

Regards croisés des acteurs scolaires sur l'efficacité et les limites de la politique des « caisses écoles » à Madagascar

[A cross-perspective of school stakeholders on the effectiveness and limitations of the « school fund » policy in Madagascar]

Kamel Arêo GARBA¹, Nathaniel FOCKSIA DOCKSOU², and Rasmané ZALLE³

¹Enseignant-Chercheur à l'Université d'Abomey Calavi, Benin

²Enseignant-Chercheur à l'Université de N'Djaména, Chad

³Enseignant-Chercheur à l'École Normale Supérieure, Burkina Faso

Copyright © 2026 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Madagascar, like several other African countries, introduced a support measure for public primary schools into its education system in 2002, known as the «school fund» (CE). While this measure, designed to alleviate the costs incurred by parents for financing minor maintenance and school operations, has seen some success, it appears to have lost momentum in recent years and reveals a significant gap between the current situation and its initial objectives. This research, which required both qualitative and quantitative data collected using administered data collection tools from one hundred and fifty-three (153) respondents, aims to understand the perceptions of school stakeholders regarding the «school fund» in the country. The results obtained show that while the «school funds» have alleviated some of the burdens faced by those involved in education, they still struggle to meet expectations. Their management and the mobilization of resources to fully cover schools' needs were frequently cited as major issues by beneficiaries.

KEYWORDS: perception, school stakeholders, school funds, effectiveness, limitations.

RESUME: Madagascar, comme plusieurs autres pays africains a introduit dans le système éducatif en 2002, la mesure d'appui aux écoles primaires publiques sous l'appellation de la « caisse école » en abréviation (CE). Si cette mesure, dont le but est d'alléger les coûts encourus par les parents d'élèves en ce qui concerne le financement des dépenses liées aux petits travaux d'entretien et au fonctionnement des écoles a connu quelques succès, elle semble s'essouffler depuis quelques années et révèle un sévère décalage entre l'existant et les ambitions.

La présente recherche qui a requis des données aussi bien qualitatives que quantitatives collectées au moyen d'outils de collecte administrés sur cent cinquante trois (153) enquêtées vise donc à comprendre la perception des acteurs de l'école sur la « caisse école » dans le pays.

Des résultats obtenus, il se dégage que si les « caisses écoles » ont dans une certaine mesure soulagé les peines des acteurs de l'école, il n'en démeure pas moins vrai qu'elles peinent à combler les attentes. Son pilotage ainsi que la mobilisation des ressources pour une couverture totale des besoins des écoles ont été souvent les points noirs évoqués par les bénéficiaires.

MOTS-CLEFS: perception, acteurs scolaires, caisses écoles, efficacité, limites.

1 INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, dans un nombre croissant de pays, une réforme importante dans la gestion de l'éducation a été introduite. En effet, les écoles qui, jusqu'à un passé récent n'intervenaient pas dans la gestion de leurs finances, ont accès à des fonds alloués par les gouvernements centraux. En revanche, dans certains pays développés, cette pratique n'a rien de nouveau. Elle s'intègre dans le cadre des politiques d'autonomisation de l'école introduites à partir des années 1980 dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), et lors de la décennie suivante dans la plupart des pays d'Amérique latine. Cependant, pour de nombreux pays en développement, cette réforme est beaucoup plus récente et se retrouve liée à l'introduction de la gratuité de la scolarité depuis le début des années 2000.

La question globale des subventions aux écoles constitue le centre d'intérêt de la présente recherche. En effet, le rapport¹ mondial sur le commerce (2006, p: 49), traitant des subventions estime que, bien qu'il soit largement employé en économie, le terme "subvention" est rarement défini. Souvent, il est utilisé comme un antonyme du mot taxe, désignant un transfert d'argent des pouvoirs publics à une entité du secteur privé. Une autre approche consiste à dire qu'une "subvention" existe chaque fois qu'un programme public profite à des acteurs privés.

Chimier et Harang (2018: p1) définissent les subventions aux écoles (SAE) comme le transfert des fonds du niveau central vers les établissements scolaires pour assurer leurs frais de fonctionnement.

Autrement dit, une subvention est donc une aide financière, directe ou indirecte, allouée par une personne publique en vue de financer une activité d'intérêt général. Le bénéficiaire de la subvention peut être public ou privé, entreprise, association, ou personne, etc. La subvention peut porter sur un projet, sur un type de bien, sur une situation, etc. Cette politique qui a été instaurée dans plusieurs pays pour améliorer surtout l'accès à l'école primaire publique n'est pas conçue suivant le même format. Si dans certains pays comme le Bénin la subvention aux écoles ne prend en compte que le fonctionnement de l'école (l'État met déjà à disposition les manuels, les cantines scolaires, les enseignants, la construction des infrastructures scolaires, etc), Garba (2023), dans d'autres pays cette subvention prend en compte plusieurs postes de dépenses allant du fonctionnement jusqu'à l'investissement.

Selon la Banque Mondiale (2025), à Madagascar, le secteur de l'éducation est confronté à de nombreux défis. Si l'accès à l'école s'est amélioré et que les écarts entre les filles et les garçons se réduisent, les taux d'achèvement scolaire et les résultats d'apprentissage restent préoccupants. Seuls 63 % des filles et 58 % des garçons terminent le cycle primaire, et 95 % des élèves en fin de primaire ne savent pas lire correctement. Le taux de redoublement atteint 25,3 % dans les écoles publiques, soit le double de la moyenne en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, 63 % des enseignants du primaire sont des enseignants communautaires (FRAM), souvent peu ou pas formés, dont les salaires reposent entièrement sur les contributions des parents d'élèves. Les infrastructures sont également insuffisantes: entre 1 000 et 2 000 salles de classe sont détruites chaque année par les cyclones. Enfin, seulement 2,5 % du PIB est consacré à l'éducation, contre 3,7 % en moyenne dans la région.

