



# **DIALOGUE SUR L'ÉDUCATION**

**Une étude de cas**

**Décentralisation et réformes institutionnelles  
de l'éducation de base au Ghana**



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER





*Dialogue de CABRI sur l'éducation*

Une étude de cas

Décentralisation et réformes institutionnelles  
de l'éducation de base au Ghana



---

# Table des matières

Liste des tableaux et des figures	iii
Liste des acronymes	iii
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Informations générales : le contexte social et économique</b>	<b>3</b>
<b>2. Cadre de la décentralisation</b>	<b>3</b>
2.1 Les assemblées métropolitaines, municipales et de districts	3
2.2 Décentralisation des services de l'éducation de base	5
<b>3. Les performances de l'éducation de base au Ghana</b>	<b>11</b>
<b>4. Structure institutionnelle du financement de l'éducation</b>	<b>14</b>
4.1 Sources de financement de l'éducation	14
4.2 Analyse de l'efficacité dans les districts éducatifs	15
4.3 Utilisation des fonds à l'échelle du district	16
<b>5. Suivi et évaluation</b>	<b>18</b>
5.1 Le système d'information sur la gestion financière	19
5.2 Système d'information sur la gestion de l'éducation	20
<b>6. Résumé des conclusions principales</b>	<b>21</b>
6.1 Un modèle hybride	21
6.2 Prévisibilité et flux budgétaires	22
6.3 Allocations de ressources	23
6.4 Capacités en matière de ressources humaines	24
6.5 Conclusion	24
<b>7. Questions essentielles à discuter</b>	<b>24</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>25</b>
<b>Annexe 1</b>	
Loi N° 778 sur l'Éducation, 2008 : <i>Services de l'Éducation décentralisés</i>	26

---



# Liste des tableaux et des figures

<b>Tableau 1 :</b> Évolutions des principaux indicateurs en matière d'éducation au Ghana	<b>12</b>
<b>Tableau 2 :</b> Pour cent d'élèves atteignant le niveau de compétences minimales et le niveau d'aptitude par rapport aux contrôles d'évaluations de l'Éducation nationale en anglais et en mathématiques lors de la 3 <sup>e</sup> année et de la 6 <sup>e</sup> année du primaire	<b>13</b>
<b>Tableau 3 :</b> Résultats en mathématiques et en sciences dans des pays africains, en 2003 et 2007 de la TIMMS (Tendances de l'enquête internationale sur les mathématiques et les sciences)	<b>13</b>
<b>Tableau 4 :</b> Évolutions en ce qui concerne les enveloppes et les dépenses budgétaires en matière d'Éducation exprimées en pourcentage du PIB et des dépenses publiques totales	<b>15</b>
<b>Figure 1 :</b> Attributions des fonctions de l'éducation par niveau	<b>6</b>
<b>Figure 2 :</b> L'orientation proposée de la décentralisation de l'enseignement avant l'enseignement supérieur	<b>9</b>
<b>Figure 3 :</b> Évolution du TBS dans les écoles de base	<b>11</b>

# Liste des acronymes

<b>ABDM</b>	Appui budgétaire multidonateurs
<b>ADEA</b>	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
<b>AMMD</b>	Assemblées métropolitaines, municipales et de districts
<b>ASS</b>	Afrique subsaharienne
<b>CAE</b>	Conseil d'administration de l'école (ou des écoles)
<b>CDMT</b>	Cadre des dépenses à moyen terme
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CGE</b>	Comité de gestion de l'école (ou des écoles) ou COGES
<b>CSED</b>	Comité de supervision de l'éducation de district
<b>DACF</b>	Fonds Commun des Assemblées de District
<b>DFID</b>	Ministère britannique du développement international



---

<b>EEA</b>	Évaluation de l'éducation nationale
<b>EEPS</b>	Examen d'évaluation des performances scolaires
<b>ESDC</b>	École secondaire de deuxième cycle
<b>ESPC</b>	École secondaire de premier cycle
<b>FGI</b>	Fonds générés en interne
<b>GES</b>	Service de l'éducation du Ghana
<b>GETFund</b>	Fonds fiduciaire du Ghana pour l'enseignement
<b>GIFMIS</b>	Système d'information intégré sur la gestion financière du Ghana
<b>GPEG</b>	Partenariat ghanéen en faveur de subventions à l'éducation
<b>GPRS</b>	Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) du Ghana
<b>IDH</b>	Indice de développement humain
<b>IPS</b>	Indice de parité entre les sexes
<b>ISU</b>	Institut de statistiques de l'UNESCO
<b>MDA</b>	Ministères, départements et agences (ou Ministères, services et organismes)
<b>MdAL</b>	Ministère de l'Administration Locale
<b>MdALDRE</b>	Ministère de l'Administration locale, du Développement Rural et de l'Environnement
<b>MdE</b>	Ministère de l'Éducation
<b>MdF</b>	Ministère des Finances
<b>MdFPE</b>	Ministère des Finances et de la Planification Économique
<b>PAF</b>	Cadre d'évaluation des performances (ou CEP)
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>SED</b>	Supervision de l'éducation de district
<b>SIGE</b>	Système d'information pour la gestion de l'éducation
<b>SRIMPR</b>	Statistiques, recherche, gestion de l'information et relations publiques
<b>TBF</b>	Taux brut de fréquentation (scolaire)
<b>TBS</b>	Taux brut de scolarisation
<b>TIMMS</b>	Tendances de l'enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
<b>TNF</b>	Taux net de fréquentation (scolaire)
<b>TNS</b>	Taux net de scolarisation
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international



## Introduction

Ce document examine l'efficacité de la décentralisation et des réformes institutionnelles pour la prestation de services d'éducation de base, et cherche à évaluer si les agences communautaires utilisent leurs ressources de la façon la plus efficiente et efficace (efficacité technique) pour la mise en œuvre d'une série de réformes récentes dans le domaine de l'Éducation. L'étude de cas sur le Ghana est d'un grand intérêt car c'est un pays qui s'est démarqué par sa stabilité politique, sa gouvernance démocratique et l'amélioration de son statut économique.<sup>1</sup> Par ailleurs, depuis plusieurs décennies déjà, le Ghana a énormément investi dans le secteur de l'Éducation tout en poursuivant sa stratégie de décentralisation. Il a néanmoins obtenu des résultats inégaux dans la réalisation des objectifs visés par les réformes, notamment dans le domaine de l'Éducation. Les questions sous-jacentes sont les suivantes :

1. Quel modèle de décentralisation le Ghana a-t-il utilisé dans le secteur de l'Éducation et dans quelle mesure ce modèle soutient-il les efficacités techniques et allocatives pour la réalisation des objectifs éducatifs ?
2. Quels changements dans les systèmes de gestion financière et de l'éducation sont requis afin de parvenir à un système axé sur les performances réussies ?
3. Quels sont les enseignements que les autres pays peuvent tirer de l'étude sur le Ghana, et quelles sont les différences contextuelles dont il faut tenir compte ?

Depuis 1987, le Ghana a été à l'avant-garde des pays africains dans la mise en œuvre d'une série de réformes dans le secteur de l'Éducation dont le but avéré est d'améliorer l'accès, l'équité et la qualité du service à tous les niveaux du secteur. Dès 2004, le Ghana est devenu l'un des bénéficiaires les plus importants de l'aide à l'éducation en Afrique subsaharienne (Mettle-Nunoo et Hilditch, 2000). Le gouvernement du Ghana poursuit sa politique d'investissement dans le secteur et consacre plus de 24 % des dépenses publiques à l'éducation, soit la troisième part la plus élevée du budget de tout le continent africain et proportionnellement le double de la moyenne de l'Afrique subsaharienne.<sup>2</sup> Compte tenu des investissements énormes consentis au secteur de l'Éducation, la question se pose de savoir si le Ghana a su optimiser ses ressources dans ce domaine et quel a été le rôle de la décentralisation et des réformes institutionnelles quant aux résultats obtenus dans le domaine de l'éducation de base (de l'école primaire à l'école secondaire de premier cycle).

Après avoir lu ce document, nous vous invitons à vous mettre à la place d'un conseiller externe qui examine les alternatives stratégiques pour le secteur de l'Éducation au Ghana. En vous basant sur les informations fournies, vous êtes invités à réfléchir aux questions suivantes :

1. Quelle valeur le secteur de l'Éducation obtient-il de sa forme hybride actuelle de déconcentration et de transfert des responsabilités ? Serait-il plus efficace de suivre un modèle de décentralisation plus poussé ?
2. Selon vous, le ministère de l'Éducation devrait-il procéder à une décentralisation rapide de ses fonctions en les assignant aux assemblées de district ? Quelles seraient les implications (s'il en est) pour les écoles ?
3. Quelles mesures pourriez-vous suggérer pour assurer une plus grande efficacité technique et allocative pour atteindre des objectifs éducatifs au niveau du district ?
4. Quelles sont vos conclusions sur la rentabilité (coût-efficacité) de la gouvernance décentralisée ? Quelles recommandations pourriez-vous faire afin d'assurer une plus grande optimisation des ressources ?

---

1 Son statut économique est passé de la catégorie « pays à faible revenu » au statut de « pays intermédiaire de la tranche inférieure » en 2012, grâce à la montée en flèche de ses revenus pétroliers et à ses stratégies macroéconomiques et budgétaires.

2 Éthiopie : 25,37 % ; Burundi : 25,08 % en 2010. Selon le Centre de données de l'ISU (2012), ces pourcentages seraient plus élevés.



5. Comment le Ghana pourrait-il améliorer les acquis pédagogiques sans augmenter considérablement ses allocations budgétaires pour l'éducation ?
6. Quelles données probantes avez-vous recueillies de l'étude de cas sur le Ghana, concernant la valeur des systèmes de gestion de l'information ? Que pouvez-vous proposer pour les renforcer ?
7. Quels enseignements les autres pays peuvent-ils tirer du cas du Ghana et quelles sont les différences de contexte national qu'il faut prendre en compte ?

Ce document présente d'abord une brève vue d'ensemble du statut social et économique du Ghana. Il examine ensuite la structure et la méthode de décentralisation pratiquées au Ghana ainsi que leur application dans le domaine de l'éducation de base. Cette partie passe en revue les performances de l'éducation de base au Ghana. Elle est suivie de l'examen des sources de financement de l'éducation et des réformes des systèmes de gestion des dépenses qui appuient la décentralisation. La partie suivante traite de la planification, du suivi, de l'évaluation et des efficacies. Cette étude de cas se termine par un sommaire des conclusions principales, des enseignements tirés et des questions à discuter.





## 1. Informations générales : le contexte social et économique

Le Ghana est un pays anglophone entouré de 3 pays francophones : le Burkina Faso au Nord, le Togo à l'Est, la Côte d'Ivoire à l'Ouest, et de l'Océan atlantique au Sud. Sa population en 2011, était de 24,9 millions d'habitants occupant une superficie de 239 460 km<sup>2</sup>. C'est un pays densément peuplé ayant 104 habitants par kilomètre carré.<sup>3</sup> En juillet 2012, le Ghana est passé du statut de pays à faible revenu au statut de pays à revenu intermédiaire du fait que les revenus pétroliers escomptés aient amené les analystes à réviser à la hausse le Produit intérieur brut du pays. En 2011, le Ghana a enregistré le taux de croissance économique le plus rapide de l'Afrique subsaharienne avec une prévision de croissance du PIB de 13,4 %<sup>4</sup>. Son statut de pays à revenu intermédiaire et ses revenus pétroliers ont procuré au Ghana l'espace budgétaire nécessaire lui permettant de trouver des sources de financement non-concessionnelles, comme le prêt de trois milliards de dollars accordé par la Chine, ce qui représente la plus grande facilité de crédit que le Ghana ait jamais obtenu et qui servira au développement de ses infrastructures.

