cotisations et autres frais d'adhésion des élèves aux coopératives scolaires, associations sportives scolaires, etc. Les problèmes de manque de ressources propres se ressentent davantage lorsque les écoles élaborent leurs projets d'établissement. Il faut savoir que le budget des AREF qui est réparti selon les rubriques de la comptabilité publique<sup>18</sup>, n'a pas de ligne budgétaire spécifique aux projets d'école<sup>19</sup>. Ceci constitue l'une des causes du retard enregistré dans les réalisations des projets d'établissement et très souvent de la démission des directeurs et des conseils de gestion des écoles quant à la prise d'initiative et la mise en œuvre de projets. Force est de constater qu'à l'heure actuelle, la nouvelle logique contractuelle, induite par le projet de réforme budgétaire n'est pas encore adoptée par tous les acteurs et à tous les échelons.

### **3. Normes de transparence financière**

Il existe au Maroc des structures et des institutions ainsi qu'une batterie de lois et de règlements qui sont sensés garantir la transparence financière dans la gestion des fonds publics en général et des budgets éducatifs en particulier. De même que l'orientation de la réforme éducative en cours vers plus de décentralisation et de responsabilisation des acteurs éducatifs locaux s'est traduite par la création de nouvelles structures de suivi et de contrôle de la gestion comme les conseils d'administration des AREF et les conseils de gestion des établissements scolaires. Cependant, tout le problème est de savoir si ces dispositifs et ces structures disposent de moyens adéquats pour l'accomplir correctement leur rôle et leur mission.

Au niveau du dispositif juridique, il y a tout d'abord la loi organique relative à la loi de finances (loi du 26 avril 1999). C'est une loi qui, compte tenu de l'organisation du système législatif et de la hiérarchie des normes du Maroc, est censée fournir un cadre stable pour la définition et la gestion des finances publiques.

La Loi de finances (annuelle) constitue le cadre légal qui arrête les recettes et les dépenses de l'Etat. Chaque année, le Ministère des Finances procède à la

---

<sup>18</sup> Ces rubriques sont : achat de matières premières et fournitures, achats de travaux, études et prestations de services, location et charges locatives, rémunération de personnels, transports, publicité, publications et relations publiques

<sup>19</sup> Pour résoudre cette difficulté, les services financiers de certaines AREF ont envisagé la création d'un sous chapitre dans l'une des rubriques existantes consacré aux subventions aux projets d'école, voir *Etapas de réalisation du projet d'école*, document du projet APEF, juin 2005.

répartition du budget de l'Etat entre différents départements ministériels suite à un processus de négociation. En partant des besoins exprimés par chaque Ministère, le département des finances émet ses observations et contre propositions selon son appréciation de l'exécution du budget de/des année(s) précédente(s) et transmet sa lettre de cadrage qui fixe les crédits octroyés. Cette lettre de cadrage, élaborée généralement par le corps d'inspection du Ministère des Finances et discutée avec les responsables financiers du département concerné, est une occasion pour la commission budgétaire d'attirer leur attention sur les anomalies relevées dans l'exercice précédent et la nécessité de leur apporter des solutions.

Ainsi, le corps d'inspection (et autres structures d'audit) du Ministère des Finances est chargé de veiller à la bonne gestion des deniers publics et notamment au respect des normes de transparence financière et leur conformité aux règles de la comptabilité publique. Celles-ci définissent les différentes opérations à suivre, le descriptif précis des rubriques et de l'objet de chaque opération ainsi que la responsabilité de chaque intervenant dans les opérations financières des administrations et organismes publics, à savoir les ordonnateurs, sous ordonnateurs, les trésoriers payeurs, les fondés de pouvoir et les comptables publics. Les prérogatives et les responsabilités de chacun de ces agents sont précisées dans le cadre de la Loi 61-99 du 29 avril 2002.

Autres institutions chargées de veiller au respect des normes de transparence dans la gestion des finances publiques : la Cour des Comptes et les Cours Régionales des Comptes<sup>20</sup>. La Constitution de 1996 en a fait des institutions constitutionnelles. « La Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations (article 96 de la Constitution). Juridiction financière, la Cour des Comptes exerce donc un contrôle (audit externe) portant sur la régularité des opérations et leur conformité (jugement des comptes, gestion de fait et discipline budgétaire et financière) et un contrôle de la gestion axé sur l'appréciation des performances des entités contrôlées en termes d'efficacité, d'économie et d'efficience.

Ces institutions sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important compte tenu des nouvelles orientations de réforme budgétaire (globalisation des crédits et gestion axée sur les performances)<sup>21</sup>, de renforcement de la déconcentration

---

<sup>20</sup> Il existe neuf Cours Régionales des Comptes couvrant les seize régions du pays.

<sup>21</sup> La globalisation des crédits a été autorisée par l'article 1 du décret du 31 décembre 2001 modifiant l'article 17 bis du décret du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances. Cet article dispose que le Ministre des Finances peut autoriser, par arrêté, les ordonnateurs et sous-ordonnateurs à modifier en cours de gestion, sans autorisation préalable du Ministère des Finances et du Contrôle, les dotations entre lignes d'un même paragraphe d'un

et de la décentralisation, particulièrement dans le secteur éducatif. En effet, la Charte Nationale d'Education et de Formation (1999), la loi 07 00 portant création des AREF (19 mai 2000), le décret ministériel du 18 octobre 2001 et l'arrêté ministériel portant organisation financière et comptable des AREF ont défini :

- ✓ les prérogatives et les attributions des AREF en leur octroyant une large autonomie administrative, pédagogique et financière
- ✓ les pouvoirs du Directeur de l'AREF, de son Conseil d'administration ainsi que les modalités de délégation de ces pouvoirs (notamment son pouvoir d'ordonnateur) et attributions à ses subordonnés (délégués, directeurs des établissements, chefs de services, etc.)
- ✓ les modalités et les procédures à suivre dans la gestion des budgets académiques, y compris les documents comptables et pièces justificatives à tenir et
- ✓ les responsabilités des intervenants dans cette gestion : ordonnateurs, fondés de pouvoir, comptables.

Dans ce processus de réforme du système de gouvernance du secteur éducatif, une attention particulière est donnée à l'établissement scolaire dans le but de lui octroyer plus d'autonomie dans sa gestion pédagogique et, à terme, financière. Ainsi, le décret ministériel du 17 juillet 2002 portant organisation de l'établissement scolaire a prévu la création de conseils de gestion dont il a défini la composition et les attributions dont celles d'élaborer des propositions de financement des activités et des projets de l'école.

Selon ce texte, le directeur en tant que président du COGES est tenu de discuter le budget de l'école avec ses membres, de recueillir leurs propositions et demandes et les transmettre à la délégation provinciale et à l'AREF dont il relève. Pour renforcer cette orientation vers l'autonomie de gestion, ce décret ouvre la possibilité pour les établissements scolaires de « recevoir des aides techniques, matérielles ou culturelles de tout organisme public ou privé dans le cadre d'accords de partenariat », sachant que les établissements scolaires ne peuvent recevoir de fonds (numéraire ou chèque) quelle qu'en soit l'origine. Les fonds propres dont ils disposent sont strictement réglementés par de nombreuses circulaires ministérielles dont celle de septembre 2000 qui organise

---

article de dépenses de matériel, de dépenses diverses et d'investissement. Certaines dépenses de fonctionnement sont toutefois exclues du champ de l'autorisation pour éviter d'éventuels dérapages: véhicules, carburants, communications, frais de réception, fluides, déplacements, fournitures et rémunérations de personnels. Voir *Etude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques*, Ministère des Finances et Banque Mondiale, mars 2007. D'après ce rapport, le processus de globalisation des crédits devait être généralisé à tous les ministères à partir de 2007.

les modalités de perception des frais d'inscription et d'adhésion à la coopérative scolaire, à l'association sportive et à l'assurance scolaire.

L'APTE est l'autre structure qui est sensée jouer un rôle dans la gestion pédagogique et financière de l'établissement scolaire. Il est important de souligner que cette structure connaît beaucoup de difficultés de mise en place et de fonctionnement en raison du peu d'implication des parents dans la vie de l'école (analphabétisme, manque d'intérêt), surtout en milieu rural. Aussi, l'impact de l'action de l'APTE sur la vie scolaire et sur les activités qui y sont programmées demeure très faible et se résume, la plupart du temps, à faire des petites réparations (remplacer des vitres cassées, placer des serrures, réparer des robinets ...), bien que le président de l'APTE soit membre de droit du COGES.

Au terme de cette présentation du cycle primaire marocain, de son système de financement et du dispositif juridique et institutionnel présidant à sa gouvernance, il est important de rappeler que malgré les efforts de réforme entrepris depuis l'an 2000, le secteur éducatif connaît toujours des difficultés et des déviations dans son système de gouvernance et de gestion aussi bien administrative, pédagogique que financière<sup>22</sup>. Ces difficultés et déviations ont un impact négatif sur son fonctionnement et sur les performances des établissements et des élèves, nonobstant les moyens humains et financiers mobilisés. Le secteur éducatif n'arrive pas non plus à se mettre à niveau par rapport au processus de réforme du budget de l'Etat. A ce sujet, le dernier rapport du CSE souligne une grande opacité dans la gestion des budgets de l'enseignement scolaire en général et du cycle primaire en particulier. Deux contraintes majeures sont évoquées :

- ✓ Les règles d'affectation des ressources entre le central et les académies d'une part, et d'autre part, entre les académies et les établissements scolaires ne sont pas clairement établies et les principes qui les sous-tendent ne sont pas connus de tous les acteurs ;
- ✓ Le système d'information du ministère ne permet pas de renseigner sur les dépenses effectives dans les différents programmes d'action qu'il mène pour l'éducation des élèves »<sup>23</sup>

Quel est l'avis des principaux acteurs éducatifs sur les mécanismes et les structures de gestion de l'école ? Quelles sont leurs opinions à propos des conditions de fonctionnement de la cellule de base qu'est l'établissement scolaire ? Comment perçoivent-ils le rôle et les responsabilités de chacun des

---

<sup>22</sup> Le rapport annuel du Conseil Supérieur de l'Enseignement pour l'année 2008 souligne divers dysfonctionnements qui caractérisent la gestion des entités éducatives décentralisées comme l'ambiguïté des rapports entre l'administration centrale et les AREF, entre celles-ci et les délégations provinciales, l'inefficacité des conseils d'administration des académies ainsi que des conseils de gestion des établissements scolaires, CSE, Rapport analytique, volume II, pp.75-77.

<sup>23</sup> Rapport CSE, Ibid.

acteurs ? Sont-ils informés des modalités et des mécanismes de financement des écoles ?

Les résultats de l'enquête apportent des éléments de réponse à ces diverses questions.

## Chapitre II – L'enquête et ses résultats

### I. Echantillon enquêté et ses principales caractéristiques

#### 1. L'échantillon enquêté

L'enquête de TM s'est déroulée, durant le mois de mars 2008<sup>24</sup>, dans deux grandes AREF : l'Académie du Grand Casablanca (AGC) et celle de Meknès Tafilalet (AMT). Le choix de ces deux académies s'explique par leur taille en termes d'effectifs scolarisés ainsi que par leurs différences. Ces deux académies sont, en effet, différentes par leur milieu et leur environnement ainsi que par leur étendue géographique, la première étant plutôt urbaine et périurbaine alors que la seconde est à prédominance rurale et est beaucoup plus étendue géographiquement. Cela se reflétera d'ailleurs dans l'échantillon des 60 écoles couvertes par l'enquête. Celles-ci relèvent de 16 délégations (11 du Grand Casa et 5 de Meknès Tafilalet). Elles ont été sélectionnées par tirage aléatoire sur la base de la liste des écoles fournie par le Ministère de l'Education Nationale. Ces écoles sont réparties comme suit :

- ✓ 19 relèvent de l'Académie du Grand Casablanca (AGC) et 41 de l'Académie de Meknès Tafilalet (AMT) ;
- ✓ 23 écoles sont situées en milieu urbain et périurbain (14 à AGC et 9 à AMT) ;
- ✓ 37 écoles en milieu rural, soit près de 62% de l'échantillon (5 à AGC et 32 à AMT).

Le questionnaire ménages a été administré à quelques 1040 parents ou tuteurs, soit une moyenne de 17 ménages par école. Les ménages enquêtés par ratisage sont répartis comme suit :

- ✓ 331 ménages à l'AGC (31,8%) et 709 à l'AMT (68,2%)
- ✓ 638 ménages ruraux (soit 61,3%) et 402 ménages urbains (38,7%)
- ✓ 246 des ménages enquêtés à AGC sont urbains (74,3%) alors que 553 de ceux de AMT sont ruraux (78%)

L'enquête a concerné également tous les directeurs des établissements scolaires sélectionnés. (59 directeurs et 1 directeur adjoint) ainsi que 53 présidents

---

<sup>24</sup> Elle a été précédée d'une enquête test dans la délégation de Skhirat-Témara au cours du mois de janvier 2008. 67 entretiens ont été menés : 58 chefs de ménages, 4 pour le questionnaire prestataire 1, 4 pour le questionnaire prestataire 2 et 1 pour le questionnaire prestataire 3 (voir le rapport de l'enquête test)

d'Associations de Parents et Tuteurs d'Elèves (APTE)<sup>25</sup> et 15 responsables financiers des délégations provinciales.

