



Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siege social: Bujumbura - Burundi B.P: 3113 Bujumbura Tél: 22 21 8820

E-mail : oag@telema.bi Site Web: www.oag.bi

Analyse de l'état des lieux du financement de l'éducation par le Gouvernement et les communautés locales au cours de la période 2005-2010

Cas de la Province Scolaire de Muyinga

Bujumbura, décembre 2010

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Joseph NDAYISABA, pour son apport très précieux dans l'analyse du financement de l'éducation par le Gouvernement et les communautés locales au cours de la période 2005-2010 : cas de la province scolaire de Muyinga.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de pilotage dont les noms suivent :
Madame Gertrude KAZOVIYO, Vice-Présidente de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
Madame Marie Bwimana, Trésorière de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
Monsieur Déogratias NZUNOGERA, Chargé des Programmes à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Oxfam Novib » pour son appui financier.

Table des matières	Pages
Liste des sigles et abréviations	7
Résumé exécutif	9
Introduction	21
Les objectifs de l'étude	24
Méthodologie	24
Chapitre 1 : La scolarisation universelle au Burundi au regard de l'échéance de 2015	28
1.1. Les orientations du Gouvernement en matière de Scolarisation.....	28
1.2. Etat des indicateurs d'accès à la scolarisation au Primaire.....	30
1.3. Les effets de la mesure de gratuité prise par le Gouvernement en 2005	42
Chapitre 2: Le financement de l'enseignement de base par le Gouvernement du Burundi.	46
2.1. Les textes légaux et instructions officielles	46
2.2. Le financement de l'enseignement de base par l'Etat	47
2.3. Les investissements en faveur de l'enseignement Primaire	55
2.4. Les Fonds de Compensation des Frais Scolaires (FCFS)	57
2.5. Les fonds PPTE	61
2.6. La traçabilité des financements de l'Etat	62

Chapitre 3 : Le cas de la Province Scolaire de Muyinga.....	64
3.1. Les Indicateurs de scolarisation dans la DPE Muyinga	64
3.1.1. Les besoins en ressources pour la scolarisation.....	67
3.1.2. Les contraintes socioéconomiques de la province Muyinga	70
3.2. Le financement de l'enseignement de base dans la DPE Muyinga	72
3.2.1. Le financement par le Gouvernement	72
3.2.2. La contribution des communes	79
3.2.3. La contribution des parents	84
3.2.4. La contribution des Eglises	87
3.2.5. Les contributions des ONGs et Organisations Internationales	89
3.2.6. L'autofinancement des écoles primaires : les AGR.....	95
3.2.7. Le poids relatif des différentes sources de financement	100
3.3. La traçabilité des ressources financières des écoles primaires de Muyinga.....	101
Bibliographie	113

Liste des sigles et abréviations

AGR	: Activités Génératrices de Revenus
BCR	: Bureau Central du Recensement
CGE	: Comité de Gestion de l'Ecole
CPE	: Conseil Provincial de l'Enseignement
CRDE	: Convention Relative aux Droits de l'Enfant
CSLP	: Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté
CTB	: Coopération Technique Belge
DCE	: Direction Communale de l'Enseignement
DPE	: Direction Provinciale de l'Enseignement
EP	: Ecole Primaire
FCFS	: Fond de Compensation des Frais Scolaires
MEPS	: Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire
ND	: Non Disponible
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale

PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PSDEF	: Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PRADECS	: Programme d'Appui au Développement Communautaire et Social
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat.
RPP	: Régie des Productions Pédagogiques
TBS	: Taux Brut de Scolarisation
TNS	: Taux Net de Scolarisation
TBA	: Taux Brut d'Admission
TNA	: Taux Net d'Admission

Résumé exécutif

La Convention Relative aux Droits de l'Enfant que le Burundi a ratifié en 1990 stipule en son article 28 « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, en vue de l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances...Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ». Cette CRDE fait par ailleurs partie intégrante de la Constitution du Burundi (Cf. Article 19)

Une des mesures prises par le Gouvernement pour accélérer l'accès à l'enseignement de base fut entre autres la suppression des frais scolaires avec l'année 2005/2006. Il existe cependant dans le système d'enseignement burundais, un certain nombre de paramètres qui peuvent réduire l'impact des efforts d'investissement dans l'enseignement de base : il s'agit notamment des taux de redoublements très élevés et des abandons en 1^{ère} année qui marquent une tendance à la hausse (12% en 2008-2009).

Les orientations du Gouvernement en matière de scolarisation

Depuis 2005, le Gouvernement, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers, a fait un diagnostic du système éducatif à travers le RESEN¹ (Rapport d'Etat du Système Educatif National). A la suite de ce diagnostic, le Ministère ayant en charge l'enseignement a préparé une lettre d'orientation (Lettre de Politique), qui a été présenté au conseil des ministres et adoptée en Décembre 2006. Toujours avec l'appui des PTF, le Gouvernement a élaboré un autre outil de pilotage du système : le Plan Sectoriel de

¹ BANQUE MONDIALE « Le système éducatif Burundais », Washington, 2007.

Développement de l'Education et de la Formation² (PSDEF 2009-2016)

L'état des indicateurs d'accès à l'enseignement primaire

D'une manière générale, le Burundi a un niveau d'instruction très faible. Selon les résultats du dernier recensement de la population de 2008, 47% des burundais n'ont jamais fréquenté l'école, dont une différence de 10% en défaveur des femmes. 37% ont un niveau d'école primaire et 4% ont un niveau collège. L'autre caractéristique important en ce qui concerne les indicateurs d'accès est l'écart important entre les Taux Bruts et les Taux Nets³ particulièrement en ce qui concerne les taux d'admission. En effet, près de 30% d'enfants en âge scolaire ne sont pas à l'école. Par rapport à la population scolarisable, ce pourcentage représente un effectif de près de 400 000 enfants.

Le financement de l'enseignement primaire par le Gouvernement

Les ressources que l'Etat alloue à l'enseignement primaire sont de 3 catégories : (1) les dotations budgétaires ordinaires, destinées au fonctionnement du Ministère et de toutes ses structures, ainsi qu'aux salaires, (2) les ressources provenant du fond Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), et (3) les Fonds de Compensation des Frais scolaires. Toutes ces ressources sont annuellement inscrites

² REPUBLIQUE DU BURUNDI : « *Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation 2009-2016* », Bujumbura, Juin 2009.

³ Le Taux Brut de Scolarisation est calculé en divisant les effectifs des enfants inscrits à l'école par la population scolarisable (7-12 ans pour le primaire). Le Taux Net de Scolarisation est obtenu en divisant les effectifs des enfants ayant l'âge de scolarisation au primaire effectivement inscrits par la population scolarisable.

dans les budgets. Il n'a pas été possible d'identifier les montants affectés au primaire pour ce qui concerne les fonds PPTE.

On a constaté un accroissement important de ressources financières affectées à l'enseignement primaire. Cet accroissement a comme explications : des efforts accrus d'investissements dans la construction des infrastructures, l'augmentation de la masse salariale dû aux régularisations des enseignants, l'accroissement de l'enveloppe destinée au fond de compensation des frais scolaires, ainsi que les fonds PPTE. En ce qui concerne précisément les montants dépensés pour les salaires des enseignants, on constate qu'ils ont connu un accroissement très important les cinq dernières années. Ils ont été multipliés par trois.

Les écoles primaires fonctionnent grâce aux Fonds de Compensation des Frais Scolaires qui leur sont versés en principe par trimestre. A partir de 2008-2009, les montants des FCFS ont été calculés sur base d'un quota de 2000F par élève et par an. La clé de répartition de ces ressources est fixée par le Ministre de tutelle qui module cette clé en fonction des besoins.

A partir de l'année scolaire 2008-2009, seules les directions scolaires bénéficient des fonds de compensation, et la clé de répartition a été profondément modifiée. Il a été constaté que les écoles qui abritaient peu d'effectifs d'élèves recevaient des fonds nettement insuffisants pour leur fonctionnement. La modification est que 60% du montant global est équitablement répartie entre les directions scolaires, et les 40% qui restent sont distribuées au prorata des effectifs de chaque établissement. Il faut signaler aussi que les montants réservés aux directions scolaires sont directement virés sur leurs comptes.

En ce qui concerne le suivi/contrôle des fonds libérés en faveur des écoles, les contrôles sont en principe effectués par des inspecteurs communaux et le conseiller chargé des finances de la Direction Provinciale de l'Enseignement (DPE). Les DPE quand à elles envoient systématiquement au Ministère, chaque trimestre et en fin d'année, un rapport pédagogique et financier. Cependant, ce rapport financier ne concerne pas les bilans d'utilisation des FCFS, les DPE n'étant pas les gestionnaires directs des fonds.

La contribution des communes

Les communes interviennent en faveur des écoles primaires sous trois rubriques : la mobilisation de la population pour la construction des écoles à travers les travaux communautaires, les contributions financières pour les projets PRADECS (4% du montant en cas de construction d'une école), et l'assistance aux élèves indigents. Pour cette dernière rubrique, seule la commune Buhinyuza est concernée.

La contribution des parents

Les parents interviennent par 3 voies dans le financement de l'enseignement primaire : le financement de la scolarisation de leurs enfants par l'achat de matériels scolaires ; les contributions demandées aux parents pour faire face aux dépenses théoriquement non couvertes par les FCFS. La demande de ces contributions a été enregistrée dans 9 écoles sur les 33. Dans 11 écoles sur les 33, des équipes de parents se relaient pour cuisiner la nourriture des élèves. Enfin, la participation aux travaux communautaires pour la construction ou la réhabilitation des écoles primaires.

La contribution des Eglises

Sur le plan financier, les écoles sous le régime de conventions Eglises/Etat fonctionnent comme les autres écoles publiques. L'enquête a permis de constater qu'il y avait peu d'apports supplémentaires des églises en faveur des écoles primaires à part les constructions d'écoles primaires. Il a néanmoins été relevé que l'Eglise Anglicane assiste les élèves indigents du primaire et du secondaire (depuis 2008, 2500 OEVs assistés dont 500 du secondaire). L'appui concerne le matériel scolaire, l'assistance médicale et l'assistance juridique.

L'apport des ONGs et Organisations Internationales

Plusieurs Organisations interviennent dans la province scolaire de Muyinga. Parmi elles, l'UNICEF, CARE International et l'IRC sont les plus actives. L'UNICEF finance surtout le matériel scolaire des élèves, mais intervient aussi dans la construction d'infrastructures. CARE intervient pour trois volets : la réhabilitation d'infrastructures, la fourniture de matériel d'hygiène et la mise en place de boutiques scolaires, qui commencent à rapporter de l'argent aux écoles bénéficiaires. L'IRC est intervenu de manière intensive dans la province depuis 2008, par la construction et l'extension des écoles primaires et des collèges communaux.

Trois organisations fournissent de la nourriture aux cantines scolaires : il s'agit du PAM pour 9 EP, la Fondation STAMM pour 6 EP, et Agro Action Allemande, qui a fourni de la nourriture à l'EP de Gisanze I en 2005-2006. Lors des Focus Group, les parents, dans les écoles où les cantines scolaires sont organisées, apprécient beaucoup cette initiative.

L'autofinancement des EP

Certaines écoles primaires parviennent à récolter des ressources financières additionnelles par des activités génératrices de revenus. Ces revenus proviennent essentiellement des activités agro-pastorales. Pour l'ensemble des écoles visitées, les revenus sont passés de 229 000F en 2005-2006 à 2 515 430F en 2009-2010, c'est-à-dire qu'ils ont été multipliés par 10 en 5 ans. Le gros des revenus provient de l'exploitation des jardins scolaires.

La traçabilité des financements des EP

Toutes les 33 écoles primaires visitées possèdent un compte. 25 ont un compte postal, les autres un compte au sein des COOPEC. Il a été relevé que d'une manière générale, les comités de gestion des écoles participent à la gestion des fonds. Ces comités sont composés du directeur de l'école, d'un représentant des enseignants et du président du comité des parents, qui joue le rôle de président du Comité de Gestion de l'Ecole (CGE). Les trois signent sur les chèques. En théorie, les finances de l'école sont suivies et contrôlées par le chef financier de la DPE et l'inspecteur communal. 14 directeurs ont affirmé avoir été contrôlés « systématiquement », c'est-à-dire au moins une fois par trimestre. 14 ont dit être contrôlés « quelquefois »⁴ et 4 ont déclaré n'avoir jamais subi de contrôle financier.

⁴ Dans certaines écoles, les directeurs ont avoué que le dernier contrôle date d'une année, voire de 2 ans.

Recommandations

Au Gouvernement :

1. Il est impératif d'agir sur les paramètres qui retardent l'atteinte de la scolarisation universelle, en l'occurrence les taux de redoublement. Il faut néanmoins offrir des alternatives pour les enfants qui ont un âge largement au dessus de l'âge de scolarisation au primaire par la multiplication et la déconcentration des formations professionnelles de courte durée. Des propositions concrètes ont été formulées dans le PSDEF, il reste à les mettre en œuvre.
2. Le Gouvernement devrait prendre rapidement des décisions concernant la scolarisation de ces enfants dans les filières professionnelles, au moins pour ceux qui ont plus de 16 ans. Ces ressources servant à les scolariser au primaire pourraient être affectées dans ces filières. Une étude de faisabilité devrait cependant être réalisée préalablement.
3. Même dans la perspective de la mise en œuvre de la mesure de prolongation de l'enseignement de base jusqu'en 9^{ème} (3 ans), l'organisation de filières professionnelles reste pertinente, notamment pour les élèves très âgés ou en situation d'échec.
4. Les disparités très importantes des ratio élèves/classe et élèves/enseignant pourraient être réduites par l'utilisation systématique des données de la Carte Scolaire au niveau national et au niveau des DPE et même des communes, ce qui manifestement n'est pas le cas. Les chargés de la carte scolaire dans les communes

et dans les DPE disposent pour cela d'un outil assez facile à utiliser qui leur a été distribué⁵

5. Aussi, l'accroissement des ressources à libérer en faveur de l'éducation en général et pour l'enseignement primaire en particulier devrait être planifié sur le moyen et long terme, quitte à prévoir chaque année un volume de ressources qui soit quelque peu compatible avec les besoins. Le PSDEF constitue une base intéressante, encore faut-il que les budgets votés annuellement soient en phase avec la vision de l'évolution des besoins du système.
6. Pour ce qui concerne les enseignants, en vu de les encourager à se déployer loin des centres urbains, il est possible que le Gouvernement et ses partenaires qui interviennent dans la construction des infrastructures se donnent la consigne de construire systématiquement des logements pour enseignants pour chaque école construite. Ceci est de plus en plus réalisé par certains intervenants, il faudrait le systématiser.
7. Pour réduire la dépendance du pays en ce qui concerne le financement de l'enseignement primaire, la « communautarisation » de l'école primaire est une des voies possibles. La mise en place des DCE pourraient devenir une plateforme pour rendre l'enseignement primaire « communautaire ».
8. Le suivi/contrôle de la gestion des fonds affectés aux écoles est le maillon faible du système de financement de l'enseignement primaire. Le ministère ayant l'enseignement primaire dans ses attributions devrait

⁵ BPE : « *Guide Méthodologique pour l'Elaboration de la Carte Scolaire* », Bujumbura, Octobre 2009.

mettre en place un système d'audit systématique de l'utilisation des fonds dans chaque école, au moins une fois l'année et ce par des auditeurs extérieurs. Au regard du nombre très élevé d'écoles primaires (près de 3000 en 2008-2009), il faudrait s'orienter vers une structure légère itinérante qui pourrait opérer les contrôles par région.

9. Chaque directeur d'école primaire, en sa qualité de gestionnaire des fonds provenant du budget de l'Etat, doit disposer au moins d'un manuel de procédure pour la gestion des fonds, en plus des formations. Ces manuels ainsi que les fiches comptables devraient être systématiquement remis à chaque directeur dès sa prise de fonction.
10. On a par ailleurs constaté une forte instabilité des responsables scolaires. Dans au moins 16 EP, les directeurs ont dit être nouveaux et la plupart n'avaient pas fait de remise/reprise. Ceci est une anomalie au regard des règles d'administration. Ces remises reprises devraient se faire systématiquement sous la supervision d'un cadre de la DPE.
11. Il faudrait aussi, pour des raisons d'efficacité pédagogique, changer le système de promotion des enseignants et des responsables scolaires. Des postes comme ceux des directeurs d'écoles devraient devenir des postes de promotion pour les plus méritants et les plus honnêtes. Même les parents et les collègues devraient avoir un mot à dire sur ces promotions. L'avancement dans la carrière par le mérite pourrait contribuer à améliorer la gouvernance dans les écoles.
12. Les responsables scolaires (DPE et directeurs d'EP) se sont beaucoup plaints de retards enregistrés dans la

libération des tranches trimestriels des FCFS, mais aussi que les montants attendus ne correspondent pas à ceux libérés. L'une des raisons est que le ministère demande les fonds sur base de projections, qui ne correspondent pas nécessairement à la réalité. Un effort supplémentaire devrait être fait pour la préparation des rentrées scolaires, afin que des données fiables soient transmises suffisamment tôt, mais aussi, pour réduire les lenteurs administratives dans la libération des fonds.

Aux responsables scolaires

13. L'effort de planification demandé au Gouvernement devrait être fourni d'abord au niveau des DPE, qui disposent d'un service ad hoc. Ceci pourrait faciliter la tâche des partenaires qui souhaitent intervenir en faveur des écoles primaires.
14. Il faut saluer ici les initiatives de certains responsables qui parviennent à accroître sensiblement les ressources financiers de leurs écoles. Cependant, il faudrait d'une part ne pas faire des AGR des activités à produire de l'argent uniquement. Ces AGR devraient aussi constituer des outils d'apprentissage pour les enfants et servir aussi à l'entretien de l'école ainsi qu'à d'autres dépenses non couvertes par les FCFS.
15. D'autre part, il faudrait que les écoliers soient les principaux bénéficiaires des produits des AGR et ce selon le volume des fonds récoltés (prix aux meilleurs élèves, équipement des classes en matériels didactiques...). Les informations récoltées sur terrain indiquent que les produits des AGR sont gérés à la discrétion des directeurs. Personne d'autre n'a un droit de regard sur les fonds des AGR. La mise en place des AGR doit être encouragée, mais il faut améliorer la transparence dans la gestion des fonds.

16. Une action permanente de sensibilisation, mais aussi de sanction des autorités scolaires doit avoir lieu, avec comme objectif de créer chez eux le réflexe du « rapport comptable ». On a eu l'impression que ces autorités ne prennent pas au sérieux l'obligation de faire une comptabilité transparente des fonds mis à leur disposition. L'absence de remise/reprise est un des indicateurs.

Aux responsables communaux

17. Les autorités communales devraient s'intéresser davantage aux élèves indigents et mettre en application les instructions officielles en vigueur. Il existe en effet un texte officiel qui donne des indications claires sur la scolarisation de jeunes indigents. C'est l'Ordonnance Ministérielle No 610/530/607 du 31/8/2001 fixant les modalités de scolarisation de ces enfants. Les articles 12 à 17 de cette Ordonnance précisent la part des communes dans cette tâche.
18. Il est nécessaire que chaque commune prévoie chaque année dans ses budgets des fonds pour l'appui aux écoles primaires, qui peuvent régler des besoins d'urgence comme les réparations en cas d'intempéries ou d'équipements minimaux pour les nouvelles écoles. On constate en effet de fortes disparités au niveau des interventions des communes : certaines sont plus actives, alors que d'autres n'apportent pratiquement aucun soutien aux EP.
19. Le nouveau décret No 100/44 du 9 mars 2010 réorganisant l'enseignement au Burundi prévoit la mise en place de Directions Communales de l'Enseignement. Les communes devraient saisir cette opportunité pour peser sur la gestion des EP, particulièrement en ce qui concerne le respect de la carte scolaire dans

l'implantation des écoles. On a constaté en effet de fortes disparités au niveau des Ratio élèves/classes qui pourraient être facilement évitées.

Aux parents

20. Les parents doivent comprendre davantage que les écoles qui accueillent leurs enfants font partie intégrante de leur patrimoine social et économique. Ils doivent donc accepter de consacrer une partie de leur temps et de leurs ressources pour les entretenir. Or, les focus group avec eux a permis de comprendre qu'ils interviennent parce que « forcés ».
21. Ainsi, les travaux communautaires qu'ils effectuent ne devraient pas concerner uniquement la construction des écoles, mais aussi leur entretien et leur équipement en cas de besoin. Par exemple, l'intervention des parents pour l'exploitation des jardins scolaires pourrait augmenter sensiblement les ressources des AGR et même contribuer à alimenter les cantines scolaires.

