

Aide et Action
53 Bd de Charonnes
75545 Paris Cedex 11

Tel : 33 1 55 25 70 00
Fax : 33 1 55 25 70 29
E mail : operations@aide-et-action.org

RAPPORT D' EVALUATION EXTERNE DU PROGRAMME
AIDE ET ACTION DU SENEGAL

Roger BECKER , ACA – Dakar / Senegal
Alain MINGAT , IREDU – CNRS , Dijon , France

Juillet 1999

UNE EVALUATION EXTERNE des ACTIVITES d'AIDE et ACTION au SENEGAL

Roger Becker, ACA-Dakar/Sénégal

Alain Mingat, CNRS-Université de Dijon/France

Aide & Action a demandé à deux consultants extérieurs, Roger Becker de la société ACA basée à Dakar et Alain Mingat, directeur de recherches au CNRS, chercheur à l'IREDU à Dijon, de mener une évaluation externe des activités conduites par Aide & Action au Sénégal. Au sens large, il s'agit d'examiner dans quelle mesure les activités engagées (dans leur choix, leur mise en œuvre concrète) conduisent à rendre maximum l'impact des ressources mobilisées pour les populations visées. Cette mission a été réalisée sur le terrain entre les 8 et 26 mars 1999 sur les sites de Pikine-Rufisque-M'Bour d'une part, de Kolda-Vélingara d'autre part.

A titre d'avertissement, le lecteur doit savoir que cet exercice d'évaluation externe est spontanément caractérisé par la dissymétrie; on a généralement tendance à situer les réalités et les pratiques observées par rapport à une sorte d'idéal, avec comme conséquence qu'on pointe plus volontiers les manques par rapport à cette référence que les réussites qui ont tendance à être considérées comme "normales". Un rapport d'évaluation n'est pas une rubrique des "trains qui arrivent à l'heure". Les auteurs du rapport sont très conscients de cette dissymétrie et il est très important que cette conscience soit partagée par le lecteur.

De façon complémentaire, il importe de souligner que les auteurs du rapport d'évaluation ont pris le parti de vouloir analyser de façon un peu froide et très externe les situations rencontrées. Leur perspective n'a pas été d'abord de comprendre les raisons (historiques, personnelles, institutionnelles, ...) qui pourraient expliquer les dysfonctionnements relevés; elle a été plus factuellement de les relever. Il s'ensuit que pour que le rapport soit utile, une appropriation sera nécessaire par les acteurs qui détiennent certaines des clés nécessaires dans cette perspective de compréhension. Ce sera à eux d'examiner, compte tenu de leur histoire et des complexités psycho-sociales inhérentes à toute institution, comment trouver les voies pour apporter des améliorations par rapport aux pratiques courantes. Même si le rapport pourra sembler critique sur un certain nombre de points, la perspective des auteurs n'est pas en soi de l'être; elle est fondamentalement d'apporter des matériaux qui pourraient contribuer à nourrir la réflexion visant à ces améliorations.

De façon incontournable, Aide et Action doit travailler d'une part i) avec le Gouvernement sénégalais (au niveau national en relation avec les politiques globales du Ministère de l'éducation nationale, et au niveau plus local avec les inspecteurs départementaux et les directeurs d'école), et d'autre part ii) avec les communautés (parents d'élèves, associations et municipalités) situées dans leurs zones d'intervention. A titre de fond de carte initial, il peut être pertinent de décrire rapidement le contexte général de la scolarisation et des politiques éducatives, suivies et envisagées dans le pays.

I. Le contexte éducatif sénégalais

I.1 Une perspective globale de longue période

Sur l'ensemble des 40 dernières années, le Sénégal a connu une croissance économique en termes réels qui a été du même ordre de grandeur que celle de sa population manifestant une stagnation globale de son niveau de son revenu par tête; cela dit, depuis la dévaluation du Fcfa en 1994, une croissance économique plus soutenue a été enregistrée. La période a été aussi caractérisée par une assez nette urbanisation (en particulier de la région de Dakar) qui reflète sans doute davantage les difficultés des zones rurales qu'une modernisation d'ensemble des modes de vie de la population. Le Produit Intérieur Brut par tête est estimé aujourd'hui à un chiffre proche de 550 dollars des Etats-Unis.