## 2. Caractéristiques générales des enquêtés

Le tableau suivant résume les caractéristiques générales de l'ensemble des enquêtés : âge, sexe et niveau d'instruction (en %) :

**Tableau 2 : Caractéristiques générales des enquêtés (en %)**

	Age			Sexe		Niveau d'instruction			
	- 30 ans	30-50 ans	+ 50 ans	F	M	Sans	Primaire	Secondaire	Université
<b>Ménage</b>	14,4	69,2	16,4	54,1	45,9	64,1	26,5	-	-
<b>Directeur d'école</b>	-	58,0	42,0	05,0	95,0	-	-	28,3	60,0
<b>Président APTE</b>	-	73,6	26,4	02,0	98,0	15,0	43,4	15,0	24,6
<b>Responsable délégation</b>	ND	ND	ND	06,3	93,7	-	06,7	13,3	80,0

Il apparaît ainsi que la grande majorité de la population enquêtée, toutes catégories confondues, est âgée entre 30 et 50 ans. Cependant, il est à noter que les directeurs des établissements et les présidents des APTE sont relativement âgés, aucun n'a moins de trente ans, alors que 14,4% des chefs de ménages sont âgés de moins de 30 ans.

Pour ce qui est de la répartition des enquêtés par sexe, il est intéressant de souligner que si les femmes sont majoritaires dans la catégorie ménages (54,1%), elles sont fortement minoritaires dans les autres catégories. Sur les 60 écoles enquêtées seulement 3 sont dirigées par des femmes et une seule APTE est présidée par une femme et elles sont toutes à Casablanca.

Les 1040 chefs de ménages interviewés sont en majorité des femmes (54,1%) et sont âgés de moins de trente ans pour 14,4% et 69,2% ont entre 30 et 50 ans. Ils sont majoritairement analphabètes (64,1%) et seulement 26,5% ont achevé le cycle primaire.

<sup>25</sup> A noter que 7 écoles n'ont pas d'APTE : 3 à Casa et 4 à Khénifra

Pour ce qui est des principales caractéristiques socioéconomiques des ménages, il est important de noter qu'il s'agit le plus souvent de familles nombreuses : 63% déclarent avoir 4 à 6 personnes à charge et près de 10% en ont plus de 10. Des familles nombreuses mais avec des revenus modestes : 31% déclarent gagner mensuellement entre 1200 et 2400 DH (le Smig étant à 1880 DH) ; 13,2% (10% pour les ménages ruraux) affirment gagner plus de 3600 DH par mois. A noter que 33,1% des ménages ne savent pas exactement quel est leur revenu mensuel. Ils sont 42,2% en milieu rural. Les sources de revenu déclarées sont comme première source de revenu principalement le travail indépendant (29,8%) et l'agriculture (27,4% et 41,2% pour les ménages ruraux) et la « famille et amis » comme deuxième source de revenu pour 32,3% de l'ensemble des ménages et pour 38,5% des ménages ruraux.

Par ailleurs, 64,4% des ménages (74% en milieu rural) déclarent être propriétaires de leur logement et 50,2% (66,6% de ruraux) propriétaires d'un terrain. Ces proportions sont plus réduites pour la possession d'un véhicule (15,3%) mais beaucoup plus importantes pour la possession d'un téléphone portable (91,4%) ou d'un poste TV (94,6%), avec peu de différences entre milieu rural et urbain.

Le tableau qui suit relate quelques caractéristiques professionnelles des responsables éducatifs comme l'ancienneté dans la fonction et le fait de bénéficier d'une formation en gestion financière.

**Tableau 3 : Caractéristiques professionnelles des responsables éducatifs**

	Ancienneté dans la fonction			Formation en gestion financière	
	- 5 ans	5-10 ans	+ 10 ans	Oui	Non
<b>Directeurs d'écoles</b>	25%	33,3%	40%	23%	77%
<b>Présidents APTE</b>	62,5%	33,3%	4,2%	11%	89%
<b>Responsables délégations</b>	ND	ND	ND	43,8%	56,2%

Ainsi, seulement le quart des directeurs a une ancienneté dans la profession de moins de cinq ans alors que plus de 73% parmi eux ont une expérience dans la direction de plus de cinq ans et 40% de plus de 10 ans. Malgré cette

ancienneté<sup>26</sup>, 77% affirment n'avoir jamais bénéficié d'une formation en gestion financière.

Concernant les présidents des APTE, près des deux tiers occupent cette fonction depuis moins de cinq ans tandis que le tiers l'assume depuis 5 à 10 ans. 89% parmi les présidents interrogés n'ont jamais participé à une formation en gestion financière des établissements scolaires. Le plus étonnant est que la majorité (56,2%) des responsables financiers des délégations provinciales déclare n'avoir jamais pu bénéficier d'une formation en gestion financière. Les 43,8% qui en ont bénéficié déclarent à 71,5% que les ateliers de formation à ce sujet ont été organisés par l'Académie au cours de l'année 2007-08<sup>27</sup>.

### 3. Caractéristiques des écoles enquêtées

Les 60 écoles couvertes par l'enquête totalisent un effectif d'inscrits de 25023 élèves dont 12296 urbains (49%) et 12727 ruraux (51%), soit un effectif moyen de 417 élèves par école (534 en milieu urbain et 344 en milieu rural). Ces élèves sont encadrés par quelques 1086 enseignants dont 638 en milieu rural (59%) et 96 contractuels. La taille moyenne de la classe se situe entre 20 et 30 élèves pour la majorité des établissements (58,3%) et à plus de 30 élèves pour plus du tiers (35%). Les performances enregistrées par les élèves correspondent aux moyennes nationales avec des taux de réussite et d'abandon de respectivement 79,4% et 6%.

La plupart des écoles sont relativement éloignées du siège de la délégation provinciale : 35% parmi elles sont à une distance de 30 mn à 1 heure et 25% à plus d'une heure. La grande majorité des élèves se rend à l'école à pied (87%) et seulement 3,3% utilisent les transports en commun.

Une catégorisation des écoles a été élaborée à partir de trois principaux indicateurs : le branchement de l'école au réseau d'eau potable (avec 2 options : oui ou non) ; l'état des locaux et des salles de classe (avec 3 options : bon ; moyen ou mauvais) et, enfin, le nombre d'élèves par enseignant (moins de 20 ; entre 20 et 30 et plus de 30). Sur la base d'un système de notation de 0-2-3 (mauvais – moyen – excellent), le score de chaque école est le résultat de l'addition des notes relatives à chaque indicateur.

Le tableau suivant donne une idée sur les principales catégories d'écoles dégagées à partir du croisement des trois indicateurs :

---

<sup>26</sup> De plus, 66% des directeurs enquêtés ont 15 ans et plus d'ancienneté dans l'enseignement

<sup>27</sup> Nous savons, par ailleurs, que c'est durant cette année que la plupart des plans académiques de formation continue ont été lancés.

**Tableau 4 : Principales catégories d'écoles**

Eau	Note	Locaux	Note	Taux d'encadrement	Note	Note finale	Nb. Écoles
Oui	3	Bon	3	- 20 élèves	3	9	10
Oui	3	Bon	3	20-30	2	8	17
Oui	3	Moyen	2	-20	3	8	2
Non	0	Bon	3	-20	3	6	7
Oui	3	Bon	3	+30	0	6	12
Oui	3	Mauvais	0	-20	3	6	2
Non	0	Bon	3	20-30	2	5	1
Non	0	Moyen	2	-20	3	5	1
Oui	3	Moyen	2	+30	0	5	1
Oui	3	Mauvais	0	20-30	2	5	4
Non	0	Moyen	2	20-30	2	4	1
Non	0	Bon	3	+30	0	3	1
Non	0	Mauvais	0	23-30	2	2	1

Ainsi, quatre catégories d'écoles se sont dégagées :

10 écoles de notre échantillon fonctionnent dans de bonnes conditions : elles disposent de l'eau potable, de locaux en bon état et ont moins de 20 élèves par enseignant. Elles totalisent donc un score de 9 points.

19 écoles qu'on peut considérer qu'elles fonctionnent dans des conditions correctes, elles réalisent un score de 8 points.

21 écoles (soit 35% de notre échantillon) qui fonctionnent avec des conditions minima puisqu'elles ne dépassent pas le score de 6 points.

Enfin, 10 écoles fonctionnent dans de mauvaises conditions puisqu'elles enregistrent un score entre 2 et 5 points.

On peut dire que globalement plus de la moitié des écoles couvertes par l'enquête ne disposent pas de conditions pour fonctionner correctement et assurer la réussite des élèves et l'amélioration des performances des établissements et c'est seulement 48% des établissements qu'on peut considérer comme disposant de ces conditions.



#### 4. Enquête documentaire (documents comptables des écoles et des délégations)

L'enquête a également consisté à procéder à la collecte des données financières et à l'examen des documents comptables des écoles et leur concordance avec ceux des délégations. Les données sur le budget des écoles ont été recueillies principalement des documents financiers de l'école et des entretiens avec les responsables de l'école (46,7%, soit 28 sur 60 écoles), 50% proviennent des entretiens et seulement 3,3% proviennent exclusivement des documents financiers des écoles (2écoles de l'AGC, une urbaine et l'autre rurale).

Les entretiens pour compléter les données budgétaires des écoles ont été menés avec 52 directeurs, 3 directeurs adjoints, 4 membres de COGES et 1 seul comptable. Ils déclarent, à 68,3%, que l'école n'est pas autorisée à organiser des collectes de fonds ou à recevoir des contributions en nature d'autres sources que le gouvernement.

Les enquêteurs ont eu également à collecter et à analyser les documents comptables des délégations provinciales notamment pour faire les rapprochements nécessaires avec ceux des écoles. Ce travail a été complété par les réponses des 15 responsables financiers de 15 délégations au questionnaire prestataire 3, 11 à l'AGC et 5 à l'AMT.

## **5. Obstacles et difficultés rencontrés dans la conduite de l'enquête**

La présente enquête a connu quelques difficultés qu'on peut résumer dans les points suivants :

- / La longueur du questionnaire et le temps relativement long de son administration : en moyenne 30 à 45 mn pour le questionnaire ménages et plus d'une heure pour ceux des prestataires.
- / Les difficultés de la traduction (arabe dialectal surtout pour le questionnaire ménages) qui sont apparues dès l'enquête test mais qui ont pu être résolues lors de la révision des questionnaires
- / L'enquête ménages par ratissage (enquêtés abordés à la sortie d'école) a connu une participation majoritaire des mères d'élèves. Celles-ci renseignent mieux sur la scolarisation des enfants et non sur les aspects financiers et notamment sur les frais scolaires. Les pères, par contre, sont mieux renseignés sur les dépenses de scolarisation mais peu sur le déroulement de la scolarité de leurs enfants.
- / Les difficultés d'accès à certaines écoles enclavées en milieu rural
- / Le problème d'autorisation d'enquêter dans les écoles en raison de la méfiance à l'égard des objectifs de l'enquête. Il a fallu fournir beaucoup d'explications concernant le but de l'enquête, le clarifier davantage et le situer dans la perspective de mieux connaître les procédures et les mécanismes de financement des établissements scolaires en vue d'améliorer leurs performances, leur fonctionnement et d'améliorer les résultats des élèves
- / Le déficit de communication entre les délégations et les responsables des écoles s'est traduit parfois par des déplacements inutiles des enquêteurs ;
- / Les problèmes de réalisation de l'enquête auprès des responsables financiers des délégations : seuls 5 questionnaires destinés aux responsables financiers des délégations sur les 16 sont complets. Les documents comptables n'ont pas pu renseigner sur les modalités et procédures de gestion des fonds des écoles ni leur concordance avec les données collectées dans les délégations ;
- / L'absence ou l'insuffisance des documents comptables dans les écoles et les délégations ;
- / L'absence de responsables financiers dans les écoles ;
- / L'impossibilité d'interviewer les responsables et/ou d'accéder à l'information dans les écoles et les délégations sans l'accord personnel du délégué.

- ✓ Parmi les éléments d'impact de ces problèmes sur les données collectées, on peut signaler :
- ✓ Des retards enregistrés dans la conduite de l'enquête entraînant des déplacements inutiles des enquêteurs ;
- ✓ L'absence ou la faiblesse des données collectées sur les montants budgétés durant les deux dernières années, sur leur origine et leur répartition ;
- ✓ L'absence de réponse sur toutes les parties relatives au financement de l'école par la délégation provinciale, aux ressources en nature reçues par l'école et leurs dépenses en raison de l'absence ou du caractère incomplet ou inaccessible des documents financiers des écoles et des délégations. Ce qui explique les complications rencontrées pour vérifier les concordances entre les déclarations des responsables des écoles d'une part et des délégations d'autre part.