Ce tableau très peu réluisant justifie les nombreuses mesures prises en faveur des écoles dont celle des « caisses écoles ». En effet, la réforme a été introduite dans le système éducatif en 2002 sous l'appellation de la « caisse école » en abréviation (CE). Elle visait quelques écoles publiques et privées sur financement du Crédit de Renforcement du Secteur de l'Éducation (CRESED) dans le but d'alléger les coûts encourus par les parents d'élèves en ce qui concerne le financement des dépenses liées aux petits travaux d'entretien et au fonctionnement des écoles. Les CE ont été par la suite généralisées dans toutes les écoles à partir de 2004 et sont inscrites dans le budget du Ministère chargé de l'éducation nationale. Ne parvenant pas à couvrir tous les besoins des écoles, d'autres transferts de ressources aux écoles sont effectués par des partenaires techniques et financiers (PTF) à travers des projets et des programmes extra-budgétaires toujours dans le but de réduire la charge parentale et d'encourager l'accès à l'éducation qui a été fortement dégradé à la suite de la crise sociopolitique que le pays a connue en 2002 et en 2009.

Selon l'étude Hafedh² relative à la répartition de la caisse école, le montant de la subvention CE a subi des variations et des interruptions liées au contexte sociopolitique du pays. En effet, en 2003, l'enveloppe de la CE était déterminée sur la base de 2 000 MGA par élève. Ce ratio unitaire par élève a été porté à 3 000 MGA en 2007 pour les écoles situées dans les zones les plus défavorisées. En 2009, il y a eu interruption de la CE en raison de la crise qui sévissait dans le pays et qui a impacté les finances publiques. La reprise de la CE a été plutôt timide en limitant le ratio unitaire à 800 MGA par élève en 2010 puis à 900 MGA par élève en 2011. À partir de 2012, le montant a été porté à 2 000 MGA.

¹ Source : https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/wtr06-2b_f.pdf

² Étude sur la répartition de la caisse école unique

À partir de 2015, le montant de la CE est déterminé sur la base des sections puis des groupes pédagogiques et enfin des groupes pédagogiques redressés avec l'inclusion d'une partie fixe équivalente à environ 15% de la CE. Ramené en termes de ratio unitaire par élève, le montant a atteint 4 840 MGA en 2015 et 3 835 MGA en 2018.

La présente recherche vise à (i) analyser la perception des acteurs de l'école autour des enjeux liés à la mesure de la caisse école ainsi que les défis auxquels font face quotidiennement les écoles et de (ii) proposer des pistes pour une nouvelle clé de répartition qui prenne en compte les expériences du passé et qui couvrent les besoins réels des établissements.

2 APPROCHES METHODOLOGIQUES

2.1 SITE ET APPROCHE DE LA RECHERCHE

La recherche a été réalisée à Madagascar à travers les écoles primaires publiques, les circonscriptions scolaires, les directions régionales.

L'approche utilisée dans le cadre de cette recherche est une approche mixte. Des données aussi bien quantitatives que qualitatives ont été collectées auprès des acteurs cibles.

Compte tenu de la nature de la recherche, qui part du fait que les structures enquêtées peuvent ne pas fournir des données fiables, la stratégie de collecte de données a consisté à une triangulation. Les données ont été à la fois collectées au niveau d'une même unité, mais aussi celles de l'échelon supérieur et de l'échelon inférieur à des fins de comparaison des résultats.

2.2 MÉTHODES ET OUTILS DE COLLECTE DES DONNÉES

2.2.1 MÉTHODES DE COLLECTE DES DONNÉES

L'atteinte des objectifs de la mission s'est faite par le recours à une diversité de méthodes et d'outils de recueil de l'information. Il s'agit essentiellement de: l'analyse documentaire, et les entretiens individuels (voir tableau ci-dessous).

Par ailleurs, un prétest a été organisé dans quelques écoles de la ville de Tana pour stabiliser les outils de collecte.

Tableau 1. Techniques, outils de collecte et unités enquêtées

Méthodes	Instruments de collecte	Unités enquêtées
Analyse documentaire	Fiches d'analyse	<ul style="list-style-type: none">Structures centrales, et déconcentrées et locales des ministères en charges de l'éducation
Entretien individuel semi-structuré	Guides d'entretien	<ul style="list-style-type: none">Directeurs/membres FEFFIResponsables des CISCO et DREN.

2.2.1.1 OUTILS DE COLLECTE DES DONNÉES

Il a été élaboré deux types de questionnaires qui ont été administrés à différents niveaux. Les outils de collecte de données portent sur:

- questionnaires directions centrales et régionales du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) et le Ministère des Finances et du Budget;
- questionnaires écoles (directeurs, membres FEFFI).

2.2.1.2 LA REVUE DOCUMENTAIRE

La collecte de données qualitatives s'est faite à travers la recherche, la consultation et l'analyse critique de toute la documentation disponible.

2.2.1.3 LES ENTRETIENS INDIVIDUELS SEMI-STRUCTURÉS

Pour une grande partie des responsables des niveaux central, régional et local, le recueil de l'information qualitative s'est fait aux moyens de guides d'entretien individuel semi-structurés.