Une étude de la Banque mondiale publiée en mars 2011, a montré que si le Ghana est l'un des rares pays pouvant espérer atteindre l'Objectif de Développement du Millénaire de réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015, les progrès sur l'ensemble du pays restent inégaux. Alors que le sud du Ghana a vu 2,5 millions de personnes sortir de la pauvreté entre 1992 et 2006, le nombre de pauvres dans le nord du pays a augmenté d'environ un million de personnes au cours de la même période<sup>5</sup>. En revanche, l'espérance de vie au Ghana, est passée à 56,8 ans en 2008, ce qui dépasse la moyenne de 52 ans en Afrique subsaharienne (ASS). Avec un indice de développement humain de 0,53, le Ghana atteint le statut de pays à Indice de développement humain (IDH) moyen. Toutefois, son statut est légèrement inférieur à la moyenne ASS de 0,55.

## 2. Cadre de la décentralisation

De nombreux théoriciens considèrent qu'une décentralisation bien gérée permettrait d'accroître l'efficacité dans la mobilisation des ressources nationales limitées afin d'améliorer la réponse aux besoins locaux, ainsi que l'obligation de rendre compte et la bonne gouvernance (CIDA, 2002). La mise en œuvre de la politique ghanéenne de la décentralisation de la gouvernance a pris de l'ampleur en 2008 lorsque le ministère de l'Administration Locale, du Développement Rural et de l'Environnement, a lancé le Cadre intergouvernemental de décentralisation budgétaire qui constitue une feuille de route détaillée sur les fonctions du gouvernement au niveau national et infranational, la pénurie des ressources au niveau infranational et les problèmes de capacité en matière de responsabilité financière au niveau infranational.

Dans le cas du Ghana, la forme de décentralisation adoptée conformément à la législation en vigueur, est celle du transfert de la responsabilité des services, de l'administration centrale aux administrations locales qui doivent mobiliser leurs propres fonds et sont habilitées à prendre des décisions en matière d'investissement (Government of Ghana, 2008). Les structures clés au niveau infranational sont les assemblées métropolitaines, municipales et de district.

### 2.1 Les assemblées métropolitaines, municipales et de districts

Le Ghana est divisé en 10 régions, subdivisées en 212<sup>6</sup> districts connus sous le nom d'assemblées métropolitaines, municipales et de district (AMMD). Les autres structures infranationales sont

---

3 [www.ghana.gov.gh](http://www.ghana.gov.gh)

4 [www.worldbank.org/en/country/ghana](http://www.worldbank.org/en/country/ghana).

5 Ibid.

6 Le nombre de districts change constamment, notamment avant les élections. Il y avait 170 districts en 2011.



les conseils urbains/de zone/municipaux, subdivisés en comités de section locale – mais ceux-ci n'ont pas d'impact direct sur les services éducatifs si ce n'est par le biais de la représentation auprès des AMMD. La représentation des divers ministères sectoriels au niveau du district, relève de l'autorité du Chef exécutif de district des AMMD. En vertu de la législation de 2008, les directeurs de l'éducation du district sont censés rendre des comptes aux responsables des AMMD.

Les AMMD sont chargées de la gouvernance et du développement local au niveau des districts. Selon la Constitution, elles devraient recevoir un minimum de 7 % du total des recettes publiques à des fins de développement. Ce transfert couvre les salaires des postes établis, ainsi qu'une subvention en capital provenant du Fonds commun des assemblées de district (DACF) qui représente entre 60 % et 75 % de leurs revenus. Les AMMD perçoivent en outre un pourcentage des impôts locaux, sous forme de « revenus cédés » que le ministère des Finances doit verser annuellement aux districts. Ces fonds leur apportent une certaine sécurité dans la mesure où elles savent que leurs revenus sont assurés indépendamment des performances de leur économie locale.

Les directives émanant du ministère des Finances déclarent souvent que les allocations du DACF doivent servir au développement de l'éducation. Les AMMD comptent sur les bureaux de l'éducation de district pour leur fournir des informations de base sur les statistiques de l'éducation et sur la mise en œuvre des programmes, afin de guider leurs propres programmes. Les AMMD sont chargées de la fourniture et de l'entretien des bâtiments scolaires, de la fourniture des meubles et de la papeterie, des bourses et des programmes dont notamment les programmes d'alimentation scolaire. Elles sont aussi habilitées à infliger des sanctions aux parents pour les contraindre à envoyer leurs enfants à l'école. Agissant sous l'autorité du Chef exécutif de district, le comité de supervision de district siège sous l'autorité de ce dernier, et élabore des programmes d'éducation de district.

### *Défis*

Un certain nombre de fonctions de l'administration centrale ont été transférées à l'administration infranationale par le biais de diverses lois. Toutefois, plusieurs facteurs sont sources de difficultés : les différends quant au bornage de l'administration locale, les préoccupations quant à la viabilité économique des AMMD ; et les incertitudes quant au rôle des chefs traditionnels au niveau des districts et des sous-districts. Par ailleurs, quatre ans après la promulgation de ces lois, de nombreuses procédures administratives n'ont pas encore été révisées pour refléter les besoins de la décentralisation budgétaire. Les fonds sont toujours retenus au niveau de l'administration centrale alors que les fonctions ont été transférées au niveau local.

Sur le plan administratif, force est de constater un manque de clarté aux divers niveaux et au sein des divers secteurs quant à la gestion des changements prévus dans la répartition du pouvoir, des fonctions et des ressources. La mise en place de services sectoriels dans l'éducation, la santé et la sylviculture contrecarre l'intégration prévue des programmes sectoriels et des ressources aux AMMD. Le problème de l'insuffisance des ressources humaines au niveau de l'administration locale est exacerbé par de mauvaises conditions sociales, la pénurie de technologies et le financement inadéquat des structures des districts et des sous-districts (USAID, 2010). En outre, le fait que le gouvernement nomme le tiers des membres des AMMD, et que le Président désigne les Chefs exécutifs de district maintient les AMMD sous le contrôle du gouvernement central.

Actuellement, les administrations locales fonctionnent selon le concept de « services déconcentrés ». Ces services sont créés, financés et dotés en personnel par leurs ministères sectoriels. Alors que les bureaux régionaux et de district sont chargés de l'évaluation et de la



discipline du personnel, le personnel qui travaille au sein de ces services déconcentrés relève directement des ministères sectoriels ; et ce sont ces mêmes ministères de l'administration centrale qui se chargent de l'embauche, des transferts, du paiement des salaires et de la dotation en personnel. Bien que les AMMD puissent coopérer avec ces services déconcentrés, elles n'ont pas véritablement la capacité d'orienter la planification et les initiatives budgétaires pour répondre aux besoins locaux.

Sur le plan financier, les AMMD sont assujetties aux flux de financement médiocres et à un financement incomplet et inadéquat. Il semble qu'elles ne reçoivent que rarement les 7 % des recettes publiques qui devraient leur revenir de droit. Les paiements du Fonds commun sont effectués habituellement avec un retard de 3 à 6 mois, et parfois ne sont même pas versés du tout, ce qui ne facilite pas la planification des projets.<sup>7</sup> En principe, l'utilisation que font les AMMD des sommes versées par le Fonds commun des assemblées de District (DACF) n'est soumise à aucun contrôle, mais en pratique, des directives sont publiées qui restreignent leur liberté à cet égard.

Pour répondre à ces difficultés, plusieurs mesures ont été initiées afin de renforcer le processus de décentralisation. En 2009, le gouvernement a examiné les directives relatives à la prestation des services pour les ministères dépensiers, comme le ministère de la Santé et de l'Éducation, afin de déterminer le degré de subsidiarité des services – à savoir le niveau le plus bas de l'administration auquel un service peut être efficacement fourni. Les conclusions émanant de cette étude sont en voie d'être mises en application.

Mais tout d'abord, il importe d'examiner les caractéristiques de la décentralisation du secteur de l'Éducation quant aux services d'éducation de base, qui comprennent le niveau primaire et le niveau secondaire de 1<sup>er</sup> cycle.

## 2.2 Décentralisation des services de l'éducation de base

La Loi ghanéenne sur l'Éducation de 2008 (Loi N° 778) charge le ministre de l'Éducation de prendre les mesures requises pour le transfert effectif de la responsabilité de l'exécutif aux AMMD, pour ce qui est de la fourniture et de la gestion des écoles primaires et secondaires. L'objectif du secteur de l'Éducation est d'améliorer les réalisations et performances scolaires dans les écoles primaires, ainsi que les structures de gouvernance et de gestion au niveau des districts et au niveau central. Le Plan pour le secteur de l'Éducation (2010–2020) souligne que l'objectif stratégique de la gestion de l'éducation permet de progresser vers l'amélioration de « la planification et de la prestation de services d'éducation en transférant la gestion des ressources et la prise de décisions aux régions, aux districts et aux institutions, tout en maintenant la responsabilité du gouvernement central pour l'établissement des normes et des directives, et pour la responsabilisation du système éducatif » (Government of Ghana, 2010).

Néanmoins, le système décentralisé dans le secteur de l'Éducation n'est pas conforme à la Loi sur l'Administration locale (1993) portant suppression de tous les ministères du gouvernement travaillant dans les districts. Le ministère de l'Éducation (ainsi que les ministères de la Santé et celui des Incendies) sont régis par la Loi relative à la fonction publique locale de 2003, qui propose un système administratif déconcentré géré de façon centralisée permettant aux districts d'être les lieux principaux de la mise en œuvre des politiques et des stratégies provenant de l'administration centrale, sans pour autant être assujettis à son contrôle. Cette loi qui contrecarre l'intention de la Loi sur l'Administration locale, est brouillée par le fait

---

7 Entretiens avec divers fonctionnaires.

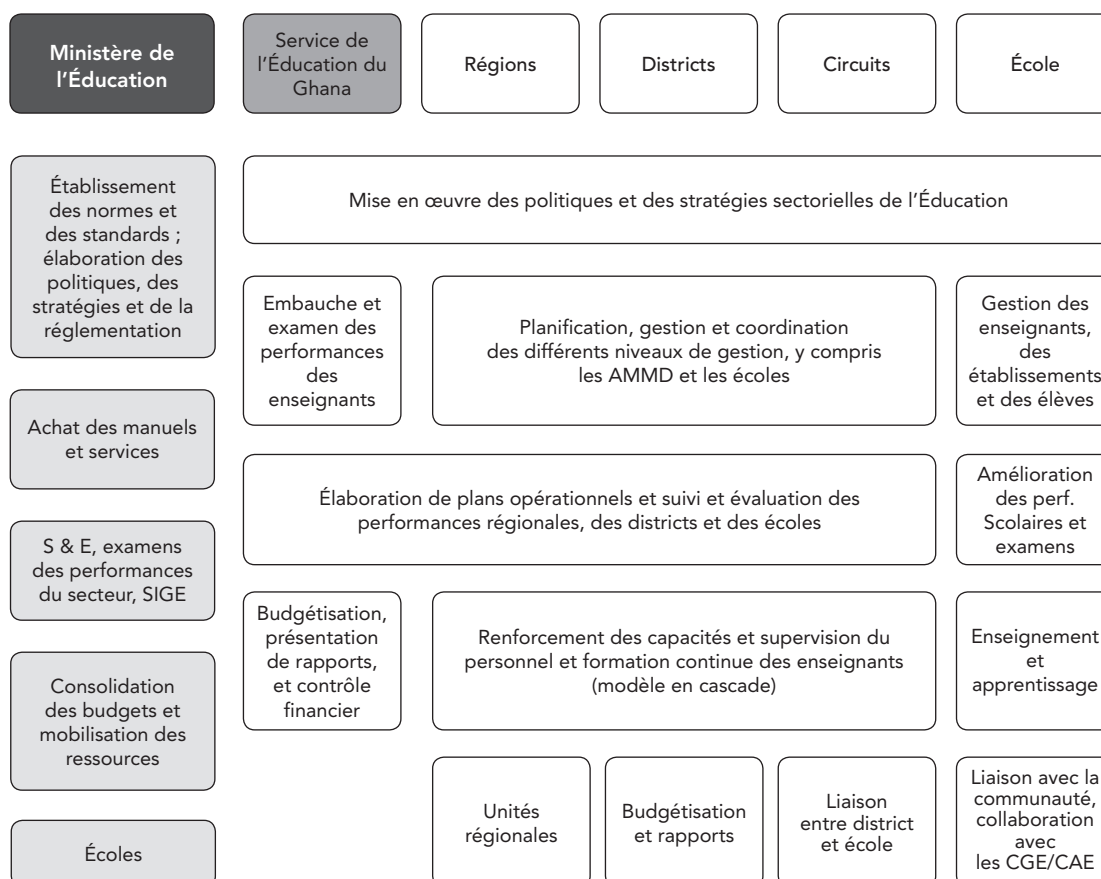


(paradoxal) qu'une grande partie des dépenses du district est affectée au financement des écoles et des établissements de santé. Ainsi, la disjonction entre la responsabilité législative et la responsabilité pratique ne semble pas être résolue.