Sur la même période, les scolarisations ont fait des progrès notables, mais on peut noter d'une part que la situation initiale de l'éducation dans le pays était plutôt favorable par rapport à celle d'autres pays comparables, et d'autre part que le pays a connu des difficultés notables dans le développement de son secteur scolaire. Les difficultés structurelles, qui ont sans doute connu leur maximum au début des années 80', peuvent se résumer de façon schématique i) par l'existence d'un déséquilibre entre l'enseignement de base et l'enseignement supérieur au détriment du premier et ii) par l'existence de coûts unitaires de scolarisation très élevés à tous les niveaux éducatifs (eu égard en particulier au niveau élevé des salaires relatifs des enseignants) et de façon très particulière dans le supérieur avec des dotations sociales très généreuses en faveur des étudiants. Ces éléments avaient conduit à la constitution d'un système scolaire à la fois relativement inefficace (faible couverture du système, du niveau primaire en particulier, assorti simultanément d'un chômage substantiel des diplômés) et relativement inéquitable, en dépit de la mobilisation de ressources publiques souvent plus importantes que ce qui est observé dans des pays de niveau de développement économique comparable.

Il est difficile de dater précisément la "reprise en main" du système mais il est probable qu'on peut la situer approximativement vers le milieu des années 80'; cela ne veut pas dire que des progrès se sont manifestés de façon instantanée ni que des évolutions nouvelles ne soient encore nécessaires.

I.2 Les évolutions récentes et quelques éléments de diagnostic pour la situation actuelle

Les évolutions un peu brutes pourraient suggérer que les choses de l'éducation ont été meilleures au Sénégal dans la période 1960-1985 qu'elles ne le furent dans la période qui lui a succédé. En effet, le taux brut de scolarisation de l'enseignement de base est passé de 40% en 1970 à 56% en 1980, alors que la durée moyenne estimée des études d'une classe d'âge est passée de 2,9 années en 1965 à 4,4 années en 1985. De même, la part des dépenses publiques dans le Produit Intérieur Brut est-elle passée de 3,4% en 1975 à 4,2% en 1985. Tous ces chiffres, pour n'être pas spectaculaires, apparaissent néanmoins plutôt positifs. Par contraste, la période plus récente semble donner moins de crédit aux gestionnaires de l'éducation dans le pays. En effet, entre 1985 et la période actuelle, on a assisté plutôt à une stagnation des chiffres de référence avec un taux brut de scolarisation primaire qui passe seulement de 56 à 60%, alors que la durée moyenne des scolarisations n'augmente que de 4,4 à 4,8 années et

que virtuellement aucune évolution n'est enregistrée dans la part des dépenses publiques pour le secteur scolaire.

Les chiffres de cette comparaison temporelle pourraient suggérer que rien n'a été fait depuis dix ans au Sénégal dans le domaine scolaire. Ce n'est pas la réalité : des actions fortes ont été entreprises et mises en œuvre dans le pays à un moment qui n'était pas favorable pour le secteur eu égard au contexte de l'ajustement structurel au niveau macro-économique. Ces actions vont d'activités permettant de mieux utiliser les ressources disponibles dans l'enseignement de base à des activités visant à contenir les évolutions des consommations budgétaires au niveau de l'enseignement supérieur. Au titre du premier type d'activités, on trouve l'extension des classes à plusieurs niveaux dans les zones rurales, l'utilisation relativement intense (environ 20% des effectifs) de la double vacation en milieu urbain, le recrutement préférentiel, à la fin des années 80', d'instituteurs-adjoints pour augmenter la couverture du système en quantité; de façon jointe des activités ont été réalisées pour les manuels scolaires et plus modestement l'encadrement pédagogique du système. Il est très important de souligner que si ces mesures ont effectivement permis des avancées positives dans la couverture de l'enseignement de base, elles ont aussi montré leurs limites.

Ces limites sont par exemple démontrées par le fait que le taux brut de scolarisation primaire avait commencé à diminuer, et aurait continué à le faire, sans le recours à des mesures plus difficiles et plus fortes marquant un notable volontarisme de l'état. Pour comprendre la question, il est utile de rappeler que les analyses empiriques (Mingat et Suchaut, 1998) montrent sans ambiguïté que la raison de loin la plus importante de la faible couverture de l'enseignement de base n'est ni le manque de ressources publiques ni l'intensité de la contrainte démographique, mais le niveau spécialement élevé du niveau de rémunération des enseignants. Il est ainsi estimé que le salaire moyen des enseignants "classiques" du primaire représente entre 7 et 8 fois la valeur du PIB par tête du pays, alors que cette statistique ne vaut en moyenne que 3,6 dans les pays africains anglophones et qu'entre 2,3 et 2,5 dans les pays en développement d'Asie ou d'Amérique latine. Il a ainsi été démontré qu'il serait impossible pour le Sénégal d'envisager la scolarisation primaire universelle dans un horizon temporel raisonnable avec ces niveaux de salaire des maîtres.