2.3 ECHANTILLONNAGE

La recherche a couvert les structures situées à plusieurs niveaux: le niveau central, le niveau régional (Direction Régional de l'Éducation Nationale (DREN), le niveau déconcentré (Circonscription Scolaire (CISCO), le niveau local à l'intérieur des communes ou à la base (écoles et FEFFI). Pour chaque niveau, il a été nécessaire d'en délimiter les sites d'enquêtes, d'en définir la population-cible de la recherche ainsi que les modalités de tirage de l'échantillon.

2.3.1 LES PRINCIPES D'ÉCHANTILLONNAGE

Le tirage des sites d'enquêtes et des groupes cibles à interroger s'est fait en s'appuyant sur une combinaison des critères essentiels ci-après:

- Le milieu urbain/milieu rural;
- La situation sociale: couches favorisées/couches défavorisées;
- L'accessibilité géographique des sites et des personnes.

2.3.2 AU NIVEAU CENTRAL

La recherche a couvert le ministère en charge de l'éducation. L'identification des acteurs s'est faite par la technique de choix raisonné.

2.3.3 AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ (CISCO)

La technique d'échantillonnage aléatoire simple est considérée. Ainsi, 19 CISCO ont été échantillonnées et touchées. Le recueil d'information s'est fait auprès des responsables de chaque CISCO identifiée afin de mieux apprécier la situation actuelle d'allocation des subventions aux écoles.

2.3.4 AU NIVEAU LOCAL À L'INTÉRIEUR DE CHAQUE CISCO

Par le principe de choix aléatoire, un certain nombre de centres éducatifs ont été identifiés. Un effectif de 60 écoles pour les travaux de collecte de données a été touché. Une répartition équitable a été de mise pour chaque CISCO, soit trois (03) écoles au moins par CISCO, une école en milieu rural, une autre en milieu urbain et une école en milieu semi urbain.

2.3.5 SYNTHÈSE SUR LA TAILLE DE L'ÉCHANTILLON

La couverture territoriale de l'échantillon est assez significative et se présente ainsi qu'il suit

Tableau 2. Synthèse de l'échantillon

Profil des acteurs à interroger	Type de données	Technique d'échantillonnage	Taille prévisionnelle de l'échantillon
Responsables des structures centrales du MEN	Qualitatif	Choix raisonné	14
Responsable DREN	Mixte	Choix aléatoire	1
Responsables CISCO	Mixte	Choix aléatoire	19
Directeurs	Mixte	Choix aléatoire	60
Membres FEFFI (président et trésorier)	Mixte	Choix aléatoire	59
TOTAL			153

2.4 MÉTHODES D'ANALYSE DES DONNÉES

2.4.1 MÉTHODES D'ANALYSE DES DONNÉES QUANTITATIVES

L'analyse des données quantitatives se résume en trois types d'analyse: les mesures de tendance centrale, les mesures de dispersion et de position ainsi que les analyses de fréquences.

2.4.2 MÉTHODES D'ANALYSE DES DONNÉES QUALITATIVES

L'analyse qualitative a fait l'objet de deux types d'analyses que sont l'analyse thématique et l'analyse du contenu catégorielle. L'analyse thématique qualitative a été utile pour confronter les propos de plusieurs répondants en lien avec la problématique en jeu. Quant à l'analyse du contenu catégorielle, elle a permis de prendre en considération la totalité d'un texte pour le transformer en fréquence de présence ou d'absence d'items de sens.

2.5 TRAITEMENT DES DONNÉES

Le traitement des données s'est fait à partir des logiciels les plus appropriés tels que STATA, Excel, etc.

3 RESULTATS

3.1 ETAT DES LIEUX DE LA « CAISSE ÉCOLE »

3.1.1 MISE EN APPLICATION DE LA CLÉ DE RÉPARTITION ADOPTÉE EN 2019: UN DÉCALAGE ENTRE L'EXISTANT ET LA NORME ADOPTÉE

La mesure visant l'appui aux écoles par l'entremise des caisses écoles n'est véritablement pas soutenu par un document de politique. En effet, les difficultés relatives à l'allocation efficiente des ressources aux écoles ont conduit le pays à adopté en 2019 un document de mise en œuvre qui définit les critères d'allocation des caisses écoles. La mise en application desdits critères a révélé un sévère décalage entre la planification et les réalités de terrain; ce qui a conduit à une modification desdits critères sans amendement du document fixant les modalités.

L'analyse comparative des deux clés montre que celle de 2019 a été retouchée à tous les niveaux, désorganisant ainsi la logique qui a milité dans la définition de certains critères. Cette situation pourrait s'expliquer par la difficulté de mise en œuvre de la clé proposée initialement, la complexité de ladite clé, la non flexibilité de certains critères, la non disponibilité à date de certaines données, notamment les résultats du Certificat Élémentaire d'Études Primaire inexistant pour les écoles à cycles incomplets et l'impossibilité de disposer de certaines données de l'année pour laquelle les caisses écoles doivent être calculées, etc...