Aux ONGs :

22. Une concertation est nécessaire avec les DPE et les responsables des établissements scolaires, à travers les CGE, pour la définition des besoins et /ou la définition des priorités des écoles. Ceci constitue une demande insistante de la part des responsables scolaires. La mise en œuvre de cette recommandation suppose que ces partenaires soient flexibles au niveau de leur sphère d'intervention. Elle suppose aussi que les directeurs d'écoles primaires et les DPE élaborent des cartes de besoins suffisamment tôt avant les rentrées scolaires.

Introduction

Malgré les difficultés que le Burundi éprouve pour atteindre la pleine scolarisation, il a cette ambition depuis la décennie 1980. En effet, en 1981, la pleine inscription avait déjà été projetée pour 1987-1988. Et de fait, en moins de 7 ans, le TBS est passé de 29% à 72%, grâce notamment à l'introduction de la double vacation. Mais la crise de 1993 a détruit les effets de cette politique. En effet, en 1996-1997, le TBS était déjà retombé à 43%, dont des taux dramatiquement bas dans certaines provinces comme Bubanza (6%)⁶ à cause de l'insécurité et des infrastructures détruites.

Le Cadre d'Action de Dakar de 2000 a énoncé 6 objectifs à atteindre en 2015. Ces objectifs convergent sur l'engagement des Etats à réaliser une scolarisation de base de qualité de tous les enfants en âge de l'être d'ici 2015. Bien évidemment, l'atteinte de ces objectifs suppose la mise à la disposition du système d'enseignement de base d'infrastructures, de moyens humains et matériels en adéquation avec cette noble ambition. Elle suppose également la synergie des partenaires les plus importants, des PTF au Gouvernement en passant par les autorités scolaires et les parents, dans le financement et la gestion des écoles.

Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'éducation est un des droits fondamentaux, qui figurent dans les Chartes et Conventions Internationales que le Burundi a ratifié, notamment la CRDE, qui stipule en son article 28 « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, en vue de l'exercice de ce droit progressivement et sur la

⁶ MIVUBA A. « Etudes Rétrospectives : Emploi, Education, Formation », Bujumbura Décembre 2004.

base de l'égalité des chances...Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ». Cette CRDE fait par ailleurs partie intégrante de la Constitution du Burundi (Cf. Article 19)

La première stratégie identifiée pour pouvoir atteindre ces objectifs est par ailleurs la suivante : « susciter, aux niveaux national et international, un puissant engagement politique en faveur de l'éducation pour tous, définir des plans d'action nationaux et augmenter sensiblement l'investissement dans l'éducation de base ».

Pour le moment, et compte tenu des moyens limités de l'Etat et des parents, il est évident que cet effort d'investissement ne peut produire des effets positifs sur les indicateurs d'accès que si il est partagé par les bailleurs extérieurs, le gouvernement et les communautés de base, au sein desquelles sont implantées les établissements scolaires.

La présente étude vise, pour le cas du Burundi, à évaluer cet effort en termes de financement par le Gouvernement et les communautés locales, en l'occurrence les communes, les parents, les ONGs, les organisations religieuses... à partir d'une étude de cas : la province de Muyinga. Comme indiqué dans les termes de référence, il sera procédé à l'identification des catégories de dépenses des écoles primaires, les origines des financements sous différentes rubriques (infrastructures, fournitures et équipements pédagogiques, rémunérations...), la part de chaque partenaire ainsi que ses propres priorités.

Parmi les mesures prises par le Gouvernement pour accélérer l'accès à l'enseignement de base fut entre autres la suppression des frais scolaires avec l'année 2005/2006. En effet, depuis cette année, les parents ne payent pas les

frais scolaires, qui s'élevaient à 1500Fbu/enfant/an. La mesure a effectivement dopé les indicateurs d'accès : le Taux Brut d'inscription en 1^{ère} année est passé de 84% l'année précédente à 163% avec la mesure, ce qui a d'ailleurs occasionné de sérieuses difficultés de gestion des effectifs.

Pour l'analyse de ces financements, il sera donc tenu en compte ce contexte de « gratuité ». Il sera procédé, au niveau de l'étude du cas Muyinga, à l'analyse de l'impact de la suppression de ces frais scolaires sur la gestion des écoles, en l'occurrence la mise en place et la gestion des fonds de compensation des frais scolaires au niveau des écoles primaires.

Il existe cependant dans le système d'enseignement burundais un certain nombre de paramètres qui peuvent réduire l'impact des efforts d'investissement dans l'enseignement de base : il s'agit entre autres de la part très élevée des salaires sur les budgets (plus de 95% en moyenne sur les 5 dernières années), le taux très élevé de redoublement au primaire (34% en 2009), ce qui signifie que plus d'un tiers des effectifs du primaire consomment un double budget, les taux d'abandon qui affichent une tendance à la hausse surtout dans les premières années, l'écart entre les efforts d'investissement et les indicateurs de rendement, en raison essentiellement des ratio Elèves/Classes très élevés particulièrement à partir de la mise en exécution de la mesure de gratuité...

Le présent rapport comporte 3 chapitres : (1) la scolarisation universelle au regard de l'échéance de 2015, (2) le financement de l'enseignement de base et (3) le cas de la province scolaire de Muyinga. Il sera aussi analysé pour cette province les indicateurs d'accès ainsi que les différentes sources de financement des écoles primaires.

Les objectifs de l'étude

Objectif global : « contribuer à l'amélioration de l'accès à l'éducation par l'accroissement du niveau des financements et de la traçabilité des budgets de l'éducation au Burundi »

Objectifs spécifiques :

- Analyser de manière globale l'évolution du niveau des budgets alloués au secteur de l'éducation de base par le Gouvernement du Burundi en vue d'atteindre la scolarisation universelle en 2015
- Analyser de manière concrète l'évolution du niveau des budgets alloués au secteur de l'éducation de base dans la DPE de Muyinga par le Gouvernement du Burundi en vue d'atteindre la scolarisation universelle en 2015
- Dégager la part des communautés locales dans la réalisation de l'objectif de la scolarisation universelle en 2015 au Burundi en général et dans la DPE de Muyinga en particulier
- Analyser le niveau de traçabilité des budgets octroyés par le Gouvernement du Burundi et les communautés locales de manière générale et présenter le cas de la DPE de Muyinga de manière concrète
- Faire des propositions pour l'accroissement des financements de l'éducation par le Gouvernement et les communautés locales dans la perspective du respect de l'échéance de 2015, globalement pour tout le pays et spécifiquement pour la DPE de Muyinga.

Méthodologie

Les données utilisées pour produire le présent rapport ont été récoltées par trois instruments : (1) les analyses documentaires, (2) les questionnaires réservées au DPE et

aux enseignants et (3) les focus group aux parents. (Cf. instruments en annexe).

Les différentes phases de l'enquête

La phase préparatoire : Elle a consisté dans la consultation de données existantes, notamment celles concernant les structures budgétaires des années concernées (2005-2010), mais aussi celles des années antérieures pour marquer suffisamment de recul pour les comparaisons. La phase préparatoire inclue aussi la conception et la construction des instruments de récolte des données (nomenclature des données financières à récolter, guides d'entretien et des focus group). Ces instruments de récolte des informations ont été soumis pour approbation au comité de pilotage avant leur utilisation sur terrain.

La phase de collecte des données sur terrain : La phase de collecte a duré 6 jours. 7 enquêteurs ont été recrutés à raison d'un enquêteur par commune. Dans chaque commune, au moins 4 écoles ont été visitées. Les enquêteurs se sont entretenus avec l'administrateur ou son suppléant, consulté les documents comptables. Ils ont rencontré les directeurs d'écoles pour le remplissage du questionnaire qui leur était destiné, et réalisé des focus group avec des parents. Le tableau ci-dessous indique par commune les écoles primaires visitées et le nombre total des parents ayant participé aux focus group. (1 focus group a été réalisé par école).

Tableau 1 : Liste des écoles primaires visitées

Commune	Ecole Primaire	Total écoles	Effectifs Focus group
Buhinyuza	EP Muramba I	5	46
	EP Muramba II		
	EP Muramba III		
	EP Karongwe		
	EP Kibimba		
Butihinda	EP Kobero	5	44
	EP Rabiho		
	Kamaramagambo		
	EP Murehe		
	EP Tangara		
Gashoho	EP Gisanze I	4	30
	EP Gisanze II		
	EP Muruta		
	EP Gashoho		
Gasorwe	EP Gasorwe I	5	39
	EP Gasorwe II		
	EP Kirembe I		
	EP Kirembe II		
	EP Kaguhu		
Giteranyi	EP Mihigo	4	28
	EP Gakoni		
	EP Giteranyi I		
	EP Giteranyi II		
Muyinga	EP Gahororo	5	65
	EP Muyinga II		
	EP Muyinga III		
	EP Mukoni		

	EP Gasenyi		
Mwakiro	EP Mwakiro I	5	17
	EP Mwakiro II		
	EP Karehe		
	EP Rugabano		
	EP Gahemba I		
Total DPE		33	269

La phase d'analyse et d'interprétation des données : Comme indiqué dans les termes de référence, les données récoltées et analysées concernent essentiellement le volume des budgets alloués à l'enseignement de base par l'Etat à l'enseignement primaire, y compris les fonds de compensation des frais scolaires au niveau de l'ensemble du pays, les frais de fonctionnement octroyés aux écoles primaires de la province scolaire de Muyinga ainsi que les contributions des autres partenaires éducatifs de la communauté telles que les communes, les églises, et les ONGs. Il été aussi analysé la pertinence au niveau de l'affectation de ces budgets ainsi que leur poids au regard des besoins. Les contraintes liées notamment au contexte pédagogique, économique, et social ont aussi été analysées. Comme l'indiquent les TDR également, le processus de suivi/évaluation des financements alloués à l'enseignement de base au niveau décentralisé a également été évalué.

Chapitre 1 : La scolarisation universelle au Burundi au regard de l'échéance de 2015.

1.1. Les orientations du Gouvernement en matière de scolarisation

La fin du conflit sociopolitique, qui a occupé le devant de la scène et mobilisé l'essentiel des ressources de l'Etat, a permis au Gouvernement de se concentrer davantage sur les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé. Depuis 2005, le Gouvernement, avec l'appui des PTF, a fait un diagnostic du système éducatif à travers le RESEN⁷ (Rapport d'Etat du Système Educatif National). A la suite de ce diagnostic, le Ministère ayant en charge l'enseignement a préparé une lettre d'orientation (Lettre de Politique), qui a été présenté au conseil des ministres et adoptée en Décembre 2006.

Le document énonce 5 objectifs dont le premier concerne justement la scolarisation universelle : « atteindre l'achèvement universel du cycle primaire en 2015 ». Les autres sont formulés comme suit : « gérer de manière contrôlée les flux d'élèves au-delà de l'enseignement primaire » ; « améliorer la pertinence de l'enseignement public », « garantir un système éducatif équitable » ; et « assurer une meilleure efficience dans l'utilisation des ressources ».

Toujours avec l'appui des PTF, le Gouvernement a élaboré un autre outil important de pilotage du système : le Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation⁸ (PSDEF 2009-2016), qui n'a malheureusement

⁷ BANQUE MONDIALE « *Le système éducatif burundais* », Washington, 2007.

⁸ REPUBLIQUE DU BURUNDI : « *Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation 2009-2016* », Bujumbura, Juin 2009.

pas encore été endossé par les bailleurs de fonds. Le PSDEF réaffirme l'objectif de scolarisation universelle : « Tous les jeunes âgés de 7 à 12 ans vont bénéficier des mêmes chances d'achever un enseignement primaire de qualité »

Depuis 2005, la mise en œuvre de cette politique de scolarisation universelle est visible et elle est matérialisée par les faits suivants :

1. Les chiffres sur les budgets consacrés au secteur affichent une tendance à la hausse (Cf. Point 2 : le Financement du secteur par le Gouvernement). Les dépenses publiques du secteur éducation sont passées de 3,7% du PIB en 2002 à 7,7% en 2008⁹.
2. Les investissements dans le secteur de l'Education affichent aussi une tendance à la hausse, jusqu'à atteindre près de 50% des dépenses d'équipements entre 2005 et 2008¹⁰. L'essentiel des investissements est allé à la construction et à la réhabilitation d'écoles primaires. On constate aussi une forte mobilisation des parents pour la construction des écoles à travers les travaux communautaires.
3. La mesure de gratuité a permis d'accroître rapidement le TBS au primaire. On verra plus loin que cette mesure, dont la mise en œuvre n'avait pas été préparée, il est fort possible que cette mesure ait abouti à une baisse sensible de la qualité en raison essentiellement des ratios élèves/classes et élèves/enseignants très élevés, particulièrement dans les provinces qui étaient faiblement scolarisées.

⁹ REPUBLIQUE DU BURUNDI « Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté. Premier Rapport de Mise en Oeuvre », Bujumbura, juin 2008, pp. 68-74.

¹⁰ REPUBLIQUE DU BURUNDI : « *Plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (PSDEF) 2009-2011* », Bujumbura, juin 2009, p.33.

4. On a constaté à travers les données recueillies en province de Muyinga, qu'un effort a aussi été fourni au niveau de la distribution des manuels scolaires (entre 2007 et 2009).
5. Il y a lieu de signaler aussi un effort visible de déconcentration. L'étude a permis de constater que des CGE existent pratiquement dans toutes les écoles et jouent un rôle dans la gestion des écoles. Aussi, le Décret No 100/44 du 9 mars 2010 portant réorganisation de l'enseignement au Burundi instaure des Directions Communales de l'Enseignement (DCE). On peut espérer que ces DCE pourront jouer un rôle clé dans la mise en œuvre de la scolarisation universelle, par une meilleure gestion de la carte scolaire.

1.2. Etat des indicateurs d'accès à la scolarisation au primaire

D'une manière générale, le Burundi a un niveau d'instruction très faible. Selon les résultats du dernier recensement de la population de 2008, 47% des burundais n'ont jamais fréquenté l'école, dont une différence de 10% en défaveur des femmes. 37% ont un niveau d'école primaire et 4% ont un niveau collège. Les burundais ayant un niveau universitaire n'atteignent même pas 1%. (TBS au supérieur en 2006 : 15% en Afrique du Sud, 3% au Kenya, en Ouganda et au Rwanda et 1% en Tanzanie). Il en est de même du taux d'alphabétisation.

Tableau 2 : Niveaux de scolarisation de la population burundaise par sexe¹¹

	Jamais	Pré- Primaire	Primaire	Sec. Gén 1er Cycle	Sec. Tech. 1er Cycle	Sec. Gén. 2ème Cycle	Sec. Tech. 2ème Cycle	Supérieur	NSP	Autre
Masculin	44,7	0,8	41,0	4,8	0,5	1,6	0,5	0,8	8,4	1,3
Féminin	55,3	0,9	37,1	3,7	0,4	1,2	0,4	0,4	6,8	1,7
Total	47,1	0,8	36,8	4,0	0,4	1,3	0,5	0,6	7,1	1,4

Il faut rappeler aussi que les diverses crises sociopolitiques que le pays a traversé ont fortement freiné l'élan vers la scolarisation universelle. Comme indiqué plus haut, la pleine inscription des enfants en âge scolaire avait déjà été programmée pour 1987 par la deuxième République. La courbe ci-dessous indique clairement les « trous » creusés par les crises de 1972 et de 1993. A cause de la crise de 1972, le TBS de 43% qu'on avait atteint

¹¹ Tableau confectionné à partir des Données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat, 2008. Thème 4 : *Alphabétisation, Formation, Scolarisation*. (Données provisoires avant validation définitive)

en 1970 a été rattrapé 13 ans plus tard. Il en est de même de la crise de 1993, qui a occasionné un retard de 10 ans par rapport aux 71% de TBS qu'on avait atteint en 1991.

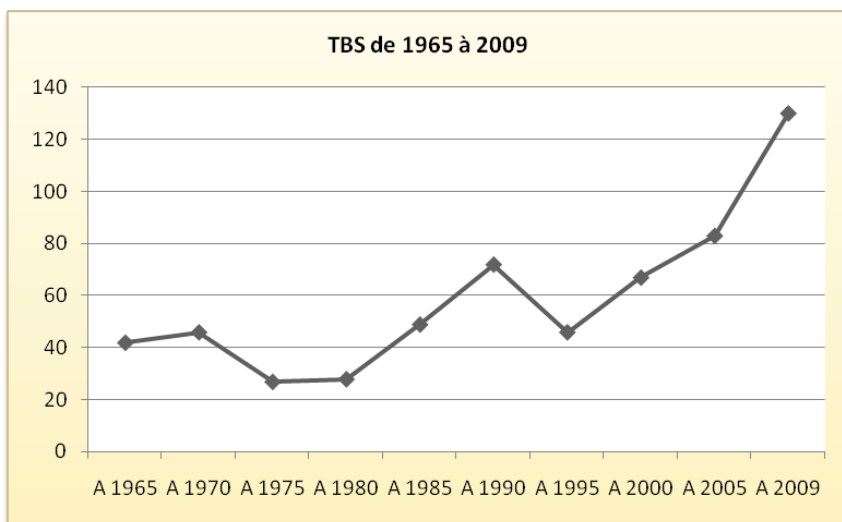
Ces crises ont par ailleurs provoqué un phénomène assez particulier au Burundi : ils ont fait chuter de manière plus grave les taux de scolarisation des garçons. Entre 1971 et 1977, le TBS des garçons a chuté de 63% à 15%, celui des filles a au contraire légèrement augmenté, de 33% à 40%. Entre 1991 et 1997, le TBS des garçons est passé de 98% à 43%, et celui des filles de 44% à 40%¹².

La courbe indique aussi l'effet dopant de la gratuité décidée par le Gouvernement en 2005. En effet, avec l'année scolaire 2005-2006, on voit la courbe monter en flèche jusqu'à 125% de TBS. On verra cependant plus loin que le Taux Net, qui constitue un indicateur plus objectif au regard du projet de scolarisation universelle, n'a pas suivi le même rythme de progression. En effet, il est encore à 63%¹³ selon les données du récent recensement de 2008.

¹² L'explication est que les parents avaient peur d'envoyer les garçons à l'école, car plus exposés aux tueries, en vertu du principe de la « succession patrilinéaire ». L'élimination de la descendance masculine constituait une voie pour éliminer ou affaiblir « l'ethnie ».

¹³ Ce chiffre de 63% est nettement en dessous de celui du Bureau de la Planification de l'Education : 89% en 2007-2008. Il faut rappeler ici la différence des sources : les données du recensement ont été recueillies auprès des ménages, et celles du BPE par les DPE. Il est fort possible que les DPE n'aient pas de données exactes sur les populations scolarisables et qu'elles utilisent les projections de l'ISTEEBU au départ du Recensement général de la population de 1990.

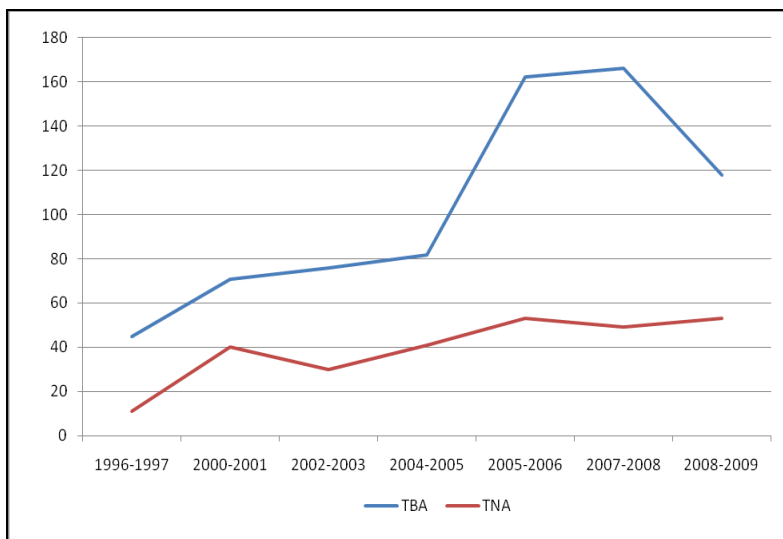
Figure 1



L'autre caractéristique importante en ce qui concerne les indicateurs d'accès est l'écart important entre les Taux Bruts et les Taux Nets particulièrement en ce qui concerne les taux d'admission. En effet, comme le montre la figure ci-dessous, près de 30% d'enfants en âge scolaire ne sont pas à l'école. Par rapport à la population scolarisable, ce pourcentage représentait en 2009-2010 un effectif de près de 400 000 enfants.

