



Les enseignants et les taxis : la corruption dans le secteur de l'éducation au Honduras

"...Les enseignants fantômes ? Avez-vous entendu parler des enseignants en taxi ? Nous en avons. Ils ont de multiples emplois et se déplacent constamment en taxi afin de parvenir, en quelque sorte, à être partout à la fois, aux dépens des élèves évidemment, qui voient rarement leurs enseignants."

Le Honduras investit d'importantes sommes d'argent dans l'éducation mais les puissants syndicats d'enseignants et les nominations politiques gênent les réformes dans un secteur vulnérable à la corruption et non contrôlé par la société civile. Pour que les plans actuels de décentralisation aient une influence positive sur les services éducatifs, il convient d'améliorer les capacités locales d'audit, il faut que les parents se voient accorder un plus grand rôle et que les syndicats adhèrent à des codes de conduite.



Anti-
Corruption
Resource
Centre
www.U4.no

Par Alessandra Fontana
U4 - CMI

Téléchargez cette note sur
<http://www.U4.no/>

La citation à propos des 'enseignants en taxi' provient d'un participant à un atelier U4 tenu au Honduras en octobre 2007. Aussi ignominieuse qu'elle paraisse, l'anecdote illustre l'un des nombreux défis posés par la corruption dans ce pays. Son système éducatif, dévoré par la corruption, se bat contre les mauvaises pratiques au sein des syndicats d'enseignants, des structures de gestion ministérielle et des écoles afin d'offrir davantage de scolarisation de meilleure qualité aux jeunes honduriens.

Le scénario qui en découle est celui d'un secteur qui n'a pas progressé dans les mêmes proportions malgré de significatives augmentations de fonds. Le Plan gouvernemental stratégique de l'éducation promet, pour 2008, des investissements de plus de 1 milliard de dollars pour l'éducation. A l'heure actuelle, selon le Secrétaire à l'Éducation (SoE, l'équivalent d'un ministère de l'éducation dans d'autres pays), environ 7,4% du PIB sont accordés à ce secteur, ce qui fait du pays le 4^{me} plus important investisseur d'Amérique Latine en

éducation. L'annulation de la dette extérieure a également libéré des fonds dans le même but. Par contre, l'investissement national par élève reste encore décevant : il continue à être l'un des plus bas du monde alors que près de 90% du budget éducatif de l'Etat sont consacrés aux salaires des enseignants.

En octobre 2007, l'U4 a mené 15 entrevues avec des responsables gouvernementaux et des représentants de la société civile et a visité trois écoles publiques. Ces réunions ont couvert une large gamme de sujets, depuis les questions budgétaires jusqu'à la nouvelle loi sur l'éducation et les activités des syndicats d'enseignants. Les points présentés dans cette note reflètent les vues et les expériences des personnes interviewées et ne devraient pas être considérées comme une façon exclusive de comprendre la situation du pays – qui est certainement complexe et composée de liens enchevêtrés. Par conséquent, ceux qui sont intéressés à infléchir les pratiques corrompues sont contraints d'entreprendre des initiatives de grande envergure telles que la mise en œuvre d'un système de gestion de l'information efficace afin de générer des données fiables sur la structure éducative tout en renforçant également la société civile, par le truchement, par exemple, d'associations de parents.