### 2.2.1 La structure du système d'éducation de base

À l'instar des autres ministères dépensiers, la décentralisation a joué un rôle clé dans la réforme du secteur de l'Éducation au Ghana. Mais contrairement aux autres ministères sectoriels, à l'exception des ministères de la Santé et des Forêts, le ministère de l'Éducation a transféré le pouvoir décisionnaire et la gestion des services de l'éducation à une agence – le Service de l'Éducation du Ghana (GES), qui à son tour, transfère la gouvernance aux bureaux d'éducation aux niveaux régionaux et de district. L'intégralité du système de l'éducation est placée sous la supervision du ministère de l'Éducation qui détermine la vision stratégique, la politique et la gestion des programmes nationaux, y compris l'établissement des normes et standards. Le Service de l'Éducation du Ghana (GES) n'en demeure pas moins une agence quasi-autonome qui garde dans une grande mesure le contrôle de la mise en œuvre des services au niveau central.

**Figure 1** : Attributions des fonctions de l'éducation par niveau



Effectivement, il y a six niveaux de responsabilité pour la gestion et l'administration de l'éducation de base, à savoir l'école, le circuit, le district, le niveau régional, le niveau national du Service d'éducation du Ghana (GES) (mise en œuvre) et le niveau ministériel (politique). Les domaines de responsabilité des divers niveaux sont déterminés par la Loi sur l'Éducation (2008) (Pour plus de détails consulter l'Annexe 1). Le sommaire ci-dessous donne un aperçu des domaines clés des structures et de l'attribution des fonctions.



### *L'école*

Au niveau de l'école, on trouve deux structures de gestion – le Comité de gestion de l'école (CGE) (au niveau de l'éducation de base) et le Conseil d'administration de l'école (CAE) (au niveau secondaire) ainsi que le Comité parents-enseignants aux deux niveaux. Les AMMD ont le droit de nommer un représentant d'assemblée de district auprès de ces structures. Ces structures jouent un rôle critique dans le développement des Plans annuels d'amélioration des performances scolaires (PAPS) qui déterminent comment les fonds publics reçus par les écoles sont dépensés et mettent en place les Examens d'évaluation des performances scolaires (EEPS) au titre desquels les écoles autorisent les collectivités à évaluer leurs performances dans plusieurs domaines. Les présidents des Comités de gestion des écoles et des Conseils d'administration des écoles sont cosignataires avec le directeur du compte en banque de l'école. Les problèmes de luttes d'influence entre les Comités de gestion des écoles, les Conseils d'administration et les directeurs d'école, le financement insuffisant de ces structures et le manque de compréhension de la part des communautés concernant le rôle qu'elles devraient jouer dans la gestion des écoles et de leurs ressources, sont des défis encore non-résolus.

### *Le circuit*

Le circuit se situe au deuxième niveau du système de gestion. Le superviseur de circuit relève du bureau d'éducation de district et il est censé superviser 20 écoles dans les centres urbains, 15 écoles dans les centres semi-urbains et 10 dans les zones rurales. Les superviseurs sont nommés parmi des enseignants professionnels par la Direction régionale de l'éducation. Ils doivent visiter chaque école au moins trois fois par trimestre. Leur rôle est de superviser le travail des directeurs d'école afin de les aider à améliorer les performances de leur école et ils doivent soumettre un rapport à ce sujet au directeur de district. Parmi les problèmes rencontrés par les superviseurs de district, il convient de citer le manque de qualifications, le manque d'espace dans de nombreux bureaux de district et l'accès inégal aux services de transport pour les déplacements domicile-bureau. Ces problèmes entravent la communication et la redevabilité efficaces entre les écoles et les districts.

### *La Direction de district*

Au niveau du district, c'est le directeur de district pour l'éducation qui est responsable de la gestion de l'éducation ; il est appuyé par les directeurs adjoints responsables de programmes spécifiques. Le Comité de supervision de l'éducation de district (CSED), qui relève du directeur exécutif de district des AMMD, se réunit deux ou trois fois par an et appuie le travail de la Direction de district. Le directeur régional des services d'éducation et des organisations religieuses gère les écoles en collaboration avec les directeurs de district.

La Direction de l'éducation de district a des fonctions multiples qui comprennent la concertation avec la société civile, la supervision des responsables de circuits, des écoles et des directeurs d'école. Elle assume en outre le rôle d'enseignant assurant la gestion efficace de l'enseignement et de l'apprentissage en classe, et assume également la responsabilité de mener des activités qui visent à améliorer l'accès, la participation et la rétention (poursuite des études) des élèves dans le système scolaire. Les bureaux de district veillent à l'application en aval du renforcement des capacités au niveau des écoles, et organisent la formation continue des enseignants. Ils sont également chargés de la nomination et du recrutement des enseignants dans les écoles. Le développement de Plans opérationnels pour l'éducation de district (ADEOP) et des évaluations des performances (ADPR) constituent des aspects essentiels du travail qui leur incombe. Dans la plupart des districts, les bureaux sont abrités dans le même immeuble que celui des AMMD, mais les districts nouvellement désignés – au nombre de 30 environ – sont contraints de louer d'autres immeubles. Parmi les difficultés qui demeurent, on peut citer le problème du manque de personnel, notamment dans les régions rurales, le manque de



qualifications des responsables de district, l'insuffisance des TIC et des moyens de communication entre le district et le siège social. Ces facteurs entravent la planification et la mise en œuvre efficaces des services d'éducation dans les écoles.

### *Le niveau régional*

La Direction régionale de l'éducation est chargée de la coordination, de la supervision et du suivi des fonctions de gestion des Directions de l'éducation de district et des unités régionales d'enseignement. Elle joue surtout un rôle de coordination entre les districts et le siège social. Toutefois, elle ne dispose généralement pas de personnel qualifié et de TIC suffisantes et efficaces pour lui permettre d'assumer son rôle avec efficacité.

### *Le niveau national (le siège du Service d'éducation du Ghana)*

Au niveau du siège, le Service d'éducation du Ghana (GES) est chargé de superviser la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques éducatives afin d'assurer l'efficacité de l'enseignement dans les écoles. Il est aussi responsable de la supervision de tous les autres niveaux de gestion. La coordination entre les divers services au siège est particulièrement difficile. L'insuffisance des infrastructures de communication ne favorise pas la communication efficace avec les autres niveaux de gestion. La gestion opérationnelle du Service d'éducation du Ghana (GES) pâtit du manque de personnel professionnel qualifié dans les domaines de la comptabilité, des marchés publics et des statistiques. Ce problème est attribuable en grande partie aux conditions d'emploi peu attrayantes.

### *Ministère de l'Éducation*

Au niveau ministériel, le rôle du ministère de l'Éducation consiste à établir les normes et les standards, formuler les politiques, examiner et évaluer les performances, consolider le budget des divers services et agences relevant de son mandat et gérer le système d'administration des examens dans les écoles. Les Directions compétentes souffrent également d'un manque de personnel qualifié et certains membres du personnel du Service d'éducation du Ghana (GES) ont été détachés auprès du ministère de l'Éducation pendant de nombreuses années. Bien souvent, le manque de démarcations (bornage) bien établies entre le ministère et ses services engendre la confusion administrative.

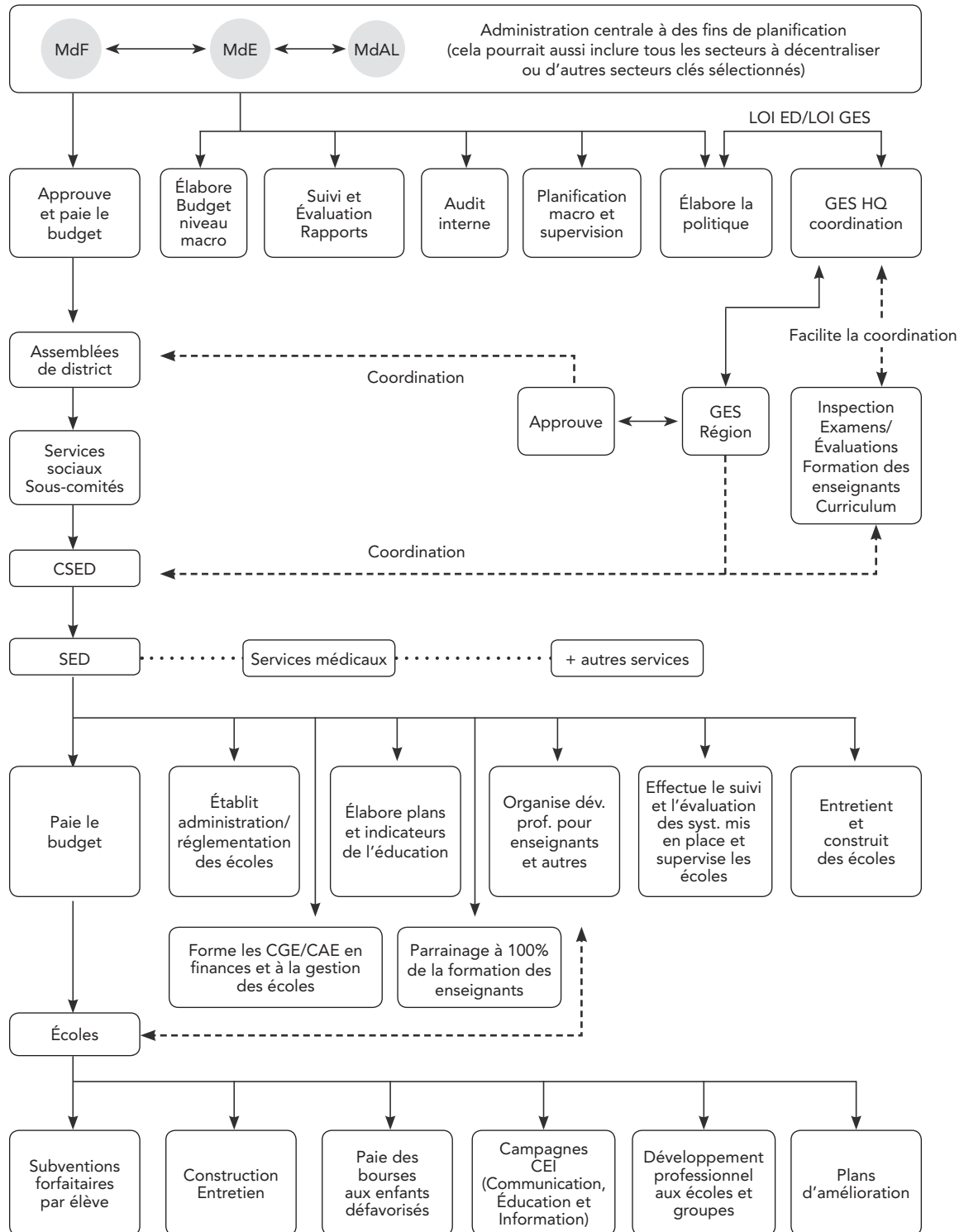
## *2.2.2 L'évolution de la déconcentration de l'éducation de base*

Selon le Plan sectoriel de l'éducation du Ghana 2010–2020, l'éducation de base serait l'un des domaines prioritaires de déconcentration des services publics à réaliser si possible avant 2015. Par conséquent, l'un des principes directeurs du Plan prévoit que la planification, la fourniture, la gestion et l'offre des services d'éducation seraient transférées aux administrations et institutions locales dans la mesure du raisonnable et du possible. Avant la publication du Plan, l'enseignement de base et l'enseignement secondaire étaient gérés de façon centralisée, la plupart des décisions étant directement sous le contrôle du ministère de l'Éducation et mises en œuvre par le Service d'éducation du Ghana conformément à la Loi sur le GES. En revanche, l'objectif du Plan est de céder le contrôle et la responsabilité aux AMMD et, dans une certaine mesure, aux institutions elles-mêmes, notamment aux écoles, tout en assurant la supervision des collectivités locales par le biais des comités de gestion des écoles dans les écoles primaires et des conseils d'administration dans les écoles secondaires.