Pour ce qui concerne les écarts entre les Taux Bruts et les Taux Nets d'admission en 1^{ère} année, la figure ci-dessous permet d'en visualiser l'ampleur :

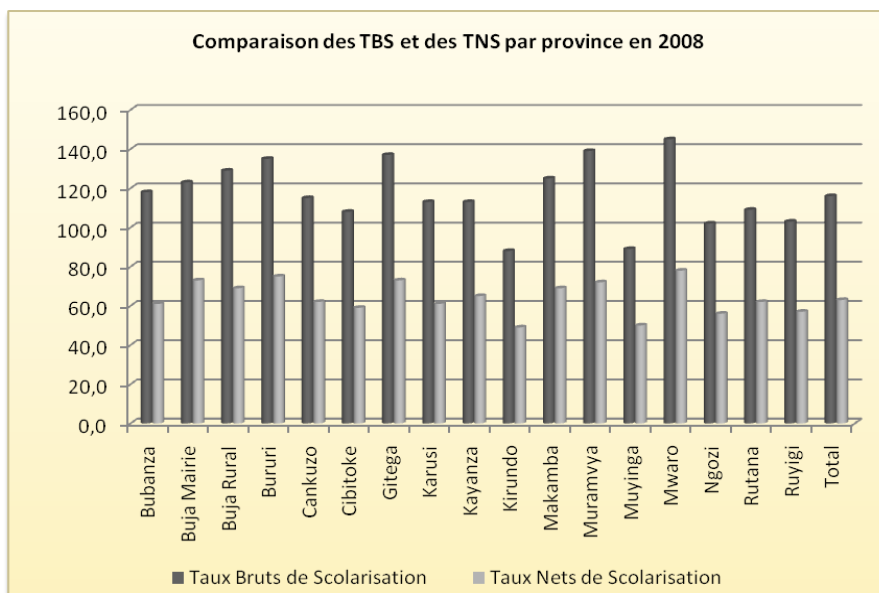
Figure 2 : Comparaison des TBA et des TNA de 1997 à 2009¹⁴



Le graphique indique de fait une nette différence entre les Taux bruts et les taux nets d'admission. On constate que la mesure de gratuité a creusé profondément l'écart entre les deux indicateurs. En 2005-2006, c'est à dire la première année de l'application de la mesure, le TBA était de 163% contre un TNA de 53,5% soit un écart très important de 109%¹⁵. La figure indique qu'à partir de 2007-2008, ce TBA marque une tendance à la baisse. Ce TNA de 55% indique qu'on est encore loin d'atteindre la scolarisation universelle, puisque près de 45% des enfants en âge d'être inscrits à l'école ne le sont pas.

¹⁴ BPE : « Indicateurs 2008-2009 sur l'Enseignement au Burundi », Bujumbura, Décembre 2009, p.15. Cf. aussi CURDES: « Etude Rétrospective : Education, Formation, Emploi » par MIVUBA A. Bujumbura, décembre 2004, pp. 21-22.

¹⁵ BPE : « Indicateurs 2005-2006 sur l'Enseignement au Burundi », Bujumbura, Janvier 2007, p.10.

Figure 3¹⁶

La figure ci-dessus indique aussi des écarts importants entre les deux indicateurs. Toutes les provinces, sauf Kirundo et Muyinga, affichent un TBA de 100% ou plus, alors que pour les TNA, certaines provinces dépassent à peine 40%. Il faut souligner aussi que sur base des données de 2008-2009, 48% des enfants fréquentant l'école primaire étaient en retard de scolarisation, c'est-à-dire qu'ils avaient un âge supérieur à l'âge officiel de la classe qu'ils fréquentaient (8,2 ans en moyenne contre 7 ans en 1^{ère} année, 14,4 ans contre 12 ans en 6^{ème})¹⁷.

¹⁶ Source : Recensement général de la population et de l'habitat 2008, Thème 4. *Alphabétisation, Instruction, Scolarisation*. Bujumbura, Mai 2010, p.103.

¹⁷ BPE : « Indicateurs 2008-2009 sur l'enseignement au Burundi », Bujumbura 2009, p.20

Il faut aussi garder à l'esprit que la scolarisation universelle ne signifie pas seulement l'inscription des enfants dans l'enseignement de base, mais aussi le maintien de ces enfants à l'école jusqu'à la fin du cycle. Or, là aussi, le Burundi est encore loin du compte, puisque le taux d'achèvement en 6^{ème} était de 46% en 2008-2009¹⁸.

Au regard de la définition de la scolarisation universelle (scolarisation de tous les enfants en âge de l'être d'ici 2015), le Burundi a encore du chemin à faire. Il est manifeste que l'échéance de 2015 est pratiquement impossible à respecter, si les efforts d'investissement sont maintenus au même niveau qu'actuellement.

Certes, les TBS et les TBA sont élevés, cela signifie une scolarisation massive, mais leur interprétation n'est pas que positive. Ces TBS qui frôlent les 120% de moyenne nationale signifient aussi que : (1) les écoles sont peuplées par des effectifs élevés d'élèves ayant dépassé l'âge de scolarisation au primaire ; (2) les taux de redoublement très élevés au primaire (34% pour l'ensemble du primaire, 49% en 6^{ème} en 2008-2009)¹⁹ créent un goulot d'étranglement qui bloque l'accès des plus jeunes élèves à l'école ; (3) il y a des ressources importantes utilisés pour scolariser au primaire des écoliers ayant largement dépassé l'âge d'y être.

Ainsi, les effets conjugués des faibles TNS et des TNA, avec les taux élevés de redoublement et d'abandon (12% en 1^{ère} année en 2008-2009) et le faible taux d'achèvement (46% en 2008-2009) handicapent sérieusement l'atteinte rapide de la scolarisation universelle.

¹⁸ BPE : op.cit., p.18.

¹⁹ BPE : « Indicateurs 2008-2009 sur l'enseignement au Burundi », Bujumbura, Décembre 2009, pp.27-31.

Ces indicateurs traduisent aussi la faible qualité de notre système d'enseignement de base, surtout au regard des ratios élèves/classes et élèves/enseignants et la faible disponibilité des outils d'enseignement. Pour atteindre rapidement la scolarisation universelle, il va falloir, en plus de la construction des écoles et de la formation des enseignants, prendre des mesures volontaristes pour réduire les effets de ces obstacles, en particulier les redoublements et les abandons, mais aussi les classes pléthoriques.

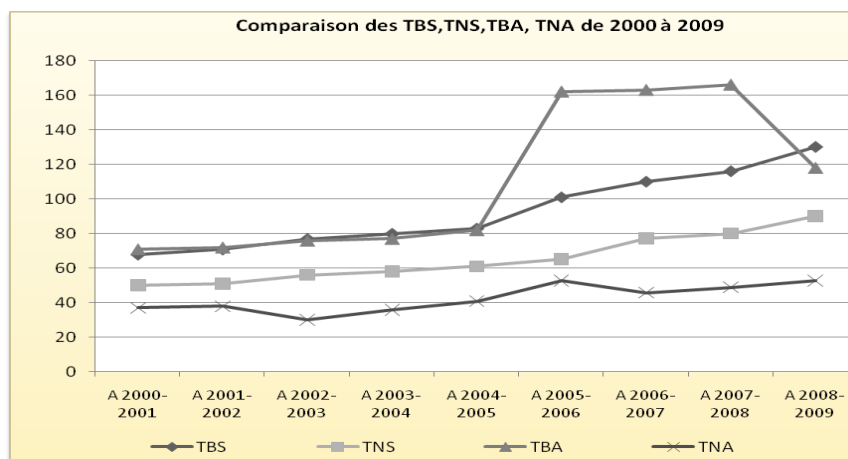
Le tableau et la figure suivants donnent une idée de l'effort qui reste à fournir pour atteindre la scolarisation universelle en 2015. C'est surtout au niveau des Taux Nets d'Admission, c'est-à-dire « l'inscription à l'école de tous les enfants en âge de l'être » que le problème se pose davantage. En effet, ce TNA est encore trop faible, et c'est l'indicateur qui a le moins progressé. Pour atteindre la pleine inscription, il faudrait multiplier son taux d'accroissement moyen annuel par quatre²⁰.

²⁰ Il faut souligner ici la non concordance des données du récent Recensement Général de 2008 et les données du BPE. Le recensement fait état d'un TNS de 63,4% (Cf. Thème 4 : Alphabétisation, Instruction, Scolarisation, p.103), alors que le BPE indique 89,7%. Si on se réfère à ce TNS de 63%, il y a un écart de 37% par rapport aux 100% souhaités en 2015. Il faudrait par conséquent l'accroître d'au moins 6% par an au lieu de 4%. Si le taux moyen annuel d'accroissement du TNS se maintient autour de 4%, la scolarisation universelle ne sera atteinte qu'en 2021.

Tableau 3 : Indicateurs d'accès à l'EP de 2000 à 2009²¹

Année	TBS	TNS	TBA	TNA
A 2000-2001	68	50	71	37
A 2001-2002	71	51	72	38
A 2002-2003	77	56	76	30
A 2003-2004	80	58	77	36
A 2004-2005	83	61	82	41
A 2005-2006	101	65	162	53
A 2006-2007	110	77	163	46
A 2007-2008	116	80	166	49
A 2008-2009	130	90	118	53
Accroissement moyen annuel	7%	4%	5%	2%
Taux d'accroissement pour atteindre 100% en 2015	0%	1,50%	0%	8%

Figure 4



²¹ BPE : Annuaire statistique des années concernées.

Tableau 4 : Projection des TNS au primaire jusqu'en 2015²²

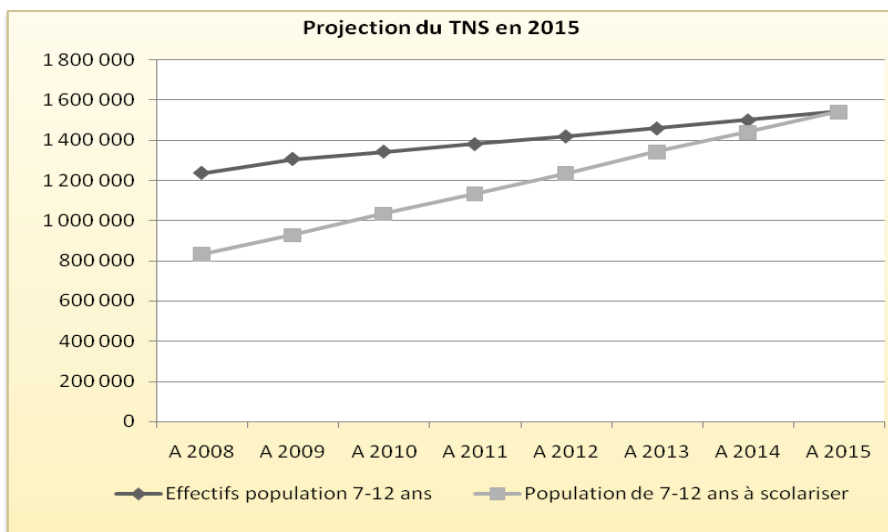
Année	Effectifs population 7-12 ans	Population de 7-12 ans à scolariser	TNS	Salles de classe nécessaires	Effectifs enseignants nécessaires	Coûts de scolarisation des 7-12 ans en Fbu ²³
A 2008	1 236 590	831279	67	24732	29678	33251160000
A 2009	1 306 808	927834	71	26136	31363	37113347200
A 2010	1 343 399	1034417	77	26868	32242	41376689200
A 2011	1 381 014	1132431	82	27620	33144	45297259200
A 2012	1 419 682	1235123	87	28394	34072	49404933600
A 2013	1 459 433	1342678	92	29189	35026	53707134400
A 2014	1 500 298	1440286	96	30006	36007	57611443200
A 2015	1 542 306	1542306	100	30846	37015	61692240000

²² Base de calcul : Données du recensement de 2008 ; BCR : « *Rapport d'analyse provisoire, Thème 11 : situation socioéconomique des enfants* », pp.19 et 30.

²³ La colonne indique que pour arriver à un TNS de 100% en 2015, il faudra accroître le budget de l'enseignement primaire d'au moins 10% par an.

NB : Les élèves de plus de 12 ans ne sont pas concernés dans ces coûts. Or, en 2008-2009, ils constituaient 48% des effectifs. S'ils restent dans le système dans les mêmes proportions, le coût de scolarisation en 2015 sera de plus de 94 milliards. Et si le taux de redoublement reste à 34% au primaire comme actuellement, les redoublants coûteront à eux seuls 23 milliards en 2015.

Figure 5



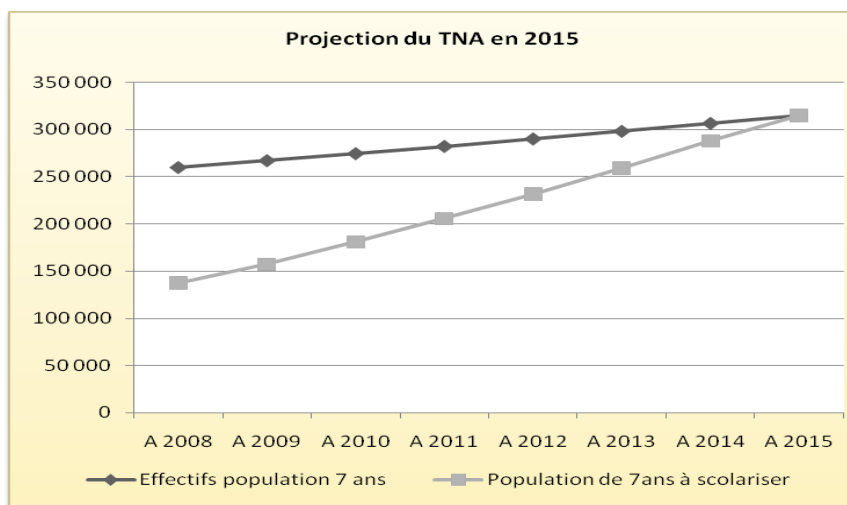
Hypothèses:

- Accroissement annuel de la population scolarisable : 2,8%
- Accroissement moyen annuel du TNS : 4,7%
- Ratio élèves/salle de classe : 50
- Enseignants par salle de classe : 1,2 (20% de taux de suppléance)
- Taux Net de Scolarisation au primaire en 2015: 100%
- Coût moyen de scolarisation/élève/an : 40 000 Fbu (montant calculé sur base de l'accroissement du coût moyen annuel/élève de 2005 à 2010).

Tableau 5 : Projection des TNA au primaire jusqu'en 2015²⁴

Année	Effectifs population 7ans	Population de 7 ans à scolariser	TNA	Salles de classe nécessaires	Effectifs enseignants nécessaires	Coûts de scolarisation des 7 ans en Fbu
A 2008	259 610	137593	53	2752	3302	5503732000
A 2009	266 879	157459	59	3149	3779	6298344400
A 2010	274 351	181072	66	3621	4346	7242866400
A 2011	282 033	205884	73	4118	4941	8235363600
A 2012	289 930	231944	80	4639	5567	9277760000
A 2013	298 048	259302	87	5186	6223	10372070400
A 2014	306 394	288010	94	5760	6912	11520414400
A 2015	314 972	314972	100	6299	7559	12598880000

Figure 6



²⁴ Mêmes hypothèses que pour le tableau précédent, sauf pour l'accroissement moyen annuel du TNA qui doit être de 6,7% pour atteindre 100% en 2015.

1.3. Les effets de la mesure de gratuité prise par le Gouvernement en 2005

En 2005, le Gouvernement du Burundi a décidé de dispenser les parents du paiement des frais scolaires, qui s'élevaient à l'époque à 1500F par enfant et par an. Cette mesure, qui dans son principe, est une mise en œuvre de l'Art.28 du CRDE que le Burundi a ratifié en 1990, a eu des effets positifs sur l'accès à la scolarisation, mais aussi des inconvénients, dus surtout au fait que la mesure n'avait pas été préalablement planifiée, avec des mesures concrètes d'accompagnement.

Les effets positifs

- Comme indiqué ci-dessus, c'est une mesure conforme aux Objectifs de l'EPT et à l'article 28 de la Convention Relative aux Droits de l'Enfant : « Les Etats parties...rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit »
- La mesure a provoqué chez les parents un engouement pour la scolarisation des enfants, et les filles en ont manifestement profité, en particulier dans les provinces faiblement scolarisées. La mesure a en effet induit un rééquilibrage des indicateurs de scolarisation en faveur des filles. En 2005-2006, le Taux Brut d'Admission des filles et celui des garçons est pratiquement le même : 163% pour les G et 162% pour les F., ce qui n'était pas le cas les années précédentes.
- La mesure a provoqué une nette amélioration des indicateurs d'accès à la scolarisation : les Taux Bruts de Scolarisation et les Taux Bruts d'Admission. Le TBA est

passé de 82% en 2004-2005 à 162% l'année suivante (2005-2006). Avec la mesure, on constate que les TBA dans les provinces d'ordinaire faiblement scolarisées ont atteint des pourcentages beaucoup plus élevés (211% à Kirundo, 204% à Ngozi, 140% à Muyinga...en 2005-2006)²⁵

- Augmentation substantielle de la part des budgets alloués à l'éducation (14% en 2003, 25% en 2008²⁶). La mesure a drainé beaucoup de financements extérieurs, car saluée par la communauté internationale. Cependant, le fait que l'enseignement de base soit dépendant des financements extérieurs à plus de 50% a aussi des inconvénients au regard de la pérennité et de la solidité du système scolaire.
- A terme, l'accroissement massif des effectifs d'enfants scolarisés va réduire le taux d'analphabétisme de manière plus rapide, par rapport aux actions d'alphabétisation des adultes qui connaît un volume très faible.

Les effets négatifs

- La mesure a provoqué un accroissement des effectifs au primaire de près de 30% en une année scolaire, (500 000 écoliers supplémentaires par rapport à l'année précédente), ce qui a provoqué des difficultés énormes de gestion de ces effectifs. L'accroissement trop rapide des effectifs va aggraver le goulot d'étranglement que

²⁵ BPE : Annuaire Statistique 2005-2006

²⁶ Calculs effectués sur base des budgets annuels des années concernées.

constitue la 6^{ème} primaire. (La 1^{ère} promotion « gratuité » est actuellement en 6^{ème} (2010-2011). La mesure a donc provoqué la surcharge des classes et des enseignants. On a signalé dans certaines provinces, surtout les moins scolarisés, des classes de plus de 200 élèves, ce qui a hypothéqué la qualité de l'enseignement, les enseignants n'étant pas préparé à faire face à ce genre de situation²⁷.

- Faible amélioration des Taux Nets d'Admission: la mesure a profité davantage aux élèves ayant dépassé l'âge « normal » de scolarisation au primaire (7-12 ans). En 2007-2008, 32% des élèves de 1^{ère} Année avaient 8 ans et plus. Aussi, le taux d'abandon a tendance à s'accroître en 1^{ère} année (11% en 2007-2008, 12% en 2008-2009 contre 8% en 2003-2004²⁸
- Subsistance de fortes disparités régionales et sociales (En 2006-2007), le TBS de la province la plus scolarisée était de 142%. La moins scolarisée : 74% : près de 100% d'écart !). Les provinces de Muyinga, Kirundo, Ngozi et Bubanza sont restées faiblement scolarisées.

²⁷ Le Coefficient de corrélation entre les Ratios Elèves/Classes et les Taux de Redoublement est très élevé: 0,82. (Données 1996 à 2008).

²⁸ BPE : Annuaire Statistiques 2003-2004, 2007-2008 et 2008-2009.

Aussi, le système est resté inéquitable malgré la mesure, surtout pour les Groupes vulnérables: enfants handicapés, enfants Batwa, Orphelins²⁹...