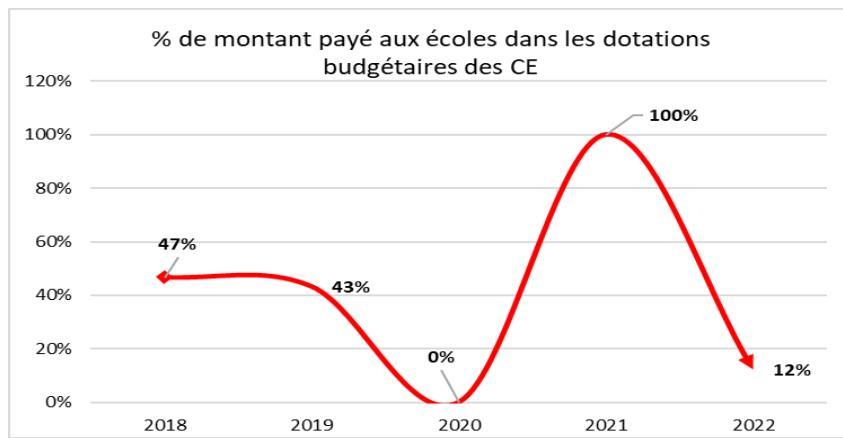
3.1.2 PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA « CAISSE ÉCOLE »: UNE RELATIVE PRISE EN CHARGE DES CAISSES ÉCOLES PAR L'ÉTAT

La caisse école est financée depuis 2019 par le budget national à hauteur de soixante dix pour cent (70%) et le Programme d'Appui à l'Éducation de Base (PAEB) à hauteur de trente pour cent (30%). Ces ressources sont mobilisées séparément au niveau des différentes sources de financement et mises à la disposition des écoles à travers le circuit d'acheminement des caisses écoles. Jusqu'en 2021-2022, les ressources mobilisées sur le budget national (70% du montant total de la caisse école) permettaient de prendre en charge les rubriques « **subvenir aux besoins essentiels des écoles** » et « **la dotation variable selon la taille des écoles** ». Quant aux ressources du PAEB (30% du montant total de la caisse école), elles permettaient de soutenir les volets « **équité et discrimination positive** » et « **les performances des écoles** ». Malheureusement, au titre de l'année 2023, pour des difficultés de mobilisation des ressources sur le budget national, les écoles n'ont pu bénéficier des soixante dix pour cent (70%) des ressources dédiées à la caisse école. Cette situation a complexifié le fonctionnement normal des écoles dans la mesure où lesdites ressources étaient attendues pour subvenir aux besoins élémentaires des établissements scolaires. Dans quelques écoles, un fonctionnement très approximatif des établissements scolaires a été assuré avec le concours financier et parfois en nature des parents d'élèves.

3.1.3 PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE AU NIVEAU SECTORIEL: DES BUDGETS DES « CAISSES ÉCOLES » EN HAUSSE DEPUIS 2018

Depuis l'année 2018, les montants prévus pour le compte des caisses écoles ont connu une hausse considérable. Cette hausse est plus accentuée à partir de 2020 où on constate une évolution plus accrue du montant prévu pour la CE passant de 18 milliards à plus de 60 milliards Ar.

Il est cependant important de s'assurer que les dotations budgétaires prévues au titre de la caisse école arrivent effectivement à destination des écoles. Le graphique suivant nous renseigne sur la proportion des ressources caisses écoles effectivement payées aux écoles sur la période de 2018 à 2022.

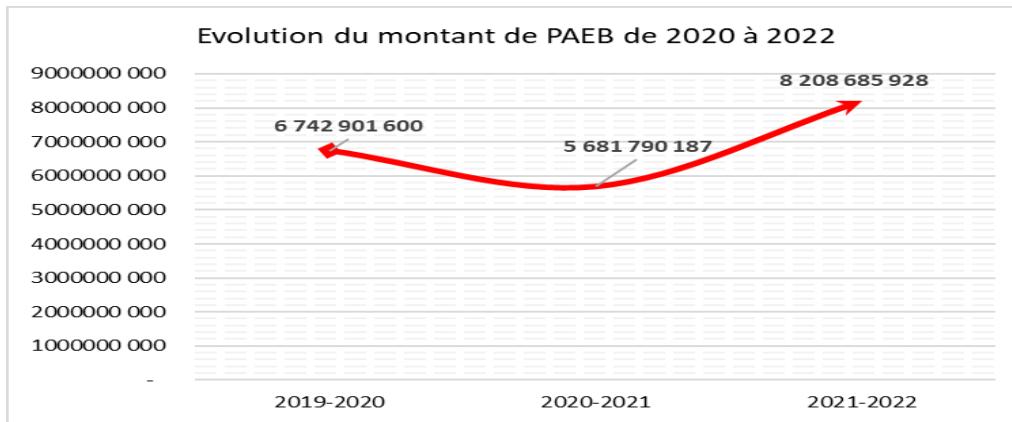


Graphique 1: Écart entre le montant payé aux écoles et le montant budgétisé par année

Source: A partir des données du PAEB

Le graphique ci-dessus nous permet de constater que les montants planifiés ne sont pas toujours ceux effectivement payés aux écoles dans le cadre de la caisse école. En 2019 par exemple, année d'introduction de la nouvelle clé de répartition des caisses écoles, seulement 47% des montants planifiés ont été décaissés au profit des écoles au titre de la caisse école contre 0% en 2019/2020 et 12% en 2021/2022. C'est seulement au cours de l'année 2020/2021 que la totalité des crédits planifiés ont été effectivement décaissés aux écoles. Cette situation pourrait être due aux difficultés de mobilisation des ressources et/ou également à la faible capacité de consommation des crédits par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques.

Pour ce qui concerne le projet PAEB qui finance à hauteur de 30% la caisse école, même si sa contribution est en retard d'année en année, on note cependant, à travers le graphique ci-après qu'il y a une évolution positive de la dotation entre 2019 et 2021 avec une légère baisse d'environ 15% en 2020.