Le diagramme ci-dessous, tiré du Plan sectoriel de l'éducation actuel, n'est pas complet, mais son but est d'illustrer comment les flux de fonds et les responsabilités sont envisagés.



Figure 2 : L'orientation proposée de la décentralisation de l'enseignement avant l'enseignement supérieur





Le Plan indique que plusieurs initiatives législatives et de renforcement des capacités seront mises en œuvre entre 2010 et 2013. Un système hybride qui englobe l'autonomie, la décentralisation et la déconcentration des écoles, permettra d'assurer la transition progressive de la gestion centrale vers la gestion locale sur une période de cinq ans. Le Plan prévoit le renforcement des capacités au niveau des districts, notamment dans les domaines de l'élaboration des budgets, des marchés publics, de la comptabilité, du traitement des fiches de paie des enseignants, de la gestion des ressources physiques et humaines, de la collecte des données, de la gestion des données et des compétences en matière de TIC. Il fait en outre allusion au renforcement des capacités au siège du GES et au niveau régional dans les domaines de la coordination, de la facilitation, du suivi et de l'évaluation, de la recherche et du développement. Il propose également un programme pour l'établissement de nouvelles modalités de financement au niveau des districts et des écoles. Il propose en outre un budget pour la transition vers une plus grande décentralisation, notamment pour couvrir les dépenses liées à la création et à l'entretien de systèmes efficaces aux niveaux régional et de district.

### *Points forts*

Le Plan sectoriel souligne les avantages liés à la prestation de services éducatifs déconcentrés.

1. Les écoles, sous la supervision des Comités de gestion et des Conseils d'administration des écoles, pourront développer des Plans annuels d'amélioration des performances scolaires (PAPS) qui répondent à leurs besoins institutionnels spécifiques. Les ressources financières proviennent des subventions forfaitaires fournies par les districts mais gérées et comptabilisées par les Comités de gestion et les Conseils d'administration des écoles.
2. Les districts, ayant une bonne connaissance des conditions locales, sont bien placés pour organiser la répartition équitable et efficace des enseignants, notamment dans les régions défavorisées.
3. Le principe de l'obligation de rendre compte s'établira depuis la base jusqu'au sommet du système, au lieu d'être imposé d'en haut, par le seul comptable général. Autrement dit, les écoles devront rendre des comptes aux districts qui, à leur tour, rendront des comptes au ministère de l'Éducation et au ministère des Finances.
4. Grâce à la déconcentration, l'élaboration des budgets, le contrôle financier et les dépenses seront plus faciles à gérer, efficaces, pertinents et responsables au niveau local.
5. La connaissance des conditions locales et la proximité des écoles faciliteront la résolution des problèmes relatifs à la qualité de l'enseignement, de l'apprentissage et du matériel pédagogique.
6. Les districts seront chargés du recrutement, du développement professionnel, de la promotion et de la fidélisation des éducateurs et des enseignants.

### *Les Défis*

On ignore encore si le ministère de l'Éducation a l'intention de supprimer les services qui travaillent dans les districts conformément à la proposition de la Loi sur l'Administration locale (1993). Il convient de noter que le Plan sectoriel du ministère utilise les mots « transfert (ou délégation) des responsabilités » et « déconcentration » indifféremment à la place de « décentralisation ». Le premier est défini par le Plan comme « L'octroi statutaire de pouvoirs par le gouvernement central à l'administration locale, comme les régions et les districts, au sein de chaînes de responsabilité mutuellement convenues » (Government of Ghana, 2010). Il fait également état d'un « système hybride » qui englobe l'autonomie des écoles, la délégation de responsabilités et la déconcentration des districts. La déconcentration implique une dispersion géographique ou spatiale des pouvoirs sans que l'autonomie locale ne soit consentie.





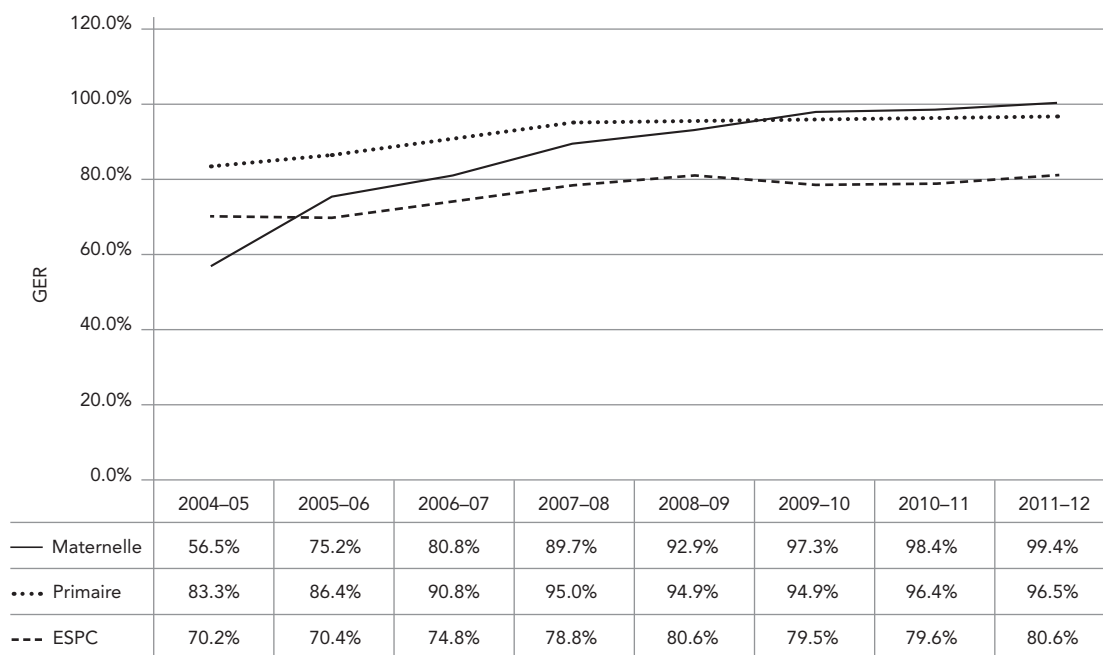
Le modèle hybride mis en œuvre par le ministère/Service de l'éducation du Ghana (GES) signifie que le gouvernement central maintient son contrôle sur la prise de décisions concernant l'enseignement formel, ce qui empêche les assemblées de district de répondre aux besoins locaux de façon appropriée. Le déploiement des enseignants, l'allocation des ressources et l'engagement des communautés au niveau des services de base en sont aussi affectés.

La partie suivante examine le système de l'éducation de base afin de contextualiser les réformes institutionnelles et financières qui sont actuellement mises en œuvre.

### 3. Les performances de l'éducation de base au Ghana

L'accès à l'éducation et à la formation au Ghana, affiche une croissance exponentielle depuis quelques années. Le taux d'abandon scolaire des enfants en âge de fréquenter l'école primaire a baissé de 10 % entre 2006 et 2009 et un nombre croissant d'enfants terminent le cycle primaire 87 % en 2009, ce qui représente une augmentation de 15 % par rapport à 2006.

**Figure 3 :** Évolution du TBS dans les écoles de base



Le nombre d'inscriptions dans les écoles secondaires a augmenté très rapidement, notamment parmi les filles, avec près de 60 % des enfants fréquentant l'école. Au niveau postsecondaire, la situation est moins encourageante, notamment pour les filles. En 2009, il y avait 881 étudiants inscrits pour 100 000 habitants – un nombre inférieur à la moyenne africaine de 938 étudiants (ADEA, 2012 : 48). Le taux d'alphabétisation au Ghana est de 67 %, ce qui est un taux relativement élevé, notamment parmi les jeunes, garçons et filles, dont plus de 80 % sont capables de lire et d'écrire (ADEA, 2012 : 41). Le Ghana affiche le taux d'alphabétisation le plus élevé parmi les pays de la CEDEAO.

Le Tableau 1 illustre les performances du secteur de l'Éducation avant la décentralisation (2002/2003) et après la décentralisation (2009/2010). Pour tous les indicateurs clés en matière d'éducation, d'importantes améliorations ont été enregistrées.

**Tableau 1 : Évolutions des principaux indicateurs en matière d'éducation au Ghana**

	Maternelle		Primaire		ESPC		ESDC	
	2002/2003	2009/2010	2001/2002	2009/2010	2001/2002	2009/2010	2003/2004	2009/2010
TBS	21,8	97,3	80,0	94,9	64,0	79,5	26,6	36,1
TNS	19,0	63,6**	59,0	83,6	30,0	47,8		
TBF			88,0*	101,3	71,6*	86,6		39,4
TNF			24,5*	71,1	10,6*	43,8		
IPS	0,98*	0,99**	0,93*	0,96	0,88*	0,92		

Remarque : \*se rapporte aux données de 2003/2004 ; \*\* 2008/09

ESPC = École secondaire de premier cycle ; ESDC = École secondaire de deuxième cycle

Source : Calculs basés sur MdE, 2012a

Cependant, une recherche plus poussée est requise afin de déterminer si l'impact de la délégation de l'autorité et de la responsabilité des performances aux niveaux locaux suffit à rendre compte de ce changement ou si l'amélioration est attribuable à d'autres facteurs. Il convient de noter que le public a d'importantes préoccupations quant à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles publiques, comme le démontre le taux de croissance rapide du nombre d'écoles privées dans le secteur. Actuellement, plus d'un élève sur cinq au niveau préscolaire et primaire est inscrit dans des établissements privés – ce qui représente environ 22 % du nombre total d'élèves inscrits. La proportion est légèrement plus faible en premier cycle du secondaire où 19 % des élèves sont inscrits dans des écoles privées (MdE, 2012a). Ces statistiques donnent à penser que le gouvernement ne s'efforce pas de répondre aux préoccupations du public, en appliquant l'efficacité allocative aux domaines de l'amélioration de l'accès à l'éducation et de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage.

Malgré les efforts importants déployés pour améliorer l'accès à l'éducation, les résultats scolaires des élèves ghanéens sont décevants. Selon les contrôles d'évaluation de l'Éducation nationale menés en 2005, 2007, 2009 et 2011, moins d'un tiers des enfants qui fréquentent les écoles primaires atteignent un niveau de compétence élevé en anglais ou en mathématiques (EEA, 2007 : 2). Les contrôles portaient sur un échantillon aléatoire représentatif à l'échelle nationale de 3,5 % des écoles primaires au Ghana.<sup>8</sup> Les résultats de 2011 en cycle primaire de 3<sup>e</sup> année montrent que 24 % des élèves ont atteint un bon niveau en anglais et 18,2 % en mathématiques. En cycle primaire de 6<sup>e</sup> année, les résultats étaient les suivants : 35,3 % des élèves avaient un bon niveau en anglais et 16,1 % en mathématiques (améliorations dans les deux disciplines par rapport aux résultats de 2005).

<sup>8</sup> La comparaison des scores entre toutes les années pour l'EEA est complexe du fait que les épreuves (ou contrôles) ne soient pas standardisées pour les performances. Toutefois elle permet d'indiquer des tendances.



