



**NATIONS
UNIES**



INTOSAI

**LE ROLE DES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE
CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES LORS
D'UN CONTROLE DE L'UTILISATION DES FONDS
PUBLICS DANS L'EDUCATION**

**Rapport sur le 16^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques**

**Vienne
31 mars au 4 avril 2003**

ST/ESA/PAD/SER.E/47



**NATIONS
UNIES**



INTOSAI

Division de l'économie et de l'administration publiques,
Département des affaires économiques et sociales (DAES)

**LE ROLE DES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE DES
FINANCES PUBLIQUES LORS D'UN CONTROLE DE L'UTILISATION
DES FONDS PUBLICS DANS L'EDUCATION**

**Rapport sur le 16^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques**

Vienne

31 mars au 4 avril 2003

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION.....	1
II. EXPOSES INTRODUCTIFS - SYNTHESE	4
II.1 Secrétariat général de l'INTOSAI	4
II.2 Organisation des nations unies.....	6
II.3 Banque mondiale.....	7
II.4 Présidence technique	8
III. SYNTHESE DES RESULTATS DU SEMINAIRE.....	10
III.1 Résultats des travaux.....	10
III.2 Perspective.....	13
III.3 Evaluation par les participants	14
IV. RAPPORTS PRINCIPAUX	17
1. Nations Unies	
Contrôles des écoles et choix parental.....	17
2. Autriche	
Contrôles des établissements secondaires de formation technique et professionnelle (FTP)	26
3. Inde	
Contrôle de projets dans le domaine de l'éducation obligatoire.....	40
4. Espagne	
Le contrôle des subventions dans le secteur de l'enseignement universitaire	49
5. France	
La gestion du système éducatif français	62
V. RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	83
1. Rapport du groupe de travail 1 (groupe de travail anglophone).....	83
2. Rapport du groupe de travail 2 (groupe de travail francophone)	87
3. Rapport du groupe de travail 3 (groupe de travail germanophone)	91
4. Rapport du groupe de travail 4 (groupe de travail hispanophone).....	94

ANNEXES	97
I. Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) L'évaluation - instrument pour déterminer l'utilité et les résultats des programmes de formation - l'approche adoptée par l'IDI.....	97
II. Liste des exposés	104
III. Liste des participants.....	105
IV. Président technique.....	108
V. Liste des conférenciers	109
VI. Secrétariat de la réunion.....	110

I. INTRODUCTION

Du 31 mars au 4 avril 2003 s'est déroulé à Vienne, Autriche, le séminaire interrégional organisé conjointement par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) sur « Le rôle des ISC lors d'un contrôle de l'utilisation des fonds publics dans l'éducation ». Cette rencontre était le 16^e séminaire interrégional préparé conjointement par la Division de l'économie et de l'administration publiques, Département des affaires économiques et sociales (DAES) et l'INTOSAI (16^e Séminaire ONU/INTOSAI).

Par le passé, le DAES avait déjà proposé à plusieurs reprises des programmes de formation pour aider les pays en voie de développement à renforcer leurs structures de contrôle des finances publiques. Dans le cadre de ces activités, l'ONU a mis en place avec la collaboration de l'INTOSAI, selon un rythme généralement bisannuel, des programmes de formation concernant le contrôle des finances publiques. C'est ainsi que 15 séminaires sur les sujets suivants ont eu lieu en l'espace de 32 ans :

1. Principes généraux, méthodes et objectifs du contrôle des finances publiques et problèmes institutionnels qui en résultent (1971) ;
2. Techniques et méthodes utilisées par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques en vue de l'amélioration du contrôle des finances publiques (1973) ;
3. Gestion du budget public et reddition des comptes, rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'Etat moderne et contrôle financier des entreprises publiques (1976) ;
4. Principes du contrôle des finances publiques, contrôle d'organisation, contrôle de gestion et contrôle des entreprises publiques (1979) ;
5. Concepts du contrôle financier, contrôle des recettes fiscales, contrôle des institutions financières publiques au service du développement et contrôle de gestion des entreprises publiques (1981) ;
6. Nature et portée des systèmes internes de gestion, rôle de l'audit interne dans les systèmes de contrôle interne de gestion, contrôle des finances publiques et systèmes de contrôle interne de gestion dans les pays en développement (1984) ;
7. Vérification de programmes majeurs de développement (1986) ;
8. Application des normes de contrôle dans le secteur public (1988) ;
9. Comptabilité et contrôle de programmes d'aide au développement, vérification dans un cadre informatique (1990) ;
10. Vérification dans un cadre informatique - échange d'expériences, possibilités et défis - atelier (1992) ;
11. Restructuration du secteur public (1994) ;

12. Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion (1996) ;
13. Rôle des ISC dans le contrôle des travaux publics (1998) ;
14. Le contrôle des systèmes de santé publique par les ISC (2000) ;
15. Rôle des ISC dans le contrôle agricole (2002).

Le dernier en date de ces séminaires était consacré au rôle des ISC lors d'un contrôle de l'utilisation des fonds publics dans l'éducation.

Une cinquantaine de personnes ont participé à ce séminaire, pour la plupart des membres du personnel des ISC des pays en développement et des PECO. Les conférenciers ont été détachés par l'ONU, la Banque mondiale ainsi que par les ISC de l'Autriche, de l'Espagne, de la France et de l'Inde. Un représentant de l'ISC du Royaume-Uni a assumé la fonction de président technique (voir liste des participants en annexe).

Le séminaire a été inauguré le 31 mars 2003 par une séance plénière et s'est terminé le 4 avril 2003 ; les travaux se sont déroulés dans le cadre de 9 séances plénières et de 3 réunions des groupes de travail.

Les principaux sujets traités de façon détaillée et approfondie au cours de ce 16^e séminaire ONU/INTOSAI étaient les suivants :

1. Portée et méthodes du contrôle des dépenses dans le domaine de l'éducation ;
2. Contrôle des dépenses dans le domaine de l'éducation obligatoire ;
3. Contrôles des établissements secondaires de formation technique et professionnelle ;
4. Contrôle des subventions dans le secteur de l'enseignement supérieur et universitaire ;
5. Evaluation de dispositifs éducatifs.

En outre, les ISC de l'Erythrée, de la Macédoine (ARYM), du Mexique, de Saint-Kitts et Nevis, du Sénégal et du Sri Lanka ont présenté la situation prévalant dans leurs pays respectifs en matière de contrôle du système éducatif. En faisant part de leur expérience dans ce domaine, les participants ont communiqué des observations intéressantes sur les tâches incombant aux ISC ainsi que sur les moyens à leur disposition et se sont informés mutuellement des succès remportés et des difficultés rencontrées.

Après la présentation des différents sous-thèmes, les participants ont eu la possibilité de prendre une part active à la discussion et de dégager ainsi les points saillants des présentations ainsi que les méthodes de contrôle en découlant. Par la suite, les participants ont pu procéder à un échange d'expériences dans le cadre de groupes de

travail restreints, en vue d'approfondir les principales questions ayant retenu leur attention pendant les discussions ainsi que d'élaborer des conclusions et d'émettre des recommandations.

Eu égard aux principaux enjeux, les participants ont estimé qu'il était nécessaire de mettre l'accent sur les mesures suivantes :

- élimination de l'analphabétisme, un préalable à toute forme d'éducation au-delà de l'enseignement de premier cycle ainsi qu'à l'acquisition autonome des connaissances ;
- création d'un cadre législatif et administratif en vue de prévenir toute mauvaise gestion lors du financement et de la mise en place de dispositifs éducatifs publics ;
- formation continue et recyclage des vérificateurs en vue d'améliorer la compétence technique indispensable pour déceler toute carence dans la mise en place de dispositifs éducatifs publics ;
- disponibilité de données fiables servant de base aux contrôles et à l'évaluation ;
- contrôle de l'efficacité du système éducatif, en tenant compte des aspects financier, économique et social ;
- prise en compte du savoir-faire professionnel des vérificateurs dans le contrôle de l'efficacité, et
- participation de l'ISC concernée aux négociations entre bailleurs et bénéficiaires de moyens financiers destinés au secteur de l'éducation.

Les participants ont souligné que les vérificateurs devaient disposer non seulement de connaissances solides sur le plan de la méthode sous-tendant toute opération de contrôle mais aussi de compétences techniques relatives au domaine faisant l'objet du contrôle, pour être en mesure de contrôler valablement l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des fonds publics destinés au secteur de l'éducation.

II. EXPOSES INTRODUCTIFS - SYNTHÈSE

II.1 Secrétariat général de l'INTOSAI

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, le Dr. Franz Fiedler, Secrétaire général de l'INTOSAI et Président de la Cour des comptes autrichienne, a souligné l'importance de la coopération entre l'ONU et l'INTOSAI, sous forme de séminaires et de réunions d'experts interrégionaux organisés, depuis des années, sur le thème du contrôle des finances publiques.

L'éducation est une aspiration fondamentale inhérente à l'être humain doué de raison ; elle est aussi le moteur de l'essor de l'humanité. Dans ce contexte, l'enjeu est la transmission, l'acquisition et le développement des connaissances, mais aussi l'épanouissement de la personnalité, l'affirmation de l'être et la consolidation des forces intérieures. Plus le niveau d'éducation est élevé, et plus grande est la chance de pouvoir s'affranchir de la dépendance d'autrui.

Ce n'est donc pas un hasard si la Révolution française de 1789 qui visait à affranchir la bourgeoisie de la dépendance politique du roi, de la noblesse et du clergé ait été précédée par le siècle des lumières, qui permit à toutes les personnes intéressées d'avoir accès aux connaissances et entraîna une explosion du savoir. Dorénavant, tout un chacun avait la possibilité d'acquérir et de structurer individuellement ses connaissances à partir de sources librement accessibles.

L'enseignement est une forme plus poussée de la transmission des connaissances, prenant la forme d'une transmission systématique de compétences, de connaissances et de savoir-faire pouvant s'effectuer dans un cadre non réglementé. Par contre, l'école représente la forme institutionnalisée de la transmission des connaissances et de la préparation des écoliers, généralement des enfants et des adolescents, à la vie sociale et professionnelle.

Les établissements d'enseignement ont généralement été créés et entretenus par l'Etat. A côté de ces établissements, existent des établissements religieux (avant tout en Europe) ou privés (notamment dans les pays anglo-saxons).

Il a été prouvé que les plus anciennes écoles dataient du 3^{ème} millénaire av. J.C. en Mésopotamie. Le domaine de l'éducation a connu son apogée en Egypte, en Grèce et à Rome, l'éducation scolaire n'étant toutefois pas accessible à toutes les couches de la population.

Le Moyen âge est synonyme de déclin de l'éducation en Europe ; seules les écoles rattachées à des monastères ont pu subsister à cette époque, toutefois on y pratiquait davantage le transfert que l'accroissement des connaissances.

Le système scolaire a connu un essor au 18^e siècle avec l'introduction de la scolarité obligatoire, puis au 19^e et au 20^e siècles avec les avancées de la démocratisation.

On constate, au début du 21^e siècle, un niveau de développement inégal du système éducatif dans les pays développés et dans les pays en voie de développement, (avec néanmoins des écarts importants), qui se traduit par les dépenses publiques (calculées en pourcentage du PIB) affectées au système éducatif. La part des dépenses publiques calculées par rapport au PIB oscille en Europe entre 6,8 % (Norvège) et 4,7 % (Royaume-Uni), s'élève aux Etats-Unis à 4,8 %, en Inde à 3,5 % et en Indonésie à 1,4 %. La part la plus importante correspond à 11,6 % au Zimbabwe.

La promotion du système éducatif par l'allocation de subventions est un objectif particulier de la communauté internationale des Etats (ONU, UNESCO).

Le contrôle du système éducatif a été retenu comme thème du 16^e séminaire ONU/INTOSAI, car les pouvoirs publics de nombreux pays consacrent souvent des fonds importants à la promotion de projets éducatifs, sans pour autant assujettir les moyens financiers à un contrôle. Souvent, lors du contrôle de nombreux projets subventionnés, on a pu constater qu'en plus de l'utilisation abusive des fonds publics, les effets escomptés en matière de politique sociale n'avaient pas été obtenus.

En vue de renforcer la position des ISC dans les pays bénéficiaires, il conviendrait que les pays donateurs ou les bailleurs de fonds (par ex. la Banque mondiale) insistent, d'une part, sur la participation de l'ISC concernée aux négociations avec les pays bénéficiaires portant sur les subventions en question et, d'autre part, sur l'octroi de compétences suffisantes aux ISC afin de leur permettre de contrôler l'utilisation des subventions (ceci permettrait également de renforcer la position de l'ISC sur le plan national).

Les ISC assument un rôle de premier plan lors du contrôle de l'utilisation appropriée, économique, efficiente et efficace des moyens financiers (ou en nature) destinés au secteur de l'éducation sous forme d'allocations budgétaires ou de subventions.

Il serait, en outre, souhaitable que les ISC procèdent à l'évaluation du succès scolaire, ce qui correspond à une activité beaucoup plus complexe ; parmi les paramètres servant de base à cette évaluation, on pourrait citer, entre autres, l'abaissement du taux d'analphabétisme par rapport à l'ensemble de la population, l'augmentation de la part des diplômés de l'université, etc. Une condition sine qua non régissant toute

vérification ciblée effectuée par les ISC consiste à disposer des compétences de vérification nécessaires, ce qui est un critère énoncé par la Déclaration de Lima.

En conclusion, le Dr. Fiedler a remercié l'ONU de la bonne coopération qui a prévalu notamment lors des préparatifs du présent séminaire ainsi que les ISC qui ont détaché des conférenciers ; il a prié instamment tous les participants de bien vouloir contribuer par leur expérience et leurs compétences techniques au succès de la manifestation et, par conséquent, à l'amélioration du contrôle de la gestion budgétaire et économique dans leurs pays respectifs.

II.2 Organisation des nations unies

M. Larry Willmore a salué les participants au nom de la Division de l'économie et de l'administration publiques, Département des affaires économiques et sociales (DAES), tout en soulignant l'importance primordiale accordée par l'ONU à ce genre de séminaires et de réunions, tout comme le rôle crucial de ces activités ayant pour but d'améliorer l'ensemble de la gestion budgétaire et économique dans les pays en développement.

Un thème d'intérêt général a été retenu pour le 16^e séminaire ONU/INTOSAI, en ce sens que, dans tous les pays, le secteur éducatif joue un rôle de premier plan et va de pair avec des dépenses publiques élevées. Le renforcement du contrôle des fonds publics dans l'éducation est mentionné dans la Déclaration du Millénaire dont l'objectif est le développement durable et la lutte soutenue contre la pauvreté par le biais de l'éducation et de la formation. D'ici 2015, chaque enfant, indépendamment de son sexe, doit pouvoir achever un cycle d'études primaires. Actuellement, cet objectif est loin d'être atteint. Même si la Déclaration du Millénaire n'évoque pas la qualité de l'éducation, il n'en reste pas moins que la finalité de l'éducation consisterait à doter l'être humain en devenant des compétences lui permettant d'être un citoyen à part entière de son pays.

Bien que certains pays affectent une part non négligeable de leur PIB à l'éducation, le gros des fonds publics n'est cependant pas alloué, dans les pays en développement, à l'enseignement de premier cycle mais à l'enseignement de second cycle.

Même si les ISC n'exercent aucune influence sur les décisions politiques relatives à la répartition des fonds publics, elle peuvent néanmoins -par leur activité- contribuer à ce que les ressources allouées au système éducatif soient utilisées de manière économique, efficace et efficiente.

De toute façon, l'administration publique a besoin d'une instance de contrôle chargée d'apprécier et d'évaluer les résultats de ses activités. Ceci est essentiel pour promouvoir une croissance économique durable et un renforcement de la démocratie. Le rôle et les activités des ISC ne revêtent pas seulement une importance primordiale pour l'amélioration des services fournis par l'administration publique mais aussi pour le renforcement de la responsabilisation et de la transparence inhérentes aux activités publiques.

La réalisation de ces contrôles exige toutefois un niveau élevé de compétences. Un échange d'expériences et d'informations permet aux ISC de s'acquitter plus facilement de cette tâche difficile et aux vérificateurs d'exécuter ces contrôles de manière plus efficiente.

Le représentant de l'ONU a formulé l'espoir que le 16^e séminaire ONU/INTOSAI contribue à dégager des résultats concrets facilitant la réalisation des contrôles et la rédaction des rapports des ISC dans le domaine de l'éducation et, par conséquent, à améliorer la gestion des fonds publics et la transparence dans les pays respectifs.

II.3 Banque mondiale

Dans son exposé, M. David Kanja, représentant de la Banque mondiale, a évoqué le rôle que les ISC pourraient jouer dans le cadre des projets financés par la Banque mondiale.

En 2002, la Banque mondiale a participé à des projets dans le domaine de l'éducation moyennant des prêts s'élevant à USD 1,1 milliards. Actuellement, 158 projets de formation sont financés dans 83 pays. Sur le plan mondial, la Banque mondiale est ainsi le plus grand bailleur de fonds destinés à des projets éducatifs.

Généralement, ces fonds sont gérés par le ministère de l'éducation ou un service administratif analogue, au sein duquel des unités d'exécution gèrent ces projets.

La Banque mondiale doit veiller à ce que ses fonds soient utilisés avec efficacité et efficacité en fonction du descriptif exact des projets. Ces contrôles sont effectués soit par l'ISC, soit par des cabinets d'audit. La Banque mondiale exige que les bilans annuels des unités administratives chargées de l'exécution des projets soient vérifiés conformément aux normes approuvées par la Banque mondiale, telles que celles de l'IFAC ou les normes comptables de l'INTOSAI. D'autres vérifications peuvent être exigées dans le mandat, tout comme une lettre de recommandations. En plus des fonds alloués par la Banque mondiale, toutes les autres recettes et dépenses doivent être divulguées.

Les vérificateurs sont sélectionnés par la Banque mondiale conformément à des critères établis ; le contrôle est effectué soit par l'ISC, soit par un cabinet d'audit, toutefois, les vérificateurs doivent disposer des compétences techniques ainsi que de l'expérience nécessaire pour mener à bien ce genre de vérification ; en outre, ils doivent être indépendants de l'instance soumise au contrôle. Les pouvoirs publics soumettent une proposition quant au choix de l'instance chargée de contrôler le projet.

Le résultat du contrôle est évalué en fonction de 4 catégories : « opinion sans réserve », « opinion avec réserve », « opinion défavorable », en présence d'une divergence de vues entre le vérificateur et l'instance soumise au contrôle portant sur la comptabilité et « absence d'opinion », ce qui signifie que le vérificateur n'exprime aucune opinion. Par la suite, des mesures correctives sont convenues avec les instances gouvernementales concernées.

Dans les cas où l'ISC a pour mandat de vérifier toutes les recettes et dépenses de l'Etat, l'ISC peut effectuer elle-même le contrôle ou confier cette tâche à un cabinet d'audit.

Actuellement, moins de la moitié des contrôles sont effectués par les ISC. Généralement, les ISC contrôlent les projets sans but lucratif et exécutés par des ministères, cette opération englobant des contrôles d'efficacité, venant s'ajouter à la simple vérification des comptes. Les ISC devraient tenir compte de ce type de contrôles dans leur programme d'activités et en intégrer les résultats dans les rapports de vérification.

II.4 Présidence technique

Dans ses propos liminaires, M. Jeff Jones, président technique et représentant du Royaume-Uni a esquissé les thèmes principaux du séminaire. Il a souligné l'importance accordée au secteur éducatif par tous les pays et a soumis toute une série de questions à la réflexion des participants.

Il a, tout d'abord, énuméré les différentes formes de vérification et de contrôle allant de la simple certification des comptes jusqu'au contrôle de la performance de l'ensemble du secteur en passant par les visites d'inspection dans les établissements scolaires. Ces questions occupent, dans la plupart des pays, un grand nombre d'unités administratives. Toutefois, les ISC devraient clairement préciser leur rôle et, dans la mesure du possible, dépasser le simple stade du contrôle de la régularité.

Le Royaume-Uni est un pays développé ; pourtant, on y rencontre bon nombre des problèmes se posant dans les pays en développement. Parmi ceux-ci, il convient de

citer : un taux d’analphabétisme élevé chez les adultes, un taux d’accès inégal à l’enseignement de 3^{ème} cycle en fonction de l’appartenance sociale, tout comme des établissements présentant des carences en ce qui concerne l’équipement, l’enseignement et le succès scolaire. Il a décrit le travail réalisé par l’ISC du Royaume-Uni dans les domaines problématiques énoncés ci-dessus.

Le président technique a suggéré d’articuler les travaux du séminaire autour des grands thèmes suivants :

- le rôle des ISC,
- le ciblage des contrôles sur des questions centrales, ainsi que
- la dimension sociale des questions éducatives.

Dans ce contexte, il convient de souligner combien il est fondamental que les pouvoirs publics tiennent compte des besoins en formation technique et professionnelle dans leurs pays respectifs par rapport à la transmission d’un savoir universel. Il serait bon de sensibiliser les ISC à ces problèmes sociaux, tout comme au manque de ressources prévalant dans un grand nombre de pays.

III. SYNTHÈSE DES RESULTATS DU SEMINAIRE

III.1 Résultats des travaux

Généralités

(1) L'éducation est l'un des plus importants secteurs dans tous les pays, indépendamment de leur degré de développement économique. Elle est la base de l'accomplissement personnel ainsi que de la cohésion sociale. L'éducation fournit les compétences nécessaires à tous les niveaux de l'économie, alors que l'enseignement de 3^{ème} cycle, dote les étudiants des compétences nécessaires leur permettant d'être compétitifs dans le monde économique contemporain.

(2) Bien que les pays visent tous à donner une égalité d'accès à l'éducation, cet objectif est loin d'être atteint dans bon nombre de pays. Le fait d'avoir accès à l'éducation et de profiter des possibilités ainsi offertes varie d'une région à l'autre, d'un groupe social à l'autre, tant au niveau de l'alphabétisation qu'à celui de l'enseignement de 3^{ème} cycle. Les ISC ont reconnu combien il était important de veiller au suivi de la dimension sociale des programmes et projets éducatifs, et de s'assurer qu'elles disposaient des compétences leur permettant de s'acquitter de cette tâche avec efficacité.

(3) Les travaux du séminaire ont commencé par quatre contributions approfondies, présentées par l'Inde, l'Autriche, l'Espagne et la France qui ont abordé respectivement :

- le contrôle de projets dans le domaine de l'éducation obligatoire et son rôle en matière de développement social ;
- la contribution apportée par la formation technique et professionnelle à l'économie, et l'importance d'un enseignement ciblé et de bonne qualité ;
- l'audit d'universités dans le contexte de l'indépendance des universités et les aspects internationaux de l'enseignement de 3^{ème} cycle ; et,
- les possibilités d'un examen global de l'ensemble du secteur de l'éducation par une ISC.

(4) De plus, les délégués ont pu profiter de la profusion d'informations fournies par chaque pays participant au séminaire. La plupart des pays ont soumis un rapport écrit et les participants ont pris une part active à la discussion animée qui s'est déroulée tout le long de la semaine. En particulier, les délégués de l'Erythrée, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), du Mexique, de Saint-Kitts et Nevis, du Sénégal et du Sri Lanka ont présenté des contributions importantes. Les participants

ont également visité un établissement secondaire de formation technique et professionnelle dans les environs de Vienne.

(5) Tous les délégués ont participé à l'un des quatre groupes de travail dirigés par l'un des conférenciers. Dans ces groupes, ils ont mené de longs débats animés et recensé un certain nombre de thèmes relevant du contrôle de l'éducation.

Ces thèmes étaient :

- l'alphabétisation généralisée comme base de l'éducation au-delà de l'enseignement de 1^{er} cycle ainsi que de l'accomplissement personnel ;
- la nécessité d'aller au-delà de la vérification des comptes et de la régularité dans les missions menées à bien par les ISC, de manière à englober la dimension sociale de l'éducation ainsi que la qualité des prestations fournies par le secteur éducatif ;
- l'importance de données exhaustives et fiables devant servir de base à l'évaluation et à l'opinion du vérificateur ; et,
- la nécessité de disposer, au sein des ISC, des compétences nécessaires à l'évaluation des projets et des programmes éducatifs.

L'importance de l'alphabétisation généralisée

(6) Les groupes de travail ont estimé que savoir lire et écrire était la base de toute éducation au-delà de l'enseignement de 1^{er} cycle et de tout développement ultérieur. S'il ne sait ni lire ni écrire, l'individu ne pourra ni profiter des niveaux d'éducation plus avancés, ni développer dans son propre intérêt des compétences en dehors du système éducatif scolaire. Force est de constater que dans de nombreux pays, le taux d'analphabétisme est beaucoup trop élevé. Dans les pays en développement, il peut atteindre voire dépasser 40 %, et même dans les pays développés représenter 20 % des adultes, qui sont considérés comme illettrés.

(7) Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics sont attachés au principe d'une éducation élémentaire libre et universelle, ce qui devrait permettre l'éradication du problème ci-dessus. Toutefois, ce problème perdure à cause de la grande variation des taux d'accès au et d'utilisation du système d'enseignement de 1^{er} cycle. Lorsque les ISC examinent le secteur de l'éducation obligatoire, il est important qu'elles ne s'attachent pas seulement au succès global des programmes mais aussi à l'influence qu'ils ont pu avoir sur différents groupes sociaux. En conséquence, les vérificateurs des ISC devraient être en mesure d'étudier dans quelle mesure les taux de réussite variables

dans l'éducation obligatoire influencent la progression des élèves dans les établissements d'enseignement de second et de troisième cycle.

Elargir la portée du contrôle de l'éducation

(8) Afin de pouvoir effectuer des contrôles en bonne et due forme du système éducatif, les ISC doivent dépasser le stade du contrôle des comptes et de la régularité et mener à bien des contrôles de performance. Et dans ce contexte, il conviendra de ne pas limiter la portée des rapports à l'économie et à l'efficacité mais également d'englober l'efficacité des programmes en fonction des objectifs qui leur ont été assignés. Ceci exige un développement des activités réalisées dans ce domaine par les ISC de manière à comporter des études sur la qualité des services et l'influence sur la société. L'examen de la qualité dans le secteur de l'éducation peut porter sur les établissements et les équipements scolaires. L'évaluation de la qualité de l'enseignement présente davantage de difficultés et peut exiger le recours à des spécialistes du secteur de l'enseignement.

(9) Les études d'impact social pourraient comporter l'évaluation du succès scolaire en fonction des régions, des classes sociales, du sexe et d'autres facteurs qui pourraient s'avérer particulièrement important dans un pays donné (langue, appartenance à un groupe ethnique ou religion). Cette activité nécessiterait le développement d'un ensemble complet d'indicateurs sociaux et de performance.

La nécessité de disposer de données de bonne qualité permettant l'évaluation

(10) Dans leur examen de questions revêtant une grande importance sociale et politique, il est particulièrement important que les conclusions reposent sur une base solide exigeant des données exhaustives et exactes. Dans tous les pays, l'éducation est un vaste secteur et, généralement, les ISC ne sont pas à même de recueillir toutes les données dont elles ont besoin pour examiner l'efficacité des programmes. Le cas échéant, les ISC devraient encourager les ministères de l'éducation à définir des objectifs précis et à rassembler des informations relatives à la performance afin d'opérer un suivi des progrès réalisés par rapport à ces objectifs. Les ISC pourraient assumer une fonction supplémentaire en validant l'exactitude et la pertinence de l'information officielle fournie en matière de performance.

(11) Dans certains cas, la nature des données officielles ne permettra pas un suivi des programmes et des politiques. L'ISC pourra en conclure que les données sont insuffisantes et recommander au ministère de développer des informations relatives à la performance. Dans d'autres cas, l'ISC disposera de ressources suffisantes pour recueillir elle-même ses propres données. De toute évidence, il conviendra de trouver un juste équilibre entre le coût de la collecte des données, d'une part, et la nature et

l'exactitude des données, d'autre part. Toutefois, dans des circonstances normales, la collecte de données effectuée en vue de procéder à un suivi social ne fait pas partie des fonctions permanentes d'une ISC.

La nécessité de développer les compétences des ISC

(12) Si, dans leurs activités, les ISC souhaitent dépasser le simple stade de la vérification des comptes et de la régularité, il leur faudra disposer de compétences supplémentaires en plus des qualifications requises sur le plan comptable et réglementaire. Parmi ces nouvelles compétences figureront une compréhension des méthodes d'évaluation et de mesure de la performance ainsi que des méthodes statistiques et des techniques de présentation des données. Les ISC nécessiteront, en outre, une expérience et des connaissances spécifiques du secteur de l'éducation.