Graphique 2: Evolution du montant de PAEB dans le cadre de la CE de 2020 à 2022

Source: A partir des données du PAEB

3.2 EVALUATION DE LA MESURE DE CAISSE ÉCOLE

La recherche a permis d'évaluer la politique des caisses écoles depuis la conception jusqu'à sa mise en œuvre en 2023. Elle note que la politique comporte des forces à conserver, des faiblesses qui entravent l'atteinte des objectifs et qui devront être corrigées.

3.2.1 UN PILOTAGE PERTINENT ET VISIONNAIRE EN MATIÈRE DE PLANIFICATION

Selon les données des entretiens réalisés avec les parties prenantes, la programmation des besoins au titre de la caisse école se fait au niveau de la Direction de la Planification de l'Éducation en collaboration avec la Direction de l'Education Fondamentale et de la Petite Enfance qui établit la liste des écoles avec les montants de la caisse école par établissement qui est transmise soit à l'Unité de Facilitation de Projets (UFP) pour la CE sous financement PAEB ou du budget national, pour la suite du processus de transfert des fonds selon le

circuit de source de financement. C'est après que les ressources sont virées sur le compte des FEFFI selon le circuit adopté par chaque source de financement.

Si ce volet pilotage est une force du dispositif d'allocation des caisses écoles, il mériterait d'être renforcé, notamment par un système d'information moderne et efficace, capable de mettre à disposition des données statistiques fiables pour la prise de décision.

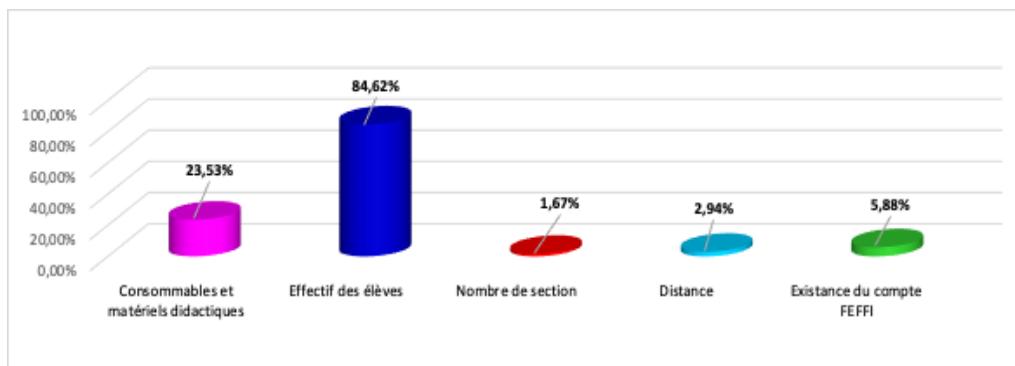
3.2.2 L'ENRACINEMENT DE LA MOBILISATION COMMUNAUTAIRE: UN DES ATOUTS PHARES DE LA POLITIQUE

La recherche a permis de noter que toutes les écoles disposent d'une association dénommée FEFFI. La participation des acteurs locaux dans la gestion de l'école semble réduire les fuites des ressources destinées à la caisse école. En effet, le Ministère de l'Éducation a eu recours à l'expertise du Projet d'appui à la gestion participative et décentralisée de l'école appelé TAFITA, sous financement de l'Agence Japonaise de coopération internationale (JICA) pour former les acteurs locaux à la gestion participative et décentralisée, condition pour bénéficier des caisses écoles. Toutes les écoles disposent ainsi désormais des projets décidés au niveau des membres des FEFFI lors des assemblées générales pour la prise de décision.

Cette mobilisation communautaire autour de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation est un grand atout pour une bonne gestion des caisses écoles. Cependant, il est important de noter que des réflexions futures doivent être orientées vers la capacité de gestion des membres des FEFFI.

3.2.3 LA MÉCONNAISSANCE DES CRITÈRES D'ALLOCATION DES CAISSES ÉCOLES: UNE MENACE À L'APPROPRIATION

L'analyse des données collectées sur le terrain renseigne sur le niveau de maîtrise des critères d'allocation de la caisse école. Le graphique ci-après montre la connaissance que les directeurs des écoles primaires publiques ont des critères d'allocation de la caisse école.



Graphique 3: connaissance des critères des CE par les directeurs

Source: Données de terrain, mars 2023

L'analyse de ce graphique indique que les directeurs des écoles enquêtées ont une connaissance très sommaire de la clé de répartition actuelle. Les critères d'équité et de performance par exemple qui font partie de la clé de répartition actuelle sont méconnus de tous les enquêtés, d'où leur absence du graphique.

La situation semble être plus prononcée au niveau des responsables centraux du ministère en charge de l'éducation.

A la question de savoir s'ils connaissent les critères utilisés pour allouer la caisse école aux établissements, 62% des responsables centraux du MEN ont déclaré ne rien savoir desdits critères. Parmi les 38% qui ont déclaré avoir une connaissance de la clé actuelle de répartition, plus de 90% n'ont qu'une connaissance très sommaire des détails des critères qui gouvernent l'allocation de la clé des caisses écoles dans le pays.

La méconnaissance des critères d'allocation des caisses écoles aux établissements par tous les acteurs du niveau central jusqu'au niveau déconcentré est une insuffisance qu'il faudra corriger afin d'assurer la transparence dans le processus.

