



Gouvernance et Transparence dans le secteur de l'Education Primaire au Sénégal.

Africa Education Watch

FORUM CIVIL
Coordination Scientifique de Fatoumata HANE

Sommaire

Sommaire

Résumé Exécutif	3
Introduction	6
Chapitre I – Le système éducatif au Sénégal.....	8
II- Description du système éducatif :	12
Chapitre II – L’enquête et ses résultats.....	20
II- Présentation et analyse des données.....	21
III - Les modes de légitimation de la corruption au Sénégal.....	28
IV - La perception de l’école par les usagers	31
Chapitre III – Conclusion et recommandations.....	33
Résumé Exécutif	4
Introduction	6
Chapitre I – Le système éducatif au Sénégal.....	8
II- Description du système éducatif :	12
Chapitre II – L’enquête et ses résultats.....	20
II- Présentation et analyse des données.....	21
III - Les modes de légitimation de la corruption au Sénégal.....	28
IV - La perception de l’école par les usagers	31

LISTE DE SIGLES

ACDI : Agence de Coopération canadienne
AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêts Publics
APE Association des Parents d'Elèves
ASC Association Sportive et Culturelle
BREDA Bureau Régional pour l'Education en Afrique
CASE Caisse d'Assistance et de Solidarité Educative
CDET Comité Départemental d'Education de Base pour Tous
CENT Comité National d'Education de Base pour Tous
CETF Centre d'Enseignement Technique Féminin
CFEE Certificat de Fin d'Etudes Elémentaires
CNP Conseil National du Patronat
CNREF Commission Nationale de la Réforme de l'Education et de la Formation
CONFEMEN Conférence des Ministres de l'Education Nationale
COGES : Comité de Gestion Scolaire
CP Cours Préparatoire
CRET Comité Régional d'Education de Base pour Tous
CRETf Centre Régional d'Enseignement Technique Féminin
DAEB Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base
DEPEE Direction de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Elémentaire
DFP Direction de la Formation Professionnelle
DPRE Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education
ECB Ecole communautaire de base
EFI Ecole de Formation des Instituteurs
EGEF Etats Généraux de l'Education et de la Formation
ETFP Enseignement Technique et Formation Professionnelle
GTZ Coopération Technique Allemande
IA Inspection d'Académie
IDA International Développement Association
IDEN Inspection Départementale de l'Education Nationale
INEADE Institut National d'Etudes et d'Action pour le Développement de l'Education
MEN Ministère de l'Education Nationale
PDEF Programme de Développement de l'Education et de la Formation
ONG Organisation Non Gouvernementale
PADEN Projet d'alphabétisation des Elus et Notables Locaux
PAES Programme d'Appui à l'Enseignement Supérieur
PAPA Projet d'Appui au Plan d'action de l'Alphabétisation
PAPF Projet d'Alphabétisation Priorité Femmes
PASEC Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs
PNDE Projet National pour le Développement de l'Education
PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement
UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Résumé Exécutif

En 2003, l'ONG Transparency International, à travers ses sections nationales s'est investie dans la lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation. Dans cette dynamique, Transparency International a financé une étude qui a débuté au Sénégal depuis novembre 2007 dans le but de mesurer la traçabilité des ressources financières dans le sous secteur de l'éducation primaire. Ainsi, les objectifs visés sont de :

- déceler les problèmes réels qui touchent les personnes concernées par les dépenses d'éducation primaire, et d'y apporter les solutions les plus appropriées afin d'améliorer la qualité de l'éducation primaire ;
- permettre de mieux comprendre où se situent les pertes de ressources d'éducation, voir à quoi ces pertes sont dues et comment on peut les éviter ;
- évaluer dans quelle mesure les structures locales à responsabilité éducative permettent de réduire les pertes et la corruption dans les dépenses d'éducation primaire ;
- et enfin renforcer la transparence et la responsabilité des acteurs dans l'utilisation des ressources de l'éducation primaire.

Cette étude a été menée dans trois régions du Sénégal : Dakar, Diourbel et Kolda et conjointement dans sept pays africains. Elle s'est faite sur la base d'une démarche quantitative par questionnaires adressés aux différents acteurs de l'école (directeur, autorités municipales, parents d'élèves, partenaires). Elle a concerné ainsi 1000 ménages, 60 écoles et près de 60 prestataires de service dans ces trois régions du Sénégal.

Précisons que cette étude n'avait pas pour but de tracer les flux financiers dans l'éducation primaire mais de documenter les modes de gestion et de gouvernance locale dans les écoles élémentaires. Elle propose donc une analyse de la gouvernance comme mode de gestion efficace des ressources financières allouées aux écoles élémentaires.

Les premières analyses se dégageant de cette étude mettent en évidence certaines limites du système éducatif sénégalais notamment un manque de transparence dans la gestion des ressources financières, humaines et matériels, une mauvaise gestion des fonds alloués à l'éducation primaire qui engloutit 40% du budget national, le caractère inopérable des mécanismes de contrôle, la participation de plus en plus accrue des ménages dans les dépenses d'éducation. En effet, les usagers comme les prestataires de l'école ont décrit un ensemble de pratiques témoignant de problèmes de gouvernance dans le sous secteur de l'éducation primaire. Il s'agit par exemple de la non disponibilité des données financières pour les APE ou encore des COGES qui n'existent pas dans certaines écoles ou quand elles le sont ne fonctionnent pas.

Ceci témoigne d'une faible gouvernabilité des structures que sont les écoles au niveau local. Plusieurs causes peuvent être à la base de cette situation :

- D'abord des modèles de gestion qui ne sont ni connus, ni appliqués avec une participation marginale des communautés dans la gestion de l'école.
- Ensuite l'intervention d'une pluralité d'acteurs aux profils professionnels différenciés entraînant un émiettement et une multiplicité des espaces de pouvoir.
- Enfin une difficulté de la part des acteurs de contrôler les ressources allouées aux écoles du fait de la complexité et de la lenteur des circuits de distribution.

Les principaux problèmes de gouvernance identifiés dans le sous secteur de l'éducation ont trait en général au manque de participation des populations à la gestion de l'école, à la faible maîtrise des mécanismes de gestion financière au niveau local, l'opacité des structures de gestion ...

Les recommandations pouvant être formulées, après description de la situation de la gouvernance dans le secteur de l'éducation primaire prônent une amélioration des modes de gestion des ressources financières comme gage de qualité de l'éducation primaire au Sénégal. Une meilleure participation de tous les acteurs de l'école, usagers, prestataires, autorités locales et nationales favoriserait la mise en place de mécanismes de gestion efficiente de l'école.

Il nous paraît donc important d'agir à plusieurs niveaux à savoir :

- Une redynamisation des COGES dans toutes les écoles,
- L'implication des parents d'élèves dans le contrôle des ressources de l'école en développant des mécanismes de contrôle citoyen et en sensibilisant les parents sur leur droit de revendiquer une éducation de qualité pour leurs enfants,
- Le renforcement du rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des projets d'école,
- La mise en place d'un dispositif de contrôle efficace avec des moyens humains et matériels.

Introduction

Ce rapport est le produit d'une année d'évaluation et de recherche qui ont été menées par le Forum Civil, Section nationale de Transparency International au Sénégal. Ce présent rapport, qui s'inscrit dans le cadre d'une recherche menée simultanément dans sept pays africains dénommé « Africa Education Watch », tente de présenter une évaluation objective des forces et faiblesses de la gouvernance dans le sous secteur de l'éducation primaire. En partant d'une analyse « locale » des modes de gouvernance et son lien avec la qualité des services publics, nous tenterons dans une perspective de recherche –action, d'identifier les principaux problèmes de l'école élémentaire et d'émettre des recommandations en vue de l'amélioration de la gouvernance actuelle et la qualité de l'éducation primaire au Sénégal.

Selon l'UNESCO, le taux d'inscription à l'école primaire a augmenté de 36% en Afrique sub-saharienne entre 1999 et 2005¹. Dans le cadre du plan mondial pour atteindre l'Education pour tous (EPT), cet accroissement de la demande pour une éducation de qualité son corollaire, l'augmentation de ressources mises à disposition pour l'éducation primaire, posent un défi à bien des pays. Cependant, ces avancées ont rarement été suivies, dans la plupart des pays d'une amélioration des performances de l'école. Les fuites financières, le gaspillage et les inefficacités des systèmes de gestion ont eu comme conséquences entre autres une réduction des ressources disponibles pour le programme de l'EPT. Simplement atteindre le second Objectif du Millénaire pour le Développement² n'est pas suffisant et il faudra donc améliorer la gestion des ressources disponibles pour l'éducation.