Un pouvoir sans entrave

Les débats sur l'éducation se déroulent dans une arène hautement politisée dans la capitale du pays, Tegucigalpa. Cependant, au lieu que la société civile puisse y avoir accès et participer davantage au processus de prise de décision, seuls le gouvernement et les syndicats participent aux débats actuels, ce qui a d'ailleurs retardé d'importantes réformes. Le haut degré de politisation est en partie dû aux puissants syndicats d'enseignants dont les membres sont très nombreux. Il y a six syndicats dans le pays pour environ 50.000 enseignants. Entre 2.500 et 6.000 d'entre eux¹ ont des problèmes de postes en suspens (tels des congés payés de façon irrégulière, ou des absences injustifiées alors qu'ils sont encore inscrits sur les registres de salaires). Etant donné l'importance de leurs votes lors des élections et de leur influence sur d'autres votants, le pouvoir exécutif cède à la volonté des syndicats, ce qui est compréhensible. Une grande partie du programme éducatif du pays défini par le SoE peut se retrouver bloquée sur le bureau d'un patron de syndicat. Maintenir le statu quo des syndicats (c'est-à-dire leur puissante emprise sur les nominations aux postes d'enseignants) s'est avéré gêner considérablement les améliorations du système éducatif. Il est bien connu que les grèves d'enseignants parviennent non seulement à arrêter les réformes de l'éducation, mais aussi à causer d'importants troubles dans Tegucigalpa.

La position antagoniste habituelle des syndicats a été largement reconnue lors des entrevues conduites par U4. Les personnes fournissant les informations se sont référées, par exemple, aux défis de la nouvelle Loi sur l'Éducation présentée au Congrès en 2007 par Foro Nacional de Convergencia (Forum national de convergence ou FONAC, son acronyme local) – une organisation de la société civile œuvrant dans le processus de la réforme de l'éducation. Afin d'améliorer les dialogues et les partenariats, la loi a subi une nouvelle série de consultations avec les syndicats en 2008. Les liens de cause à effet entre l'antagonisme

L'éducation au Honduras – chiffres de base

- Taux de scolarisation de l'école primaire (1re à 6me année) : 92,5%
- Taux de scolarisation de l'école primaire (7me à 9me année) : 39,7%
- Taux de scolarisation de l'école secondaire : 24,2%
- Nombre d'enseignants à l'enseignement primaire : 30.069 en 1999
- Nombre d'enseignants à l'enseignement primaire (écoles publiques): 30.544
- Nombre d'enseignants à l'enseignement primaire (écoles privées): 3.525
- Rapport élèves-maître (école primaire) : 33
- Budget national d'éducation de 2008 : 7,4% du PIB
- Enseignement offert par les écoles publiques : 88,4% du total

Sources :

- *Secrétaire à l'Éducation, présentation donnée à l'Atelier U4, 2007*
- *Rapport d'évaluation de l'EPT de l'an 2000 pour le Honduras*
http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/honduras/rapport_2.html
- UNESCO http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=3400&BR_Region=40520

des syndicats et le lent processus d'approbation de la loi ne sont pas très clairs. Cependant, ce ralentissement entre en conflit avec l'approbation sociale obtenue après deux années durant lesquelles la mise à jour de l'ancienne loi de 1996 a été ouvertement débattue, au niveau régional, entre les enseignants, les parents et les autres associations de la société civile.

En outre, il y a des cas de corruption impliquant les syndicats. On voit couramment des cas d'enseignants invités à payer des cotisations illégales pour être mutés ou ayant à s'adresser aux tribunaux afin de garantir leur poste après des processus de sélection (une responsabilité des syndicats en partenariat avec le SoE). Des scandales relatifs à l'échelle des postes d'enseignants faisaient la une lorsque les entrevues de l'U4 étaient en cours. 'Le problème ne se pose pas seulement dans les rangs des syndicats ou n'est pas lié à la façon dont ils traitent les décisions de gestion au sein de l'école' dit un syndicaliste. 'Il y a collusion entre les fonctionnaires du gouvernement et les comités directeurs syndicaux. Donc, lorsque les autorités responsables sont informées d'un problème, selon de qui il s'agit, il atteint rarement le niveau supérieur'.