## **II. Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

Nous présenterons les principaux résultats de cette enquête :

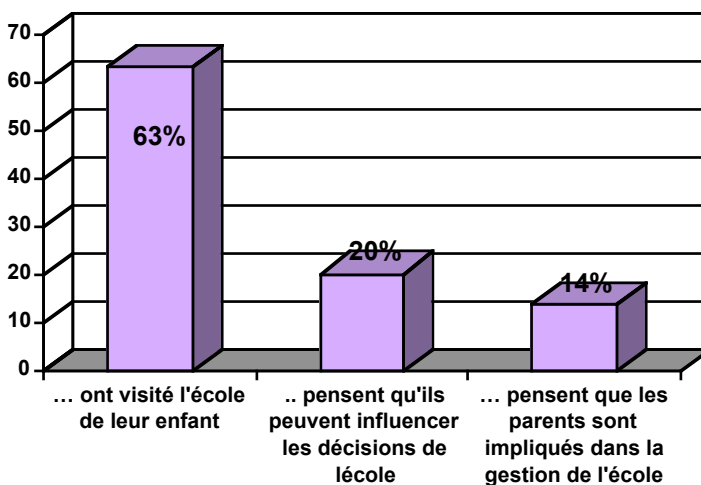
- en recensant les problèmes les plus importants identifiés par les différentes populations enquêtées ;
- en vérifiant lesquels de ces problèmes font le plus souvent l'objet de plaintes de la part des intéressés ;
- en faisant le point sur le degré de connaissance des enquêtés des structures de gestion et des finances des écoles ;
- en évaluant leur implication dans cette gestion et notamment leur degré d'accès à l'information financière ;
- en déterminant la prévalence des problèmes de corruption, de pots de vin et de fuites de fonds dans la gestion des finances scolaires, et enfin
- en rendant compte des attitudes des enquêtés vis-à-vis d'un certain nombre de problèmes généraux du pays et les actions prioritaires qu'ils proposent pour y faire face.

### **1. Principaux problèmes de l'école identifiés par les enquêtés**

Tout d'abord, l'enquête a fait ressortir la faible satisfaction des parents de la scolarité de leurs enfants dans les écoles publiques : seulement 6,1% la jugent

très bonne (ils ne sont que 2,2% en milieu rural) et 30% bonne (23,2% en milieu rural) contre 50,2% qui la considèrent comme moyenne (56,4% en milieu rural) et 13% qui la jugent comme médiocre ou très médiocre. Dans l'ensemble, les familles sont peu satisfaites de la qualité de la scolarité de leurs enfants et le degré d'insatisfaction est plus important pour les ménages ruraux que pour les urbains. D'un autre côté, plus du tiers des parents ne montrent pas d'intérêt pour l'établissement scolaire de leur enfant puisqu'ils ne l'ont jamais visité, contrairement aux 63% qui déclarent avoir déjà visité l'école de leur enfant au moins une fois. Cependant, le fait de visiter l'école ne signifie pas forcément participer à ses activités, ni être impliqué dans sa gestion, comme le montre le graphe suivant :

**Graphe 1 : Part des chefs de ménages qui ...**



si, sur les 63% qui affirment avoir visité l'école de leur enfant, seulement 20% sent qu'ils peuvent influencer les décisions prises et 14% sont convaincus que parents sont impliqués dans la gestion de l'école.

L'insatisfaction des parents peut s'expliquer notamment par la faiblesse des prestations de services scolaires. Seulement 15,6% des ménages interrogés affirment que leurs enfants ont pu bénéficier de la distribution de manuels, 12% des fournitures scolaires, 4,3% de l'uniforme, 0,7% du transport scolaire ou encore des médicaments et vaccins (24,5%) et des activités extrascolaires (12,7%). Ce pourcentage est plus important pour les prestations de cantines

scolaires, surtout en milieu rural (38,6%). Les activités parascolaires mises à part, pratiquement toutes les autres prestations sont gratuites selon 97% des parents dont les enfants en ont bénéficié. Pour les activités extrascolaires, 62% des ménages déclarent les avoir payées.

En plus de cette charge financière, les parents interrogés déclarent surtout payer des « frais d'inscription »<sup>28</sup> (89,5%) et les frais d'adhésion aux associations de parents et tuteurs d'élèves (84%). Seulement 2,5% et 1,2% parmi eux affirment supporter, respectivement, les coûts des cours particuliers et des frais d'utilisation des équipements de l'école.

Tout ceci explique pourquoi le coût de l'école vient en premier dans la liste des cinq principaux problèmes rencontrés par les ménages. En effet, 34,5% d'entre eux (41% en milieu rural) considèrent que le coût de l'école est le principal problème qu'ils doivent affronter, suivi par l'absence de latrines (27,4% et 34,5% en milieu rural), le délabrement des classes et des locaux (27,2%) surtout en milieu rural (35%). Le manque de fournitures et de manuels scolaires est le quatrième problème le plus cité par les ménages (21% et 28% en milieu rural), suivi par celui de l'absentéisme des enseignants (20,5%), avec pratiquement aucune différence entre écoles urbaines et rurales<sup>29</sup>.

Pour leur part, les directeurs déclarent affronter les principaux problèmes suivants : le coût de l'école pour les parents (55%) ; le délabrement des locaux (53,3%) ; l'absence ou le mauvais état des sanitaires (33,3%) ; l'absence ou le manque de manuels et de fournitures scolaires pour les élèves (31,7%) et l'absence ou le manque de manuels et de supports didactiques pour les enseignants (28,3%).

S'agissant des principaux problèmes évoqués par les présidents des APTE, plus de la moitié d'entre eux (52,8%) ne pensent pas que le coût de la scolarité soit un problème pour les parents contre 47,2% qui affirment l'inverse. D'autre part, 45,3% déclarent que l'école souffre de problèmes de délabrement des locaux (cette part est de 48,6% pour l'AMT) et 43,4% (46% à l'AMT) de l'absence ou le mauvais état des sanitaires.

Reste à noter que les problèmes liés à des comportements déviants comme la violence, le harcèlement, les cours particuliers, l'absentéisme des enseignants, les paiements illégaux, etc. ne sont signalés que par moins de 2% des chefs de

---

<sup>28</sup> Il s'agit essentiellement des frais supportés à la rentrée scolaire et qui sont relatifs à l'adhésion à la coopérative scolaire et autres associations sportives, sachant que l'école publique est théoriquement gratuite. Voir supra.

<sup>29</sup> Élément relativement nouveau, sachant que le problème de l'absentéisme des enseignants était auparavant un phénomène essentiellement rural.

ménages enquêtés et quelques cas rares sont évoqués par les directeurs<sup>30</sup> et les présidents d'APTE<sup>31</sup>.

De toute évidence, et même si ces problèmes existent, ils sont considérés par les enquêtés comme marginaux ou en tout cas moins fréquents et moins importants que ceux liés directement aux prestations éducatives et à la qualité de l'offre scolaire. Il fut un temps où le problème de la généralisation de l'enseignement était une question de demande éducative, les familles, surtout en milieu rural, ayant peu conscience de l'importance de la scolarisation. Aujourd'hui, c'est plutôt une question de qualité de l'offre éducative et de l'offre de prestations scolaires et sociales (manuels et fournitures scolaires, cantines, transport...) aux familles les plus démunies pour encourager la scolarisation et améliorer la rétention scolaire.



<sup>30</sup> Un seul cas de demande de pots de vin ou de paiements officieux est déclaré à Casablanca dans une école urbaine mais le directeur n'a pas fait de plainte à ce sujet.

<sup>31</sup> Deux cas de cours de soutien abusifs ; un cas de paiement illicite à Casablanca et 7 cas de violence à l'école.

## 2. Y a-t-il des plaintes à propos des problèmes rencontrés ?

Face aux problèmes qu'ils déclarent rencontrer dans les écoles de leurs enfants, peu de parents avouent porter plainte, leur part oscille entre 20% à 37% selon les types de problèmes. Ces taux augmentent lorsqu'il s'agit de problèmes touchant la santé, la morale ou l'intégrité physique des enfants comme les corvées, la violence ou le harcèlement sexuel. Les parents se plaignent en premier lieu auprès du directeur de l'école (entre 30 et 62%), puis auprès du président de l'APTE (entre 14 et 54%) et rarement auprès du Conseil de gestion de l'école. Pour les parents qui ont déjà eu l'occasion de porter plainte, 11 à 33% jugent l'impact de leur plainte faible. Cet impact est pratiquement inexistant pour 25 à 87% des plaignants. C'est probablement pour cette raison qu'une grande majorité des parents interrogés s'abstiennent de porter plainte lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de scolarisation. Parmi les causes de l'abstention de plainte évoquées, l'absence de confiance dans les autorités scolaires vient en premier lieu, en ce sens que connaissant déjà les problèmes, les responsables éducatifs ne font rien pour les résoudre et les parents n'ont aucun doute sur l'issue de leurs plaintes. Vient, en second lieu, le manque d'information sur les responsabilités puisqu'une grande partie des enquêtés a répondu : « on ne sait pas à qui nous adresser pour porter plainte ».

De leur côté, et en général, les directeurs ne portent pas plainte pour tous les problèmes qu'ils rencontrent. Ils ne se plaignent en priorité que pour l'état des locaux (87,5%) et l'insuffisance de l'équipement (87,5%) ; le manque d'enseignants (71,4%) et leur absentéisme (66,7%) ; le mauvais état des sanitaires (60%) ; les cas de violence et d'insécurité (57,1%), la surcharge des classes (53,8%) et le retard dans le versement à l'école de son financement (50%<sup>32</sup>). Ces plaintes sont adressées généralement à la délégation provinciale qui est le principal interlocuteur des chefs d'établissement (75% à 100%). Ces derniers ne s'adressent au Comité de gestion ou à l'APTE que pour les questions de l'absentéisme des enseignants, l'état des locaux et des sanitaires et le coût de l'école pour les parents.

Concernant la question des plaintes des présidents des APTE, il est intéressant de relever que le taux de réponse à cette question reste faible (entre 1 et 25 sur les 53 !) Parmi ceux qui ont répondu et qui ont porté plainte, ils l'ont fait pour les classes surchargées (75%), l'état des locaux (71%), le mauvais état des sanitaires (65,2%), les cas de violence et d'insécurité (57,1%), le manque d'enseignants (55,6%), les enseignants non qualifiés (50%) et leur absentéisme (40%). Ces plaintes sont adressées principalement à la délégation provinciale sauf pour les cas de violence où les plaintes sont adressées aux autorités locales.

---

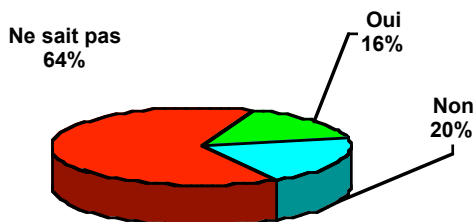
<sup>32</sup> Sachant que seulement deux directeurs ont signalé ce problème sur les 60.

Remarquons, enfin, que les cas de plaintes qui aboutissent totalement sont rares (11 cas sur les 64 déclarés par les directeurs et 6 sur les 55 cas déclarés par les présidents des APTE). Cela constitue un des motifs de découragement à porter plainte auprès des responsables, car les principales causes de l'abstention de plainte sont, pour les enquêtés, la sous estimation de la gravité des problèmes et l'absence de confiance dans les autorités scolaires quant à leur volonté réelle de résoudre les problèmes : « Les demandes n'aboutissent jamais » ou « Les demandes prennent beaucoup de temps ». Il faut signaler qu'il n'existe pas de structure spécialement dédiée à la réception et au traitement des cas de plaintes ni au niveau des établissements scolaires ni au niveau des délégations provinciales. De plus, la quasi-totalité des plaintes portées par les parents l'ont été oralement sans consignation dans un procès verbal ou autre document écrit.

### **3. Degré de connaissance des structures de gestion et des finances scolaires**

En général, les résultats de l'enquête auprès des ménages révèlent leur peu de connaissance des structures, des modalités de fonctionnement et des mécanismes de financement des écoles. Ainsi, 31,5% ne savent pas qui est responsable de la gestion du budget de l'école ; 41,8% affirment que c'est le directeur de l'établissement qui en est chargé ; 6,8% pensent que c'est la délégation provinciale et 6,7% ont répondu que c'est l'administration centrale du Ministère de l'Education Nationale qui s'en charge. A noter que personne ne mentionne le rôle du Conseil de gestion dans la gestion des finances de l'école. D'ailleurs, 64% des enquêtés ne savent pas si l'école a un conseil de gestion et seulement 15,8% affirment que l'école de leur enfant en dispose, comme le montre la figure suivante :

**Figure 2 : Connaissance du COGES par les parents**



De ce fait, peu de parents s'impliquent dans les activités du conseil de gestion : parmi les 15,8% qui savent que l'école a un COGES, 92% n'en sont pas membres et 90% n'ont jamais participé à ses réunions. En moyenne, le tiers parmi eux n'est pas informé des modalités de sa composition et de son fonctionnement même s'ils déclarent en majorité (57%) qu'il est utile (46,7%), voire très utile (10,2%).

S'agissant des ressources destinées aux écoles, 61,7% des directeurs ne pensent pas qu'elles soient détournées ou ne parviennent pas à l'école et 35% ne savent pas. De toute évidence, l'école ne dispose d'aucune autonomie financière selon les directeurs, elle ne peut ni faire ses propres achats pour 78,3% des enquêtés, ni recevoir des fonds directement de l'administration centrale ou de l'administration locale. Ainsi, 100% des directeurs disent que leur école ne reçoit aucune ressource financière du gouvernement central et local<sup>33</sup>. Néanmoins, chaque école est tenue d'élaborer des rapports financiers qui sont remis à la délégation pour 71,7% des directeurs interrogés, 3,3% les remettent aux inspecteurs et 18,3% ne savent pas (!)