Au Sénégal, la politique d'éducation nationale est définie dans le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) qui constitue le socle de la Lettre de politique générale pour la période 2000 – 2010. Ce programme repose sur trois objectifs généraux stratégiques : l'élargissement de l'accès à l'éducation tout en corrigeant les disparités entre les régions, entre zone rurale et zone urbaine, entre filles et garçons, l'accroissement de la qualité de l'offre éducative par la diversification des structures (Formelles et non formelles), la pertinence des apprentissages dans une approche systémique ainsi que la promotion d'une gestion cohérente, moderne, décentralisée, efficace et efficiente de l'éducation. L'Enseignement élémentaire constitue la première priorité, dans le cadre du P.D.E.F. L'éducation primaire du Sénégal représente l'un des maillons les plus importants du dispositif scolaire avec un cycle de six années composé de différents niveaux. Cette étude sur la gouvernance et la corruption ne concerne justement que l'enseignement public élémentaire du fait de l'importance de ces investissements. L'école sénégalaise est confrontée à des problèmes graves découlant d'une gestion inefficace de ses ressources. Un ensemble de facteurs au rang desquels le manque de transparence dans

¹ UNESCO, *Education For All Global Monitoring Report - Education for All by 2015: will we make it?*, (Oxford University Press 2007)

² The second MDG is to “ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling”; see <http://www.un.org/millenniumgoals/>

la gestion de ces ressources, l'absence de mécanismes de contrôles, la gestion inefficace de ces ressources témoignent de ce fait, d'où la pertinence de cette étude destinée à examiner les contours de la gouvernance et de la corruption dans le secteur de l'éducation.

En ce qui concerne les effectifs de l'élémentaire, ils ont régulièrement augmenté pour atteindre, en 2006, 1 487 800 élèves pour une population de 11 000 000 d'habitants ; un TAMA (taux d'accroissement moyen annuel) à 5%, donc supérieur au taux d'accroissement de la population scolarisable qui se situe à 4,1%.

C'est dans ce contexte que Transparency International (TI) a lancé le programme « Africa Education Watch » en juillet 2007. Le programme a été mis-en-œuvre dans sept pays du continent : au Ghana, à Madagascar, au Maroc, au Niger, au Sénégal, en Sierra Leone et en Uganda. Le but du programme « Africa Education Watch » est d'améliorer la transparence et la reddition de compte dans le cadre de l'utilisation des ressources pour l'éducation primaire.

La première étape du programme fut une évaluation approfondie du système éducatif primaire au Sénégal. Ces résultats sont présentés dans le présent rapport. Tout d'abord, le Forum Civil a conduit une recherche de fonds critique sur les textes légaux, règlements administratifs et mécanismes de financement du système éducatif primaire. Une fois celle-ci complétée, le travail d'évaluation passa à la seconde étape : un sondage des bénéficiaires et des prestataires de services de l'éducation primaire.

Au Sénégal, le sondage a touché 1000 ménages et 60 écoles primaires où des entretiens avec les directeurs d'école, président d'Association des parents d'élève et responsable locaux pour l'éducation ont été menés. Les documents et systèmes disponibles comptables furent également inspectés.

En compilant et traitant la masse d'information ainsi réunie (légale, administrative et financière) et en la croisant avec les données d'enquête nous avons ainsi pu dresser un portrait du système éducatif tel qu'il fonctionne actuellement, avec toutes ses forces et faiblesses. Les chapitres I et II de ce rapport présenteront de manière plus approfondie ces résultats, avec notamment une analyse et une discussion de problèmes spécifiques et de défauts dans les structures de gouvernance et de gestion du système éducatif primaire.

Enfin, la série de recommandations qui visent à améliorer la gouvernance et la gestion des ressources dans le secteur éducatif primaire, présentées dans le dernier chapitre de ce rapport, ont été développées par le Forum Civil en collaboration avec plusieurs partenaires clefs dans le secteur éducatif.

Les études menées dans le cadre d' « Africa Education Watch » au Sénégal montrent de façon convaincante que le gaspillage, les fuites et la corruption dans le secteur éducatif entravent le bon fonctionnement de l'éducation primaire dans plusieurs pays africains. Les résultats présentés dans ce rapport nous rappellent cette triste réalité, mais nous offrent aussi une opportunité pour mieux comprendre les problèmes qui se posent ainsi que des recommandations concrètes pour développer des solutions pour résoudre ceux-ci.

Chapitre I – Le système éducatif au Sénégal

La politique éducative du Sénégal s'est inspirée des conclusions et recommandations des conférences internationales (Jomtien 1990, Dakar 2000...) et régionales (MINEDAF VI, 46^e session générale de la CONFEMEN, conférence Panafricaine sur l'éducation des filles...).

Au plan national, les propositions de la Commission Nationale de Réforme de l'Education et de la Formation tenues en janvier 1981, sont à la base de la loi d'orientation de l'Education n° 91-22 du 16 février 1991 qui définit le profil du nouveau type d'homme à promouvoir à travers l'éducation.

Les différentes concertations sectorielles organisées par l'Etat depuis 1993, ont été des occasions pour réaffirmer fortement les finalités et principes directeurs du système éducatif préconisés par la Loi d'Orientation. A chacune de ces concertations, un diagnostic sans complaisance de l'état du système éducatif a été effectué, des recommandations pertinentes ont été formulées afin d'opérationnaliser les propositions de la CNREF tout en les adaptant aux mutations de l'environnement interne et externe.

Les options générales en matière de politique éducative ont récemment été opérationnalisées par la lettre de politique générale du secteur et mis en œuvre à travers le Programme décennal de l'Education et de la Formation dont l'élaboration est marquée, au fil des années, par l'élargissement du cadre de référence.

I- 1- Le Programme décennal de l'Education et de la Formation

Dans la continuité de la réforme de l'Education, le Gouvernement du Sénégal a formulé une nouvelle « Lettre de Politique Générale du secteur Education/Formation » pour la période 2000-2017, qui précise les options politiques de développement retenues pour les sous secteurs formel et non formel, ainsi que les stratégies de leur mise en œuvre.

La politique éducative est désormais centrée sur le renforcement du système, en priorité, de l'Education de base, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Dans ce cadre, l'universalisation de la scolarisation à l'élémentaire à l'horizon 2010 constitue l'objectif primordial du Gouvernement.

Au demeurant, cette politique éducative est mise en œuvre à travers le Programme décennal de l'Education et de la Formation entreprise dans le cadre de l'Initiative Spéciale des Nations Unies pour l'Afrique. Les objectifs spécifiques du PDEF sont donc de démocratiser l'accès à l'éducation de base, d'améliorer la qualité des apprentissages et de rendre plus efficiente la gestion du système.

Ce programme définit les grands axes autour desquels l'Etat du Sénégal entend, avec ses partenaires techniques, financiers et sociaux dont la banque mondiale, l'agence de coopération canadienne pour le développement intégré, l'UNICEF, etc. donner une impulsion décisive au développement quantitatif et qualitatif du système éducatif pour la période 2000-2010. Par ailleurs, l'Etat et ses partenaires financières se sont mis d'accord pour engager, dans l'avenir, toutes les ressources financières du secteur dans le PDEF qui constitue ainsi l'instrument de réalisation de la politique éducative du Sénégal.

Le système éducatif entre ainsi dans une phase de réforme relative au mode de gestion du secteur. La gestion évolue d'une logique de projet à une logique de programme, d'une approche par sous-secteur à une approche systémique qui articule les différents sous secteurs de l'éducation pour mieux gérer les flux d'élèves d'un cycle à un autre.

Cette réforme dans la gestion du système éducatif a d'ailleurs été approfondie en raison de la décentralisation.

1- 2- Le transfert des compétences en matière de planification et gestion du système éducatif aux collectivités locales

Le processus de décentralisation initié en 1972 s'est consolidé en 1996 avec l'érection des régions en collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière au même titre que les communes et les communautés rurales. L'Etat leur a transféré, à cet effet, neuf domaines de compétences. Concernant l'Education, les pouvoirs de décision des élus locaux ont ainsi été renforcés : la région reçoit la compétence générale de planification du développement rurale et des compétences en matière de gestion des services éducatifs.

A travers l'élaboration des différents instruments de planification, tels que les Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), les Plans d'Investissement Communaux (PIC) et les Plans Locaux de Développement (PLD) les élus locaux disposent désormais de moyens appropriés pour envisager des perspectives endogènes de développement qui intègre leurs préoccupations en matière d'éducation.

C'est ainsi que seront préparé, dans le cadre d'un partenariat regroupant les collectivités locales, les autorités scolaires déconcentrées, le secteur privé et la société civile, les plans régionaux, départementaux et locaux de développement de l'Education qui feront partie intégrante des instruments de planification des collectivités décentralisées.

La politique éducative est par ailleurs marquée par l'évolution du contexte à la suite des rencontres internationale et nationale qui ont élargi le cadre de référence de départ.

I- 3 - Le Forum Mondial de l'EPT (2000)

La fin de l'élaboration PDEF a coïncidé avec le Forum Mondial de l'Education pour Tous ce qui s'est tenu à Dakar en avril 2000. Il ressort de ces importantes assises un *Cadre d'Action de l'Education pour Tous* recommandant aux pays d'élaborer un plan national d'action ou, pour ceux qui en disposaient déjà, de renforcer celui-ci en prenant en compte les objectifs de « Dakar 2000 », à savoir :

- Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ;
- Faire en sorte que, d'ici 2015, tous les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire, gratuit, de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ;
- Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante ;
- Améliorer de 50% le niveau d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente ;
- Eliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire assurer 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans

restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite ;

- Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables, notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

- C'est en application de ces recommandations que le Sénégal, qui disposait déjà d'un Programme décennal de l'Education et de la Formation, a dû revisiter celui-ci pour son amélioration, en intégrant ces objectifs.