De mauvais systèmes de gestion

Le suivi et la responsabilisation pourraient être mieux exercés si le ministère pouvait s'appuyer sur des données relatives au système éducatif qui soient précises. Il n'y a pratiquement aucun système de gestion de l'information en place.² Afin de commencer à porter remède au manque d'information, le SoE a mené, en mai 2007, un recensement des enseignants (appelé à tort 'Audit social' puisque les parents ont aidé à recueillir les données) afin de savoir combien d'entre eux sont disponibles dans le pays. L'exercice a également généré des données sur le statut des enseignants, p. ex. voir combien d'entre eux étaient en congé ou déployés dans des écoles autres que celles dans lesquelles ils étaient nommés à l'origine – une pratique courante appelée habituellement 'les enseignants prêtés'. Au moment des entrevues, les résultats du recensement n'avaient pas encore été publiés mais on prétendait que la mauvaise pratique consistant à gonfler les chiffres des registres de salaires des enseignants était constamment utilisée afin de justifier les fortes dépenses du SoE.

Améliorer l'ensemble des ressources humaines de plusieurs départements du SoE, dont les limites actuelles gênent considérablement la mise en œuvre de systèmes efficaces d'information sur la gestion, pourrait avoir une incidence positive sur les processus décentralisés de gestion. En dépit de ce qui est perçu comme un véritable engagement pour faire avancer les choses, le Dr. Marlon Breve, Secrétaire à l'Éducation, reconnaît les points faibles existants : 'Nous sommes mieux équipés en termes de capacités humaines au niveau ministériel, mais ce n'est pas le cas au niveau local. Nous n'avons pas été en mesure d'offrir des salaires ou une structure de carrière permettant d'attirer des personnes qualifiées'. En outre, à chaque cycle d'élection, une forte proportion de fonctionnaires deviennent redondants – une pratique qui ne contribue pas à améliorer les capacités en ressources humaines à long terme. Par conséquent, les réformes de la fonction publique et la dépolitisation du service public sont extrêmement urgentes si le Honduras doit créer et retenir un corps de fonctionnaires compétents et expérimentés. La corruption existe également lorsque les partis politiques au pouvoir – dès qu'ils entrent en fonction – se défont d'un grand nombre de fonctionnaires afin de les remplacer par leurs propres supporters. Ceci débouche, également sur la perte de toutes les capacités en ressources humaines créées pendant le cycle gouvernemental précédent.

Décentraliser la corruption ?

Le SoE est soumis à un processus de décentralisation. Environ 51% du budget de l'éducation est censé être déconcentré en 2008. L'idée selon laquelle la décentralisation permettra aux utilisateurs du service – élèves et parents – de rendre la gestion scolaire comptable de ses actions, constitue une justification forte pour donner l'impulsion.³ Cependant, le même mécanisme qui peut faciliter les activités de suivi exercées par les parents, cache des effets secondaires peu réellement souhaités. Dans un pays dont les bureaucrates locaux sont mal qualifiés, ce mécanisme pourrait déboucher sur une augmentation des mauvaises pratiques due soit à l'incompétence à gérer les fonds de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) soit à la suite d'une véritable corruption. Pour 2008 – d'après la Commission présidentielle pour la SRP – environ 27 milliards de Lempiras (équivalent à 1,43 milliard de dollars en janvier 2008) sont prévus au budget et destinés à des projets d'éducation et à des services de santé et sociaux. Il est escompté qu'environ 3% de ce montant seront affectés aux administrations régionales par le truchement de projets décentralisés.

L'audit central

Le SoE a un autre combat à mener en ce qui concerne son rôle de suivi. Il compte sur une petite unité d'audit qui ne dispose pas du personnel suffisant pour effectuer un suivi permanent des écoles. Il reçoit depuis peu des contributions de la Cour des Comptes. Avec 400 employés environ, la cour compte sur des ressources humaines suffisantes pour appuyer l'audit interne du SoE. Cependant, le budget relativement faible de la cour comparé à celui d'autres pays de la région (8 millions de dollars) pourrait limiter sa capacité à aider l'administration de l'éducation à renforcer les capacités des audits effectués localement. Les efforts consentis pour élargir le groupe de responsables gouvernementaux capables d'effectuer des audits auront probablement un effet positif.