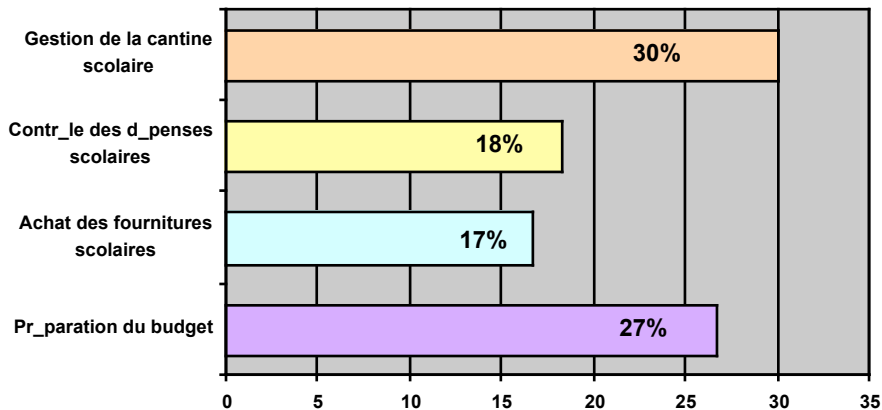
Pour ce qui est de la délimitation des responsabilités dans la gestion de l'établissement scolaire, il est intéressant de remarquer que le directeur ne se considère comme clairement responsable que de l'administration des enseignants (98,3%). Pour les autres tâches comme la réparation des bâtiments (31,7%) ou le contrôle des dépenses scolaires (30%), la responsabilité est largement partagée avec les autres acteurs (COGES, APTE, AREF)

Le rôle de l'administration centrale n'est signalé que pour la préparation du budget de l'école par 1,7% des répondants, et une bonne partie parmi eux ignore qui est responsable de la gestion des cantines scolaires (30%), du contrôle des dépenses de l'école (18%), de l'achat des fournitures scolaires (17%) ou encore de la préparation du budget de l'école (26,7%).

---

<sup>33</sup> Elle n'a d'ailleurs pas de compte bancaire propre, ce qui explique pourquoi les réponses aux questions 32 à 36 sont manquantes. Voir le chapitre 1 de ce rapport.

**Graphe 3 : Part des directeurs qui ne savent pas qui est responsable des tâches suivantes**



Concernant la nouvelle structure de gestion de l'établissement scolaire, tous les directeurs affirment que leur école dispose d'un conseil de gestion, pour la plupart créés entre 2003 et 2006 (80%). 93,3% des directeurs savent qu'ils en sont les présidents et 6,7% ignorent le texte réglementant le COGES, celui-ci stipulant que le directeur de l'établissement est président de droit de ce conseil.

Globalement, les directeurs enquêtés font preuve d'une assez bonne connaissance de la composition, des attributions et du fonctionnement du conseil de gestion. Ainsi, 98,3% affirment qu'il est composé de 5 à 10 membres ; que les femmes en sont absentes ou en constituent moins de la moitié (76,7%) ; qu'il tient ses réunions deux fois par an (43,3%) auxquelles assistent tous les membres (55%) et que ses décisions sont prises par consensus (53,3%) ou par vote (38,3%). Par ailleurs, 81,7% des directeurs affirment que le COGES est constitué sur la base d'élections et seulement 15% disent que c'est un mélange d'élections et de nomination mais tous affirment que ses membres ne sont pas indemnisés (100%)<sup>34</sup>.

Comment le COGES s'acquitte de ses attributions ? Très mal, si on en croit les déclarations des directeurs interrogés. Le soutien apporté par le COGES à l'école reste très dispersé entre les différentes rubriques : organisation d'activités parascolaires (5%), acquisition de matériel éducatif (3,3%), etc. Seuls deux directeurs déclarent qu'il participe à la gestion des finances de

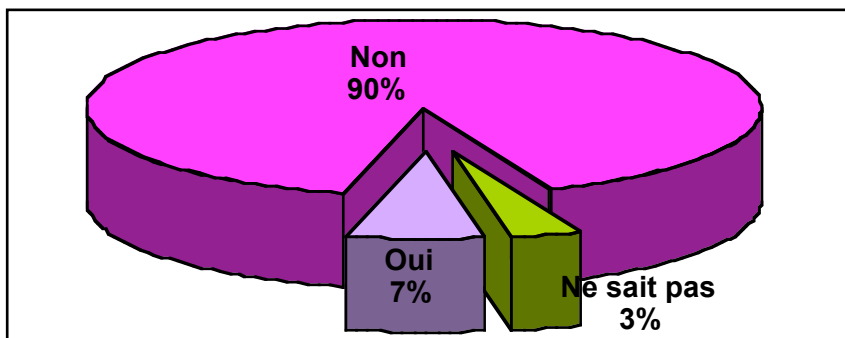
<sup>34</sup> En fait, la constitution du COGES se fait sur la base d'élections, notamment des représentants du corps enseignant. D'autres membres sont soit membres de droit (comme le directeur qui en est le président et le président de l'APTE), soit désignés (comme le représentant de la commune dont relève l'établissement). Aucune indemnisation n'est prévue pour l'ensemble des membres.

l'école (3,3%) sans possibilité de les contrôler (0%) et qu'il ne joue aucun rôle de veille sur la qualité de l'enseignement (0%)

Près de 72% des directeurs pensent, cependant, que le COGES est bien informé de ses attributions contre 25%, qu'il est aussi bien informé sur les finances de l'école (58,3% contre 12% qui ne le pensent pas du tout). Selon 90% des répondants, les membres de ce conseil n'ont jamais bénéficié de formation en gestion financière. Néanmoins, 56,7% d'entre eux sont convaincus que le COGES est très utile, 26,7% qu'il est utile, alors que 13% pensent qu'il n'est pas ou pas du tout utile et 6,7% demeurent indécis.



**Graphe 4 : Pourcentage des membres de COGES ayant bénéficié d'une formation en gestion selon les directeurs**



Toutefois, la responsabilité de la gestion du budget de l'école revient aux directeurs en premier pour 40% d'entre eux tandis que 20% pensent que c'est le COGES qui doit veiller à ce que le budget de l'école soit dépensé correctement et la même proportion des directeurs interrogés ne savent pas qui en est responsable !!!

Une grande part des présidents des APTE interrogés ignorent la date de création de leur association (47,2%). Cette part est encore plus importante pour ceux de l'AGC (près de 69%). Il est intéressant de noter qu'aucune création n'est signalée à l'AGC depuis 1999, et une relative accélération de la création des APTE depuis 2003 selon les déclarations des enquêtés (24,3%), particulièrement dans les écoles de l'AMT. Ces associations comptent, selon leurs présidents, entre 5 et 10 membres (66%) et plus de 10 membres pour 34% des répondants. Elles se réunissent seulement en cas de besoin (28,3%), une fois par mois ou deux fois par an pour respectivement 22,6% et 21% des enquêtés.

Pour ce qui est du soutien de l'APTE à l'école, il se fait généralement sous forme de petites réparations pour 37,7% des répondants (cette part est de 46% à l'AMT). On constate une forte dispersion des réponses entre les différents types de soutien : la gestion des cantines, les activités extrascolaires, la distribution de manuels scolaires ... A noter cependant que le contrôle de la qualité de l'enseignement et de la gestion financière n'est évoqué que par moins de 6% des répondants même si 49% parmi eux affirment que l'association est bien à très bien informée sur les flux financiers de l'école, contre 40% qui pensent le contraire. C'est probablement ceux-ci qui affirment ne pas savoir si les ressources destinées aux écoles sont détournées ou pas (43,4%) alors que 56,6% des enquêtés affirment que les ressources destinées aux écoles ne sont pas détournées.

Concernant l'aspect « autonomie financière de l'école », 67,9% pensent que l'école ne peut pas faire ses propres achats contre 30,2%. Il est intéressant de relever le contraste dans les réponses des présidents d'APTE des deux académies : ceux de l'AGC affirment à 81,3% qu'elle peut le faire alors que ceux de l'AMT disent le contraire à 89,2%<sup>35</sup>. Ils sont pratiquement unanimes (89%) pour dire que leur école ne reçoit aucune ressource financière du gouvernement alors que 10% n'en ont aucune idée. Rappelons d'ailleurs que l'école n'a pas de compte bancaire (ou postal) propre, ce qui explique pourquoi les réponses aux questions 19 à 24 sont manquantes. Néanmoins, chaque école est tenue d'élaborer ses rapports financiers qu'elle remet à la délégation pour 30,2% des enquêtés ou à l'AREF pour 11,3%, tandis que 40% d'entre eux ne savent pas (!).

Selon les présidents des APTE, les rôles semblent clairement partagés entre les différents acteurs éducatifs. Ainsi, l'administration des enseignants relève clairement de la responsabilité du directeur (96,2%), moins pour ce qui est de la gestion des cantines (51%), l'enregistrement des plaintes contre les enseignants ou contre l'administration (43,4%) ou l'achat des fournitures scolaires (15,1%). Pour sa part, l'APTE assume la responsabilité des petites réparations des bâtiments (66%), de l'achat des fournitures scolaires (28,3%) et de l'enregistrement des plaintes (24,5%). Pour ce qui est du contrôle des dépenses scolaires, les avis des présidents d'APTE divergent : il est assuré par le directeur (pour 34%), par le COGES (17%), par l'APTE (15,1%) et par l'AREF pour 11,3% des répondants. Plus d'incertitude encore lorsqu'il s'agit d'autres prestations scolaires comme le transport scolaire puisque 87% des enquêtés ne savent pas qui en est responsable<sup>36</sup>. Quant à la responsabilité de la préparation du budget de l'école, 22,6% des répondants affirment que c'est le COGES, 20,8% déclarent que c'est plutôt le directeur et 20,8% ne savent pas.

Concernant la nouvelle structure de gestion de l'établissement scolaire (COGES), 90,6% des présidents affirment que leur école dispose d'un conseil de gestion, créés à plus de 64% entre 2002 et 2005. A souligner que 12,5% affirment qu'ils n'en sont pas membres (alors qu'ils sont membres de droit !) et 8,3% n'ont pas droit de vote (!) et 4,2% qu'ils en sont les présidents (le président de droit est le directeur de l'école !)<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> En fait, le directeur de l'établissement peut théoriquement engager des dépenses ou passer des commandes pour son école mais après l'approbation par les responsables de la délégation. Cela dépend en fait du montant de la dépense engagée, pour les menues dépenses, le directeur peut puiser dans « la caisse » de l'école (compte de la coopérative scolaire ou de l'association sportive). Pour des achats plus importants, c'est la délégation ou l'académie qui peuvent s'en charger.

<sup>36</sup> Le transport scolaire dans les écoles publiques n'est pas encore une prestation suffisamment développée. La question de la gestion du transport scolaire

<sup>37</sup> Toutes ces réponses ont été enregistrées dans les écoles rurales de l'AMT. Ce qui implique que la majorité des présidents d'APTE sont bien informés sur les questions relatives au COGES.



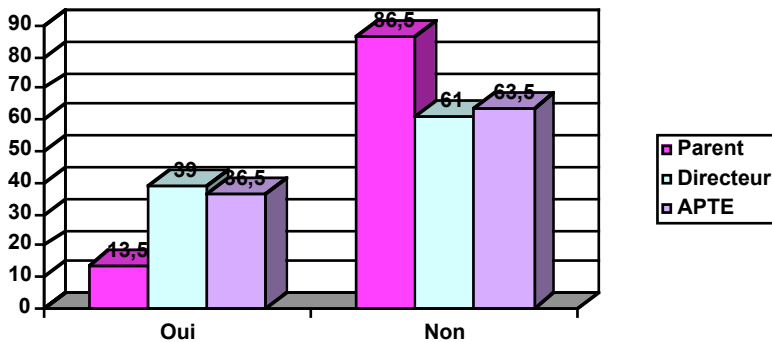
Globalement, et comme pour les directeurs, les présidents enquêtés font preuve d'une assez bonne connaissance de la composition, des attributions et du fonctionnement du conseil de gestion. Ils déclarent à 71% qu'ils sont composés de 5 à 10 membres ; à 56,2% que les femmes sont absentes et en constituent moins de la moitié ; qu'il tient ses réunions deux fois par an (41,7%) auxquelles assistent tous les membres (31%) ou plus de la moitié (41,7%). Ses décisions sont prises par consensus pour 56,3% ou par vote pour 28,2% des répondants, 68,8% affirment que le COGES est constitué sur la base d'élections et 17% par mélange d'élections et de nomination et que ses membres ne sont pas indemnisés (87,5%). Près de 69% et 38% des présidents d'APTE sont convaincus que le COGES est bien informé respectivement de ses attributions et des flux financiers de l'établissement, contre 21% et 22,6%.

Selon 85,4% des répondants, les membres de ce conseil n'ont jamais bénéficié de formation en gestion financière. Ils sont 69% à croire en l'utilité du COGES pour l'école, contre 8,4% qui pensent qu'il n'est pas ou pas du tout utile et 8,3% qui demeurent indécis.

#### 4. Implication des parents, information et accès à l'information : (s') impliquer c'est d'abord (s') informer

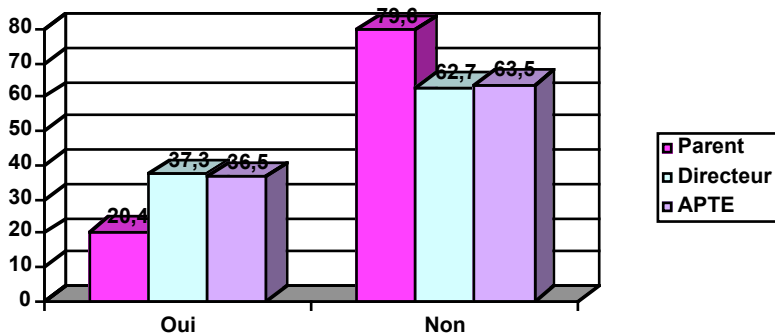
L'enquête a révélé la faible implication des parents d'élèves dans la gestion des écoles ainsi que leur faible influence sur les décisions qui y sont prises.