Au niveau financier, il convient de rappeler que les 1500 F que payait chaque enfant étaient partagés selon des quotas variables fixés par Ordonnance du Ministre ayant l'enseignement primaire dans ses attributions entre l'école, la DPE, les inspections, la Direction Générale de l'enseignement primaire et la RPP. Le Gouvernement et ses principaux bailleurs ont essayé de suppléer rapidement au manque à gagner financier qu'a occasionné la mesure, en appuyant notamment la fourniture de manuels et de matériels didactiques. Le Gouvernement a fourni aux écoles, à travers les DPE (jusqu'en 2007-2008), des frais de fonctionnement. On verra cependant plus loin que ces frais sont distribués de manière irrégulière, parfois avec des retards importants.

²⁹ Le récent recensement de 2008 a identifié 4% d'enfants de 3 à 19 ans qui étaient handicapés. Leur taux de scolarisation était de 27%. Concernant les orphelins de 0 à 17 ans, leurs effectifs étaient de 892 400, dont 43% étaient scolarisés. Cf. BCR : « Rapport d'analyse provisoire, Thème 11 : situation socioéconomique des enfants », Bujumbura, mai 2010, pp. 59-80. Voir aussi CARE/CRS : « *Problématique de la scolarisation des OEVS* », Bujumbura, août 2008.

Chapitre 2 : Le financement de l'enseignement de base par le Gouvernement du Burundi

2.1. Les textes légaux et instructions officielles

Le récent décret No 100/44 du 9 mars 2010 portant réorganisation de l'enseignement au Burundi a profondément modifié les structures de gestion du Ministère. Il a en effet introduit 4 nouvelles structures : le Secrétariat Général du Ministère, et 2 Directions générales : la direction générale chargée de l'administration et des finances, et la direction générale chargée des ressources humaines, ainsi qu'un Bureau de Développement et de maintenance des infrastructures et équipements.

Au sein de la direction générale chargée de l'administration et des finances, le décret crée un département des affaires financières ainsi qu'un département des approvisionnements scolaires. C'est au sein du département des affaires financières que se gère l'essentiel des questions financières. Ce département a notamment comme attributions de : (1) Coordonner la préparation des budgets de tous les services du ministère ; (2) Elaborer les prévisions budgétaires de compensation pour les écoles primaires ; (3) Assurer le transfert du budget de compensation pour toutes les écoles bénéficiaires ; (4) Assurer la comptabilité des dépenses engagées

Ce décret modifie légèrement le contenu du Décret No 100/057 du 27 mai 2000 portant création des directions provinciales de l'enseignement. L'article 40 remplace les chefs de service par des conseillers : un conseiller chargé des ressources humaines, un conseiller chargé des finances, un conseiller chargé de la pédagogie, et un conseiller chargé des infrastructures scolaires. Ces conseillers sont nommés par Ordonnance ministériel.

L'autre innovation importante du décret du 9 mars 2010 est la mise en place des Directions Communales de l'Enseignement, qui dépendent administrativement des DPE. Ces DCE assument pratiquement les mêmes tâches que les DPE mais au niveau communal (recrutement des enseignants, gestion des dossiers des personnels, noter les enseignants au 1^{er} degré, sanctionner, contrôler l'utilisation des ressources financières et matérielles, collecter et synthétiser les rapports des écoles...)

En raison de la restructuration du Ministère ayant l'enseignement dans ses attributions avec le nouveau Gouvernement nommé en Septembre 2010, les nouvelles structures ne sont pas fonctionnelles : certains des responsables n'étaient pas encore nommés au moment de la rédaction de ce rapport, les cahiers de charges précis ne sont pas encore disponibles³⁰, mais aussi, ces structures doivent être dotées de budgets ad hoc, ce qui ne pourra être réalisé qu'avec le Budget 2011. Il manque donc des éléments clé pour analyser la traçabilité des budgets.

2.2. Le financement de l'enseignement de base par l'Etat

Les ressources que l'Etat alloue à l'enseignement primaire sont de 3 catégories : les dotations budgétaires ordinaires, destinées au fonctionnement du Ministère et de toutes ses structures, ainsi qu'aux salaires, les ressources provenant du fond PPTE, et le Fond de Compensation des Frais scolaires. Toutes ces ressources sont annuellement inscrites dans les budgets. Il n'a pas été possible d'identifier les montants affectés au primaire pour toutes les années budgétaires pour ce qui concerne les fonds PPTE.

³⁰ Ces cahiers de charges figureront logiquement dans un nouveau Décret réorganisant le Ministère.

Les tableaux ci-dessous indiquent que les montants de ces budgets sont en constante augmentation depuis 2005. Les chiffres récoltés indiquent un accroissement constant des budgets accordés à l'enseignement primaire par rapport à l'ensemble des budgets « Education ». En effet, la part du primaire est passé de 37,2% en 2000 à 42% en 2005, et à 52% en 2009. Une légère baisse de 3,4% est constaté en 2010. Il faut cependant rappeler que beaucoup de ressources provenant des bailleurs traditionnelles sont intégrés dans les budgets annuels, ce qui peut expliquer l'ampleur des augmentations budgétaires.

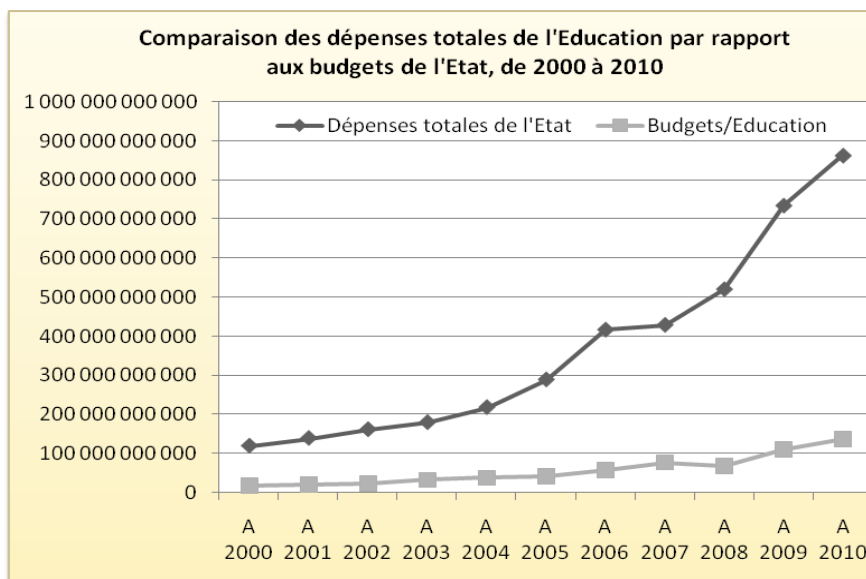
Tableau 6 : Les budgets accordés à l'enseignement primaire de 2000 à 2010³¹

Année budgétaire	Totaux Budgets annuels	Budget/Education	% par rapport au budget global	Budget/ Primaire	% par rapport aux budgets Education	% par rapport au Budget Global
A 2000	118 860 521 412	17 242 072 436	15	6 418 079 609	37	5
A 2001	138 611 168 168	20 642 105 103	15	6 766 524 320	33	5
A 2002	161 056 447 156	22 303 667 321	14	8 269 575 364	37	5
A 2003	179 014 411 391	32 523 921 413	18	12 019 391 563	37	7

³¹ Cf. Lois Budgétaires des années concernées.

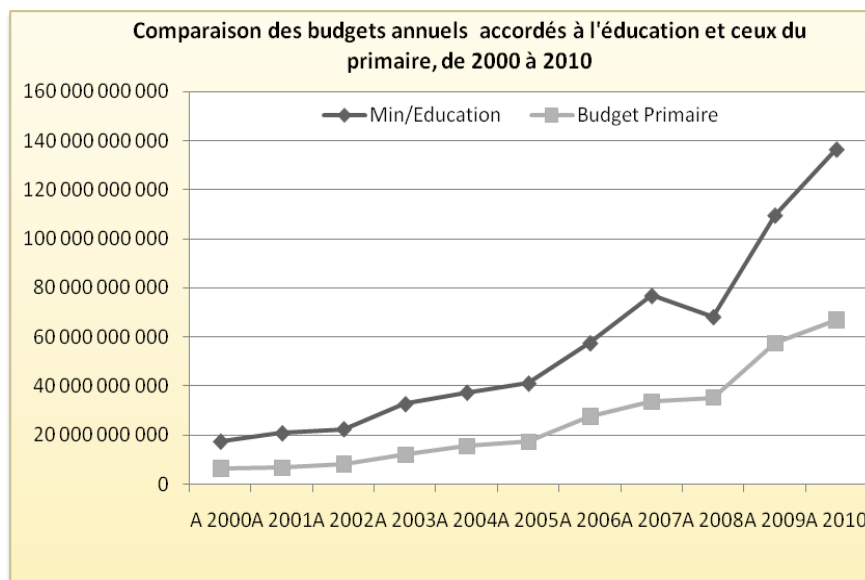
A 2004	217 778 680 590	37 219 686 590	17	15 587 302 041	42	7
A 2005	288 919 182 480	40 935 718 568	14	17 236 946 092	42	6
A 2006	416 543 902 049	57 376 890 637	14	27 518 409 238	48	7
A 2007	428 828 670 422	76 691 919 379	18	33 638 706 026	44	8
A 2008	520 412 233 257	68 057 880 097	13	35 265 261 716	52	7
A 2009	734 779 527 917	109 530 638 637	15	57 417 265 509	52	8
A 2010	863 059 645 685	136 462 006 941	16	66 888 806 792	49	8

Figure 7 :



On constate une évolution pratiquement parallèle entre les dépenses totales de l'Etat et celles consacrées à l'éducation de 2000 à 2004. A partir de 2005, les deux courbent s'éloignent l'un de l'autre, ce qui indique de manière évidente que les dépenses globales de l'Etat ont augmenté de manière beaucoup plus importante que les dépenses de l'Education.

Figure 8

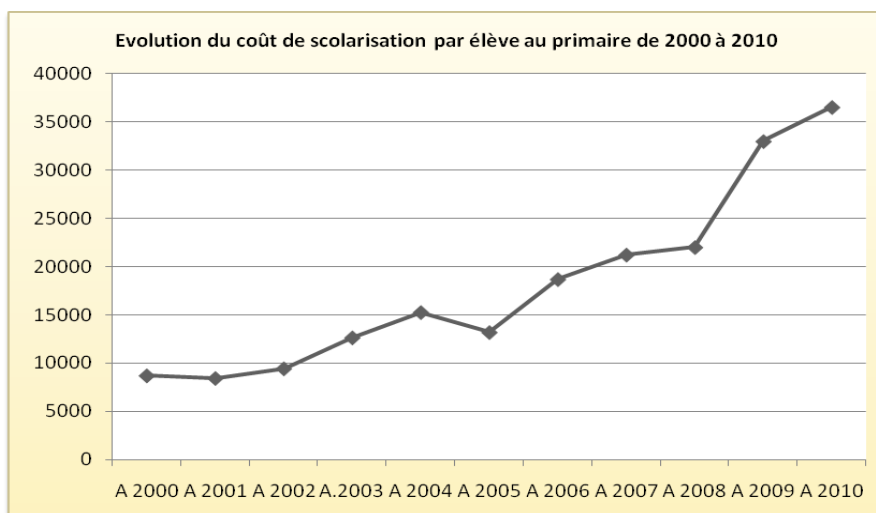


En ce qui concerne le coût de scolarisation, on constate un accroissement constant des dépenses de scolarisation par élève, et ce malgré l'augmentation des effectifs. Cet indicateur traduit l'effort financier du Gouvernement et de ses partenaires dans le financement de l'enseignement primaire. Malheureusement, ces efforts n'ont pas d'effets sur les indicateurs de qualité. L'amélioration de ces indicateurs est à inscrire dans la durée. En effet, la réduction des ratios élèves/classes et élèves/enseignants ainsi qu'une réforme en profondeur de la formation initiale des enseignants seront à même d'améliorer cette qualité.

Tableau 7 : Evolution du coût de scolarisation par élève au primaire de 2000 à 2010

Année fiscale	Budget Primaire	Effectifs/Elèves	Coût de scolarisation/élève
A 2000	6 418 079 609	740 850	8 663
A 2001	6 766 524 320	806 214	8 393
A 2002	8 269 575 364	880 252	9 395
A.2003	12 019 391 563	952 979	12 612
A 2004	15 587 302 041	1 022 467	15 245
A 2005	17 236 946 092	1 309 387	13 164
A 2006	27 518 409 238	1 473 893	18 671
A 2007	33 638 706 026	1 585 539	21 216
A 2008	35 265 261 716	1 603 100	21 998
A 2009	57 417 265 509	1 739 450	33 009
A 2010	66 888 806 792	1 830 000	36 551

Figure 9



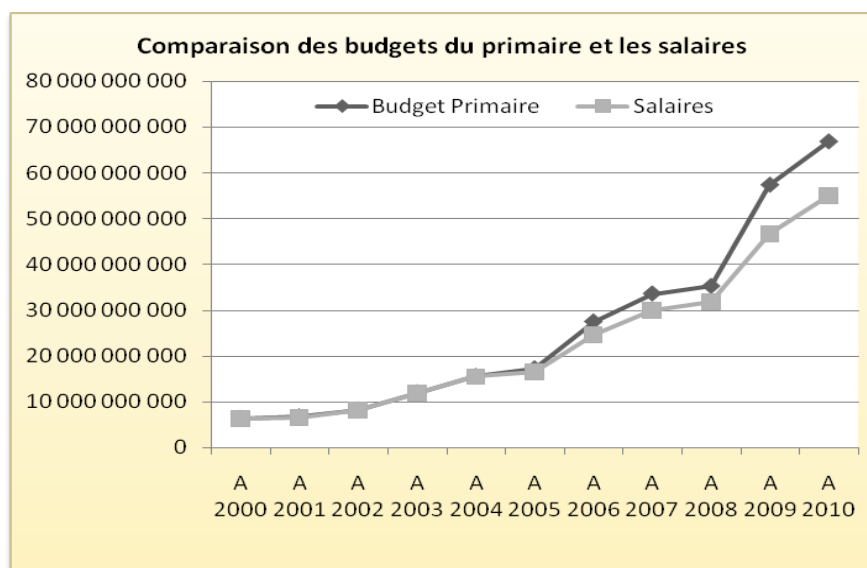
Les accroissements importants qu'on constate à partir de 2008 ont comme origine : l'augmentation de la masse salariale due aux régularisations des enseignants, l'accroissement de l'enveloppe destinée au fond de compensation des frais scolaires, ainsi que les fonds PPTE. En ce qui concerne précisément les montants dépensés pour les salaires des enseignants, on constate qu'ils ont connu un accroissement très important les 5 dernières années. Ils ont été multipliés par 3.

Néanmoins, les budgets de l'enseignement primaire ont augmenté dans des proportions plus importantes (multipliés par 4). Depuis 2005, on constate une légère baisse de la part des salaires dans le budget du primaire, ce qui constitue un indicateur positif, qui signifie que le Gouvernement investit de plus en plus dans les infrastructures et les outils d'enseignement, même si le gros des investissements est financé par des bailleurs extérieurs.

Tableau 8 : Comparaison des budgets du primaire et les salaires, de 2000 à 2010

Année budgétaire	Budget Primaire	Salaires	Pourcentage
A 2000	6 418 079 609	6 378 694 609	99,4
A 2001	6 766 524 320	6 724 889 320	99,4
A 2002	8 269 575 364	8 225 575 364	99,5
A 2003	12 019 391 563	11 974 441 563	99,6
A 2004	15 587 302 041	15 540 202 041	99,7
A 2005	17 236 946 092	16 554 762 688	96,0
A 2006	27 518 409 238	24 719 670 126	89,8
A 2007	33 638 706 026	30 000 372 404	89,2
A 2008	35 265 261 716	31 874 413 771	90,4
A 2009	57 417 265 509	46 614 197 214	81,2
A 2010	66 888 806 792	54 959 920 223	82,2

Figure 10



On constate que les courbes des budgets du primaire et celles des salaires ont tendance à se confondre. En effet, les salaires représentent en moyenne autour de 95%³². La part de l'investissement dans les budgets est insignifiants au regard de ce chiffre. La figure montre un petit écart qui commence à se dessiner à partir de 2006 (Cf. figure ci-dessus), année au cours de laquelle le Gouvernement a fait un effort important en prévoyant un budget de 16 380 000 000 pour la construction des écoles primaires, et à partir de 2008 grâce aux fonds PPTE et aux FCFS qui servent aux constructions des infrastructures et au fonctionnement des écoles primaires.

³² La part des salaires représentent près de 70% du budget alloué au secondaire général et pédagogique, et près de 55% pour l'enseignement technique (Mivuba 2004)

2.3. Les investissements en faveur de l'enseignement primaire

Le tableau ci-dessous donne une idée des investissements consentis par le Gouvernement en faveur de l'enseignement primaire inscrits dans les budgets annuels, de 2005 à 2010. L'analyse des lois budgétaires des années précédentes indique qu'au cours des 5 dernières années, les investissements en faveur de l'enseignement primaire ont sensiblement augmentés. Le gros de ces investissements concerne les constructions d'écoles et leur équipement.

Tableau 9 : Investissements en faveur de l'enseignement primaire, de 2005 à 2010³³

Année budgétaire	Investissements Prévus dans les Budgets annuels	Montants	Totaux annuels
A 2005			0
A 2006	Construction des EP	16 380 000 000	16 380 000 000
A 2007		0	0
A 2008	Construction des EP	8 088 831 665	8 088 831 665
A 2009	Matériaux pour les écoles construites par les communautés	1 500 000 000	17 910 000 000

³³ Cf. Lois Budgétaires des années concernées.

	Equipement et extension de 97 EP construites en 2006 et 2007	2 182 500 000	
	Construction de blocs de direction pour 97 EP construites en 2006 et 2007	727 500 000	
	Construction de nouvelles EP	4 000 000 000	
	Dédoublement des EP	3 500 000 000	
	Mise en place de cantines scolaires	6 000 000 000	
A 2010	Extension/équipement EP	3 273 366 959	17 109 819 885
	Construction d'EP	1 482 991 731	
	Dédoublement des EP	1 853 461 195	
	Equipement des EP	2 500 000 000	
	Matériaux pour les écoles construites par les communautés	2 000 000 000	
	Mise en place de cantines scolaires	6 000 000 000	
Total 2005/2010			60 488 651 550

2.4. Les Fonds de Compensation des Frais Scolaires (FCFS)

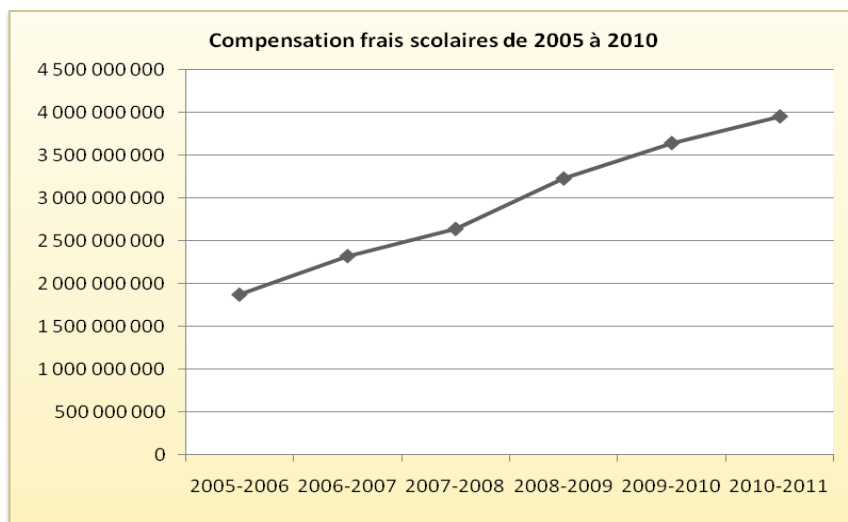
Dans l'étude du cas de la province scolaire de Muyinga qui est abordée plus loin, la provenance des ressources que les écoles primaires utilisent pour leur fonctionnement est analysée de façon détaillée. D'ores et déjà, il faut souligner que l'essentiel de ces ressources provient du Fond de compensation des frais scolaires, prévu chaque année dans la Loi budgétaire depuis 2005-2006.

Jusque en 2007-2008, les montants à inscrire dans les budgets étaient calculés sur base du montant des frais scolaires supprimés (1500F), multipliés par les effectifs des élèves fréquentant le primaire. A partir de 2008-2009, les montants des FCFS ont été calculés sur base d'un quota de 2000F par élève et par an.