**Tableau 2** : Pourcentage d'élèves atteignant le niveau de compétences minimales et le niveau d'aptitude par rapport aux contrôles d'évaluations de l'Éducation nationale en anglais et en mathématiques lors de la 3<sup>e</sup> année et de la 6<sup>e</sup> année du primaire

Année	3e ANNÉE DU PRIMAIRE				6e ANNÉE DU PRIMAIRE			
	Anglais		Mathématiques		Anglais		Mathématiques	
	Compé- tence minimale	Bon niveau	Compé- tence minimale	Bon niveau	Compé- tence minimale	Bon niveau	Compé- tence minimale	Bon niveau
2005	50,6	16,4	47,2	18,6	63,9	23,6	47,2	9,8
2007	50,2	15,0	42,6	14,6	69,7	26,1	46,2	10,8
2009	57,6	20,0	61,2	25,2	76,9	35,6	61,9	13,8
2011	66,3	24,2	52,6	18,2	78,9	35,3	56,9	16,1

Source : MdE, 2012b

Tout pays doit avoir pour objectif national de veiller à ce que ses services éducatifs produisent des diplômés de comparabilité internationale excellente. Or, bien souvent ce n'est pas le cas avec les pays africains (Sakellariou, 2012<sup>9</sup>). Bien que le Tableau 3 indique des améliorations en 2007 par rapport à 2003, le Ghana est toujours classé en 47<sup>e</sup> position sur 48 pays participants et, ces améliorations sont inférieures à celles de n'importe lequel des pays africains participants. En outre, le Ghana est l'un de ces pays, où les garçons obtiennent de bien meilleurs résultats que les filles.

**Tableau 3** : Résultats en mathématiques et en sciences dans des pays africains, en 2003 et 2007 de la TIMMS (Tendances de l'enquête internationale sur les mathématiques et sur les sciences)

Pays	Mathématiques		Sciences	
	2003	2007	2003	2007
Tunisie	410	420	404	445
Botswana	366	364	365	355
Ghana	276	309	255	303
Moyenne mondiale	467	500	474	500

Source : Banque mondiale, 2010

La médiocrité des acquis pédagogiques (résultats scolaires) donne à penser qu'un grand nombre d'élèves ne profitent guère du temps passé en classe et sont par conséquent exclus des avantages associés aux niveaux supérieurs d'enseignement. Par ailleurs, la qualité médiocre de l'éducation freine la compétitivité internationale du Ghana. Les perceptions du public concernant les mauvais résultats scolaires expliquent le nombre croissant d'élèves qui s'inscrivent dans les écoles privées. Le Ghana doit faire face à la question de savoir d'une part, comment promouvoir l'accès à l'éducation et notamment l'équité d'accès pour les filles, et d'autre part, comment conserver la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage qui se traduit par une amélioration mesurable des résultats scolaires.

En somme, depuis la mise en œuvre du transfert des responsabilités aux niveaux locaux, l'éducation de base a connu une amélioration considérable sur le plan de l'accès, des taux de

9 Certains analystes imputent cette amélioration à l'augmentation importante des écoles privées (36 %) au cours de la même période.



participation et de l'équité du genre. Ces progrès sont attribuables en partie au financement accru des écoles publiques et des districts, et à la suppression des frais de scolarité pour l'éducation publique de base. Même les résultats scolaires ont affiché une amélioration globale. Toutefois, il semblerait que l'amélioration de l'accès n'ait pas progressé au même rythme que l'amélioration des acquis pédagogiques, ce qui laisse à penser que l'efficacité allocative est inadéquate dans les domaines stratégiques clés relatifs à la qualité des services de l'éducation.

## 4. Structure institutionnelle du financement de l'éducation

La valeur réelle des dépenses publiques en matière d'éducation au Ghana a plus que triplé entre 1987 et 2011. Cela a permis de passer de 1,4 % en 1987 à 5,74 % en 2008, avec un plafond à 6,3 % en 2011 (ADEA, 2012). Malgré cette croissance continue, le financement de l'éducation reste néanmoins un défi au Ghana car les fonds sont souvent insuffisants pour remplir les engagements du Gouvernement envers le domaine de l'éducation.

### 4.1 Sources de financement de l'éducation

Quatre agences se partagent l'autorité d'allouer des fonds publics ou gouvernementaux : le ministère des Finances et de la Planification Économique est chargé de définir le budget d'ensemble et de déterminer les rémunérations (par le biais de l'Agence de la fonction publique) ; le Fonds fiduciaire du Ghana pour l'éducation (*GETFund*) est chargé des investissements ; le Service de l'éducation du Ghana (GES) sont responsables de l'allocation des dépenses récurrentes et de la détermination du nombre d'enseignants ; enfin, le ministère de l'Éducation est responsable de la coordination des fonds de donateurs et il propose au Gouvernement le budget annuel pour l'éducation.

Une vaste majorité des dépenses publiques pour l'éducation est acheminée par le budget du ministère de l'Éducation. Ce budget ne couvre cependant que les salaires des enseignants, la construction de nouvelles écoles et certains intrants comme les manuels scolaires. Une part importante des ressources publiques destinées au secteur de l'éducation est toujours canalisée par les budgets d'autres ministères, départements et organismes du Gouvernement, entre autres le Fonds d'investissement social et le *GETfund*. Le financement de l'éducation dérive également des budgets du ministère des Finances et de la Planification Économique et du ministère de l'Administration Locale. Certaines des ressources du « Fonds pour les MP », allouées aux membres du Parlement pour promouvoir le développement dans leurs circonscriptions, servent aussi à soutenir les projets scolaires, les bourses d'études, etc.

#### *Points forts*

Le flux de fonds pour l'éducation au Ghana a continué de s'accroître avec stabilité. Les dépenses en pourcentage du PIB sont restées relativement constantes : de 5,3 % comme valeur la plus basse, à 6,3 %, valeur la plus élevée de ces quatre dernières années. Le financement extérieur (donateurs), qui a contribué à moins de 4 % des dépenses en 2011, perd de plus en plus d'importance par rapport aux autres sources comme les fonds générés en interne (FGI) et le *GETfund*. Les contributions du *GETfund* à l'éducation ont dans l'ensemble plus que doublé ces quatre dernières années et ses priorités d'investissement sont en train de pencher en faveur de l'éducation élémentaire. En résumé, on observe au Ghana une croissance continue des investissements publics en faveur de l'éducation ; et la pérennité de cet investissement est mieux garantie au fur et à mesure qu'il devient moins dépendant des fonds de donateurs et du PPTE.



**Défis**

En ayant des sources de financement multiples, le ministère de l'Éducation dispose d'une certaine souplesse en matière de financement lorsque les revenus attendus pour les caisses du Gouvernement ne se matérialisent pas comme prévu ; le ministère peut alors puiser dans des sources de financement alternatives. C'est ce qui s'est produit en 2012. Cependant, en raison de la fragmentation du financement entre plusieurs sources et entre un nombre encore plus important de flux de fonds, comme c'est le cas dans beaucoup de pays africains, des problèmes de prévisibilité budgétaire et de flux de financement se créent. Situation qui augmente aussi les frais de transaction en déviant les rares ressources humaines qualifiées, du temps et de l'énergie dépensés à gérer les différentes exigences des nombreuses sources. Selon la Banque mondiale, c'est là l'une des raisons pour lesquelles des différences existent entre budgets planifiés et exécutés.

**Tableau 4 : Évolutions en ce qui concerne les enveloppes et les dépenses budgétaires en matière d'Éducation exprimées en pourcentage du PIB et des dépenses publiques totales**

Source	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Gouvernement du Ghana (GdG)	1 219 028 427	70	1 461 721 144	75	1 825 819 899	71	2 563 391 576	72
Donateur	100 652 087	6	95 067 893	5	64 742 440	3	127 255 813	4
Fonds générés en interne	164 097 989	9	210 524 567	11	302 013 754	12	354 288 649	10
GETFund	212 541 633	12	150 636 100	8	313 283 250	12	518 486 027	15
PSTE	47 251 582	3	31 818 711	2	58 504 024	2	2 288 506	0
Dépenses d'éducation totales	1 743 571 718	100	1 949 768 415	100	2 564 363 367	100	3 565 710 571	100
PIB	30 179 000 000		36 598 000 000	21	46 232 000 000	26	57 013 000 000	23
Dépenses publiques totales	9 538 244 209		8 756 146 694	-8	11 532 209 320	32	13 837 325 330	20
Dépenses d'éducation en % du PIB	5,8%		5,3%		5,5%		6,3%	
Dépenses d'éducation en % des dépenses du GdG	18,3%		22,3%		22,2%		25,8%	

Source : MdE, 2012a et b

**4.2 Analyse de l'efficacité dans les districts éducatifs**

Dans une partie précédente sur la décentralisation, il a été reconnu qu'il existe une dissonance entre le modèle de gouvernance structurelle envisagé par la Loi sur l'administration locale, et celui du secteur de l'éducation, qui entrave au final l'efficacité de la planification et du développement au niveau local des Assemblées de district (AMMD). Il est maintenant nécessaire d'analyser si le modèle hybride de déconcentration adopté par le ministère de l'Éducation se prête à l'efficacité technique et allocative. Le modèle du secteur de l'éducation souligne aussi l'importance du bureau de district comme organisme clé de mise en œuvre de la gestion du secteur et de la prestation des services d'éducation.



Le ministère de l'Éducation transfère directement les fonds d'éducation vers les bureaux de l'éducation dans les districts. À ce niveau, les districts ne sont pas encore des « organismes budgétaires » (centres de coûts) mais ils font néanmoins une demande fusionnée de financement du secteur de l'Éducation sur la base du Cadre des dépenses à moyen terme et de l'historique des affectations. En fonction des conditions locales, les gestionnaires de l'éducation des districts ont le pouvoir de réallouer les fonds au sein des lignes budgétaires vers des programmes et activités spécifiques. La prévisibilité budgétaire représente un obstacle majeur de la planification et du développement au niveau du district, et les administrateurs de l'éducation des districts sont souvent obligés de mobiliser des fonds supplémentaires de donateurs comme solution provisoire pour supporter leurs activités éducatives principales.

L'efficacité de l'affectation des ressources, surtout en termes de déploiement des enseignants, demeure un défi crucial pour les districts. Malgré une norme de 40 élèves par enseignant dans le primaire et de 35 dans le secondaire, on constate d'importantes variations du ratio élèves/enseignant dans les districts et le pays à la fois. De plus, étant donné la multiplicité des petites écoles, beaucoup sont des établissements multi-niveaux, ou bien, lorsque les écoles ne se sont pas tenues au fait de la demande, elles fonctionnent en double vacation avec les mêmes enseignants. Cette situation diminue l'équité de l'enseignement et de l'apprentissage des élèves. Les bureaux de district situés dans les zones métropolitaines et urbaines disposent de plus de ressources en termes de personnel et de matériel, que ceux des districts ruraux ou nouveaux, ce qui défavorise les élèves de ces districts.

L'un des défis essentiels auxquels une décentralisation efficace et ses réformes institutionnelles associées font face, est la mise en œuvre de systèmes et procédures par des administrateurs compétents à l'échelle du district. En 2006 un système de gestion au niveau du district a été conçu, et tous les administrateurs de district, les fonctionnaires, les auditeurs et le personnel associés ont été formés sur la gestion des ressources (manuels scolaires, magasins, allocation d'enseignants), l'information ainsi que le suivi et l'évaluation. Plus récemment, des formations importantes ont été déployées pour initier les planificateurs et les administrateurs éducatifs de district à la gestion axée sur les résultats et aux procédures sur la façon de mettre en place et d'utiliser un cadre de mesure de la performance fondé sur le plan opérationnel annuel des districts et sa révision (GES, 2012). Depuis 2006, les districts endossent plus de responsabilités car les systèmes, le personnel et les infrastructures organisationnelles se sont améliorés.

Malgré des structures déconcentrées de coordination et de prestation de services à l'échelle du district, il existe toujours des systèmes d'affectations centralisés. Par exemple, le personnel est toujours payé au moyen d'un système de trésorerie centralisé, tandis que les budgets d'administration sont alloués par le biais d'un système de trésorerie local ; par conséquent, les districts ont une portée limitée lorsqu'il s'agit de faire des économies sur les coûts de personnel pour réallouer les fonds à d'autres postes. Ce processus sape directement l'appropriation des districts et la flexibilité de la planification et de la mise en œuvre. En somme, on observe des défis en apparence majeurs de l'efficacité allocative et technique dans les districts, mais au fur et à mesure que les capacités et les infrastructures organisationnelles proposées grandissent, certains de ces défis seront résolus.