(13) A cette fin, les ISC souhaiteront revoir leur politique de recrutement et de formation. De plus, les ISC trouveront utile d'engager (moyennant des contrats à court terme) des experts très qualifiés dans les domaines visés. Cependant, il conviendra de sélectionner et d'encadrer ces experts avec le plus grand soin afin de garantir que leurs conclusions soient perçues comme indépendantes et faisant autorité. Il conviendra également d'éviter tout conflit d'intérêts que les experts pourraient rencontrer.

(14) Des instances internationales pourraient contribuer au développement des compétences des ISC nationales. L'INTOSAI et l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) pourraient s'interroger sur les voies et moyens de promouvoir les compétences d'évaluation dans les différents pays ; l'ONU, la Banque mondiale et d'autres bailleurs ont tout intérêt à développer les compétences des ISC, s'ils souhaitent faire appel à elles pour évaluer des projets bénéficiant d'un financement extérieur.

III.2 Perspective

Les rapports des groupes de travail et les discussions ont permis de dégager différentes implications visant le rôle futur des ISC dans le contrôle du secteur éducatif. En voici la synthèse :

Étendre le rôle des ISC

(1) Les ISC doivent opérer un suivi relatif à la vérification des comptes et de la régularité des programmes et projets, notamment lorsqu'il n'y pas d'autre contrôle indépendant. Ceci vaut, notamment, pour les cas où les bailleurs de fonds s'en

remettent aux ISC pour assurer l'exécution en bonne et due forme de leurs projets. Toutefois, les ISC devraient saisir cette occasion pour dépasser le stade du contrôle de projets ou de sous-programmes individuels pour examiner le succès de l'ensemble du système éducatif. C'est la seule façon d'établir avec certitude que l'ensemble du programme est bien équilibré en fonction des divers secteurs et que différentes régions géographiques et groupes sociaux profitent à parts égales des fonds publics.

Elargir l'influence des ISC

(2) Les rapports des ISC ne se limitent pas à formuler une opinion sur l'efficacité des programmes mais contiennent généralement des recommandations adressées aux ministères et aux bailleurs sur la manière d'améliorer le contrôle et la performance. Il est important que ces recommandations soient pratiques et qu'elle se fondent sur des données et une analyse irréfutables. La crédibilité de l'ISC serait compromise si, une fois mises en oeuvre, les recommandations n'entraînaient pas une optimisation des ressources.

S'assurer de la mise en œuvre des recommandations

(3) Les ISC devraient s'informer des développements intervenant dans le secteur de l'éducation pour s'assurer de la mise en oeuvre de leurs recommandations. Dans des cas limités, les ISC disposent du pouvoir de faire appliquer leurs recommandations. Plus souvent, il faut recourir à la force de persuasion. Par exemple, une ISC peut réexaminer un domaine soumis à un contrôle antérieur et publier un rapport de suivi, tout en attirant l'attention sur l'absence de mise en oeuvre des recommandations émises dans le passé. Les ISC souhaiteront également établir des liens de travail étroits avec les ministères et donner des conseils sur les principes généraux régissant une bonne gestion des affaires publiques. Toutefois, les ISC doivent veiller à éviter toute intervention dans la planification des programmes ou projets, car ceci pourrait compromettre leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

III.3 Evaluation par les participants

Un objectif fondamental du séminaire visait à transmettre aux participants des connaissances approfondies en matière de contrôle de l'utilisation des fonds publics dans l'éducation par les ISC dans les pays développés et les pays en développement d'une part, et d'autre part en fonction de la structure des ISC (système de la cour des comptes et de l' « audit office »).

Un autre objectif du séminaire consistait à favoriser l' échange de vues et l'établissement de contacts entre les délégués.

Un questionnaire a été distribué aux délégués à la fin du séminaire afin d'apprécier le degré de réalisation des objectifs sus-mentionnés.

Tous les participants ont remis le questionnaire dûment rempli (taux de participation : 100 %) ; l'analyse des réponses aboutit à l'évaluation suivante :

- (1) 94 % des participants ont trouvé le séminaire très bien, 6 % ont trouvé le séminaire moins bien.
- (2) 94 % des participants ont jugé que le thème était très important pour leur ISC, 6 % ont estimé que le thème n'était pas si important.
- (3) 74 % ont estimé que les connaissances acquises au séminaire se prêtaient très bien à une transposition dans leur ISC, 20 % ont estimé qu'elles se prêtaient bien et 6 % moins bien.
- (4) Pour ce qui est de l'intérêt technique pouvant être tiré du séminaire, 77 % des participants ont répondu qu'il était très grand, 20 % qu'il était grand et 3 % moins grand.
- (5) La structure du séminaire comportant des présentations techniques, des discussions, la description de l'expérience acquise par certains participants, le travail en groupes et la visite d'un établissement de formation a été qualifiée d'excellente par 84 % des participants et de bonne par 16 %.
- (6) Le travail en groupes a été considéré très utile par 90 % des participants et utile par 10 %.
- (7) 90 % des participants ont trouvé l'organisation du séminaire très bonne, 7 % l'ont trouvée bonne et 3 % moins bonne.

Les participants ont été priés de faire des suggestions pour de futurs séminaires ; les propositions suivantes ont été soumises :

- (1) Il est absolument indispensable de poursuivre l'organisation de ce type de séminaire.
- (2) Il conviendrait de consacrer davantage de temps à la présentation des rapports sur l'expérience acquise par les participants.
- (3) Les participants souhaitent disposer de davantage de temps pour discuter des exposés techniques.
- (4) Les thèmes suivants ont été proposés pour des séminaires futurs :
 - Le contrôle de la performance
 - L'indépendance des ISC
 - Les contrôles dans le secteur de la santé

Les organisateurs du séminaire peuvent en conclure que les objectifs visés par le séminaire ont été atteints dans une très large mesure et que le séminaire a recueilli une adhésion extrêmement vaste auprès des participants (94 %). Le souhait exprimé par les participants désireux de consacrer davantage de temps aux discussions et à l'échange d'expériences est une preuve du profond engagement des participants ainsi que de leur volonté d'apprendre les uns des autres et de créer des contacts entre eux pour promouvoir l'échange d'informations et l'assistance mutuelle.

IV. RAPPORTS PRINCIPAUX

1. Nations Unies

Contrôles des écoles et choix parental

par Larry Willmore, Responsable des Affaires économiques, UN/DESA, DPADM.

Les opinions et points de vue exprimés sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux des Nations Unies. Les opinions et points de vue exprimés sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux des Nations Unies.

Introduction

L'un des objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies est « de donner, d'ici l'année 2015, à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires et d'éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire ». Son but est de concrétiser la promesse de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 (article 26i) relative à une éducation de base gratuite et obligatoire. La tâche est difficile car, de nos jours, dans les pays en développement, un enfant sur trois ne termine pas cinq années de scolarité et la qualité de l'éducation reste médiocre pour beaucoup .

Les institutions supérieures de contrôle ont un rôle important à jouer pour atteindre cet objectif ; elles peuvent assurer que les fonds publics destinés à être employés dans l'enseignement primaire soient véritablement utilisés dans ce but. Comme la Déclaration de Lima le souligne, « le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi mais il est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile des écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacités et de l'économie de la gestion financière ». Les écarts par rapport à la norme peuvent être étonnamment importants. Ainsi, une étude effectuée en février 2002 par R. Reinikka and J. Svensson pour la Banque mondiale révèle que les écoles primaires publiques en Ouganda durant la période 1991-95 n'ont reçu que 13 % des contributions du gouvernement aux dépenses non-salariales ; les 87% restants ont été utilisés à des fins autres que l'enseignement primaire ou bien pris pour des bénéfices privés (volés). Les contrôles des finances publiques des écoles peuvent mettre à jour ce genre d'activité permettant alors au gouvernement de punir les responsables. Cependant, les dépenses non-salariales ne constituent malheureusement qu'une petite partie des dépenses totales pour l'éducation, normalement 20% ou moins.

Les contrôles des finances publiques des écoles peuvent donc déterminer si les dépenses de loin les plus importantes pour les salaires des enseignants atteignent véritablement les enseignants, et si elles les atteignent à temps. Mais ce n'est qu'avec grande difficulté (probablement en faisant passer aux élèves des tests de connaissance communs à tous les établissements) qu'ils peuvent déterminer si les enseignants reçoivent leurs salaires. Le fait d'assurer seulement que les enseignants soient payés et bien payés ne signifie pas nécessairement une bonne performance. En Inde, l'équipe ayant réalisé le Rapport public sur l'éducation de base en Inde *Public Report on Basic Education in India* (Oxford University Press, New Delhi, 1999) a inspecté, sans préavis, 195 écoles d'Etat et 41 écoles privées dans 188 villages de quatre états en retard en matière d'éducation. Aucun problème concernant le paiement des salaires n'a été observé mais, dans la moitié des écoles publiques, aucune activité d'enseignement du tout n'a pu être constatée au moment de leur visite. En outre, ce modèle d'oisiveté « ne se limite pas à une minorité d'enseignants irresponsables — ceci est devenu une façon de vivre dans la profession » et constitue une caractéristique même des écoles d'Etat possédant une bonne infrastructure, des manuels appropriés et une proportion relativement faible d'élèves/enseignants. En revanche, un « haut niveau d'activité d'enseignement a pu être noté dans les écoles privées, même une façon de se débrouiller là où l'environnement de travail n'est pas meilleur que dans les écoles d'Etat ».

Le rapport souligne « le rôle clé de la responsabilisation dans le système scolaire. Dans une école privée, les enseignants doivent répondre devant le directeur (qui peut les renvoyer) et à travers lui ou elle, devant les parents (qui peuvent retirer leurs enfants). Dans une école d'Etat, la chaîne de responsabilisation est beaucoup plus faible, car les enseignants ont un travail fixe avec des salaires et des promotions qui ne sont pas liées avec leurs prestations. Ce contraste est perçu très clairement par la grande majorité des parents ». Pour cette raison, les parents dans les 188 villages indiens mentionnés ci-dessus ont inscrit un grand nombre de leurs enfants (dix-huit pour cent de tous ceux qui fréquentaient l'école) dans l'une des 41 écoles privées, bien que 26 ne soient pas reconnues par le gouvernement, ceci signifiant qu'ils ne sont pas en mesure de conférer des diplômes. 13 autres sont reconnues mais ne bénéficient d'aucune aide gouvernementale alors que deux seulement reçoivent une aide de la part du gouvernement.

Le gouvernement peut introduire directement la responsabilisation dans les écoles publiques s'il est prêt à payer les frais de scolarité de tout élève dans une école privée concurrente jusqu'à concurrence du montant (normalement plus élevé) qu'il dépense par élève dans une école officielle. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (article 26iii) stipule que « les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants ». L'Inde, comme d'autres pays, viole ce droit en

limitant le choix des parents pour la plus grande partie des écoles d'Etat, forçant ceux qui ne sont pas satisfaits du service financé par les impôts, à payer les frais de scolarité dans les écoles privées.

Les auteurs du rapport rejettent l'option consistant à payer des frais de scolarité privés avec les fonds publics en Inde, sous prétexte que d'autres considérations, discutées ci-dessous, font plus que compenser l'impact favorable que cela pourrait avoir sur les performances et les coûts des écoles publiques. Ces arguments à l'encontre du choix de l'école ne sont cependant ni convaincants ni nouveaux.

Arguments contre le choix de l'école

L'équipe ayant réalisé le Rapport Public sur l'Education de base en Inde s'oppose au financement public des écoles privées sous prétexte que l'enseignement privé comporte de « sérieuses limitations » en comparaison avec l'enseignement public. Les soi-disant limitations sont :

1. Les enseignants privés préparent les élèves seulement à passer les examens, ce qui fait qu'ils « ont peu de raisons de promouvoir le développement personnel des enfants ... ou de leur transmettre un sens des valeurs ». Les valeurs ne sont pas définies, mais les auteurs de ce rapport pensent probablement à des valeurs communes de la société civile, nécessaires pour qu'une démocratie moderne fonctionne sans problème.
2. Etant donné que « les écoles privées tirent souvent avantage de la vulnérabilité des parents », le gouvernement doit protéger les enfants de mauvais choix qui pourraient sinon être faits par leurs parents.
3. « La scolarité privée reste inaccessible à une large majorité de parents pauvres qui ne peuvent pas se permettre les frais de scolarité ni autres dépenses ». Il en résulte que les « enfants inscrits dans des écoles privées viennent principalement de familles mieux situées ». Ceci, vraisemblablement, n'est inacceptable que pour des raisons égalitaristes. L'équipe rend cet argument explicite en le qualifiant de *quatrième* danger de l'enseignement privé: cela « peut conduire à un modèle extrêmement diviseur quant aux possibilités de scolarité, avec des parents plus aisés qui envoient leurs enfants dans des écoles privées alors que les parents aux ressources plus modestes doivent se contenter d'écoles d'Etat non-fonctionnelles ».

Chacun de ces arguments a une longue histoire mais il est possible de montrer qu'ils ne justifient pas le fait de refuser aux parents les droits promis à l'article 26(iii) de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Transmettre les valeurs civiles (éducation civique). Le besoin de transmettre les valeurs communes aux enfants constitue le plus ancien argument pour le contrôle de l'éducation par l'Etat. C'est la raison pour laquelle Aristote comme son maître Platon, n'aimait pas les écoles de son époque qui étaient privées et indépendantes du gouvernement. Partout aujourd'hui, les écoles d'Etat ont réussi à dominer et les champions de ces écoles continuent à invoquer l'argument relatif à « l'éducation civique » pour se défendre.

Trois problèmes sont liés à ce point de vue. Tout d'abord, l'argument relatif à « l'éducation civique » ne devrait pas seulement se baser sur les écoles d'Etat mais aussi sur la présence obligatoire dans ces écoles afin de garantir que les mêmes valeurs communes sont enseignées à tous les élèves. En pratique, la présence est rarement obligatoire. Presque tous les gouvernements permettent aux parents de payer des cours particuliers dans une école de leur choix et certains permettent aussi les études à la maison. Deuxièmement, cela semble incompatible avec les systèmes décentralisés d'éducation dans des Etats nationaux tels que l'Inde, le Canada et les Etats-Unis d'Amérique. Troisièmement, et chose la plus importante, cela suppose que les gouvernements puissent contrôler le programme scolaire seulement s'ils sont propriétaires des écoles. Les grandes bureaucraties ont leur propre vie ; les enseignants des écoles publiques, en particulier, sont enclins à former des syndicats puissants et ne sont pas faciles à contrôler. Paradoxalement, il serait peut-être plus facile pour le gouvernement de contrôler les écoles privées en les menaçant de leur retirer leur licence si des normes spécifiées ne sont pas respectées. Des contrôles indirects, par l'octroi de licences ou la réglementation des écoles concurrentes sur le marché peuvent être plus efficaces que les efforts du gouvernement pour contrôler directement des centaines d'écoles et des centaines d'enseignants.

Outre la question de savoir si le fait d'être propriétaire ou la réglementation des écoles constitue la meilleure façon de transmettre des valeurs uniformes aux élèves, il reste à considérer si un tel objectif est désirable. Les auteurs dans la tradition libérale classique célèbrent la diversité et prennent pour argument que l'uniformité de la pensée, dans la religion, la politique et tout autre domaine d'étude devrait être évitée à tout prix. C'est sur la base d'un tel raisonnement que les auteurs du XVIII^e siècle tels que J.S. Mill et Karl Marx ont pris fortement position contre le monopole du gouvernement sur les écoles élémentaires.

Protéger les enfants. Un autre argument contre le choix de l'école soutient que les parents, en général, ne sont pas capables de choisir judicieusement la meilleure

éducation pour leurs propres enfants, de telle sorte que le gouvernement devrait effectuer le choix à leur place. Ceci diffère de l'argument concernant « l'éducation civique » car le gouvernement intervient dans l'intérêt des individus, non pas dans l'intérêt de la société dans son ensemble. En fait, l'Etat se comporte comme un parent aimant tous ses enfants, si bien que cela peut être décrit comme étant un argument *paternaliste* en faveur des écoles d'Etat.

Cet argument date de la Réforme du XVI^e siècle qui définit pour objectif l'éducation universelle et obligatoire pour tous, aussi bien pour les filles que pour les garçons. Les protestants se souciaient du fait que la population de leur époque était pour la majeure partie probablement trop ignorante pour effectuer les choix corrects en faveur d'une éducation chrétienne pour leurs enfants. Près de cinq siècles plus tard, c'est précisément la même affirmation de l'ignorance parentale qui continue à être invoquée pour justifier le contrôle gouvernemental des écoles, non seulement en Inde, mais aussi dans des pays en développement qui ont atteint un degré presque universel d'alphabétisation.

Aucun doute que certains parents sont incapables ou peu disposés à effectuer un choix en connaissance de cause relatif à une école pour leurs enfants. Cela justifie-t-il le fait de retirer à *tous* les parents leur droit en matière de choix de l'école ? En ce qui concerne d'autres aspects du bien-être des enfants tels que l'alimentation, le logement, et l'habillement, il est laissé aux parents le bénéfice du doute ; jusqu'à preuve du contraire, les autorités supposent qu'elles sont capables de prendre des décisions intelligentes sur le marché au nom de leurs enfants. L'Etat assure seulement la garde d'enfants que les parents sont incapables ou peu disposés à leur fournir. L'Etat n'assume pas la tâche consistant à fournir à *tous* les enfants alimentation, logement et habillement. Pourquoi alors l'Etat devrait-il leur assurer l'éducation qui, pourrait-on dire, constitue moins un élément de base que l'alimentation, le logement et l'habillement ?

En tout cas, il est possible de répondre aux préoccupations d'ordre paternaliste de la société à l'aide de mesures qui ne permettent pas de refuser à tous les parents le choix de l'école. Le gouvernement peut insister sur des normes minimum avant d'octroyer une licence à une école, éliminant ainsi la possibilité qu'un parent puisse faire un mauvais choix. Il peut punir les écoles qui induisent en erreur ou bien renseignent mal les parents de futurs élèves, publier pour chaque école les résultats des examens standard de ses élèves et interdire de dépenser les deniers publics à des fins non liées à l'éducation telles que des voyages de vacances ou des pourcentages en espèces accordés aux parents. Il peut même aller encore plus loin et spécifier un tronc commun pour toutes les écoles. La réglementation a son prix, cependant, elle prend la forme d'un choix limité. La lourdeur de la réglementation peut éliminer le choix de manière tout aussi efficace que la limitation des finances pour les écoles d'Etat.

Promouvoir l'égalité. Contrairement aux deux autres arguments, celui consistant à promouvoir l'égalité est le plus récent. Il fait partie de ce besoin de chances égales, devenu populaire au vingtième siècle en tant que réaction à la Grande Crise et, en particulier, au traumatisme des deux guerres mondiales. En bref, l'argument est le suivant. Les marchés sont inévitablement inéquitables, étant donné qu'ils distribuent les biens et les services d'une manière extrêmement inégale. Afin d'assurer l'égalité d'accès à l'enseignement secondaire et supérieur, tous les enfants devraient recevoir le même enseignement primaire. Cela ne peut être garanti que dans le cadre d'écoles d'Etat. S'il est donné aux gens la possibilité de choisir entre des écoles concurrentes, ils vont se séparer eux-mêmes selon la classe sociale, le groupe ethnique ou bien leurs capacités, ceci nuisant alors à ceux qui aboutissent dans des écoles remplies d'élèves d'origine modeste ou dotés de capacités intellectuelles limitées.

L'argument relatif à « l'égalité des chances » est bien intentionné mais peu judicieux car il se base sur de fausses prémisses. Les écoles d'Etat ne garantissent pas l'égalité des chances pour les enfants, ceci malgré tous les efforts faits par les décideurs politiques. Les familles effectuent elles-mêmes leur ségrégation selon l'appartenance sociale ou ethnique lorsqu'elles choisissent leur lieu de résidence. Les parents préfèrent envoyer leurs enfants, en particulier les jeunes enfants, dans une école proche de chez eux, ceci ayant pour conséquence que certaines écoles se retrouvent alors avec des nombres disproportionnés d'enfants déshérités alors que d'autres reçoivent des nombres disproportionnés d'enfants privilégiés.

Les gouvernements peuvent inverser les effets de la division géographique en effectuant le transport des enfants dans des écoles éloignées, ceci résultant, pour l'ensemble des écoles, en une plus grande uniformité dans la classe sociale et l'origine ethnique des élèves. De cette façon, des gouvernements locaux aux Etats-Unis ont intégré quelques écoles dans des environs caractérisés par une ségrégation raciale. Cependant, il est difficile pour le gouvernement de procéder à une telle action de redressement, en particulier dans les classes primaires car le ramassage scolaire absorbe des ressources qui pourraient être utilisées pour améliorer l'enseignement en classe et n'est pas apprécié des parents dont les petits enfants sont forcés de voyager pendant des heures tous les jours pour se rendre à l'école et rentrer chez eux.

Une autre façon de promouvoir l'égalité des chances est d'assurer que toutes les écoles, indépendamment de la composition ethnique ou sociale de l'ensemble des élèves, offrent le même niveau d'éducation. Cela demande d'orienter une large part de ressources vers des écoles qui reçoivent de nombreux enfants déshérités. Cela est difficile en pratique car les enseignants s'opposent à de telles mesures égalitaires, et que celles-ci sont aussi contrecarrées par des actions parentales.

La possibilité d'avoir recours à des cours de soutien supplémentaires et privés explique pourquoi il est aussi difficile d'atteindre l'égalité dans le système scolaire public. Souvent, les personnes instruites et les riches laissent leurs enfants dans les écoles publiques mais apportent un complément à ces classes grâce à des cours particuliers. Une autre tactique utilisée par les personnes instruites et celles sachant s'exprimer est de rester dans le système public mais de prendre les écoles pour leurs propres intérêts, ce qui peut entrer en conflit avec les intérêts des minorités pauvres et ethniques. Cela peut apparaître avec l'introduction de 'streaming' ou répartition des élèves par niveau selon les compétences, ce qui résulte aussi en leur séparation en couches sociales. Un nombre plus important de ressources peut alors être canalisé vers les sections 'hautement performantes', au détriment d'autres élèves dans l'école.

Pour ces raisons, les écoles d'Etat ne réussissent pas à fournir l'égalité de chances aux enfants dont ils servent la cause. Chose surprenante, les marchés peuvent aider les pauvres car les marchés sont inéquitables seulement s'il y a une distribution inéquitable du pouvoir d'achat parmi les consommateurs. Aussi longtemps qu'il y a un financement de l'éducation de la part de l'Etat, le marché de l'éducation peut être rendu aussi équitable qu'on le désire. Une proposition consiste à délivrer à chaque enfant dans la nation un bon de la même valeur permettant de payer les frais de scolarité dans n'importe quelle école publique ou privée. Des exceptions pourraient être faites pour les enfants ayant des difficultés pour apprendre ou des besoins spéciaux : ils auraient droit à un bon d'une valeur plus élevée. Pour garder le système égalitaire, il est important d'empêcher que les écoles réclament des droits en sus du bon. Autrement, la pression politique pourrait conduire à une réduction de la taille du bon, ceci isolant les pauvres dans les écoles dont les normes sont inférieures à celles exigées alors que la classe moyenne et les riches complètent leurs bons dans de meilleures écoles.

Les bons ne constituent pas en soi une solution égalitaire ; tout dépend de leur design. D'un point de vue égalitaire, la pire solution possible est celle qui exempte les écoles d'Etat du système des bons et fournit des bons partiels ne suffisant pas à assurer la totalité des frais de scolarité à des élèves qui passent en écoles privées. Ces bons n'ont aucune valeur à moins que les parents ne les complètent avec leurs propres moyens. Les conséquences de ce schéma seraient une fuite des enfants appartenant à la classe moyenne et à la classe supérieure dans les écoles privées, laissant ainsi les pauvres en arrière, sans choix intéressant. Dans ce cas, l'introduction d'un marché conduit véritablement à une plus grande inégalité mais seulement parce que les pauvres manquent de pouvoir d'achat efficace.

Ceux qui ont à cœur les intérêts des défavorisés ne devraient pas s'opposer au choix de l'école. Ils devraient plutôt essayer de trouver un système de *financement* de l'éducation par l'Etat, favorisant les pauvres, les personnes ayant des difficultés à

s'exprimer et les déshérités, par contraste avec le système actuel d'éducation fourni par le gouvernement favorisant les riches, les personnes sachant s'exprimer ainsi que les privilégiés.

Conclusion

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme promet (1) un enseignement gratuit et obligatoire pour tous les enfants au niveau élémentaire et (2) aux parents le droit de choisir le genre d'éducation donné à leurs enfants. Le fait de ne pas pourvoir à l'enseignement de tous les enfants a fait l'objet d'une attention accrue, tout dernièrement à l'occasion de la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée Générale. Au contraire, le fait de ne pas donner la liberté de choix a bénéficié de peu d'attention. Ce manque d'intérêt est regrettable étant donné que le choix de l'école peut aider les auditeurs en responsabilisant les écoles face aux parents et aux élèves. Les auditeurs peuvent nous assurer que les fonds publics ont été employés comme prévu, pour la construction ou bien la réparation de classes, l'achat de manuels scolaires et la rémunération de salaires ; les élèves et les parents peuvent au mieux juger si les écoles fournissent des services qui sont estimés.

Alors pourquoi les gouvernements, partout, limitent-ils le choix parental relatif à l'enseignement gratuit souvent à des écoles dont l'Etat est le propriétaire et assure le fonctionnement ? Cette violation d'un droit fondamental de l'homme est si répandu que nombreux sont ceux aujourd'hui à ne pas mettre en doute ni sa sagesse ni sa moralité. Les arguments intellectuels en faveur de la suppression du choix de l'école sont au nombre de trois. Tout d'abord, il est dit que la société doit transmettre les valeurs communes à tous les enfants et seules les écoles d'Etat sont capables d'assumer cette tâche. Deuxièmement, l'Etat doit protéger les enfants de l'ignorance de leurs parents, qui pourraient faire de mauvais choix. Troisièmement, les écoles d'Etat sont nécessaires pour promouvoir l'égalité des chances en fournissant à chaque enfant le même niveau d'enseignement primaire.

Aucun de ces arguments n'est convaincant. Un choix accru améliore la qualité des écoles, en particulier aux yeux des parents et des élèves alors que le financement (bons de scolarité) peut être aussi égalitaire que désiré et que l'octroi de licences peut être utilisé pour attirer l'attention collective en ce qui concerne les valeurs civiques et les normes minimales.

Il y a plus d'un quart de siècle, l'économiste Mark Blaug écrivait « Ce qu'il faut expliquer en matière de scolarité formelle, ce n'est pas tellement pourquoi les gouvernements la subventionnent comme ils le font, mais pourquoi ils insistent sur le

fait d'en posséder autant dans tous les pays du monde ». Nous continuons à chercher une explication convaincante.

Pour obtenir des détails ou des références, veuillez consulter L. Willmore, “Education by the State”, DESA Document de Discussion No 27 (Novembre 2002, <http://www.un.org/esa/papers.htm>).

2. Autriche

Contrôles des établissements secondaires de formation technique et professionnelle (FTP)

Attributions de contrôle

La Constitution de la République d'Autriche charge la Cour des comptes de vérifier les comptes (la gestion économique et budgétaire) des collectivités territoriales, soit de l'Etat central, des Länder, des communes et de certains syndicats de communes ainsi que d'autres entités juridiques énoncées dans la loi.

La Cour des comptes est placée sous la tutelle directe du Conseil national (première chambre du Parlement national). Lors de l'exécution des contrôles de la gestion économique et budgétaire des fonds publics auprès de l'Etat central (Etat fédéral), la Cour intervient comme organe du Conseil national. Lorsque la Cour procède au contrôle de la gestion économique et budgétaire auprès des neuf Länder (niveau régional), elle agit en tant qu'organe des Parlements régionaux respectifs (diètes des Länder). A l'échelon municipal, la Cour des comptes vérifie en plus les comptes de certaines communes et de syndicats de communes.

Principes et critères de vérification

Aux termes des dispositions de la loi relative à la Cour des comptes, il incombe à la Cour des comptes de vérifier si la gestion économique et budgétaire des fonds publics est conforme aux lois et décrets en vigueur ainsi qu'à d'autres réglementations applicables. En outre, la Cour est appelée à vérifier si cette gestion est économique, efficiente et efficace.