Tableau 10 : FCFS prévus dans les Budgets de 2005 à 2010

Année Scolaire	FCFS	Effectifs	Montant/élève
A 2005-2006	1 875 000 000	1 473 893	1 272
A 2006-2007	2 323 868 800	1 585 539	1 466
A 2007-2008	2 323 868 800	1 603 100	1 450
A 2008-2009	3 226 719 097	1 739 450	1 855
A 2009-2010	3 640 000 000	1 830 000	1 989
A 2010-2011	3 950 000 000	1 950 000	2 025

Figure 11



La clé de répartition de ces ressources est fixée par le Ministre de tutelle qui module cette clé en fonction des besoins. De 2005-2006 à 2007-2008, les écoles n'étaient pas les seules à bénéficier des FCFS. Quatre autres structures recevaient une partie de ces fonds : il s'agissait de la Direction Générale de l'Enseignement de Base, des DPE, des Inspections provinciales et communales et de la RPP. En guise d'illustration, voici la distribution de ces ressources telle que définie par une lettre circulaire du Ministre en 2007³⁴ : (Montant du FCFS : 2 323 868 800)

³⁴ MIVUBA A. « *Evaluation de l'engagement dans la mise en œuvre de l'EPT au Burundi* ». Rapport final. Bujumbura, août 2007. Etude réalisée pour le compte de la Coalition BAFASHEBIGE., p.25.

Tableau 11 : Répartition des FCFS pour 2007-2008

Structure bénéficiaire	Montants	Pourcentages
Directions Provinciales de l'Enseignement	309 849 000	13,3%
Directions scolaires	585 191 400	25,2%
Inspections provinciales et communales	309 849 000	13,3%
Régie des Productions Pédagogiques	604 205 900	26%
Direction Générale de l'Enseignement de Base	514 773 500	22,2%
Total	2 323 868 800	100%

Cette clé de répartition concernait en fait les structures bénéficiaires des frais scolaires avant leur suppression, et les parts réservées à chaque structure sont restées presque les mêmes, sauf pour les écoles qui ont vu leur part augmentée. Elles bénéficiaient en effet de 25% de l'enveloppe, pratiquement le double. En effet, avant la suppression des frais scolaires, les écoles gardaient 200F sur les 1500F que payait chaque élève, soit 13,3%.

A partir de l'année scolaire 2008-2009, seules les directions scolaires bénéficient des fonds de compensation, et la clé de répartition a changé. En effet, il a été constaté que les

écoles qui abritaient peu d'effectifs d'élèves recevaient des fonds nettement insuffisants pour leur fonctionnement. La décision qui a été prise est que 60% du montant global est équitablement répartie entre les directions scolaires, et les 40% qui restent sont distribuées au prorata des effectifs de chaque établissement. Il faut signaler aussi que les montants réservés aux directions scolaires sont directement virés sur leurs comptes.

Tableau 12 : Les dépenses autorisées sur les FCFS (A.S. 2009-2010)³⁵

Rubriques	Pourcentage
Dépenses pédagogiques : cahiers de préparation, organisation des tests de direction	32,6%
Rémunération des personnels d'appui : 2 veilleurs par école à raison de 12 000 Fbu/mois/veilleur.	56,7%
Matériel de bureau, entretien des équipements, frais de déplacement des directeurs	10,7%

On verra cependant plus loin avec l'analyse du cas de la DPE Muyinga, que ces ressources destinées au fonctionnement des écoles primaires arrivent sur les comptes des écoles de manière épisodique, et souvent avec beaucoup de retards, qui peuvent aller jusqu'à deux ans. En plus, les fonds sont insuffisants par rapport aux besoins.

³⁵ Comptable des Dépenses Engagés, Ministère de l'enseignement de base et secondaire.

2.5. Les fonds PPTE³⁶

Les allègements de la dette consécutifs à l'atteinte du point d'achèvement a permis au Burundi de disposer de ressources importantes dont une part non négligeable sert à financer le secteur de l'enseignement. Le tableau ci-dessous indique les montants des fonds PPTE. Ces fonds sont intégrés dans les lois budgétaires depuis 2007. Sur les fonds cédés au secteur de l'enseignement, l'enseignement de base prend en général la plus grosse part.

En 2006, sur les 52,5% des fonds cédés à l'enseignement, l'école primaire a bénéficié de 51,4%, et le secondaire 1%. L'année suivante en 2007, sur les 38%, l'enseignement primaire a bénéficié à lui seul de 37% de ce budget³⁷. Pour l'année 2008, sur les fonds PPTE en faveur de l'enseignement primaire et secondaire (10 000 000 000 Fbu), 8 088 831 665 Fbu ont été consacrés à la construction d'écoles primaires, le reste à servi à la construction et à l'équipement d'écoles techniques, à la réhabilitation d'écoles secondaires et à l'équipement de lycées et collèges communaux³⁸.

³⁶ OAG : « *Analyse critique de la Loi des Finances, Exercice 2007* », Bujumbura, octobre 2007.

Cf. aussi : »REPUBLIQUE DU BURUNDI : « *Cadre Stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté. 1^{er} Rapport de Mise en Œuvre* ». Bujumbura, Juin 2008. Lois Budgétaires des années concernées.

³⁷ Cf. CSLP, 1^{er} rapport de mise en œuvre, p.113

³⁸ UNION EUROPEENE : « *Audit d'utilisation des fonds de l'initiative PPTE au Burundi. 3^{ème} Audit* », Berlin, Février 2009, p.22.

Tableau 13 : Dépenses PPTE dans le secteur de l'enseignement de 2006 à 2010³⁹

Année fiscale	Total Dépenses PPTE	Dépenses PPTE Enseignement	Pourcentage
A 2005	10 315 240 639	-	-
A 2006	32 700 000 000	19 267 550 000	52,5
A 2007	29 620 700 000	10 959 659 000	38
A 2008	37 627 162 842	10 000 000 000	27
A 2009	52 151 195 065	8 148 660 000	16
A 2010	98 632 960 744	19 165 299 866	19

2.6. La traçabilité des financements de l'Etat

Le circuit de gestion des ressources que le Gouvernement accorde à l'enseignement primaire est le même que celui des autres structures de l'Etat. La préparation des budgets se fait au niveau du Ministère de tutelle, puis ils sont « négociés » au Ministère des Finances, puis au conseil des Ministres et au Parlement. Le suivi/contrôle de ces budgets revient en principe aux structures ad hoc à savoir la Cour des Comptes et l'Inspection de l'Etat.

Les frais de fonctionnement des écoles primaires sont gérés par un comptable des dépenses engagés affecté au ministère. Celui-ci calcule ce qui revient à chaque DPE et à ses écoles primaires, envoie les dossiers à l'OTB pour le déblocage des fonds. Ces derniers sont envoyés sur les comptes des écoles à partir de la BRB. Les fonds ne transitent donc plus par les comptes des DPE depuis 2008-

³⁹ Il s'agit de dépenses prévues dans les budgets. On n'a pas pu obtenir des données sur les taux de réalisation.

2009. Ils sont distribués aux écoles selon le quota de 2000 F/élève /an.

Les fonds sont en principe libérés par tranche trimestriels, mais ces tranches arrivent sur les comptes des écoles parfois avec de grands retards. Certaines écoles ont signalé qu'ils ont reçu des tranches de 2008-2009 au dernier trimestre de 2009-2010.

En ce qui concerne le suivi/contrôle des fonds libérés en faveur des écoles, les contrôles sont en principe effectués par des inspecteurs communaux et le conseiller chargé des finances de la DPE. Les DPE quant à elles envoient systématiquement au Ministère, chaque trimestre et en fin d'année, un rapport pédagogique et financier. Cependant, ce rapport financier ne concerne pas les bilans d'utilisation des FCFS, les DPE n'étant pas les gestionnaires directs des fonds.

Au niveau des écoles primaires, le problème de suivi/contrôle financier se pose : on a constaté à partir de l'étude du cas de Muyinga, que les contrôles financiers sur l'utilisation des FCFS ne se font pas systématiquement. Dans certaines écoles, aucun rapport financier n'existe. Pourtant, les directeurs d'écoles ont été formés, rapidement il est vrai (une journée), aux principes et modalités de gestion de ces fonds et ont même reçu des modèles de fiches à remplir. Mais comme ces directeurs sont instables, souvent remplacés, leurs successeurs ne sont pas souvent au courant des règles de gestion. En plus, la pratique de la remise reprise n'existe pratiquement pas, nous y reviendrons plus loin.

Pour ce qui est des salaires des enseignants et des autres fonctionnaires œuvrant au sein des écoles primaires, les listes de paiement sont préparées par la Fonction publique, puis envoyés au Ministère des Finances qui autorise les paiements que la BRB exécute, en envoyant les salaires aux bénéficiaires sur leurs comptes.

Chapitre 3 : Le cas de la Province Scolaire de Muyinga

3.1. Les indicateurs de scolarisation dans la DPE Muyinga

La DPE de Muyinga comptait en 2009-2010, 7 Directions Communales de l'Enseignement, 176 écoles primaires, et 1233 salles de classes. Ces classes abritaient 114 570 élèves dont 48% de filles. Le ratio élèves/classe est très élevé : 93 élèves par classe en moyenne, ce qui signifie que les infrastructures scolaires sont largement insuffisantes par rapport à la demande de scolarisation. (La moyenne nationale était de 82 élèves par classe en 2008-2009). La DPE comptait l'année scolaire 2009-2010, 1799 enseignants dont 801 femmes, soit 44%. Le ratio élèves/enseignant s'élevait donc à 64.

La province scolaire de Muyinga affiche donc des indicateurs d'accès faibles par rapport aux moyennes nationales. Le tableau ci-dessous indique comment la province est classée par rapport aux autres provinces. Le tableau montre aussi que la province de Kirundo est dernière pour tous les indicateurs, suivie par Muyinga.

Tableau 14 : Indicateurs de scolarisation par province en 2008⁴⁰

Province	Taux Bruts de Scolarisation	Taux Nets de Scolarisation	Taux d'alphabétisation	Taux d'instruction
Bubanza	118,0	61,0	34,8	43,7
Buja Mairie	123,0	73,0	73,5	79,4
Buja Rural	129,0	69,0	44,2	52,8
Bururi	135,0	75,0	47,1	56
Cankuzo	115,0	62,0	43,7	52,7
Cibitoke	108,0	59,0	37,8	47,3
Gitega	137,0	73,0	44,2	54,7
Karusi	113,0	61,0	31,2	42,1
Kayanza	113,0	65,0	35,2	45,5
Kirundo	88,0	49,0	27,6	35,2
Makamba	125,0	69,0	41,8	50,8
Muramvya	139,0	72,0	45,9	54,3
Muyinga	89,0	50,0	31,5	39,6
Mwaro	145,0	78,0	48,9	59,8
Ngozi	102,0	56,0	32,7	42,1
Rutana	109,0	62,0	34,9	43,5
Ruyigi	103,0	57,0	36,2	46,5
Total	116,0	63,0	40,7	48,2

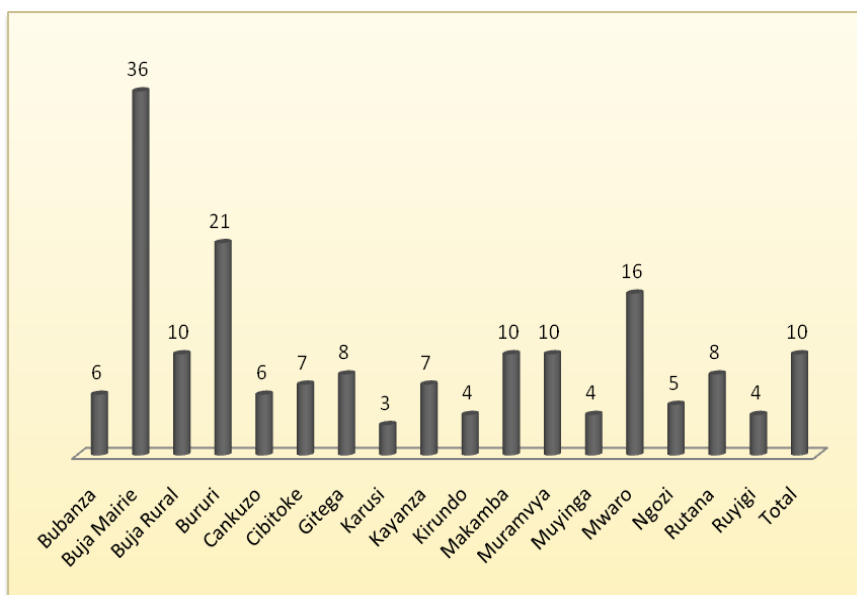
Comparativement aux autres provinces, celle de Muyinga est la moins scolarisée, voire même la moins alphabétisée après Karusi. Par rapport aux moyennes nationales, la province affiche un écart de 27% pour le TBS, 13% pour le TNS, 9% pour le taux d'alphabétisation et 9% pour le taux d'instruction. La province affiche aussi le taux

⁴⁰ Source : Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2008.

d'achèvement très bas par rapport à la moyenne nationale : 26% contre une moyenne nationale de 46% (données 2008-2009). Le taux le plus élevé a été enregistré à Muramvya avec 67%.

La province de Muyinga enregistre aussi les taux bas de scolarisation au-delà du primaire. La figure ci-dessous donne le classement des TBS au secondaire pour les différentes provinces du pays. Muyinga affiche un taux de 4% contre une moyenne nationale de 10%. Karusi est le dernier avec un TBS de 3%.

Figure 12 : Taux Bruts de Scolarisation au secondaire par province⁴¹



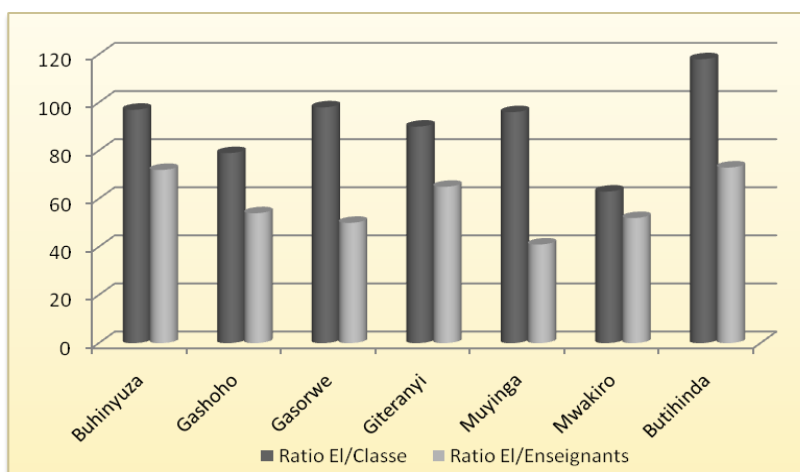
⁴¹ BCR : Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2008., Thème 4 : Alphabétisation, Instruction, Scolarisation, p.105.

3.1.1. Les besoins en ressources pour la scolarisation

Tableau 15 : Ratio Elèves/classe et Elèves/enseignant par commune

Commune	Ratio El/Classe	Ratio El/Enseignants
Buhinyuza	97	72
Gashoho	79	54
Gasorwe	98	50
Giteranyi	90	65
Muyinga	96	41
Mwakiro	63	52
Butihinda	118	73
Moyenne Province	92	58
Moyenne nationale 2008/2009	81	51

Figure 13 : Ratio Elèves/classe et Elèves/enseignant par commune



Les ratios élèves/classe et élèves/enseignant ci-dessus indiquent que la province scolaire de Muyinga a encore besoin d'infrastructures, particulièrement la commune de Butihinda. Pour ce qui concerne les enseignants, on observe le même phénomène qu'au niveau national : les disparités dans l'affectation des enseignants. Le ratio élèves/enseignant de 41 à Muyinga s'explique par la forte concentration d'enseignants au chef-lieu de la province et aux alentours, alors que dans les communes éloignées comme Buhinyuza et Butihinda, ce ratio est beaucoup plus élevé.

A l'intérieur même des communes, d'importantes disparités existent aussi. Le tableau et la figure ci-dessous donnent une idée de l'ampleur de ces disparités dans la commune Butihinda. Le ratio le plus élevé de 187 élèves par classe a été enregistré à l'EP de Rabiho, et le moins élevé à l'EP Karongwe (72 élèves par classe). On constate que le Ratio élèves/enseignant est moins dispersé (Cf. histogramme ci-dessous). Il s'agit probablement de l'effet « saturation » des centres urbains qui oblige les enseignants à accepter d'aller prester loin des centres.

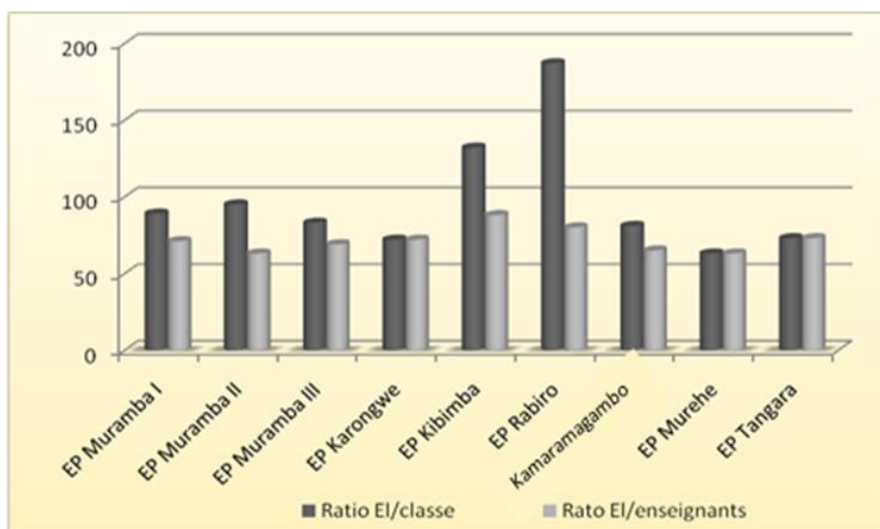
En effet, au niveau national, si l'on divise le nombre d'enseignants disponibles dans les écoles par le nombre total de classes, on tombe sur 1,6 enseignants par classe, c'est-à-dire 16 enseignants pour 10 classes. En enlevant 20% de taux de suppléance, on aboutit à 14. C'est-à-dire qu'en théorie, il y a 4 enseignants « de trop » pour 10 classes⁴². Ce processus de déconcentration pourrait même s'accélérer avec la déconcentration des structures de formation des enseignants, nous y reviendrons dans les recommandations.

⁴² BPE : « Indicateurs 2008-2009 sur l'enseignement au Burundi », Bujumbura, décembre 2009, p.8. On lit dans le tableau A.3.2. que l'Enseignement primaire comptait 33 867 enseignants pour 21 360 classes.

Tableau 16 : Ratio Elèves/classe et Elèves/enseignant en communes Buhinyuza et Butihinda

Commune	Ecole	Ratio Elèves/classe	Ratio Elèves/enseignant
Buhinyuza	EP Muramba I	89	71
	EP Muramba II	95	63
	EP Muramba III	83	69
	EP Karongwe	72	72
	EP Kibimba	132	88
Butihinda	EP Rabiho	187	80
	EP Kamaramagambo	81	65
	EP Murehe	63	63
	EP Tangara	73	73

Figure 14 : Ratio Elèves/classe et Elèves/enseignant en communes Buhinyuza et Butihinda

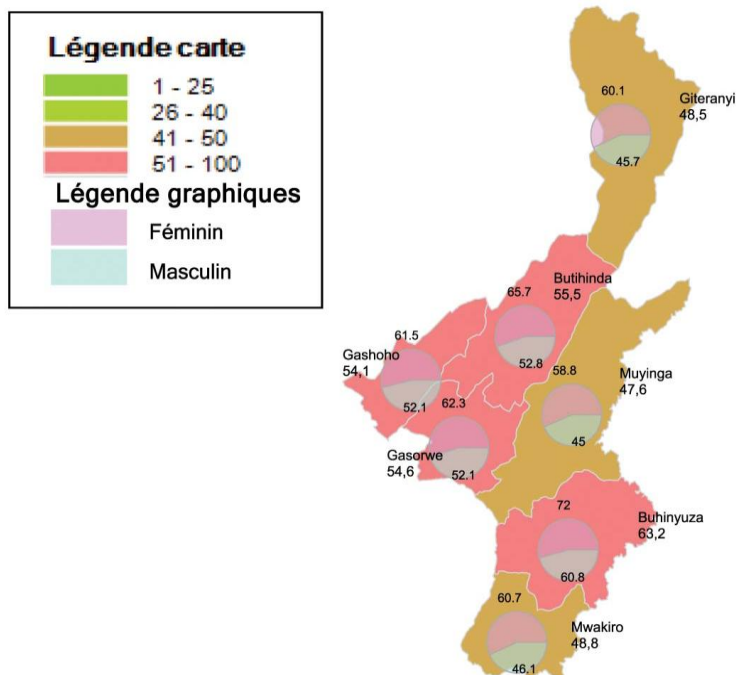


Au regard de l'objectif de scolarisation universelle, certaines provinces telle que Muyinga sont encore loin de cet objectif, si l'on se réfère aux indicateurs rapportés ci-dessus. Pour que le TNS et le TNA atteignent 100% en 2015, il faudrait qu'ils s'accroissent d'au moins 15% en moyenne par an à partir de 2011-2012. Or, au niveau national, le TNA a progressé de 13% en 10 ans, de 2000 à 2009, soit un accroissement moyen annuel de 1,3%.