### 4.3 Utilisation des fonds à l'échelle du district

L'un des facteurs clés de l'accès amélioré aux services éducatifs au Ghana est la diminution des frais de scolarité pour les parents grâce à l'introduction des subventions forfaitaires en 2005–2006, et grâce à différentes réformes de l'éducation, notamment le programme d'alimentation scolaire, des programmes d'éducation des filles et le ciblage de régions



défavorisées par des ressources variées, des programmes pour les infrastructures scolaires, les manuels scolaires et les uniformes ; des compléments de salaire pour les enseignants et un prestigieux prix annuel du meilleur enseignant. Le mécanisme principal de soutien financier des écoles est le système de subventions forfaitaires introduit par le Gouvernement pour empêcher les écoles de prélever des frais et pour améliorer les chances d'offrir une éducation universelle de base gratuite pour tous les enfants en âge d'être scolarisés. Au début, la subvention forfaitaire était limitée à 53 districts défavorisés lors de l'année scolaire 2004–2005, puis elle a été élargie à l'échelle nationale l'année suivante. L'allocation de la subvention forfaitaire dans les écoles élémentaires est déterminée par les taux d'inscription, il s'agit d'une valeur par personne. Définie pour refléter le niveau moyen des frais de scolarité primaire, la valeur de la subvention est actuellement de 4,50 cedis ghanéens par enfant. Le versement de la première tranche de la subvention est prévu avant même que les chiffres d'inscription mis à jour pour la nouvelle année scolaire soient rassemblés. Cette tranche est calculée à partir des inscriptions à l'école l'année précédente, avec une augmentation de 6 %. Toute variation des inscriptions réelles est par la suite ajustée dans les versements des deuxième et troisième tranches de financement, attendus lors des deuxième et troisième trimestres respectivement. Pour le transfert des fonds, l'école doit avoir un compte bancaire fonctionnel géré par les cosignataires du directeur d'école et le président du Comité de gestion de l'école. L'école doit aussi avoir soumis un Plan d'amélioration des performances scolaires (PAPS), mis au point en concertation avec le Comité de gestion de l'école et les parents.

La subvention représente l'essentiel des revenus disponibles de l'école et en fonction des objectifs du SPIP, elle peut être dépensée pour du matériel et des actifs supplémentaires qui amélioreront la performance scolaire en termes d'enseignement et d'apprentissage. Les écoles continuent de recevoir du bureau de l'éducation du district : des manuels, des fournitures et du matériel de sport. L'Assemblée du district couvre l'entretien des bâtiments, l'alimentation scolaire et les bourses pour les enfants dans le besoin. La subvention inclut une contribution pour les activités sportives et culturelles aux échelles de district, régionale et nationale, ce qui dans certains cas peut être déduit avant le transfert des fonds de la subvention. Toutefois, le mécanisme vise à accroître la transparence des transactions financières dans les écoles et à permettre une prise de décision appropriée qui réponde aux besoins de l'école.

### *Points forts*

La subvention forfaitaire a fait augmenter les inscriptions de 17 % lors de son introduction dans les écoles, indiquant que des écoliers auparavant défavorisés avaient ainsi accès à l'éducation élémentaire. La subvention a habilité les écoles financièrement et politiquement : financièrement, en libérant des intrants monétaires dans l'économie des communautés locales, et politiquement, en termes de renforcement de la participation des communautés à la gestion des écoles et à l'allocation des ressources. La soumission du SPIP requiert la participation de la communauté aux décisions. Beaucoup d'écoles ont gagné en autonomie, particulièrement lorsque les comités de gestion des écoles disposent des ressources nécessaires. Les compétences en gestion financière des directeurs d'école et de leurs comités de gestion des écoles continuent de s'approfondir avec l'institutionnalisation du système.

Au niveau administratif, les systèmes d'information financière se sont améliorés entre le bureau du contrôleur financier du GES qui gère le processus de demandes et transferts budgétaires, et celui des auditeurs des districts qui vérifient les taux d'inscriptions scolaires. Le GES dispose de statistiques complètes régulières sur les inscriptions dans les écoles élémentaires. Depuis 2006, le GES s'est lancé dans un renforcement considérable des capacités quant aux systèmes de prestation des services et au suivi de tout le personnel des districts, qui sont à former aux connaissances et aux compétences nécessaires pour mettre en œuvre le système.



### Défis

L'un des défis centraux est le versement des subventions avec des retards allant jusqu'à quatre mois, ainsi que des transferts de fonds incomplets. Le Gouvernement éprouve des difficultés à remplir ses engagements financiers. Parallèlement à l'augmentation des inscriptions au cours de la dernière décennie, l'écart entre le bordereau de salaire prévu et celui exécuté est passé d'environ 10 % à plus de 35 % (Banque mondiale, 2010). Pendant l'année scolaire 2012–2013, certains districts ont rapporté n'avoir reçu que leur première tranche en décembre, soit trois mois ou plus après le début de l'année scolaire. En 2011–2012, certains districts ont rapporté n'avoir reçu qu'une des trois tranches de subventions prévues. Ce flux de fonds irrégulier nuit au potentiel de planification des écoles et impose à la communauté la responsabilité de combler le déficit de financement, afin d'assurer l'efficacité de l'enseignement et de l'apprentissage.

Un autre défi est la motivation des directeurs à surestimer le taux d'inscription dans leurs écoles. Selon le bureau du budget du GES, les inscriptions aux subventions forfaitaires peuvent varier jusqu'à 15 % de plus que les statistiques d'inscription soumises lors de l'enquête de recensement annuel des écoles.<sup>10</sup>

Malgré l'intention de la subvention de susciter l'engagement communautaire, de nombreuses communautés sont mal équipées pour participer pleinement au processus d'élaboration du SPIP et tenir les écoles responsables de leur performance. C'est le cas en particulier dans les communautés rurales des régions du nord qui manquent de ressources. Les communautés sont aussi conscientes de l'importance de leur participation.

Le suivi de la gestion de la subvention forfaitaire fait face à un personnel sous-qualifié au niveau du circuit des fonds et des bureaux de district, avec un accès inadéquat aux infrastructures de transport. Les directeurs d'école n'ont souvent pas été suffisamment formés à la gestion de fonds, ou sur la façon de combler les déficits en cas de retard des transferts. Cette situation affecte les élèves, en particulier ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter le matériel nécessaire qui doit être pris en charge par la subvention.

Bien que souhaitable, l'augmentation des inscriptions générées par l'introduction de la subvention a été suivie d'un déclin de la qualité de l'éducation ; en effet, la mise à disposition d'enseignants supplémentaires, d'équipements et de logistique a pris du retard par rapport au versement de la subvention forfaitaire. Suite au sous-financement des écoles élémentaires, environ 3 900 d'entre elles sont actuellement organisées sous des arbres, 4 000 sous des abris et environ 16 000 n'ont pas de toilettes, tandis que 800 000 élèves ne sont pas scolarisés.<sup>11</sup> De plus, les 8 557 collèges existants ne peuvent pas absorber les élèves sortants des 14 360 écoles primaires. Cette croissance est particulièrement visible dans le secondaire où le nombre limité d'écoles publiques a créé un goulet d'étranglement majeur pour les élèves souhaitant passer au niveau supérieur. Au regard de l'opinion publique quant au déclin de la qualité de la scolarisation, on a observé une croissance exponentielle de la scolarisation dans le secteur privé, atteignant 36 % en 2010–2011.

## 5. Suivi et évaluation

L'efficacité technique et allocative s'obtient grâce à un suivi et à des systèmes d'évaluation efficaces. Le suivi et l'évaluation représentent un élément essentiel de l'approche de gestion fondée sur les résultats, d'où leur rôle comme composante cruciale dans le plan sectoriel de

---

<sup>10</sup> Entretien avec un représentant du Bureau du budget du GES.

<sup>11</sup> M. Kofi Asare de la Coalition nationale des campagnes pour l'Éducation du Ghana (*Ghana National Education Campaign Coalition* ou GNECC), avril 2012 – Semaine mondiale d'action pour l'Éducation pour tous.





L'Éducation élaboré par le ministère. Le ministère affirme que son intention consiste à accroître l'obligation de rendre compte, à améliorer l'efficacité (grâce à l'optimisation des ressources), à réduire les gaspillages et à assister la prise de décisions opérationnelles, la préparation du budget, et l'orientation des futures politiques. Il prévoit d'autre part de se concentrer sur : l'élimination des subventions inéquitables, la réduction du personnel non-productif dans les Bureaux régionaux et de districts – on s'attend à un objectif de 60 % – la diminution de l'absentéisme et l'augmentation de l'utilisation efficace du personnel ; le compte-rendu efficace de l'utilisation des ressources financières et autres ; la mise en application des normes liées à l'efficacité au sein du ministère de l'Éducation et de ses institutions éducatives, ainsi que l'exécution des mécanismes qui garantissent la conformité au système entre autres.

Le suivi et l'évaluation font partie du cycle budgétaire et de planification ; ils sont soutenus par la gestion financière du ministère et par les systèmes d'information sur la gestion statistique. L'efficacité de ces systèmes affecte la qualité et l'efficacité de la prestation des services d'éducation. Des systèmes d'information efficaces sont la pierre angulaire de l'obligation de rendre compte.

### 5.1 Le système d'information sur la gestion financière

Au cours de l'année fiscale 2011, dans le cadre de la réforme de ses services de gestion financière, le ministère des Finances et de la Planification Économique s'est lancé dans plusieurs réformes incluant l'introduction de l'élaboration du budget fondée sur un programme au moyen d'un système d'information intégré sur la gestion financière, appelé l'IFMIS du Ghana (ou GIFMIS). Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, ce système permettra pour la première fois aux ministères sectoriels d'évaluer mensuellement leurs dépenses par rapport à leurs budgets.

Cependant, certains défis sont associés à la mise en œuvre de ce nouveau système. Le Budget national 2012 a été préparé en se servant des nouvelles statistiques financières du gouvernement qui sont conformes au plan comptable, et du système existant de préparation du budget. Malgré le déploiement de formations importantes, il reste des problèmes considérables liés au système car le ministère de l'Éducation et le GES ont souffert de flux de financement de trésorerie très irréguliers en 2012.

La stabilité du réseau est un obstacle, car elle affecte la fonctionnalité de l'IFMIS, qui repose entièrement sur la connectivité au réseau. Actuellement, seuls les bureaux centraux et régionaux sont connectés électroniquement à l'IFMIS. Le flux lent et incomplet de fonds vers le ministère de l'Éducation et le GES est dû en partie au fait que dans le cadre du plan comptable, les versements budgétaires sont effectués au niveau des « sous-sous-postes ». Cela est utile pour la gestion financière des budgets de districts et de programmes, mais le processus est lent et alourdi. On a rapporté dans certains cas qu'il y avait sept modèles de capture des mêmes données.<sup>12</sup>

Compte tenu des défauts au niveau des capacités et du système, plusieurs aménagements de procédures ont dû être effectués en avril 2012, pour corriger le manque de conformité parmi les ministères sectoriels. Actuellement, pour toute initiation de dépenses et génération de versements budgétaires, le ministère est obligé d'utiliser à la fois le système d'inscription sur les registres de l'IFMIS et le logiciel existant pour le grand livre afin de mettre en œuvre le budget. Des préoccupations concernant la capacité du personnel du ministère de l'Éducation et du GES à se conformer correctement au système, ont fait surface. Selon certaines sources,

---

12 Entretien avec des représentants du Bureau du budget du GES.



il existe une confusion entre les anciens et les nouveaux codes budgétaires. Par ailleurs, dès que les postes sont entrés dans l'IFMIS, il n'est pas possible de changer les affectations, dans le cas où une nouvelle dépense viendrait à se présenter après la soumission des données.<sup>13</sup>

Au ministère de l'Éducation/GES, il n'existe pour l'instant pas de système de compte-rendu des dépenses pour l'IFMIS. Toutefois, le GES pilotera en 2014 son propre système de compte-rendu de dépenses au niveau des districts, qui sera le principal mécanisme de suivi des dépenses de donateurs externes provenant du GPEG (Partenariat ghanéen en faveur de subventions à l'éducation) et du DFID (ministère britannique du Développement International). Les districts identifiés sont les districts récemment désignés comme « défavorisés », sélectionnés en raison de leur niveau de pauvreté élevé, de résultats académiques faibles et de structures éducatives de mauvaise qualité. De plus, le bureau du budget du GES utilise son propre modèle d'affectation des ressources pour les dépenses non-salariales à l'échelle des districts. Ce modèle, qui dépend des données et qui repose sur le SIGE, sur les statistiques de pauvreté et sur les recensements nationaux, a ses limites, car de telles données ne sont disponibles que pour 134 des 212 districts, suite à de nouvelles démarcations et divisions de ces derniers.<sup>14</sup>

## 5.2 Système d'information sur la gestion de l'éducation

Des statistiques exactes, en temps opportun et complètes sur l'éducation mettent en évidence la gestion efficace de la prestation en matière d'éducation et de l'obtention de résultats dans tous les domaines clés de résultats scolaires. Alors que la gestion et la prise de décision décentralisées deviennent réalité, la demande d'accès à des données plus pertinentes, fiables, sans ambiguïté et opportunes à tous les niveaux, principalement les districts, s'accroît. Cela reste néanmoins un défi important pour le Ghana.