**Graph 5 : Implication des parents dans la gestion de l'école**



Ainsi, 86,5% des parents déclarent ne pas être impliqués dans la gestion de l'école de leurs enfants. Avis partagé par les directeurs (61%) et les présidents des APTE (63,5%). De ce fait, leur impact sur les décisions qui y sont prises demeure très faible comme l'atteste le graphique suivant :

**Graph 6 : Influence des parents sur les décisions de l'école**

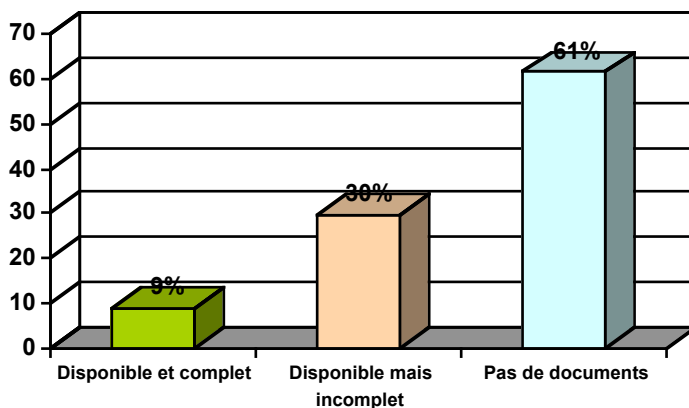


Près de 80% des parents avouent ne pas avoir d'influence sur les décisions de l'école, contre près de 63% des directeurs et 63,5% des présidents d'APTE qui partagent cette opinion. Cette faible implication des parents s'explique par diverses raisons dont la perception de leur propre rôle dans le fonctionnement

de l'établissement scolaire et leur déficit d'information notamment sur les moyens pédagogiques et financiers mis à la disposition des écoles. A ce propos, d'ailleurs, il est important de souligner le problème de la qualité même du système d'information, notamment financière, aussi bien des écoles que des délégations. Ce que l'enquête a révélé à ce sujet est édifiant.

Aucune donnée sur les montants budgétés pour les années 2005, 2006 et 2007, ni sur leur origine (MEN, AREF, Délégation ou autres), ni sur leur répartition n'a été fournie et n'a pu être vérifiée sur les registres comptables des écoles. En revanche, le taux de réponse est plus significatif quand il s'agit des deux principales sources de financement direct des écoles, à savoir les frais d'inscription à la coopérative scolaire et les frais d'adhésion à l'APTE. De même que toutes les parties relatives au financement de l'école par la délégation provinciale ainsi que les ressources en nature reçues par l'école et la partie dépenses de l'école n'ont pratiquement pas reçu de réponses. On note seulement un à trois répondants pour chacune de ces questions, ce qui ne peut être significatif en termes d'analyse des ressources allouées par les délégations aux établissements scolaires. Le graphique suivant résume l'état de la documentation comptable des écoles enquêtées :

**Graph 7 : Documents financiers des écoles**



Ainsi, l'absence de documents financiers dans les écoles n'a pas permis de répondre aux questions sur les sources de financement (c'est le cas de 35 écoles sur 57, soit 61,4%), ni sur leurs ressources en nature (36 écoles sur 58, soit 62,1%) ni sur leurs dépenses (36 écoles sur 57, soit 63,2%). Ces taux ne sont respectivement que de 8,8% (5 écoles), 13,8% (8 écoles) et 8,8% (5 écoles) pour les documents qui contenaient toutes les informations nécessaires pour

remplir les tableaux correspondants<sup>38</sup>. Ils sont, en revanche, plus élevés pour les documents qui ne contenaient pas toutes les informations nécessaires : près de 30% des écoles avaient des documents incomplets pour pouvoir remplir le tableau sur les sources de financement, 24,1% (14 écoles) et 28% (16 écoles) avaient des documents qui ne contenaient pas toutes les données pour remplir respectivement les tableaux sur les ressources en nature et sur les dépenses des écoles.



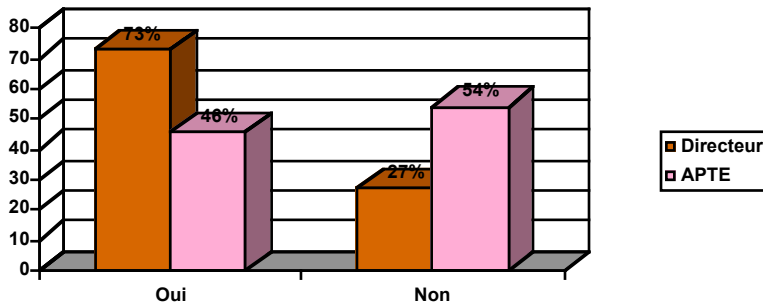
Globalement, les problèmes rencontrés dans la collecte de données budgétaires de l'école concernent principalement la non disponibilité des documents dans 35,6% des écoles, leur caractère incomplet dans près de 41% des écoles ou leur inaccessibilité dans 3,4% des écoles. Et ce, malgré le fait qu'aussi bien les directeurs que les présidents des APTE affirment, à respectivement 73%<sup>39</sup> et 46%<sup>40</sup>, que l'école tient bien une comptabilité écrite.

<sup>38</sup> Remarquons ici que même les écoles qui avaient les documents qui contenaient toutes les informations nécessaires n'ont pas toutes rempli les tableaux sur les ressources reçues des délégations et sur leurs dépenses.

<sup>39</sup> Sur les 16 directeurs qui affirment ne pas tenir de comptabilité de leur école, 15 relèvent de l'AMT dont 14 en milieu rural

<sup>40</sup> A préciser que le nombre des répondants à cette question ne dépasse pas 24 présidents d'APTE (10 à l'AGC et 14 à l'AMT), soit 40% de la population enquêtée.

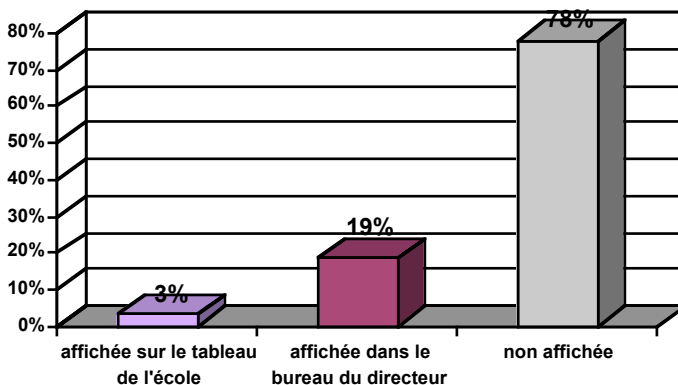
**Graphe 8 : L'école tient une comptabilité écrite**



De toute évidence, la gestion financière des écoles primaires connaît de sérieux problèmes de consignation documentaire des flux financiers (et des dons en nature) et de tenue des registres comptables, mais aussi des problèmes de diffusion de l'information à ce sujet.

Ceci a d'ailleurs été confirmé par les enquêteurs eux-mêmes qui constatent que 78% des écoles visitées n'affichent pas d'informations sur leurs budgets, 18,6% les affichent dans le bureau du directeur et 3,4% seulement sur le tableau d'information de l'école (2 écoles sur les 59), comme l'illustre le graphique suivant :

**Graphe 9 : Affichage de l'information sur le budget de l'école**



Ce défaut d'affichage trouverait son explication dans l'absence de tradition dans ce sens mais aussi dans la perception que pourraient avoir les directeurs du droit des parents à l'information. Selon 56,8% des directeurs (63,6% des directeurs

des écoles rurales), les parents ne peuvent avoir accès à cette comptabilité. Cette opinion peut s'expliquer par le fait qu'une grande majorité des parents, surtout en milieu rural, est analphabète et de ce fait jugée incapable de lire des documents comptables. Ce qui n'est pas l'avis des présidents d'APTE qui déclarent, à 66,7%, que les parents peuvent avoir accès à la comptabilité de l'école (ce pourcentage est de 80 à 90% en milieu urbain).

Le paradoxe est que les parents ne sont pas seuls à souffrir de ce déficit d'information, les directeurs eux-mêmes affirment à 93,3% ne pas connaître le montant des ressources allouées à leurs écoles et 60% ne sont pas informés quand ces ressources sont affectées<sup>41</sup>. Les présidents d'APTE reconnaissent à 92,5% ne pas être informés du montant des ressources allouées à leurs écoles et 79,2% ne pas être informés quand ces ressources leur sont transférées. Et même les responsables financiers des délégations qui sont, théoriquement, les mieux placés quant à l'accès à l'information financière, 60% parmi eux répondent ne pas connaître le montant des ressources affectées pour les écoles primaires mais qu'ils sont informés (73,3%) lorsque ces ressources sont envoyées aux écoles de la délégation<sup>42</sup>.

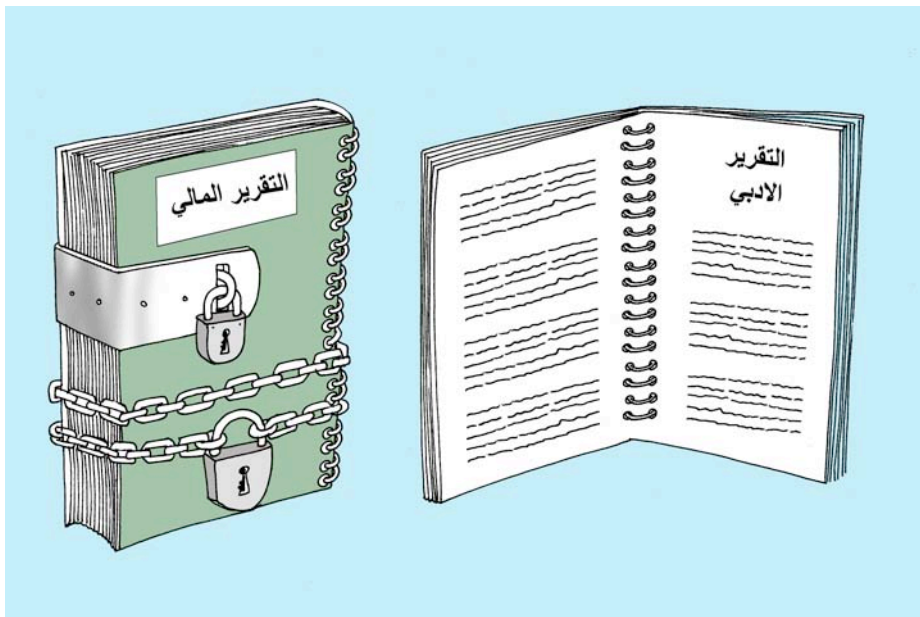
Dans ces conditions, l'accès à l'information financière des écoles s'avère très problématique pour les parents d'élèves. Pratiquement tous les ménages interrogés déclarent n'avoir jamais obtenu d'information sur les finances des écoles de leurs enfants (99%). Parmi eux, 93,2% n'ont pas essayé d'en avoir parce que cela ne les intéressait pas (76%) ou ne savaient pas que c'était possible (12,5%). Parmi les 1% qui ont obtenu l'information (ce qui représente environ 10 ménages sur les 1040 enquêtés), ils l'ont eu au cours d'une réunion de l'APTE (45,5%); du Conseil de gestion (36,4%) ou par le directeur de l'école (18,2%)<sup>43</sup>.

---

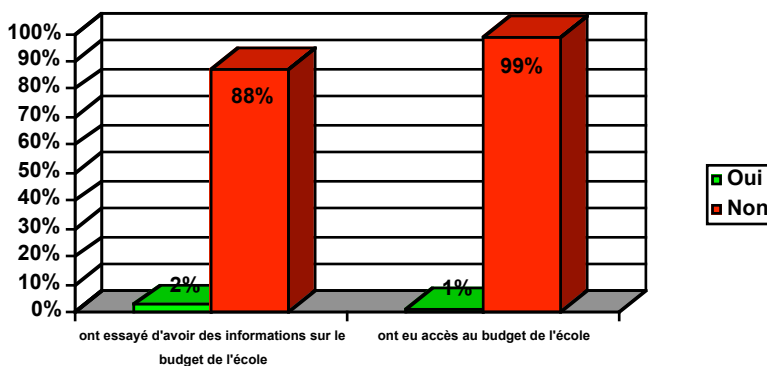
<sup>41</sup> Il est intéressant de noter que pratiquement tous les directeurs enquêtés de l'AMT ne connaissent pas le montant des ressources qui leur sont affectées.

<sup>42</sup> Ainsi plus du quart des responsables financiers des délégations ne sont pas informés du transfert des ressources aux écoles de leurs circonscriptions alors qu'ils sont supposés en assurer la supervision (!).

<sup>43</sup> A noter qu'aucun enquêté n'a déclaré avoir été informé sur le budget de l'établissement par affichage.



**Graphe 10 : Accès des parents à l'information financière des écoles**



Il est révélateur, enfin, de constater que même quand les parents peuvent avoir accès à l'information financière de l'école, ils n'essayent pas d'y accéder (315 répondants sur 316) et qu'ils n'essayent pas d'obtenir d'information à ce sujet qu'ils aient ou non la possibilité d'y accéder, parce que cela ne les intéresse pas (73% des répondants) et, chose étonnante, ce taux est plus élevé (81%) quand ils ont la possibilité d'avoir des informations sur le budget de l'école.