3.2.4 LES RETARDS DANS LA MISE À DISPOSITION DES FONDS: UN DÉCALAGE ENTRE LES AMBITIONS ET L'EXISTANT

La logique qui a gouverné la politique des caisses écoles dans le pays était de mettre les ressources à disposition des écoles au cours de la semaine de pré-rentrée. La recherche a relevé que, dans la pratique, les ressources sont mises à disposition des écoles bien après la rentrée des classes.

Pour ce qui est des ressources du PAEB par exemple, il est important de noter que ces transferts de fonds ont connu un décalage d'une année à cause entre autres du retard de l'obtention de l'Avis de Non Objection de la Banque Mondiale (BM). En effet, ce retard est dû principalement à la préparation et à la constitution des dossiers à soumettre à la BM pour la demande de son avis (établissement de la liste des bénéficiaires, application de la clé de répartition de la caisse école en vigueur, contractualisation avec les prestataires de paiement, l'effectivité de la formation des gestionnaires de fonds locaux (FEFFI) avant transfert de fonds de l'UFP vers les prestataires, étape la longue qui occasionne le plus de retard, etc... Il ressort que ce retard est souvent du à la lenteur dans les préparations principales qui sont obligatoires et qui doivent être effectuées annuellement. Si ces préparations ne sont pas effectuées, les fonds ne pourraient pas être transférés aux écoles pour éviter toute fraude.

Pour ce qui est des ressources sur budget national, il ressort des échanges, qu'il y a régulièrement du retard dans la mise à disposition de ces subventions caisses écoles allouées pour le fonctionnement des écoles. Ces retards sont sources de déperdition indirecte car l'absence de ressources occasionne le mauvais fonctionnement desdites écoles.

3.2.5 COUVERTURE DES BESOINS VITIAUX DES ÉCOLES: UN DÉFI PERMANENT NON ENCORE RELEVÉ

Les entretiens avec les directeurs des écoles et les membres des associations FEFFI renseignent que les ressources de la caisse école n'ont jamais comblé les attentes.

La quasi-totalité des enquêtés ont déclaré que les montants alloués à la caisse école ne couvrent pas les besoins des écoles. Pour la moitié des personnes enquêtées, elles estiment que les montants de la caisse école sont insuffisants contre 38% qui estiment qu'ils sont très insuffisants et 11% moyennement insuffisants. Parmi les enquêtés qui estiment que les montants sont très insuffisants, 95% proviennent des zones défavorisées, ce qui dénote de l'étendue des besoins à satisfaire dans les écoles situées dans les milieux enclavés.

Pour Chimier, C.; Harang, C. (2018), une condition essentielle à la conception et à la mise en œuvre réussie d'une politique de subventions aux écoles consiste à identifier et à formuler clairement les objectifs auxquels elle entend contribuer, à partir d'une analyse de la situation des écoles et de la politique sectorielle.

En effet, on note que les caisses écoles sont beaucoup plus utilisées pour les achats de matériels pédagogiques et didactiques (45%), les frais de transport pour le retrait des fonds (18%), l'achat de fournitures pour le fonctionnement administratif de l'école (19%), les fonds pour la récupération des manuels scolaires (16%) surtout en zones rurales et accessoirement la maintenance des infrastructures. Dans les certaines zones rurales, certains directeurs d'écoles ont déclaré que les membres de FEFFI ne se sont pas déplacés pour procéder au retrait de la caisse école à cause des frais de transport qui avoisineraient les montants à encaisser et des montants à décaisser qui sont moins élevés que la CE.

Il importe donc de revoir le circuit d'acheminement des caisses en explorant la piste de transfert monétaire via les opérateurs de téléphonies mobiles pour réduire les frais de transport qui viennent éroder la capacité financière des écoles à faire face aux besoins essentiels de leurs établissements.

3.2.6 LES CONTRIBUTIONS PARENTALES: UN PLAN DE SECOURS QUI NE COMBLE PAS TOUJOURS LES BESOINS DES ÉCOLES

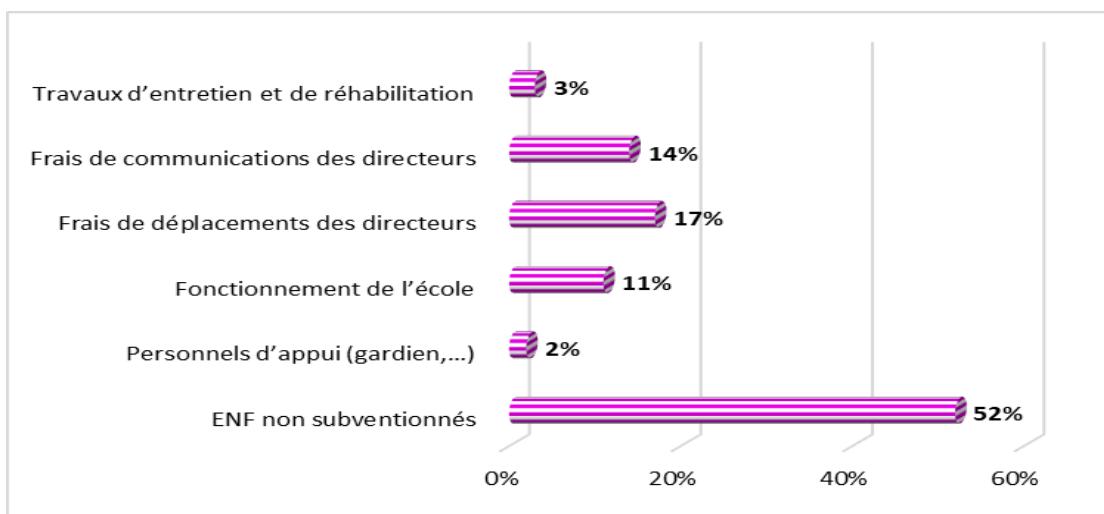
La dépense de la CE (Etat ou Partenaires Techniques et Financiers) est strictement limitée par le respect des dépenses éligibles, autrement l'école est sanctionnée de reverser les dépenses non éligibles. C'est surtout le motif de la participation financière ou matérielle des parents d'élèves pour l'amélioration notamment de l'environnement scolaire. Les contributions parentales représentent une part très importante dans les ressources destinées au fonctionnement des écoles bien qu'elles ne soient pas retracées dans les statistiques officielles. Aussi faudrait-il faire remarquer qu'elles ne comblent pas toujours les besoins des écoles. Elles viennent juste à la rescoufle de l'Etat qui semble essoufflé par les dépenses de fonctionnement des établissements scolaires.