C'est dans cette perspective qu'a été décidé le recrutement d'enseignants d'un type nouveau, les "volontaires de l'éducation". Il s'agit de personnes recrutées de façon contractuelle (pour quatre années) au niveau local mais selon des critères nationaux (niveau académique) et payées environ un tiers du salaire moyen des enseignants classiques. Compte tenu du fort excédent de diplômés en référence aux capacités d'absorption du secteur de l'emploi moderne, il s'est avéré qu'il existait une forte demande pour ces emplois de volontaires de l'éducation en dépit du niveau moindre de salaire proposé (le rapport entre le nombre de demandes de personnes ayant les qualifications académiques requises et le nombre - 1200 par an - d'emplois de volontaires offerts ayant été de 28 : 1) sachant que les autorités pédagogiques ont indiqué être très satisfaites de la motivation au travail des volontaires ainsi que des résultats obtenus par leurs élèves. Le salaire initial des volontaires représente environ 2 fois le PIB par tête du pays et la stratégie de développement du système éducatif pour les dix années à venir consiste à recourir massivement à cette nouvelle catégorie d'enseignants, éventuellement en augmentant un peu leur salaire et en prévoyant la possibilité d'intégration de certains d'entre eux dans les corps traditionnels mieux rémunérés en fonction des possibilités budgétaires, qui, soyons en certains, resteront limitées.

On voit donc qu'en dépit de la quasi-stagnation des chiffres du taux brut de scolarisation primaire entre 1985 et 1997, des progrès structurels notables ont été réalisés dans l'enseignement de base en termes de politique éducative établissant des bases beaucoup plus saines pour la maîtrise du système et son évolution future (même si la transformation des volontaires en un corps permanent n'est pas totalement assurée). Cela dit, le système éducatif sénégalais présente aussi des lacunes qu'il n'est sans doute pas inutile de rappeler :

. **Dans la dimension de l'équité**, on observe des différenciations qui restent relativement fortes entre garçons et filles et entre zones géographiques à l'intérieur du pays tant en ce qui concerne l'accès à la scolarisation de base que la rétention des élèves qui ont eu accès à l'école (on sait qu'il faut au moins quatre années d'études validées pour que les chances d'une alphabétisation durable soient fortes). Dans cette même perspective d'équité, l'estimation récente selon laquelle environ 70% des enfants appartenant aux deux déciles les plus favorisés de la société ont une scolarisation primaire complète, alors que le chiffre correspondant n'est que de l'ordre de 10 à 15% pour le groupe constitué des quatre déciles les moins favorisés, est une illustration des progrès qui restent à accomplir. Une image convergente émerge si on sait que les 10% de la population qui réalisent les carrières scolaires les plus longues et les plus chères s'approprient approximativement 55% des crédits publics mobilisés pour le secteur.

. **Dans la dimension de l'efficacité** (en laissant de côté la question de l'équilibre entre le volume et la distribution par disciplines des diplômés du supérieur en référence aux capacités d'absorption efficaces par le marché du travail), il est sans doute essentiel de noter la faible capacité du système à transformer les ressources mobilisées en résultats obtenus. Pour ce qui nous concerne ici de façon plus centrale, c'est la qualité de l'école primaire qui semble poser problème. Ainsi, les données comparatives du PASEC (Confémen) indiquent-elles des performances spécialement modestes pour les acquisitions scolaires des élèves du primaire au Sénégal par rapport à ce qui est observé dans d'autres pays raisonnablement comparables. Le tableau ci-après propose quelques chiffres illustratifs de cette situation.