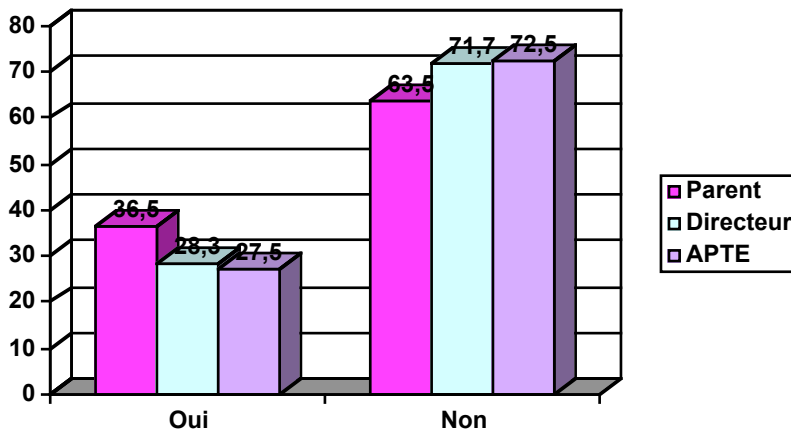
## 5. Prévalence des problèmes de corruption et de fuites de fonds

Par rapport à cette question, l'enquête a révélé plutôt des résultats mitigés :

- ✓ Une faible proportion de répondants avoue avoir payé des frais officiels ou illicites, comme c'est le cas pour 0,1% des ménages, pour 2% des présidents d'APTE et pour un seul directeur ;
- ✓ La majorité des répondants considère que la corruption et les détournements de fonds restent des problèmes marginaux dans le cycle primaire ;
- ✓ En revanche, une grande partie parmi eux estime que ces phénomènes représentent des problèmes sérieux dans le pays.

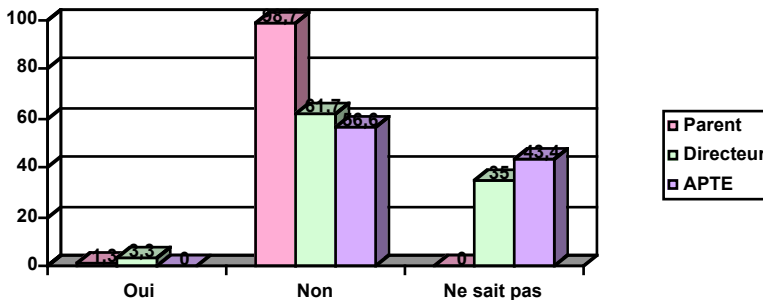
Comme le montrent les graphes suivants, la grande majorité des populations enquêtées pense que le système scolaire, et l'école primaire en particulier, n'est pas touché par les pratiques de corruption ....

**Graph 11 : Le système scolaire est touché par la corruption**



... ni par celles de détournements de fonds

**Graphe 12 : Détournements de fonds dans le système scolaire**



Pour les quelques cas de corruption et de détournements de fonds signalés par les enquêtés, le tableau suivant en donne une idée :

**Tableau 4 : Cas de corruption et de détournements dans les écoles**

Catégories d'écoles	Cas de corruption		Cas de détournements	
	Nombre d'écoles	Nombre de cas	Nombre d'écoles	Nombre de cas
Bonne	3	3	1	1
Assez bonne	5	6	2	2
Moyenne	5	12	3	6
Mauvaise	5	8	3	4
Total	18	29	9	13

Ainsi, 29 cas de corruption et 13 cas de détournements ont été signalés par les enquêtés dont plus des deux tiers dans les écoles de catégorie moyenne et mauvaise : 20 cas de corruption sur les vingt neuf déclarés et 10 cas de détournements sur les 13 déclarés l'ont été dans des écoles fonctionnant dans des conditions précaires.

Autre résultat intéressant à relever : il y a plus de cas de corruption et de détournement de fonds déclarés dans les écoles qui ne disposent pas de COGES. Parmi les 18 écoles concernées, 3 seulement disposaient de Conseil de gestion. De même, sur les 9 écoles ayant enregistré des cas de détournement de fonds, une école seulement est déclarée disposer d'un COGES. Ce qui laisse supposer que probablement, l'existence d'un conseil de gestion de l'établissement peut

être une sorte de « protection » contre la prolifération de ce genre de pratiques. En revanche, l'existence d'une APTE n'empêche pas leur apparition : sur les 29 cas de pots de vin déclarés, 21 le sont dans des écoles disposant d'une APTE. De même, sur les 13 cas déclarés de détournements de fonds, 10 ont eu lieu dans des écoles ayant une APTE.

Pour ce qui est de l'affirmation que « la corruption est un problème sérieux dans ce pays », l'opinion des parents interviewés est très partagée : 39,1% sont d'accord à tout à fait d'accord contre 39,4% qui ne le pensent pas et 21,5% se montrent indécis. Si on ajoute ce dernier pourcentage à celui des non réponses (près de 20%<sup>44</sup>), on peut dire que cette question relève encore quelque peu du domaine des tabous et demeure, en tout cas d'une grande sensibilité pour les simples citoyens. Toujours est-il que cela n'a pas empêché une bonne part des enquêtés à proposer la lutte contre la corruption comme première action à mener pour améliorer le système scolaire et le système de gouvernance en général.

Pour ce qui est de la question de la corruption, même si près de 92% des directeurs considèrent qu'elle est un problème sérieux dans le pays, une majorité de directeurs pense que le système scolaire reste épargné de la corruption (63,3%) et seulement 28,4% qui sont convaincus que ce système est touché par la corruption.

Comme pour les autres catégories de répondants, les présidents d'APTE partagent à 98% l'opinion qui considère la corruption comme un problème sérieux dans le pays mais ils sont moins affirmatifs quant il s'agit de la corruption dans le système scolaire. Ils sont 58,8% à exprimer leur opposition à cette affirmation contre 27,4% qui la partagent.

Il nous semble que ces questions restent assez sensibles et dans une grande mesure tabous. Ce caractère tabou est révélé par les propositions exprimées par les différents acteurs. On peut ainsi relever le contraste entre le fait de ne pas citer la corruption comme premier problème affronté dans les écoles mais que la lutte contre la corruption est suggérée comme première proposition prioritaire aussi bien chez les chefs de ménages que chez les directeurs. Deux explications peuvent être présentées à ce propos : 1) la corruption est considérée comme un problème sérieux pour le pays mais qu'il demeure marginal dans le système scolaire compte tenu de la modestie des enjeux financiers dans des écoles sans moyens (la corruption est ailleurs) ; 2) les écoles ont si peu de moyens parce que ces derniers ne leur parviennent en raison d'un système et de structures de gestion et d'un dispositif de suivi et de contrôle déficients<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Sur les 1040 chefs de ménages enquêtés, seuls 846 ont répondu à cette question.

<sup>45</sup> Il est intéressant de relever, à titre d'exemple et par rapport à la question des visites de supervision, un seul directeur d'une école urbaine de Casablanca a affirmé avoir reçu la visite d'un représentant du Ministère des Finances pour un contrôle comptable. La majorité des visites déclarées par les directeurs sont des visites d'inspection de routine ou de contrôle du personnel. A



## 6. Attitudes générales et actions prioritaires proposées

Par rapport aux dix affirmations proposées aux enquêtés pour recueillir leur avis à leur propos, les résultats sont plutôt révélateurs de l'état de l'opinion des familles, des directeurs, des présidents d'APTE et des responsables financiers des délégations au sujet de l'école, de son mode de fonctionnement et de gestion et du système de gouvernance de façon générale.

Ainsi, 98% des chefs de familles sont d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que l'enseignement primaire est très important pour le gouvernement. En revanche, ils sont plutôt réservés concernant l'existence de la corruption dans le système scolaire : 36,5% partagent cette opinion contre 50% qui ne sont pas du tout d'accord avec cette affirmation. Une grande majorité d'enquêtés (74,2%) pensent que la qualité de l'enseignement a effectivement baissé, contre 18,6% qui ne le pensent pas. Paradoxalement, 46,3% sont satisfaits de

---

préciser que, dans le contexte actuel, l'inspecteur des finances n'intervient que lorsque le département de l'Education Nationale l'invite pour enquêter sur un problème donné. De plus, le Ministère des Finances ne dispose pas du personnel suffisant pour assurer le contrôle de plus de 10000 établissements scolaires et 13400 satellites en milieu rural.

l'enseignement de base fourni à leurs enfants (contre 34%). Ceci peut s'expliquer par le caractère subjectif d'une telle affirmation : les parents refusant de dévaloriser les établissements de leurs propres enfants.

S'agissant de l'influence des parents sur les décisions de l'école, seulement 20% des enquêtés en sont convaincus contre 61% qui ne le sont pas du tout alors même que 51% pensent que les plaintes des parents sont prises au sérieux tandis que 32,5% pensent le contraire. Pour ce qui est de la facilité d'accès à l'information financière de l'école, 79% des parents interrogés ne le pensent pas contre seulement 6% qui en sont persuadés. Ceci peut expliquer leur opinion concernant la qualité de la gestion de l'établissement scolaire de leurs enfants : 68% pensent qu'il n'est pas très bien géré contre 14% qui pensent l'inverse. Par ailleurs, la grande majorité des parents enquêtés (64%) sont convaincus que l'école bénéficie du soutien de la délégation provinciale contre seulement 13% qui ne sont pas d'accord et 23% qui ne savent pas.

Le tableau ci-dessous synthétise les principales actions proposées par les chefs de ménages interrogés, classées par ordre décroissant d'importance (en termes de pourcentages de répondants) :

**Tableau 5 : Actions prioritaires proposées par les ménages**

Première action	%	Deuxième action	%	Troisième action	%
<i>Lutter contre la corruption</i>	31%	<i>Lutter contre la corruption</i>	27,3%	<i>Exonération des frais de scolarité</i>	12%
<i>Améliorer la qualité de l'enseignement</i>	16,2%	<i>Améliorer la qualité de l'enseignement</i>	18,5%	<i>Programmer les cours matin et après midi</i>	10%
<i>Programmer les cours matin et après midi</i>	11,2%	<i>Programmer les cours matin et après midi</i>	10,6%	<i>Equiper l'école</i>	8,6%
<i>Equiper l'école</i>	9,4%	<i>Equiper l'école</i>	9%	<i>Contrôler les enseignants</i>	7,4%
<i>Contrôler les enseignants</i>	7%	<i>Exonération des frais de scolarité</i>	8,5%	<i>Cours de soutien gratuits</i>	5%

On constate ainsi que la lutte contre la corruption vient en première position dans les deux actions prioritaires proposées par les répondants, avec respectivement 31% et 27,3%. Les autres actions proposées par les parents interrogés concernent essentiellement l'amélioration de la qualité des écoles et des prestations éducatives comme l'équipement des écoles, l'aménagement du

temps scolaire<sup>46</sup> et le contrôle des enseignants<sup>47</sup>. Les parents expriment également le besoin d'un soutien social en termes d'exonération des frais de scolarité et, de façon marginale, le besoin d'un soutien pédagogique pour leurs enfants scolarisés (cours de soutien gratuits).

Concernant l'opinion des directeurs à propos des affirmations qui leur sont proposées, ils partagent tous l'idée que l'enseignement primaire est important pour le gouvernement mais reconnaissent, à 86,7%<sup>48</sup> que la qualité de l'enseignement et le niveau d'éducation sont en baisse (contre 6,7% qui pensent le contraire). Ils sont, en revanche, plus nuancés lorsqu'il s'agit de la qualité de l'enseignement fourni par leurs propres écoles : 47,4% le considèrent comme satisfaisant contre 42,2%. Par ailleurs, près de la moitié des directeurs enquêtés ne sont pas convaincus que les parents puissent influencer les décisions de l'école (contre 37,3%), même s'ils déclarent, à 51%, que leurs plaintes sont prises au sérieux (32,5% pensent le contraire). Ils reconnaissent, cependant, que l'accès à l'information sur les ressources allouées à leurs écoles n'est pas du tout facile (59,5%), contre 27,7% qui pensent le contraire. Quant à l'implication des parents dans la gestion de l'école : 51% des directeurs ont exprimé leur désaccord avec cette affirmation alors que 39% déclarent que les parents sont impliqués dans la gestion de leur école et 10% demeurent indécis. Ils sont 80% à être convaincus que leur école est très bien gérée contre seulement 8,4%, même si elle n'est pas toujours bien soutenue par la délégation provinciale comme l'affirment 46,7% des enquêtés.

Le tableau suivant synthétise l'ensemble des trois principales actions proposées par les directeurs d'écoles pour améliorer les services éducatifs de leurs écoles :

---

<sup>46</sup> Les parents trouvent insuffisant en termes d'apprentissages le système du « temps aménagé » appliqué particulièrement dans les écoles rurales.

<sup>47</sup> Les parents se plaignent le plus souvent de l'absentéisme des enseignants et de leur faible motivation.