La Cour des comptes est une instance autonome à l'égard du Gouvernement fédéral et des Gouvernements des Länder. Cette indépendance se manifeste entre autre par le fait que la Cour des comptes est libre de déterminer ses programmes de vérification et de choisir l'orientation principale des contrôles individuels ainsi que la méthode de vérification appliquée. De la même façon, parmi les critères de vérification énoncés dans la loi, la Cour des comptes choisit elle-même ses priorités. Dans ce contexte, le contrôle et les recommandations relatives à l'efficacité et à l'efficience priment le contrôle de régularité.

Dans son activité de contrôle, la Cour des comptes détermine en premier lieu dans quelle mesure l'entité ou l'entreprise contrôlée a réalisé ses objectifs. La Cour des comptes

- compare l'objectif (la norme fixée) au résultat effectif (la situation réelle),
- détermine le taux de réalisation de l'objectif,
- décrit les déficits de procédure dans la mesure où ils sont pertinents pour le résultat final et
- évalue les instruments et mesures utilisés pour atteindre l'objectif en vue de recommander éventuellement des alternatives.

Lorsque la Cour des comptes effectue ses missions de contrôle, elle veille à ce que les moyens qu'elle déploie soient proportionnels par rapport au budget de l'entité contrôlée.

Organisation du contrôle

La Cour des comptes est organisée en cinq divisions (A à E) qui sont composées à leur tour de sept sections chacune.

Tous les ans, les sections de la Cour des comptes soumettent des propositions concernant un programme de vérification qui est ensuite entériné par le Président de la Cour des comptes. Ce programme de travail précise les unités d'organisation ou autres entités qui seront contrôlées, et il énonce les motifs de la vérification.

Le principe fondamental que la Cour des comptes a adopté pour l'exécution de ses contrôles est de les organiser sous forme de projets. Sous la conduite d'un commettant (personnifié en général par le chef de la division concernée), une personne est chargée de la responsabilité de la planification et de l'exécution d'une mission de contrôle donnée ainsi que de la rédaction du rapport. La personne chargée du contrôle élabore un concept qui contient principalement les points suivants :

- une description de l'objet de la vérification,
- les objectifs du contrôle,
- l'état prévisionnel des ressources nécessaires (équipe de vérificateurs, durée du contrôle, coûts prévisionnels) et
- la feuille de route du contrôle.

Le commettant autorise le concept du contrôle et donne un mandat de contrôle. Au fur et à mesure que le contrôle avance, des entretiens dits de repérage servent à vérifier si

le contrôle se déroule bien conformément au concept, ou bien s'il est nécessaire de s'en écarter.

Dans le cadre de l'exécution des contrôles, on applique les lignes directrices de la Cour des comptes européenne, tout en tenant compte du cadre organisationnel de la Cour des comptes autrichienne.

Contrôles dans le domaine de l'enseignement et de la formation

Dans le secteur de l'enseignement général et de la formation professionnelle, les attributions de contrôle de la Cour des comptes sont fonction de la collectivité publique qui a fondé ou fermé une école et qui en finance l'exploitation courante (entité responsable de l'école). Pour les écoles publiques, les entités responsables de leur fonctionnement et de leur financement sont l'Etat central (l'Etat fédéral), les Länder et les communes.

Il s'en suit que, dans le domaine l'enseignement primaire et secondaire¹ la Cour des comptes contrôle :

- les écoles publiques gérées par l'Etat, les Länder, les syndicats de communes et, dans certaines conditions, aussi les communes,
- les dépenses que l'Etat central consacre aux établissements scolaires mentionnés, notamment la rémunération du personnel enseignant,
- l'appareil administratif qui gère le personnel enseignant et les écoles au Ministère fédéral de l'éducation nationale, des sciences et de la culture (ci-après le Ministère de l'éducation nationale) ainsi que dans les différentes régions (autorités scolaires des Länder et des circonscriptions administratives).

¹ Font partie de l'enseignement primaire les écoles primaires, les collèges et les écoles polytechniques correspondant aux neuf premières années de scolarité.

Font partie de l'enseignement secondaire les écoles secondaires de formation générale et professionnelle ainsi que les écoles professionnelles obligatoires.

Les écoles de formation technique et professionnelle (FTP)

Il existe trois types d'écoles FTP qui poursuivent chacun des objectifs différents :

- Les écoles professionnelles obligatoires (écoles professionnelles pour apprentis) : elles sont fréquentées dans le cadre d'une formation en alternance, parallèlement à l'apprentissage dans une entreprise. L'école professionnelle a pour tâche de promouvoir et de compléter la formation en entreprise et d'élargir la culture générale des élèves. En règle générale, les élèves entrent dans ce type d'établissement à la sortie de la scolarité obligatoire, soit après la 9^{ème} année scolaire (à l'âge de 15 ans).
- Les écoles secondaires FTP de cycle court (écoles spécialisées) : Normalement, les élèves entrent dans ce type d'établissement à la suite de leur 8^{ème} année scolaire : ils y reçoivent une culture générale approfondie et ils peuvent apprendre une profession commerciale ou artisanale ou acquérir une formation spécialisée. La durée de la formation dans ces établissements varie entre deux et quatre ans, l'enseignement n'étant pas consacré par le baccalauréat.
- Les écoles secondaires FTP de cycle long : Les élèves y sont également accueillis à la sortie de leur 8^{ème} année scolaire. Ils y acquièrent une formation générale et spécialisée de niveau supérieur et ils passent le baccalauréat. Ceci les habilite à exercer une profession technique, commerciale, ménagère ou économique de niveau supérieur, et leur donne en même temps accès aux universités.

L'objet du contrôle

Les établissements secondaires d'enseignement technique

Pendant l'année scolaire 2000/01, plus de 200.000 élèves ont fréquenté les écoles secondaires d'enseignement général ou professionnel. Sur le total, plus de 120.000, soit plus de 60% des élèves, étaient inscrits dans une école secondaire FTP de cycle long. L'âge d'entrée moyen est de 14 ans (à la sortie de la 8^{ème} année scolaire).

Ces chiffres prouvent que les écoles secondaires FTP de cycle long sont très populaires en Autriche. Les avantages invoqués sont d'une part la combinaison d'une formation professionnelle se terminant sur un certificat donnant accès à l'enseignement supérieur, et d'autre part le caractère pratique de la formation.

Les écoles secondaires de formation professionnelle de cycle long qui mettent l'accent sur la formation technique sont appelées « établissements secondaires d'enseignement technique ». Pendant la période sous revue, ces derniers ont été fréquentés par 48.000 élèves environ. En d'autres termes, un élève sur quatre, inscrit dans une école secondaire, a fréquenté une école secondaire d'enseignement technique, faisant de cet établissement l'école secondaire FTP la plus fréquentée. Tous les ans, le Ministère de l'éducation nationale dépense près de 400 millions d'euros pour les écoles de ce type. Sur le total, les dépenses afférentes aux enseignants représentent environ 90%.

L'objectif des établissements secondaires d'enseignement technique est de conférer à leurs élèves une formation théorique et pratique qui les habilite à exercer la profession de techniciens capables d'accomplir des travaux exigeants dans l'industrie, l'artisanat et le commerce ou le secteur public. La formation dure cinq ans et elle est couronnée par un examen de type baccalauréat, auquel est souvent associé l'accomplissement d'un projet. Une forme spéciale de l'enseignement secondaire technique est représentée par le « collège » qui s'adresse aux bacheliers venant de l'enseignement secondaire général. Ce collège dure deux ans et est sanctionné par un diplôme.¹

Les établissements d'essai

Des établissements dits d'essai sont institués auprès de plusieurs établissements secondaires d'enseignement technique. Dans ces établissements, certains enseignants des établissements secondaires d'enseignement technique se sont chargés, contre rémunération, de travaux d'essai et de contrôle ainsi que de projets de développement commandités par des entreprises du secteur des PME.

Le chiffre d'affaires global de tous les établissements d'essai s'est élevé à près de 4,5 millions d'euros dont environ 2,5 millions d'euros ont été réalisés par le plus grand de ces établissements, à savoir le « Technologische Gewerbemuseum (TGM) » à Vienne qui est le deuxième plus grand établissement secondaire FTP de cycle long en Autriche. Cet établissement d'essai était structuré en neuf secteurs d'activité.

Le Ministère de l'éducation nationale s'était fixé comme but de mieux faire profiter les milieux économiques et privés intéressés du savoir-faire technique des établissements secondaires d'enseignement technique. C'est ainsi que le Ministère a accordé aux écoles la possibilité de créer des « Centres techniques ». Dans le cadre de ces centres

¹ Dans le cadre du présent séminaire de l'INTOSAI, il est prévu de visiter un établissement secondaire d'enseignement technique. Le choix s'est porté sur l'établissement de Mödling près de Vienne. Avec ses 3.200 élèves, environ 400 enseignants, 11 sections et 142 classes, il s'agit du plus grand établissement scolaire de ce type en Autriche, auquel est encore associé un petit établissement d'essai.

techniques, les enseignants pouvaient exercer des activités d'experts et de consultants ou bien intervenir comme conférenciers dans des séminaires.

L'équipe des vérificateurs

L'équipe des vérificateurs était constituée de deux personnes, un responsable du contrôle et un vérificateur.

Les objectifs du contrôle

Les objectifs et l'ampleur du contrôle avaient été définis par l'équipe dans le cadre des travaux préparatoires. A ce sujet, les entretiens suivants ont été menés :

- au Ministère de l'éducation nationale avec le directeur général chargé de l'enseignement professionnel, en présence des chefs de section et chefs de bureau chargés des questions techniques et budgétaires relatives aux établissements secondaires d'enseignement technique et
- au TGM avec le proviseur et les responsables des secteurs d'activité des établissements d'essai ainsi qu'avec les responsables des différentes spécialités.

Les travaux préparatoires effectués en amont du contrôle avaient fait ressortir entre autre les problèmes suivants :

- Utilisation des ressources destinées à l'établissement d'essai (dépenses de personnel, surfaces des locaux mis à disposition, équipement technique des ateliers et laboratoires) ;
- utilisation des recettes de l'établissement d'essai ;
- déficits dans la collaboration des différents secteurs d'activité de l'établissement d'essai en ce qui concerne le marketing, la bonne utilisation des appareils et le règlement interne des comptes ;
- association de l'établissement d'essai à l'enseignement dispensé ;
- clivage entre la formation que les élèves reçoivent dans les ateliers et laboratoires et leur futur profil professionnel ;

- absence d'informations sur la carrière subséquente des diplômés (p.ex. parcours professionnel, nombre d'étudiants dans les universités et Instituts Techniques Universitaires, disciplines choisies) ;
- problèmes de domotique au TGM (énergie, maintenance).

Au vu des problèmes mentionnés, les objectifs suivants du contrôle ont été déterminés :

- Examen de la pertinence pratique de la formation dispensée dans les établissements secondaires d'enseignement technique ;
- Etablissement d'un compte de résultats de l'établissement d'essai et
- Examen des problèmes de domotique dans le bâtiment scolaire du TGM.

Le contrôle devait notamment fournir une réponse aux questions suivantes :

- La formation est-elle suffisamment proche de la pratique ?
- Les enseignants des matières techniques possèdent-ils, en théorie et en pratique, une expérience suffisante et un contact régulier avec la pratique ?
- Y a-t-il des alternatives valables et peu coûteuses par rapport à l'enseignement en atelier traditionnel dont les charges de personnel sont très élevées ?
- Quel est l'effet de l'activité des enseignants dans les établissements d'essai sur leur rapport avec la pratique ?
- Quel est l'utilité des établissements d'essai pour l'économie autrichienne ?
- Par quelles mesures peut-on pallier à la pénurie d'enseignants disposant d'une expérience pratique et ayant un contact régulier avec la pratique ?

Exécution de la mission de contrôle

Méthodes de contrôle

Dans le but d'atteindre les objectifs du contrôle et en vue de trouver une réponse aux questions qui y étaient liées, beaucoup d'informations étaient nécessaires.

Certaines questions complexes, notamment en rapport avec les établissements d'essai, ont été examinées au TGM.

Comme méthodes de vérification on avait donc prévu :

- des entretiens avec le personnel des écoles (personnel d'encadrement et enseignants),
- des entretiens avec des fonctionnaires de l'administration et l'examen de dossiers au Ministère de l'éducation nationale et auprès des autorités scolaires régionaux,
- l'analyse de données statistiques, notamment de données provenant des statistiques scolaires publiées par le Ministère de l'éducation nationale,
- la collecte de données supplémentaires dans les écoles, par l'envoi d'un questionnaire adressé à tous les établissements secondaires d'enseignement technique publics et par des interviews.

Questionnaire

D'une manière générale, les questionnaires sont utilisés pour recueillir des données à chaque fois que les vérificateurs ne sont pas en mesure de procéder eux-mêmes aux enquêtes sur place, du fait que le nombre des contacts nécessaires serait trop élevé.

Tout questionnaire devra être établi avec beaucoup de précaution. Les points suivants devraient toujours être pris en compte :

- Quels sont les objectifs du contrôle que l'on veut approfondir grâce au questionnaire ? Est-ce que le questionnaire est un instrument approprié, ou bien serait-il plus judicieux de prévoir des interviews de personne à personne ?
- Quels sont les problèmes précis qu'il s'agit d'étudier ? Il serait bon de formuler des hypothèses que le questionnaire permettrait de confirmer ou d'infirmer.
- Les questions sont-elles formulées sans équivoque ? La situation est-elle la même pour toutes les entités, si bien que les réponses sont comparables ?
- Le nombre des questions devrait être aussi faible que possible. Il faut éviter de formuler des hypothèses après coup, puisqu'on n'aura pas recueilli toutes les données nécessaires pour les étayer.

De plus, il conviendra de veiller à ce que la charge de travail imposée aux entités contrôlées par les réponses au questionnaire ne soit pas trop importante.

Dans leurs questionnaires envoyés aux établissements secondaires d'enseignement technique, les vérificateurs ont demandé les renseignements suivants :

1. *Informations générales sur l'établissement :*

- Orientations principales de l'enseignement (spécialités)
- nombre d'élèves (établissement FTP de cycle long, école professionnelle spécialisée, collège professionnel, école du soir pour personnes actives et école pour contremaîtres)
- provenance des élèves (agglomérations urbaines ou zones rurales)

2. *Personnel*

- Enseignants :
Chiffre total des effectifs, enseignants pour les matières de formation générale, enseignants pour les matières techniques et commerciales spécifiques, enseignants à temps partiel
- Occupations accessoires des enseignants des matières techniques et commerciales spécifiques et
- Formation continue des enseignants
- Personnel divers

3. *Formation et contenus de l'enseignement*

- Ressources (en personnel) consacrées aux matières d'enseignement général respectivement aux matières spéciales enseignées en théorie et en pratique
- Travaux par projets et partenaires coopérant sur des projets
- Mesures visant à donner à la formation une plus grande valeur pratique

4. *Etablissement d'essai et Centre technique*

- Volume des activités (chiffre d'affaires annuel)
- Ressources engagées (personnel, surfaces des locaux et équipement technique)
- Compte de résultats

5. *Succès de la formation*

- Carrière ultérieure des anciens élèves (formation tertiaire dans les universités et Instituts Universitaires Technologiques, parcours professionnel)
- Nombre des élèves qui ne vont pas jusqu'au bout (drop outs)

6. *Contacts entre l'établissement scolaire et les milieux économiques*

- Organisation des contacts (rencontre informelle, groupe de travail, association, conseil d'administration)
- Prestations des entreprises pour les écoles (octroi de fonds, remise d'appareils ou d'équipements)

Enquêtes sur place

En ce qui concerne les enquêtes sur place, l'équipe des vérificateurs a commencé son travail au Ministère de l'éducation nationale. L'objet des entretiens était de déterminer quels étaient, dans l'optique de l'autorité administrative suprême, les problèmes actuels, et de choisir les écoles FTP de cycle long auxquelles les vérificateurs allaient rendre visite en dehors du TGM. Au sujet des établissements d'essai et de leur effet sur les enseignants et sur l'utilité pratique de l'enseignement, deux opinions contradictoires se sont manifestées.

– Les représentants d'écoles dotées d'établissements d'essai ont déclaré que le fait que les enseignants travaillaient dans les établissements d'essai leur assurait le contact régulier avec des entreprises industrielles, ce qui constituait pour eux une formation continue permanente.

– A contrario, les représentants d'écoles non dotées d'établissements d'essai ont énuméré de nombreux exemples illustrant les autres manières dont on pouvait assurer le contact des enseignants avec les milieux économiques, garantissant ainsi le caractère pratique indispensable de la formation.

L'analyse du nombre des élèves des différents degrés de scolarité a révélé deux aspects essentiels :

1. De la première à la cinquième année, le nombre des élèves a diminué d'environ 45%. Ainsi, près de la moitié des élèves n'est pas allée jusqu'au terme de l'enseignement, mais a quitté l'école prématurément.
2. Seulement environ 40% des élèves d'une première année ont obtenu le diplôme de fin d'études secondaires au bout de la période prévue de cinq ans.

Entretiens de repérage

La procédure de contrôle, telle qu'elle est organisée par la Cour des comptes, prévoit à certains intervalles relativement espacés, des « entretiens de repérage » menés par les vérificateurs et leur commettant. Lors du premier entretien de repérage, on avait discuté des taux d'abandon élevés. Au moment des travaux préparatoires en amont du contrôle, le problème avait bien été identifié, mais sans qu'on ne le considère comme essentiel.

Puisque la quote-part des élèves qui achèvent leur scolarité, par rapport au nombre total des élèves, n'est pas seulement déterminante pour la réalisation des objectifs par les écoles, mais aussi pour l'évaluation du bon emploi des ressources mises en œuvre, les orientations principales du contrôle ont été redéfinies. Au lieu de se pencher, comme prévu à l'origine, sur les problèmes de domotique, on a plutôt examiné les raisons susceptibles d'expliquer les taux d'abandon élevés et leurs conséquences financières.

Résultats

Après avoir achevé leurs enquêtes sur place, les vérificateurs ont analysé l'ensemble des données et faits recueillis pour rédiger un projet de rapport. Ce dernier a été soumis d'abord au commettant et ensuite au Président de la Cour des comptes pour approbation.

Dans ce rapport, tous les objectifs du contrôle ont été traités, et il a été répondu aux questions essentielles du contrôle. Ci-dessous, nous décrivons à titre d'exemple les résultats relevés au sujet de certains problèmes qui avaient été énoncés dans le concept de la mission de vérification.

Etablissements d'essai

- Quel est l'effet de l'activité des enseignants dans les établissements d'essai sur l'utilité pratique de l'enseignement qu'ils dispensent?

L'hypothèse suivant laquelle les enseignants qui travaillent dans les établissements d'essai sont plus proches de la pratique que d'autres enseignants n'a pu être ni confirmée ni infirmée. La mesure dans laquelle les connaissances et les compétences d'un enseignant correspondaient à l'état actuel du développement technologique dépendait surtout de sa propre initiative en ce qui concerne les coopérations avec les entreprises industrielles et sa disponibilité face aux offres de formation continue ; ces éléments comptaient beaucoup plus que le travail formel pour un établissement d'essai qui n'effectue souvent que des analyses de routine.

- Quelle est l'utilité des établissements d'essai pour l'économie autrichienne ?

Pour trouver la réponse à cette question, les vérificateurs ont analysé le nombre et le type d'entreprises qui proposent des activités comparables à celles des établissements d'essai. Au vu du grand nombre d'entreprises concurrentes, les établissements d'essai ne semblent pas jouer un rôle essentiel.

Utilité pratique de la formation

- La formation a-t-elle une utilité pratique suffisante ?

Dans les ateliers et les laboratoires, les élèves ont reçu une formation pratique étendue. A cet égard, l'hypothèse de l'utilité pratique de la formation a pu être confirmée. L'analyse des carrières professionnelles des anciens élèves a démontré en revanche que ceux qui appliquaient effectivement les compétences pratiques acquises étaient peu nombreux, du fait que la plupart des diplômés exerçaient des fonctions de cadres dirigeants.

Les vérificateurs ont énuméré toute une série d'améliorations possibles. Ils ont souligné notamment la nécessité d'un équipement moderne des ateliers et laboratoires comme étant la condition préalable d'un enseignement proche de la pratique.

- Y a-t-il des alternatives efficaces et peu coûteuses par rapport à l'enseignement traditionnel en ateliers dont les charges de personnel sont très élevées ?

L'analyse du déroulement de l'enseignement en atelier a montré que le poste le plus important en terme de coût était l'enseignement dispensé en petits groupes. Pour

l'enseignement de connaissances théoriques ainsi que pour l'enseignement dispensé à des élèves d'un âge plus avancé, les vérificateurs ont recommandé des formations alternatives ainsi que l'utilisation de simulations assistées par ordinateur.

Expérience et compétence pratique des enseignants

- Est-ce que les enseignants des matières techniques disposent, aussi bien dans la théorie que dans la pratique, d'une expérience suffisante et d'un contact régulier avec la pratique ?

En moyenne, un enseignant sur deux a assuré sa formation continue par la fréquentation d'événements organisés par les entreprises, de séminaires, ou par une activité dans une entreprise, parallèlement à son activité d'enseignant. Il n'a pas été possible de déterminer l'incidence de la formation continue informelle par la lecture d'ouvrages spécialisés ou par des travaux individuels.

- Quelles possibilités y a-t-il pour pallier à la pénurie d'enseignants ayant suffisamment d'expérience pratique et un contact régulier avec la pratique ?

Les vérificateurs ont recommandé d'engager comme chargés de cours des collaborateurs d'entreprises industrielles.

Taux d'abandon (drop-outs)

Les vérificateurs ont analysé les conditions spécifiques qui ont conduit des élèves à interrompre leur formation. Ce faisant, il s'est avéré que le taux d'abandon entre la première et la cinquième année était en moyenne de 24, 17, 13, 9 resp. 6% . Les vérificateurs ont calculé qu'environ un cinquième du total des dépenses consacrées aux écoles FTP de cycle long était imputable aux drop-outs.

Les fonctionnaires de l'administration scolaire et les responsables des écoles ont cité deux raisons expliquant ces taux d'abandon :

- La scolarité obligatoire en Autriche jusqu'à l'âge de 15 ans a pour conséquence que les parents cherchent encore à optimiser la formation de leurs enfants pendant leur neuvième année de scolarité.
- Beaucoup d'enfants ne sont pas à la hauteur de ce qu'on leur demande.

Les vérificateurs ont recommandé de réviser les critères d'admission aux écoles et d'utiliser les ressources disponibles pour des mesures ciblées, p.ex. des heures de soutien spécifiques, en vue de faire augmenter le nombre des élèves qui achèvent leur scolarité.

3. Inde

Contrôle de projets dans le domaine de l'éducation obligatoire

Le Contexte

Avant de commencer à parler des plans et programmes dans le domaine de l'éducation obligatoire (ces termes me semblent plus appropriés que celui de « projets »), j'aimerais mettre en perspective les sujets concernés et donner un bref aperçu de l'ampleur de la tâche à laquelle se trouvent confrontés en Inde les auditeurs chargés du contrôle de cet important secteur.

Le système indien d'éducation nationale est un des plus vastes du monde et sans doute aussi le plus complexe en terme d'extension spatiale. Il s'adresse en outre aux groupes les plus diversifiés d'élèves pour ce qui est du contexte linguistique, social, économique et culturel de ces derniers. Il existe près de 650 000 écoles primaires et 200 000 écoles primaires supérieures, auxquelles il faut ajouter quelque 250 000 centres d'éducation non formels, dispersés sur tout le territoire de ce vaste pays. Les écoles primaires agréées sont à elles seules fréquentées par plus de 100 millions d'élèves, l'enseignement y est assuré par quelque 2 millions de maîtres. Près de 30 millions d'élèves sont inscrits dans les écoles secondaires du premier et du second degré. Pour avoir un ordre de grandeur, le nombre d'élèves de l'enseignement primaire de notre pays représente en gros le double de la population de la France !!

En dépit de ces contraintes, le gouvernement a pour mission de réaliser l'objectif de l'Education Élémentaire Universelle et poursuit activement une politique de mise en place de dispositifs lui permettant de s'acquitter de son mandat et de ses obligations constitutionnelles.

Initiatives relatives au mandat et aux obligations constitutionnelles de l'Etat

La Constitution de l'Inde fait de l'enseignement gratuit et obligatoire pour les enfants jusqu'à l'âge de 14 ans un des principes directeurs de la Politique d'Education nationale. Jusqu'en 1976, la Constitution confiait la responsabilité de l'éducation aux gouvernements des Etats (gouvernements provinciaux). Depuis cette date, en revanche, l'éducation figure sur la liste des pouvoirs communs ce qui signifie que les gouvernements des Etats et le gouvernement central (fédéral) peuvent les uns et les autres légiférer sur les questions relatives au développement de l'éducation dans le

pays. Au cours des années, les Etats ont continué à endosser la majeure partie des responsabilités concernant la planification et la gestion de l'enseignement scolaire. Outre la formulation et la révision de la politique à suivre ainsi que la mise en œuvre des standards appropriés, le gouvernement central apporte une aide financière à la réalisation de plans et programmes prioritaires spécifiés.

Une Politique nationale d'Education a été adoptée par le Parlement indien en 1986. Cette politique, complétée par le Programme d'Action formulé en 1992, contenait les directives nécessaires pour réaliser l'Universalisation de l'Enseignement Elémentaire (UEE) en permettant à tous les enfants, jusqu'à l'âge de 14 ans, d'accéder à l'éducation, d'être inscrits dans les écoles et de pouvoir poursuivre leur scolarité. L'objectif était d'apporter des améliorations substantielles à la qualité de l'enseignement pour permettre à tous les enfants d'acquérir les connaissances essentielles. La Politique nationale esquissait par ailleurs des stratégies à l'intention des enfants désavantagés sur le plan de l'éducation et pour ceux ayant des besoins spéciaux, en soulignant la nécessité de concerter les efforts en vue de développer et améliorer l'éducation de base (scolarité formelle et alternative). Ceci exigeait une approche intégrée et décentralisée du développement de l'éducation primaire, ciblée sur le développement de capacités de planification et de gestion, en particulier au niveau des districts et sous-districts. On a également mis l'accent sur le rôle de l'éducation en vue de donner leur place aux femmes et à l'égard des classes défavorisées.

Plus récemment, la Cour suprême de l'Inde a déclaré, à titre de mandat national, l'éducation comme un Droit fondamental ; à la suite de quoi la Constitution a été amendée pour établir l'éducation comme un Droit fondamental de tous les enfants jusqu'à l'âge de 14 ans. Ce qui veut dire que la mise en place des structures nécessaires pour assurer l'éducation élémentaire incombe légalement à l'Etat.

Plans et programmes

Depuis que le pays a accédé à l'indépendance, en 1947, l'Inde s'efforce d'atteindre l'objectif de l'UEE en conformité avec la mission qui lui est impartie par la Constitution. L'enseignement primaire a toujours été un des domaines prioritaires des plans quinquennaux successifs. Bien que de gros progrès aient été accomplis, un grand nombre d'enfants n'étaient toujours pas scolarisés et l'objectif de l'UEE continuait à échapper à sa réalisation.

Les taux de jeunes – jusqu'à 60 pour cent – quittant prématurément le système scolaire, le grand nombre d'enfants non scolarisés, le manque de possibilités d'accéder à l'école, sans parler d'un énorme gaspillage, étaient autant de sujets de préoccupations. On enregistrait également des problèmes relatifs aux bas niveaux des

résultats scolaires ainsi qu'à la participation insuffisante des filles et autres groupes désavantagés. On doit ajouter à cela différents problèmes de systèmes relatifs à l'efficacité et à l'efficacités de l'enseignement primaire, tels que les écoles fonctionnant mal, l'infrastructure et les structures inadéquates, l'absentéisme à grande échelle des enseignants, les postes d'enseignants vacants, la mauvaise qualité de l'enseignement et l'insuffisance des fonds.