3.1.2. Les contraintes socioéconomiques de la province

La province scolaire de Muyinga se trouve dans une situation défavorable sur le plan socioéconomique. En effet, la province est la seconde la plus pauvre du pays après Kirundo, la seconde la moins alphabétisée après Bubanza, et la moins instruite après Kirundo. Concernant l'incidence de la pauvreté, toutes les communes, sauf Muyinga, affichent un indice de pauvreté de 20% au dessus de la moyenne du Burundi.

Figure 15 : La province de Muyinga et incidence de la pauvreté par commune⁴³



On a calculé le coefficient de corrélation entre l'incidence de la pauvreté et les taux nets de scolarisation, ainsi que la corrélation entre le taux d'alphabétisation et les taux nets de scolarisation par province. Ces coefficients sont respectivement de 0,68 et 0,75, c'est-à-dire très élevés. La pauvreté et l'analphabétisme ont donc tendance à « se reproduire ».

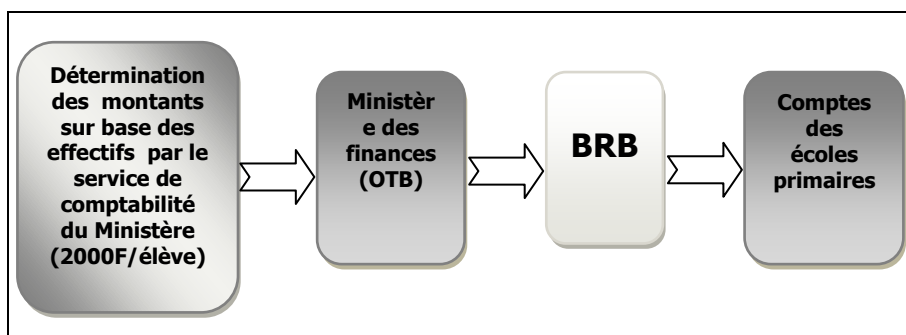
⁴³ Source : Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2008.

3.2. Le financement de l'enseignement de base dans la DPE Muyinga

3.2.1. Le financement par le Gouvernement

Les frais de fonctionnement des écoles primaires proviennent du budget de l'Etat. Depuis la suppression des frais scolaires (1500F/élève/an) en 2005, chaque école reçoit des ressources financières prélevées sur les « Fond de Compensation des Frais Scolaires » inscrit chaque année dans la Loi Budgétaire.

Figure 16 : Distribution des FCFS



Ces ressources sont libérées en principe par tranche trimestrielle, au prorata des effectifs inscrits dans chaque école. Comme indiqué plus haut, ces frais sont directement distribués sur les comptes des directions scolaires, via la BRB. Le tableau ci-dessous indique les différentes tranches réservées aux 33 écoles primaires de la province scolaire de Muyinga constituant l'échantillon, depuis l'année scolaire 2005-2006 jusqu'à 2009-2010.

Tableau 17 : Frais de fonctionnement accordés aux EP de 2005 à 2010⁴⁴

Commune	Ecole	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Buhinyuza	EP Muramba I	ND	ND	ND	515 950	399 650
	EP Muramba II	304 600	435 400	460 818	132 000	1 792 000
	EP Muramba III	ND	ND	ND	ND	640 000
	EP Karongwe	ND	ND	ND	312 000	216 000
	EP Kibimba	ND	ND	ND	354 200	373 000
Butihinda	EP Kobero	355 667	369 147	ND	880 000	1210000
	EP Rabiho	467 760	ND	ND	1 149 000	1145000
	Kamaramagambo	467 760	312 400	367 200	370 000	1684800
	EP Murehe	ND	ND	ND	820 000	1040000
	EP Tangara	ND	ND	ND	1 240 000	954000
Gashoho	EP Gisanze I	219 800	302 000	ND	491 200	1 611 300
	EP Gisanze II	303 294	424 312	ND	591 366	1 882 189
	EP Muruta	ND	ND	ND		190 000
	EP Gashoho	ND	23 100	237 250	187 200	893 000

⁴⁴ Tableau confectionné sur base des données de l'enquête. L'accroissement des montants que l'on constate pour les années scolaires 2008-2009 et 2009-2010 s'expliquent par l'augmentation du quota par élève, qui est passé de 1500F à 2000F.

Gasorwe	EP Gasorwe I	317 336	384 228		1537164	ND
	EP Gasorwe II	ND	ND	542 594	1 219 473	829000
	EP Kirembe I	ND	ND	ND	ND	1149632
	EP Kirembe II	55040	ND	45 350	128 511	586000
	EP Kaguhu	ND	ND	ND	241400	ND
Giteranyi	EP Mihigo	ND	ND	ND	1 354 650	ND
	EP Gakoni	351 255	440 136	692 836		1 624 210
	EP Giteranyi I	ND	3 370 000	520 400	108 000	422 000
	EP Giteranyi II	ND	629 650	693 625	728 550	766 500
Muyinga	EP Gahororo	69 900	365 439	458 815	242 754	1 347 282
	EP Muyinga II	ND	ND	168 500	270 454	738 095
	EP Muyinga III	148 929	253 795	262 745	681 657	983 680
	EP Mukoni	ND	ND	ND	420 350	1 268 250
	EP Gasenyi	103 200	205 700	266 800	305 650	1 210 000
Mwakiro	EP Mwakiro I	ND	ND	ND	ND	ND
	EP Mwakiro II	96 400	128 640	100 960	100 960	730 070
	EP Karehe	ND	ND	ND	ND	ND
	EP Rugabano	ND	ND	ND	ND	ND
	EP Gahemba I	ND	ND	ND	ND	956 000

Les tableaux 17 et 18 permettent de dégager trois principaux constats. D'abord, il faut relever que dans beaucoup d'écoles et pour certains trimestres, les données manquent. Les enquêteurs n'ont pas pu accéder aux rapports financiers. L'explication est que : soit les directeurs ne les ont pas confectionnés, soit les titulaires sont nouveaux et leurs prédécesseurs ne leur ont pas remis ces rapports, parce qu'il n'y a pas eu de remise/reprise. La situation s'améliore de manière visible à partir de l'année scolaire 2008-2009.

On verra plus loin en ce qui concerne la traçabilité de ces fonds qu'un problème de contrôle se pose, puisque dans 19 écoles sur les 33, les directeurs ont affirmé n'avoir jamais subi de contrôle financier (5) ou l'avoir subi « quelques fois » (14).

Le second constat est que les écoles ayant plus ou moins les mêmes effectifs ne reçoivent pas les mêmes montants de frais de fonctionnement, alors qu'ils sont en principe distribués en tenant en compte les effectifs. L'explication est que les tranches trimestrielles ne sont pas libérées de manière régulière. Elles le sont souvent avec beaucoup de retards. Un des directeurs a affirmé qu'il venait juste de recevoir la tranche du dernier trimestre de l'année 2008-2009⁴⁵.

Le tableau ci-dessous, construit à partir des données de 2009-2010, illustre les disparités dans la distribution de ces frais de fonctionnement. Il indique en effet que le quota de ces frais par élève est très différent d'une école à l'autre et ne correspond pas aux effectifs. Ce quota va de 224F par élève et par an à l'école primaire de Muramba I, en commune Buhinyuza, à 3634F à l'école primaire de Gisanze II dans Gashoho. Le coefficient de corrélation entre les frais de fonctionnement distribués aux écoles et les effectifs est

⁴⁵ L'enquête a eu lieu en août 2010.

de 0,37, c'est-à-dire très faible. Ces disparités s'expliquent essentiellement par les retards dans le versement des tranches trimestrielles pour les écoles déficitaires.

Les directeurs des écoles primaires interrogés sont souvent revenus sur les difficultés que leur causent ces retards dans la distribution de ces frais de fonctionnement, surtout l'impossibilité de faire des prévisions et de préparer les rentrées scolaires de manière efficace. Non seulement ces fonds arrivent tardivement, mais en plus, les montants attendus, donc au prorata des effectifs, ne sont pas nécessairement ceux effectivement libérés. Ils ont quand même indiqué que ces fonds finissent par arriver, dans ce cas on parle de « régularisation ».

Tableau 18 : Rapport entre les frais de fonctionnement et les effectifs des élèves

Commune	Ecole	Effectifs/élèves	Frais/Fonctionnement 2009-2010	Quota/Elève
Buhinyuza	EP Muramba I	1783	399 650	224
	EP Muramba II	955	1 792 000	1876
	EP Muramba III	834	640 000	767
	EP Karongwe	720	216 000	300
	EP Kibimba	1058	373 000	353
Butihinda	EP Kobero	1123	1210000	1077
	EP Rabiro	1125	1145000	1018
	Kamaramagambo	1620	1684800	1040
	EP Murehe	947	1040000	1098
	EP Tangara	805	954000	1185
Gashoho	EP Gisanze I	1002	1 611 300	1608
	EP Gisanze II	518	1 882 189	3634
	EP Muruta	660	190 000	288
	EP Gashoho	852	893 000	1048
Gasorwe	EP Gasorwe I	443	ND	
	EP Gasorwe II	739	829000	1122
	EP Kirembe I	583	1149632	1972

Giteranyi	EP Kiremba II	573	586000	1023
	EP Kaguhu	671	ND	
	EP Mihigo	1024	ND	
	EP Gakoni	1129	1 624 210	1439
	EP Giteranyi I	1013	422 000	417
	EP Giteranyi II	742	766 500	1033
Muyinga	EP Gahororo	1154	1 347 282	1167
	EP Muyinga II	678	738 095	1089
	EP Muyinga III	559	983 680	1760
	EP Mukoni	1009	1 268 250	1257
	EP Gasenya	1144	1 210 000	1058
Mwakiro	EP Mwakiro I	576	ND	
	EP Mwakiro II	827	730 070	883
	EP Karehe	638	ND	
	EP Rugabano	520	ND	
	EP Gahemba I	895	956 000	1068

En plus des frais de fonctionnement, la province scolaire de Muyinga a aussi bénéficié d'autres appuis de la part du Gouvernement, à l'instar des autres provinces. Citons notamment les manuels scolaires (livres de l'élève et fichiers du maître), des cahiers, des tôles et des bancs pupitres, ainsi que la construction et l'équipement d'écoles primaires.

En ce qui concerne la construction des écoles, les autorités de la DPE ont signalé le fait que parfois, l'identification des lieux d'implantation des écoles ne se fait pas en concertation avec la DPE, elle est souvent invitée pour la réception des infrastructures, sans plus. Ceci implique que la carte scolaire de la province n'est pas prise en compte alors que, en principe, les DPE ont dans leurs attributions la confection et la gestion de la carte scolaire de la province.

3.2.2. La contribution des communes

Les communes interviennent en faveur des écoles primaires sous trois principales rubriques : la mobilisation de la population pour la construction des écoles à travers les travaux communautaires. L'enquête a permis de constater que ces travaux communautaires sont organisés dans toutes les communes. Il semble d'ailleurs que ce soit la seule activité concernée par ces travaux, organisés en principe tous les Samedi.

La seconde rubrique concerne les contributions financières pour les projets PRADECS (Programme d'Appui au Développement Communautaire et Social), financés par la Banque Mondiale. Pour ces projets, les communes contribuent à hauteur de 4% du montant total en cas de construction d'une école ou d'un Centre de Santé.

La troisième rubrique concerne l'assistance aux écoliers indigents. Pour cette rubrique, c'est uniquement dans la

commune Buhinyuza qu'elle a été enregistrée. Les interventions pour cette rubrique concernent les soins de santé, et la fourniture de quelques matériels scolaires. Certains directeurs ont signalé aussi qu'ils sollicitent parfois l'aide à la commune, notamment en cas de destructions de classes par des intempéries.

Le tableau suivant reprend, selon les années, les interventions des différentes communes et les montants y relatives. Le tableau fait ressortir de manière évidente que certaines communes sont plus « actives » que d'autres, en l'occurrence Musinga et Buhinyuza, alors que pour les communes de Mwakiro, Butihinda et Gasorwe, leurs interventions sont insignifiantes, et même inexistantes pour Gasorwe.

Tableau 19 : Appuis des communes aux écoles primaires

Commune	Année	Type d'intervention	Montant en Fbu
Buhinyuza	2006-2007	Assistance aux élèves indigents	1 500 000
		Contribution à la construction de l'école primaire de Gatabo	400 000
		Don de 30 planches pour la construction de l'EP de Kibimba	62 100
		Contribution à la construction de puits pour eaux pluviales pour 2 EP	750 000
	2007-2008	Contribution à la construction de 2 écoles primaires (Mabago et Gomba)	600 000
		Construction de 4 écoles mobiles (en roseau)	6 000 000
	2008-2009	Contribution à la construction de 3 EP (Gitaramuka, Jarama, Kiyange)	600 000
	2009-2010	Assistance aux élèves indigents	1 500 000
		Réhabilitation de l'EP Karongwe	1 500 000
Gashoho	2005-2006	Appui aux infrastructures scolaires (prévisions budgétaires)	2 000 000
	2006-2007	Appui aux infrastructures scolaires (prévisions budgétaires)	2 500 000
	2007-2008	Appui aux infrastructures scolaires (prévisions budgétaires)	500 000
	2007-2008		
		Vidange de toilettes pour l'EP de Gisanze I	120 000

	2008-2009	Fourniture de 226 tôles à l'EP de Gisanze I	6 780 000
Muyinga	2005-2006	Moellons pour la construction de l'EP Gasasa	1 980 000
		Fournitures de matériaux de construction de terrains de sport	8 600 000
	2006-2007	Moellons et sable pour la construction de l'EP Gatongati	1 320 000
	2007-2008	Matériaux de construction de l'EP de Ruganirwa	2 840 000
	2008-2009	Matériaux de construction et main d'œuvre pour l'EP de Kivoga	3 180 000
		Contribution de 4% pour la construction de l'EP Muyinga IV	3 600 000
		Contribution de 4% pour la construction de l'EP Musenyi	1 440 000
	2009-2010	Contribution de 4% pour la construction de l'EP Murama	2 200 000
Gasorwe		ND	
Butihinda	2009-2010	Contribution de 4% pour la construction d'une salle de classe (EP Kamaramagambo)	400 000
	2009-2010	Contribution à la construction de l'EP de Maruri	2 228 400
	2009-2010	Contribution à la construction de l'EP de Ntaruka	2 400 000

Mwakiro	2005-2006	Attribution d'un terrain à bâtir aux EP Gahemba , Kavugangoma, Rukanya et Karehe.	ND
	2008-2009	2 portes et 8 fenêtres pour l'EP de Mwakiro I	480 000
Giteranyi	2005-2006	Tôles pour 2 salles de classes pour l'EP Giteranyi II	560 000
	2005-2006	Contribution pour la construction de l'EP de Ruzo (4%)	390 000
	2008-2009	Contribution pour la construction de l'EP de Rukusha (4%)	2 000 000
	2008-2009	Contribution pour la construction de l'EP de Shoza (4%)	532 000
	2008-2009	Contribution pour la construction de l'EP de Ndava (4%)	2 800 000
	2009-2010	Contribution pour la construction de l'EP Mihigo (4%)	1 000 000
	2009-2010	Contribution pour la construction de l'EP Mugoma (4%)	421 000

3.2.3. La contribution des parents

Les parents interviennent par 3 voies dans le financement de l'enseignement primaire. La première voie est le financement de la scolarisation de leurs enfants par l'achat de matériels scolaires tels que les cahiers, les bics et outils de traçage, les uniformes... Lors des focus group avec les parents, il a été noté que les sommes payées sont variables selon le niveau scolaire et les moyens des parents. Le minimum évoqué est de 3000F par enfant et par an, et le maximum est de 20 000F. En calculant la moyenne de tous les montants déclarés par les parents, on constate qu'ils payent 4 500 pour un enfant du 1^{er} degré et 9 000 F pour un enfant du 3^{ème} degré.

La seconde voie d'intervention des parents, ce sont les contributions demandées aux parents pour faire face aux dépenses théoriquement non couvertes par les FCFS. La demande de ces contributions a été enregistrée dans 9 écoles sur les 33. Les destinations de ces contributions sont très variées : achat de balais (30F à 250F/ménage selon les écoles), l'achat de bois de chauffage pour les cantines scolaires (entre 50F et 200F/ménage selon les écoles), photocopies de tests de préparation au concours national (500F/ménage dans une école primaire de Buhinyuza), paiement du veilleur de stocks de nourriture pour les écoles qui disposent de cantines scolaires (entre 100F et 150F/ménage selon les écoles).

D'autres raisons de contribution ont été relevées : achat de drapeau, réparation de portes détruites, contribution à l'achat de bancs pupitres...

Il faut signaler ici que le ministère de tutelle a interdit depuis 2007-2008 aux directeurs d'écoles, de réclamer aux parents ces contributions additionnelles⁴⁶.

Pour les écoles ayant des cantines scolaires, il existe une pratique relevée dans toutes ces écoles : la cuisine de la nourriture par des équipes de parents qui se relaient par jour ou par semaine. Dans plusieurs écoles, quinze parents sont mobilisés par jour. On a calculé pour 3 écoles (EP Gisanze II, EP Muruta, et EP Gashoho), le nombre d'hommes/jour prestés par les parents⁴⁷. On est arrivé, sur une année scolaire, à 2910 H/J. En multipliant ce nombre par le salaire d'un journalier, qui est de 700F dans la région, on tombe sur l'équivalent financier de 2 037 000 F par école.

Le dernier type d'intervention consiste dans la participation aux travaux communautaires pour la construction ou la réhabilitation des écoles primaires. On a essayé de chiffrer cette contribution des parents en partant de la construction de 2 salles de classe à l'Ecole Primaire de Mihigo. En estimant le nombre de participants aux travaux communautaires (plus ou moins 80) et le nombre de jours prestés (8 jours, soit un samedi/mois pendant 2 mois), on est arrivé à 640 Hommes /Jours. En multipliant ce chiffre par la rémunération journalière d'un ouvrier agricole dans la région, soit 700F, on arrive à un montant de 448 000 F. Ce montant est dérisoire, puisqu'il ne représente qu'à peu près 2,2% du coût approximatif de construction des 2 salles de classes et 0,6% du coût de construction d'une école primaire.

⁴⁶ Etant donné que certains besoins des EP ne figurent pas dans les rubriques à financer par les FCFS, cette interdiction ne devrait pas être absolue. A condition cependant que les contributions financières ou non financières demandées aux parents soient clairement justifiées et gérées dans la transparence.

⁴⁷ Formule utilisée : $15H/J \times 194 \times 700F$

Cependant, cette mobilisation des parents autour de la construction des écoles, au-delà de son impact financier faible, peut constituer une voie pour sensibiliser les parents sur la nécessité de leur participation à la vie de l'école, en d'autres termes, la mise en place d'une école appartenant à la communauté et gérée par elle. La mise en place systématique actuelle des Comités de Gestion de l'Ecole, dans lesquelles les parents participent constitue un pas intéressant vers cette école communautaire.