Les procédures au niveau régional

Au niveau régional, si la décentralisation est menée à son terme, de nombreux efforts devront être consentis en amont

pour accroître le contrôle des compétences des personnels locaux du SoE. Malgré des règles existantes claires régissant les procédures d'acquisitions au niveau national, la situation locale est très différente. L'achat de 10.000 ordinateurs a créé une certaine préoccupation tout comme le vol de matériels didactiques tels des manuels scolaires – dont certains, ironiquement, ont été retrouvés en vente sur des étales de marché proches du siège du SoE. D'autres plaintes portent sur le gonflement des chiffres d'effectifs par les chefs d'établissements afin de se qualifier pour obtenir des fonds supplémentaires au titre d'un programme gouvernemental accordant aux écoles un allocation annuelle provenant de l'État (appelé quelquefois 'allocation par tête') qui est fonction du nombre d'élèves. D'autres plaintes s'appliquent à la mauvaise gestion des contributions versées par les parents aux écoles – des fonds qui couvrent en fait souvent la plupart des dépenses scolaires hors salaires.

Un autre aspect méritant l'attention est la nature politique des nominations des personnels de gestion de l'éducation au niveau sous-national. Les nominations tendent à être plutôt réalisées par des responsables syndicaux ou des politiciens sur la base de récompenses – plutôt que du mérite. Par conséquent, les fonctionnaires nommés deviennent imperméables à toute initiative (ou sanction) de réforme émanant du niveau central et leurs abus ne sont très souvent même pas détectés.

La mauvaise capacité de suivi de la société civile

Les processus de décentralisation augmenteront également les attentes autour des parties prenantes de la société civile. L'exercice 'd'audit social', évoqué ci-dessus, était le mot fourre-tout, répété par les participants à l'atelier U4. Cependant, la capacité de la société civile de surveillance des institutions locales peut être surestimée dans le cas du Honduras. Bien que des Commissions de Citoyens sur la transparence aient été formées dans certaines régions – donnant pouvoir à la population d'exercer un rôle de surveillance dans les écoles – elles ne sont pas aussi efficaces dans d'autres endroits. Selon le FONAC, environ 85% du pays est couvert par les Commissions de citoyens. Cependant, la majorité d'entre elles ne s'est pas encore lancée dans un quelconque suivi. Les quelques exemples existant sont principalement dirigés vers les autorités municipales et non pas vers les écoles.

Rôle limité des ménages

Les ménages ont, jusqu'ici joué un rôle minimal dans les écoles – habituellement limité au financement des dépenses scolaires. Les revenus provenant des ménages constituent une composante importante pour compléter les budgets des écoles. Cependant, même ces contributions sont liées à la corruption : certaines chefs d'établissement font payer des frais fixes et obligatoires aux parents en dépit des programmes de financement du gouvernement destinés à garantir un enseignement gratuit. Les contributions des parents financent non seulement les rénovations, dont les écoles ont tant besoin, mais également les manuels scolaires et les services de sécurité scolaire.

L'influence des parents ne va malheureusement pas plus loin. La gestion politique au niveau de l'école reste très en dehors de leur portée. De même, étant donné que les acteurs ne faisant pas partie de l'État comprennent, en général, peu de choses aux processus de suivi, rapprocher la gestion de l'éducation des associations de parents

par le truchement de la décentralisation ne garantit pas automatiquement un bon suivi (ou même un suivi tout court).

Enoncer des exigences

Même s'il est très improbable que les associations de parents ou la majorité des autres organisations de la société civile (OSCs), prêtes à se lancer dans le suivi des écoles, possèdent déjà les compétences nécessaires à la conduite d'audits, elles peuvent néanmoins devenir un forum important pour énoncer des exigences en matière de services éducatifs. Cela leur évitera d'être utilisées de façon inappropriée pour donner l'impression (fausse d'ailleurs) d'une gestion responsable de ses actions et qui suit les règles, alors que, sous la surface, il existe des questions récurrentes d'incompétence et de corruption.

Au niveau de l'école ...