Acquisitions moyennes des élèves (% items réussis) en 2^{ème} et 5^{ème} année primaire dans 5 pays

	Sénégal	Burkina-Faso	Cameroun	Côte-d'Ivoire	Madagascar	Ensemble
2 ^{ème} année						
Français	42,7 (-0,55)	55,8	66,5	57,6	57,8	56,2 (24,7)
Mathématiques	45,1 (-0,36)	52,3	59,5	44,4	66,3	53,6 (23,6)
5 ^{ème} année						
Français	34,5 (-0,62)	43,6	55,8	50,1	42,3	45,4 (17,6)
Mathématiques	37,2 (-0,55)	46,3	50,6	40,5	58,7	47,0 (17,7)
Coût unitaire (PIB/tête)	0,16	0,17	0,07	0,20	0,08	0,136
Elèves/maître	54	58	47	39	40	48
Salaires maître (PIB/tête)	7,2	8,4	2,6	6,2	3,0	5,5

On notera que les comparaisons sur les niveaux d'acquisitions des élèves doivent être faites "en ligne"; il n'est en effet pas pertinent de comparer directement entre niveaux ou entre disciplines en raison de la spécificité des épreuves administrées. Cela dit, les comparaisons en ligne montrent i) l'existence d'une très notable variabilité des acquisitions moyennes des élèves de l'un à l'autre des cinq pays considérés (avec des relations faibles avec les indicateurs de coût unitaire, de rapport élèves-maître et de salaires relatifs des maîtres, mais tout de même avec les résultats les meilleurs dans les deux pays, le Cameroun et Madagascar, qui ont le coût unitaire et le niveau de salaire relatif des maîtres les plus faibles !), et ii) une position globalement très défavorable du Sénégal.

Que ce soit en 2^{ème} ou en 5^{ème} année, et qu'il s'agisse du français ou des mathématiques, le Sénégal occupe toujours la dernière place parmi les 5 pays considérés, avec des niveaux sensiblement inférieurs à la moyenne globale de ces pays (l'écart entre la valeur moyenne des élèves du Sénégal et la moyenne globale des élèves des cinq pays est supérieur à un demi écart-type de la distribution d'ensemble pour les deux disciplines en 5^{ème} année et pour le français en 2^{ème} année) en dépit de coûts unitaires de scolarisation qui ne sont pas dans la partie basse de la distribution des 5 pays. L'écart entre le Sénégal et les pays les plus performants (Cameroun et Madagascar) est évidemment encore plus notable, à la fois sur la base du niveau de connaissances des élèves, et plus encore si on prend aussi en considération dans la comparaison le niveau des coûts unitaires de scolarisation (ils sont peu ou prou deux fois plus élevés au Sénégal qu'au Cameroun ou à Madagascar).

Sur un plan plus institutionnel, il convient de noter que le pays s'est engagé dans une décentralisation du fonctionnement du ministère de l'éducation nationale avec des rôles accrus donnés aux collectivités locales (conseils régionaux, communes et conseils ruraux). La réforme est récente (1996) et n'est pas encore en régime régulier de fonctionnement. Il semble que les activités soient mieux en place dans le secteur rural, les communes pouvant donner des priorités très variées à la scolarisation d'un lieu à l'autre sur le territoire national.

I.3 Les perspectives d'évolution dans le programme décennal pour l'éducation de base

Le Gouvernement du pays a établi récemment un programme de développement de l'éducation de base pour les dix années à venir. Il vise à atteindre l'accès universel à l'éducation de base (il est débattu du point de savoir si celle-ci devrait compter 6 années ou bien seulement 5) et à améliorer la qualité de l'école, liant la théorie et la pratique pour contribuer au développement des facultés intellectuelles des apprenants tout en les préparant à une insertion professionnelle harmonieuse. Le programme est extrêmement ambitieux puisqu'il s'agit de viser simultanément des objectifs quantitatifs et qualitatifs impliquant à la fois le financement de la construction d'un stock additionnel de (environ 20 000) salles de classes et d'un flux croissant de dépenses de fonctionnement des écoles (salaires des maîtres - sachant qu'il est prévu que les maîtres recrutés seront pour plus de 90% des volontaires de l'éducation - et dépenses pédagogiques). Par ailleurs, l'ambition est plus grande encore puisque la visée du programme concerne de façon complémentaire i) l'accès à la scolarisation des flux de jeunes dans des écoles formelles (95% de la classe d'âge 7-12 ans), ii) la scolarisation des jeunes de la classe d'âge 9-14 "exclus" de l'école dans des écoles communautaires de base, et iii) l'alphabétisation progressive de tous les adultes analphabètes

du pays au cours des dix prochaines années (réduction annuelle comprise entre 3 et 5% du stock restant d'adultes analphabètes).

Sans qu'on soit certain que le pays i) pourra mobiliser des ressources (nationales - publiques, privées et communautaires - et extérieures) nécessaires et ii) pourra mettre en place la logistique et l'organisation correspondante dans le cadre temporel prévu de 10 années, il reste que des actions volontaristes très fortes sont en perspective dans le pays pour l'enseignement de base. Il est sans doute important de noter que les ressources qui pourraient découler de l'initiative spéciale des Nations-Unies pour l'Afrique et des activités de réduction de la dette (avec transferts correspondants pour les secteurs sociaux de base dont de façon prioritaire l'enseignement de base) pourraient contribuer à rendre ce programme moins irréaliste qu'il pourrait apparaître de prime abord (le taux brut de scolarisation primaire n'a augmenté que de 4% entre 1985 et 1997, alors qu'il est anticipé qu'il augmente d'environ 30% dans les dix années à venir).

Avant d'examiner ultérieurement dans ce rapport comment les activités d'Aide & Action pourraient apporter leur contribution à ce programme national, il est utile de procéder à l'évaluation des activités courantes menées par l'association de sorte à d'abord maximiser leur impact potentiel et ensuite à examiner comment leur contribution pourrait être mise en convergence avec les perspectives nationales plus globales.

II. Perspective globale : Quelle philosophie générale de l'action ?

II.1 Quelques repères méthodologiques pour évaluer la démarche globale de l'association

De façon générale, pour évaluer la pertinence des démarches vis-à-vis des terrains, des procédures internes de fonctionnement de l'association et plus généralement des activités menées, il convient de disposer d'une référence en matière d'efficience. Pour une association telle qu'Aide & Action au Sénégal, il est sans doute sain de dire qu'elle doit se positionner entre ses deux références incontournables, d'une part les parrains qui contribuent à son financement et d'autre part les enfants du pays (notamment les plus déshérités) dont la scolarisation est l'objet de l'association. Si on voulait faire très simple, on pourrait dire que l'association serait à priori d'autant plus efficiente qu'elle pourrait avoir un impact d'autant plus grand sur sa population cible potentielle, compte tenu du volume des ressources mises à sa disposition par les parrains. Ceci amène à se poser des questions d'une part sur la définition des actions et d'autre part sur leur répartition au sein de la population cible potentielle. Nous examinerons ces deux aspects de façon successive en commençant par le second.

. ***La répartition des ressources*** : on voudrait évidemment i) que chaque enfant puisse bénéficier individuellement des conditions de scolarisation les meilleures possibles et ii) que le nombre des enfants bénéficiaires soit lui-même aussi grand que possible. Ces deux objectifs sont par nature contradictoires, car plus on donne à chacun des bénéficiaires, plus le nombre des enfants qui pourra profiter de l'aide sera réduit, eu égard à la contrainte exogène de disponibilité des ressources. Compte tenu du volume respectif des financements mobilisés par l'association pour le pays et des effectifs à scolariser, il ne fait pas de doute que des choix doivent être faits pour les activités d'Aide & Action : il est en effet clair que tant i) le saupoudrage sur un très grand nombre d'écoles conduisant à des ressources insignifiantes pour chacune d'entre elles que ii) la concentration forte des ressources disponibles sur un très petit nombre d'écoles qui seraient fortement favorisées alors qu'un grand nombre d'autres resteraient très démunies, ne constituent pas des stratégies convenables.

Chacun bien sûr va adhérer spontanément au rejet des situations extrêmes et à la nécessité d'un "juste milieu". Cela dit, il reste beaucoup de place entre ces extrêmes et de nombreuses façons de se situer "au milieu", sachant que certaines de ces façons sont probablement plus "justes" que d'autres. De façon concrète, Aide & Action devra n'intervenir que dans un nombre limité d'écoles sur le territoire national. La stratégie de l'association a été de choisir d'abord des zones géographiques limitées (Kolda/Vélingara et Pikine/Rufisque/M'Bour), puis de choisir des écoles cibles ("parrainées") au sein de ces zones. En soit, cette stratégie concrète n'est pas critiquable. Reste toutefois posée la question de savoir si l'arbitrage entre le volume des ressources allouées aux écoles parrainées et de leur nombre peut être considéré comme optimal eu égard aux objectifs d'ensemble et aux ressources disponibles pour l'association au niveau du pays.

. ***La définition des actions et de leur financement*** : ce point est crucial pour l'instruction de l'arbitrage cité précédemment. De façon simple, le volume des ressources mobilisées par Aide & Action, dans une école donnée et sur une période de temps donnée, résulte i) du nombre et de la nature des activités engagées dans cette école et ii) de la

proportion du coût de ces activités financées par l'association. Sur le premier point, on sait d'une part que la liste des activités possibles est grande et d'autre part que chaque activité peut être mise en œuvre selon des modalités différentes tant du point de vue de leur fonctionnalité que de leurs coûts.