Tableau 20 : Quelques exemples d'interventions des parents en faveur des EP

Type d'intervention	Ecoles concernées	Année
Participation à la construction d'écoles ou de salles de classes par les travaux communautaires	11 écoles	Depuis 2005-2006
Fabrication de briques pour la construction d'écoles	2 écoles : EP Muramba III, EP Kibimba	2007-2008
Construction de réfectoires pour les cantines scolaires	4 écoles: EP Giteranyi I, EP Giteranyi II, EP Muramba, EP Kiremba I	Depuis 2005-2006
Cuisiner la nourriture pour les écoliers (entre 10 et 15 parents qui se relaient par jour)	11 écoles	Depuis 2005-2006.
Construction de toilettes pour écoliers	1 école : EP Gisanze II	2007-2008
Construction d'une clôture	1 école : EP Gisanze II	2009-2010
Nettoyage de l'école (propreté)	1 école : EP Muruta	Depuis 2007-2008

Le tableau ci-dessus indique que les travaux effectués par les parents en faveur des écoles correspondent à des besoins non couverts par les FCFS. L'initiative de réaliser ces travaux est prise en principe par le CGE. On constate aussi que, mise à part la participation aux travaux communautaires pour la construction des écoles, les autres types d'interventions concernent un nombre très limité d'écoles. Il s'agit cependant d'initiatives pertinentes qui matérialisent « l'école communautaire » qu'on a toujours souhaité pour l'enseignement primaire, sans pouvoir la mettre en œuvre.

En ce qui concerne la corruption, les parents interrogés lors des focus group n'ont pas été spontanés à répondre, beaucoup d'entre eux arguant qu'ils en entendent parler « dans d'autres écoles », surtout dans « les écoles secondaires ». On a pu avoir quelques informations dans trois groupes seulement. Les déclarations des parents dans ces groupes ont fait état de corruption en cas d'inscription tardive (2 500 à 10 000F), en cas de demande de réintégration (5000F). Une place de redoublement en 6^{ème} coûterait entre 5 000 et 20 000 F. Une autre forme de corruption consisterait à inviter « le directeur ou un enseignant à la maison pour partager un verre... »

3.2.4. La contribution des Eglises

Il existe des Conventions scolaires entre certaines Eglises et l'Etat. Ces Eglises sont en l'occurrence : l'Eglise Catholique, la Communauté des Eglises de Pentecôte du Burundi, l'Eglise Anglicane, L'Eglise Adventiste et la Communauté Islamique du Burundi. En ce qui concerne les interventions des Eglises en faveur des écoles sous convention, l'article 20 de la convention entre l'Etat et l'Eglise catholique stipule que :

« En vue de contribuer à l'objectif de l'Etat, d'élargir la voie d'accès à l'enseignement et plus spécialement à l'enseignement secondaire, technique et professionnel, l'Eglise s'engage à participer à 60% au moins dans les nouvelles écoles qu'elle prend l'initiative de construire et d'équiper, à 25% au moins dans les grosses réparations et les rééquipements coûteux des écoles qu'elle gère ».

A l'article 21, il est précisé que « Les bâtiments antérieurement érigés par l'Eglise sans l'intervention de l'Etat et qui constituent sa propriété gardent leur régime. A condition d'en assurer l'usage scolaire, l'Eglise a la libre jouissance des écoles sous convention scolaire catholique et assume la responsabilité de leur maintenance ».

En ce qui concerne les aspects financiers, selon l'article 23, « l'Etat accorde des subsides pour le fonctionnement des écoles sous convention scolaire catholique... » « Les finances des écoles sous convention scolaire catholique sont gérées par les directions scolaires conformément aux règles de la Comptabilité Publique ». Ces articles concernant les aspects financiers sont repris tels quels dans les conventions avec les autres églises.

On comprend à travers ces articles que les écoles sous conventions, sur le plan financier, fonctionnent comme les autres écoles. L'enquête a de fait permis de constater qu'il n'y avait pratiquement pas d'apports supplémentaires des églises en faveur des écoles primaires. L'Eglise catholique a fourni dans les écoles sous conventions des manuels à caractère religieux, en plus des enseignants de religion.

A partir de 2008 jusqu'en 2010, L'Eglise anglicane a assisté 2500 élèves indigents dont 2000 du primaire et 500 fréquentant les écoles secondaires, pour un montant de 60 millions par an en moyenne. L'assistance ne cible pas

seulement les écoles sous convention Etat/Eglise Anglicane, mais aussi des écoles non anglicanes. L'assistance consiste en appuis matériels (matériels scolaires, habillement, matériel d'hygiène...), mais aussi en assistance médicale et juridique. Trois communes ont été ciblées : Muyinga, Buhinyuza et Mwakiro.

L'Eglise Anglicane a aussi contribué à la réhabilitation du bureau du directeur ainsi que le vidange de latrines de l'école primaire de Mukoni pour un montant de 400 000F (2008-2009).

Il convient cependant de souligner que la quasi-totalité des écoles sous convention ont été construites par ces Eglises. Pour l'année scolaire 2007-2008, le Burundi comptait 726 écoles primaires sous convention soit 27% du parc scolaire, dont 26 dans la province scolaire de Muyinga (18% des EP de la DPE).

3.2.5. Les contributions des ONGs et Organisations Internationales

Parmi les organisations qui interviennent dans la province scolaire de Muyinga, l'UNICEF, CARE International et l'IRC (International Rescue Committee) sont les plus actives. L'UNICEF finance surtout le matériel scolaire des élèves, mais intervient aussi dans la construction d'infrastructures, notamment la construction de latrines. CARE intervient pour trois volets : la réhabilitation d'infrastructures, la fourniture de matériel d'hygiène et la mise en place de boutiques scolaires qui, au regard des données rapportées plus haut, commencent à rapporter de l'argent aux écoles bénéficiaires. L'IRC intervient intensivement depuis 2008 dans la réhabilitation et la construction des infrastructures scolaires. Sur les 2 ans, l'IRC est intervenu en faveur de 18

EP et de 13 collèges communaux (constructions et extensions).

Trois organisations fournissent de la nourriture aux cantines scolaires : il s'agit du PAM pour 9 EP, la Fondation STAMM pour 6 EP, et Agro Action Allemande, qui a fourni de la nourriture à l'EP de Gisanze I en 2005-2006. Lors des Focus Group, les parents, dans les écoles où les cantines scolaires sont organisées, apprécient beaucoup cette initiative.

En ce qui concerne la traçabilité de ces aides, le responsable de la Province scolaire ainsi que les directeurs des écoles primaires disent qu'ils ne sont pas consultés au sujet de ces aides, dans l'identification des besoins. Ils disent être souvent appelés pour les cérémonies de réception de ces aides. Il en est de même des infrastructures scolaires, en particulier la construction des écoles ou de salles de classes. Si la DPE, qui dispose en son sein, d'un service de carte scolaire, n'est pas consulté, il y a risque de créer des disparités, qui ensuite vont occasionner des difficultés de gestion au même DPE. Malgré ces situations d'absence des autorités scolaires dans le processus de définition des besoins et donc des bénéficiaires des aides, il faut saluer la pertinence des interventions de ces organisations au regard des besoins pressants des écoles primaires.

On peut citer entre autres l'ONG CARE avec l'appui aux boutiques scolaires qui, comme on le verra plus loin, sont entrain d'accroître les revenus de beaucoup d'écoles. La construction des latrines par l'UNICEF constitue aussi une intervention très utile pour les écoles, dans la mesure où elles améliorent les conditions d'hygiène. Aux dires des parents ayant participé aux focus group, l'alimentation des enfants dans les cantines scolaires, grâce aux denrées

fournies par le PAM, la fondation STAMM... les a beaucoup soulagés.

Le tableau suivant reprend les types d'interventions de toutes ces différentes organisations

Tableau 21 : Interventions des ONGs et Organisations Internationales dans la DPE

Organisations	Types d'interventions	Montants estimés en Fbu	Année
CTB/Belgique	Don de 500 bancs pupitres à 7 EP de Giteranyi et Muyinga	12 500 000	2008-2009
UNICEF	Fournitures de cahiers et bics (6 cahiers et 2 bics et autres petits matériels/élève soit près de 4000 F/élève) pour 5 EP en 2008-2009 (EP Kibimba, Muramba I, Muramba III Karongwe, Mwakiro)	12 000 000	2005/2010
	Fourniture de Bancs pupitres à 4 EP (100)	2 500 000	2006/2010
	Construction de 6 salles de classe, 1 home pour enseignants de 6 chambres, et 4 réservoirs d'eau à l'EP de Gahemba (Mwakiro)	105 000 000	2009-2010
	Construction de latrines (54 blocs dans différentes EP à raison de 10 000 000 Fbu par bloc	540 000 000	2009-2010
	Don de 156 tôles pour à l'EP Gisanze I	4 680 000	2007-2008
IRC	Construction d'E.P	409 067 879	2008-2010
	Extension d'EP	518 897 110	2008-2010
	Fourniture de livres de 3ème à l'EP Muramba (Buhinyuza)	-	2007-2008

	Réhabilitation de 8 toilettes à l'EP de Muruta	40 000 000	2008-2009
ADRA	Construction d'un réservoir d'eau à l'EP Gakoni (Giteranyi)	300 000	2008-2009
SOLIDARITES	Vidange de latrines à l'EP Muyinga III	150 000	2008-2009
	Réparation de la toiture EP de Muyinga III	ND	
WORLD VISION	Don de 440 paires de souliers (Yebo yebo) aux élèves de l'EP Muruta (Gashoho) (	440 000	2007-2008/ 2008-2009
	Don de tricots, chaussures pour les élèves de 6 ^{ème} et 5 ^{ème} de l'EP de Gasorwe I	750 000	2009-2010
	Don de tricots, chaussures et culottes pour les enseignantes de l'EP de Gasorwe I	200 000	2009-2010
	Don de 2 machines à coudre à l'EP de Muruta	200 000	2008-2009
CARE	Appui aux boutiques scolaires de 6 EP pour soit en moyenne 350 000 F/école	1 977 000	2006-2007/ 2008-2009
	Don de Houes à l'EP Kobero (Butihinda)	228 000	2006-2007
	Don de matériel d'hygiène (bidons) pour 3 EP : Kobero, Rabiho, Kamaramagambo (Butihinda)	330 000	2006-2007/ 2007-2008
	Réhabilitation/Construction de salles de classe et Bureaux de direction pour EP Kamaramagambo (Butihinda)	127 000 000	2007-2008

	Don de 516 tôles pour l'EP de Gisanze I	15 480 000	2006-2007
	Don de 280 tôles pour l'EP de Gisanze II (Gashoho)	8 400 000	2008-2009
Agro Action Allemande	Nourriture pour les élèves de l'EP Gisanze I	15 657 740	2005-2006
Coopération Technique Belge	Don de bancs pupitres pour les EP de Muramba, Karongwe, Kibimba et Tangara	10 000 000	2007-2008/ 2008-2009
PAM	Fourniture de nourriture aux cantines scolaires pour 9 EP à raison de 700F/élève pendant 194 jours	733 320 000	2009-2010
Fondation STAMM	Fourniture de nourriture aux cantines scolaires de 5 EP et un bidon d'huile pour les filles toutes les 2 semaines	-	2006-2007/ 2009-2010

3.2.6. L'autofinancement des écoles primaires : les AGR

Certaines écoles primaires parviennent à récolter des ressources financières additionnelles par des activités génératrices de revenus. Ces revenus proviennent essentiellement des activités agro-pastorales. Le tableau suivant indique les revenus tirés des AGR de 2005-2006 à 2009-2010 par école visitée.

Tableau 22 : Revenus tirés des AGR par les EP en Fbu

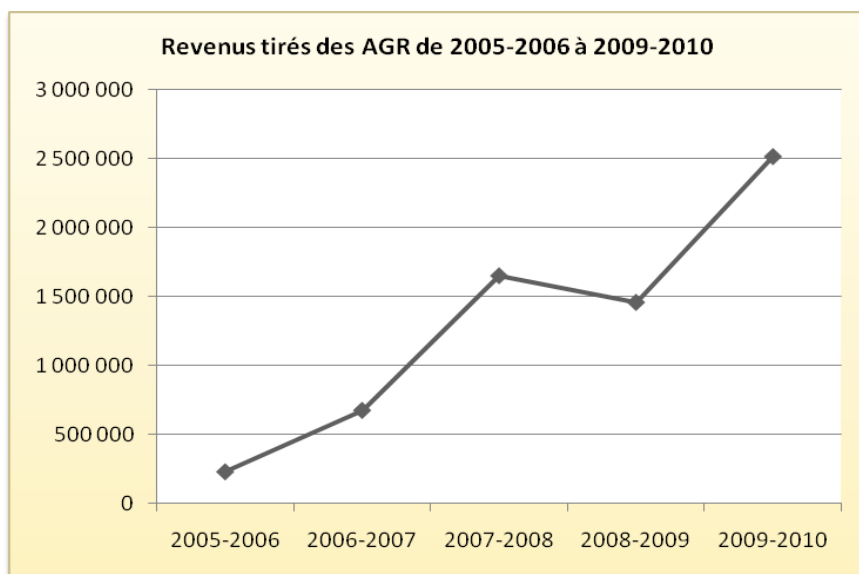
Commune	Ecole	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total
Buhinyuza	EP Muramba I	0	0	99 750	0	63 400	163 150
	EP Muramba II	20 000	55 000	23 000	20 000	37 000	155 000
	EP Muramba III	48 000	30 000	0	8 000	20 000	106 000
	EP Karongwe	0	0	0	0	0	0
	EP Kibimba	0	0	0	0	0	0
Butihinda	EP Kobero	30 000	415 000	320 000	245 000	133 000	1 143 000
	EP Rabiro	0	0	32 000	200 000	100 000	332 000
	Kamaramagambo	0	129 000	465 600	190 000	260 000	1 044 600
	EP Murehe	0	0	12 000	10 000	59 000	81 000
	EP Tangara	4 850	3 500	4 000	119 400	69 300	201 050
Gashoho	EP Gisanze I	0	0	316 000	0	250 000	566 000
	EP Gisanze II	0	0	0	136 110	0	136 110
	EP Muruta	0	0	0	0	0	0
	EP Gashoho	0	0	0	0	0	0

Gasorwe	EP Gasorwe I	0	0	0	0	0	0
	EP Gasorwe II	0	0	0	0	143 600	143 600
	EP Kiremba I	0	0	0	0	0	0
	EP Kiremba II	0	0	0	0	0	0
	EP Kaguhu	0	0	0	0	0	0
Giteranyi	EP Mihigo	0	0	0	0	34 000	34 000
	EP Gakoni	0	0	0	20 100	221 030	241 130
	EP Giteranyi I	120 000	10 000	26 000	168 500	0	324 500
	EP Giteranyi II	0	7 200	275 535	286 000	733 500	1 302 235
Muyinga	EP Gahororo	0	0	0	0	0	0
	EP Muyinga II	0	0	49 800	43 000	228 000	320 800
	EP Muyinga III	6 150	0	27 750	12 200	74 600	120 700
	EP Mukoni	0	0	0	0	0	0
	EP Gasenyi	0	0	0	0	89 000	89 000
Mwakiro	EP Mwakiro I	0	0	0	0	0	0
	EP Mwakiro II	0	0	0	0	0	0
	EP Karehe	0	25 000	0	0	0	25 000
	EP Rugabano	0	0	0	0	0	0
	EP Gahemba I	0	0	0	0	0	0
Total DPE		229 000	674 700	1 651 435	1 458 310	2 515 430	6 528 875

On identifie dans ce tableau certaines écoles qui tirent de leurs jardins scolaires ou de leurs élevages des revenus substantiels. Il s'agit notamment, pour la commune Butihinda, de l'EP Kobero et de l'EP Kamaramagambo, et pour la commune Giteranyi de l'EP Giteranyi II. Quatorze écoles parmi les 33 n'ont aucun revenu tiré des AGR.

Le tableau ci-dessus indique aussi que ces revenus tirés des AGR sont en constante augmentation. Pour l'ensemble des écoles visitées, les revenus sont passés de 229 000F en 2005-2006 à 2 515 430F en 2009-2010, c'est-à-dire qu'ils ont été pratiquement multipliés par 10 en 5 ans.

Figure 17



Pour ce qui concerne les activités proprement dites, elles sont variées, mais elles sont en gros de trois catégories : en premier lieu, les produits de l'exploitation des jardins scolaires. Pour les années scolaires 2008-2009 et 2009-2010, la culture du haricot est la plus pratiquée et a drainé

des revenus équivalents à 31% de l'ensemble des revenus. Les autres cultures (café, manioc, tripsacum, bananier ont rapporté 28,5% des revenus). La culture du bananier est le second après le haricot pour la rentabilité. Elle a permis de récolter 16,3% des revenus. L'exploitation des jardins scolaires constitue donc la première source de revenus, puisqu'elle a rapporté 59,5% des ressources financières.

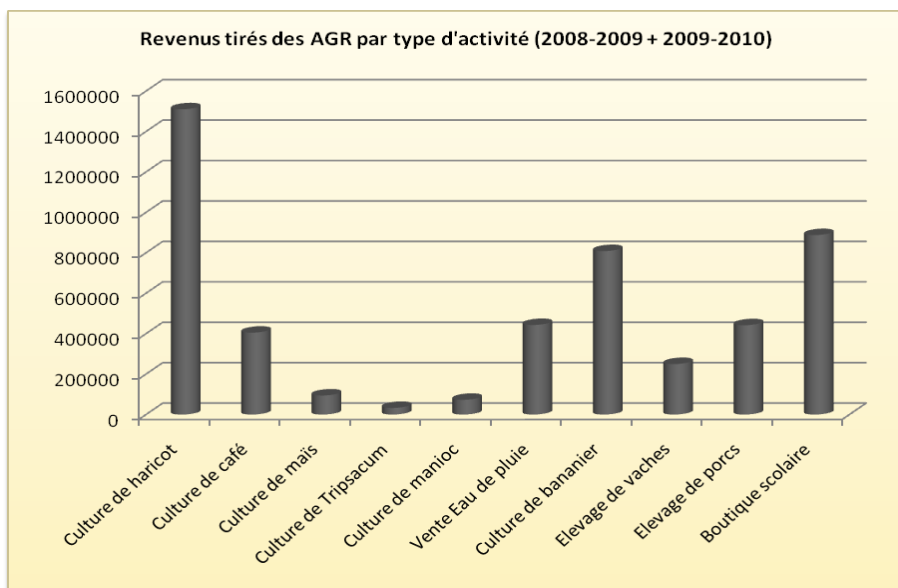
La seconde catégorie concerne les revenus tirés des boutiques scolaires dont les investissements de départ ont été financés par l'ONG CARE. Ces revenus représentent 17,9% de ceux tirés des AGR. Enfin la dernière catégorie provient de l'élevage, en particulier l'élevage de porcs, qui, au regard du tableau ci-dessous, est plus rentable que l'élevage de vaches (9% des revenus contre 5% pour l'élevage des vaches). Une autre source de revenus est la vente de l'eau de pluie grâce aux installations ad hoc : deux écoles sont concernées. Cette vente d'eau de pluie représente une part non négligeable des revenus : 9%. Le tableau ci-dessous donne une idée des activités et des revenus correspondants pour les années scolaires 2008-2009 et 2009-2010.

Tableau 23 : Types d'AGR et montants récoltés par les EP en 2008-2009 et 2009-2010.

Activité	Montant 2008- 2009	Montant 2009- 2010	Total	Pourcentage
Culture de haricot	625 385	884 755	1 510 140	30,5
Culture de café	12 200	392 940	405 140	8,2
Culture de maïs	8 000	86 400	94 400	1,9
Culture de Tripsacum	8 000	25000	33 000	0,7

Culture de manioc	0	73 000	73 000	1,5
Vente Eau de pluie	190 000	253 300	443 300	9,0
Culture de bananier	81 300	727 500	808 800	16,3
Elevage de vaches	0	250 000	250 000	5,1
Elevage de porcs	426 000	16 000	442 000	8,9
Boutique scolaire	597 210	290690	887 900	17,9
Total	1 948 095	2 999 585	4 947 680	100

Figure 18



3.2.7. Le poids relatif des différentes sources de financement

Il est difficile de déterminer avec précision les parts de chaque partenaire dans le financement de l'enseignement primaire à Muyinga, en raison du fait que les interventions sont souvent ponctuelles et dispersées, particulièrement en ce qui concerne les ONGs et les parents.

En gros, comme indiqué plus haut, les parents effectuent des travaux communautaires, avec à chaque site d'intervention, un nombre de jours et des effectifs d'intervenants différents. Dans d'autres cas, ceux qui ne participent pas aux travaux communautaires payent de l'argent : entre 250 et 1000F par ménage. Au niveau des ONGs et des Organisations Internationales, le PAM, l'UNICEF et CARE mènent des interventions constantes qui se sont révélées plus facile à chiffrer. Le tableau 24 ci-dessous donne donc des ordres de grandeur.