Conformément à la Politique d'Education nationale, le gouvernement a pris différentes initiatives pour s'attaquer à ces problèmes. Le résultat a été le lancement de divers plans et programmes parmi lesquels on citera les suivants :

- « Operation Blackboard » (1986) visant à mettre à disposition des locaux et des enseignants supplémentaires ainsi que des packages de matériel pédagogique et d'aides.
- « District Institutes of Education and Training » (1988) destinés à apporter les améliorations souhaitées à la formation des enseignants.
- « Total Literacy Campaign » (1988) pour éradiquer l'illettrisme.
- « Non-Formal Education Programme » (révisé en 1993) pour répondre aux besoins éducationnels des enfants non scolarisés, basé sur un partenariat entre le gouvernement et des associations de bénévoles, des sociétés fiduciaires publiques, des organisations à but non lucratif, les groupes d'activistes sociaux, etc.
- « District Primary Education Programme » (1994) en vue de réaliser l'UEE.

Alors que ces programmes sont financés par le gouvernement central, différents Etats ont également lancé des projets d'éducation de base reposant sur les objectifs et les stratégies de la Politique d'Education nationale.

L'ISC de l'Inde assure périodiquement la vérification et l'évaluation d'un certain nombre de ces programmes. Etant donné le temps limité dont nous disposons, il est clair qu'il ne sera pas possible de traiter de chacun de ces programmes individuellement. Je me limiterai donc à une discussion du rapport de contrôle du « Programme d'enseignement primaire de district ».

Programme d'enseignement primaire de district

Objectifs

Le Programme d'enseignement primaire de district (District Primary Education Programme, DPEP) a été mis en place en 1994 pour répondre à différents problèmes rencontrés dans le secteur de l'enseignement primaire. Son objectif est de développer et mettre en place au niveau des districts un programme réalisable et dont les résultats soient en rapport avec les coûts en vue de :

- permettre à tous les enfants d'accéder à l'enseignement primaire (classes I à V) ;
- réduire à moins de 10 % le taux global d'élèves quittant prématurément l'école primaire ;
- réduire à moins de 5 % les différences existant entre les filles et les garçons ainsi qu'entre les groupes sociaux au niveau de la scolarisation, du taux d'élèves quittant prématurément l'école et des résultats scolaires ;
- relever le taux de résultats moyen des élèves, sur la base d'un niveau de base mesuré, de 25 % au moins en langue et en mathématique et de 40 % au moins dans les autres matières ;
- renforcer la capacité des institutions et organisations nationales, provinciales et de district en ce qui concerne la planification, la gestion et l'évaluation de l'enseignement primaire.

Stratégies de programme

Les stratégies de programme essentielles pour atteindre ces objectifs sont :

- La décentralisation et la planification participatoire, mettant l'accent sur l'évolution des structures aux différents niveaux à partir de celui du village, afin de garantir la participation de la communauté locale.
- La mise à disposition d'une infrastructure physique permettant aux enfants d'accéder à l'enseignement et de s'y maintenir et faisant naître le sens de la participation communautaire.

- L'amélioration de l'efficacité de l'école en nommant les enseignants après les avoir formés et avoir développé leur aptitude et en élaborant des curriculum appropriés.
- L'instauration d'une perspective d'équité, passant par la convergence avec les structures non formelles et faisant tomber les barrières entre les filles et les garçon ainsi qu'entre les groupes de la communauté.

Critères de sélection

Le DPEP devait être mis en application dans les districts en retard sur le plan de l'enseignement, où la proportion de femmes sachant lire et écrire est au-dessous de la moyenne nationale (env. 39 %); de même, dans les districts où la campagne d'éradication de l'illettrisme « Total Literacy Campaign » avait été menée avec succès, donnant lieu à une demande d'enseignement élémentaire.

Couverture

Le Programme, lancé durant les années 1994-95 devait être mis en œuvre en trois phases, la phase I concernant 48 districts dans 7 Etats tandis que les phases II et III concernaient les districts restants de ces Etats et ceux de 8 autres Etats. En mars 2000, la couverture était de 214 districts au total.

Financement

Le programme est financé centralement, le gouvernement central assumant 85 % du coût du projet, les 15 % restants étant à la charge du gouvernement de l'Etat concerné. La part du gouvernement central est alimentée par des fonds externes. Plusieurs organismes de financement bilatéraux et multilatéraux, tels que la Banque mondiale, la Communauté européenne, le DFID, l'UNICEF, l'IDA et le gouvernement des Pays-Bas ont apporté une aide sous forme de subventions et prêts à un faible taux d'intérêt pour financer ce vaste programme.

Contrôle de l'ISC

Objectifs

La mise en œuvre du Programme a été contrôlée et évaluée par l'ISC avec les objectifs suivants :

- examiner si le cadre politique et les paramètres stratégiques ont été utilisés de manière productive et avec imagination ;
- évaluer, en se basant sur les indicateurs-clés, la diffusion, l'extension et l'impact durable du Programme ;
- corrélérer les processus selon lesquels les ressources du Programme ont été utilisées en fonction des besoins, des priorités et du moment de la mise à disposition ;
- évaluer l'efficacité du développement d'aptitudes et des mesures participatives dans le contexte de l'objectif de l'universalisation.

Etendue du contrôle et couverture

Jusqu'à l'exercice 1997-98, les phases I et II du programme avaient été réalisées dans 14 Etats et 149 districts. 70 d'entre eux ont été sélectionnés en tant qu'échantillonnage représentatif et la documentation relative au programme se trouvant au bureau provincial du Projet et dans les bureaux de district ainsi qu'au Département de l'Education du ministère central du Développement des ressources humaines a été soumise à un examen approfondi pour déterminer dans quelle mesure les objectifs du programme avaient été réalisés.

Méthodologie de contrôle

Les différentes étapes de la vérification ont été les suivantes :

Etude préliminaire de la documentation relative au Plan et au budget, budget de programme du département, propositions de programme, rapports de progression, estimations périodiques effectuées par le département lui-même et des bureaux externes, rapports des fonctionnaires départementaux, évaluation des études par des bureaux externes, etc. afin d'avoir une vue d'ensemble du programme permettant de déterminer les aspects demandant à être examinés plus en détail.

- Etude pilote de la mise en œuvre du Programme dans un ou deux Etats sélectionnés, avec l'objectif de définir les domaines de l'enquête d'audit et de formuler le plan d'audit.
- Finalisation du plan d'audit avec les détails de l'échantillonnage, les directives pour l'enquête, la stratégie générale à adopter pour la collecte et l'analyse des données, les grilles de saisie des données, etc.
- Examen approfondi des notes et documents existant auprès des gouvernements provinciaux ainsi que des services administratifs et chefs de départements participant à la mise en œuvre du programme.
- Visites sur le terrain dans les districts sélectionnés et dans les bureaux des organismes chargés de la mise en œuvre.
- Examen, à mi-parcours, du progrès des investigations au cours d'ateliers organisés dans le but de faciliter l'échange d'informations entre différentes cellules de contrôle sur le terrain, l'objectif étant d'assurer l'uniformité de l'approche et de permettre d'apporter les corrections nécessaires à ce stade.
- Rassemblement et examen approfondi des projets de comptes-rendus préliminaires reçus des cellules de vérification sur le terrain et collecte de données supplémentaires si jugé nécessaire.
- Finalisation du Rapport de contrôle.

Par ailleurs, dans ce cas particulier, il a été fait appel aux services d'un organisme externe s'occupant de recherche en sciences sociales, avec l'objectif primaire d'évaluer l'impact du Programme sur ceux qui devaient en être les bénéficiaires, le taux de couverture de la population visée et les valeurs créées.

Principaux résultats du contrôle

- L'accès aux écoles primaires a souffert de l'absence d'éléments d'infrastructure de base.
- Le rapport élèves/enseignants atteignait un ratio de 72/1 et même 96/1 dans certains Etats. Dans 7 Etats, les effectifs moyens d'une classe étaient de ce fait supérieurs aux niveaux prévus par la norme, dans l'un d'eux ils se chiffraient à 84:1.
- On n'a guère constaté d'impact du programme en ce qui concerne l'augmentation du taux de scolarisation des enfants. Alors que l'on observait un accroissement relativement élevé au cours de la période initiale de mise en œuvre du Programme, cet effet n'a pas pu être soutenu au cours des années suivantes, et ceci dans tous les Etats. On a même vu le chiffre des enfants scolarisés diminuer dans 23 districts de 8 Etats. On observait en revanche une tendance nette à l'augmentation de la fréquentation des écoles privées.
- La scolarisation des filles a également reculé au fur et à mesure du passage dans une classe supérieure. Les inégalités, au niveau de la scolarisation, entre filles et garçons et entre les classes désavantagées de la société et les autres persistaient en dépit des interventions prévues par le Programme.
- Le Programme visait à la convergence de l'enseignement primaire assuré par les Centres ECCE (Early Childhood Care and Education Centres) et les centres d'éducation informels (écoles alternatives). Alors qu'il n'avait pas été prescrit d'objectifs à réaliser pour l'ouverture de Centres ECCE, ceux concernant les écoles alternatives n'ont pas été atteints. D'ailleurs 9 % des ménages seulement étaient au courant de l'existence de ces écoles. De ce fait la scolarisation dans les écoles alternatives ne dépassait pas 0,6 %.
- Le taux d'élèves quittant prématurément le système scolaire a continué à dépasser nettement les 10 % dans tous les Etats faisant l'objet du DPEP à l'exception d'un seul. Dans les Etats particulièrement peu développés il atteignait de 38 à 39 %. Dans 6 Etats, le taux d'enfants défavorisés en rupture scolaire avait même augmenté ou restait stagnant. Concernant le taux d'élèves quittant prématurément le système scolaire, les différences entre les garçons et les filles et les groupes socialement défavorisés sont elles aussi restées supérieures à 5 %.
- L'objectif de l'augmentation du niveau des connaissances n'a pas été réalisé dans la majorité des districts. Concernant l'augmentation du niveau des connaissances, les différences entre les garçons et les filles et les groupes socialement défavorisés n'ont pas, elles non plus, pu être réduites au taux souhaité de 5 %.

- Il a été constaté des déficits substantiels concernant la nomination de fonctionnaires prévus par le programme et en particulier de maîtres et d'instructeurs. Alors qu'il avait été envisagé d'augmenter la proportion des enseignantes, 34 % des écoles ne comptaient pas une seule femme dans le corps enseignant.
- Les programmes de formation n'ont pas été respectés et un grand nombre d'enseignants et autres fonctionnaires prévus par le programme n'ont pas profité de stages.
- Alors que le programme mettait l'accent sur la décentralisation et la participation au planning, en confiant à la communauté locale le soin d'aider à mettre en place des structures à base communautaire (comités d'éducation de village, comités de construction de village, associations parents-enseignants, associations mères-enseignants, etc.), on a constaté des lacunes importantes dans l'existence et le fonctionnement de ces structures.
- 58 % seulement des enseignants ont profité des stages et de l'aide académique sur le site devant être fournis par les « Block Resource Centres » et « Cluster Resource Centres ».
- Les objectifs prescrits concernant la mise à disposition d'une infrastructure n'ont pas été atteints et la participation de la communauté aux activités de construction n'a été que marginale.
- Des déficits ont également été observés dans la distribution de livres gratuits et matériel supplémentaire aux groupes ciblés.
- Au cours de la période de 5 ans sur laquelle a porté le contrôle (1994-2000), au lieu des 39,510 milliards de roupies (env. 968 millions de dollars US) prévus par le budget approuvé, 22,720 milliards de roupies (env. 568 millions de dollars US) seulement ont été mis à la disposition du programme. Et d'ailleurs les Etats n'ont même pas utilisé entièrement ces montants. De ce fait, l'aide promise par différents organismes internationaux de financement sous forme de subventions et prêts à un faible taux d'intérêt n'a pu être accordée comme prévu.

Il apparaît donc de toute évidence que, malgré les objectifs louables du Programme et alors que celui-ci contenait tous les éléments voulus pour amener des changements sociaux, les interventions qu'il a permis de réaliser n'ont néanmoins pas eu l'impact souhaité.

4. Espagne

Le contrôle des subventions dans le secteur de l'enseignement universitaire

I. Introduction – Aspects généraux de l'enseignement en Espagne

Le secteur de l'enseignement en Espagne couvre principalement les niveaux ci-après du régime général : enseignement préscolaire (jusqu'à l'âge de 6 ans), enseignement primaire (de 6 à 12 ans), enseignement secondaire (de 12 à 16 ans), 2^{ème} cycle de l'enseignement secondaire (*bachillerato*, de 16 à 18 ans) et enseignement universitaire. À partir de 16 ans, il est possible d'opter pour les cycles de l'enseignement professionnel.

Le premier stade du processus éducatif commence par l'enseignement préscolaire qui est organisé en deux cycles, le premier allant jusqu'à l'âge de 3 ans et le second jusqu'à l'âge de 6 ans. Le premier cycle de l'enseignement préscolaire est facultatif, son objectif est l'éveil et l'encadrement des enfants. Le second cycle de l'enseignement préscolaire a un caractère obligatoire et gratuit; il est dispensé par diverses administrations publiques qui veillent à ce que la capacité d'accueil puisse répondre à toute la demande potentielle.

L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit. Il comprend six classes destinées aux enfants âgés de 6 à 12 ans et vise à les intégrer dans le milieu scolaire et culturel ainsi qu'à promouvoir leur socialisation. L'évaluation de la scolarisation est continue et globale, et les objectifs fixés doivent être atteints pour que l'élève puisse passer au cycle suivant.

L'enseignement secondaire s'étend sur quatre ans, c'est-à-dire une période plus longue que la précédente, et il prolonge la durée de l'enseignement obligatoire, après réussite au niveau antérieur; son objectif est d'inculquer aux enfants des éléments de culture dans le domaine des sciences, de la technologie et des lettres. À cette période succèdent les études supérieures qui comportent deux cycles avec une préparation spécialisée des élèves aux études supérieures accessible aux élèves ayant achevé la phase précédente.

L'activité éducative comprend un autre domaine très important, la formation professionnelle, qui se compose de divers enseignements dans le cadre desquels sont dispensées les compétences professionnelles nécessaires aux élèves qui ne souhaitent pas poursuivre d'études universitaires. Cette formation professionnelle, complétée par

différents niveaux et degrés, comprend quelque 150 spécialisations sanctionnées par un diplôme officiel.

Parallèlement à ces enseignements du régime général, il y a lieu de mentionner les enseignements spécialisés dans le domaine artistique, des langues et des sports.

Dans certaines situations, il y a lieu d'adapter l'enseignement pour tenir compte des soins spécifiques que nécessitent les personnes souffrant d'un handicap.

Pour ce qui est de l'organisation, il convient de signaler que l'administration prend l'engagement de satisfaire tous les besoins en matière d'éducation, à leurs différents stades. Toutefois, parallèlement aux centres et enseignants spécialisés, il est également prévu que des organismes privés, remplissant les conditions requises, contribuent à dispenser l'enseignement voulu. Dans certains cas, ces organismes passent des accords avec l'administration et doivent satisfaire certaines conditions pour pouvoir bénéficier de fonds publics.

De même, l'administration facilite l'accès général à l'enseignement en octroyant des aides et des bourses en fonction des besoins financiers des familles et de leurs possibilités de faire face à ces besoins.

Si l'on veut donner une évaluation approximative du nombre de personnes concernées par les stades susmentionnés, on peut chiffrer à 7 millions les élèves inscrits au régime général d'enseignement non universitaire et à environ 600 000 le nombre d'enseignants. Les dépenses de l'administration publique pour ces enseignements s'élèvent à environ 19,2 milliards d'euros (plus de 3 milliards de pesetas).

Sur proposition du gouvernement, le parlement a récemment approuvé une nouvelle loi sur la qualité de l'éducation qui reconnaît l'importance de l'enseignement et les nouveaux enjeux liés au développement et à l'intégration de la société espagnole dans la communauté internationale ; à cet effet, tous les efforts sont mis en œuvre pour que les établissements scolaires soient en mesure de promouvoir les nouvelles valeurs et d'offrir aux élèves toute une gamme de filières en fonction de leurs aptitudes.

Enfin, les universités publiques espagnoles ont deux grands défis à relever. D'une part, elles doivent satisfaire les exigences considérables tant en matière d'enseignement, de recherche que sur le plan socioculturel en vue d'une institution très réceptive et en laquelle la société a investi une grande confiance pour son progrès. D'autre part, il importe que l'université assure ces services de manière aussi économique et efficace que possible dans le cadre des restrictions financières permanentes. Il n'y a pas lieu de s'étonner qu'au-delà des différences juridiques et économiques, les problèmes de gestion universitaire soient approximativement les mêmes dans le monde entier. Ce

phénomène peut certes s'expliquer par le fait que l'Université est l'une des dix institutions en vigueur depuis le Moyen Âge. Cela explique également que les problèmes et les doléances des professeurs et chercheurs d'Outre-Atlantique sont les mêmes que ceux de Salamanque ou de Bologne.

Mon intervention, axée sur le milieu universitaire, s'articule autour de cinq parties :

- 1) Analyse de la situation du secteur de l'enseignement universitaire en Espagne, d'un point de vue légal et institutionnel.
- 2) Sources de financement de l'université espagnole, et régime économique, financier et comptable auquel elle est soumise.
- 3) Brève description du système de contrôle externe du secteur public en Espagne, son cadre légal, les institutions qui lui sont propres, les procédures, domaines et types de contrôle.
- 4) Particularités du contrôle externe des universités et, de manière plus concrète, des universités du secteur public.
- 5) Objectifs du programme de contrôle auquel procède actuellement la Cour des comptes espagnole (*Tribunal de Cuentas*), en coordination avec les organes de contrôle externe régionaux.

II. Situation actuelle de l'université en Espagne

La Constitution espagnole de 1978 reconnaît l'autonomie des universités et garantit la liberté de l'enseignement, des études et de la recherche, tout comme **l'autonomie de la gestion et de l'administration de ses propres ressources**. En outre, ces dernières années, le processus de décentralisation universitaire a été mené à bien conformément aux dispositions de la Constitution et des statuts d'autonomie respectifs, les administrations autonomes en matière d'éducation assumant les compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur. Ce processus de décentralisation va de pair avec la création de centres universitaires dans presque toutes les villes de plus de 50 000 habitants, caractéristique de l'évolution du cadre universitaire actuel.

La loi organique relative aux universités (loi 6/2001) dispose que le service public de l'enseignement supérieur est attribué à l'Université qui le met en œuvre par l'enseignement, les études et la recherche.

Répartition des compétences éducatives

Il appartient à l'État d'établir les aspects de base de l'institution :

- Les bases du régime juridique des universités, de ses fonctionnaires et de la procédure administrative. Celles-ci comprennent l'organisation minimum uniforme et le régime de base régissant le corps enseignant.
- Les programmes généraux de l'enseignement et la détermination des conditions d'obtention, de délivrance et d'homologation des diplômes universitaires et professionnels.

Les communautés autonomes assument une vaste gamme de compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur (création d'universités publiques, reconnaissance des universités privées, approbation des statuts universitaires, fixation du régime fiscal des universités et fixation annuelle de l'allocation budgétaire à l'université, etc.).

Parmi les compétences attribuées aux universités, il y a lieu notamment de relever l'élaboration des statuts et autres normes de fonctionnement interne, l'élection, la désignation et la révocation d'organes du gouvernement et de l'administration, l'élaboration, l'approbation et la gestion du budget ainsi que l'administration des biens, l'établissement et la modification des effectifs de personnel, l'élaboration et l'approbation des programmes d'études et de recherche, les conditions d'admission, de présence et de vérification des connaissances des étudiants, la délivrance des titres et diplômes, l'établissement de relations avec d'autres institutions universitaires, culturelles ou scientifiques espagnoles ou étrangères.

L'autonomie financière dans les universités

Il convient de ne pas confondre la question de l'origine des fonds destinés au financement universitaire (publics ou privés) avec le type de gestion du service : publique ou privée. Parallèlement au financement privé d'une prestation publique (droits d'inscription qui couvrent le coût réel des universités publiques), il peut y avoir un financement public d'une prestation privée (bourses et aides pour le paiement de l'inscription dans les universités privées).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les universités sont publiques, elles sont financées en grande partie par des fonds publics et jouissent d'une grande autonomie financière. Dans certains cas, elles constituent des entreprises autonomes, comme aux États-Unis, en Australie ou au Royaume-Uni. Des conseils d'administration composés, pour l'essentiel, de personnes éminentes ne faisant pas forcément partie du monde

universitaire disposent d'une certaine marge de manœuvre pour l'utilisation de ces fonds.

Dans d'autres pays, comme en France, en Allemagne, en Grèce et, dans une moindre mesure, en Finlande, les décisions financières sont prises par les instances administratives supérieures. Enfin, c'est en Norvège, aux Pays-Bas et en Espagne, que l'autonomie financière dans le domaine universitaire est la plus grande.

Nombre d'étudiants inscrits à des études supérieures.

Le système universitaire espagnol s'est développé à un rythme rapide, passant de 330 000 étudiants en 1970 à près de 1,6 millions d'étudiants au tournant du siècle. Au cours des trois dernières décennies, le système d'enseignement supérieur est passé d'un système élitiste à un système adapté à une formation des masses. La rapidité du changement a suscité des débats au sujet de l'éducation pouvant entraîner un nombre excessif d'étudiants pour les besoins de l'Espagne. Cependant, la comparaison de la situation en Espagne avec celle qui prévaut dans d'autres pays en développement peut s'avérer utile pour placer en juste perspective l'essor dans le domaine universitaire à la fin du XX^e siècle.

Jusqu'à une date récente, les données comparatives internationales sur les jeunes suivant une formation universitaire se fondaient sur des indices bruts. Il convient de noter que l'UNESCO publie régulièrement le pourcentage total d'étudiants de ce niveau par rapport à la population des jeunes de 20 à 24 ans. L'indicateur pour l'Espagne était de 22 % en 1980 et à 46 % en 1995. À cette dernière date, la moyenne de l'Union européenne était de 45 % ; la part des étudiants du niveau tertiaire correspondant à 45 % de la population européenne âgée de 20 à 24 ans. L'Espagne qui se situait légèrement en deçà de la moyenne européenne (24 %) en 1980, a rejoint la moyenne des autres pays européens en 1995.

Les études internationales réalisées ces dernières années à l'échelle internationale placent traditionnellement l'Espagne au-dessus de la moyenne internationale pour ce qui est du nombre d'étudiants suivant un enseignement supérieur. Pour ce qui est des jeunes d'une tranche d'âge supérieure, la situation est différente de celle d'autres pays où la présence de ces groupes dans l'enseignement supérieur s'est développée au cours des dernières années. En 1996, par exemple, le pourcentage de l'Espagne correspondait à 6,2 % pour les jeunes de 26 à 29 ans, par rapport à une moyenne de l'Union européenne de 7,3 %, alors que les pays nordiques et l'Allemagne, ainsi que les États-Unis, dépassant le taux de 10 % pour cette tranche d'âge (OCDE, 1997).

L'ouverture de l'université à la formation permanente semble clairement associée à l'accès d'étudiants « non traditionnels », notamment aux adultes qui ne possèdent pas les titres universitaires habituels, mais qui ont l'expérience et la capacité d'apprendre. Dans le système universitaire espagnol, ce processus ne peut être considéré comme totalement résolu. Entre 1992 et 1999, le nombre de personnes de plus de 25 ans inscrites aux examens a baissé de moitié (passant de 55 000 à 28 700 environ). On pourrait croire que la demande pour ce type d'accès à l'université a baissé, mais il se peut également que la difficulté des examens ait découragé les candidats potentiels.

Données de base sur le système universitaire.

À l'heure actuelle, l'université en Espagne compte 68 établissements universitaires dont 49 sont publics et une université d'enseignement à distance: l'UNED. Sur les 19 établissements privés, quatre relèvent de l'Église catholique.

Au cours de l'année universitaire 2000-2001, 245 416 étudiants étaient inscrits **pour la première fois** dans l'ensemble des universités publiques (à l'exclusion de l'UNED), ce qui représente 18,6 % d'étudiants sur le total des 1 316 587 étudiants **inscrits**. 91,9 % d'entre eux sont inscrits dans des centres d'enseignement officiels et les autres dans des centres homologués.

Le nombre **d'étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement universitaire supérieur** s'élève à 136 311, dont 60 877 (soit 44,66 %) préparent un doctorat et les autres (75 434) sont inscrits à d'autres cours post-graduat.

Le nombre **d'étudiants diplômés**, au cours de l'année universitaire 2000-2001, est de 147 595, ce qui représente 11,21 % des étudiants inscrits, dont 57,7 % suivent un cycle long et le reste un cycle court.

L'université publique offre un total de 2 377 **filières** et 5 663 **cours d'enseignement post-universitaire**.

Le **personnel enseignant universitaire** au cours de l'année 2000 -2001 s'élève à 80 433 enseignants dont 56,46 % sont des fonctionnaires et des contractuels, ce qui représente une moyenne globale de 16 à 17 élèves par professeur.

S'agissant de l'administration relative à l'université publique, il y a lieu de noter que le **personnel de l'administration et des services** comprend 39 456 personnes. Le pourcentage de fonctionnaires et de contractuels est approximativement le même que celui du personnel enseignant.

Les recettes totales de l'Université publique espagnole au cours de l'exercice 2000 se sont élevées à 5, 501 87 milliards d'euros, contre 5, 311 35 milliards d'euros en 1998, soit une augmentation de 3,58 %. Ces valeurs représentaient 0,96 % du PIB pour l'exercice 1998 et 0,84 % pour l'exercice 2000. La source de recettes la plus importante est constituée par les transferts courants et les transferts en capital, en provenance surtout des communautés autonomes, mais également de l'administration centrale et de l'Union européenne. Ces transferts représentent en moyenne 63 % et 70 % de l'ensemble des recettes pour 1998 et 2000 respectivement, dont 19 % étaient couverts par les droits et taxes. Quant à l'origine de ce financement, la part publique représentait 74 % du total pour 1998 et 75 % pour 2000.

Les dépenses totales se sont élevées à 5, 241 90 milliards d'euros en l'an 2000 contre 4, 535 57 milliards en 1998, soit une augmentation de 15,57 %. Ce sont les dépenses de personnel qui étaient les plus importantes, monopolisant 58 % du total des deux exercices pour l'ensemble des universités publiques.

III. Le financement des universités

Lorsque l'on examine les dépenses (publiques et privées) des centres éducatifs de niveau tertiaire, on voit que l'Espagne utilise l'équivalent de 1,11 % du PIB, contre 1,33 % dans les pays de l'OCDE. Si l'on considère les dépenses par étudiant, le déficit espagnol est plus marqué, car les 5 038 \$ de l'Espagne ne représentent que 55 % des dépenses moyennes des pays de l'OCDE (9 063 \$).

Par ailleurs, le modèle de financement actuel en matière d'enseignement est principalement constitué par des aides aux étudiants, qui représentent 0,10 % du PIB en Espagne contre 0,27 % dans les pays de l'OCDE, des pourcentages qui traduisent une dépense respective de 454 \$ et de 1 840 \$ par étudiant.

À l'heure actuelle, il paraît important de fixer un objectif en termes de dépenses par étudiant, si l'on veut que l'enseignement supérieur espagnol puisse être à la hauteur des moyens et de la qualité de l'Union européenne. Il ne faut pas oublier que les étudiants diplômés des centres d'enseignement espagnols doivent devenir toujours plus compétitifs, sur le marché du travail, par rapport à ceux des autres pays de l'Union européenne.

De même, les chercheurs universitaires, sont compétitifs pour les projets, les crédits et les résultats, avec les chercheurs de l'Union européenne. Il importe que les centres d'enseignement espagnols disposent de ressources leur permettant de rivaliser également dans le domaine de la formation de professionnels, de médecins, et de spécialistes de la recherche fondamentale et appliquée de haut niveau.

Le niveau optimum des ressources doit être fixé conformément à l'indicateur des dépenses par élève, qui ne doit pas dépasser le montant total des dépenses par rapport au PIB.

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, environ 17 % des dépenses publiques afférentes à l'enseignement supérieur sont destinées à financer le coût des étudiants. En Espagne, ce pourcentage n'est que de 11 %. Toutefois, en Espagne, plus de 40 % de l'aide publique est destinée à financer les coûts de l'enseignement, tandis que dans la moyenne des pays de l'OCDE, la « compensation » des coûts ne dépasse pas 25 % des dépenses publiques destinées aux aides aux études. Il y a lieu de conclure que les efforts consentis par l'Espagne en tant qu'aides aux études sont plus limités et se concentrent davantage que dans d'autres pays sur le financement du coût des études.