Parmi les 45% des directeurs qui estiment que les contributions parentales sont suffisantes, 98% se retrouvent dans les zones fortement urbaines où les besoins de fonctionnement des écoles sont maîtrisés avec le concours des parents souvent lettrés (les parents lettrés sont souvent convaincus de l'importance de l'accompagnement financier qu'il faut apporter aux écoles pour leur fonctionnement) et possédant un pouvoir d'achat plus ou moins modeste comparativement aux parents des zones défavorisées.

3.2.7 CONTRIBUTIONS PARENTALES À LA « CAISSE »: UN PLAN DE SECOURS POUR ASSURER LES DÉPENSES DU PERSONNEL ET LE FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES

Les contributions parentales viennent combler un tant soit peu le vide laissé par l'Etat dans certains domaines. Pour des raisons d'insuffisance de ressources, certaines dépenses éligibles (travaux d'entretien et fonctionnement de l'école) ne sont pas totalement couvertes. Le gap est supporté par les contributions parentales. En plus de ces dépenses, d'autres non moins importantes sont exécutées sur les mêmes contributions parentales. Au titre de celles ci, on peut citer notamment les dépenses liées aux diverses communications du directeur dans le cadre professionnel et surtout celles afférentes à son déplacement pour des réunions administratives diverses. En l'absence de ressources des parents, le fonctionnement normal des écoles pourrait être compromis. En effet, selon l'Express (2023), en

plus des fournitures scolaires, il y a aussi l'argent qui doit être payé dans les écoles publiques. Les parents se plaignent des cotisations annuelles qui doivent être payées lors de l'inscription.



Graphique 5: Utilisation faite des contributions parentales

3.2.8 UNE FAIBLESSE MAJEURE DE LA « POLITIQUE » DES « CAISSES ÉCOLES »: LA COMPLEXITÉ DES CRITÈRES D'ALLOCATION

Des entretiens avec les parties prenantes, il ressort que l'une des faiblesses de la clé de répartition actuelle est sa complexité. Elle allie des critères qui sont difficilement accessibles aux responsables centraux qui sont pourtant censés les expliquer. En outre, la pertinence de certains critères, compte tenu du système d'information actuel au niveau du MEN semble difficilement soutenable.

4 DISCUSSION

4.1 APPUI DU PAEB AUX « CAISSES ÉCOLES »: UN RISQUE DE BLOCAGE DU FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES

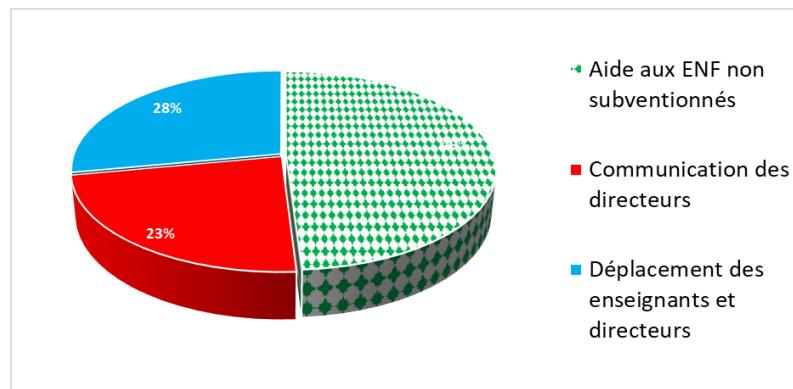
Le financement de la caisse école, instauré en 2019, repose sur une répartition disjointe des ressources: 70 % proviennent du budget national, tandis que 30 % sont alloués par le Programme d'Appui à l'Éducation de Base (PAEB). Cette dualité dans les sources de financement non seulement fragilise le fonctionnement des établissements scolaires, mais exacerbé également les inégalités dans l'allocation des ressources éducatives.

Les périodes de mise à disposition des fonds sont caractérisées par un manque de synchronisation, ce qui complique la gestion budgétaire des écoles. En conséquence, les établissements se retrouvent dans une situation critique, où les ressources nécessaires pour couvrir les besoins élémentaires sont souvent irrégulières, compromettant ainsi la continuité pédagogique et le bien-être des élèves.

Face à cette insuffisance de financement public, certaines écoles ont été contraintes de recourir à l'appui financier et matériel des parents d'élèves, ce qui crée une dépendance problématique et renforce l'idée d'un système éducatif à deux vitesses. Cette situation ne peut qu'interroger sur l'engagement réel de l'État envers l'éducation, soulignant ainsi l'urgence d'une réforme structurelle visant à garantir un financement stable, anticipé et équitable, essentiel à la pérennité du système éducatif.