En 2011, pour la deuxième année consécutive, le ministère n'a pas été en mesure de fournir des données de performance pour l'événement le plus axé sur les données qui soit, à savoir l'ABMD (l'appui budgétaire multidonateurs). Tandis que la collecte de données est cruciale à la prise de décision, le facteur déterminant unique est souvent la satisfaction du PAF (Cadre d'évaluation des performances). Les questions systémiques, institutionnelles et de capacités accroissent l'incapacité de remplir cette tâche importante qui permet de libérer une part importante du financement des donateurs.

« Beaucoup d'argent, de temps et d'autres ressources ont été investis au cours de ces quinze dernières années dans les efforts d'amélioration de la qualité des données, en vue d'informatiser de nombreuses fonctions administratives et de gestion, de consolider le SIGE et d'encourager la prise de décision fondée sur les données. Hors, les résultats de ces efforts sont mitigés. Ces années d'efforts et d'investissements considérables dans la mise au point d'un SIGE complet ont progressé plus lentement que prévu. Le concept actuel est fondé sur le passé ; la coordination des opérations est faible, et l'utilisation des données et de l'information est limitée. En outre, bien que certaines opérations aient été informatisées, beaucoup d'autres continuent d'être effectuées manuellement, aucun effort concentré n'a été fait pour élaborer une stratégie de communication. » (Rapport de séminaire d'USAID non publié, mars 2011).

Selon ce rapport d'USAID, les motivations pour soutenir le système SIGE actuel sont faibles. Les chefs d'établissement ont le sentiment de ne tirer aucun avantage des sondages et les

---

<sup>13</sup> Entretien avec un représentant du MdfPE et du Bureau du budget du GES.

<sup>14</sup> Entretien avec un représentant du Bureau du budget du GES.



districts les considèrent dans l'ensemble comme une tâche administrative. Le SIGE a tendance à être axé sur l'offre et à servir aux analyses synoptiques annuelles de l'Unité de Planification, d'Élaboration du Budget, de Suivi et d'Évaluation du ministère, pour étayer les demandes budgétaires auprès du ministère des Finances.

Au cours de la dernière année, les partenaires au développement ont proposé différentes activités de consolidation de la gestion et de la communication des données, afin d'aider le ministère à utiliser les ressources de façon plus compétente, efficiente et efficace. Ces initiatives, qui ne sont toujours pas pleinement fonctionnelles, incluent les livrets scolaires (informations pour les écoles) et des rapports d'indicateurs de performance au niveau des districts. La fonctionnalité du SIGE, qui est structurellement partagée au sein de l'unité principale, située au ministère et avec une équipe de mise en œuvre basée dans chaque district, est aussi freinée par l'imprévisibilité du budget. Les retards budgétaires ont par ailleurs repoussé de deux mois le recensement du ministère du cycle 2012/13.<sup>15</sup>

En résumé, le système SIGE repose actuellement trop sur l'apport de données synoptiques historiques, utiles pour l'évaluation postérieure de la mise en œuvre des politiques et pour soutenir l'élaboration des plans sectoriels, même à l'échelle du district, mais pas pour la gestion opérationnelle de district ni pour la gestion institutionnelle des activités transactionnelles en temps réel. En vue d'une décentralisation efficace de la gestion de l'éducation, cela doit devenir un objectif.

## 6. Résumé des conclusions principales

Les conclusions principales prennent en compte le fait que le Ghana a un système unique de décentralisation de son secteur éducatif, qui n'est pas aligné sur les autres ministères et départements nationaux. Cela pourrait signifier que le rôle envisagé des structures de gouvernance locales qui répondent aux besoins en développement local ne soit pas pleinement reconnu. Cela pourrait aussi refléter une approche plus lente et davantage pilotée car le ministère aborde la décentralisation avec prudence. Les conclusions essentielles montrent aussi qu'en dépit des investissements croissants du gouvernement dans le secteur de l'éducation, les résultats d'apprentissage sont en-dessous de la parité. La structure institutionnelle de la gestion de l'éducation est assez complexe, ce qui affecte les capacités de planification et, au final, l'efficacité technique et allocative des fonds. La fonctionnalité inadéquate de l'IFMIS et du SIGE entrave également l'efficacité de la planification à tous les niveaux. Pour certaines sources, l'allocation des ressources semble ne pas suffisamment lutter contre la pauvreté et le dénuement. Ces défis découlent des capacités inadaptées du personnel des pouvoirs centraux et des structures et institutions associées à mettre en œuvre les politiques planifiées.

### 6.1 Un modèle hybride

Le Ghana a largement déconcentré, et non décentralisé, la gouvernance de son système éducatif. Les vrais pouvoirs n'ont pas été transférés aux bureaux des districts mais les écoles ont acquis une autonomie relative. Le ministère de l'Éducation est l'un des trois ministères sectoriels n'étant pas soumis à l'autorité du ministère des Autorités Locales en termes de finances et de planification sectorielle à l'échelle du district. Il gère une structure parallèle qui a dévolu certains pouvoirs à ses gestionnaires éducatifs du district, qui rendent actuellement des comptes nominalement aux AMMD (Assemblées métropolitaines, municipales, et de

---

<sup>15</sup> Entretien avec un représentant du SIGE du MdE, septembre 2012.



districts), structure du gouvernement local. Au sein du ministère lui-même, la mise en œuvre de la prestation des services éducatifs est sous-traitée par le Service de l'éducation du Ghana qui gère les écoles et les bureaux de l'éducation du district et de la région. Toutefois, grâce au système de subvention forfaitaire, les écoles ont obtenu une autonomie grandissante. Cela a remodelé les pouvoirs et structures institutionnels. Les comités de gestion des écoles ont transformé les dynamiques du pouvoir dans les écoles, faisant place à une participation élargie du public dans la prise de décision relative à la performance des écoles.

L'avantage de cette déconcentration unique est le contrôle étroit de la mise en œuvre des politiques d'éducation par les pouvoirs centraux, particulièrement en termes de normes du programme d'études et de l'administration des écoles. Un autre avantage dû aux liens si étroits avec les pouvoirs centraux, le siège du GES, est que les versements budgétaires sont vraisemblablement plus cohérents que s'ils étaient effectués par les AMMD, dont les flux budgétaires sont plus ponctuels. La discipline budgétaire est l'un des défis du secteur public, mais le GES est perçu comme exerçant un contrôle budgétaire supérieur aux ministères sectoriels davantage décentralisés.

En raison de la disjonction de l'autorité des AMMD sur l'administration des écoles des districts, la redevabilité locale et les synergies de planification du développement des districts se perdent, dans une certaine mesure ; c'est là l'un des inconvénients essentiels. En outre, les affectations de ressources par les pouvoirs du domaine de l'éducation, peuvent ne pas être directement liées aux priorités et aux besoins locaux. Dans cette structure de délégation des responsabilités, les gestionnaires éducatifs de district sont moins redevables politiquement des résultats des dépenses publiques, car ils ne font pas partie des processus politiques des assemblées de districts. De ce fait la crédibilité de la prise de décisions budgétaires au niveau des districts lors de l'élaboration de leurs plans opérationnels pour l'éducation peut être limitée. De plus, les fonds et ressources destinés à l'échelle locale affluent par différents canaux, et limitent la capacité des agences à mener une stratégie de dépenses cohérente.

Au sein du système éducatif *déconcentré*, les districts ont gagné en reconnaissance pour leur rôle dans la planification locale et la détermination des priorités locales de dépenses pour l'éducation. Certains éléments indiquent cependant que les capacités à l'échelle du district restent généralement faibles, ce qui compromet les processus de planification et budgétaire. Les avantages de la décentralisation peuvent être amoindris lorsque les investissements sont insuffisants pour renforcer les capacités de gérer des processus de planification et budgétaire complexes.

Un rapport récent de la Banque mondiale (2010) observe qu'il y a trop de niveaux verticaux dans les structures du système éducatif, qui tendent à « troubler » la responsabilité et à entraver l'efficacité. Le ministère de l'Éducation représente le secteur dans les dialogues stratégiques (avec les autres ministères sectoriels, le ministère des Finances et de la Planification Économique et les partenaires au développement), tandis que le GES est chargé de la prestation des services, notamment le déploiement des enseignants, l'allocation de manuels scolaires, la supervision des établissements scolaires et des enseignants. Le GES n'est pas mandaté pour gérer les bordereaux de salaire, et ne dispose pas d'outils efficaces pour assurer que les enseignants affectés à une école, voire un district, acceptent la mutation ou y restent.

## 6.2 Prévisibilité et flux budgétaires

On observe des retards importants pour plusieurs flux de financement de l'éducation, en particulier pour la composante du budget que sont les services, en raison de différents facteurs systémiques et en termes de capacités. Les capacités à l'échelle du district sont inadéquates



pour comptabiliser et rendre compte en temps opportun de l'utilisation des fonds. D'autre part, ces problèmes sont aggravés par les flux de financement multiples, les systèmes de planification, les procédures de comptabilité, les systèmes de compte rendu, les critères d'audit et les comptes bancaires. À l'exception des salaires, le flux des fonds est complexe et entraîne souvent la fragmentation et l'imprévisibilité de la planification et de l'élaboration du budget. Situation qui a des retombées sur les institutions/établissements scolaires chargés de la prestation des services, qui doivent faire face au manque ou au retard du financement des opérations et de la maintenance, surtout au début de l'année fiscale.

Les subventions scolaires forfaitaires sont toutefois censées résoudre certains de ces problèmes et ont amélioré le financement des opérations de la plupart des écoles et des districts. De plus, étant donné la pluralité des sources de financement, et malgré de fortes tensions sur la trésorerie pour payer les arriérés de salaires car les services publics mettent en œuvre une grille salariale unique pour la fonction publique, le gouvernement a réussi à assurer que les engagements clés de financement des écoles soient remplis, comme les subventions forfaitaires, les examens et les subventions d'établissements secondaires de deuxième cycle. En outre, le *GETfund* (fonds fiduciaire ghanéen pour l'éducation) et les sources de donateurs ont été utilisés pour répondre à d'autres besoins opérationnels non-salariaux du secteur, en assurant un flux minimum de financement.

### 6.3 Allocations de ressources

Bien que les ressources que le Gouvernement du Ghana alloue à l'éducation soient impressionnantes, certains analystes affirment qu'elles ne sont pas distribuées équitablement, ni ciblées sur les besoins, ni utilisées avec efficacité. Des progrès considérables sont encore nécessaires en termes de répartition équitable des enseignants dans les écoles et de garantie que tous les enseignants soient bien qualifiés. Le taux d'encadrement peut varier jusqu'à 20% dans un seul district et les différences entre les régions sont d'autant plus saisissantes, surtout entre le Nord rural et le Sud urbain et côtier.