<sup>48</sup> Ce pourcentage est de plus de 90% pour les directeurs des écoles relevant de l'AMT

**Tableau 6 : Actions prioritaires proposées par les directeurs**

Première action	%	Deuxième action	%	Troisième action	%
<i>Former les enseignants</i>	48,3%	<i>Former les enseignants</i>	36,5%	<i>Former les enseignants</i>	27,8%
<i>Contrôler les enseignants</i>	12,1%	<i>Contrôler les enseignants</i>	23,1%	<i>Contrôler les enseignants</i>	16,7%
<i>Diminuer le nombre d'élèves à l'école</i>	10,3	<i>Diminuer le nombre d'élèves à l'école</i>	9,6%	<i>Qualifier l'administration scolaire</i>	11,1%
<i>Qualifier l'administration scolaire</i>	6,9%	<i>Equiper l'école</i>	5,8%	<i>Equiper l'école</i>	5,6%

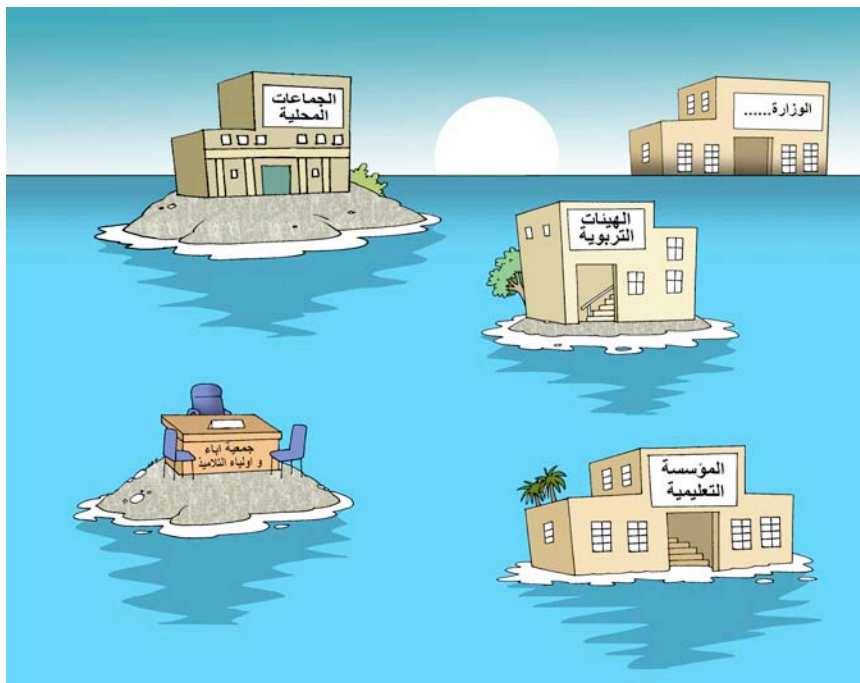
Il ressort de ce tableau que pour les directeurs, les actions à mener en priorité pour améliorer les performances de leur établissement concernent l'amélioration des prestations du corps enseignant par la formation et le contrôle. Bien que les questions de la qualification, de la discipline ou de l'absentéisme des enseignants n'aient pas figuré en tête des problèmes cités par les directeurs, elles constituent une préoccupation majeure quand il s'agit de proposer des actions concrètes pour améliorer les résultats de l'établissement scolaire. Résoudre les problèmes de gestion d'effectifs ainsi que de qualification de l'administration éducative font également partie des principales actions prioritaires proposées par les chefs d'établissements enquêtés. Ceux-ci semblent très sceptiques quant à l'influence de la décentralisation sur les transferts de fonds vers l'école, seulement 26 directeurs sur les 60 (9 en milieu urbain et 17 en milieu rural) ont répondu à cette dernière question ouverte :

- ✓ 30% pensent qu'elle n'a eu aucune influence (33,3% en milieu urbain et 29,4% en milieu rural)
- ✓ 19,2% pensent qu'elle a eu une influence positive (22,2% en milieu urbain et 17,6% en milieu rural)
- ✓ 34,6% pensent qu'elle est susceptible de garantir l'autonomie des écoles (33,3% en milieu urbain et 35,3% en milieu rural).

Comme pour les directeurs et les responsables financiers des délégations, tous les présidents d'APTE sont tout à fait d'accord avec l'affirmation de l'importance de l'enseignement primaire pour le gouvernement. Et comme eux, ils partagent largement l'idée de la baisse de la qualité de l'enseignement:

ils sont 86,3%<sup>49</sup> à l'affirmer alors que seulement 7,8% ne sont pas du tout d'accord. Ils sont moins nombreux à dire que l'enseignement de base de leur propre école est satisfaisant : 52% partagent cet avis tandis que 36,6% ne le pensent pas. Pour ce qui est de l'influence des parents sur les décisions de l'école, 50% n'en sont pas convaincus contre 36,6% qui le sont et 13,5 % qui demeurent sceptiques pourtant une grande majorité (75%) déclare que les plaintes des parents sont prises au sérieux contre seulement 19,2% qui pensent le contraire.

Concernant l'accès à l'information financière de l'école, 57,5% ne le pensent pas contre 29% qui en sont persuadés. Quant à l'implication des parents dans la gestion de l'établissement, 36,6% partagent cet avis et 44,3% ne sont pas du tout d'accord. Près de 77% des présidents d'APTE sont persuadés que leur école est très bien gérée (contre 8% et 15,4% de sceptiques) même si elle n'est pas bien soutenue par la délégation (selon 54,2% alors que 35,4% pensent le contraire).



<sup>49</sup> Ce pourcentage est de 73,4% pour l'AGC et de près de 92% pour l'AMT.

### Chapitre III – Conclusions et recommandations

Globalement, l'analyse du système d'enseignement primaire au Maroc et de ses structures et mécanismes de financement ainsi que les résultats de l'enquête auprès des différentes catégories ciblées nous autorisent à dégager les principaux éléments de conclusions suivants et quelques recommandations :

#### *Principales conclusions*

Les écoles publiques marocaines connaissent beaucoup de difficultés d'ordre pédagogique, de déficit dans les infrastructures et de gestion déficiente de leurs ressources humaines et financières. Ces difficultés résultent pour une grande part des défaillances relevées dans le système de gouvernance du secteur<sup>50</sup>.

Ainsi, concernant les principaux problèmes rencontrés dans les écoles, on constate que les quatre problèmes et difficultés signalés en premier par toutes les catégories de répondants sont les coûts de l'école pour les parents ; l'absence de latrines ; le délabrement des locaux et le manque de fournitures et de manuels scolaires pour les élèves. La cinquième principale difficulté réside selon les parents dans l'absentéisme des enseignants alors que les directeurs et les présidents des APTE évoquent le manque de manuels pour les enseignants.

Pour ce qui est des mécanismes de transferts financiers, ils sont caractérisés par une grande opacité selon les réponses de tous les enquêtés, aussi bien en termes de connaissance des finances des écoles et des délégations qu'en termes de détermination précise des responsabilités de la gestion financière et du rôle des structures scolaires (administration de l'école, COGES et APTE) dans cette gestion. Ceci apparaît clairement lorsqu'on examine les réponses aux questions relatives à l'accès à l'information financière. Lorsque 99% des parents interrogés déclarent ne pas avoir accès à l'information financière de l'école de leurs enfants et que 93,3% des directeurs et 92,5% des présidents d'APTE affirment ne pas connaître les montants affectés à leurs écoles et que même quand les ressources sont transférées, ils n'en sont pas informés, il devient évident que l'ensemble des acteurs éducatifs locaux demeurent exclus de fait du dispositif de financement et qu'ils ne jouent qu'un rôle marginal à ce niveau.

Bien plus, les responsables financiers des délégations eux-mêmes affirment à 60% qu'ils ne connaissent pas le montant des ressources affectées aux écoles de leurs délégations et plus du quart (27%) qu'ils n'en sont pas informés lorsqu'elles leur sont envoyées. Ce peu de transparence dans la gestion des fonds des écoles est encore confirmé par la conviction des responsables au niveau des écoles et des délégations que les parents (surtout dans les écoles rurales) ne peuvent avoir accès à la comptabilité de l'école et qu'ils ne sont pas

---

<sup>50</sup> Ceci a, d'ailleurs, été fortement souligné dans le dernier rapport annuel du Conseil Supérieur de l'Enseignement (2008) et se dégage aussi nettement des réponses des populations couvertes par la présente enquête.

informés du budget de la délégation pour respectivement 57% des directeurs, 67% des présidents d'APTE et 86,7% des responsables financiers des délégations. Ce manque de transparence est encore aggravé par le déficit en formation en gestion financière : 77% des directeurs enquêtés, 89% des présidents d'APTE et 56,3% des responsables financiers des délégations n'en ont jamais bénéficié.

S'agissant du rôle des COGES et des APTE, les réponses fournies notamment de la part des parents montrent qu'ils connaissent mieux l'APTE que le COGES qui est une structure de création récente. En fait, même si le décret ministériel du 17 juillet 2002 portant organisation de l'établissement scolaire définit sa composition et ses attributions, le COGES demeure une structure méconnue dans ses attributions et ses modalités de fonctionnement et surtout non opérationnelle, notamment pour tout ce qui relève de la gestion financière des établissements scolaires et du contrôle de cette gestion. D'ailleurs, même les autres dispositifs et mécanismes de suivi et de contrôle ne semblent pas fonctionner correctement comme les visites d'inspection (des services centraux, des délégations et des académies) qui rentrent pour la plupart dans le cadre de « visites de routine » et visent plutôt le contrôle du personnel enseignant. Notons qu'une seule école urbaine à Casablanca a reçu la visite d'inspection d'un responsable du Ministère des Finances pour un contrôle comptable. Notons également, ceci expliquant peut-être cela, la faiblesse des taux de plaintes des différentes catégories d'enquêtés. Aussi bien les parents que les directeurs et les présidents d'APTE portent rarement plainte quand ils sont confrontés à des problèmes dans leurs établissements et même quand ils le font, cela n'est généralement pas suivi d'effet.

On peut dire que cette enquête a permis de mettre le doigt sur les principaux problèmes que connaît la gestion des finances des écoles publiques marocaines. Elle a ainsi montré que les principaux problèmes qui affectent l'école ont trait à la déficience de l'infrastructure et l'indigence des équipements scolaires, au manque de soutien social aux parents pour aider à la scolarisation, au problème de l'abandon scolaire, au dysfonctionnement du système de gouvernance et de gestion du secteur.

Il ressort également que le problème de gouvernance du système scolaire a trait aux difficultés de mise en place d'un système de gestion décentralisé efficace. Le processus de décentralisation est encore inachevé et le transfert des compétences de l'administration centrale vers les académies, notamment les compétences financières, se traduit pour l'heure par un manque de transparence et de visibilité pour la plupart des acteurs éducatifs. De toute évidence, une grande ambiguïté règne quant à la délimitation des responsabilités entre l'administration centrale et les entités régionales et provinciales. De ce fait, le processus de décentralisation ne s'est pas traduit par une simplification des

procédures de financement (beaucoup d'acteurs pensent le contraire) et en tout cas pas par une amélioration des moyens financiers des écoles primaires.

D'un autre côté, les établissements scolaires ne disposent pratiquement d'aucune autonomie, et leurs directeurs n'ont qu'une marge de manœuvre extrêmement réduite pour les gérer efficacement et mener à bien leurs projets. Même les structures comme les APTE et les COGES, sensées jouer un rôle fondamental dans la gestion de l'école, s'avèrent la plupart du temps des structures formelles et non opérationnelles en raison des moyens financiers modestes des écoles, de la non implication réelle des parents (poids de l'analphabétisme), surtout en milieu rural, mais aussi d'autres acteurs importants comme les élus communaux.

Autre résultat de l'enquête intéressant à relever : il y a unanimité pour dire que la corruption est un problème sérieux dans le pays. Ce jugement devient plus nuancé pour la corruption dans le système scolaire parce que probablement les enjeux financiers dans l'établissement scolaire ne sont pas importants aux yeux des enquêtés. Les opportunités de corruption et de détournements de fonds se situent davantage à d'autres niveaux et touchent d'autres domaines dont la gestion demeure opaque pour la majorité des usagers et des acteurs éducatifs comme les marchés publics, les manuels scolaires, etc.

Les résultats de l'enquête montrent aussi l'absence d'implication de certains acteurs importants dans la gestion de l'école comme les parents et les communes. Ce manque d'implication s'explique certes en grande partie par l'analphabétisme des parents et même des élus ruraux, mais aussi par la perception qu'ont les communautés villageoises de l'espace scolaire à cause d'un acquis historique négatif. Leur implication est pourtant vitale pour l'avenir de l'école, il est impératif que les communautés villageoises adhèrent et participent aux projets de développement des écoles de leurs enfants. Cette implication ne peut être réelle que s'ils sont correctement informés et si leur avis est pris en considération (la question de la démocratie locale ...). Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui...

Les défaillances du système d'information apparaissent clairement à travers les résultats de cette enquête. Celle-ci a souffert des problèmes de disponibilité et de fiabilité des documents financiers dans les écoles et dans les délégations. Le manque de documentation est une limite importante de cette enquête dans la mesure où il n'a pas été possible de renseigner les montants reçus et dépensés à ces deux niveaux, ni de faire les rapprochements nécessaires pour pouvoir tirer des conclusions probantes sur la transparence du circuit de financement, sur la qualité de la gestion des ressources et sur les éventuelles déperditions, voire de détournements de ces ressources.

L'enquête a révélé aussi l'existence de problèmes de disponibilité et de fiabilité de la documentation financière ainsi qu'un problème d'accès à l'information

financière. Le déficit d'information et les difficultés d'y accéder ont été non seulement confirmés par toutes les catégories de répondants mais également constatés par les enquêteurs eux-mêmes sur le terrain : pas d'affichage public ni à la délégation ni dans les écoles, réticence des directeurs et des responsables financiers à livrer l'information, etc. Ceci résulte certes de la persistance d'une longue « tradition » de confidentialité des données sur les budgets mais aussi du fait que les usagers n'ont pas l'habitude de « demander des comptes » et d'être simplement informés sur les ressources et les dépenses de l'école publique. C'est, par conséquent, toute une culture à laquelle il faudra sensibiliser les parents et les autres acteurs éducatifs.