Pour deux années pour lesquelles on a pu obtenir le plus de données, en l'occurrence 2008-2009 et 2009-2010, on constate que la plus grosse part des interventions revient aux ONGs et Organisations Internationales. Cependant, ce qui gonfle les ressources, c'est surtout l'alimentation des enfants dans les cantines scolaires par le PAM. En effet, le PAM a dépensé à lui seul pour les deux années près de 57% des ressources⁴⁸. Il convient de rappeler ici que le Gouvernement a prévu, dans les budgets 2009 et 2010, un montant de 6 milliards par année pour les cantines scolaires. Nonobstant ses avantages pour le maintien des enfants à l'école, c'est une rubrique qui coûte très cher.

⁴⁸ Le coût de restauration des élèves est estimé à 700F par élève pendant 194 jours sur l'année scolaire.

Tableau 24 : Ressources des EP de la DPE Muyinga par partenaire entre 2008 et 2010

Partenaire	Montants	Pourcentage
Gouvernement (FCFS)	52 143 897	1,4
Communes	33 106 400	0,9
ONGs et O.I.	3 581 504 989	97,6
AGR	3 973 740	0,11
Total	3 670 729 026	100,00

Le tableau montre de manière évidente la primauté des appuis des ONGs et Organisations Internationales dans la DPE. L'intervention de l'Etat apparaît dérisoire par rapport aux moyens investis dans la DPE par ces organisations. Il faut signaler ici la confusion possible des interventions du Gouvernement et des communes surtout en ce qui concerne les dons de matériels de construction (dons offerts par le Gouvernement et distribués par les communes). Il faut signaler aussi que les contributions des communes dans la construction des écoles (4% pour les projets PRADECS) comprennent à la fois celles des communes (mise à la disposition de bennes, de planches pour les toitures, de moellons...) et des contributions financières demandées aux ménages (300F à 1000F selon les sites).

3.3. La traçabilité des ressources financières des écoles primaires

Comme déjà indiqué plus haut, les fonds de compensation des frais scolaires sont envoyés directement sur les comptes des directions scolaires. De fait, toutes les 33 écoles primaires visitées possèdent un compte. 25 ont un compte postal, les autres un compte au sein des COOPEC.

Il a été relevé aussi que d'une manière générale, les comités de gestion des écoles participent à la gestion des fonds. Ces comités sont composés du directeur de l'école, d'un représentant des enseignants et du président du comité des parents, qui joue le rôle de président du CGE. Les trois signent sur les chèques.

En théorie, les finances de l'école sont suivies et contrôlées par le chef financier de la DPE et l'inspecteur communal. 14 directeurs ont affirmé avoir été contrôlés « systématiquement », c'est-à-dire au moins une fois par trimestre. 14 ont dit être contrôlés « quelquefois »⁴⁹ et 4 ont déclaré n'avoir jamais subi de contrôle financier.

En général, les directeurs des EP disent qu'on n'exige pas d'eux de rapports financiers. Ici, on constate une contradiction entre ce que les directeurs disent « faire » et l'absence physique de ces rapports. En effet, 29 directeurs sur les 33 ont dit « OUI » sur la question de savoir s'ils font des rapports financiers, qu'ils disent envoyer au DPE et à l'inspecteur communal. Mais chaque fois qu'on demandait d'avoir des copies, on ne les trouvait pas, l'argument qui revenait souvent était qu'ils étaient nouveaux.

On a constaté aussi que la pratique de remise/reprise en cas de remplacement n'existe pas. Le suivi/contrôle de l'utilisation des ressources des écoles pose problème. Au niveau de la DPE, le même problème se pose : Le responsable de la DPE, nommé au second trimestre 2008, a déclaré n'avoir pas trouvé de rapports financiers dans les documents lui laissés par son prédécesseur et ce, pour la période 2005 à 2008. Le chef financier n'était pas plus

⁴⁹ Dans certaines écoles, les directeurs ont avoué que le dernier contrôle date d'une année, voire de 2 ans.

informé, car encore plus nouveau. Il a été nommé en Mars 2010.

Pourtant, comme évoqué plus haut, tous les directeurs ont suivi une formation en gestion. Par ailleurs, comme les rapports financiers ne sont pas exigés, on comprend que les directeurs ne soient pas motivés à les rédiger. On constate donc que le dernier maillon de la chaîne, en ce qui concerne les ressources que le Gouvernement allouent aux écoles, à savoir les directions scolaires, est le plus faible.

La gestion des ressources des AGR est encore plus problématique. Sur les 19 écoles pour lesquelles on a enregistré des AGR, seulement 4 directeurs ont déclaré posséder un compte ad hoc (COOPEC). Pour tous les autres, l'argent est conservé, soit par le directeur de l'école, ou alors par l'enseignant responsable des AGR. Dans tous les cas, aucun contrôle n'est exercé sur ces ressources.

Conclusion et Recommandations

La présente étude a permis de dégager 5 constats principaux, à partir desquels des recommandations vont être formulées :

1. Malgré la volonté maintes fois réaffirmée d'atteindre la scolarisation universelle d'ici 2015, il faut se rendre à l'évidence que cette échéance sera encore une fois reculée. En effet, 2015, c'est dans 5 ans et les taux nets de scolarisation et les taux nets d'accès sont encore faibles. Les taux de redoublement très élevés ainsi que les taux d'achèvement faibles ralentissent sérieusement la réalisation de l'objectif à cette échéance.
2. Il est évident que l'enseignement de base a bénéficié ces 5 dernières années de financements de plus en plus importants, en particulier en ce qui concerne les investissements. Néanmoins, on doit garder à l'esprit que le gros de ces financements proviennent de l'extérieur, particulièrement de la Banque Mondiale et des coopérations bilatérales. En 2007, les fonds provenant de l'extérieur pour financer l'enseignement primaire s'élevaient à 35 803 000 000Fbu, contre 33 638 706 000Fbu provenant de ressources internes. Ces fonds extérieurs représentaient 52% du total des financements. En cas de rupture de ces financements extérieurs, l'élan vers la scolarisation universelle serait brisé.
3. Au niveau de la gestion des écoles, on constate un effort manifeste de déconcentration. Cette déconcentration a débuté par la création des DPE en 2000, puis par les

Directions Communales de l'Enseignement en 2010⁵⁰. Actuellement, des comités de gestion des écoles existent dans pratiquement toutes les écoles primaires. Cependant, cette déconcentration ne s'accompagne pas d'une véritable prise en main de la gestion des écoles par les autorités scolaires et les communautés, particulièrement en ce qui concerne les aspects financiers. Il convient d'ajouter que même le concept de « gratuité » de scolarisation est mal compris. Dans les focus group, des parents ont demandé que le chef de l'Etat achète des uniformes et des cahiers aux enfants pour que la gratuité soit effective.

4. Au niveau des directions scolaires, les pratiques de gestion financière transparente, les pratiques comptables ne sont pas encore assimilées, ou sont carrément ignorées. Or, l'argent qu'elles gèrent, c'est de l'argent budgétisé, dont l'utilisation doit être contrôlée en amont et en aval. Dans plusieurs écoles, les enquêteurs n'ont pas trouvé de rapports financiers. Pourtant, des formations sur la gestion ont été dispensées aux directeurs d'écoles.
5. La présente étude a permis de constater qu'au niveau des écoles en général et des écoles primaires en particulier, les AGR constituent des sources de revenus appréciables. Dans certaines écoles, ces fonds provenant des AGR représentent 50% ou plus des ressources annuelles (FCFS+AGR). Le grand problème constaté est relatif aux modalités et à la transparence dans la gestion de ces fonds.

⁵⁰ Décret No 100/44 du 9 mars 2010 portant réorganisation de l'enseignement au Burundi

Ces constats justifient la formulation des recommandations suivantes :

Au Gouvernement :

1. Les données que la présente étude a mis en évidence au sujet des indicateurs d'accès permettent de comprendre que pour atteindre rapidement la scolarisation universelle, la construction des écoles et la formation des enseignants, bien qu'indispensables, ne suffiront pas. Il est impératif d'agir aussi sur les autres paramètres en l'occurrence les taux de redoublement et les alternatives pour les enfants qui ont un âge largement au dessus de l'âge de scolarisation au primaire, par la multiplication et la déconcentration des formations professionnelles de courte durée. Des propositions concrètes ont été formulées dans le PSDEF, il reste à les mettre en œuvre.
2. On a trouvé, après les calculs, que le coût de scolarisation des élèves ayant dépassé l'âge officiel de scolarisation au primaire est très élevé (un peu plus de 26 milliards). Le Gouvernement devrait prendre rapidement des décisions concernant la scolarisation de ces enfants dans les filières professionnelles, au moins pour ceux qui ont plus de 16 ans. Ces ressources servant à les scolariser au primaire pourraient être affectées dans ces filières. Une étude de faisabilité devrait cependant être réalisée préalablement.
3. Même dans la perspective de la mise en œuvre de la mesure de prolongation de l'enseignement de base jusqu'en 9^{ème} (3 ans), l'organisation de filières professionnelles reste pertinente, notamment pour les élèves très âgés ou en situation d'échec.

4. En ce qui concerne la gestion des ressources, l'étude a permis de constater, à partir de l'étude du cas de Muyinga, des disparités très importantes des ratio élèves/classe et élèves/enseignant. Ces disparités pourraient être réduites par l'utilisation systématique des données de la Carte Scolaire au niveau national et au niveau des DPE et même des communes, ce qui manifestement n'est pas le cas. Les chargés de la carte scolaire dans les communes et dans les DPE disposent pour cela d'un outil assez facile à utiliser qui leur a été distribué⁵¹
5. Aussi, l'accroissement des ressources à libérer en faveur de l'éducation en général et pour l'enseignement primaire en particulier devrait être planifié sur le moyen et long terme, quitte à prévoir chaque année un volume de ressources qui soit quelque peu compatible avec les besoins. Le PSDEF constitue une base intéressante, encore faut-il que les budgets votés annuellement soient en phase avec la vision de l'évolution des besoins du système pour 2015 et au delà.
6. Pour ce qui concerne les enseignants, en vu de les encourager à se déployer loin des centres urbains, il est possible que le Gouvernement et ses partenaires qui interviennent dans la construction des infrastructures se donnent la consigne de construire systématiquement des logements pour enseignants pour chaque école construite. Ceci est de plus en plus réalisé par certains intervenants, il faudrait le systématiser.
7. Pour réduire la dépendance du pays en ce qui concerne le financement de l'enseignement primaire, la

⁵¹ BPE : « *Guide Méthodologique pour l'Elaboration de la Carte Scolaire* », Bujumbura, Octobre 2009.

« communautarisation » de l'école primaire est une des voies possibles. La mise en place des DCE pourraient devenir une plateforme pour rendre l'enseignement primaire « communautaire ». Le cas de Muyinga a montré que les efforts conjugués des responsables communaux, des parents et des responsables scolaires (à travers les AGR notamment) sont à même de résoudre des problèmes scolaires qui autrement pourraient paralyser leur fonctionnement.

8. Le suivi/contrôle de la gestion des fonds affectés aux écoles est le maillon faible du système de financement de l'enseignement primaire. Le ministère ayant l'enseignement primaire dans ses attributions devrait mettre en place un système d'audit systématique de l'utilisation des fonds dans chaque école, au moins une fois l'année et ce par des auditeurs extérieurs.
9. Il semble exister un flottement au sujet de l'autorité qui doit opérer les audits. Comme les FCFS proviennent du budget de l'Etat, ce serait en principe l'Inspection de l'Etat. Mais au regard du nombre très élevé d'écoles primaires (près de 3000 en 2008-2009), cette structure ne pourrait pas les couvrir toutes. Il faudrait s'orienter vers une structure légère itinérante qui pourrait opérer les contrôles par région.
10. Chaque directeur d'école primaire, en sa qualité de gestionnaire des fonds provenant du budget de l'Etat, doit disposer au moins d'un manuel de procédure pour la gestion des fonds, en plus des formations. Ces manuels ainsi que les fiches comptables devraient être systématiquement remis à chaque directeur dès sa prise de fonction.

11. On a par ailleurs constaté une forte instabilité des responsables scolaires. Dans au moins 16 EP, les directeurs ont dit être nouveaux et la plupart n'avaient pas fait de remise/reprise. Ceci est une anomalie au regard des règles d'administration. Ces remises/reprises devraient se faire systématiquement sous la supervision d'un cadre de la DPE.
12. Il faudrait aussi, pour des raisons d'efficacité pédagogique, changer le système de promotion des enseignants et des responsables scolaires. Des postes comme ceux des directeurs d'écoles devraient devenir des postes de promotion pour les plus méritants et les plus honnêtes. Même les parents et les collègues devraient avoir un mot à dire sur ces promotions. L'avancement dans la carrière par le mérite pourrait contribuer à améliorer la gouvernance dans les écoles.
13. Les responsables scolaires (DPE et directeurs d'EP) se sont beaucoup plaint des retards enregistrés dans la libération des tranches trimestriels des FCFS, mais aussi que les montants attendus ne correspondent pas à ceux libérés. (L'une des raisons est que le ministère demande les fonds sur base de projections, qui ne correspondent pas nécessairement à la réalité). Un effort supplémentaire devrait être fait pour la préparation des rentrées scolaires, afin que des données fiables soient transmises suffisamment tôt, mais aussi, pour réduire les lenteurs administratives dans la libération des fonds.

Aux responsables scolaires

14. L'effort de planification demandé au Gouvernement devrait être fourni d'abord au niveau des DPE, qui disposent d'un service ad hoc. Ceci pourrait faciliter la

tâche des partenaires qui souhaitent intervenir en faveur des écoles primaires.

15. Il faut saluer ici les initiatives de certains responsables qui parviennent à accroître sensiblement les ressources financières de leurs écoles. Cependant, il faudrait d'une part ne pas faire des AGR des activités à produire de l'argent uniquement. Ces AGR devraient aussi constituer des outils d'apprentissage pour les enfants et servir aussi à l'entretien de l'école ainsi qu'à d'autres dépenses non couvertes par les FCFS.
16. D'autre part, il faudrait que les écoliers soient les principaux bénéficiaires des produits des AGR et ce selon le volume des fonds récoltés (prix aux meilleurs élèves, équipement des classes en matériels didactiques...). Les informations récoltées sur terrain indiquent que les produits des AGR sont gérés à la discrétion des directeurs. Personne d'autre n'a un droit de regard sur les fonds des AGR. La mise en place des AGR doit être encouragée, mais il faut améliorer la transparence dans la gestion des fonds.
17. Une action permanente de sensibilisation, mais aussi de sanction des autorités scolaires doit avoir lieu, avec comme objectif de créer chez eux le réflexe du « rapport comptable ». On a eu l'impression que ces autorités ne prennent pas au sérieux l'obligation de faire une comptabilité transparente des fonds mis à leur disposition. L'absence de remise/reprise est un des indicateurs.

Aux responsables communaux

18. Les autorités communales devraient s'intéresser davantage aux élèves indigents et mettre en application

les instructions officielles en vigueur. Il existe en effet un texte officiel qui donne des indications claires sur la scolarisation de jeunes indigents. C'est l'Ordonnance Ministérielle No 610/530/607 du 31/8/2001 fixant les modalités de scolarisation de ces enfants. Les articles 12 à 17 de cette Ordonnance précisent la part des communes dans cette tâche.

19. Il est nécessaire que chaque commune prévoie chaque année dans ses budgets des fonds pour l'appui aux écoles primaires, qui peuvent régler des besoins d'urgence comme les réparations en cas d'intempéries ou d'équipements minimaux pour les nouvelles écoles. On constate en effet de fortes disparités au niveau des interventions des communes : certaines sont plus actives, alors que d'autres n'apportent pratiquement aucun soutien aux EP.
20. Le nouveau décret No 100/44 du 9 mars 2010 réorganisant l'enseignement au Burundi prévoit la mise en place de Directions Communales de l'Enseignement. Les communes devraient saisir cette opportunité pour peser sur la gestion des EP, particulièrement en ce qui concerne le respect de la carte scolaire dans l'implantation des écoles. On a constaté en effet de fortes disparités au niveau des Ratio élèves/classes qui pourraient être facilement évitées.

Aux parents

21. Les parents doivent comprendre davantage que les écoles qui accueillent leurs enfants font parti intégrante de leur patrimoine social et économique. Ils doivent donc accepter de consacrer une partie de leur temps et de leurs ressources pour les entretenir. Or, les focus

group avec eux a permis de comprendre qu'ils interviennent parce que « forcés ».

22. Ainsi, les travaux communautaires qu'ils effectuent ne devraient pas concerner uniquement la construction des écoles, mais aussi leur entretien et leur équipement en cas de besoin. Par exemple, l'intervention des parents pour l'exploitation des jardins scolaires pourrait augmenter sensiblement les ressources des AGR et même contribuer à alimenter les cantines scolaires.

Aux ONGs :

23. Une concertation est nécessaire avec les DPE et les responsables des établissements scolaires, à travers les CGE, pour la définition des besoins et /ou la définition des priorités des écoles. Ceci constitue une demande insistante de la part des responsables scolaires. La mise en œuvre de cette recommandation suppose que ces partenaires soient flexibles au niveau de leurs sphères d'intervention. Elle suppose aussi que les directeurs d'écoles primaires et les DPE élaborent des cartes de besoins suffisamment tôt avant les rentrées scolaires.

Bibliographie

BUREAU CENTRAL DE RECENSEMENT : « RGPH 2008 Thème 4 : Alphabétisation, Formation, Scolarisation. Rapport d'analyse provisoire », Bujumbura, avril 2010

BUREAU CENTRAL DE RECENSEMENT : « RGPH 2008 Thème 11 : Situation socioéconomique des enfants », Bujumbura, Avril 2010.

BUREAU DE LA PLANIFICATION DE L'EDUCATION : Annuaire statistiques de 2005 à 2009.

BUREAU DE LA PLANIFICATION DE L'EDUCATION : « Guide Méthodologique pour l'Elaboration de la Carte Scolaire », Bujumbura, octobre 2009.

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE ET DU SECONDAIRE: Rapports des Directions Provinciales de l'Enseignement, 2005-2009

MIVUBA A. « La qualité de l'Education : Défi de l'achèvement de l'enseignement primaire en 2015 », Bujumbura, décembre 2009. Etude réalisée pour le compte de « BAFASHEBIGE » et AFRICAN NETWORK CAMPAIGN ON EDUCATION FOR ALL.

MIVUBA A. « Evaluation de l'engagement dans la mise en œuvre de l'EPT au Burundi : Rapport Final », Bujumbura, août 2009. Etude réalisée pour le compte de « BAFASHEBIGE » et « AFRICAN NETWORK CAMPAIGN ON EDUCATION FOR ALL »

NDAYISABA J. « Etude de faisabilité de la gratuité dans l'enseignement primaire », Bujumbura, septembre 2002. Etude réalisée pour le compte de l'UNICEF.

NDAYISABA J. « Problématique de la scolarisation des Orphelins et autres Enfants Vulnérables », Bujumbura, juillet 2008. Etude réalisée pour le compte du Consortium CARE/CRS.

NZOHABONAYO C. « Législation scolaire en vigueur au Burundi au 31/10/2004 », Bujumbura, octobre 2004.

OAG : « Analyse critique de la loi des finances » 2007, 2008, 2009, 2010.

RURIHOSE F. « Etat des lieux du financement de l'EPT au Burundi par le Royaume de Belgique (2005-2008) ». Bujumbura, août 2010. Etude réalisée pour le compte de l'OAG.

REPUBLIQUE DU BURUNDI : « Plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (2009-2016) », Bujumbura, juin 2009.

REPUBLIQUE DU BURUNDI : « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté ». 1^{er} Rapport de mise en œuvre. Bujumbura, juin 2008.

REPUBLIQUE DU BURUNDI : Lois Budgétaires 2005 à 2010.

UNESCO : « Forum Mondial sur l'Education. Rapport Final », UNESCO, 2000

UNESCO : « Rapport mondial de suivi de l'EPT 2009 », Paris, Editions UNESCO, 2008.

UNESCO : « Forum Mondial sur l'Education », Dakar 26-28 avril 2000. Rapport final. Paris, Editions UNESCO, 2000

UNION EUROPEENE : « Audit d'utilisation des fonds de l'initiative PPTE au Burundi. 3^{ème} Audit », Berlin, Février 2009.