Ce document constitue ainsi un effort d'approfondissement du PDEF, en termes d'identification des activités et stratégies supplémentaires permettant d'atteindre, dans les meilleures conditions, une Education de Base Pour Tous. Il s'est agi principalement de :

- Réajuster la dimension éducation des filles et de mieux prendre en charge la volonté politique exprimé dans le domaine de la protection de la petite enfance ;
- Renforcer la concentration sur les exclus et les marginalisés : en proposant des stratégies plus élaborées pour prendre réellement en compte les zones critiques, les handicapés et renforcer ainsi les réponses partielles du PDEF à toutes ces questions ;
- Intégrer la dimension « Education à la citoyenneté, à la démocratie et à la paix ».
- Mieux renforcer la lutte contre le VIH/SIDA.

Divers autres éléments élargissant le champ des activités et les stratégies de mise en œuvre pour réaliser l'éducation de base pour tous s'inscrivent également dans le cadre des recommandations du Cadre d'Action de Dakar.

I- 4- Les changements institutionnels dans la gestion du secteur de l'éducation et de la formation

Les initiatives récentes développées par le Gouvernement dans les domaines de la Protection de la Petite Enfance, de l'éradication de l'analphabétisme, du développement, de la Formation Professionnelle constituent autant de mesures

d'amplification et d'accélération des actions, mais aussi de rééquilibrage entre les différents sous-secteurs.

Ces initiatives s'inscrivent dans les objectifs fixés dans le Cadre d'Action de Dakar, notamment en ce qui concerne la réduction du taux d'analphabétisme, le développement intégré de la petite enfance et la satisfaction des besoins fondamentaux des jeunes et des adultes à travers l'installation de compétences utiles à la vie courante.

Afin de marquer l'engagement dans la résolution de ces problèmes, deux nouveaux départements ministériels ont été érigés pour prendre en charge d'une part le développement de la Petite Enfance et, d'autre part, l'alphabétisation et les langues nationales, l'enseignement technique et la formation professionnelle. Cet éclatement de la gestion du secteur a entraîné la multiplication des centres de décision et par conséquent la nécessité de mettre en place un dispositif de pilotage et des organes de gestion chargés de coordonner les différentes initiatives.

II- Description du système éducatif :

La Constitution de la République du Sénégal stipule que l'Etat est responsable de la politique d'éducation définie et mise en œuvre par les Ministères en charge de l'Education et de la Formation à savoir, le Ministère de l'Education, le Ministère de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales et le Ministère de la Famille et de la Petite Enfance.

L'Etat assure à ce niveau une mission de service public. A cet effet, la Loi d'Orientation 91 22 du 16 février 1991 définit les orientations de l'éducation nationale qui tend à :

- préparer les conditions d'un développement intégral assumé par la nation toute entière
- promouvoir les valeurs dans lesquelles la nation se reconnaît
- élever le niveau culturel de la population

Le système éducatif est structuré en deux secteurs : le formel et le non formel.

❖ L'Education formelle

Elle concerne plusieurs niveaux et types d'enseignement. Elle est composée de l'éducation préscolaire, de l'enseignement élémentaire sur lequel a porté cette étude, de l'enseignement moyen et secondaire général, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur.

A chacun de ces niveaux, on retrouve à côté de l'enseignement public, un enseignement privé qui s'est beaucoup diversifié et développé ces dernières années.

L'éducation intégratrice et l'éducation des filles occupent une place de plus en plus importante dans l'ambition du système à réduire les disparités engendrées par les handicaps de tous ordres. En effet, la prise en charge des enfants ayant des besoins spécifiques en éducation et l'enrôlement massif des filles à l'école sont perçus désormais comme des stratégies pour le pouvoir d'un service d'éducation plus équitable et plus démocratique.

❖ L'Education non formelle

Le secteur de l'éducation non formelle, placée sous la responsabilité du Ministère de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, comprend l'alphabétisation, les écoles communautaires de base, les « écoles du 3^e type » et des écoles franco-arabes.

L'ambition affichée pour le développement de ce secteur est à la mesure des enjeux du développement durable qui doit nécessairement s'appuyer sur la qualité des ressources humaines disponibles.

II-1-L'organisation du Secteur

❖ Au niveau central

Le Secteur de l'Education et de la Formation est organisé autour de 13 directions nationales dont 6 sont des Directions de niveaux (d'enseignement), en plus des services spécialisés rattachés aux différents cabinets ministériels.

❖ Au niveau décentralisé

Au niveau des onze (11) régions, on trouve des inspections d'Académie (IA) chargées de coordonner l'action éducative. A l'échelle des départements, il existe des inspections départementales de l'éducation nationales (IDEN), responsables de la mise en œuvre de la politique de l'éducation et de la

formation dans leurs circonscriptions. Au lieu de 34, il en existe 43 dans le pays compte tenu de la nécessité d'effectuer une gestion rapprochée des effectifs dans des agglomérations aussi importantes et spécifiques que Dakar, par exemple.

Présentons l'enseignement élémentaire qui nous concerne ici. L'enseignement élémentaire est gratuit et obligatoire au Sénégal. Il est destiné à faire acquérir aux enfants de 7 à 12 ans les connaissances de base : lecture, écriture, calcul, connaissance du milieu, savoirs utiles et compétences indispensables pour mieux vivre en communauté et préparer l'accès aux niveaux supérieurs. D'une durée de six ans, il se subdivise-en : cours d'initiative (CI), cours préparatoire (CP), cours élémentaire première année (CE1), cours élémentaire deuxième année (CE2), cours moyen première année (CM1) et cours moyen deuxième année (CM2). L'enseignement de la langue arabe est dispensé à titre facultatif pendant quatre ans.

Pour le recrutement des élèves, le gouvernement accorde la priorité aux enfants de 7 ans. Les plus jeunes (6 ans) sont admis dans la limite des places disponibles, s'ils ont terminé le cycle préscolaire. Le Certificat de Fin d'Etudes Elémentaires (CFEE) sanctionne la fin réussie du cycle élémentaire. Le même sert depuis 1992 de mécanisme de sélection pour l'accès à l'enseignement moyen. La fin du cycle primaire est sanctionnée par le premier diplôme de l'enfant : le Certificat de fin d'Etudes Elémentaires (CFEE). La capacité d'accueil a globalement connu une augmentation de 45% entre 2000 et 2005. Ainsi, 7 200 classes ont été construites par l'Etat et ses partenaires. Cependant, combinée avec l'action des collectivités locales et des populations, la capacité d'accueil a augmenté de près de 2000 salles de classes. L'enseignement est à majorité publique et regroupe le plus de ressources humaines et certainement aussi le plus d'investissements.

L'éducation des filles constitue, dans le cadre des objectifs de scolarisation universelle, une dimension essentielle pour renforcer la lutte pour la réduction des disparités. En même temps, cet aspect de la lutte contre la pauvreté apparaît comme un facteur de bonification du taux brut de scolarisation.

Dans cette perspective, le Sénégal a connu dans un passé récent un vaste mouvement pour l'inscription massive des filles à l'école qui est à la base de l'amélioration significative du Taux Brut de Scolarisation des filles, surtout dans les zones peu favorables à la fréquentation scolaire des filles.

II-2-Système de financement et flux des ressources :

A partir des indépendances jusqu'en 1996, les écoles étaient sous l'entière responsabilité de l'Etat sénégalais qui en assurait le financement nécessaire et exclusif. A partir de 1996 avec la décentralisation, l'Etat s'est désengagée en partie sur les collectivités locales, les ONG, les parents et les partenaires privés. L'Etat du Sénégal (gouvernement et collectivités locales et ménages) finance l'éducation primaire à 78%. Les partenaires économiques et financiers bilatéraux et multilatéraux (bailleurs de fonds), société civile (ONG, associations et fondations) se partagent les 22%.

En effet, L'éducation constitue un des secteurs clés de dépenses publiques au Sénégal. Depuis 2005, le budget de l'éducation a atteint 40% du budget de fonctionnement de l'Etat du Sénégal - hors dépenses communes et hors service de la dette. Ce budget de l'éducation représenterait les 6,4% du PIB. En effet, dans les dépenses publiques de fonctionnement de l'Education, l'école primaire a donc 45% des parts. Ces dépenses entre 2000 et 2005 se sont élevées à 100.367.000f. CFA en 2000 ; à 108.186.000f.CFA en 2001 ; à 120.776.000f CFA en 2002 ; à 140.109.000f CFA en 2003 ; à 163.043.000f CFA en 2004 ; à 198.383.000f CFA en 2005. Depuis les conclusions du Forum Mondial de l'Education de Dakar, la déclaration du Millénaire, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le protocole de la CEDEAO sur l'Education et la Formation, la décennie de l'alphabétisation et la déclaration des Nations Unies (avril 2002) l'éducation occupe une place centrale croissante dans les dépenses publiques. Cependant, malgré l'octroi de ressources de plus en plus importantes au secteur de l'éducation ainsi que la mise en œuvre du PDEF et la définition d'un Cadre Sectoriel des Dépenses à Moyen Terme.

Les flux financiers sont multiples et complexes. On distingue les fonds qui sont gérés par le gouvernement, les fonds gérés par les partenaires au développement eux-mêmes et les fonds gérés par les agences d'exécution.

- **Les flux financiers intérieurs**

L'intervention de l'Etat dans le financement du système éducatif s'effectue à travers le budget de fonctionnement qui couvre en général les frais de personnel (salaires), de matériel et de transfert et le budget d'investissement pour les équipements, infrastructures et la contrepartie aux apports des partenaires au développement.

L'exécution du budget est régie par le décret 66- 458 du 17 juin 1966 modifié portant règlement sur la comptabilité publique.

L'exécution des dépenses publiques s'appuie sur trois types de procédures :

- * La procédure normale
- * Les procédures exceptionnelles
- * Les procédures spéciales

Les collectivités locales interviennent dans le financement du PDEF par le biais de leur budget propre et des fonds de dotation mis à leur disposition par l'Etat. Les procédures budgétaires relatives aux collectivités locales sont définies notamment par les articles 243 à 291 et 344 à 360 du code des collectivités locales (loi 96-06 du 22 mars 1996).

Quant aux ménages, leur participation au financement du PDEF concerne essentiellement des dépenses de fonctionnement. Elle se manifeste surtout au niveau des écoles par le paiement de frais d'inscriptions d'un montant de 5.000 frs CFA et l'achat de fournitures scolaires mais comme nous le verrons plus tard, les ménages participent de plus en plus aux frais d'entretien et de maintenance des infrastructures scolaires.

Enfin, ils participent aussi au financement des dépenses d'investissement du PDEF par des cotisations en espèces ou en nature.

- **Fonds gérés par le gouvernement :**

Cette procédure concerne, pour l'essentiel, la coopération multilatérale. L'International Development Association (IDA)/ Banque mondiale pour tous les fonds, sauf ceux alloués aux constructions et à l'alphabétisation.

Les fonds de l'IDA pour les dépenses éligibles sont déposés dans un Compte Spécial ouvert dans une banque commerciale. Le compte spécial est géré par la Direction de la dette et de l'Investissement (DDI) du Ministère de l'Economie et des Finances. Il a déjà reçu un dépôt initial de l'IDA équivalent à 4 mois de dépenses éligibles sur le crédit. Parallèlement des sous-comptes, alimentés par la DDI à partir du compte spécial, sont ouverts dans des banques commerciales :

- un sous-compte géré par la DAGE pour effectuer les dépenses du programme éligible au financement de l'IDA. Son dépôt initial couvre 3 mois de dépenses.
- un sous compte par région géré par l'IA et plafonné à 7,7 millions de FCFA.

- **Fonds gérés par des agences d'exécution :**

L'Agence de Gestion et d'Exécution des Travaux d'Intérêts Publics assure la gestion des fonds de la sous composante constructions scolaires dans le cadre d'une convention de Maître d'Œuvre.

Pour cette sous-composante, l'AGETIP ouvre un compte spécial dans une banque commerciale et en assure le fonctionnement et la gestion.

- **Les dons reçus**

Il n'existe pas de texte faisant de la déclaration des dons reçus une obligation pour les agents de l'éducation. Pourtant dans le cadre de la coopération décentralisée, des écoles

peuvent bénéficier des dotations en ressources matérielles, celles-ci sont gérées et distribuées par les autorités locales. Il n'est pas rare que ces dons soient disponibles dans les écoles à la fin de l'année scolaire ou se retrouvent dans les circuits de vente.

II-3- L'allocation et la répartition des budgets scolaires :

Différentes institutions et démembrements de l'éducation sont impliqués dans la définition et la répartition des budgets scolaires. En effet, La Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE), la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) du ministère de l'éducation, en rapport avec la Direction de l'Enseignement Élémentaire (DEE) et les Services de l'Administration Générale et de l'Équipement (SAGE) regroupent et analysent les données statistiques, financières et physiques pour l'élaboration des budgets scolaires.

Lorsque les ressources quittent le ministère de l'éducation, elles passent aux démembrements c'est-à-dire les Inspections d'Académie et les Inspections de l'Education Nationale (IA et IDEN) d'une part. Ainsi, l'école est prise en charge d'un point de vue déconcentré par l'IDEN.

D'autre part, le fond de dotation destiné aux collectivités locales prend en charge l'éducation. Celle-ci fait partie des sept compétences transférées. Ainsi, dans le cadre de la décentralisation, ce sont les mairies et les communautés rurales qui reçoivent les fonds destinés à l'éducation primaire.

Chaque année, le conseil municipal se réunit pour déterminer les budgets alloués à chaque compétence dont l'éducation. Cependant l'information sur ces fonds n'est pas toujours disponible.

On voit très bien que la complexité des circuits ainsi que la diversité des services impliqués ne facilitent pas une traçabilité et donc un contrôle efficient des ressources. D'ailleurs une enquête de suivi des dépenses publiques de l'éducation permettant de situer les niveaux de pertes des ressources s'avère très difficile à mener dans un tel contexte.

En outre, la détermination des ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs sectoriels se fait chaque année sur la base du bilan des réalisations physiques et financières des années antérieures. Ce bilan s'effectue au niveau régional et ensuite au niveau national. Sur cette base, les plans d'opérations régionaux et le plan national sont élaborés et servent de base pour l'allocation des ressources et la répartition des ressources.

De manière générale, on constate que l'accès à l'information financière n'est pas facile même au niveau central (ministère de l'Education). Des informations sont disponibles à l'Assemblée nationale mais le public l'ignore souvent. C'est ainsi un accès à l'information sur demande.

II-4- Les procédures de passation des marchés

Dans le manuel de procédure du PDEF, il est prévu un cadre général de l'exécution des marchés où sont déclinés les seuils pour la méthode de passation des marchés, les

commissions d'ouverture de plis et de choix des attributaires. Cependant, malgré l'existence d'un cadre juridique, le recours au gré à gré est une pratique fréquente alors qu'elle est l'exception posée par les textes. Cette pratique peut être source de corruption car rompant l'égalité entre soumissionnaires. Elle n'est pas seulement le fait des prestataires de services du secteur de l'éducation, On la retrouve dans tous les secteurs, G. Blundo (2001), dans son étude portant sur les « Dessous-de-table » : La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal, montre que la législation dans la passation des marchés au Sénégal fait souvent l'objet de contournement par les différents acteurs du système (décideurs et entrepreneurs).

La conséquence de ce mode d'attribution des marchés est sans doute, si on prend l'exemple des constructions dans le primaire, la lenteur dans la réalisation des travaux, l'absence de suivi et d'entretien des constructions, le délabrement rapide des édifices du fait du non-respect des normes de construction, l'absence de sanitaires et d'eau courante ou lorsqu'elles existent, un défaut d'entretien engendrant une insalubrité chronique. Comme autre conséquence, résultant de ces pratiques, on peut noter, le détournement de denrées subventionnées pour les cantines scolaires,

III- la gestion du personnel enseignant et des agents de l'éducation :

C'est la Direction des Ressources Humaines (DRH) qui en a la charge. Le recrutement qui s'adresse aux titulaires du brevet et du baccalauréat, se fait sur la base de concours lancés dans les Inspections Départementales de l'Education Nationale (IDEN) au niveau de chaque département en fonction des besoins spécifiques formulés. Le recrutement a donc été décentralisé.

A cela s'ajoute un recrutement informel de plus de 1200 volontaires de l'éducation, le « quota sécuritaire », laissé à la discrétion du ministre de l'éducation. Il est important de le souligner dans la mesure où c'est une porte ouverte à des recrutements clientélistes basés sur les réseaux d'affinités. En effet, ce qui caractérise ce type de recrutement, c'est le fait qu'il soit fondé non sur le mérite mais sur la recommandation et l'appartenance (politique notamment).

L'enseignant recruté est un volontaire de l'éducation (V.E.) ; deux ans après, il passe Maître contractuel (MC). Avec l'obtention du diplôme professionnel, il peut, s'il remplit les conditions d'âge, être recruté dans la fonction publique

Pour les enseignants fonctionnaires, la promotion se fait sur la base des avancements automatiques (par échelon) ou exceptionnelle (par grade), sur la base d'un système de notation et également des examens et concours professionnels.

Les déplacements communément appelés mobilité des agents sont gérés également par la DRH. C'est au cours d'une session annuelle qu'une commission composée d'agents de la DRH, des chargés des personnels des académies et des syndicats décident de l'affectation des enseignants. C'est une compétition entre agents sur le plan national. Après confrontation les agents sont sélectionnés selon certains critères pour accéder à des postes de responsabilité. C'est ce que l'on appelle la mobilité verticale. Le second type de mobilité est horizontal lorsque les agents cherchent un rapprochement conjugal, ou en cas de maladie. L'agent a donc la possibilité d'aller d'une Inspection d'Académie à une autre.

En ce qui concerne le contrôle des agents de l'éducation, un système de notation effectué par les supérieurs hiérarchiques en charge de l'appréciation de l'activité pédagogique de leurs agents est envoyé dans les IDEN. C'est ainsi que des sanctions sont définies. Les sanctions peuvent être négatives en cas de fautes graves de l'agent. Les conséquences peuvent aller de la suspension provisoire du salaire à la radiation définitive de la fonction publique. La révocation est une sanction qui intervient dans différents cas tels que l'abandon de poste, le viol, les problèmes avec la justice, les conflits avec les supérieurs hiérarchiques, les absences abusives ou pas signalées par les IDEN. La révocation peut-être accompagnée d'une suspension provisoire du salarié mais pas dans tous les cas.

Les sanctions peuvent cependant être positives (décoration ou une lettre de félicitation officielle du Ministère de l'Education).

Chapitre II – L'enquête et ses résultats

I- Description de l'échantillon et des méthodes d'échantillonnage

Le recueil des données par questionnaires s'est fait auprès des catégories d'acteurs de l'éducation primaire à savoir : 10 Inspecteurs départementaux de l'éducation, 03 agents communaux en charge des questions éducatives, 18 Présidents des communautés rurales dont des écoles sont ciblées, 60 Directeurs d'écoles, près de 30 membres des associations de parents d'élèves ou de comités de gestion ainsi que 1000 parents d'élèves.

Régions	Nombre d'écoles	Nombre de ménages
Région de Dakar		
Zone Urbaine	15 ECOLES	
Zone rurale		
Pikine	11 ECOLES	
Thiaroye	02 ECOLES	
Rufisque	05 ECOLES	
Total	33 Ecoles	561
REGION de KOLDA		
Zone urbaine	06 ECOLES	
Zone rurale		
Sédhiou	08 ECOLES	
Vélingara	03 ECOLES	
Total	17	289
REGION DE DIOURBEL	Nombre d'écoles	Nombre de ménages
Zone Urbaine	04 ECOLES	
Zone Rurale		
Bambey	03 ECOLES	
Mbacké	03 ECOLES	
Total	10	170

Dans chaque département, le choix des écoles repose sur la taille (nombre de classes) et l'effectif (nombre d'élèves). Les écoles comptant le plus de classes et d'élèves et donc d'enseignants ont été retenues.

Le ciblage des écoles a également tenu compte de la situation géographique (zone rurale /zone urbaine) et de la diversité des statuts des enseignants (e) (directeurs, instituteurs/trices adjointes, maîtres contractuels, volontaires de l'Education) retrouvées dans ces différentes écoles.

Les 1000 ménages sont répartis entre les 60 écoles, à raison de 17 ménages par école. Ces ménages ont été choisis au hasard, en procédant en un échantillonnage aléatoire par grappes à partir des listes d'élèves fournies par les directeurs. Ainsi dans la région de Dakar, 33 écoles et 561 ménages ont été visités, contre 17 écoles et 289 ménages à Kolda et 10 écoles et 170 ménages à Diourbel. L'enquête de terrain s'est déroulée simultanément dans ces trois régions du Sénégal pendant la période allant du 15 Mars en 31 Mai 2008.

Les principaux obstacles dans la collecte des données résident dans l'indisponibilité de données budgétaires fiables. De plus, les responsables locaux de l'Education (Inspecteurs départementaux, Maires, Présidents de conseil rural), les Directeurs d'école et les Présidents d'Associations de parents d'élèves ou de comité de gestion ont très souvent esquivé ou refusé carrément les questions relatives aux données budgétaires et documents de gestion. Certaines personnes, bien que désignées pour la gestion des deniers et des biens, n'ont pas accès aux informations relatives aux ressources financières qu'ils sont censés contrôler.

La qualité de certaines réponses sur les données budgétaires et le non accès aux documents de gestion font que nous ne disposons pas d'informations complètes dans ce domaine.

Par ailleurs, les grèves qui ont fortement secoué le secteur de l'éducation primaire pendant plus de deux mois ont fortement ralenti la procédure de collecte et de recension des données.

II- Présentation et analyse des données

Rappelons que cette étude n'avait pas pour objectif la traçabilité des ressources allouées au sous secteur de l'éducation primaire mais plutôt l'analyse des modes de gouvernance locale au niveau des écoles élémentaires. L'idée était ici de décrire la gouvernance réelle d'un service public notamment l'éducation primaire. Cette forme de « gouvernance réelle » a été décrite par des chercheurs en Sciences sociales à travers les concepts de néo-partimonialisme, clientélisme et informalité comme modes de gestion des services publics en Afrique.

Les enquêtes de terrain menées auprès des ménages et des prestataires de services ont révélé un ensemble de situations problèmes reflétant les dysfonctionnements organisationnels et structurels dans le secteur de l'éducation primaire. En effet, les résultats se dégageant des données de l'enquête tendent à montrer que les principaux problèmes auxquels, l'école primaire est confrontée peuvent se résumer ainsi :

- La participation incontrôlée des ménages aux dépenses d'éducation,
- Les détournements de dons octroyés aux écoles,
- Le recrutement clientéliste d'agents peu qualifiés,
- L'absentéisme des enseignants notamment..... les femmes !
- L'inopérabilité des mécanismes de contrôle des ressources allouées à l'école
- La perception négative de l'école par les usagers

Nous le verrons, les acteurs trouvent dans les pratiques sociales des modes de légitimation de leurs actions. A cela s'ajoute l'impunité générale et généralisée qui favorisent le développement d'actes de mal-gouvernance.

II- 1-La participation incontrôlée des ménages

En ce qui concerne la participation des ménages, on constate que leur part dans les dépenses de l'éducation ne cesse d'augmenter. Chaque ménage dépense en moyenne 5000frs par mois. Par ailleurs ces sommes versées directement par les ménages aux écoles sont difficilement quantifiables et contrôlables d'autant plus que les montants peuvent varier d'un mois à l'autre, d'une école à une autre, d'un enseignant à un autre selon les besoins à prendre en charge. Aussi ne pouvons-nous qu'en faire une estimation reflétée par le graphique suivant qui représente le nombre de parents d'élèves ayant eu à payer des frais supplémentaires en plus de l'inscription dans les trois régions où l'enquête s'est déroulée.

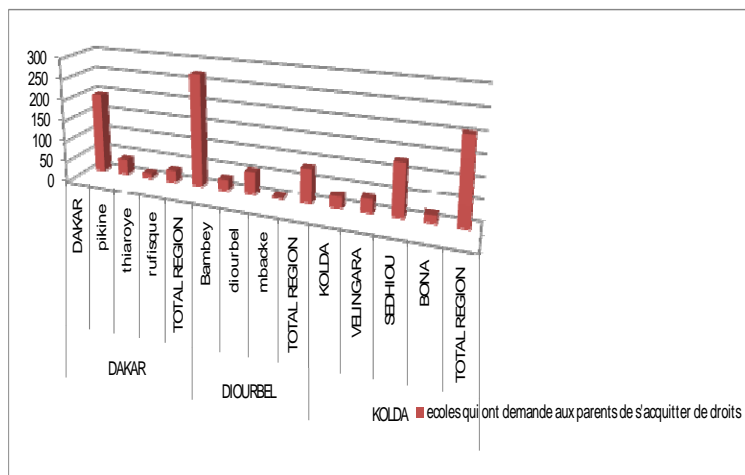


Figure 1: dépenses des ménages en plus des droits d'inscription

Cette pratique consistant à demander aux parents d'élèves, en plus de s'acquitter des droits d'inscriptions et des cotisations, de participer à l'achat de matériels de fonctionnement et à l'entretien des écoles, s'apparente à une forme de privatisation informelle du service public. En effet, l'école est sensée être obligatoire et gratuite. Or, les parents d'élèves versent assez régulièrement des sommes d'argent dont l'usage est plus que nébuleux. Les parents d'élèves affirment ne pas savoir à quoi sont destinées ces sommes qui leur sont demandés en moyenne deux fois par mois par l'école. De ce graphique, il apparaît que c'est dans la région de Dakar que les sommes versées par les parents sont les plus importantes, cela peut aussi être dû à la concentration des infrastructures dans la capitale du Sénégal mais aussi à une demande plus forte d'éducation et des frais de maintenance et de gestion de ces infrastructures plus élevés, entraînant ainsi un déséquilibre et des inégalités en matière d'accès à l'éducation.

II-2-L'inopérabilité des mécanismes de contrôle

Avec la décentralisation et le transfert de compétences telles que la gestion des écoles aux communautés, on pouvait supposer que la mise sur pied d'organes de contrôle de l'utilisation des ressources telles que les comités de gestion et les associations des parents d'élèves favoriseraient un contrôle social important avec une participation plus importante des populations à la gestion de l'école. Cependant, le constat est là, cette forme de contrôle social peine à s'exercer, les écoles dotées de comité de gestion sont rares. Ainsi beaucoup d'entre elles n'ont pas encore atteint ce niveau d'organisation. Dans les cas où ces comités de gestion existent [dix écoles seulement sur les soixante visitées disposent d'un comité de gestion et trente cinq une association de parents d'élèves], ils gèrent les cotisations des élèves et le financement des Projets d'école (s'ils sont définis). Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. D'abord les données financières des écoles ne sont pas accessibles aux parents, souvent, les écoles ne disposent pas d'une comptabilité fiable et bien tenue. Ensuite la plupart des parents d'élèves estiment souvent que la gestion de l'école est du ressort de la communauté éducative. Enfin, l'analphabétisme et l'implication de personnalités très sollicitées - comme les hommes politiques ou hommes d'affaires- peuvent entraver la marche des COGES. Le tableau ci-dessous montre que très peu de parents ont accès à l'information financière de l'école. En effet, seuls 10% des ménages interrogés ont pu avoir une information sur les ressources allouées à l'école.

ACCES A L'INFORMATION CONCERNANT LES FINANCES DE L'ECOLE

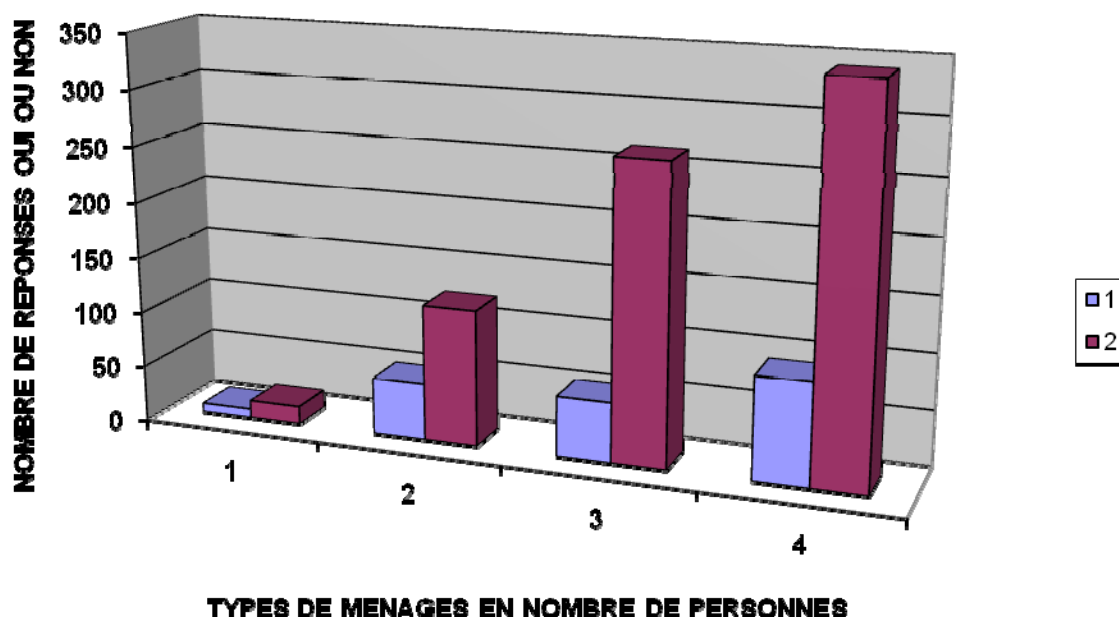
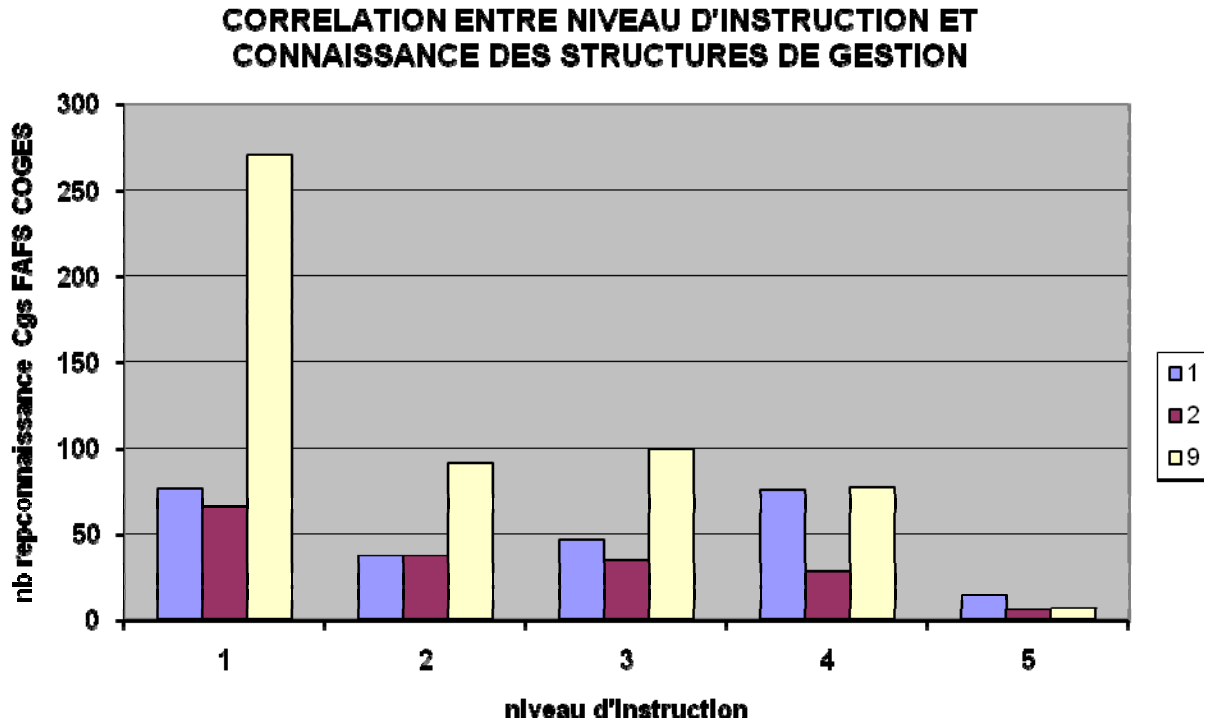


Figure 2: Accès des ménages à l'information financière

En ce qui concerne les associations de parents d'élèves, seules celles des quartiers moyens à riches sont dynamiques et regardant sur la gestion des ressources de l'école. Celles des quartiers pauvres ou périphériques ou en zone rurale, du fait du manque d'instruction des parents, des possibilités de détournement de fonds se présentent plus fréquemment à cause de cet analphabétisme et de l'ignorance de leurs droits dans l'association. Le tableau suivant montre que le niveau d'instruction des parents est

déterminant dans la connaissance des mécanismes de gestion des ressources de l'école.



Graphique 2 : Connaissances des structures de gestion selon le niveau d'instruction

Au niveau de chaque école élémentaire, la communauté met en place un Comité de Gestion (CG) chargé notamment : d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer les projets de développement de l'école ; de mobiliser les acteurs et partenaires autour des objectifs du projet de développement de l'école, de mobiliser et gérer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du projet, d'appuyer la mise en œuvre des innovations pédagogiques et structurelles, de développer des plans d'action d'aide et de soutien en faveur des filles et des enfants issus de familles démunies ou souffrant de handicaps légers, de promouvoir des actions de formation en faveur des membres du comité de gestion d'une part et des enseignants d'autre part. Le comité de gestion est composé par un délégué de quartier (dans les communes) ou un chef de village, un représentant du conseil municipal ou rural, le directeur d'école, le personnel enseignant et de service, les représentants des élèves, deux représentants de l'APE, un représentant de chaque association sportive et culturelle (ASC) du quartier ou du village, une représentante de chaque groupement de promotion féminine (GPF) du quartier ou du village, un représentant de chaque association du quartier et du village. Les modalités pratiques de fonctionnement du comité de gestion sont fixées dans le cadre des manuels de procédures spécifiques.

Très peu, seulement 5% de parents d'élèves interrogés connaissent les procédures de nomination ainsi que les modes de fonctionnement des comités de gestion au Sénégal. Ceci témoigne de leur manque d'implication dans la gestion des problèmes scolaires et l'opacité dans la gestion des financements. Le graphique suivant montre que le type de

ménages connaissant les structures de gouvernance en place est faible, seulement 18% des ménages vivant en zone urbaine dans les trois régions affirment connaître les modes de gestion financière de l'école contre 40% des ménages en zone rurale et périurbaine.

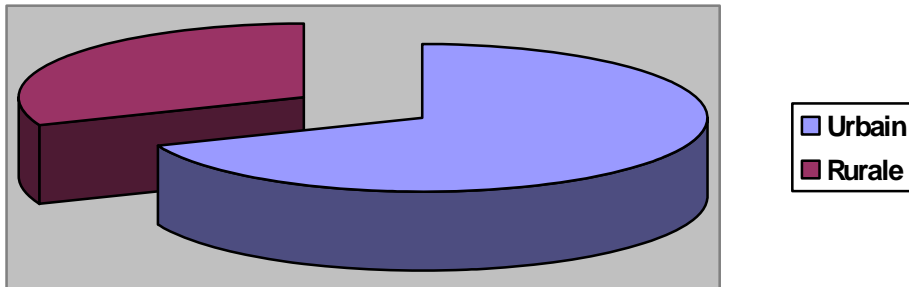


Figure 3: Connaissance des modes de gestion financière par les ménages selon la zone

II-3- La gestion des plaintes

Malgré l'existence d'un dispositif juridique devant prendre en charge les plaintes des usagers pour l'accès à une éducation de qualité, il ressort de nos données de terrain que ces mécanismes sont très peu utilisés. En effet, des plaintes atterrissent très rarement pour ne pas dire qu'exceptionnellement dans cette commission juridique comme le montre le graphique suivant.

CORRELATION ENTRE PBS DE PAYEMENT ET PLAINTE PARENTS

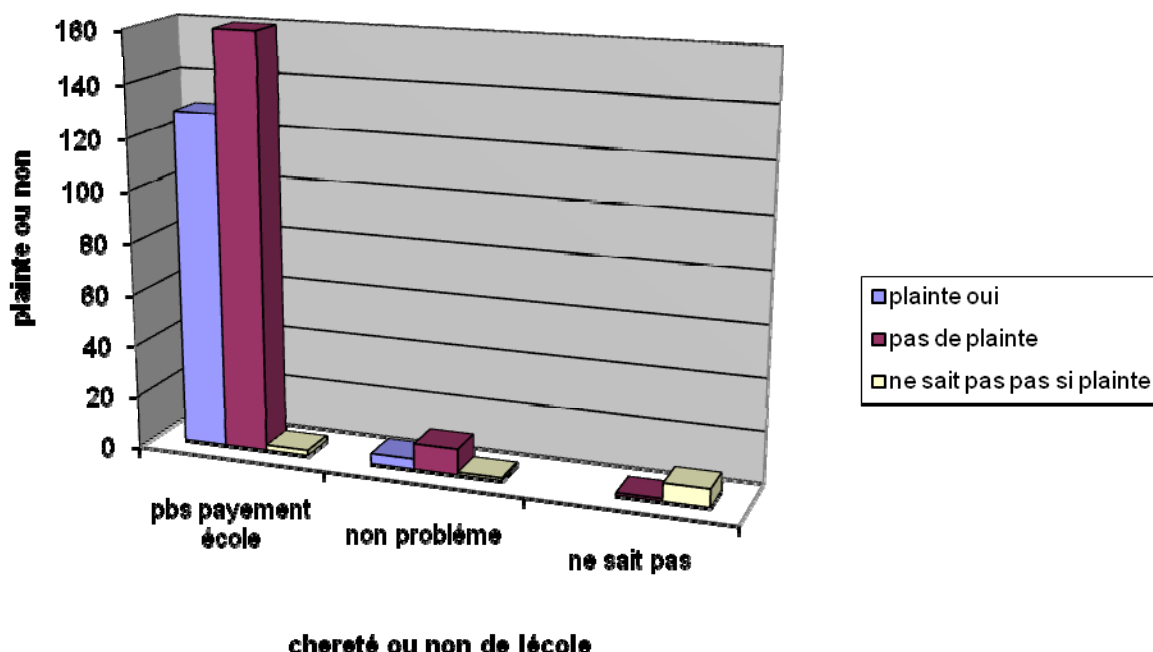


Figure 4: Les plaintes des parents pour motifs divers

Les parents déposent très peu plaintes, ils se plaignent verbalement auprès des responsables de l'école du coût des prestations mais ne vont pas vers l'autorité juridique. 15% d'entre eux ne savent pas que des mécanismes de plaintes sont disponibles, ce chiffre est identique proportionnellement aux parents qui jugent que le coût de l'éducation est abordable et ne nécessite pas qu'ils s'en plaignent.

Contrairement aux directeurs d'école, dont les plaintes portent sur des détournements de fonds ou encore de l'absentéisme des enseignants ou du retard dans la mise en place des budgets, les parents évoquent surtout les surcoûts liés à l'éducation et l'absentéisme des enseignants qui selon eux, se traduit par une baisse de la qualité de l'enseignement et un accès limité à l'éducation pour les ménages pauvres. Les principaux problèmes identifiés et qui font souvent l'objet de plaintes de la part des directeurs et autorités locales en charge de l'éducation sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau relatif aux problèmes ayant fait l'objet de plaintes

Problèmes	Plaintes	
	Oui	Non
Cherté de l'école	18	9
Absence de manuels	25	7
Manque de manuels enseignants	24	5
Absentéisme des	6	3

enseignants		
Enseignants non qualifiés	5	5
Retards de paiements des enseignants	6	3
Salaires bas	13	13
Classes surchargées	12	19
Mauvais états des bâtiments	24	10
Absence ou mauvais état des sanitaires	16	8
Retard dans la mise en place des budgets	23	5
Cours de soutien	11	10
Demande de pots de vins et paiements illégaux ou officieux	6	3
Violence ou insécurité	2	2

Les problèmes ayant surtout été l'objet de plaintes par les autorités sont le retard dans la la mise en place du budget, la surcharge des classes ainsi que l'absence ou le manque de manuels scolaires. Ces problèmes rendent difficiles sinon impossibles l'accès à une éducation de qualité pour les élèves et l'exercice de l'activité enseignante dans les écoles primaires.

Toutes remarques qui nous conduisent à décrire les facteurs de légitimation de la corruption et de la mauvaise gouvernance dans le sous secteur de l'éducation primaire au Sénégal.

III - Les modes de légitimation de la corruption au Sénégal

Trois éléments majeurs au rang desquels, l'impunité, l'absence de contrôle et les raisons sociales sont à relever dans l'analyse des formes de légitimation des pratiques corruptrices dans le secteur de l'éducation primaire.

III-1- L'impunité

L'absence de sanctions face à des cas avérés de malversations financières, de détournement de fonds, de recrutements abusifs ou fictifs contribue à entretenir l'impunité généralisée. L'absence de sanction et l'impunité apparaissent comme des facteurs favorisant les pratiques corruptives. C'est ainsi que l'on remarquera des forts taux d'absentéisme de la part des enseignants sans qu'aucune sanction ne soit prise. Certains enseignants continuent d'ailleurs de recevoir leur salaire alors qu'ils ont abandonné leur poste depuis bien longtemps. Ce qui fait dire aux parents d'élèves et à certains responsables d'écoles que pour lutter contre cet absentéisme dont les effets sont désastreux sur la qualité de l'enseignement, il faut éviter le recrutement d'enseignants engagés dans d'autres activités (politiques, économiques, etc.) ou encore....de femmes !

S'agissant de ces dernières, sans verser dans la misogynie, quand elles ne s'absentent pas, elles utilisent l'école comme lieu de commerce (elles y vendent et achètent toutes sortes de marchandises, souvent pendant les heures de cours). Les élèves sont aussi souvent envoyés pour faire des commissions dans leurs domiciles ou les autres classes.

Un autre élément, corollaire de l'impunité et favorisant l'émergence et le développement de pratiques corruptives, est l'absence de contrôle de la part des pouvoirs publics.

Le tableau ci-dessous sur les visites effectuées par différentes institutions montre assez bien ce déficit de contrôle des agents de l'éducation.

III-2- L'absence de contrôle par les pouvoirs publics

En effet, malgré l'existence de cadres juridiques, de dispositifs de contrôle des ressources ainsi que des importants investissements tant sur le plan économique, humain que matériel, l'école sénégalaise souffre d'un déficit de gestion et de manque de transparence des finances.

Comme le montre le tableau ci-dessous, il y a un déficit de contrôle des ressources humaines et matérielles par l'Etat qui pourtant engage près de 40% de son budget dans les dépenses d'éducation. La cour des comptes, l'Inspection Générale d'Etat, la commission nationale de lutte contre la corruption et la concussion sont autant d'organes de contrôle des dépenses publiques mais dont le rôle n'est pas visible au niveau de l'éducation primaire. En outre, du fait de la lourdeur du circuit de distribution des ressources, un grand nombre de manuels scolaires et des matériels didactiques restent non distribués quand ils ne se perdent pas ou ne se retrouvent dans les librairies « par terre ». La gestion des manuels scolaires qui constituent le plus grand lot de commandes pose un sérieux problème. Le circuit des manuels scolaires géré par l'INEADE est assez long. Le premier circuit: Imprimerie DAGE-IDEN-Ecole. Le deuxième circuit : Imprimerie-IA-IDEN-Ecole. Le troisième circuit : Imprimerie-IA-IDEN-Ecole. Le quatrième circuit, le plus court, est plus recommandé : Imprimerie-IDEN-Ecole, car à chaque étape il y'a des rétentions et des déperditions importantes qui expliquent la différence entre les commandes lancées et les ouvrages parvenus effectivement aux destinataires (élèves).

Ces livres empruntent parfois un circuit informel et finissent sur les librairies ambulantes communément appelées «par-terre».

Les fournitures scolaires que les collectivités locales mettent à la disposition des écoles souffrent également de non transparence et de mauvaise gestion. A titre d'exemple, on peut citer la mairie de Fann-Point E-Amitié où plusieurs plaintes de parents ont été déposées pour insuffisance de fournitures alors que les écoles étaient censées en disposer en nombres suffisants. Ces fournitures, pourtant personnalisées (logos de la mairie, photos du président de la République ont été retrouvées sur le marché parallèle).

D'ailleurs 80% responsables de l'école, de même que les parents d'élèves pensent que l'Etat doit s'assurer et veiller à ce que les ressources affectées à l'école y soient disponibles. De même il doit s'assurer de la disponibilité des équipements et matériels pédagogiques souvent utilisés comme prétexte pour tirer des ressources aux parents.

Cette absence de contrôle concerne aussi les ressources humaines, leur mode de recrutement échappe à la norme, de même les procédés de dispensation du savoir, les contenus des apprentissages ne sont plus évalués. En effet, si les enseignants formés dans les écoles, recrutés par voie de concours, recevaient au cours de leur exercice les visites régulières d'inspecteurs dans le but de contrôler leur activité, celles-ci sont de plus en plus rares.

Tableau des visites effectuées dans les écoles primaires au cours des deux dernières années

Visites Effectuées	Motifs	Visites 2005- 2007	
		2005-2006	2006-2007
Responsables départementaux	Visites de l'école, distribution de dons	14	4
Responsables de l'Education Régionale	Rencontres avec les acteurs	9	9
Inspecteurs de l'éducation	Inspections des enseignants	9	10
ONG	collaboration	9	9
Représentants Ministère	Inspections et visites	34	9
Commission Anticorruption	Problèmes de gouvernance dont ils sont saisis : malversations, détournements de fonds	9	9
Autres (non préciser)	Partenaires de l'école	9	9
Totaux		93	59

III-3- Les modes de légitimation sociale : « njang day am alarba »

Certaines pratiques tirent leur légitimité de la référence à certaines valeurs sociales. Dans le contexte sénégalais, la redevabilité vis-à-vis du maître qui vous a transmis son savoir peut servir à la légitimation de certaines pratiques corruptives. Sauf que si cette idée est plutôt valable dans l'éducation dite non formelle particulièrement l'apprentissage coranique, elle est transférée dans le secteur de l'éducation formelle particulièrement le primaire. Le « alarba » qui signifie mercredi en wolof renvoie à une double signification qui peut être révélatrice d'actes de corruption. En effet, une fois par semaine, le mercredi il est demandé aux élèves d'apporter une somme souvent variant entre 150 à 200frs Cfa pour acheter du matériel d'entretien. Ainsi, à la fin de l'année, les sommes versées peuvent être importantes dans les classes comptant en moyenne 60 élèves.

La seconde signification renvoie aussi à un jour de repos, « njang moune amna alarba » signifie littéralement que tout apprentissage mérite repos. Ce second sens peut aussi justifier l'absentéisme des enseignants.

Précisons que si nos données tendent à montrer l'importance de la mauvaise gouvernance et de la corruption dans le sous secteur de l'éducation primaire, nous ne nions pas l'existence de cercles vertueux de pratiques. Certains acteurs jouent et exercent leur profession avec toute la conscience professionnelle et l'investissement qu'il faut. Ces acteurs- réformateurs sont souvent stigmatisés d'ailleurs par leurs collègues du fait de leurs pratiques.

Les comportements et pratiques des acteurs du système éducatif influencent les perceptions et représentations de l'école par les usagers ou plutôt leurs parents.

IV - La perception de l'école par les usagers

Perception générale du système éducatif	Attitudes négatives des parents	Pourcentage de Parents ayant une perception négative de l'école
Engagement du gouvernement par rapport à l'éducation primaire	229	22.25
existence de corruption	296	28.22
qualité de l'enseignement/baisse du niveau d'éducation	92	9
satisfaction globale par rapport à l'enseignement de base	453	44.10
possibilité d'influence sur les décisions de l'école	374	36.41
attitude des autorités de l'école par rapport aux plaintes des parents	294	28.06
Accès à l'information sur les ressources allouées	587	57.15
implication des parents dans la gestion de l'école	267	26
la bonne gestion de l'école	197	19.18
école soutenu par le bureau départemental	359	35
Cout et qualité de l'éducation	Problèmes Signalés	
fournitures de services/articles/produits	726	71
délivrance à temps des services/articles/produits	166	16.16
versement argent pour les services/articles/produits	135	13.14

De ce tableau, il ressort que si 34% parents/tuteurs en moyenne ont signalé des problèmes liés au coût et à la qualité de l'éducation. Parmi eux, 29, 01% en moyenne ont une perception négative du fonctionnement global du système éducatif. Le domaine de l'éducation mobilise plusieurs acteurs développant des logiques différentes et s'appuyant sur des stratégies et des supports structurés pour atteindre des objectifs définis. Ces

logiques d'acteurs finissent par se sédimenter et se transformer en mécanismes à la fois complexes et diffus qui influent négativement sur l'accès et la qualité du système éducatif. Il apparaît, de ce point de vue, que cette perception de l'école tranche d'avec sa fonction première à savoir la démocratisation de l'accès au savoir et à ses missions fondamentales que sont la construction d'un type d'homme pour la construction d'un projet de société. Cette perception négative de l'école est de plus en plus entretenue par la promotion au niveau de la société sénégalaise de contre-valeurs pour accéder à la réussite. L'école n'est plus perçue comme un moyen d'ascension sociale, ce sont les modèles de réussite basés sur le gain facile, les raccourcis qui sont érigés en référence.

Chapitre III – Conclusion et recommandations

Le gouvernement sénégalais a consenti des efforts considérables dans le domaine de l'éducation en consacrant plus de 40% de son budget à ce secteur. Ainsi l'accès à l'éducation primaire s'est nettement amélioré grâce aux constructions d'établissements scolaires dans les zones les plus reculées du pays. Dans l'élaboration du PDEF, des dispositions juridiques ont aussi été prises pour l'atteinte des objectifs fixés. Cependant, malgré les acquis obtenus, certaines contraintes majeures continuent de peser sur le pilotage et la gestion du système éducatif, créant ainsi des dysfonctionnements dans la gestion avec des risques sérieux d'hypothéquer les chances de réalisation de ces objectifs. Aussi, la préoccupation majeure de cette étude est-elle plus de faire des recommandations utiles en vue de parvenir à ces objectifs que de faire une quelconque critique d'institutions ou de personnes.

En effet, les priorités auxquelles les acteurs de l'éducation doivent faire face pour l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'enseignement primaire sont :

- Pour permettre un contrôle social qui garantisse la qualité des enseignements, une meilleure gestion des fonds de l'école, il convient non seulement de sensibiliser les parents d'élèves sur leur droit de revendiquer une éducation de qualité pour leurs enfants, mais aussi de leur montrer qu'ils ont un droit de regard sur les données de l'école qui doivent être disponibles au Ministère de l'Education ou dans l'école de leur localité.
- Il est aussi nécessaire de lever les pesanteurs sociales en vue de démonter les facteurs de légitimation de la corruption au sein des écoles. Pour ce faire, il est impérieux de montrer aux parents que lorsque des manquements sont constatés, c'est comme un contrat qui n'aurait pas été respecté par une des deux parties et qu'il leur est loisible de saisir les institutions afin de dénoncer les éventuels manquements constatés. Ceci pourrait se faire à travers des tribunes de discussions autour du thème de l'école en vue de changer la perception négative que les parents d'élèves se font de cette institution. Ces tribunes pourraient aussi être l'occasion de montrer aux parents d'élèves que l'éducation publique étant gratuite, ils n'ont pas à bourses déliées pour n'importe quelle cause invoquée.
- Pour parvenir à un contrôle efficient des populations, il faudrait aussi les outiller à travers une formation en gestion (pour ceux qui devraient intégrer le conseil de gestion) et en même temps créer des comités de gestion et des projets d'école dans toutes les localités où ces organes n'existent pas.
- Pour juguler l'absentéisme des enseignants, il serait aussi opportun d'appliquer systématiquement les sanctions prévues par les textes, mais en même temps, penser à créer des stratégies d'émulation des enseignants.
- En vue d'instaurer un enseignement de qualité et assainir la gestion des ressources humaines, il est aussi nécessaire de supprimer le quota sécuritaire affecté au

Ministre d l'Education, mais aussi de mettre en œuvre une politique de formation continue pour les Volontaires de l'Education déjà affectés sur le terrain.

- L'enquête a révélé des cas avérés de corruption dans le milieu de l'éducation. Pour enrayer ce mal, des ateliers de formation en gestion doivent être organisés pour améliorer les performances des Directeurs d'école et en même temps l'efficacité des Comités de Gestion.
- Les textes doivent aussi prévoir un cadre juridique pour des sanctions appropriées à de telles fautes; la déclaration des dons reçus par les agents de l'éducation en vue d'instaurer la transparence doit aussi être prise en compte par ce cadre.
- Un cadre de concertation pour les partenaires financiers doit aussi être prévu pour pallier le manque de coordination des interventions des partenaires financiers et pour un partenariat efficace optimisant les ressources.
- En ce qui concerne la non disponibilité des données budgétaires, les dispositions d'ordre statutaire et réglementaire organisant les organes de gestion doivent être revues et appliquées.
- L'absence de contrôle de la part des pouvoirs publics relève en grande partie de la faiblesse de l'IAAF qui ne dispose pas de ressources nécessaires pour contrôler les structures centrales et déconcentrées du Ministère de l'éducation. La revalorisation et le renforcement de l'IAAF pour lui permettre d'assurer les missions qui lui sont dévolues sont donc vivement préconisés.
- Pour éviter la confusion des rôles entre Directions centrales et services déconcentrés, il convient de définir clairement les missions des Directions nationales et des structures déconcentrées (IA et IDEN) ; ceci pourrait permettre en effet d'éviter les conflits de compétence entre les deux niveaux.