IV. Les systèmes de contrôle externe du secteur public en Espagne

En Europe, divers modèles de contrôle des comptes publics coexistent : par exemple, des modèles centralisés, caractéristiques des États unitaires (France, Royaume-Uni, Irlande) et des modèles décentralisés (Allemagne, Espagne), même si la tendance générale est celle de la décentralisation. De plus, les contrôles peuvent s'exercer par des professionnels privés (statut collégial) ou par des agents de l'État (cours des comptes), avec une tendance dominante nette au recours à des professionnels. Le mélange de ces deux tendances se retrouve dans les modèles européens et à l'*Audit Commission* de l'Angleterre et du Pays de Galles qui représente un modèle mixte. L'Espagne, quant à elle, a opté pour un modèle décentralisé et fonctionnarial pour l'examen de la régularité financière et de la légalité des administrations publiques. Toutefois, dans toute l'Europe, le contrôle qui était axé sur les aspects liés à l'audit opérationnel et de gestion place désormais l'accent sur une philosophie nouvelle et des techniques de gestion publiques en cours de développement.

Le contrôle externe du secteur public en Espagne se présente en partie comme un modèle décentralisé, correspondant à la structure de l'État, avec des compétences exclusives et réparties dans l'administration centrale et dans les communautés autonomes, en fonction des différents domaines de la gestion publique.

Le contrôle externe se répartit entre une instance supérieure, la Cour des comptes et divers organes de contrôle externe relevant des différentes communautés autonomes.

La Cour des comptes est définie à l'article 136 de la Constitution comme « l'organe de contrôle suprême des comptes et de la gestion économique de l'État ainsi que du secteur public ».

Par la suite, les différentes communautés autonomes se dotèrent d'institutions propres à développer leurs domaines de compétences croissants et des organes propres de contrôle externe du secteur public ont été créés. Depuis 1984, date à laquelle ont été créés les premiers organes autonomes jusqu'à ce jour, neuf organes de contrôle externe ont été constitués et fonctionnent pleinement et quatre autres sont en cours de création

La fonction de contrôle du secteur public est assurée à la fois par la cour des comptes et par les organes de contrôle externe des communautés autonomes. La cour des comptes, sans préjudice de sa fonction d'organe suprême de contrôle, axe ses activités sur les domaines de l'État et des communautés autonomes qui ne disposent pas d'organes de contrôle externe. Ces derniers axent leurs activités de contrôle sur le secteur public de la communauté autonome correspondante.

La cour des comptes et les organes de contrôle externe coordonnent leurs activités aux fins d'une meilleure efficacité et économie de moyens et afin d'éviter tout double emploi. De même, ils disposent de divers instruments normatifs et convenus qui favorisent la coopération et la collaboration.

La loi organique de la cour des comptes dispose que toute personne qui, du fait de son acte - action ou omission -, contraire à la loi, cause un dommage à des biens ou des effets publics, est tenue d'indemniser les dommages ou préjudices causés. Une des caractéristiques de l'organe suprême de contrôle espagnol réside dans le fait qu'il est doté d'une compétence propre en matière comptable qui peut découler de telles conduites.

L'article 4.1 de cette loi mentionne notamment au titre des composantes du secteur public, l'administration de l'État, les communautés autonomes, les administrations corporatives locales, les entités de gestion de la sécurité sociale, les organismes autonomes, les sociétés étatiques et autres entreprises publiques.

Même si cette loi ne mentionne pas expressément les universités, il n'y a pas le moindre doute au sujet de leur appartenance au secteur public, puisqu'elles sont justement qualifiées de « publiques » en raison de leur origine et de leur appartenance, et relèvent par conséquent du domaine de l'activité de contrôle des organes de contrôle externe susmentionnés.

Cette même loi indique qu'en plus des entités et organismes susmentionnés, les subventions, crédits, garanties et autres aides du secteur public, perçus par des personnes physiques ou morales doivent également faire l'objet d'un contrôle. La

fonction de contrôle est assujettie à l'activité économique et financière du secteur public et aux principes de légalité, d'efficacité et d'économie.

V. Le contrôle externe de l'université publique

Les universités publiques font partie intégrante du secteur public et, en conséquence, ont l'obligation de rendre des comptes et sont soumises au contrôle externe de l'organe de contrôle correspondant.

En 1996, les transferts de compétence dans le domaine universitaire ont été achevés, ce qui explique le transfert de l'administration centrale à l'administration autonome; toutes les communautés autonomes sont donc pleinement compétentes dans ce domaine, sans préjudice des normes générales, réservées à l'administration centrale. La grande majorité des ressources publiques mises à la disposition des universités par subventions, transferts courants et en capital passent par les parlements et administrations autonomes.

En application de cette répartition des compétences, la cour des comptes et les organes de contrôle externe correspondants procèdent au contrôle externe de l'activité économique et financière de l'université. A l'heure actuelle, la cour des comptes exerce son contrôle sur l'UNED, qui relève de la compétence de l'État, ainsi que sur les douze universités situées dans les communautés autonomes et qui ne sont pas dotées de leur propre organe de contrôle externe. Les 36 autres universités publiques sont situées dans les communautés autonomes qui disposent d'organes de contrôle externe et sont contrôlés par ces derniers.

Chaque organe de contrôle externe fixe ses propres objectifs, contenu, méthodes et périodicité du contrôle des universités respectives. Tous les organes de contrôle externe ne contrôlent donc pas chaque année les comptes de leurs universités. De même, le type de contrôle effectué n'est pas non plus homogène.

Pour ce qui est de la cour des comptes, il a été procédé, au cours des dernières années, à la vérification annuelle des comptes généraux rendus par les universités. Seuls les contrôles spécifiques des aspects concrets de certaines universités ont été réalisés de manière ponctuelle.

La vérification vise à contrôler l'exécution en temps voulu et en bonne et due forme de la reddition comptable, moyennant l'examen des documents et des données de nature budgétaire, économique et patrimoniale figurant dans les comptes généraux.

Le modèle de comptes généraux révisé existe pour les états représentatifs de l'activité économique et financière: bilan, compte des résultats économiques et patrimoniaux, l'état de liquidation du budget et récapitulatif.

Les vérifications réalisées font l'objet d'un rapport pour chaque université, qui, une fois transféré à l'organe contrôlé, pour la présentation d'allégations, est incorporé dans le rapport du secteur public correspondant, qu'il relève du domaine autonome ou étatique.

Ce processus a permis de renforcer l'implantation de systèmes comptables et de méthodes de contrôle propres au secteur public, sans réduire l'autonomie universitaire consacrée par la Constitution.

En fonction du type et de la méthode de contrôle utilisée, les principaux résultats obtenus sont de nature indirecte et favorisent la discipline relative à l'élaboration et la reddition des comptes, en généralisant l'implantation des systèmes et des principes de comptabilité publique dans les universités.

Les vérifications réalisées ont fait apparaître les lacunes en matière de planification et d'exécution des investissements, dans les contrats, dans l'exécution budgétaire, etc....

Les contrôles exécutés ont permis de mettre en évidence la situation de tension économique et financière tendue existant à l'université, car le système de taxation est traditionnellement insuffisant pour faire face aux coûts de fonctionnement, caractérisés par une certaine rigidité et où les dépenses en personnel occupent une part importante.

La compétitivité entre les universités a augmenté au cours des dernières années du fait de la diminution de la population, situation qui contraste avec l'apparition et le développement de nouveaux centres et filières universitaires, tant publics que privés.

Par ailleurs, à côté des domaines classiques de contrôle (trésorerie, personnel, inventaire, achats etc.) figurent d'autres nouveaux domaines : par exemple, informatique, unités de contrôle interne, analyse des aspects spécifiques au milieu universitaire, plans stratégiques, gestion de la recherche et suivi de dépenses courantes précises (téléphone, déplacement, frais de représentation, cours extraordinaires, activités sportives....)

Le contrôle interne

Compte tenu de l'importance générale du contrôle interne, il y a lieu de faire un bref commentaire sur le rôle de la gestion universitaire. Toute la gestion économique des administrations publiques en Espagne est faite par le contrôle des dépenses, généralement prévues et intégrées dans le processus budgétaire. C'est ainsi qu'en 1983, aux termes de la loi de réforme universitaire (LRU), *l'audit exerce ses fonctions au moyen de techniques de vérification comptable*. Il en résulte donc qu'un tel organe est *nécessaire*, mais en disposant d'une marge importante de manœuvre pour réguler le contenu de cette fonction de contrôle puisqu'il permet de recourir aux techniques comptables en tant qu'alternative au contrôle *à priori*.

Université et audit privé

Outre l'utilisation des normes publiques ou privées de comptabilité et de contrôle, il y a lieu de noter que la grande majorité des universités espagnoles procède périodiquement à un audit privé. Certains sont facultatifs et d'autres réglementaires. Le grand nombre de moyens disponibles pour la réalisation de contrôles externes (dans toutes les administrations publiques) pour les professionnels indépendants, met en évidence l'acceptation sociale du contrôleur, comme fiduciaire ou garant de la qualité de l'information des comptes annuels. C'est dans ce sens, qu'il y a plus de dix ans, la voie a été tracée par les anciens statuts de l'université de Barcelone (1985) qui garantissaient la réalisation d'un audit privé annuel.

Plans actuels de contrôle

À la demande du parlement espagnol, la cour des comptes a inscrit dans son programme d'activités en cours un contrôle de l'organisation, de l'activité économique et financière ainsi que de la gestion de l'ensemble des universités publiques, dans le cadre des normes en vigueur et des principes d'efficacité et d'économie pour la fourniture du service public de l'enseignement supérieur correspondant ».

On cherche à obtenir une vision globale et en même temps détaillée des universités publiques, - prises séparément et dans leur ensemble - en recourant à une méthodologie commune. À cet effet, des efforts de coordination et de coopération considérables s'imposent de la part de la cour des comptes et des différents organes de contrôle externe des communautés autonomes.

Il importe d'effectuer un contrôle de caractère intégré qui tienne compte des approches régissant le contrôle de rendement, la vérification des comptes, de systèmes, de procédures et de gestion.

Dans les domaines plus importants, on procède à l'examen des données relatives à l'organisation (gouvernement et représentation, site universitaire, structure fonctionnelle et organisationnelle, organes chargés des relations et de la coordination entre les universités, contrôle interne, etc....) à l'activité économique-financière (élaboration et exécution du budget, reddition de comptes, administration du patrimoine, dépenses de personnel, origine des recettes, subventions et transferts, etc....) et à la gestion (politique du personnel, services universitaires, contrôle des résultats universitaires, activités de recherche, adaptation de l'offre éducative à la demande et à l'évolution démographique, etc....).

5. France

La gestion du système éducatif français

En 1999, la Cour des comptes française s'est donnée l'objectif d'un contrôle du système éducatif français. Ce travail a duré près de quatre ans et a très récemment débouché sur la parution d'un rapport public intitulé : la gestion du système éducatif.

Une telle entreprise est inédite car c'est la première fois que la Cour des comptes s'attache à examiner, de façon globale, un système aussi étendu. Le système éducatif français scolarise, en effet, 15 millions d'élèves et d'étudiants. Il compte 58 300 écoles élémentaires et primaires, 11 400 collèges et lycées et 570 sites d'enseignement supérieur. Il gère 1,3 millions d'agents dont un million d'enseignants. Ces données statistiques donnent l'ampleur des travaux à mener pour rendre compte de l'organisation, du fonctionnement et du coût d'un tel service public.

Une première question est donc de justifier cette initiative ambitieuse. Une seconde est de définir son cadre méthodologique. Une troisième est enfin de présenter les grandes conclusions qui peuvent être dégagées de ce travail.

1. Les raisons du contrôle de la Cour des comptes

Pour comprendre pourquoi la Cour a décidé de s'engager en 1999, et non pas à une date antérieure, dans un contrôle global du système éducatif, il est utile de présenter les mutations de l'école française au cours des dernières décennies.

Au cours des 19^e et 20^e siècles, l'objectif du système scolaire a été d'offrir progressivement sur l'ensemble du territoire national les mêmes possibilités de scolarisation à l'ensemble des jeunes, ce qui a entraîné au moins deux conséquences : d'une part, assurer un maillage territorial en établissements qui permette un enseignement de proximité, d'autre part, dispenser aux élèves des contenus d'enseignement identiques sur l'ensemble du territoire pour leur offrir les mêmes possibilités de formation.

Cette logique que l'on peut qualifier d'« égalitariste », s'est révélée efficace. Elle a permis de faire face, sans crise majeure, à une forte progression de la démographie scolaire mais elle a également induit une démocratisation de l'accès à des niveaux plus élevés de formation, que ce soit dans les lycées ou dans les formations d'enseignement supérieur.

Ce dispositif qui a exigé du système éducatif une gestion de masse, a bien fonctionné jusque dans les années 1980, période où le contexte de l'école l'a obligée à redéfinir ses objectifs et ses modes d'intervention. Plusieurs facteurs expliquent cette nécessité : la fin de l'expansion démographique, le palier des performances scolaires et la persistance de l'échec scolaire mais aussi les comportements des familles plus consuméristes à l'égard de l'institution scolaire et les inégalités face à l'insertion professionnelle mises en lumière par le contexte économique.

Pour répondre à ces défis, il était nécessaire de réviser le fonctionnement de l'école. Alors qu'elle avait jusqu'alors une obligation de moyen (scolariser tous les élèves), elle devait être désormais régie par une obligation de résultat (contribuer à la réussite des élèves). Cette mutation des objectifs de l'école s'est traduite par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 qui marque une rupture dans la politique éducative française.

L'école est alors affirmée comme la première priorité nationale et devient le premier budget de la nation. Elle doit garantir à tous les enfants et adolescents qu'elle accueille une égalité de leurs chances de formation, ce qui exige, d'une part, de donner un service de formation accru à ceux qui en ont le plus besoin, d'autre part, de diversifier la prise en charge des élèves en fonction de leurs besoins. A une gestion quantitative et uniforme de l'école devait donc succéder une gestion qualitative et diversifiée des dispositifs de formation. Cette ambition a été encadrée par la définition d'objectifs : supprimer les sorties sans qualification, permettre à quatre jeunes sur cinq d'une même classe d'âge d'accéder au niveau terminal des lycées pour y préparer le baccalauréat.

La nouvelle conception de l'école découlant de la loi d'orientation de 1989 a nécessairement entraîné d'importantes évolutions des méthodes de gestion. Alors qu'elle pouvait être autrefois gérée de façon centralisée, seule une réorganisation donnant plus d'initiatives aux acteurs locaux pouvait permettre de diversifier l'école en fonction des besoins des élèves. Les établissements d'enseignement se dotent alors de projets. Les services territoriaux de l'éducation nationale mais également les collectivités locales sont peu à peu investis de responsabilités accrues, notamment pour structurer l'offre de formation en fonction des besoins territoriaux. L'administration centrale du ministère s'oriente désormais vers des fonctions de pilotage : la définition des politiques nationales, l'allocation des moyens et l'évaluation des résultats.

Tous ces bouleversements n'ont pas été opérés sans un coût budgétaire important. La multiplication des politiques pédagogiques pour aider les élèves en difficulté et la diversification des parcours de formation tant dans l'enseignement scolaire que dans

l'enseignement supérieur conduisent, a posteriori, à s'interroger sur la maîtrise budgétaire qu'a eue le système éducatif depuis la loi d'orientation de 1989.

Pour mettre en œuvre son nouveau cadre d'intervention, le temps de mutation de l'institution éducative fut assez lent et ce n'est que vingt ans après que certaines évolutions s'amorcent. Aussi le changement de siècle constituait-il pour la Cour le moment opportun pour porter un jugement sur le fonctionnement d'un système éducatif et pour apprécier en quoi les innovations apportées par la loi sur l'éducation de 1989 ont ou non contribué à une efficacité et une efficience accrues du système éducatif.

2. Le périmètre du rapport

Face à l'étendue du système éducatif, la première question à résoudre fut celle du périmètre de contrôle. L'école française, en effet, n'est pas monolithique : elle est un système complexe qui confronte une multiplicité d'acteurs et de niveaux de responsabilité.

Certes le ministère de l'éducation nationale est le pivot du dispositif de formation car il détient le monopole de la détermination des contenus d'enseignement et de la collation des diplômes. Mais d'autres opérateurs sont également présents : par exemple, l'enseignement agricole dépend du ministère de l'agriculture, l'enseignement professionnel est pour partie de la responsabilité des centres de formation d'apprentis gérés à l'échelle des régions, le secteur de la santé présente des écoles de niveau universitaire qui ne sont pas gérées par le ministère de l'éducation nationale mais par celui chargé des affaires sociales.

Un autre trait de complexité de l'école française réside dans la coexistence d'un enseignement public qui est de la responsabilité de l'Etat, et d'un enseignement privé qui est soit totalement indépendant de l'Etat, soit lié par des contrats qui entraînent une participation financière de ce dernier.

Toutes ces caractéristiques sont loin d'être neutres en terme de contrôle car ils posent la question des champs de compétences au sein de la Cour des comptes mais également par rapport aux chambres régionales des comptes qui sont chargées de contrôler les fonds publics à l'échelle territoriale.

En effet, la Cour des comptes se compose de sept chambres réparties par grands secteurs d'intervention publique. La troisième chambre a une compétence générale sur l'éducation nationale, mais l'enseignement agricole est, par exemple, de la responsabilité de la septième chambre. De même, si la Cour contrôle les universités et

les écoles d'enseignement supérieur au-delà d'un certain seuil financier, les autres établissements de formation sont de la responsabilité des chambres régionales des comptes : les autres universités mais également les établissements scolaires que sont les écoles pour l'enseignement primaire et les collèges et les lycées pour l'enseignement secondaire. Enfin les établissements à gestion privée ne sont pas contrôlés par la Cour et par les chambres régionales des comptes comme le sont les établissements publics. Dans cette mosaïque de responsabilités, il a, dès lors, fallu s'assurer de la collaboration des diverses structures de contrôle et l'on ne peut, a posteriori, que se féliciter de la qualité de ce travail collectif.

Un autre choix à opérer était lié aux moyens nécessairement limités de contrôle, même si la Cour et les chambres régionales des comptes ont consenti un effort important. Entre 1999 et 2002, 67 magistrats et rapporteurs de la Cour et 48 magistrats de chambres régionales des comptes ont, en effet, procédé aux contrôles de 109 établissements d'enseignement supérieur, 356 collèges et lycées, 22 conseils régionaux et généraux, 21 rectorats, sans compter les services de l'administration centrale de l'éducation nationale et d'autres ministères (agriculture et industrie, pour l'essentiel).

Malgré cet investissement humain, il n'était pas possible de tout contrôler. La formation continue des adultes a été exclue, de même que le secteur de l'apprentissage et les dispositifs de qualification des jeunes sortis du système éducatif. Aucun contrôle n'a été conduit dans les départements et territoires d'outre-mer. Ont également été écartés certains aspects liés à des travaux insuffisamment engagés au moment de la rédaction du rapport : l'éducation prioritaire qui est seulement esquissée dans le rapport, la gestion des personnels administratifs et techniques dans les rectorats et les établissements, l'intervention des communes dans la gestion des écoles primaires, la recherche scientifique dans les établissements universitaires, la gestion des bibliothèques, etc.

Enfin il revenait à la Cour des comptes de rester dans son champ de compétences. En tant que juridiction financière, elle doit vérifier la bonne utilisation des deniers publics, ce qui lui donne un droit de regard sur l'administration de l'école, mais non pas sur le domaine de la pédagogie, alors que c'est pourtant dans ce dernier que se crée la plus-value apportée aux élèves et aux étudiants. Un dernier écueil que la Cour des comptes a dû éviter, était d'être tentée de porter un jugement d'opportunité sur les politiques conduites dans le système éducatif. Par ses compétences, l'institution est, en effet, légitime pour apprécier la régularité de l'utilisation des deniers publics, mais non pas pour se prononcer sur le bien-fondé des décisions politiques du Gouvernement, sinon à en souligner les risques de dérives budgétaires ou la gestion critiquable.

3. La matière première du rapport

Bien entendu, la Cour des comptes n'a pas attendu de s'engager dans une enquête globale sur le système éducatif pour travailler sur les questions d'éducation et de formation initiale et ce d'autant plus qu'il s'agit d'un secteur tout à fait important du point de vue de la gestion publique. En France le ministère de l'éducation nationale représente en effet plus du quart des crédits de l'Etat et emploie près de la moitié (51 %) des fonctionnaires. En ce qui concerne l'enseignement scolaire les travaux les plus récents ont porté sur les principaux aspects de la gestion des personnels et notamment sur les rémunérations, la formation et le recrutement. Quant à l'enseignement supérieur, il faut savoir que les universités sont en France des établissements publics et sont donc soumis à ce titre au contrôle régulier soit de la Cour (pour les plus importantes d'entre elles), soit des chambres régionales des comptes. Ces contrôles qui reviennent en moyenne avec une périodicité de 5 ans, portent sur les comptes des universités mais également sur tous les aspects de leur gestion qu'il s'agisse des personnels, des questions immobilières, des relations avec le ministère de tutelle ou encore des activités de recherche.

La Cour possédait donc, au démarrage de cette enquête, une assez bonne connaissance du domaine de l'éducation. Depuis une dizaine d'années, la juridiction avait d'ailleurs publié une partie des travaux réalisés soit dans le cadre de son rapport public annuel, soit dans le cadre de rapports publics particuliers. Ces travaux concernaient les thèmes suivants :

- la gestion des enseignants –chercheurs (2001)
- la gestion des personnels enseignants du second degré (2001)
- les effectifs et la politique de recrutement des enseignantes du second degré (1999),
- la gestion budgétaire, financière et comptable des universités (1999),
- la valorisation de la recherche dans les universités (1997),
- l'utilisation des lycées et des collèges pour l'utilisation irrégulière de certains crédits d'Etat (1997),
- la décentralisation de l'enseignement du second degré (1995),
- les instituts universitaires de technologie (1994),
- l'organisation du baccalauréat (1994),
- le recrutement et la formation des professeurs de l'enseignement secondaire (1990),
- l'insuffisance des locaux universitaires (1990),
- la gestion des instituteurs (1988).

Mais cette connaissance accumulée par la Cour, au demeurant indispensable, était cependant insuffisante pour pouvoir prétendre porter une appréciation d'ensemble sur

la gestion et le fonctionnement de l'école française. Il a donc été nécessaire dès 1999, c'est-à-dire trois ans avant la parution de notre rapport, de planifier et de programmer les travaux de la juridiction pour les années 2000, 2001 et 2002.

Au départ des travaux de la Cour il y a d'abord un constat : en France les financements publics (Etat et collectivités territoriales) représentent environ 90 milliards d'euros, dont près de 60 milliards à la charge du seul ministère de l'éducation nationale. Entre 1985 et 2000, ces financements publics n'ont cessé d'augmenter passant en euros constants de 56 à 88 Md€ (soit une progression de 52 %), et ce bien que les effectifs décroissent depuis plusieurs années (depuis la fin des années 70 dans le primaire, depuis 1993 dans le secondaire et depuis 1996 dans le supérieur). Ce constat appelle une interrogation : pourquoi la dépense publique continue-t-elle à s'accroître alors que le nombre des élèves et des étudiants n'augmente plus, voire diminue depuis plusieurs années ? Si la réponse se trouve en partie dans les choix politiques et dans l'importance donnée à l'éducation, qualifiée, par la loi d'orientation de 1989, de première priorité nationale, il existe néanmoins d'autres éléments d'explication, internes au système éducatif et qui tiennent à sa gestion, à ses règles de fonctionnement, ainsi qu'à la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents acteurs de l'école. La Cour a donc retenu comme fil directeur de ses enquêtes l'analyse de l'organisation, des procédures et des moyens du système éducatif, en cherchant à déterminer s'ils sont adaptés aux objectifs poursuivis et s'ils permettent une gestion économe et rigoureuse des ressources publiques. Ce fil conducteur a conduit à organiser les contrôles autour de quatre grandes questions, un même contrôle pouvant au demeurant permettre de traiter simultanément une ou plusieurs questions :

- qui décide de quoi ? C'est-à-dire l'organisation et les modes de fonctionnement du système éducatif ;
- quels sont les moyens humains et financiers du système éducatif ?
- comment ces différents moyens sont-ils gérés ? Les règles et les outils de gestion permettent-ils une bonne gestion des ressources ? Les méthodes d'allocation de ces ressources sont-elles adaptées aux objectifs et conformes aux politiques mises en œuvre ?
- enfin les coûts et les résultats du système éducatif sont-ils connus et utilisés ?

La première question nous a conduit à identifier les principaux acteurs du système éducatif et à analyser leur organisation, leurs compétences et leurs modes de relations. Compte tenu des champs de compétences respectifs de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, la première s'est chargée de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale ainsi que des académies, qui constituent, dans chaque région, l'administration territoriale de ce ministère. Les secondes se sont attachées à décrire le rôle des collectivités locales et leurs différentes interventions

dans le domaine éducatif, ainsi que la gestion et le fonctionnement des lycées et collèges, qui en tant qu'établissements publics locaux relèvent de leur contrôle.

La description des différents moyens mis en œuvre a quant à elle largement reposé sur les travaux antérieurs de la juridiction. Avec 1,3 million de personnes rémunérées, les moyens en personnel constituent la première ressource du système éducatif et les dépenses de rémunération représentent plus de 90 % du budget du ministère de l'éducation nationale. Au cours des dernières années de nombreuses enquêtes de la Cour ont rendu compte de l'utilisation de ces moyens, à travers notamment le recrutement, la gestion et la rémunération des personnels enseignants qui représentent à eux seuls près de 75 % des effectifs du ministère. Cette connaissance étant acquise, la programmation des travaux a consisté d'une part à actualiser les informations sur les personnels enseignants et d'autre part à analyser la gestion des autres catégories de personnels : personnels d'inspection, personnels d'encadrement (c'est à dire les directeurs d'établissements scolaires) et personnels administratifs. S'agissant des ressources budgétaires et financières, il faut savoir que la Cour rend compte chaque année au Parlement de l'exécution du budget de l'éducation nationale. A ce titre, elle dispose donc d'une vue assez complète et assez précise des différents modes de financement du système éducatif et des principaux moyens mis en œuvre.

Pour appréhender la gestion et l'utilisation de ces différents moyens, ainsi que les diverses méthodes d'allocation et de répartition utilisées, la Cour s'est largement appuyée sur les contrôles concernant d'une part l'administration centrale du ministère et d'autre part les services académiques. Il est apparu en outre nécessaire d'examiner la mise en œuvre de quelques grandes politiques éducatives afin notamment de vérifier la cohérence entre les moyens mis en œuvre, les procédures utilisées et les objectifs à atteindre. S'agissant de l'enseignement scolaire, quatre thèmes ont été retenus : l'élaboration de l'offre de formation, l'introduction dans l'enseignement des nouvelles technologies, l'orientation des élèves et l'enseignement professionnel. Dans l'enseignement supérieur, la Cour s'est plus particulièrement intéressée à l'immobilier universitaire, à l'aide sociale aux étudiants, ainsi qu'à l'accueil et à la prise en charge des étudiants dans les premiers cycles des universités.

Le dernier thème abordé (celui des coûts et des résultats du système éducatif) a donné lieu quant à lui à un contrôle spécifique sur les outils et les méthodes d'évaluation mis en œuvre au sein du ministère de l'éducation nationale. Il a plus particulièrement porté sur le choix des indicateurs, les coûts des différentes formations, l'évaluation des résultats, ainsi que sur l'utilisation de ces différentes données dans la conduite des politiques éducatives. Ce contrôle a été complété par une enquête propre à l'enseignement supérieur destinée à apprécier l'efficacité des établissements universitaires, notamment en terme d'accès des étudiants au marché de l'emploi.

4. La synthèse

a. L'organisation matérielle de la synthèse

Après avoir fait intervenir pendant trois ans une soixantaine de magistrats et de rapporteurs de la Cour, les travaux d'instruction ont pris fin à l'été 2002. Une équipe plus resserrée de trois personnes, sous la direction d'un conseiller maître a pris le relais, pour la rédaction de la synthèse. Cette rédaction a duré environ 5 mois de juin à novembre 2002. Pour faciliter le travail des trois rédacteurs et pour éviter de se livrer à la lecture de plusieurs milliers de pages de rapport, chaque enquête a fait l'objet d'un résumé présentant les grandes lignes du sujet, les principales données, ainsi que les critiques essentielles. Le choix par ailleurs a été fait de prendre les rédacteurs de la synthèse parmi les rapporteurs qui avaient été les plus présents et les plus actifs dans la phase préliminaire d'instruction et ce afin d'avoir dans l'équipe une connaissance à peu près complète des différents sujets.

Deux difficultés ont été principalement rencontrées à ce stade ultime. La première a concerné le plan du rapport final qui a dû faire l'objet de nombreuses itérations successives et qui n'a été définitivement arrêté qu'une fois la rédaction achevée. Une seconde difficulté a résulté des impasses de la programmation initiale, qui ont conduit les rapporteurs de synthèse à reprendre l'instruction d'un certain nombre de thèmes, qui n'avaient pas été traités et qui pour autant ne pouvaient être passés sous silence.

Le projet de rédaction achevé, celui-ci, conformément aux procédures internes de la Cour, a été soumis au cours de deux séances (l'une consacrée à l'enseignement scolaire et l'autre à l'enseignement supérieur) au délibéré de la troisième chambre. Cette délibération, qui tient aux pratiques juridictionnelles de la Cour des comptes française, a permis de recueillir de nombreuses critiques et observations qui ont conduit les rapporteurs à réécrire plusieurs parties jugées trop complexes ou peu explicites. Ces derniers ont par ailleurs bénéficié de la relecture attentive de quelques spécialistes du système éducatif, actuellement affectés à la Cour (deux anciens directeurs du ministère et un ancien conseiller du premier ministre pour les questions d'éducation). Le rapport ainsi corrigé a in fine été soumis à l'approbation du comité des rapports publics et des programmes, collégialité composée des 7 présidents de chambre et du procureur général de la Cour.

b. La grille d'analyse pour l'enseignement scolaire

Pour aborder l'enseignement scolaire, la Cour avait souhaité mettre en œuvre une démarche de type évaluatif en examinant les objectifs, les politiques, les moyens et les

résultats du système scolaire. L'objet était, en premier lieu, de vérifier la précision des objectifs assignés au système scolaire en termes de scolarisation et de réussite scolaire, de recenser les politiques qui découlent de ces objectifs et de voir si les moyens mobilisés au titre de ces politiques sont gérés de façon maîtrisée et cohérente avec les objectifs poursuivis. Cette analyse a montré que, trop imprécis et insuffisamment hiérarchisés, les objectifs de l'école ont justifié des politiques très diverses mais faiblement articulées. Des moyens budgétaires croissants ont été investis dans l'école, la plupart du temps sans souci de les optimiser, ni même de les allouer en fonction de priorités clairement définies.

En second lieu, la Cour s'est attachée aux résultats des politiques mises en œuvre dans le système scolaire. En vingt ans, les performances scolaires se sont accrues mais elles n'ont pas atteint les objectifs fixés par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989. Alors que l'évaluation devrait être un facteur de progrès pour dépasser ce palier, cette démarche reste lacunaire et insuffisamment prise en compte dans le pilotage et la gestion du système scolaire. L'absence de mesure fiable des coûts des réformes pédagogiques et l'abandon d'évaluations systématiques des performances des élèves entre les débuts et les fins de cycles scolaires empêchent de tirer des conclusions sûres sur l'efficacité et l'efficience des politiques engagées dans le système scolaire.

A défaut de pouvoir porter un tel jugement, la Cour a donc mis l'accent, dans une seconde étape d'analyse, sur le fonctionnement et l'organisation du système scolaire, l'objectif étant de montrer que, là aussi, d'importantes marges de progrès restent à franchir. Que ce soit dans l'élaboration de l'offre de formation, la gestion des personnels enseignants ou la préparation de la rentrée scolaire, des rigidités et des contraintes entravent ces procédures administratives qui structurent le fonctionnement et donc contribuent à l'efficacité de l'école. Un autre frein réside dans la complexité et les incertitudes qui affectent le partage des compétences et des responsabilités entre les quatre principaux acteurs du système scolaire : le ministère, les services académiques, les collectivités locales et les établissements d'enseignement.

- Les objectifs de l'enseignement scolaire

Une première question qu'aborde le rapport a porté sur les objectifs de l'enseignement scolaire. La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 fixe à l'école une double priorité qui doit guider l'action de chacune de ses composantes : accueillir tous les jeunes d'âge scolaire, quels que soient leur origine géographique et leur niveau de formation ; permettre la réussite de tous les élèves en donnant à chacun la chance d'acquérir une culture générale et d'accéder au niveau de qualification le plus élevé possible.

Trois objectifs correspondent à ces priorités. Le premier est la scolarisation de tous les élèves, chaque jeune devant pouvoir être accueilli dans un établissement, pour y suivre

un enseignement correspondant à son niveau scolaire. La réalisation de cet objectif, aujourd'hui globalement atteint, est mesurée chaque année au moment de la rentrée scolaire. Elle se traduit par une gestion de masse qui structure l'organisation du ministère et l'affectation des personnels enseignants.

Le deuxième objectif de l'école, plus subjectif et de ce fait plus difficile à mesurer, est d'offrir à chaque élève un parcours de formation qui réponde à ses aspirations et à ses aptitudes et de contribuer ainsi à l'égalité des chances. Cet objectif correspond à une pluralité de préoccupations difficiles à conjuguer, d'autant plus qu'elles ne sont pas hiérarchisées : acquisition d'une culture générale et préparation à une spécialisation professionnelle, mission d'instruction et d'éducation. Il se traduit par la diversité mais aussi parfois par la concurrence des offres de formation.

La troisième mission du système éducatif est d'aider les élèves à construire un projet d'orientation scolaire et professionnelle. Mais, en l'absence de priorités clairement affichées, les décisions d'affectation apparaissent parfois moins liées aux intérêts des élèves que conditionnées par les formations disponibles, et notamment par la volonté de mieux utiliser les structures existantes dans l'enseignement professionnel et technologique.

- Des politiques diversifiées au service des élèves

Pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, le système scolaire a multiplié les politiques éducatives et diversifié les modes de prise en charge des élèves. Des filières et des spécialités ont été créées et prolongées jusqu'au baccalauréat dans l'enseignement technologique et professionnel. Des actions d'aide aux élèves ont été mises en place soit dans le cadre de politiques nationales, soit sous la forme de dispositifs centrés sur les territoires ou les publics en difficulté.

Le système scolaire offre, tout d'abord, de nombreuses voies de formation. Outre le choix entre enseignements public et privé, les élèves peuvent, à l'issue du collège, s'orienter vers l'enseignement général et technologique ou l'enseignement professionnel. Tant dans le premier que dans le second degrés, les enseignements sont diversifiés sous la forme d'options, de projets pluridisciplinaires ou d'initiations. Les formations professionnelles sont particulièrement diversifiées. Outre le nombre de spécialités, trois réseaux interviennent concurremment : les lycées d'enseignement professionnel, les lycées agricoles et les centres de formation d'apprentis.

Les effectifs scolaires de ces réseaux de formation professionnelle ont évolué de manière disparate. Le secteur de l'apprentissage a vu croître ses effectifs de 60 % en vingt ans. Les effectifs d'élèves de l'enseignement agricole du second degré ont augmenté d'un tiers en quinze ans. Le second cycle professionnel public et privé

relevant du ministère de l'éducation nationale a, quant à lui, plus que doublé ses effectifs entre 1960 et 1985, puis a connu une baisse irrégulière jusqu'en 2001. Il ne représente plus aujourd'hui que 31% des effectifs scolarisés en lycée après en avoir représenté 40% en 1985. Cette désaffection pose problème car l'enseignement professionnel a bénéficié au sein du ministère de l'éducation nationale de mesures de promotion très significatives : prolongement des études jusqu'au baccalauréat, constitution d'un corps enseignant reconnu et valorisé, rénovation des diplômes. La volonté de maintenir une offre de formation très diversifiée est à l'origine d'un taux d'encadrement très élevé qui est dû en grande partie au maintien de nombreuses structures à petits effectifs et donc coûteuses. Pourtant l'enseignement professionnel n'a pas constitué un véritable remède aux sorties sans qualification : ce sont encore aujourd'hui 160 000 élèves qui quittent chaque année le système scolaire en détenant au mieux le brevet des collèges. Il est probable que l'enseignement professionnel cumule des handicaps liés à l'image négative de la filière, à une certaine inadéquation de l'offre de formation aux besoins de main d'œuvre et à la multiplicité des intervenants (services académiques, collectivités territoriales, entreprises, familles et enseignants) et donc à la lenteur de l'adaptation de l'offre de formation.

S'agissant des dispositifs territoriaux, la pérennité de l'école rurale est un enjeu éducatif et un enjeu d'aménagement du territoire. Dans l'enseignement primaire, les surcoûts induits par la ruralité ont été relativement bien maîtrisés et de réels efforts ont été entrepris pour répondre à la diminution de la population scolaire. Au cours des dix dernières années, de nombreuses fermetures de classes uniques sont intervenues et les regroupements pédagogiques concernent désormais près d'une école sur deux. S'agissant des collèges, les effectifs comme le nombre d'établissements sont demeurés assez stables. Les collèges ruraux sont généralement de petite taille, les structures y sont moins chargées et les taux de remplissage plus faibles, le surcoût correspondant à ces caractéristiques ayant été chiffré à environ 1 000 postes d'enseignants du second degré. La plus petite taille des collèges conduit cependant à une offre de formation moins diversifiée et le taux d'accès du collège à l'enseignement général des lycées, critère habituellement retenu pour apprécier l'efficacité pédagogique des collèges, y est moins élevé que dans les zones non rurales.

S'agissant de l'éducation prioritaire, ce dispositif de discrimination positive a principalement consisté à renforcer les moyens d'encadrement des élèves issus de milieux défavorisés. Le taux de rotation des enseignants y est toutefois plus fort qu'ailleurs. De plus, l'augmentation du nombre d'enseignants par élèves, en moyenne de 10 % dans les écoles et 9 % dans les collèges, n'est pas uniforme sur le territoire, chaque académie demeurant maîtresse de la répartition de ses moyens. Ainsi, certains facteurs, tels que la ruralité ou la taille de l'établissement, ont parfois plus d'impact sur le taux d'encadrement des élèves que le classement en zone d'éducation prioritaire.

La scolarisation à deux ans a, quant à elle, été affichée comme un objectif complémentaire visant à l'amélioration des performances scolaires. Toutefois ce n'est pas dans les zones les plus difficiles que le niveau le plus élevé est atteint : c'est en Bretagne, académie dans laquelle la concurrence avec l'enseignement privé s'est traduite par un effort particulier en faveur d'une scolarisation précoce dans le public. Alors qu'aujourd'hui, l'efficacité de cette mesure est relativisée, ce résultat montre les limites des efforts de redistribution des moyens d'enseignement sur le territoire national.

- Les moyens

La multiplication des politiques éducatives menées souvent de façon conjointe et l'accumulation d'objectifs contradictoires ont conduit à mobiliser des moyens financiers et humains croissants. Alors que les effectifs connaissent depuis dix ans une nette décreue avec 550 000 élèves de moins entre 1990 et 2000, le budget de l'enseignement scolaire a augmenté de près de 40 % sur la même période (en euros constants), soit deux fois et demi plus vite que le budget général de l'Etat. Cette évolution des moyens budgétaires s'explique par la part prépondérante des crédits de rémunération qui représentent 95 % des dotations du ministère de l'éducation. La tendance naturellement haussière des dépenses de personnel, ainsi que l'effet des différentes mesures indemnitaires prises notamment en faveur des enseignants ont ainsi contribué à l'augmentation régulière des moyens consacrés à l'enseignement scolaire.

Dans le même temps, l'effectif des personnels rémunérés par le ministère de l'éducation nationale a continué à croître. L'augmentation du nombre des enseignants, conjuguée avec la diminution des effectifs d'élèves, a ainsi contribué à une meilleure prise en charge des publics scolaires en difficultés, à une amélioration des conditions d'enseignement dans les zones les plus sensibles et à une plus grande diversification des parcours scolaires dans le second degré. Mais cet accroissement des moyens humains a surtout permis, à tous les niveaux d'enseignement, un renforcement de l'encadrement pédagogique et une réduction sensible de la taille des classes. Au cours des trente dernières années, l'effectif moyen des classes a ainsi diminué de 4 à 5 élèves dans le primaire et d'un peu plus de deux élèves dans le secondaire. Si l'on s'intéresse plus particulièrement à la dernière décennie, on constate que dans le premier degré c'est près de 16 000 emplois budgétaires qui auraient du être supprimés si l'on avait maintenu les taux d'encadrement à leur niveau de 1990. En ce qui concerne l'enseignement du second degré, l'allégement des structures est particulièrement sensible dans le second cycle avec d'une part une diminution du nombre d'élèves par classe (en moyenne trois élèves de moins en dix ans), et d'autre part une multiplication des enseignements optionnels devant des petits groupes d'élèves. L'examen des indicateurs financiers et notamment l'augmentation du ratio « heures de

cours par élève » montre que cette organisation des enseignements s'avère de plus en plus coûteuse. Au niveau du premier cycle en revanche (6^{ème} à 3^{ème}), l'encadrement pédagogique ne s'est guère amélioré, alors que compte tenu des difficultés d'insertion de beaucoup d'élèves dans un enseignement de type classique, c'est sans doute à ce niveau que l'effort aurait dû porter prioritairement.

De façon générale, l'amélioration continue des taux d'encadrement dans les écoles françaises, apparaît depuis plusieurs années comme une tendance lourde de notre système éducatif. Cette évolution qui exige des moyens financiers croissants ne montre en outre aucun signe d'infléchissement ou de stabilisation et dans ces conditions il est extrêmement difficile de tirer parti, sur le plan budgétaire, de l'évolution à la baisse de la démographie scolaire. Les exigences de diminution d'effectifs, portées aussi bien par les parents d'élèves que par les enseignants, s'opposent en particulier aux tentatives de resserrement des structures quand il s'agit de fermer des classes ou de supprimer des postes d'enseignants. Pourtant rien aujourd'hui ne permet d'affirmer qu'une telle logique favorise l'efficacité de l'enseignement et la réussite des élèves. Toutes les recherches disponibles sur cette question concluent au contraire à l'absence d'effets mesurables d'une politique de réduction de la taille des classes, sauf pour des publics scolaires en très grande difficulté et à condition d'aller vers des effectifs nettement inférieurs à 20 élèves. L'absence de résultats prouvés d'une telle politique pose, compte tenu de son coût élevé, la question de son efficacité par rapport à d'autres mesures éducatives sans doute plus urgentes et plus prioritaires.

- L'évaluation

En l'espace de deux décennies, le système scolaire a su accueillir des élèves plus hétérogènes, pendant un temps de scolarisation plus long et pour des objectifs de formation plus élevés, même si ceux déterminés par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, ne sont pas atteints : l'accès au niveau du baccalauréat stagne en deçà de 80 % d'une classe d'âge et les sorties sans qualification subsistent. L'école a certes su réduire les disparités entre élèves puisque les performances des plus forts sont aujourd'hui deux fois plus élevées que celles des plus faibles, alors qu'elles l'étaient sept fois plus il y a 70 ans. Toutefois d'importantes inégalités demeurent entre les élèves, liées à deux facteurs principaux dont l'impact s'accroît au cours de la scolarité : l'âge et l'origine sociale. Par ailleurs, les inégalités territoriales persistent et témoignent des difficultés rencontrées par l'école pour donner à tous les jeunes les mêmes chances de réussite. Enfin les comparaisons internationales montrent que le système scolaire français a connu des évolutions qui se retrouvent dans l'ensemble des pays comparables, sans pour autant toujours le placer parmi les plus performants.

Face à ces résultats mitigés, l'évaluation aurait dû permettre d'accroître l'efficacité et l'efficience du système scolaire. Certes, comparativement à d'autres ministères, l'éducation nationale s'est dotée très tôt de structures et d'outils d'évaluation mais cette démarche ne constitue pas encore un outil susceptible de participer de manière significative aux progrès de l'école. Le ministère éprouve notamment d'importantes difficultés à identifier des relations entre les résultats et les moyens engagés dans le système scolaire, en raison des difficultés à établir une telle causalité mais également à cause de l'absence de comptabilité analytique qui permettrait de calculer le coût réel d'une réforme pédagogique ou d'un dispositif éducatif.

Bien que foisonnants, les outils d'évaluation présentent des faiblesses notables. Les évaluations qui portent sur les pratiques pédagogiques des enseignants restent insuffisantes. Alors qu'elles devraient mesurer l'impact des réformes pédagogiques sur les performances des élèves, rares sont les évaluations qui s'attachent à une telle analyse. Plus rares encore sont celles qui comparent les réformes aux moyens qu'elles ont mobilisés. Aussi, en l'absence d'utilisation conjuguée de ses outils d'évaluation, le ministère de l'éducation nationale n'a-t-il pas véritablement les moyens d'apprécier la plus value qu'il apporte aux élèves au cours de leur cursus de formation.

- Les procédures et les acteurs

Après avoir tenté d'analyser le lien entre les politiques mises en œuvre, les financements engagés et les résultats constatés du système scolaire, la Cour, dans un deuxième temps, a cherché à identifier les principales rigidités qui enserrant son fonctionnement et qui peuvent expliquer une mobilisation sans cesse croissante des moyens humains et budgétaires.

Les procédures

Pour ce faire, la Cour a tout d'abord examiné les principales procédures administratives qui structurent la gestion du système scolaire, ainsi que les contraintes inhérentes à ces procédures et qui entravent les évolutions nécessaires et réduisent la portée des politiques éducatives.

La première de ces procédures concerne la gestion de l'offre de formation qui résulte de l'implantation des structures pédagogiques (établissements et classes) ainsi que des enseignements qui y sont dispensés. Cette offre de formation doit concilier des logiques souvent contraires, voire concurrentes puisqu'elle doit à la fois correspondre aux attentes des élèves et de leurs familles, permettre de réguler les flux d'élèves entre les différents niveaux d'enseignement, être en adéquation avec les besoins de l'économie et enfin prendre en compte les impératifs liés à l'aménagement du territoire, notamment dans les zones rurales où l'école reste souvent le dernier service

public de proximité. Dans l'enseignement du premier degré, l'offre de formation obéit avant tout à des considérations démographiques puisqu'il s'agit d'accueillir dans les écoles primaires et maternelles tous les enfants qui doivent y être scolarisés. Elle se traduit donc essentiellement en terme d'ouverture et de fermeture de classes et mobilisent fortement les acteurs locaux (parents et représentants municipaux) en particulier lorsqu'une décision de fermeture est envisagée. La nécessité d'accompagner les hausses d'effectif dans les régions en progression démographique conjuguée avec le souci de limiter au maximum les fermetures de classes dans celles qui connaissent une baisse du nombre d'élèves conduit inévitablement à accroître le nombre des postes d'enseignements nécessaires. Dans l'enseignement du second degré, les contraintes, du fait de la diversité des formations et des filières, apparaissent encore plus fortes. Les effets de concurrence et de rivalité entre les établissements, la volonté de garantir la plus grande équité possible entre les élèves sur l'ensemble du territoire (en offrant à tous le même éventail de formations) ou encore la nécessité de tenir compte de la ressource effectivement disponible en personnels enseignants font qu'il est extrêmement difficile de rationaliser l'offre de formation. Cette situation se caractérise, à tous les niveaux d'enseignement, par des évolutions contraires et divergentes, entre les effectifs d'élèves qui diminuent et des structures pédagogiques dont le nombre à l'inverse augmente. Une telle rigidité constitue un facteur important de l'accroissement du coût du système scolaire. La Cour a ainsi relevé le cas d'une académie où, en quatre ans, six nouvelles classes ont été ouvertes au niveau du lycée alors que sur la même période les effectifs diminuaient de près de 2 000 élèves. Ce phénomène de désajustement est particulièrement marqué dans l'enseignement professionnel, avec aujourd'hui dans certaines filières industrielles plus de 20 % de places vacantes.

La seconde procédure examinée a trait à la gestion des personnels enseignants, dont l'objectif est d'assurer la présence de professeurs sur tout le territoire national, devant chaque classe et, dans le second degré, dans chaque discipline. Cet objectif doit être atteint en respectant à la fois les moyens budgétaires disponibles, les règles statutaires applicables aux enseignants et l'intérêt des élèves. Dans ce domaine, la principale contrainte tient à la multiplicité des statuts qui régissent les différentes catégories de personnel. Ces règles statutaires de plus en plus complexes pèsent sur la gestion et augmentent le coût des enseignements. Elles ne permettent, en outre, ni la prise en compte des spécificités locales, ni l'adaptation des profils et des compétences aux besoins des élèves et des établissements. Les règles de mutation sont ensuite excessivement rigides et conduisent à des déséquilibres géographiques et disciplinaires, qui se traduisent par des enseignants sans affectation dans certaines matières et par des besoins non satisfaits dans d'autres.

La troisième procédure examinée par la Cour est celle de la préparation de la rentrée scolaire, procédure qui, en France, fait l'objet d'une gestion largement centralisée. Cette procédure consiste dans ses grandes lignes à prévoir les effectifs d'élèves à

scolariser, à répartir en conséquence les moyens budgétaires, à constituer au niveau des établissements les postes d'enseignement, à pourvoir ces postes par l'affectation des personnels et enfin à dimensionner en conséquence les flux de recrutement. Or un tel processus qui se déroule sur une période très courte de l'année est soumis à de nombreuses incertitudes. Ces multiples aléas supposent tout d'abord l'existence de marges d'ajustement qui s'avèrent budgétairement coûteuses. Elles se traduisent soit par le recrutement en cours d'année d'enseignants vacataires, soit, à l'inverse, par l'existence dans de nombreuses disciplines d'enseignants titulaires en sureffectif. Le processus budgétaire qui en France consiste à transformer des emplois en service d'enseignement devant les élèves conduit en outre à des désajustements fréquents entre les emplois effectivement disponibles, la ressource en personnel enseignant et les structures pédagogiques implantées dans les établissements scolaires.

Les acteurs

Une seconde source de rigidités réside dans le partage des responsabilités entre les quatre principaux acteurs du système scolaire : le ministère de l'éducation nationale, les services académiques, les collectivités territoriales et les établissements eux-mêmes. Cette pluralité d'acteurs et une répartition souvent peu claire entre leurs compétences respectives contribuent à la complexité du système scolaire et nuisent parfois à l'efficacité de ses politiques :

- l'échelon ministériel est encore très encombré par de multiples tâches de gestion et fonctionne, avec les échelons territoriaux, sur un mode largement directif et hiérarchique. Ce mode de fonctionnement ne lui permet pas de passer au rôle qui devrait être le sien : celui de piloter et d'animer l'ensemble du système scolaire. Dans le domaine des politiques pédagogiques, les mesures mises en œuvre restent ainsi essentiellement normatives, la question de leur financement et des moyens d'enseignement nécessaires est souvent secondaire et il est rare que le ministère cherche à mesurer leur impact sur la réussite des élèves ;
- la volonté de recentrer l'école autour de l'élève a toutefois permis de renforcer le rôle et la place des académies dans le pilotage du système scolaire. Celles-ci sont désormais chargées d'adapter l'école à son environnement social et territorial. Largement mobilisées par la gestion des moyens d'enseignement et la préparation de la rentrée scolaire, les académies s'investissent cependant très progressivement dans ces nouvelles missions. La hiérarchisation des priorités et la traduction explicite des objectifs nationaux, en fonction des situations locales, constituent pour ces dernières un exercice encore très difficile. Elles ne disposent pas en particulier d'outils pertinents pour mesurer le coût des politiques académiques et leur influence sur les performances et l'insertion des élèves. Les marges de manœuvre des académies sont enfin limitées par le poids des dépenses

obligatoires et par le cloisonnement budgétaire, ainsi que par les pratiques des services centraux qui cherchent à prédéterminer l'utilisation des moyens délégués ;

- Les collectivités territoriales se sont quant à elles investies de façon très inégale dans les champs d'intervention qui leur étaient ouverts par les lois de décentralisation. Elles ont rarement engagé une véritable réflexion sur la politique éducative à mener au niveau local et sont peu intervenues dans la planification et la définition des formations, en lien avec les besoins de l'économie locale et les possibilités d'insertion professionnelle ;
- S'agissant enfin des établissements, qui restent les acteurs centraux du système scolaire, ces derniers se caractérisent par leur manque d'autonomie et la faiblesse de leurs moyens. Leur fonctionnement administratif et financier s'avère particulièrement lourd et complexe notamment au regard des budgets réduits qu'ils ont à gérer. Dans le domaine pédagogique, ils disposent, au moins en théorie, de larges compétences. Dans la réalité, ce sont les responsables académiques qui arrêtent leurs structures pédagogiques et fixent les moyens d'enseignement. Quant aux chefs d'établissement, ils exercent des fonctions essentiellement gestionnaires et n'ont que peu d'emprise sur le corps enseignant, très réticent à l'égard de toute forme d'implication de leur part dans le domaine de la pédagogie.

c. La grille d'analyse pour l'enseignement supérieur

- Principe général

Après une période de massification (les effectifs étudiants ont été multipliés par sept entre 1960 et aujourd'hui) qui a nécessité d'importantes transformations, l'enseignement supérieur français se trouve aujourd'hui confronté à de nouveaux défis tels que la diversification des formations ou encore l'instauration d'un système universitaire européen, qui placera les universités françaises en situation de concurrence vis-à-vis de leurs homologues étrangères. La Cour après avoir identifié les principaux défis à relever dans les prochaines années, a cherché à apprécier dans quelle mesure l'enseignement supérieur français était en mesure de répondre aux exigences d'une plus grande efficacité, dans un contexte de compétition accrue à l'échelle internationale. Il lui est apparu que cette efficacité dépendait d'abord des conditions matérielles d'organisation et de fonctionnement des universités et d'autre part de leur capacité à mesurer leurs performances, à connaître leurs coûts et à comprendre leurs éventuels échecs.

- Les défis

Le système français d'enseignement supérieur a été soumis au cours de la fin du siècle écoulé au défi d'une pression démographique sans précédent. Cette période de forte croissance a pris fin en 1993, année où s'amorcent une stabilisation puis, à partir de la rentrée 1996, une diminution des effectifs. Les différentes filières de l'enseignement supérieur n'ont pas toutes été affectées de façon identique par ce reflux. L'université a été particulièrement touchée puisque le taux d'accueil d'étudiants y a diminué de près de dix points entre 1995 et 2000.

La phase d'expansion démographique a nécessité une augmentation très importante de l'effort de l'Etat, principal financeur de l'enseignement supérieur. Au cours de la décennie 1990-2000, le seul budget du ministère de l'éducation nationale consacré à l'enseignement supérieur a augmenté de 65 %. Cette croissance s'est accompagnée d'une très grande dispersion de l'offre de formation, puisque l'on compte, hors de la région parisienne, plus de 570 implantations différentes. Cet essaimage territorial des structures d'enseignement supérieur n'a pas toujours procédé d'une démarche rationnelle et résulte plus d'une accumulation de décisions que d'un développement maîtrisé des formations. En ce qui concerne les universités, deux traits caractérisent cette dispersion : l'existence, sur un même site, de plusieurs établissements dont le découpage a obéi à des critères disciplinaires ou politiques à l'origine de formations concurrentes, et l'existence de sites universitaires appelés « antennes délocalisées » qui sont implantées dans des villes de dimension moyenne mais qui, faute d'atteindre une taille critique, apparaissent aujourd'hui fragilisées et très coûteuses.

La pression démographique s'étant aujourd'hui relâchée, l'enseignement supérieur doit relever trois nouveaux défis. D'abord, dans un contexte de stabilisation des effectifs d'étudiants, les phénomènes d'engouement ou de désaffection de la part des étudiants deviennent visibles et sont à l'origine d'évolutions fortement contrastées de leur répartition sur le territoire mais aussi entre filières de formation. Ces évolutions erratiques exigent une grande capacité d'adaptation dans la gestion de l'offre de formation qui n'est pas encore acquise. Par ailleurs, les effectifs d'enseignants-chercheurs connaîtront, à court terme, des départs massifs à la retraite, certaines disciplines, notamment scientifiques, risquant même de se retrouver en difficulté. Enfin la mise en place d'un système européen de formation supérieure, organisé selon une architecture profondément différente de celle de la France, oblige à d'importantes révisions des cursus et donc de l'organisation même des établissements universitaires. L'impact de cette transformation n'est pas encore suffisamment pris en compte par les gestionnaires de l'enseignement supérieur.

- **l'organisation et le pilotage de l'enseignement supérieur**

De part son organisation et son histoire, le système français d'enseignement supérieur se caractérise par une grande diversité des structures et des formations. Dans ce contexte, l'échelon ministériel peine à imposer des règles communes et à piloter un ensemble complexe et disparate.

En France, coexistent tout d'abord deux grandes catégories d'institutions aux modes de recrutement d'organisation et de fonctionnement très différents : les universités et les écoles. Ce partage, traditionnel est né avec l'époque révolutionnaire. Il repose sur la distinction entre d'un côté les écoles, filières sélectives et professionnelles chargées depuis la fin du 18^{ème} siècle de former les cadres de l'Etat et des entreprises, et de l'autre les universités, ouvertes sans sélection à tous les bacheliers. Aujourd'hui cette distinction tend à s'estomper et les lignes de partage sont de plus en plus floues. Cette complexité est encore accentuée par la diversité croissante des parcours universitaires, liée au développement des formations professionnelles, et à l'accroissement des champs disciplinaires.

A cette complexité s'ajoute l'autonomie statutaire dont bénéficient les établissements, ainsi que l'indépendance pédagogique quasi complète des enseignants. Il en résulte que le système universitaire est faiblement piloté par le ministère de l'éducation nationale, qu'il s'agisse de la cohérence d'ensemble des formations dispensées, du suivi des diplômés, de la gestion des personnels ou encore de la maîtrise des opérations immobilières.

Parallèlement, les universités, constituées par le regroupement d'écoles et de facultés de statuts souvent très divers, ont du mal à affirmer leur identité et à développer des politiques cohérentes et unitaires que ce soit en matière pédagogique ou financière. Elles se sont par ailleurs inégalement investies dans l'amélioration et la modernisation de leur gestion, avec une administration souvent précaire, voire archaïque. La gestion comptable et financière des universités révèle en particulier un grand nombre de carences et d'irrégularités : les principes comptables et financiers sont inégalement respectés, la gestion immobilière est souvent défailante, l'informatisation de l'administration se fait avec difficultés, la connaissance des coûts est inexistante, enfin rares sont les ébauches d'une comptabilité analytique et d'un début de contrôle de gestion. Les réglementations par ailleurs sont régulièrement enfreintes, qu'il s'agisse des règles statutaires, des dispositions relatives au personnel ou encore de la gestion des étudiants.

Les lacunes sont tout aussi importantes dans le domaine de l'enseignement. La gestion des formations, laissée à l'initiative de quelques enseignants, est rarement maîtrisée et conduit à une dispersion excessive des moyens financiers. Le contenu et le volume

horaire d'une même formation, peut ainsi présenter une très grande disparité d'une université à l'autre. Ces différences démontrent non seulement une relative indifférence des universités aux coûts des enseignements mais également une grande inégalité des étudiants dans la préparation des diplômes et l'acquisition des connaissances. Quant aux enseignants, faute d'un contrôle effectif de leurs heures de cours, ils n'effectuent pas toujours leurs obligations statutaires. La pratique assez courante des sous-services, ou l'attribution, pour des tâches souvent mal identifiées, de décharges de cours conduisent en particulier à une importante déperdition du potentiel d'enseignement.

- **L'efficacité**

L'enseignement supérieur a, en l'espace de vingt ans, amélioré ses performances. La progression des effectifs étudiants, l'augmentation du nombre de diplômes délivrés ou les résultats de l'insertion professionnelle des étudiants en témoignent. Pourtant, l'échec concerne de nombreux étudiants, tout particulièrement dans les premiers cycles universitaires, ce qui induit une importante déperdition de moyens humains et financiers.

La question de l'échec en premier cycle universitaire a été traitée, de manière récurrente, par le ministère de l'éducation nationale. D'une part, une rénovation pédagogique a progressivement revu les modalités de prise en charge des étudiants dans les premiers cycles d'université : amélioration de l'orientation en cours d'études, pluridisciplinarité des formations, renforcement de l'encadrement pédagogique par la mise en place de tutorats, assouplissement des modalités du contrôle des connaissances et préparation à l'insertion professionnelle. Tous ces dispositifs préconisés ou rendus obligatoires depuis plus de dix ans sont cependant appliqués de manière très inégale par les établissements et les enseignants.

D'autre part, le ministère s'attache récemment aux procédures d'orientation vers l'enseignement supérieur pour lutter contre l'échec des étudiants. Le but recherché est de prévenir le plus en amont possible les difficultés que risquent de rencontrer les étudiants au début de leur cursus d'enseignement supérieur, dans le cadre de « schémas académiques post-baccalauréat ». Toutefois ces schémas ne peuvent guère influencer directement les flux d'étudiants puisqu'ils ont, de part la loi, la liberté de s'inscrire dans les universités de leur choix.

- **L'évaluation**

Le développement de l'évaluation dans l'enseignement supérieur correspond à deux exigences : elle est un corollaire de l'autonomie des établissements qui est inscrite dans la loi ; elle devient aujourd'hui indispensable à la mise en œuvre de l'espace

européen d'enseignement supérieur qui suppose que des comparaisons entre pays puissent être établies sur des bases homogènes et fiables. Malgré ces impératifs, la culture de l'évaluation est encore faiblement diffusée dans l'enseignement supérieur français.

S'il va de soi que les choix en matière de formation ne peuvent dépendre uniquement des dépenses qu'elles occasionnent, la connaissance des coûts n'en constitue pas moins un paramètre indispensable à toute décision. Il n'est guère répondu à cette préoccupation puisqu'il n'existe pas de référentiel de coûts des formations d'enseignement supérieur et que l'observatoire qui avait été chargé de les établir, a été supprimé.

La création d'un comité national d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur a permis l'introduction de l'évaluation dans les universités et les autres établissements publics d'enseignement supérieur. Toutefois la procédure mise en place ne saurait à elle seule satisfaire aux exigences de l'évaluation des établissements et de leurs activités d'enseignement. Au sein même des établissements universitaires, il n'existe que très rarement une instance spécifique, permanente et distincte des organes de direction pédagogique ou administrative, qui soit chargée de l'évaluation. Dans certains pays européens (Finlande, Allemagne, Italie), la constitution de telles instances est parfois recommandée par l'Etat, parfois même prévue par la loi.

Les écoles de commerce et d'ingénieurs sont davantage impliquées dans les démarches d'évaluation, l'insertion professionnelle de leurs diplômés étant une sanction immédiate de leur efficacité. Pourtant il n'y existe pas de système d'évaluation structuré. Comme dans les universités, aucun travail d'ensemble ne prend en compte les éléments financiers.

Plus généralement, en dehors du domaine de la recherche scientifique, les autres formes d'évaluation n'existent pratiquement pas dans l'enseignement supérieur. Alors que l'évaluation des enseignements a été rendue obligatoire par la loi, cet impératif n'est que très inégalement rempli, notamment en raison des réticences fortes du milieu universitaire.

S'agissant des enseignants-chercheurs qui doivent, aux termes d'une réglementation particulière à la France, faire en même temps de l'enseignement, de la recherche, et participer à la vie de leur établissement, la recherche est restée le critère exclusif de recrutement et de promotion dans les universités. Ainsi, ceux des enseignants-chercheurs qui souhaitent s'investir de façon forte dans l'enseignement, sont conduits à sacrifier le déroulement de leur carrière. Enfin, pratiquée couramment dans la plupart des écoles, notamment dans les écoles supérieures de commerce les plus prestigieuses, l'évaluation des activités d'enseignement n'existe pas à l'université.

V. RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL

1. Rapport du groupe de travail 1 (groupe de travail anglophone)

Introduction

Le groupe de travail était composé de délégués venant des pays suivants : Croatie, Egypte, Erythrée, Inde, Indonésie, Kenya, ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Saint-Kitts et Nevis, Slovénie, Sri Lanka, Thaïlande, Ouganda, Viêt Nam et Zimbabwe.

Les ISC de ces pays avaient tous procédé, d'une manière ou d'une autre, à un contrôle du secteur éducatif, que ce soit sous la forme d'une simple vérification des comptes ou des transactions ou sous la forme plus complète d'une vérification de la performance. Toutefois, les délégués ont été unanimes à affirmer que vu les investissements considérables effectués par les pouvoirs publics dans ce secteur, les objectifs socio-économiques des projets et programmes et l'importance revêtue par le concept de l'alphabétisation généralisée, il convenait de mettre davantage l'accent sur le contrôle de performance ou « d'optimisation des ressources ». Le groupe a également admis que le contrôle de projets dans le domaine de l'éducation était un exercice complexe donnant lieu à divers problèmes. Bon nombre des problèmes et difficultés rencontrés sont communs à la vaste gamme des pays représentés au sein du groupe.

Enjeux

Le groupe de travail a repéré les problèmes suivants se posant dans le cadre d'une vérification efficace des projets et programmes dans le secteur éducatif :

- Absence de données et d'informations complètes et fiables relatives aux programmes qui faciliteraient une évaluation et des conclusions objectives et équilibrées.
- Il a été généralement admis que la vérification des comptes était relativement plus simple à effectuer que la vérification de la performance et de l'optimisation

des ressources présentant davantage de complexité et de difficulté. Cette situation s'explique par les faits suivants :

- Absence de normes ou de paramètres/indicateurs de performance appropriés permettant de quantifier ou d'évaluer les résultats et les effets.
- Non-disponibilité de documents contenant, entre autres, les buts, les objectifs, la portée, le financement des projets, ce qui pourrait constituer la base d'une évaluation.
- Absence d'effectifs dotés des qualifications professionnelles requises, à la suite de restrictions imposées par les ISC elles-mêmes ou par des lois limitant le recrutement à des spécialistes issus de disciplines données.
- Manque de savoir-faire et de compétences nécessaires à l'évaluation par les ISC de l'incidence des projets et programmes en termes qualitatifs par rapport à une mesure strictement quantitative.

En outre, le groupe de travail s'est montré gravement préoccupé par la réaction du pouvoir exécutif qui laisse à désirer face aux constatations de la vérification et se traduit par l'absence de suivi ou de mesures correctives. Ce qui, par conséquent, réduit à néant les objectifs poursuivis par l'opération de vérification.

Conclusions et recommandations

- L'objet et la portée de la vérification devraient dépasser le simple stade de la vérification des comptes, de la régularité, de la conformité et des transactions ; il conviendrait d'accorder une plus large place au contrôle de performance ou d'efficacité.
- Bien que les mécanismes de contrôle interne fiables et à toute épreuve sont généralement déficients voire inexistant dans bon nombre de services et d'organisations, les ISC ne devraient toutefois pas renoncer à la vérification des comptes, de la régularité ou de la conformité et choisir la gamme de vérifications qui s'impose, compte tenu de la situation prévalant dans un pays donné.
- Les ISC devraient faire pression sur les pouvoirs publics à l'échelle nationale, régionale et locale afin de garantir la mise à disposition de données exhaustives, pertinentes et fiables relatives aux programmes et d'en faciliter l'accès en vue d'un contrôle ciblé.

- Les ISC devraient elles-mêmes veiller à créer et à mettre périodiquement à jour des bases de données adaptées à leurs activités de contrôle, ce qui devrait s'avérer utile lors de la formulation des plans de vérification et de la fixation des secteurs soumis à des missions de contrôle.
- Dans les cas où les documents relatifs aux projets ne sont pas disponibles, les pouvoirs publics et les organisations concernés pourraient faire l'objet d'une pression pour garantir la mise à disposition de tous les documents nécessaires indiquant clairement les paramètres de performance.
- Il conviendrait que les ISC développent elles-mêmes, ou avec l'aide des services de consultants externes, des indicateurs de performance appropriés se fondant sur la portée et la teneur des projets et programmes soumis au contrôle.
- Les ISC pourraient faire appel aux services de consultants disposant du savoir-faire et de la crédibilité nécessaires pour les aider à évaluer les effets ou les résultats de projets et programmes, notamment en termes qualitatifs. Il conviendrait de faire preuve de prudence lors de la sélection de ces consultants, de la validation de leurs résultats et de l'interprétation indépendante fournie par ces derniers, de manière à parvenir à des conclusions et des recommandations valables, viables, objectives et équilibrées.
- Les ISC ne devraient pas répugner à émettre des recommandations appropriées et pratiques visant des mesures correctives constructives se fondant sur des informations probantes pertinentes.
- Des initiatives et des interventions appropriées s'avéreront nécessaires pour renforcer les compétences et les capacités des effectifs des ISC dans le domaine de la vérification de la performance. Les ISC les plus avancées à cet égard ainsi que les instances internationales que l'IDI, la Banque mondiale, l'ONU, etc. sont appelées à jouer un rôle crucial pour atteindre cet objectif.
- Les ISC souhaiteront revoir les exigences se posant dans le domaine de la qualification et le recrutement de leurs personnels en vue d'introduire les changements nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour garantir la disponibilité et la fidélisation des effectifs compétents et professionnellement qualifiés représentant une vaste gamme de disciplines, de manière à leur permettre de s'acquitter plus efficacement de leur mandat conformément aux normes généralement reconnues et acceptées de l'INTOSAI.

- Des approches et des initiatives novatrices pourraient être envisagées par les ISC en vue d’obtenir une réaction plus ciblée et des mesures correctives appropriées de la part du pouvoir exécutif et même du pouvoir législatif, et de garantir ainsi une plus grande responsabilisation.

2. Rapport du groupe de travail 2 (groupe de travail francophone)

Le groupe du travail francophone a réuni les représentants de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, de la France, de Madagascar, de la Roumanie et du Sénégal. Il s'est donné pour objectif de réfléchir aux conditions nécessaires et aux limites des démarches d'évaluation des politiques éducatives engagées par les ISC.

Un premier constat est que les ISC ont une pratique habituelle :

- du contrôle de la régularité et de la légalité dans le cadre de leurs compétences juridictionnelles,
- de l'examen de la gestion des organismes ou des dispositifs qu'ils contrôlent, s'appuyant pour cela sur des techniques bien rôdées d'analyse financière.

En revanche, elles se sentent beaucoup moins armées pour aborder le domaine de l'évaluation, c'est à dire l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience.

1. Les incertitudes du cadre général de l'évaluation

A. La première question porte sur la notion même d'évaluation

Ce terme n'est pas clair. Il reflète plusieurs conceptions qui varient selon les ISC et leur environnement culturel. La conception anglo-saxonne de l'évaluation paraît différer de celle qui prévaut dans d'autres pays.

Une première recommandation serait de chercher à définir la notion d'évaluation.

B. Une seconde question porte sur les méthodes d'évaluation

Ces méthodes semblent largement varier, selon que la démarche porte sur un organisme, un dispositif ou une politique éducative.

Des outils méthodologiques font défaut ou s'ils existent, ne sont pas connus et partagés entre les ISC. Un rôle important du réseau INTOSAI serait de faciliter ces échanges d'outils méthodologiques.

C. Une dernière question a trait à la légitimité et donc à la compétence qu'ont les ISC à procéder à des évaluations

Organismes publics, les ISC sont attachées à l'intérêt général, indissociable de la notion de service public. En revanche, l'évaluation peut souvent apparaître comme davantage fondée sur les notions de compétitivité ou de concurrence économiques qui relèvent davantage de la sphère privée et du monde de l'entreprise. Pour preuve, certains pays recourent non pas à leurs ISC mais à des organismes externes au secteur public pour conduire des évaluations. Le groupe de travail pose donc le problème de l'articulation entre les missions traditionnelles des ISC et les démarches d'évaluation.

2. Les conditions nécessaires à l'évaluation des politiques éducatives

Si l'on estime que l'évaluation est une démarche qui vise à confronter les objectifs, les moyens et les résultats pour mesurer l'efficacité et l'efficience d'un dispositif ou d'une politique, ceci requiert de nombreuses conditions qui sont autant d'exigences, tant du côté des ISC que des entités qu'elles évaluent.

A. Les objectifs

Du côté des ISC, les objectifs de leur démarche d'évaluation doivent être précis, circonscrits dans leur domaine de compétence, au risque sinon de tomber dans le jugement d'opportunité. Elles doivent pourtant souvent déborder quelque peu de leurs prérogatives, notamment pour examiner si les promoteurs d'un dispositif ou d'une politique éducative se sont bien assurés de répondre à un besoin clairement défini et quantifié. Du côté des entités évaluées, la condition pour les évaluer réside dans l'explicitation, le degré de précision, le caractère quantifié et hiérarchisé des objectifs qui sont poursuivis. A cet égard, les ISC doivent se montrer très critiques dans l'examen des objectifs tout particulièrement dans les politiques éducatives où les objectifs sont souvent imprécis, globaux et davantage apparentés à l'affirmation de valeurs qu'à la définition de cibles clairement identifiées.

B. Les moyens

Du côté des ISC, toute évaluation requiert :

- des moyens humains en termes d'effectifs et de formation
- des moyens procéduraux sous la forme de guides et d'outils méthodologiques
- des moyens matériels et financiers, liés à la durée que nécessite toute évaluation.

Du côté des entités évaluées, l'évaluation exige que les moyens soient connus de façon exhaustive et précise, que les aléas de leur mobilisation soient pris en compte et que, de façon générale, soient mises à la disposition des l'ISC des données d'archives suffisamment longues pour apprécier les évolutions.

C. Les résultats

Du côté des ISC, l'interprétation des résultats requiert des compétences particulières, notamment pour élaborer des indicateurs pertinents et contradictoires avec ceux avancés par la structure évaluée.

Du côté des entités évaluées, les données relatives aux résultats doivent être fiables voire même certifiées et construites sous la forme d'indicateurs pertinents par rapport aux objectifs poursuivis.

Il est notamment très important pour une ISC de voir en quoi les résultats sont connus par l'entité évaluée et s'ils ont été pris en compte pour améliorer ou changer les politiques qui ont été décidées.

3. L'interprétation des résultats en termes d'efficacité et d'efficience

A. L'efficacité

Il existe de nombreux indicateurs d'efficacité dans le secteur éducatif, tant en termes de satisfaction des acteurs et des usagers que d'accès à la formation (taux de scolarisation, taux de passage entre formations, taux de réussite aux examens ...).

Ces indicateurs quantitatifs permettent globalement de voir en quoi les objectifs sont ou non atteints.

Mais leur interprétation est particulièrement délicate. En effet, que ce soit pour l'accès aux formations ou en matière d'obtention de diplômes, les acteurs eux-mêmes du système éducatif peuvent agir sur les résultats. Il y a donc une difficulté à analyser clairement les responsabilités en cause dans les résultats du système éducatif.

Une dernière précaution est d'apprécier l'efficacité des politiques éducatives à court terme mais également à long terme, en raison du caractère lent des évolutions des systèmes éducatifs.

B. L'efficience

L'efficience des politiques éducatives ne peut être assimilée à la notion de rentabilité. L'école est un investissement social pour l'avenir. Elle est un facteur de lutte contre la pauvreté, notamment dans les pays en voie de développement, et donc son efficience ne peut pas être mesurée seulement en fonction des dépenses et des résultats dans le seul secteur éducatif.

L'efficience est difficile à appréhender sans tenir compte de l'allocation des moyens qui doit être conforme aux objectifs poursuivis et des rigidités des structures et des procédures qui peuvent expliquer les écarts entre les moyens dépensés et les résultats obtenus.

En tout état de cause, les ISC doivent exiger des entités évaluées qu'elles connaissent clairement leurs coûts.

En conclusion, l'évaluation est un exercice d'interprétation mais il faut pour cela des références pour permettre des comparaisons entre structures, dispositifs et pays. Le rôle de l'INTOSAI pourrait être de faciliter l'élaboration et la diffusion de tels standards.

Enfin, le groupe de travail souligne que toute évaluation doit être dictée par un cadre déontologique clair, afin d'éviter les effets de palmarès ou d'affichage qui peuvent être souvent plus destructeurs que facteurs d'amélioration des politiques éducatives.

3. Rapport du groupe de travail 3 (groupe de travail germanophone)

Introduction

Les membres du groupe de travail germanophone ont traité et analysé les questions essentielles ci-dessous.

1. Garantie de la qualité

L'importance que revêt le système éducatif pour l'économie nationale d'un pays est incontestée. Pour garantir la qualité du système éducatif, on accorde généralement une grande importance aux intrants, étant entendu qu'il s'agit avant tout de l'utilisation de ressources financières (publiques).

Le groupe de travail est d'avis que, par exemple,

- la formation des enseignants,
- les investissements destinés à l'équipement des établissements scolaires (locaux et matériels pédagogiques), ainsi que
- la rémunération appropriée des enseignants,

sont des conditions nécessaires à la garantie de la qualité des établissements scolaires. Par ailleurs, de nombreux facteurs supplémentaires et, notamment,

- la motivation des enseignants et des élèves et
- l'ensemble de l'environnement social et culturel (« culture de l'apprentissage et de l'éducation »)

ont une incidence sur le succès d'un système éducatif.

Le rôle des ISC dans le contexte de la garantie de la qualité du système éducatif pourrait consister à

- vérifier l'efficacité des projets éducatifs,
- proposer elles-mêmes des mesures appropriées, et

- contrôler leur mise en œuvre dans le sens d'un suivi accordé aux recommandations émises à la suite d'un contrôle.

S'agissant de l'évaluation de la qualité du système éducatif, le groupe de travail germanophone accorde une place de choix aux comparaisons internationales faisant intervenir la performance des élèves. En outre, les ISC pourraient élaborer -pour leur pays respectif ou dans le cadre d'une coopération internationale- des paramètres appropriés comme par ex. des indicateurs pédagogiques et qualitatifs de la performance des élèves (aptitudes et connaissances). Dans leur rapport annuel, les ISC pourraient en fonction de ces paramètres rendre régulièrement compte du niveau actuel du système éducatif et, le cas échéant, recommander des mesures visant une amélioration de la politique éducative.

2. Garantie de qualifications clé

Le groupe de travail germanophone s'est avant tout intéressé à l'aptitude des élèves à s'approprier de manière autonome des contenus pédagogiques. Dans ce contexte, il estime que „savoir lire“ en est la condition essentielle, car „savoir lire, c'est savoir apprendre“.

Le groupe de travail est d'avis que la lecture est une technique culturelle essentielle. Voilà pourquoi la tâche primordiale incombant à l'école primaire consiste à veiller à ce que les écoliers et les écolières fassent l'apprentissage de la lecture et comprennent ce qu'ils lisent.

De l'avis du groupe germanophone les ISC seront appelées à :

- contrôler la gestion des mesures introduites par les autorités scolaires,
- formuler des objectifs opérationnels et vérifiables,
- contrôler le succès de ces mesures,

pour lutter contre cette forme d'analphabétisme.

Un objectif vérifiable pourrait consister à réduire de moitié, dans les cinq années à venir, le nombre d'écolières et d'écoliers lisant avec difficulté.

3. Contrôle des subventions

Les fonds publics alloués à l'enseignement de premier et de second cycle jouent un rôle modeste dans l'espace germanophone, et notamment en Autriche, vu la part prépondérante de l'enseignement public et la gratuité de la scolarité, et sont

généralement contrôlés dans le cadre de la vérification de la gestion des établissements scolaires.

Les subventions destinées à des mesures éducatives aux niveaux national et international revêtent, en revanche, une plus grande importance. Dans ce contexte, des fonds sont alloués, par exemple, aux projets suivants :

- projets exécutés par des enseignants individuels dans des établissements scolaires (subvention allouée à des personnes individuelles),
- projets de groupes d'enseignants à l'intérieur d'un établissement scolaire ou faisant intervenir plusieurs établissements,
- projets d'établissements individuels ou regroupant plusieurs établissements scolaires.

Les coopérations pourraient s'instaurer sur le plan national ou international. Ce faisant, les ISC examineraient :

- les modalités régissant le déroulement du projet (conformité aux documents assortissant la demande de subventions),
- l'exactitude des comptes (contrôle des pièces justificatives), et
- la réalisation de l'objectif assigné aux projets.

Lors du contrôle des aides financières fournies par la Banque mondiale, il serait essentiel de faire participer l'ISC concernée aux négociations du bailleur de fonds avec les bénéficiaires de fonds destinés au secteur éducatif.

4. Rapport du groupe de travail 4 (groupe de travail hispanophone)

1. Introduction

L'extension et l'universalisation de l'éducation doivent, sans exception, être au cœur des préoccupations des pouvoirs publics pour assurer le respect du droit fondamental de chaque personne à l'accès à une formation adéquate, en vue de promouvoir son épanouissement personnel ou son intégration sociale.

L'éducation conçue en tant que vecteur favorisant la transmission de connaissances, l'apprentissage de comportements sociaux et la diffusion de valeurs morales est la condition nécessaire pour parvenir à une société plus libre, plus homogène et plus juste et, par conséquent, c'est une obligation nationale et internationale que de la reconnaître comme telle et de la défendre en tant que valeur suprême.

La portée des objectifs assignés à l'éducation et l'importance quantitative des ressources économiques destinées par les pouvoirs publics respectifs au secteur éducatif, tout comme le montant des fonds dont bénéficient les pays en développement, sous forme de prêts ou de dons émanant d'autres pays ou d'organisations, voilà autant de facteurs qualitatifs et quantitatifs faisant ressortir l'importance de les assujettir au contrôle des ISC.

2. Compétences des ISC en matière de contrôle

Les ISC estiment nécessaire que les pouvoirs publics et les instances sociales compétentes déploient un maximum d'efforts économiques sur le plan national et international, de manière à ce que l'alphabétisation généralisée devienne une réalité dans un délai aussi bref que possible.

Les ISC sont attachées à l'engagement pris sur le plan international visant l'éradication de l'analphabétisme et soulignent combien il est important de consentir des efforts appropriés afin d'éliminer les difficultés de nature économique et sociale qui empêchent bon nombre de groupes de la société d'avoir accès aux niveaux élémentaires d'instruction et de formation, ce qui favoriserait leur épanouissement personnel et leur intégration sociale.

Afin de contribuer à l'utilisation adéquate des ressources financières destinées à l'éducation, il est nécessaire que les ISC disposent de compétences de contrôle reconnues, leur permettant non seulement d'analyser la conformité aux lois et la représentativité des états financiers, mais aussi de constater si les fonds ont été utilisés dans un souci d'efficacité, d'efficience et d'économie.

Il convient de doter les ISC du degré nécessaire d'indépendance dans leurs missions, en vue de leur permettre de s'acquitter avec un maximum de garanties de leurs tâches de contrôle.

3. Portée du contrôle effectué par les ISC

Le contrôle du secteur éducatif est fonction du contexte politique, économique et social dans lequel s'inscrit le secteur en question, sans pour autant négliger les procédures et objectifs valables à cet égard sur le plan international. Il convient donc de renforcer les échanges internationaux relatifs à la méthodologie régissant le contrôle du secteur éducatif.

Le contrôle doit accorder une attention particulière à l'enseignement de premier cycle, vu les caractéristiques qu'il revêt dans certains pays, vu sa contribution à l'épanouissement de la personnalité et à l'intégration sociale, et vu qu'il absorbe la plus grande partie des ressources financières destinées à l'éducation, tant au niveau national qu'à celui de l'aide internationale.

4. Recommandations

Les ISC sont conscientes de l'importance revêtue par le contrôle des comptes, en vue d'évaluer la tenue des comptes détaillant le montant des fonds perçus et des dépenses auxquelles ils ont été affectés. A cette fin, les responsables des services publics correspondants sont instamment priés d'adopter les procédures administratives et comptables appropriées ainsi que toutes les mesures de contrôle interne permettant leur analyse et évaluation a posteriori.

Les ISC estiment opportun que les parlements respectifs promulguent une législation appropriée établissant les principes régissant l'utilisation des fonds publics dans le secteur éducatif, ce qui faciliterait leur analyse a posteriori dans le cadre du contrôle de la conformité aux lois et permettrait, en cas de manquement, d'établir les responsabilités.

Les ISC reconnaissent l'importance des universités jouant un rôle de premier plan dans la promotion des valeurs morales qui guideront les diplômés de l'université dans leur

activité professionnelle future, dans la mise en valeur du capital humain et en tant que moteur du développement culturel, économique et social ; d'où la nécessité d'orienter leurs programmes scientifiques et techniques en fonction des paramètres d'efficacité, d'efficience et d'économie.

Les ISC estiment nécessaire de soumettre le secteur éducatif à une évaluation appropriée compte tenu des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Ce contrôle de l'enseignement par les ISC serait plus facile à effectuer si les autorités universitaires établissaient avec précision les objectifs à atteindre ainsi que les indicateurs y relatifs, tout comme les procédures nécessaires à cet effet.

Ce contrôle doit permettre d'évaluer le degré de réalisation des objectifs fixés, la procédure adoptée pour les déterminer et les différents niveaux de contrôle interne mis en place, en vérifiant leur degré de réalisation et les effets que l'on peut en tirer.