... une pléthore de mauvaises pratiques sert d'exemple négatif aux enfants. Les participants à l'atelier U4 ont mentionné les taux élevés injustifiés d'absentéisme des enseignants ou de retards en classe, les abus de pouvoir et la mauvaise gestion des fonds de la part des chefs d'établissement, la mauvaise gestion des repas scolaires, les détournements de manuels scolaires gratuits (les parents ayant à photocopier les livres pour leurs enfants) et d'autres choses encore.

Dans un pays qui a grandement contribué à former la population d'immigrés illégaux aux Etats-Unis, les enseignants sont bien connus pour émigrer tout en laissant un remplaçant pour enseigner en leur absence. Ce qui signifie souvent qu'un quelconque membre de la famille, sans qualifications pour l'enseignement, se présente en classe et empoche les chèques de la paie. Ceux que l'on appelle les 'enseignants en taxi' représentent une autre forme de corruption : le favoritisme. Une allocation factice des postes d'enseignement fait que ceux qui ont des 'parrains' politiques sont nommés à plus d'un poste quelle qu'en soit la localisation (on parlait du cas d'un enseignant qui avaient deux postes dans deux régions éloignées l'une de l'autre) –, tout ceci au détriment des enfants qui reçoivent moins d'heures d'enseignement.

En théorie, le statut d'enseignement du Honduras de 1997 devrait régler ces problèmes – en régulant les pratiques des enseignants et du personnel éducatif. Bien que cela crée des problèmes supplémentaires (telles les augmentations garanties de salaires jusqu'à 2009), le statut comporte des composantes éthiques intégrées et devrait donc combler le vide d'un code de conduite des enseignants qui n'existe pas. Les visites de l'U4 aux écoles ont également révélé une situation désastreuse en ce qui concerne les installations : cours sales, classes à l'abandon

ayant besoin de réparations, bruit et mauvais éclairage. Sur les trois écoles visitées, une seule était en bon état. Bien que ces chiffres ne permettent pas de généraliser, le scénario troublé décrit dans le présent note constitue un environnement d'apprentissage morne pour des enfants – et un défi majeur pour le développement du Honduras.

Regarder vers l'avenir

Cependant, une petite lueur d'espoir est apparue au niveau du SoE, car des mesures correctrices ont déjà été adoptées. Le SoE s'est déjà rapproché des syndicats afin d'infléchir leur rôle antagoniste en les engageant dans des réunions de travail régulières. La nouvelle série de consultations autour de la loi sur l'éducation est une expression de l'intention de créer un programme commun grâce au dialogue. Bien que ce ne soit pas encore un succès total, un résultat positif au moins a été atteint : une réduction de 85% des grèves d'enseignants.

En termes de capacités en ressources humaines, il existe des nouvelles initiatives en matière de développement professionnel mises en œuvre aux niveaux local et central, suivies de l'introduction de fonds pour l'Education pour Tous (EPT). En ce qui concerne les activités de suivi, le Secrétaire a récemment ouvert une 'hotline' permettant au public de relater l'existence de frais scolaires illégaux. Cependant, il faut agir immédiatement étant donné le cycle bien connu de changements de priorités à la suite d'élections au Honduras. Il semble que l'on puisse faire bien davantage – et le gouvernement actuel a encore deux années à passer au pouvoir pour changer la face de l'éducation dans le pays. ■

Notes

¹ Les chiffres proviennent d'un recensement du SoE de 2007. Cependant, les résultats ne sont pas encore publiés et les chiffres varient selon les sources.

² En 2000, le SoE a tenté d'introduire au plan central un 'système intégré d'information sur les finances' afin d'augmenter la transparence dans les processus budgétaires. Cependant, le système doit être adapté et les personnels doivent être formés avant de mettre ce système en œuvre au plan régional.

³ Pour davantage de ressources sur les processus de décentralisation dans le secteur éducatif voir UNESCO (2007) : Educational Governance at Local Level, Paris <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf> et Levacic, R (2006): Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: a comparative analysis, en Hallak, J. and Poisson, M. eds (2006): *Governance in Education: Transparency and Accountability*, IIEP, Paris. <http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=148766&database=ged&gp=0&lin=1>