### *Quelques recommandations*

Il est notoirement connu que le secteur éducatif est le domaine qui connaît le plus le phénomène de résistance au changement. Et c'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de mettre en place un nouveau système de gouvernance qui remet en cause un ordre et un pouvoir fortement centralisés. Cela veut dire que toute politique de réforme doit avoir une pédagogie capable de venir à bout des résistances, une méthodologie et des mesures d'accompagnement pour assurer sa réussite. Parmi les recommandations que nous pouvons formuler à ce sujet, on peut citer :

- ✓ Lever l'ambiguïté des rapports entre l'administration centrale, les académies et les délégations en clarifiant leurs prérogatives et leurs responsabilités respectives. Ceci permettra aux académies d'accomplir leur mission et d'exercer leurs attributions de façon plus efficace et leurs structures, dont les conseils d'administration, fonctionner de manière plus opérationnelle.
- ✓ Renforcer le processus de décentralisation (et notamment le transfert des compétences dans le domaine financier) par une meilleure coordination entre le Ministère de l'Éducation Nationale et le Ministère des Finances notamment dans la mise en place de la nouvelle réforme budgétaire, dans le renforcement des structures de suivi et de contrôle (les fondés de pouvoir) et dans les actions de formation financière du personnel de l'éducation nationale. Il est également recommandé une meilleure décentralisation du département des Finances pour éviter aux AREF les longues attentes ou les déplacements pour la consignation des documents comptables.
- ✓ Couvrir les énormes besoins en formation dans les domaines de l'administration et de la gestion financière aussi bien pour les chefs des établissements que pour les responsables financiers des délégations et des AREF. Une attention particulière doit être accordée à la qualité de cette formation en impliquant des professionnels et des spécialistes en la matière.
- ✓ Réviser et opérationnaliser les structures de gestion régionales et locales, notamment les conseils d'administration des AREF et les conseils de gestion des écoles dans le sens du renforcement de leur pouvoir de décision et en

responsabilisant leurs membres. C'est grâce à cette opérationnalisation qu'ils pourront renforcer le processus de décentralisation et l'autonomie des entités régionales et des établissements scolaires et par là amorcer l'institution d'un système de gouvernance plus moderne basé sur les principes de la gestion par les résultats et la culture de la redevabilité (accountability).

Pour atteindre ces objectifs, une campagne de plaidoyer est envisagée par TM au courant de cette année. Cette stratégie de plaidoyer vise à attirer l'attention aussi bien des responsables (centraux, régionaux et locaux) que des autres acteurs éducatifs (enseignants, parents d'élèves) et associatifs sur l'impact négatif d'une gestion non transparente des finances scolaires sur les performances des établissements et sur les résultats des élèves. Elle vise également à mobiliser le tissu associatif (collectif partenaire de TM et ONG internationales), les bailleurs de fonds et les médias autour de cette question. Trois objectifs principaux forment l'ossature de cette stratégie de plaidoyer : la sensibilisation et la mobilisation autour de la question de la gestion financière des écoles ; l'opérationnalisation de leurs structures de gestion et l'amélioration de l'accès à l'information sur leurs finances, le but étant d'arriver à une gestion plus efficace et plus transparente des ressources dédiées aux écoles primaires (voir détails dans le document sur la proposition de stratégie de plaidoyer de TM).

## **Liste des abréviations**

AEW : Africa Education Watch

AGC : Académie du Grand Casablanca

AMT : Académie de Meknès Tafilalet

APEF : projet d'Appui à l'Enseignement Fondamental

APOFC : Arrêté Portant Organisation Financière et Comptable

APTE : Association de Parents et Tuteurs d'élèves

CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme

CFI : Centre de Formation des Instituteurs

COGES : Conseil de Gestion de l'Etablissement Scolaire

COSEF : Commission Spéciale d'Education et de Formation

CSE : Conseil Supérieur de l'Enseignement

DH : Dirham (unité monétaire du Maroc)

EPT : Education Pour Tous

HCP : Haut Commissariat au Plan

INDH : Initiative Nationale de Développement Humain

LMD : Licence – Master – Doctorat

MEN : Ministère de l'Education Nationale

ONG : Organisation Non Gouvernementale

SEAENF : Secrétariat d'Etat chargé de l'Alphabétisation et de l'Education Non Formelle

TI : Transparency International

TM : Transparency Maroc

## ANNEXE

### CONCLUSIONS DES ATELIERS ORGANISES DANS LE CADRE DU SÉMINAIRE NATIONAL

Rabat le 14 mai 2009

Trois ateliers ont été organisés pour aborder les principaux axes traités par l'enquête de terrain réalisée dans des établissements du cycle primaire de l'Académie Régionale de l'Éducation et de la Formation du Grand Casablanca et de celle de Meknès-Tafilalt. Ces ateliers sont les suivants☐

**Premier atelier☐***Financement et possibilités de formation des acteurs*

**Deuxième atelier☐***l'accès à l'information et l'implication des acteurs☐*

**Troisième atelier☐***La gestion de l'école et le rôle des conseils de gestion et des associations des parents et tuteurs des élèves*

- **Premier atelier☐***Financement et possibilités de formation des acteurs*

☐ partir de certains aspects traités par l'enquête et en vue d'encadrer le débat, l'accent a été mis sur les points suivants☐

1- Comment peut-on assurer un financement adéquat à l'établissement scolaire, ses projets et ses activités (projet de l'établissement), et quelles sont les différentes sources de financement☐ budget, partenaires, associations des parents et tuteurs des élèves...☐

2-comment assurer l'accès à l'information financière et la promotion de la participation des acteurs au niveau de l'établissement et dépasser les entraves juridiques et administratives☐

3-Quels sont les besoins dans le domaine de la formation concernant le budget et les finances au niveau des personnes travaillant dans le secteur de l'éducation☐ Et comment peut-on les satisfaire?

Suite à la discussion, les constats les recommandations suivantes ont été formulés:

- ✓ Absence de budget propre pour l'école primaire;
- ✓ Nécessité de créer une base de données relative aux projets de l'établissement;
- ✓ Mise à niveau des établissements pour leur permettre d'accomplir leurs missions;
- ✓ Insuffisance de la communication alors que la composition des conseils d'administration des académies englobe toutes les représentations☐
- ✓ Œuvrer pour la diffusion de la culture de la gestion auprès de tous les intervenants dans l'établissement;
- ✓ Établir un budget spécial pour l'établissement scolaire;
- ✓ Attribuer une marge de responsabilité plus large aux conseils de gestion pour les rendre efficaces;
- ✓ Élargir et diversifier les sources de financement;
- ✓ Attribuer un pouvoir plus large au directeur pour signer les partenariats☐
- ✓ Faire de la publication du rapport financier et moral des associations des parents d'élèves une obligation;
- ✓ Faire de la culture de rendre les comptes ( accountability) une culture globale et générale.

• **Deuxième atelier☐l'accès à l'information et l'implication des acteurs☐**

Dans cet atelier, le débat a porté sur la gestion de l'accès à l'information concernant la gestion de l'établissement scolaire en général et la gestion des ressources financières en particulier. La question de la relation entre l'accès à l'information et la participation des différents acteurs (parents et tuteurs d'élèves, élus des collectivités) à la gestion de ces ressources a, elle aussi, fait l'objet de discussions.

Partant des données de l'enquête de terrain, une série d'interrogations ont été soulevées en vue d'encadrer le débat au sujet de la question de l'importance de l'accès à l'information et l'implication des divers acteurs et partenaire, parmi les questions figurent les suivantes:

- ✓ Quel est le système d'information de l'école☐
- ✓ Quelles sont les difficultés et les contraintes qui entravent la création d'un système d'information crédible☐
- ✓ Quel type de relation et de causalité y a t il entre l'accès à l'information et la participation à la vie scolaire☐

- ✓ Quelles sont les modalités pour faire prendre conscience, aux parents et aux partenaires de l'établissement scolaire, de l'importance de l'accès à l'information relative aux ressources de l'établissement☐
- ✓ Comment peut-on faciliter l'accès à l'information relative aux finances de l'établissement scolaire☐
- ✓ Quels sont les supports et les piliers pour garantir une information efficiente☐
- ✓ Comment peut-on informer tous les intervenants et les acteurs de l'engagement des dépenses du budget☐

Le débat a été conclu par les remarques et les recommandations suivantes:

- ✓ L'établissement primaire n'a pas de budget, au sens comptable. Le budget se réduit à la contribution des élèves à l'association des parents d'élèves, la coopération scolaire, l'association sportive et les contributions des partenaires.
- ✓ Établir un lien entre l'accès à l'information et la mobilisation des intervenants pour garantir la participation des acteurs☐
- ✓ L'institutionnalisation de la diffusion de l'information au sein de l'établissement au niveau local, provincial et régional permet l'accès à l'information☐
- ✓ Mettre en place des supports informatiques☐ tableaux, correspondance☐
- ✓ Œuvrer pour l'instauration du droit à l'information☐ prendre des dispositions juridiques.
- ✓ Sensibiliser, former et tenir les registres comptables (mettre au point un plan de communication et de mobilisation)☐
- ✓ Faiblesse des moyens et de la formation, et multiplicité des fonctions des directeurs.

• **Troisième atelier☐ *La gestion de l'école et le rôle des conseils de gestion et des associations des parents et tuteurs des élèves***

Le but de cet atelier est de susciter un débat sur le rôle des conseils de gestion, et les associations des parents et tuteurs des élèves dans la contribution à la gestion des établissements scolaires. Il s'agit aussi de définir les problèmes et les contraintes dont souffrent ces deux structures scolaires importantes, de prospecter les perspectives de les rendre opérationnelles et de les faire participer effectivement à la gestion de l'établissement scolaire et à l'animation de la vie scolaire. D'autant plus que la Charte Nationale de l'Éducation et de la Formation considère que l'une de ses prémices est la création d'une nouvelle structure scolaire illustrée par les conseils de gestion des établissements

scolaires. Par ailleurs, le décret ministériel du 17 juillet 2002 a fixé leur composition et attributions.

Sur la base de ces résultats de l'enquête de terrain, les questions suivantes ont été posées en vue d'encadrer les débats de cet atelier☐

- ✓ Quelle est l'importance des conseils de gestion et des associations des parents et tuteurs des élèves dans le cadre de l'établissement scolaire☐
- ✓ Quelles sont les entraves et les contraintes dont ces structures pâtissent en milieu urbain et en milieu rural☐
- ✓ Quelles sont les limites des décisions réglementaires et des décrets régissant ces institutions☐
- ✓ Que faire pour que les conseils de gestion et les associations des parents et tuteurs des élèves soient opérationnels☐
- ✓ Quelles sont les dispositions préliminaires à prendre☐

Les discussions ont abouti aux conclusions suivantes☐

- ✓ Le conseil de gestion est un mécanisme interne élu et ouvert sur son environnement dont l'association des parents et les partenaires locaux☐
- ✓ L'importance du conseil réside dans le fait de faire accéder l'établissement à la culture de la gestion☐
- ✓ Les conseils de gestion sont un mécanisme de gestion participative☐
- ✓ La non participation de l'association de coopération scolaire et de l'association sportive☐ ces conseils;
- ✓ Le rôle des associations des parents est un rôle efficace pour le suivi de l'exécution des programmes, des méthodes et des performances de l'établissement en général☐
- ✓ L'association doit contribuer à l'aspect éducatif☐
- ✓ L'existence des conseils de gestion est en quelque sorte une éducation à la culture de la citoyenneté et la gestion participative,
- ✓ De nombreuses associations de parents ont une existence illégale du fait qu'elles ne renouvellent pas leurs bureaux☐
- ✓ Il y a des associations qui interviennent en toute chose dans l'établissement, ce qui les empêche d'assumer leur rôle☐
- ✓ Le directeur de l'école primaire est en butte à des contraintes du fait qu'il doit gérer tous les aspects pédagogiques et sociaux. En outre l'absence de formation dans le domaine financier est une entrave à la gestion des conseils de gestion de l'établissement scolaire☐
- ✓ Absence d'un staff administratif à l'école primaire☐

Partant de ces remarques issues des débats, les recommandations suivantes ont été formulées☐

- ✓ Nécessité de simplifier les procédures administratives concernant les réunions des conseils☐
- ✓ Œuvrer pour la création d'un mécanisme de suivi de l'exécution des projets de l'établissement proposés par les conseils de gestion☐
- ✓ Création de programmes de formation, en faveur des membres des conseils, dans le domaine de la gestion financière et de la programmation☐
- ✓ Fourniture des informations nécessaires pour la prise de décisions pertinentes☐
- ✓ Instauration de la culture de l'évaluation permanence interne et externe☐
- ✓ Publication d'un guide simplifié destiné aux membres de conseils de gestion☐
- ✓ Instauration de mesures d'accompagnement pour faciliter l'implication des membres de l'extérieur de l'établissement☐dans les conseils de gestion;
- ✓ Revoir le décret portant création des conseils de gestion afin de leur fournir les moyens nécessaires à même de les rendre plus efficaces,
- ✓ Vulgariser la Charte de la Transparence, notamment en ce qui concerne les dépenses, auprès de l'administration et des associations des parents d'élèves.

© 2009 Transparency International Morocco. Tous droits réservés.