Les ISC considèrent que la décentralisation des dépenses et des fonctions dans le secteur éducatif peut se solder par des effets positifs ; elles estiment, toutefois, que pour obtenir des effets positifs, la décentralisation doit aller de pair avec l'attribution appropriée de responsabilités et une procédure régissant de manière adéquate leur mise en œuvre et contrôle.

Les ISC estiment nécessaire que tous les programmes d'aide internationale visant le secteur éducatif fassent l'objet d'un contrôle adéquat des états financiers et d'une utilisation en bonne et due forme des fonds publics en vertu du principe de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. En vue de faciliter cette évaluation, les ISC ont estimé opportun que tout organisme international envisage, dans son accord de financement, la participation de l'ISC concernée qui, compte tenu de son indépendance, garantirait l'utilisation appropriée des fonds perçus.

Les ISC estiment qu'il est approprié d'effectuer, en plus des contrôles spécifiques portant sur une activité ou une entité publiques déterminées, des contrôles de caractère horizontal relatifs à tout un ensemble d'entités publiques de nature identique ou similaire, ce qui faciliterait l'adoption par le parlement ou par les autorités responsables de mesures destinées à corriger les déficiences ou insuffisances observées.

ANNEXES

I. Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) **L'évaluation - instrument pour déterminer l'utilité et les résultats des programmes de formation - l'approche adoptée par l'IDI**

Résumé

L'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI) participe depuis 1986 à des programmes de formation régionaux. Actuellement elle est engagée dans toutes les sept régions de l'INTOSAI et y contribue à la mise à disposition de programmes utiles aux régions concernées. L'IDI reçoit des moyens de financement au niveau international et national ainsi que de la part d'organismes de développement, et étant le destinataire d'aides financières, elle est tenue de se conformer aux critères d'évaluation des donateurs. L'IDI est en train de définir des dispositifs d'évaluation capables de répondre d'une part aux besoins de l'IDI et d'autre part d'être adaptées aux données régionales.

Liste d'acronymes

IDI	= INTOSAI Development Initiative Initiative de développement de l'INTOSAI
ISC	= Institution Supérieure de Contrôle
INTOSAI	= International Organization of Supreme Audit Institutions Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LTRTP	= Long Term Regional Training Programme Programme régional de formation à long terme
OLACEFS	= Organisation of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Amérique latine et des Caraïbes
ROI	= Retour sur investissement

Introduction

L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) est considérée comme "l'institution de l'INTOSAI chargée de la formation". Elle existe depuis 1986 et sa mission consiste à aider les pays en développement à améliorer leur capacité en matière d'audit et à affronter les problèmes pouvant se manifester dans le cadre d'audits, moyennant la formation, le partage d'informations et la mise à disposition d'assistance technique. Les aides financières destinées à l'ensemble des activités de l'IDI proviennent soit d'organisations internationales de financement, comme la Banque Mondiale, soit d'agences nationales de développement dans des pays comme le Canada, le Danemark, la Norvège et la Suède. En présence de cette panoplie de sources de financement, l'IDI entrevoit la nécessité de développer une méthode d'évaluation répondant aux exigences de l'IDI, des donateurs et d'autres parties concernées.

Toile de fond de l'IDI

L'IDI a été créée par voie de résolution lors du Congrès de l'INTOSAI de 1986 et l'Institution supérieure de contrôle (ISC) du Canada a proposé d'accueillir son Secrétariat. Jusqu'en 1995, les activités de l'IDI se limitaient à des stages isolés portant sur les audits, dispensés aux vérificateurs et responsables des régions de l'INTOSAI. A la suite d'une évaluation poussée des activités déployées pendant les cinq premières années, il fut décidé de donner une nouvelle orientation aux efforts. Par le biais d'un programme de formation régional spécial pour la période 1996-2000 – le programme régional de formation à long terme (LTRTP) – il est prévu de rendre les régions de l'INTOSAI et les ISC nationales capables d'assumer elles-mêmes la responsabilité de leurs programmes de formation.

En 2001 le Secrétariat de l'IDI fut transféré en Norvège. Pour préparer ce transfert un questionnaire fut diffusé aux ISC des pays en développement qui leur demandait de définir les priorités dans le développement de la formation; il en résulta le Plan Stratégique 2001-2006 de l'IDI. L'enquête a montré que malgré l'importance reconnue des programmes de formation visant à la création de compétences, l'IDI ne devra plus être uniquement considérée comme l'animateur du LTRTP.

En résumé, l'IDI aspire désormais aux cinq objectifs suivants du Plan stratégique:

1. Sauvegarder et renforcer la capacité de formation dans les régions de l'INTOSAI
2. Mettre en place et/ou renforcer le réseau d'experts en formation
3. Coopérer avec les Comités permanents et Groupes de travail de l'INTOSAI
4. Elargir les programmes d'information de l'IDI
5. Explorer le potentiel des programmes d'enseignement à distance.

Motifs de l'évaluation

Les motifs d'une évaluation sont convaincants. Au niveau le plus simple, l'IDI est tenue d'évaluer ses programmes afin que les donateurs puissent entrevoir clairement un retour sur investissement des activités terminées ou en cours, qui de son côté peut le cas échéant inciter à financer d'autres programmes à l'avenir. Chaque donateur prévoit ses propres exigences d'évaluation en fonction des critères établis par les parties concernées; un fait commun est qu'une évaluation de quelque nature qu'elle soit doit avoir lieu. Dans le cadre de cycles de financement longs comme le plan stratégique de l'IDI portant sur six ans, une évaluation a posteriori tout comme une estimation à mi-chemin pourront s'avérer appropriées.

Un autre motif incitant l'IDI à procéder à des évaluations consiste à encourager des efforts de reconception d'activités susceptibles d'être reprises ultérieurement. Bien que certains objectifs ne se poseront qu'une seule fois à l'IDI, d'autres, comme le LTRTP sont susceptibles de réapparaître à l'avenir, le cas échéant dans d'autres régions. Etant donné que la portée des activités de l'IDI va jusqu'à la collaboration avec les Comités permanents et Groupes de travail de l'INTOSAI pour ce qui est de la conception et mise à disposition de programmes de formation sur de nouveaux thèmes qui s'imposent sur le plan international, comme l'endettement public et l'audit environnemental, l'évaluation devient un instrument important dans l'estimation de l'utilité de manifestations pilotes.

Les parties concernées sur le plan national et international constituent une motivation de poids pour les activités d'évaluation. Dans le contexte de l'IDI qui met l'accent sur la création de compétences au niveau régional, on pourra considérer les Comités régionaux de formation, les Comités directeurs régionaux et les dirigeants des ISC comme les parties concernées. C'est par le biais et au profit des structures régionales de l'INTOSAI que l'IDI déploie ses activités ciblées sur les priorités régionales, et ce seront alors ces parties concernées qui feront l'objet et qui constitueront les destinataires des évaluations.

L'évaluation peut générer deux effets complémentaires, ce qui ne les prive en rien de leur pertinence. Premièrement, une stratégie d'évaluation efficace concentre l'attention des cadres supérieurs sur le programme mis en œuvre. En présence d'une stratégie d'évaluation à long terme, les organisations destinataires des programmes seront éventuellement évaluées en fonction de critères qui selon l'opinion des animateurs seront influencés par les activités déployées. Ces critères seraient mis à l'essai ultérieurement, soit en cours de route, soit a posteriori, afin de fournir le feedback obtenu dans une évaluation. A côté des résultats d'évaluation établis, les cadres

supérieurs maintiendraient leur attention à l'égard des nouvelles approches proposées aux organisations par les activités déployées, et ces nouvelles approches donneraient lieu à des changements institutionnels avec un degré de probabilité supérieur. Deuxièmement, vu l'environnement dans lequel l'IDI assume ses fonctions de formation, ce type d'évaluation planifiée rehausse la fonction de la formation comme moteur de la transformation.

Evaluation d'activités de formation – éléments de base

Les stratégies modernes d'évaluation de la formation sont fondées sur le modèle Kirkpatrick à 4 degrés. Les experts diplômés en formation de l'IDI acquièrent cette méthode dans le cadre du LTRTP et l'IDI elle-même a l'intention de se servir de ce modèle pour développer sa propre stratégie d'évaluation. Les quatre degrés conçus par Kirkpatrick sont les suivants:

1. Réaction (les bénéficiaires ont-ils apprécié le programme ?)
2. Apprentissage (les bénéficiaires ont-ils acquis les compétences proposées ?)
3. Transfert (les bénéficiaires s'en sont-ils servis ?)
4. Impact (y a-t-il eu retour sur investissement ?)

Ces degrés décrivent une chaîne hiérarchique de méthodes d'évaluation, partant du degré 1, forme la plus simple d'évaluation, et peuvent (et doivent) être appliqués de manière généralisée à la mesure de réactions fondamentales à l'égard de la formation, pour aboutir au degré 4 qui porte sur la question bien plus complexe de l'incidence institutionnelle. L'avancement sur cette chaîne d'évaluation constitue également un processus cumulatif, chaque degré d'évaluation additionnel étant attaché à ceux qui ont déjà été franchis.

Si l'on examine les degrés Kirkpatrick dans le détail, on se rend compte que le degré 1 pose des questions simples concernant la qualité de la formation selon l'opinion des participants. C'est un instrument nécessaire recourant à des techniques standardisées pour juger de ce que les participants apprécient ou n'apprécient pas, par ailleurs il permet de mettre au point dans le détail un cours individuel ou un ensemble de cours fréquentés par l'ensemble des participants.

Les évaluations des degrés 2 - 4 nécessitent un degré de planification et d'engagement préalables plus poussés de la part des ISC et des régions de l'INTOSAI. Les évaluations du degré 2 visent à prouver que les participants ont augmenté leur compétence dans le domaine objet de la formation. Ceci comprend l'examen des connaissances ou des compétences avant le début du programme, suivi par un contrôle semblable à la fin:

ce processus doit de toute évidence être intégré dans la conception des programmes de formation.

Les évaluations du degré 3 exigent une planification de l'organisation et au niveau des participants afin d'établir les objectifs et attentes à l'égard du programme. Une évaluation de transfert pertinente doit se servir d'une combinaison d'analyses des besoins et de bilans consécutifs au programme de formation. Le transfert de connaissances de la part de personnes individuelles vers l'organisation est un élément clé de l'analyse du résultat de la formation. Au lieu de fixer de vagues objectifs comme "renforcer les capacités de l'organisation", le programme devrait tenter de trouver des réponses aux questions du genre: "A quelles initiatives ou changements de la part d'individus ou d'organisations participant au programme y a-t-il selon vous lieu de s'attendre ?". Ceci doit se faire avec le plein appui de la part des parties concernées, sachant que l'organisation bénéficiaire doit détacher des effectifs pour les analyses du transfert, dans la perspective de la détermination des objectifs et des attentes au début du programme ainsi que dans l'optique des évaluations à la suite des programmes.

Le degré final d'évaluation selon le modèle Kirkpatrick consiste dans l'évaluation de l'incidence des programmes. Au moins un important organisme international de financement exige une évaluation indépendante de l'incidence des programmes qu'il finance, et on considère comme le "*best case scenario*" que de procéder à des évaluations là où cela est possible. En réalité cependant les évaluations de l'incidence sont encore assez rares dans le domaine de la formation, et ceci pour plusieurs raisons:

- Premièrement les organisations jugent difficile de justifier les coûts de ce type d'évaluation en comparaison à l'utilité, alors qu'il s'agit là d'une question d'envergure. Si une évaluation externe de l'incidence coûte 10-15% des fonds mis à disposition et qu'il faut prévoir des coûts dans le budget, on se demande si l'incidence d'ensemble du programme s'en trouve réduite ?
- Les évaluations de l'incidence sont considérées comme une charge lourde pour les cadres et ceci peut entraver leur mise en œuvre.
- Une troisième raison pour laquelle l'évaluation de l'incidence d'un programme est rarement entreprise consiste dans le fait que les promoteurs d'une telle opération doivent disposer de bonnes connaissances des structures de gestion d'une organisation, des objectifs opérationnels et des attentes. Des organisations par exemple qui au devant d'un programme de formation n'établissent pas de lien immédiat entre les objectifs de formation et les résultats opérationnels rendent l'évaluation de l'incidence difficile à réaliser.

Le cadre général du projet d'évaluation de l'IDI

La stratégie d'évaluation provisoire de l'IDI sera constituée par un cadre souple mettant l'accent sur les principes de base régissant l'évaluation des programmes opérée par l'IDI; elle portera sur les questions déjà discutées dans cette contribution et est destinée à être utilisée par les régions dans leur propre travail d'évaluation.

Alors que les évaluations de l'incidence sont considérées comme "la lumière du jour au bout du tunnel des évaluations", la réalité des relations donateur/partie concernée montre que les évaluations d'incidence ne sont souvent pas réalisables par les ISC, les régions de l'INTOSAI ou l'IDI.

Parmi les quatre degrés du modèle Kirkpatrick, le troisième, concernant le transfert de compétences (et, par voie implicite, les degrés 1 et 2 tout autant) sera la cible des activités d'évaluation de l'IDI. L'IDI considère ce degré comme le plus important, étant donné qu'il est question là de la mission organisatrice de l'IDI, à savoir "d'aider les pays en développement à améliorer leur capacité d'audit et à affronter de manière pertinente par la formation des questions ayant trait aux audits". L'IDI estime par ailleurs que ce niveau peut être atteint et qu'il est pertinent pour toutes les activités déployées sur le plan régional et global. Par ailleurs, l'IDI se propose fermement dans sa stratégie d'évaluation de rendre les régions de l'INTOSAI capables de s'en servir comme plate-forme pour mettre en place leur propre processus d'évaluation; une stratégie encourageant des évaluations coûteuses et complexes manquerait d'atteindre ce but.

Citons encore quelques exemples de la manière dont le cadre général permettra d'atteindre deux types d'objectifs:

- En premier lieu des objectifs concernant le rendement pour les individus participant aux programmes de formation. Ceux-ci seront basés sur les connaissances (p.ex. l'objectif qu'un nombre déterminé de participants atteint un niveau de qualification leur permettant d'exécuter des tâches spécifiques), ou basés sur les compétences.
- En second lieu, des objectifs concernant les résultats ayant une incidence sur l'organisation. On peut entendre par là l'introduction de nouvelles lignes directrices en matière d'audit sur des sujets spécifiques, l'augmentation du nombre de vérificateurs capables d'exécuter des audits spécialisés, la qualification de mettre en place des audits dans des domaines non couverts par le passé ou des changements de systèmes, stratégies et processus.

Globalement, ce cadre sera ciblé sur trois domaines principaux:

- En premier lieu, des recommandations concernant la conception des évaluations seront établies. La conception est un élément clé de la réussite du transfert en matière d'évaluations. L'IDI recommandera un ensemble d'activités de conception aptes à préparer l'organisation exécutant l'évaluation à la mise en place d'évaluations selon le degré 3 après achèvement du programme. La recommandation de faire appel aux organisations bénéficiaires à toutes les étapes du processus de conception, d'obtenir un consensus sur les caractéristiques d'une performance réussie, de développer des objectifs spécifiques, mesurables, accessibles, centrés sur le résultat, conformes aux délais et d'effectuer une analyse des besoins en fera partie.
- En second lieu, il sera conseillé de collecter des données-clé avant, pendant et après les activités de formation.
- Enfin, le cadre d'évaluation IDI mettra à disposition une structure conseillée pour les rapports d'évaluation.

Conclusions

Cette contribution constitue l'étude succincte d'un thème bien complexe. Or la structure de l'IDI fournira une orientation plus détaillée à l'égard des questions relatives aux évaluations régissant les relations entre les donateurs et les parties concernées. Le structure tirera aussi des conclusions des opinions des ISC dans les réunions de discussion du 16^{ème} Séminaire NU/INTOSAI et l'IDI attend avec intérêt que ces opinions soient communiquées.

II. Liste des exposés

1. Rapports nationaux des ISC

Côte d'Ivoire	Macédoine (ARYM),	Sénégal
Croatie	Mexique	Slovénie
Egypte	Mozambique	Sri Lanka
El Salvador	Ouganda	Thaïlande
Erythrée	Panama	Viet Nam
Hongrie	Roumanie	Zimbabwe
Indonésie	Saint - Kitts - et - Nevis	

2. Exposés des ISC

Auteur	Pays	Titre
Dr. Franz Kassel	Autriche	Contrôles des établissements secondaires de formation technique et professionnelle (FTP)
M. D. Manuel Nuñez Perez (présenté par M. Gregorio Cuñado Ausin)	Espagne	Le contrôle des subventions dans le secteur de l'enseignement universitaire
M. Xavier Lefort M. Joel Montarnal	France	La gestion du système éducatif français
M. N. Sunder Rajan	Inde	Contrôle de projets dans le domaine de l'éducation obligatoire

3. Exposés d'autres organisations

Auteur	Organisation	Titre
M. Magnus Borge	Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)	L'évaluation - instrument pour déterminer l'utilité et les résultats des programmes de formation - l'approche adoptée par l'IDI
M. Larry Willmore	Nations Unies	Contrôles des écoles et choix parental

III. Liste des participants

M. Ziriyo BOGUI
Président de la Chambre des Comptes
Chambre des Comptes
Immeuble la Pyramide 12e Etage
BPV 30
Abidjan
Côte d'Ivoire
Tel: ++225 21 70 27
Fax: ++225 21 34 61
E-mail: boguiz@africaonline.co.ci

Mme Lidija PERNAR
Drzavni Ured za Reviziju
Tkalciceva 19
HR-10000 Zagreb
Croatie
Tel: ++385 (1) 4813 303
Fax: ++385 (1) 4873 385
E-mail: Lidija.Pernar@revizija.hr

Mme Anita MENICANIN
Drzavni Ured za Reviziju
Tkalciceva 19
HR-10000 Zagreb
Croatie
Tel: ++385 (1) 4813 303
Fax: ++385 (1) 4873 385
E-mail: Anita.Menicarin@revizija.hr

M. Mohamed Mahamoud HASSAN
Président
Chambre des Comptes et de Discipline
Budgétaire
B.P. 3331
Djibouti
Djibouti
Tel: ++253 35 77 75, 35 67 76
Fax: ++253 25 01 44
E-mail: ccdb.djibouti@intnet.dj

M. Khaled bin ElWaleed ELSAYED
Central Auditing Organization
Madinet Nassr
P.O. Box 11789
Cairo
Egypte
Tel: ++20 (2) 401 39 56, 401 39 57
Fax: ++20 (2) 261 58 13, 401 70 86
E-mail: KhaledBin85@hotmail.com

Lic. Milton Alexis NOYOLA Cartagena
Sub Director de Auditoría
Corte de Cuentas de la República
1ra. Avenida Norte y 13 Calle Poniente
Código Postal 01-107
San Salvador
El Salvador
Tel: ++503 271 09 53, 271 09 55
Fax: ++503 271 09 29, 271 09 26
E-mail: hcontreras@integra.com.sv

M. Frai Yohannes HABTEMARIAM
Office of the Auditor General (OAG)
P.O. Box 918
Asmara
Erythrée
Tel: ++291 (1) 15 95 95, 15 95 97
Fax: ++291 (1) 15 02 52
E-mail: oag_er@gemel.com.er

Lic. Marco Vinicio GODOY Sandoval
Contraloria General de Cuentas
Ave. Simeón Cañas 5-38
Zona 2 Sexto Nivel
Guatemala Ciudad, C.A.
Guatemala
Tel: ++502 (2) 54 00 14
Fax: ++502 (2) 54 00 03
E-mail: mgodoy54@hotmail.com

Mme Zsuzsa HALMNÉ HARSÁNYI
Allami Számvevőszék
P.O.B. 54
H 1364 Budapest
Hongrie
Tel: ++36 (1) 476 3816
Fax: ++36 (1) 476 3829
E-mail: halmnehzs@asz.hu

M. Slamet KURNIAWAN
Badan Pemeriksa Keuangan
Jl. Jend Gatot Subroto 31
Jakarta 10210
Indonésie
Tel: ++62 (21) 573 - 1703
Fax: ++62 (21) 573 - 1626 oder 8689
E-mail: kasia312@bpk.go.id

M. James Kabui KARUA
Office of the Controller and Auditor General
P.O. Box 30084
Nairobi
Kenya
Tel: ++254 (2) 34 00 99, 33 57 77
Fax: ++254 (2) 33 08 29

Mme Natasa MISOVSKA
Senior Auditor
State Audit Office
M. Tito
No 12/3 - Macedonia Palace
1000 Skopje
Macédoine (ARYM),
Tel: ++389 2 211 262, 211 272
Fax: ++389 2 126 311
E-mail: dzr@mt.net.mk

M. Théodore William RANDREZASON
Magistrat, Avocat Général
Chambre des Comptes
B.P. 391
101 Antananarivo
Madagascar
Tel: ++261 20 22 23 639
Fax: ++261 20 22 64 458
E-mail: theo.line@caramail.com

Lic. Arturo ORCI
Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán No. 1501, Cal del Valle
Delegation Benito Juárez
México D.F. C.P. 06600
Mexique
Tel: ++52 (5) 5 66 36 04, 52 00 15 00 Ext 383
oder 382
Fax: ++52 (5) 5 66 36 04, 52 00 15 00 Ext 383
oder 382
E-mail: saorci@asf.gob.mx

Dr. Moisés Gomes AMARAL
Tribunal Administrativo
Caixa Postal 254
Rua Mateus Sansão Muthemba, nº 65
Maputo
Mozambique
Tel: ++258 (1) 49 03 74, 49 36 45
Fax: ++258 (1) 49 88 90
E-mail: ta@tvcabo.co.mz

M. Joseph Lemai EWAMA
Office of the Auditor General
P.O. Box 7083
Kampala
Ouganda
Tel: ++256 (41) 25 54 87, 34 43 40, 34 45 21
Fax: ++256 (41) 34 56 74 (Fax+phone)
E-mail: auditgen@infocom.co.ug

Lic. Yonel DE LA CRUZ
Contraloría General
Av. Balboa y Av. Federico Boyt
Apartado 5213, Zona 5
Ciudad de Panama
Panama
Tel: ++507 210-4480
Fax: ++507 269 00 94
E-mail: yoneld@contraloria.gob.pa

M. Ionel STEFAN
Councillor of Accounts
Curtea de Conturi a României
22-24, Lev Tolstoi Street
71289, sector 1, Bucharest
Roumanie
Tel: ++40 (21) 230 13 77
Fax: ++40 (21) 307 88 76, 230 13 64
E-mail: rei@rcc.pcnet.ro

M. Albert EDWARDS
Director of Audit
National Audit Office
P.O. Box 19
Basseterre
Saint - Kitts - et - Nevis
Tel: ++1 (869) 465 - 2521 Ext. 1051
Fax: ++1 (869) 466 - 8510
E-mail: kodi_bee@excite.com

M. Abdoul Madjib GUEYE
Conseiller référendaire
Cour des Comptes
6, rue huart
B.P. 3805
Dakar-Peytavin
Sénégal
Tel: ++221 822 33 29
Fax: ++221 823 43 08
E-mail: madjibgueye@hotmail.com

Mme Nevenka SISKO
Racunsko Sodišce
Slovenska cesta 50
SI 1000 Ljubljana
Slovénie
Tel: ++386 (1) 478 58 00, 478 58 10
Fax: ++386 (1) 478 58 91, 478 58 92
E-mail: Natasa.Skrt-Kos@rs-rs.si

M. Kndabaduge Dahamsiri JAYASOORIVA
Assistant Auditor General
Auditor General's Department
Independence Square
Colombo 7
Sri Lanka
Tel: ++94 (1) 68 51 67
Fax: ++94 (1) 69 74 51
E-mail: oaggov@slt.net.lk

Mme Sukunya PREECHA
Office of the Auditor General of Thailand
Soi Areesampan
Rama VI Road
Bangkok 10400
Thaïlande
Tel: ++66 (2) 273 90 18
Fax: ++66 (2) 273 96 93, 273 96 99
E-mail: int_rela@oag.go.th,
webmaster@oag.go.th

Mme Sirikanchana KARIKANCHANA
Office of the Auditor General of Thailand
Soi Areesampan
Rama VI Road
Bangkok 10400
Thaïlande
Tel: ++66 (2) 273 90 18
Fax: ++66 (2) 273 96 93, 273 96 99
E-mail: int_rela@oag.go.th,
webmaster@oag.go.th

M. Chuyen NGUYEN HUY
State Audit
33 Hung Vuong
16 Le Hong Phong
Ba Dinh - Hanoi
Viet Nam
Tel: ++84 (4) 843 56 30
Fax: ++84 (4) 733 68 42
E-mail: sav@fpt.vn, vietnamsai@yahoo.com

M. Alex M ZIVANAYI
Office of the Comptroller and Auditor General
48 George Silundika Avenue
Causeway, P O Box CY 143
Harare
Zimbabwe
Tel: ++263 (4) 72 83 21/22,
72 99 71/72/73/74/75/76), 79 36 11/12/13/14
Fax: ++263 (4) 72 83 23/25/27
E-mail: zivanayi@auditgen.gov.zw

IV. Président technique

M. Jeff JONES
Director, Education VFM studies
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Royaume-Uni
Tel: ++44 (20) 77 98 - 7851
Fax: ++44 (20) 79 31 - 9072
E-mail: jeff.jones@nao.gsi.gov.uk

V. Liste des conférenciers

Dr. Franz KASSEL
Cour des Comptes de l'Autriche
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71/8253
Fax: ++43 (1)
E-mail: kassel@rechnungshof.gv.at

M. Gregorio CUÑADO Ausin
Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
E-28004 Madrid
Espagne
Tel: ++34 (91) 447 87 01-266, direkt:
592 09 43
Fax: ++34 (91) 593 38 94, 446 76 00
E-mail: tribunalcta@tcu.es"

M. David M. KANJA
Manager, World Bank Internal Auditing Dep.
Banque Mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Etats-Unis d'Amérique
Tel: 001 (202) 458 - 5412
Fax: 001 (202) 522 - 3575
E-mail: dkanja@worldbank.org

M. Larry WILLMORE
Nations Unies
O-I-C, DPEPA/UNDESA
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924
Fax: 001 (212) 963-2916
E-mail: willmore@un.org

M. Xavier LEFORT
Conseiller Référendaire
Cour des Comptes
13 Rue Cambon
F-75100 Paris
France
Tel: ++33 (1) 42 98 - 9528
Fax: ++33 (1) 42 98 - 9602
E-mail: Xlefort@ccomptes.fr,
presidence@ccomptes.fr

M. Joel MONTARNAL
Rapporteur
Cour des Comptes
13 Rue Cambon
F-75100 Paris
France
Tel: ++33 (1) 42 98 - 9528
Fax: ++33 (1) 42 98 - 9602
E-mail: Jmontarnal@ccomptes.fr,
presidence@ccomptes.fr

M. N. Sunder RAJAN
Additional Deputy Comptroller & Auditor
General
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110 002
Inde
Tel: ++91 (11) 2323 - 9720
Fax: ++91 (11) 2323 - 5446
E-mail: c&ag@cag.delhi.nic.in,
asosai@cag.delhi.nic.in

M. Magnus BORGE
Director General
IDI Secretariat
Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)
c/o Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
N-0032 Oslo 1
Norvège
Tel: ++47 (2) 224 13 49
Fax: ++47 (2) 224 10 01, IDI: 224 10 24
E-mail: magnus.borge@idi.no, idi@idi.no

VI. Secrétariat de la réunion

M. Larry WILLMORE
Nations Unies
O-I-C, DPEPA/UNDESA
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924
Fax: 001 (212) 963-2916
E-mail: willmore@un.org

Dr. Franz FIEDLER
Président de la Cour des Comptes
Secrétaire Général de l'INTOSAI
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Mag. Wilhelm KELLNER
Sektionschef
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Mag. Wolfgang WIKLICKY
Abteilungsleiter
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Dr. Gertrude SCHLICKER
Abteilungsleiter Stellvertreterin
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: schlicker.ger@rechnungshof.gv.at

M. Norbert KRIEGER
Abteilungsleiter-Stellvertreter
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8307
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: krieger@rechnungshof.gv.at

Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Mag. Monika GONZALEZ-KOSS
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8474
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Mme Renate VOCEDALEK
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8467
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: voceedalek@rechnungshof.gv.at

Mme Gabriela EGER
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8572
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: eger@rechnungshof.gv.at

Mme Manuela ERNST
Cour des Comptes
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8549
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: ernst@rechnungshof.gv.at

M. Franz RIEMER
Cour des Comptes
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8130
Fax: ++43 (1) 712 94 25