L'un des arguments importants, présenté par la Banque mondiale dans un document récent (2010) est que les enfants de l'enseignement primaire dans les districts défavorisés, dont les écoles devraient techniquement bénéficier de fonds ciblés progressifs, reçoivent au final moins de fonds que les enfants d'autres districts à cause de la complexité du système d'allocation des ressources au système éducatif. La proportion d'élèves de l'école secondaire de premier cycle défavorisés par la sous-utilisation des fonds dans la région du Nord est encore plus élevée, atteignant 83% du nombre total d'étudiants dans la région. Cette allocation de dépenses par enfant est calculée à partir de toutes les ressources (y compris les salaires d'enseignants en fonction de leurs qualifications par école) divisées par le nombre d'enfants dans une école. Le suivi et l'évaluation étant faibles à tous les niveaux du système éducatif, la compréhension des intrants et méthodes ayant le plus d'impact sur les résultats d'apprentissage est limitée. La recherche internationale tend vers l'importance d'un enseignement de qualité et la durée d'apprentissage.

L'un des défis croissants à relever, est l'amélioration de la qualité des écoles surpeuplées dans les zones urbaines défavorisées, qui font habituellement l'objet d'une discrimination de la part des indicateurs qui suivent la pauvreté selon la ruralité, la densité de la population et l'état des installations. L'affectation des ressources doit répondre aux diverses conditions sociales et économiques de l'éducation. Étant donné le niveau déjà élevé des dépenses publiques en faveur de l'éducation, le Gouvernement devra se concentrer sur une meilleure gestion des ressources, s'il veut obtenir une éducation de meilleure qualité avec de meilleurs résultats d'apprentissage.



## 6.4 Capacités en matière de ressources humaines

Les capacités en ressources humaines des États africains sont souvent très faibles, particulièrement dans le domaine de la gouvernance financière. Il y a souvent une discordance croissante entre les réformes proposées et la disponibilité des compétences qu'elles nécessitent. Une double approche souvent adoptée est de garantir que les réformes proposées ne soient pas excessivement complexes et qu'elles soient accompagnées d'un investissement important dans le renforcement des capacités en matière de compétences adéquates. L'une des étapes cruciales est d'assurer un équilibre graduel entre les évolutions des réformes en aval et en amont, afin d'assurer que les progrès soient réalisés de la même manière dans tout le système.

## 6.5 Conclusion

D'autres pays peuvent tirer des enseignements de l'étude de cas du Ghana sur la Décentralisation et les réformes institutionnelles de l'Éducation de base, mais ceux-ci doivent souvent être contextualisés et rendus opérationnels à travers l'apprentissage politique. Même si de nombreux pays africains sont convaincus que la décentralisation de la gouvernance est un bien public nécessaire, celle-ci doit faire l'objet d'une réflexion critique. La fragilité des flux de financement, la culture institutionnelle du secteur public qui repose souvent sur le patronage plutôt que sur les performances ou l'obligation de rendre compte, et l'inégalité des ressources humaines et naturelles au sein d'un pays sont des facteurs qui affectent la façon dont la dynamique de décentralisation se déroule pour procurer les services de base au public. Des problèmes importants en dehors de ceux-ci peuvent passer inaperçus, si l'on se limite à l'optique des « efficacités techniques et allocatives » de l'évaluation des avantages et des inconvénients de différents systèmes et leur alignements.

Le Ghana fournit néanmoins des enseignements intéressants, étant donné son statut grandissant d'économie à la croissance la plus rapide d'Afrique et de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ayant récemment quitté la classification de pays très endetté, ainsi que de sa foi constante dans un investissement élevé dans le secteur de l'Éducation.

## 7. Questions essentielles à discuter

1. Quelle valeur le secteur de l'Éducation tire-t-il de sa forme hybride actuelle de déconcentration et de délégation ? Serait-il plus efficace de suivre un modèle plus décentralisé ?
2. Conseilleriez-vous au ministère de l'Éducation de décentraliser ses fonctions rapidement vers la gestion des Assemblées de district ? Quelles sont les implications pour les écoles, le cas échéant ?
3. Quels critères suggèreriez-vous pour assurer une meilleure efficacité technique et allocative qui permettent d'atteindre les objectifs d'éducation à l'échelle des districts ?
4. Quelles sont vos conclusions quant au rapport coût-efficacité de la gouvernance décentralisée ? Quelles recommandations feriez-vous pour garantir une meilleure optimisation des ressources ?
5. Comment le Ghana pourrait-il améliorer les résultats d'apprentissage sans augmenter de manière importante ses allocations budgétaires à l'éducation ?
6. Quels indices avez-vous tirés de l'étude de cas du Ghana concernant la valeur des systèmes de gestion de l'information ? Quelles recommandations feriez-vous pour la consolider ?
7. Que peuvent apprendre les autres pays du cas du Ghana et quelles sont les différences de contexte à adapter ?



## Bibliographie

- ACDI (Agence canadienne pour le développement international) (2002). *Decentralisation Project Design Report*. ACIDI Projet n° 400/1878.
- ADEA (2012). *Union Africaine – Rapport sur les perspectives de l'Éducation*. CEDEAO. [www.adea-net.org](http://www.adea-net.org).
- GES (Ghana Education Services, Service de l'Éducation du Ghana) (2012). *District Education Operational Planning and Performance Review* (Planification opérationnelle et revue de la performance d'éducation des districts). *Training Manual* (Manuel de formation). Mars.
- GIFMIS News (Nouvelles de l'IFMIS du Ghana). Septembre 2012. 3<sup>e</sup> édition.
- Government of Ghana (Gouvernement du Ghana) (2010). *Education Strategic Plan 2010–2020* (Plan stratégique de l'Éducation 2010 à 2020). Vol 1. *Policies, Strategies, Delivery, Finance*.
- Government of Ghana (Gouvernement du Ghana) (2008). *Intergovernmental Fiscal Decentralisation Framework* (Cadre intergouvernemental de décentralisation des finances publiques). Publié par le Ministère de l'Administration Locale, du Développement Rural et de l'Environnement.
- Le Houerou, P and Taliercio, R (2002). *Medium-Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice: Preliminary Lessons from Africa* (Cadres des dépenses à moyen terme: du concept à la pratique: premiers enseignements tirés de l'Afrique). Banque mondiale.
- Mettle-Nunoo, R et Hilditch, L (2000). *Donor Participation in the Education Sector in Ghana* (Participation des donateurs au secteur de l'Éducation au Ghana). Action Aid.
- Ministère de l'Éducation (2012a). *Annual School Census Report* (Rapport annuel de recensement scolaire). Publié par la division SRIMPR.
- Ministère de l'Éducation (2012b). *Education Sector Performance Report* (Rapport provisoire sur les performances sectorielles de l'Éducation). Mai.
- Ministère de l'Éducation (2012c). *The Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) for 2012–2014 and the Annual Estimates for 2012* [Le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) de 2012 à 2014 et les estimations prévisionnelles de 2012].
- Ministère de l'Éducation (2002a). *Meeting the Challenges of Education in the 21st Century* (Relever les défis de l'Éducation au 21<sup>e</sup> siècle). Rapport non publié.
- Moi Thompson, N and Casely-Hayford, L (2008). *The Financing and Outcomes of Education in Ghana* (Le financement et les résultats de l'Éducation au Ghana). Document de travail n° 16 de RECOUP. Université de Cambridge.
- NEA (EEA ou Évaluation de l'éducation nationale) (2007). Rapport de l'EEA, cité dans le document de la Banque mondiale (2010) *Education in Ghana : Improving Equity, efficiency and accountability of Education Service Delivery* (Éducation au Ghana: améliorer l'équité, l'efficacité et la responsabilité de la prestation des services en matière d'éducation). Washington : Banque mondiale.
- Osei, RD, Owusu, GA, Asem, FE et Kotey, RL (2009). *Effects of Capitation Grant on Education Outcomes in Ghana*. Institute of Statistical Social and Economic Research (ISSER) (Institut de la recherche statistique sociale et économique, Université du Ghana).
- République du Ghana (2012). *The Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) for 2012–2014 and the Annual Estimates for 2012* (Le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) pour 2012 et 2014 et les estimations annuelles pour 2012). Ministère du siège de l'Éducation.



République du Ghana (2010). *Medium-Term National Development Policy Framework: Ghana Shared Growth and Development Agenda* (Cadre de la politique nationale de développement à moyen terme: Programme de croissance et de développement partagés du Ghana), 2010–2013. Vol.1.

Sakellariou, C (2012). *Decomposing the Increase in TIMSS Scores in Ghana: 2003–2007* (Décomposer l'amélioration des résultats de la TIMSS au Ghana : 2003–2007). Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 6084. Banque mondiale.

USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) (2010). *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa : Ghana Desk Study* (Évaluation comparative de la décentralisation en Afrique : une étude sur documents du Ghana).

World Bank (Banque mondiale) (2013). Ghana. *Issues in MTEF* (Questions concernant le CDMT). [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

World Bank (Banque mondiale) (2010). *Education in Ghana. Improving Equity, Efficiency and Accountability of Education Service Delivery* (Éducation au Ghana : améliorer l'équité, l'efficacité et la responsabilité de la prestation des services en matière d'éducation).

## Annexe 1

### Loi N° 778 sur l'Éducation, 2008 : Services de l'Éducation décentralisés

#### *Les directions régionales de l'Éducation*

21. (1) Il est mis en place une direction régionale de l'éducation dans chaque région.
- (2) La direction régionale de l'éducation
  - (a) coordonne les activités des directions de district de la région ;
  - (b) coordonne les activités sportives et culturelles régionales dans les écoles en collaboration avec les autorités et les institutions compétentes ;
  - (c) exerce sa juridiction en matière de discipline sur le personnel à la direction régionale ; et,
  - (d) autant que possible, travaille en collaboration avec le Conseil régional de coordination.

#### *Les directions de district de l'Éducation*

22. (1) L'Assemblée de District, pour sa zone d'autorité et dans les limites de ses fonctions, contribue au développement total de la Communauté, en veillant à ce qu'une éducation efficace tout au long des cycles de l'enseignement de base, de deuxième cycle et d'alphabétisation fonctionnelle, y compris l'enseignement non formel, soit disponible pour répondre aux besoins de la population de sa région.
- (2) L'Assemblée de district, de la manière prescrite et avec l'aide financière accordée par le gouvernement :
  - (a) construit, équipe et entretient les écoles élémentaires publiques du district,
  - (b) met en place des écoles publiques, qui selon l'avis du directeur de district de l'éducation sont nécessaires dans le district, en consultation avec le Chef exécutif de district, et





- (c) remplit toute autre fonction, que cette loi confère au Comité de supervision de l'éducation de district.
- (3) L'Assemblée de district établit une direction de district de l'éducation.
- (4) La direction de district de l'éducation, en collaboration, avec les unités d'enseignement religieux appropriées, sont responsables de la prestation efficiente des services éducatifs pour répondre aux besoins particuliers des régions au sein du district et conformément à la politique et aux directives de l'éducation, telles que déterminées par le ministre.
- (5) La préparation, la gestion et le contrôle des allocations budgétaires de la direction de district de l'éducation incombe à l'Assemblée de district.
- (6) L'Assemblée de district nomme un Comité de supervision de l'éducation de district, composé :
  - (a) du Chef exécutif de district, qui, en tant que président, ou en son absence, le président du sous-comité chargé de l'éducation, préside les réunions du comité de supervision,
  - (b) du président du sous-comité chargé de l'éducation,
  - (c) du directeur de district de l'éducation, qui est également le secrétaire du comité de supervision,
  - (d) du directeur de district de la santé,
  - (e) de l'assistant(e) social de district,
  - (f) d'une représentante de l'Assemblée de district,
  - (g) d'un représentant des chefs traditionnels du district,
  - (h) d'un représentant de chacune des organisations religieuses.



---

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER