

Sénégal

Prestation efficace des services d'éducation

DOCUMENT DE RÉFLEXION



Par Hady Guèye, Lamine Kane, Babacar Buuba Diop, et Amadou Abdoul Sy

Une étude d'AfriMAP
et de
l'Open Society Initiative for West Africa
et de
Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme

Juin 2010



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2010, Open Society Initiative for West Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par :
l'Open Society Initiative for West Africa

ISBN : 978-1-920355-46-3

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP
President Place
1 Hood Avenue/148 Jan Smuts Ave
Rosebank, South Africa
info@afriMAP.org www.afriMAP.org

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)
BP 008
Dakar-Fann
Sénégal
www.osiwa.org

Maquette et impression : Compress DSL, Afrique du Sud

Table des matières

	Introduction	1
I:	Un cadre juridique et institutionnel favorable à l'éducation pour tous ?	3
II:	Vers la difficile réalisation des objectifs de l'EPT	6
III:	Gestion des données	10
IV:	Planification, contrôle et évaluation	12
V:	Gestion du budget et dépenses d'éducation	14
VI:	Gestion des ressources humaines	16
VII:	La gestion décentralisée du système éducatif	18
VIII:	L'aide au développement pour l'éducation	21
	Recommandations	23

Introduction

Le secteur de l'éducation et de la formation occupe une place centrale dans les priorités de l'État sénégalais et de ses partenaires financiers extérieurs. Le volume de ressources publiques mobilisées a fortement augmenté depuis le démarrage du Programme décennal pour l'éducation et la formation 2000–2010 (PDEF). Par ailleurs, le PDEF est devenu le creuset de toutes les stratégies éducatives contenues dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Cette réalité cache pourtant des incohérences et insuffisances dans la gouvernance du secteur de l'éducation au Sénégal. Les défis de la gouvernance du secteur sont particulièrement mis à nu par les limites dans la réalisation des promesses contenues dans le PDEF.

L'élaboration et la mise en œuvre du PDEF a vu un renforcement de la planification et de la gestion du secteur de l'éducation. Des progrès ont été réalisés les dernières années dans les mécanismes de collecte et de gestion des données de l'éducation, quoique le système reste miné par d'importantes faiblesses. Des réformes notables ont été adoptées afin d'améliorer les procédures budgétaires. Néanmoins, les priorités du PDEF ne sont pas toujours bien choisies. Plus axé sur l'atteinte de l'objectif de scolarisation primaire universelle, le PDEF a négligé les objectifs relatifs au maintien et à l'achèvement dans les différents cycles d'enseignement comme cela est souligné par la sous-dotation de l'enseignement moyen (secondaire). Par ailleurs, il y a un manque de cohérence entre les objectifs et priorités du PDEF d'une part et la répartition fonctionnelle et sectorielle du financement global du secteur d'autre part. Ainsi, des déséquilibres persistent dans l'allocation des ressources entre les niveaux d'enseignement, entre les intrants scolaires, et entre les dépenses courantes et les dépenses de capital. En particulier, l'allocation d'une part exorbitante des ressources aux dépenses de personnel signifie que le volume des dépenses de capital ne permet pas de faire face aux besoins en constructions scolaires et en équipements.

Le cadre institutionnel de la gestion de l'éducation ne garantit pas un progrès efficace vers l'atteinte des objectifs de l'Éducation pour tous, lorsque quatre ministères et une agence se partagent les responsabilités pour le secteur. Une des faiblesses majeures du processus budgétaire dans le système éducatif vient de l'insuffisance de la décentralisation financière et le non-respect des procédures de passation des marchés et d'audit régulier. Parmi les nombreux points faibles de la gestion décentralisée du système éducatif, on note l'absence de transparence dans les initiatives, l'inefficacité administrative, la gestion inefficace des ressources, les difficultés d'accès et la mauvaise qualité des services.

La gestion des ressources humaines reste faible. L'éclatement de la fonction de gestion des ressources humaines, la multiplicité des centres de décision, le non-respect de la répartition des rôles et responsabilités ne sont pas favorables à une gestion rationnelle et efficiente des personnels. Des besoins considérables existent aussi bien en formation initiale qu'en formation continue.

La coordination de l'aide au développement se fait au travers des comités conjoints d'harmonisation et de suivi, qui examinent l'état d'avancement des plans d'actions ainsi que le niveau atteint par les financements. Mais les interventions des partenaires ne sont toujours pas assez coordonnées ni alignées sur les objectifs prioritaires du DSRP pour l'éducation.

I: Un cadre juridique et institutionnel favorable à l'éducation pour tous ?

Depuis la première Constitution du Sénégal, l'éducation est formellement reconnue comme un droit qui tire sa source de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. En proclamant le droit à une éducation primaire obligatoire et gratuite, le Sénégal reprend à son compte les consensus au sein du système des Nations unies et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Selon l'article 8 de la Constitution, la République « garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Ces libertés et droits sont notamment [...] le droit à l'éducation [et] le droit de savoir lire et écrire. » Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, il est également rappelé que l'éducation est orientée vers le développement de la personnalité humaine et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Le Sénégal a souscrit des engagements internationaux et prévu des dispositions constitutionnelles, en commençant aussi à prendre en charge leurs contenus dans ses lois nationales. Toutefois, on note des insuffisances relatives au respect des obligations en matière de rapports prévus par les engagements. L'obligation de fournir des rapports préparatoires aux réunions, d'y participer et de rendre compte de l'état d'exécution des recommandations est insuffisamment remplie. Les délégations gouvernementales aux conférences générales ne font pas de place aux organisations professionnelles, aux acteurs syndicaux et aux autres partenaires de l'école qui ne sont pas informés des résultats de ces réunions.

Deux principales réformes ont marqué le secteur de l'éducation depuis l'indépendance. Celle de 1971 est née du constat des limites de l'école héritée de la colonisation. Pendant les années 1960, le Sénégal a appliqué à son école les mêmes programmes et lui a fixé les mêmes objectifs que ceux de l'école coloniale. Le pouvoir central du Sénégal n'a pas réussi à définir une politique d'éducation qui en énonce clairement les objectifs et les programmes, les principes de base et l'organisation structurelle, les curricula, et à laquelle soit attaché un plan de développement des structures d'enseignement qui en précise les phases et les besoins de financement.

Créée en mars 1969, la Commission nationale chargée de la réforme des enseignements primaire, moyen et secondaire a contribué à la promulgation, en juin 1971, d'une loi d'orientation

définissant les objectifs du système d'éducation, le contenu de l'enseignement, les principes de base de son fonctionnement et la vocation africaine de l'école sénégalaise. La réforme visait également à améliorer la qualité de l'enseignement et à l'adapter aux besoins du pays. Elle a, à cet effet, prévu de limiter l'accès à l'enseignement secondaire et d'instituer un enseignement moyen pratique (EMP) destiné à accueillir 80 à 85% des élèves sortis de l'enseignement primaire, et de les préparer aux métiers pouvant leur assurer une intégration rapide et harmonieuse dans les circuits de production.

La seconde réforme est issue des états généraux de l'éducation et de la formation, convoqués en janvier 1981 dans un contexte marqué par un vaste mouvement de contestation et de protestation face à la crise du système d'éducation. À tous les niveaux d'enseignement, les performances étaient médiocres et les indicateurs de base révélaient un système d'éducation inadapté à la situation sociale du pays. En 1981, les états généraux ont réuni tous les partenaires pour définir un projet éducatif global et cohérent.

Le nouveau modèle d'école préconisé devait entretenir des rapports interactifs avec son environnement (physique, social, culturel, économique et linguistique) qui était aussi sa source d'inspiration, son lieu d'observation, d'analyse et d'expérimentation en vue de la transformation progressive de la société sénégalaise. La loi d'Orientation de l'éducation nationale du 16 février 1991 affirme le droit à l'éducation à travers la mise en place d'un système de formation garantissant aux citoyens cet outil indispensable à la formation du capital humain dans l'égalité, l'équité, l'efficacité, le pluralisme et la responsabilité au sein du partenariat en éducation formelle, non formelle et dans l'enseignement supérieur.

Dans les années 2000, le Sénégal a adopté des stratégies de développement qui établissent un lien étroit entre la promotion économique et sociale, la réduction de la pauvreté et le respect des droits humains y compris les droits économiques, culturels et sociaux au centre desquels figure la pleine jouissance du droit à l'éducation. Il a aussi affirmé l'enjeu de démocratisation de la société passant par le respect de tous les droits, y compris celui à l'éducation, et par la lutte contre l'exclusion et la marginalisation des plus démunis.

Une nouvelle étape pour la politique de l'éducation a été engagée en 2000 avec le Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) rendu possible grâce à des remises de dette obtenues dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe). Initié par l'État en collaboration avec les partenaires techniques et financiers et en association avec les organisations de la société civile, le PDEF (2000-2010) vise à assurer la scolarisation primaire universelle et à promouvoir l'égalité des sexes dans l'accès à l'éducation. L'éducation constitue l'un des principaux piliers du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), mis en œuvre en 2003, dont la seconde phase comporte depuis 2006, un axe « Renforcement des capacités et accès aux services sociaux de base » qui intègre, de manière explicite, les orientations et les objectifs du PDEF.

Depuis 2008, le PDEF privilégie l'élargissement de l'accès à l'éducation et à la formation, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système, la mise en place d'une coordination efficiente des politiques, plans et programmes d'éducation, et la rationalisation de la mobilisation et de l'utilisation des ressources financières et humaines. Des indicateurs de performance, liés

à l'accès, à la qualité de l'enseignement et à la gestion, ont été identifiés et doivent donc faire l'objet d'évaluations régulières. Cependant l'afflux de ressources financières qui a accompagné la mise en œuvre du PDEF tarde à rétablir les équilibres rompus au cours des deux décennies précédentes dans le fonctionnement et le développement du système éducatif.

De manière globale, à la comparaison des performances du système éducatif et des objectifs du DSRP, on constate que si des progrès ont été enregistrés pour les dix indicateurs retenus, les objectifs du DSRP n'ont été atteints que pour trois d'entre eux : le taux de scolarisation primaire des filles, le taux d'achèvement des garçons dans l'élémentaire et la part du budget de l'éducation dans le budget. D'importants progrès ont été ainsi réalisés en termes d'accès, mais un long chemin reste à parcourir pour parvenir à la parité entre les sexes.

II: Vers la difficile réalisation des objectifs de l'EPT

Bien qu'il ait ratifié la plupart des textes, le Sénégal n'a pas encore réalisé tous les objectifs d'éducation pour tous (EPT). Cependant, certains résultats sont obtenus : amélioration de l'accès à un enseignement élémentaire de qualité (passé de 58% en 1991/1992 à 65% en 1997/1998 et dix ans après à 92%), et progrès dans la qualité et l'efficacité de l'enseignement secondaire et supérieur.

Le secteur de l'éducation continue d'occuper une place de choix dans les priorités nationales comme dans celles des partenaires techniques et financiers extérieurs. De 182,7 milliards de francs CFA en 2003 (US\$ 406 millions), les dépenses totales d'éducation sont passées à 241,7 milliards en 2006 (US\$537 millions), soit une augmentation de 62,5%. Elles représentent ainsi un peu plus de 6% du PIB, alors que ce ratio était de 4,6% en 2003. La répartition des ressources entre les sources de financement montre que le poids de l'État est prépondérant, mais les partenaires extérieurs et les ménages ont le plus accru leurs efforts pendant ces dernières années (respectivement de 226% et de 73%). Au Sénégal, les dépenses totales d'éducation en pourcentage du PNB ont augmenté de 2% entre 1999 et 2005 ; selon ce critère, le Sénégal est classé deuxième sur 21 pays sélectionnés dans le cadre de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT.

La couverture scolaire est en progrès constant depuis 2000, même si les besoins restent toujours à satisfaire. Le nombre d'écoles fonctionnelles a beaucoup progressé, en passant de 4 751 établissements en 2000, à 6 460 en 2005, soit un taux d'accroissement global de 36%. Le réseau d'établissements d'enseignement moyen (secondaire) s'est progressivement étendu entre 2000 et 2005, avec une augmentation globale de 124 collèges (de la 6^{ème} – qui correspond à 1^{ère} année du cycle secondaire – à 3^{ème} – ou 4^{ème} année du cycle secondaire), implantés surtout en zone rurale. Cependant les abris provisoires et les salles de cours délocalisés persistent encore. Les établissements publics moyens ont ainsi connu une augmentation de 163 unités dont la plupart sont des collèges de proximité créés dans le cadre du PDEF. Une dynamique opposée à celle-là s'observe en zone urbaine, marquée par la stagnation du nombre de collèges publics qui s'explique par l'érection de collèges en lycées, et une diminution drastique des collèges privés (- 53) ; cependant, les statistiques de 2005 ne prennent en compte que les établissements reconnus.

Toutefois, selon les indicateurs entrant dans la composition de l'indice de développement de l'EPT, le rang occupé par le Sénégal est loin d'être satisfaisant : il est 118^{ème} des 129 pays pour lesquels cet indice a été calculé. Par ailleurs, contrairement aux prévisions du PDEF de 53% du flux primaire à accueillir dans les collèges, le pays est resté à 31% d'admis au concours de l'entrée en 6^{ème} selon les résultats provisoires données par le ministère de l'Éducation pour la session de 2007. L'augmentation du nombre d'écoles élémentaires est marquée par la prolifération d'écoles à cycle incomplet, davantage implantées en zone rurale. Parmi les 6 460 écoles recensées en 2005, seules 2 532 (39%) offrent les six années d'études.

Les organisations de la société civile, dont celles des professionnels de l'éducation, dénoncent le caractère restrictif et discriminatoire des politiques d'accès à l'école. L'exclusion demeure visible pour diverses catégories, dont les enfants des ménages ruraux et ceux des urbains les plus pauvres, les filles victimes des mariages précoces empêchant l'accès et le maintien à l'école dans les zones de forte résistance au développement de l'éducation publique. Les écarts géographiques restent élevés entre zones urbaines et zones rurales, entre Dakar et les régions de l'intérieur. L'État continue par exemple de méconnaître des obligations vis-à-vis des enfants déplacés du conflit casamançais aux frontières avec la Gambie et la Guinée-Bissau : ces zones comptent non seulement un grand nombre d'enfants non scolarisés, mais encore des enfants non déclarés à l'état civil. Beaucoup d'enfants d'âge scolaire restent dans le secteur éducatif traditionnel ; la prise en charge des enfants à besoins éducatifs spéciaux est faible ; les manuels scolaires demeurent peu sensibles au genre ; des bacheliers ne sont pas orientés ; la qualité à tous les niveaux d'apprentissage et de formation n'est pas assurée.

Le volume de ressources publiques mobilisées pour le secteur a fortement augmenté au cours des dernières années, mais des déséquilibres persistent dans leur distribution entre les niveaux d'enseignement, les intrants scolaires, et entre les dépenses courantes et les dépenses de capital. Ceux-ci se traduisent par l'insuffisance des infrastructures scolaires et par une tendance au ralentissement de l'accès à l'enseignement primaire, mais aussi et surtout à l'enseignement moyen et secondaire. À l'insuffisance du nombre de collèges et de lycées, s'ajoute le faible taux de transition entre les cycles moyen et secondaire, la faible capacité physique d'accueil du secteur privé et le niveau élevé des taux de redoublement et d'abandon, notamment chez les filles. La réforme de l'enseignement supérieur a été particulièrement contrariée par l'absence de moyens adéquats et la faible volonté politique manifestée pour la mise en œuvre des changements attendus, faute de moyens, mais aussi par déficit de concertation et de revues périodiques efficaces.

Les écarts sont constatés dès l'éducation de base où le droit à l'éducation accuse les plus grandes faiblesses. En effet, alors que l'accès à l'enseignement préscolaire est reconnu comme un droit relevant du service public, la prise en charge effective de l'éducation des très jeunes enfants est laissée en grande partie aux soins du privé qui répond principalement aux besoins des familles les plus aisées résidant dans les zones urbaines. Les droits à l'accessibilité et la gratuité, garantis par la Constitution, ne sont pas pleinement respectés. L'éducation dans son cycle fondamental et l'alphabétisation ne sont pas pleinement accessibles et gratuites. Plusieurs facteurs négatifs, en particulier le poids de la tradition et de certaines croyances culturelles favo-

risent une discrimination des filles et des femmes dans leur accès ou leur maintien à l'école, ce qui accentue les responsabilités de l'État.

Les frais de scolarité sont considérés comme l'un des principaux obstacles à la scolarisation des enfants. Les effets favorables de l'éducation, tels qu'ils sont perçus par ces familles, ne paraissent pas toujours suffisants pour justifier une telle dépense. Appréhendant le niveau élevé des coûts directs et indirects de la scolarisation, de nombreux ménages tendent à moins investir en faveur des enfants pour lesquels les effets favorables de l'éducation sont jugés moins importants. Étant donné le contexte de pauvreté et les normes sociales et culturelles dominantes, ces coûts placent les familles devant des choix difficiles : si elles doivent scolariser certains des leurs, qui seront-ils, et pour combien de temps ? Et quand il y a des préférences, c'est généralement au détriment des filles.

En principe, les frais d'écolage sont du ressort des comités de gestion des établissements, aux termes des dispositions du décret portant création, organisation et fonctionnement des structures de gestion du PDEF, alors qu'au niveau des collèges et écoles élémentaires, le Conseil de gestion composé d'enseignants, de parents d'élèves, de représentants des élèves et des autorités locales joue le même rôle. On a constaté cependant une tendance nette à la hausse des frais d'inscription. La mauvaise fréquentation, du fait de l'obstacle des frais d'inscription, est plus remarquée en banlieue et davantage au niveau des classes de seconde et de première ou pour les collèges, des cinquièmes et quatrièmes. Malgré les difficultés pour faire face à la situation, les parents se « sacrifient » pour les classes d'examen. L'école sénégalaise exige encore beaucoup d'efforts financiers des parents ; ils doivent souvent construire des salles de classe pour compléter les cycles, recruter du personnel d'appui et assurer une partie du fonctionnement.

La distance de l'école primaire la plus proche est un autre obstacle et peut agir de façon négative sur la fréquentation scolaire. Si les statistiques disponibles notent que le taux d'élèves à grande distance de leur école est relativement faible, elles ne mettent pas assez en évidence les obstacles à la scolarisation liés à l'éloignement des écoles dans la mesure où elles ne prennent en compte que les enfants inscrits. Pour mieux appréhender le phénomène, il conviendrait de partir des lieux de résidence des populations et d'évaluer la proportion d'enfants en âge scolaire qui fréquentent ou non l'école, compte tenu de leur éloignement par rapport à celle-ci.

L'application des droits individuels à l'éducation ne concerne pas le seul secteur public formel. L'enseignement privé, tout comme les écoles communautaires de base, doivent y contribuer aussi. Mais cette obligation est encore loin d'être respectée. La prise en charge de la petite enfance est un exemple de cette situation. Certes l'État s'est engagé avec la loi d'Orientation de l'éducation nationale, dans la promotion du sous-secteur non formel au profit des adultes, des femmes et des jeunes. Il a appuyé le développement de modèles alternatifs dans les écoles communautaires de base pour les jeunes de 9 à 14 ans, essentiellement là où l'offre d'éducation publique est inexistante ou faible. Cet engagement n'a pas été respecté s'agissant de la poursuite de la scolarisation pour les cibles les plus jeunes dans ce modèle. Mais l'État maintient ses engagements en invitant surtout les enfants à intégrer le système d'éducation formelle tout en proposant aussi de moderniser l'enseignement traditionnel à travers un curriculum intégrant le trilinguisme et la formation professionnelle. Désormais, l'État se charge de la définition de

la politique et du suivi de sa mise en œuvre dans le sous-secteur non formel, mais la gestion financière et l'exécution en sont confiées à des organismes privés. Cette stratégie a contribué à un développement fulgurant du nombre d'opérateurs en alphabétisation et a permis d'ouvrir 685 écoles communautaires de base.

Les programmes d'alphabétisation ont connu de forts taux d'abandon et des problèmes de coordination des activités à tous les échelons sont apparus. Une nouvelle stratégie plus ouverte et participative avec une structure de coordination reconnue, la Coordination nationale des opérateurs en alphabétisation du Sénégal a été créée en 1996 et regroupe plus de 500 structures actives. Son approche, liant des programmes d'alphabétisation (des femmes en grande majorité) avec des activités génératrices de revenus, s'est révélée très importante pour réduire les désistements. Pour faire face à la faiblesse et aux lenteurs de l'État, les privés communautaires et les ONG ont développé la stratégie du « faire faire », qui a contribué à améliorer l'accès à l'éducation. Est promue une approche intersectorielle qui permet de mettre l'alphabétisation au cœur du développement : la synergie des actions se fait à la base au bénéfice de la communauté avec des objectifs conjoints de lutte contre la pauvreté, de promotion de la santé, d'amélioration de la nutrition et l'accès à l'éducation.

III: Gestion des données

Une des missions essentielles du ministère de l'Éducation est d'observer et d'orienter l'évolution du système éducatif en collectant de manière régulière des données statistiques relatives aux effectifs scolaires, aux personnels, aux infrastructures, au mobilier, au matériel didactique. Une campagne annuelle est organisée pour produire des statistiques précises après enquête auprès des inspections académiques et départementales et de chaque établissement scolaire. Les données collectées servent à produire les annuaires statistiques, publiés depuis le milieu des années 1990, des tableaux de bord à partir desquels les performances et les insuffisances du système peuvent être identifiées et analysées.

Le système national de collecte, de gestion et de diffusion des statistiques scolaires a été considérablement perfectionné. Mais de réelles faiblesses ont été notées : l'insuffisance de la couverture scolaire, les incohérences entre certaines données ou l'absence d'informations sur les résultats aux examens et sur les coûts, le dispositif mis en place est biaisé par les choix des autorités d'accorder la priorité à certains domaines et sous-secteurs plutôt qu'à d'autres.

L'Annuaire statistique a été amélioré progressivement au double plan de la forme et du contenu, suite à la mise en œuvre du PDEF. Il fournit ainsi des informations détaillées et renouvelées sur les effectifs inscrits, les taux de scolarisation, le nombre d'établissements, le nombre de salles de classe, le personnel enseignant et non enseignant aux niveaux national, régional, départemental, urbain et rural. La plupart de ces statistiques sont réparties par niveau d'enseignement et entre le public et le privé. On y trouve également, mais de manière moins régulière, des données sur les taux de redoublement, d'abandon, de réussite aux examens de fin d'année ainsi que sur les dépenses d'éducation. Cependant il reste difficile d'évaluer le TBS réel et de faire la planification sur la base de statistiques fiables, puisque les extrapolations faites sur la base des données démographiques issues du recensement de 1988 reflètent une sous-estimation des effectifs des populations scolarisables, et donc une surestimation des taux de scolarisation réellement atteints. Par ailleurs les données relatives au préscolaire et sur le secteur non formel ne sont pas aisées. Enfin les statistiques fournies par les structures déconcentrées comportent des lacunes notables concernant certaines cibles jugées non prioritaires et ne révèlent pas les multiples facettes de l'exclusion.

La mise en place en 2006, d'un Centre de documentation et d'information, géré par des spécialistes et chargé de la gestion des archives de l'éducation, permet l'utilisation des données antérieures pour des évaluations ou des projections plus précises. Mais la disponibilité et

l'utilisation effective des archives et des statistiques sur l'éducation restent insuffisantes. De même un Plan directeur d'informatisation du secteur éducatif a été élaboré en vue de la modernisation du système d'information de l'administration éducative, avec la mise en place du Système d'information géographique élaborant les tableaux de bord de l'éducation. Ces systèmes d'information et de gestion communs peuvent permettre de produire en temps utile des informations exactes et pertinentes, si un renforcement des capacités de collecte et d'analyse était effectué.

IV: Planification, contrôle et évaluation

L'élaboration et la mise en œuvre du PDEF a vu un renforcement de la planification et de la gestion du secteur de l'éducation.

La mise en œuvre du PDEF a comporté trois grandes phases : une phase test, 2001–2004, devait essentiellement permettre d'étendre l'accès à l'éducation et d'améliorer la gestion et le pilotage du système ; la deuxième phase (2005–2007) a cherché à consolider les acquis en matière d'accès, à améliorer la qualité de l'enseignement et à déconcentrer une partie de la gestion du système au niveau des inspections d'académie ; la troisième (2008–2011) vise à renforcer la capacité de gestion financière et administrative locale et à déconcentrer davantage la gestion au niveau des inspections départementales. Cette phase s'appuie sur un plan d'action consolidé dénommé Plan national de développement de l'éducation et de la formation (PNDE).

La Lettre de politique générale du secteur de l'éducation et de la formation (2005) a proposé durant les deux dernières phases du PDEF de réajuster ses objectifs en les fondant sur les principes fondamentaux de la libéralisation de l'offre éducative, l'instauration d'un partenariat efficace et mieux coordonné, la décentralisation / déconcentration de la gestion du système éducatif, l'atteinte d'une éducation de qualité pour tous, la gestion transparente et efficace à travers la responsabilisation à tous les niveaux hiérarchiques pour l'atteinte des résultats dont l'impact sera mesuré sur les bénéficiaires.

La stratégie de développement du secteur repose à la fois sur une approche-programme et sur la planification décentralisée, par l'élaboration et la mise en œuvre de plans régionaux, départementaux et locaux de développement de l'éducation, dans le cadre d'un partenariat regroupant les collectivités locales, les administrations scolaires déconcentrées et la société civile. L'autonomie et la responsabilité des établissements scolaires et de formation sont assurées grâce à des espaces de concertation et des projets d'écoles et d'établissements qui, par une planification ascendante, orientent les responsables de la planification aux divers niveaux.

L'élaboration du Cadre des dépenses sectorielles à moyen terme vise non seulement à améliorer l'efficacité et l'équité des dépenses publiques d'éducation, mais aussi à préciser les missions, les objectifs, les activités et les dépenses de fonctionnement et d'investissement en les mettant en accord avec le cadre macroéconomique et la stratégie de réduction de la pauvreté. De même, l'organisation, chaque année, d'une revue sectorielle regroupant les services du ministère

de l'Éducation et l'ensemble des partenaires techniques, financiers et sociaux est l'occasion d'évaluer la pertinence, les résultats, l'efficacité, et l'impact du PDEF, mais aussi de discuter et d'approuver le plan d'action de l'année suivante.

Pour renforcer les mécanismes de coordination et de suivi du système éducatif, un dispositif de pilotage et de gestion participatif, comportant huit structures, dont deux au niveau central et six au niveau décentralisé, a été mis en place dès 2002. Cependant certains outils de gestion du PDEF ne sont toujours pas opérationnels, ce qui a des incidences négatives sur le respect des échéances de nombreuses activités et notamment du travail de supervision. Par ailleurs, l'absence de rencontres périodiques des acteurs du système éducatif aux niveaux local, départemental et régional empêche l'appropriation et l'internalisation de la philosophie et des objectifs du Programme.

Le processus participatif est certes retenu comme le mode de gestion choisi. Depuis le début du PDEF, les autorités du ministère de l'Éducation affirment qu'elles ont consenti des efforts continus d'information et d'inclusion des différents partenaires de l'éducation, en particulier les syndicats. Mais ces derniers soulignent des insuffisances puisqu'ils ne sont pas associés aux rencontres annuelles d'évaluation du PDEF avec les partenaires techniques et financiers (PTF) et qu'il ne leur est réservé en aval que la contribution à la revue annuelle du PDEF.

Le Conseil national de l'éducation et de la formation a été mis en place comme cadre de gestion partenariale censé regrouper tous les acteurs. Son rôle est de favoriser l'émergence de partenariats sociaux aptes à faire prendre en charge le plaidoyer pour l'accès et l'amélioration de la qualité. Mais son niveau de fonctionnement reste médiocre, voire inexistant dans les liens avec le niveau décentralisé.

Le pilotage et la gestion ne donnent pas encore satisfaction tant du point de vue des préoccupations et besoins des apprenants et des collectivités jouissant de compétences transférées en matière d'éducation (communes, communautés rurales et régions), que de la place réelle faite aux organisations de la société civile et aux syndicats.

Les efforts en planification n'ont pas encore abouti à l'atteinte d'un seuil critique de population éduquée pour autoriser un changement d'échelle requis dans le développement. L'évaluation de la planification est donc importante pour identifier des problèmes majeurs auxquels il faut d'urgence trouver des solutions. Les évaluations partagées au niveau déconcentré à propos des six secteurs éducatifs ont ainsi souligné les difficultés spécifiques dans chacun d'entre eux, et au-delà, ont posé le problème de l'amélioration globale des rendements de l'éducation et de la révision de l'ensemble des programmes pour une optimisation des capacités et des compétences dans le système.

V: Gestion du budget et dépenses d'éducation

L'éducation a toujours été considérée comme un secteur prioritaire pour l'État et les partenaires financiers, mais aussi pour les ménages qui dépensent une part non négligeable de leurs revenus dans l'éducation de leurs enfants. C'est pourquoi la gestion et le suivi des ressources qui y sont consacrées constituent d'importantes questions. La part des dépenses d'éducation dans le budget de l'État, la complexité du système et la lourdeur de ses mécanismes de gestion rendent tout aussi cruciales la nécessité de concilier l'efficacité des dépenses et l'équité dans leur répartition.

L'élaboration, l'examen et l'exécution du budget de l'éducation obéissent aux mêmes règles et procédures que celles des autres départements ministériels. Lors de l'élaboration du budget, les indicateurs comme le taux de scolarisation, les critères de qualité, le taux d'encadrement sont rarement pris en compte pour l'obtention de ressources additionnelles. Cependant des réformes notables concernent le programme d'amélioration des procédures budgétaires grâce à l'adoption de plan d'actions pour la gestion financière et pour la passation des marchés publics. D'autres réformes ont visé la préparation et l'exécution du budget ainsi que la gestion décentralisée des dépenses. Ces réformes ont abouti à la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire, à la définition d'un Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme et à l'élaboration d'une lettre de cadrage budgétaire. Le CDSMT (Cadre des dépenses sectorielles à moyen terme) se place dans une perspective à moyen terme (trois ans) permettant d'intégrer les choix politiques, les objectifs stratégiques et les budgets annuels. Il autorise, en outre, une programmation simultanée des dépenses courantes et des dépenses d'investissement.

Toutefois, l'une des grandes faiblesses vient du manque de cohérence entre les objectifs et priorités du PDEF d'une part et la répartition fonctionnelle (entre les dépenses d'investissements et de fonctionnement) et sectorielle (entre les différents niveaux d'enseignement) du financement global du secteur d'autre part. Cette situation s'explique surtout par l'absence de critères explicites d'allocation des ressources à l'intérieur du secteur. Le fait, par exemple, d'attribuer 40% du budget de fonctionnement de l'État à l'éducation ne prend pas nécessairement en compte les besoins réels de celle-ci. À ce sujet, l'un des traits dominants des dépenses publiques ordinaires qui a une conséquence directe sur la qualité de l'enseignement est la forte part des dépenses salariales dans les ressources disponibles.

Les conditions de rémunération des volontaires de l'éducation sont un exemple d'incohérence. Bien que les crédits alloués à cet effet soient déconcentrés au niveau des IDEN (Inspections départementales de l'éducation nationale), les allocations qui servent au paiement des salaires des volontaires sont faites sans tenir compte des critères comme le nombre d'écoles ou d'élèves dans les zones, toutes les IDEN recevant le même montant. Plus en accord avec l'esprit du CDSMT, l'élaboration du projet de budget consolidé d'investissement (BCI) de l'éducation de 2006 a, en revanche, permis de procéder aux arbitrages et aux affectations intra sectorielles. Mais, alors que la Lettre de politique générale avait prévu d'affecter 9% des investissements publics sur ressources internes au secteur de l'éducation en 2006, seuls 7% du BCI y ont été effectivement consacrés. De même, le transfert du budget d'investissement vers les inspections départementales et régionales d'éducation ne concerne qu'une faible proportion de l'investissement total : la décentralisation de l'exécution du BCI de la loi de finances de 2006 pour le secteur de l'éducation a concerné seulement 5% du BCI de l'éducation.

Bien que le budget général ne soit pas explicite sur l'origine des crédits alloués à l'éducation, il est relativement facile de reconstituer les sources de financement des dépenses d'éducation. Les dépenses de fonctionnement reviennent à 90% à l'État, tandis que les dépenses d'investissement sont financées à plus de 50% par les bailleurs de fonds. Si les ménages contribuent de manière appréciable aux dépenses de fonctionnement (frais scolaires, entretien, droits d'inscription, etc.), leur part dans les dépenses d'investissement est relativement faible. Essentiellement constituée des fonds de dotation versés par l'État, la contribution des collectivités locales reste négligeable surtout en milieu rural. Elle concerne principalement l'enseignement élémentaire.

Concernant les procédures de passation des marchés, les instruments mis en place permettent d'assurer les règles d'équité et de transparence tout en offrant un cadre légal et institutionnel d'organisation des procédures de passation de marchés au sein du ministère de l'Éducation. Ces instruments sont cependant régulièrement ignorés et les procédures bafouées, ce qui invite les risques énormes de corruption dans la passation des marchés.

Le Sénégal continue d'accuser d'importants retards et de sérieuses défaillances en matière de suivi des dépenses budgétaires, même si des progrès sont constatés du fait de la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses. Le processus d'élaboration et la gestion du budget de l'éducation restent encore très centralisés. Une autre difficulté réside dans la faible capacité d'absorption des ressources extérieures assurant le financement d'une large part des investissements dans l'éducation. Au niveau de l'exécution du budget, la mise en place du Système intégré de gestion des finances publiques a permis d'améliorer le suivi des dépenses, mais il reste difficile d'obtenir une information détaillée, par sous-secteur, sur l'état d'exécution du budget (en particulier celui de l'investissement). D'autre part, les investissements prévus ne sont pas nécessairement ceux qui sont exécutés, étant donné les retards de décaissement et la faible capacité d'absorption des ressources extérieures de l'État.

VI: Gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines suppose une maîtrise des effectifs enseignants. Des problèmes se posent en termes d'effectifs à recruter, de formation, de maintien et de déploiement du personnel en service. Par ailleurs, l'éclatement de la fonction de gestion des ressources humaines, la multiplicité des centres de décision, le non-respect de la répartition des rôles et responsabilités ne sont pas favorables à une gestion rationnelle et efficiente des personnels. Ainsi une tendance reste l'importance des décisions discrétionnaires dans la gestion des ressources humaines et l'allocation des infrastructures scolaires. Enfin, le personnel féminin est victime d'une discrimination pour l'accès à des postes administratifs au niveau central et déconcentré. En 2006, seuls 2% des chefs d'établissement scolaire étaient des femmes.

La bonne gestion des personnels suppose l'amélioration des performances et la recherche d'une efficacité, voire d'une efficience grâce à une bonne politique de formation. De grands besoins existent aussi bien en formation initiale que continue. La formation initiale et continue est globalement faible, insuffisante et peu adaptée aux mutations économiques, sociopolitiques, technologiques et pédagogiques en cours. Une nouvelle politique de formation, intégrant la dimension « genre » à tous les niveaux, est à définir et à valider au niveau national. Le niveau de qualification des enseignants est loin d'être satisfaisant et aurait chuté dans l'enseignement primaire, avec un taux de qualification des maîtres tombé de 98% en 2000 à 50% en 2004. Par ailleurs, la formation des personnels dans les compétences comme l'éducation à la santé, à la prévention du VIH/ SIDA, à l'environnement, à la gestion des conflits et au dialogue social n'est pas encore prise en compte, malgré la recommandation faite dans ce sens au travers de curricula novateurs intégrant tous les paquets de services qualité.

Le système de rémunération du personnel enseignant tient compte des statuts des personnels qui sont des fonctionnaires, des non-fonctionnaires, des contractuels (volontaires et vacataires), sans compter les enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur, ce qui a introduit un système de rémunération à plusieurs vitesses. Des déséquilibres existent et, malgré l'existence de suppléments de rémunération dus aux indemnités d'enseignement et de logement et à des mesures récentes de revalorisation des salaires dans l'enseignement supérieur, les revendications persistent.

L'une des manifestations les plus évidentes de la crise du système éducatif réside dans les conditions de vie et de travail des personnels et des apprenants. C'est un point de cristallisation des difficiles relations entre le gouvernement et les organisations professionnelles du secteur. Il s'agit aussi d'une très importante dimension non seulement pour la promotion de la qualité, mais encore pour l'ensemble du système.

La moyenne du volume horaire est un indicateur d'efficacité. Or le volume horaire moyen d'un enseignant du moyen ou du secondaire est inférieur à la norme requise. L'une des raisons de cette situation est la faiblesse du pourcentage d'enseignants polyvalents dans les lycées et collèges (15% seulement). Par ailleurs, la taille des établissements et le nombre de classes dans certains collèges sont trop faibles pour permettre l'utilisation optimale de certains enseignants spécialisés.

L'équipement des classes devient un luxe dans le système surtout dans les nombreux CEM (collèges d'enseignement moyen) de proximité où les classes sont délocalisées vers des bâtiments abritant des services de l'État. Il manque souvent en milieu populaire urbain et en zone rurale les équipements essentiels qui vont de l'installation électrique et de l'eau courante à la clôture. À l'insuffisance des manuels dans les disciplines fondamentales s'ajoute le manque de bibliothèques et d'infrastructures de soutien comme les laboratoires. Cette situation constitue la règle générale aussi bien pour les anciens établissements que pour les établissements nouvellement créés.

Malgré l'engagement du gouvernement, rares sont les établissements scolaires où l'objectif de 50 élèves par classe dans l'élémentaire, de 40 dans le secondaire, et de deux élèves par table-banc est atteint. La dégradation des conditions de travail et de séjour est soulignée dans la plupart des niveaux ; dans l'enseignement supérieur, le déficit en amphithéâtres et en salles de cours, et même en personnels enseignants et techniques, surtout à l'UCAD, est criant. S'agissant des intrants pédagogiques, il n'est pas rare de voir des enseignants mettre leurs élèves à contribution pour l'achat du petit matériel et des fournitures pédagogiques et d'entretien.

Le Sénégal a ratifié toutes les conventions de l'OIT relatives au droit d'organisation et au droit à la négociation collective. Le droit syndical est reconnu par la loi du 15 juin 1961 portant statut général des fonctionnaires et par les dispositions complémentaires du Code du travail pour les agents non fonctionnaires. Cependant, les volontaires ne bénéficient pas du droit syndical pendant la durée du volontariat. Dans l'enseignement privé, les personnels sont soumis aux conventions collectives et jouissent du droit aux consultations et négociations collectives, mais une situation de non-droit est imposée à cette catégorie de personnel.

Bien que le ministère de l'Éducation ait mis en place une « table de concertation », permettant aux partenaires sociaux et de la société civile de participer à la gestion, le Sénégal est un des pays ayant connu un maximum de durée de grèves dont les principaux motifs portent sur les revendications salariales et sur les conditions de travail. Les rédacteurs des rapports économiques et financiers du PDEF insistent sur la contrainte majeure que le gouvernement doit gérer en matière de traitement des revendications salariales des enseignants. Après avoir indiqué la forte hausse du coût unitaire par élève en raison des augmentations de salaire et des difficultés d'allouer au secteur des ressources nouvelles, ils se demandent s'il sera possible, dans ces conditions, d'atteindre les objectifs du PDEF.

VII: La gestion décentralisée du système éducatif

En 1996, l'État a érigé les régions en entités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière au même titre que les communes et les communautés rurales, et, selon le principe du partage des responsabilités, leur a parallèlement transféré neuf domaines de compétences parmi lesquels l'éducation tient une place importante. Quant aux communes et aux communautés rurales, il leur est officiellement reconnu des compétences en matière de gestion des services de l'éducation de base, d'alphabétisation, de formation professionnelle et de promotion des langues nationales. Les services centraux, dont l'importance doit diminuer, se concentrent sur les activités de conception, de suivi et d'évaluation des politiques, de production d'instruments didactiques, de pilotage du système éducatif aux différents échelons et de mobilisation de ressources.

Rares sont les collectivités locales qui s'acquittent correctement des obligations prévues par la loi tant les budgets votés sont insuffisants par rapport aux besoins. Même dans une communauté urbaine aussi « riche » que Dakar, ce sont très souvent les associations de parents d'élèves qui prennent en charge les factures d'eau, d'électricité et de téléphone. Une des faiblesses majeures du processus budgétaire dans le système éducatif vient de l'insuffisance de la décentralisation financière. Les efforts de dotation budgétaire des collectivités locales doivent donc être redoublés pour que celles-ci puissent assurer leur rôle et participer pleinement à l'offre de service éducatif.

Les inspections d'Académie, qui sont chargées de surveiller la mise en œuvre des composantes du PDEF dans leurs régions, ne disposent pas des instruments et des ressources humaines leur permettant de s'acquitter de leurs missions et ne sont pas encore outillées pour évaluer les besoins futurs en intrants pédagogiques et exercer les fonctions comptables et financières correspondant aux normes du PDEF. Les inspections départementales jouent un rôle stratégique dans la mise en œuvre du PDEF au niveau départemental et surveillent la progression des opérations qui sont sous leur responsabilité directe. Elles assurent un appui technique et l'animation pédagogique auprès des écoles relevant de leur département. Néanmoins beaucoup d'efforts devront être déployés pour que les IDEN accomplissent correctement ces fonctions.

L'implication des collectivités locales dans le développement de l'éducation devrait être améliorée dans plusieurs domaines. Les ressources des collectivités locales ne sont pas encore allouées sur la base de critères objectifs et il reste difficile de connaître l'ensemble des ressources

prévues ou effectivement mises à disposition du système éducatif. Parmi les nombreux points faibles de la gestion décentralisée du système éducatif, on note l'absence de transparence dans les initiatives, l'inefficacité administrative, la gestion inefficace des ressources, les difficultés d'accès et la mauvaise qualité des services. Ces difficultés ont été aggravées par l'instabilité et les faibles capacités institutionnelles des entités régionales.

Si le rééquilibrage de la carte scolaire et universitaire s'opère, avec, notamment, l'ouverture d'universités et de collèges universitaires régionaux, il reste que 80% des établissements scolaires du Sénégal sont encore concentrés dans trois régions (Dakar, Saint-Louis, et Thiès). Cependant un progrès a été noté en matière de financement de l'école par les collectivités locales : leur apport est supérieur au montant de la subvention qu'elles perçoivent de l'État sous forme de fonds de dotation et de concours.

Une tradition de concertation entre élus locaux et responsables des services déconcentrés de l'éducation se met progressivement en place sur la préparation du budget de l'éducation. Le gouvernement a amorcé par ailleurs un processus de décentralisation des investissements dans le secteur de l'éducation : ainsi en 2006, la construction de 688 salles de classe a été confiée aux collectivités locales de quatre régions. Mais la déconcentration des dépenses souffre de l'absence d'une imputabilité effective de l'exécution des dépenses et de l'insuffisance du contrôle pour vérifier la bonne exécution des dépenses et leur répartition en fonction des besoins réels. L'absence d'un audit régulier constitue une faille importante du processus de déconcentration.

De l'utilisation optimale des ressources humaines dépend la dépense par élève et par conséquent, le nombre d'enfants pouvant être accueillis. Or, leur mode actuel de gestion au niveau déconcentré accélère la mobilité des enseignants et favorise une non-utilisation d'une partie relativement importante des effectifs enseignants, ainsi que de graves perturbations dans le déroulement des enseignements. La contribution de la décentralisation au développement du secteur de l'éducation reste insatisfaisante : au niveau de l'enseignement primaire et moyen, les efforts consentis sont difficiles à apprécier en l'absence d'une connaissance précise des ressources mobilisées. Il importe donc de renforcer les capacités des niveaux déconcentrés en gestion des ressources humaines, de concevoir des outils de gestion modernes, de favoriser la collecte de données permettant de déterminer, de manière rigoureuse, les besoins, les disponibilités, le nombre d'enseignants à recruter, les postes vacants à pourvoir.

Pour renforcer les mécanismes de coordination et de suivi du système éducatif, la mise en place d'un dispositif de pilotage et de gestion participatif a été envisagée, avec le CONSEF chargé de superviser au niveau central la mise en place du Programme et le Comité national de coordination et de suivi assurant des missions de coordination, de programmation, de suivi et d'évaluation des activités du PDEF. Au niveau décentralisé, les comités régionaux et départementaux ont un rôle de coordination et de suivi dans leurs zones respectives. Les comités locaux d'éducation et de formation (CLEF) interviennent au niveau local en matière d'éducation et de formation, avec les conseils de gestion des établissements.

Les comités de gestion des centres de développement de la petite enfance, des écoles élémentaires, des écoles communautaires de base ou des centres d'alphabétisation aident à la gestion des niveaux d'étude. Tous les acteurs – communautés, corps enseignant, parents et

même élèves – sont en principe chargés de surveiller, en étroite collaboration avec les directeurs et chefs d'établissement, la progression des activités du PDEF dans leurs écoles. Mais le rapport économique et financier du PDEF de 2006 et celui de 2007 insistent sur l'ampleur des problèmes de management en rapport avec l'émiettement des centres de décision, lié à une grande instabilité et au fait que les responsabilités soient partagées entre quatre ministères et une agence sont des handicaps, mais aussi aux difficultés de la mise en œuvre d'une gestion décentralisée.

De réels dysfonctionnements dans la décentralisation et la déconcentration sont dues au fait que les relations entre les autorités hiérarchiques et les structures scolaires sont caractérisées par une vision bureaucratique. Malgré l'important rôle que jouent de nombreuses instances au sein de l'école (équipes pédagogiques, foyers, clubs, conseils de gestion, cellules école-milieu), elles sont souvent omises par les instructions transmises par les autorités centrales. Par ailleurs l'implication des élèves dans la gestion des collèges et des lycées ne dépasse guère le stade des foyers, qui sont devenus parfois le lieu de graves conflits d'intérêt pour le contrôle des moyens financiers alloués. Enfin, la participation des acteurs au fonctionnement des écoles reste limitée par les difficultés de mobilisation des élus locaux dans le cadre des conseils de gestion, particulièrement dans les communes et conseils régionaux.

VIII: L'aide au développement pour l'éducation

L'aide extérieure joue un rôle particulièrement important dans le financement de l'éducation et la santé. La mise en œuvre du PDEF a donné lieu à une forte mobilisation des partenaires financiers extérieurs dont la contribution au financement de l'éducation n'a cessé de croître depuis la fin des années 1990. Mais les décaissements sont soumis à une certaine volatilité et à des délais relativement longs, ce qui rend particulièrement hasardeuses les prévisions de ressources de l'aide. Selon la Banque mondiale, sur les 2 175,7 millions de dollars américains d'aide extérieure décaissés pour le Sénégal dans la période 2003–2005, 168,6 millions ont été orientés vers le secteur de l'éducation et de la formation, soit 7,7% du total.

Étroitement associés à l'élaboration du PDEF, les partenaires extérieurs participent aux ateliers annuels d'évaluation et de redéfinition des objectifs du programme. Ils effectuent, conjointement avec les services de l'administration centrale et déconcentrée, des missions de contrôle pour faire l'état des lieux des réalisations. Avant la revue annuelle, des évaluations d'étape sont également réalisées selon les procédures prévues dans les accords de financement. Selon la Banque mondiale, les partenaires sont relativement satisfaits de la coopération avec les autorités, mais se plaignent du manque de coopération et de motivation des autorités au moment de l'évaluation des projets. La coordination entre les bailleurs de fonds est jugée moyenne par les partenaires financiers extérieurs présents au Sénégal. Si l'échange d'informations et la complémentarité des interventions semblent fonctionner de manière satisfaisante, il ressort de l'étude de la Banque mondiale qu'il n'en n'est pas de même de l'utilisation de procédures communes, jugée faible ou très faible par 80% des bailleurs de fonds et des systèmes d'évaluation.

La coordination de l'aide au développement se fait au travers des comités conjoints d'harmonisation et de suivi, qui examinent l'état d'avancement des plans d'actions ainsi que le niveau atteint par les financements. Mais les interventions des partenaires ne sont toujours pas assez coordonnées ni alignées sur les objectifs prioritaires du DSRP pour l'éducation. Les instruments de suivi, de la coopération entre les bailleurs de fonds et le gouvernement et de la coordination entre les bailleurs sont insuffisants. Il serait ainsi nécessaire de présenter le budget d'investissement dans le secteur de manière détaillée pour les projets financés sur ressources externes. Cette évolution favoriserait la transparence et permettrait un meilleur suivi des projets.

Les rapports annuels donnent suffisamment d'informations sur les montants décaissés et une répartition par ligne budgétaire et par type de projet ou de programme soutenu par l'aide publique au développement. Les rapports des partenaires au développement, régulièrement transmis, font le bilan des actions réalisées et des prévisions pour la suite des programmes. Ainsi, partenariat et contrôle s'exercent particulièrement dans le domaine de la gestion financière et physique de l'aide apportée à la réforme du système éducatif ; à ce titre, ils prolongent l'exercice qui s'établit ainsi qu'il suit : les budgets et les services du ministère de l'Éducation entrant dans le domaine de la gestion du budget public sont gérés dans le cadre de l'exécution générale du budget annuel de l'État. Le contrôle par des mécanismes de gestion de proximité a permis en 2005 à la Banque mondiale d'approuver une demande de prorogation de la première phase « éducation pour tous et qualité » (EPTQ) de deux ans, ce qui a favorisé la réalisation d'un taux de décaissement proche de 100%.

Recommandations

Le cadre juridique créé par l'État sénégalais est globalement conforme aux normes internationales et africaines des droits humains garantissant l'accès pour tous, sans discrimination, aux ressources éducatives de qualité. Néanmoins, une contribution plus vigoureuse est demandée aux divers acteurs qui ont des responsabilités particulières pour la mise en œuvre du droit à l'éducation.

Ainsi les tâches du gouvernement sont multiples : ratification de tous nouveaux instruments en faveur de la promotion de l'éducation publique libre et gratuite, accessible à tous et de qualité, en harmonisant la législation nationale avec les instruments internationaux ; prendre des mesures administratives, financières et législatives en vue de lever tous les obstacles qui retardent ou freinent délibérément la jouissance progressive des droits socioéconomiques et culturels sans raisons majeures ou limites permises par les pactes ; assurer, dans le cadre du PDEF, une meilleure coordination des ministères chargés de l'éducation ; renforcer les capacités institutionnelles des services et les compétences des personnels des services centraux et déconcentrés.

Conformément aux programmes de base du Bureau international de l'éducation de l'UNESCO « Dialogue international sur les politiques éducatives » et « formation au dialogue politique », le gouvernement devrait renforcer les consensus entre les acteurs et partenaires de l'éducation en se soumettant à l'obligation de rendre compte, par la production de rapports ; partager le diagnostic de la situation de référence dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques.

Entre autres domaines d'engagement, l'État est invité à :

- partager l'information sur les dépenses courantes, globales et désagrégées dans le secteur et sous-secteurs de l'éducation ;
- renforcer les capacités des personnels chargés de la gestion financière et comptable du PDEF ;
- mettre en place les organes centraux et décentralisés dans une approche de dialogue politique ;
- appliquer les règles de transparence dans l'approche gestion des ressources humaines en matière de recrutement, de stages, de requalification ;
- améliorer le paquet des services qualité et la réforme des curricula ;

- aider au développement d'un environnement multilingue et multimédia de manière à répondre aux besoins des communautés qui résistent à l'implantation de l'école publique officielle ;
- préparer le dépérissement de l'appui des partenaires au développement en participant plus activement encore au développement des activités menées par la société civile/ ONG ;
- renforcer la contractualisation des politiques d'alphabétisation sur le faire faire, comme stratégie de responsabilisation des acteurs, sur la base de principes ;
- inscrire toute dépense dans une perspective de résultats.

La coordination des bailleurs de fonds doit :

- élargir les instances de contrôle et de revue dans le cadre du soutien au développement de l'éducation, à des partenaires pédagogiques, aux partenaires sociaux des organisations professionnelles de l'éducation, et à la coalition nationale pour l'EPT ;
- augmenter le volume de l'aide destiné à l'appui au développement du secteur de l'éducation et tendre résolument vers l'aide programme ;
- collaborer au renforcement des structures de partenariat comme la table de concertation de tous les acteurs.