4.2 LES DÉPENSES ÉLIGIBLES À LA CAISSE ÉCOLE: DES RESTRICTIONS PRÉJUDICIALES AU BON FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES

Le graphique suivant fait la synthèse des nouvelles dépenses proposées par les acteurs de l'école pour figurer dans la liste des dépenses éligibles sur les ressources de la caisse école.



Graphique 6: Les nouvelles dépenses à rendre éligibles selon les enquêtés

Source: enquête de terrain, mars 2023

49% des personnes enquêtées proposent que les salaires des enseignants non fonctionnaires (ENF) soient intégrés à la liste des dépenses éligibles, 28% souhaiteraient que les dépenses liées au déplacement soit à la charge de la CE et 23% voudraient voir les charges de communication des directeurs d'écoles prises en compte dans les dépenses de la caisse école. Or, prendre en compte les salaires de cette catégorie d'enseignants par les caisses écoles reviendrait probablement à donner trop de responsabilités aux directeurs des écoles et ouvrirait la porte à toutes sortes de dérives.

4.3 LA NON FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE DES CRÉDITS CE: UNE DIFFICULTÉ MAJEURE DE CONSOMMATION DES CE

La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement...), l'inverse n'est pas permis. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

Appliquer cette théorie à la caisse école reviendrait à donner aux directeurs d'écoles et aux FEFFI la possibilité de réallocation des dépenses de fonctionnement administratif vers les dépenses de fonctionnement pédagogique et du fonds de développement local de l'éducation vers les dépenses de fonctionnement pédagogiques aux fins de permettre aux écoles de réallouer leurs ressources non consommées sur le poste lié au fonctionnement pédagogique. L'inverse est proscrit.

5 CONCLUSION

Il se dégage de la présente recherche que si les « caisses écoles » ont dans une certaine mesure soulagé les peines des acteurs de l'école, il n'en démeure pas moins vrai qu'elles peinent à combler les attentes. Son pilotage ainsi que la mobilisation des ressources pour une couverture totale des besoins des écoles ont été souvent les points noirs évoqués par les bénéficiaires.

Sur la base d'analyses et de constats, nous avons formulé des recommandations. Elles portent sur les points ci-après:

Point 1: Renforcement des efforts budgétaires et équité dans les allocations

- Maintenir la priorité accordée au secteur de l'éducation tout en réhaussant l'enveloppe budgétaire dédiée au secteur éducatif et principalement à la caisse école (CE).
- Faire un plaidoyer en direction du Ministère des Finances et du Budget pour une révalorisation des crédits des caisses écoles.
- Orienter les investissements vers l'amélioration des indicateurs de qualité (ratios élève/enseignant, élèves/salle de classe, élève/manuel scolaire) à travers la construction des salles de classe, le recrutement et la formation des enseignants.
- Rationaliser les dépenses de fonctionnement au niveau du Ministère de l'éducation Nationale.

Point 2: Efficience allocative et technique ainsi que le renforcement des capacités

- Renforcer les capacités des acteurs intervenant dans la chaîne des dépenses publiques sur les mécanismes de consommation optimale des budgets, notamment ceux des caisses écoles.
- Poursuivre le renforcement de capacités des directeurs et des FEFFI pour une gestion efficiente et transparente des ressources
- Hâter la réflexion sur l'actualisation d'un nouveau circuit d'acheminement unique et simultané des CE qui intègre le transfert monétaire des ressources via les opérateurs de téléphonies mobiles.

- Former les démembrements de l'Unité de contrôle et d'Audit sur les techniques de détection de fuites des ressources et l'audit communautaire.

Point 3: Amélioration des performances du système éducatif

- Mettre en place des stratégies de réduction drastiques des redoublements qui constituent une énorme charge financière sur les faibles ressources allouées au système;
- Faire des subventions aux écoles, une question de souveraineté nationale.
- Envisager à moyen terme la suppression des cotisations parentales pour améliorer davantage les indicateurs d'accès.
- Revoir l'organisation administrative centrale actuelle du MEN de manière à supprimer les doublons de postes constatés.
- Poursuivre les efforts en matière de décentralisation/déconcentration.

Point 4: Poursuite de la réflexion sur certaines réformes importantes pour le secteur

- Différer la réflexion relative au transfert des ressources des kits scolaires et cantines scolaires à la caisse école.
- Envisager un partenariat de gestion des cantines scolaires par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour une gestion plus efficiente.
- Envisager une convention avec l'UNICEF pour l'acquisition et la mise à disposition des kits scolaires auprès des bénéficiaires.

REFERENCES

- [1] Chimier, C., & Harang, C. (2018). Concevoir et mettre en œuvre une politique de subventions aux écoles. IIEP-UNESCO. Paris.
- [2] Garba, K. (2023). Politique de subventions de l'État aux écoles primaires publiques au Bénin: historique, faiblesses et défis. *Revue DJIBOUL*, 8, 269-286. Université Félix Houphouët-Boigny.
- [3] Groupe de la Banque Mondiale. (2025). Communiqué de presse. Consulté le 17 août 2025, sur banquemonde.org.
- [4] L'Express. (2023). Ecole publique - Les parents se plaignent de la cotisation annuelle.
- [5] Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel. (2020). *Projet d'Appui à la Gestion Participative et Décentralisée de l'École*, Rapport final.