Une réflexion banale, mais à ne pas oublier, est que les choix ne peuvent être instruits dans l'absolu et que l'impact marginal des ressources mobilisées dans n'importe quelle activité est décroissant. Par exemple, si on veut organiser de la formation continue des maîtres, il est probable que si on craint de ne disposer que d'une semaine au lieu de deux, on aura tendance à se concentrer sur les aspects les plus importants laissant pour la seconde semaine éventuelle les aspects qui le sont moins. Il y aura même un moment où, si on pouvait augmenter encore le temps, on finirait par traiter d'aspects accessoires; ces aspects accessoires seraient par contre obtenus à un coût croissant, car on considère qu'il est important aussi pour les élèves que le maître soit dans la classe plutôt qu'en formation. Il faut être conscient que ce qui vaut pour la formation continue en tant qu'exemple a une validité générale pour toutes les activités engagées (ou susceptibles de l'être) par l'association pour le bien des élèves dans une école, que ces activités soient considérées séparément ou dans leur ensemble.

De cette discussion, il s'ensuit qu'il convient de prendre en considération qu'il peut exister des variétés et des organisations alternatives pour mettre en œuvre une activité donnée. Pour viser un objectif déterminé de formation continue des maîtres, on peut par exemple prévoir une durée de une, deux ou trois semaines. On peut aussi l'organiser dans des séminaires ou des regroupements de circonscription dans lesquels les maîtres sont réunis "physiquement" dans des lieux donnés avec des formateurs. On peut aussi éventuellement transmettre aux maîtres une documentation et des applications à faire en classe; on peut aussi envisager une combinaison des formules "à distance" et en séminaires de regroupement. Tout cela n'a pas le même coût ni probablement les mêmes avantages. La question n'est pas de faire une formation au rabais, bon marché mais sans contenu et sans effet, mais elle est sûrement i) de réaliser la formation visée et ii) de la réaliser avec les ressources les moins importantes (quelle durée et quelle formule ?).

On pourrait penser que faire mieux que ce qui serait assez strictement nécessaire ne fait pas de mal; ceci est essentiellement faux : faire plus que le nécessaire et mobiliser plus de ressources pour pas ou peu d'effet additionnel, c'est en fait au total faire moins en vertu de la discussion du point précédent sur la répartition. En effet, dépenser plus de ressources qu'il ne serait efficient ici dans la formation, c'est s'assurer qu'on devra renoncer à réaliser autant qu'on l'aurait désiré dans d'autres domaines (manuels scolaires, soutien aux élèves en difficulté, cantine scolaire, ..); c'est une erreur en matière d'efficacité. De même, consommer plus de ressources qu'il ne serait efficient dans une école, c'est de fait renoncer à intervenir dans une autre école où les conditions de scolarisation peuvent être "en dessous de ce qui serait raisonnablement nécessaire"; c'est alors à la fois une erreur en matière d'efficacité et d'équité.

Cette analyse qui rappelle les vertus du principe de parcimonie peut être étendue au financement des actions nécessaires définies au niveau d'une école donnée. En effet, la discussion sur la répartition des ressources et la nécessité de viser la couverture maximale des écoles en assurant à chacune de celles qui sont couvertes par le programme tout ce qui est nécessaire et seulement ce qui est nécessaire, conduit à rechercher les contributions maximum au niveau local (qu'il s'agisse des usagers, des associations ou des autorités, sachant que les

formes les mieux adaptées pour ces contributions demandent évidemment à être analysées en fonction des réalités locales) pour la réalisation du projet. Ceci non seulement permettra de réduire la consommation de ressources dans une école donnée (et d'ouvrir davantage de possibilités d'activités dans d'autres écoles ou de mettre en place des activités qui seraient autrement non couvertes), mais encore d'améliorer l'appropriation de son école par la collectivité; ce dernier aspect est sans doute aussi souhaitable pour la communauté que pour son école.

Examinons maintenant sur la base du fonctionnement effectif de l'association dans le pays comment ces principes généraux sont mis en œuvre et l'ampleur des progrès qui pourraient être réalisés dans son fonctionnement futur.

II.2 Une interrogation sur les pratiques générales de répartition des actions, de définition des activités et de partage du financement dans les écoles parrainées par l'association

Les trois points évoqués ci-dessus au niveau des principes correspondent à des éléments de base qui balisent la culture de l'action de toute institution du type d'Aide & Action. En raison de leur nature abstraite, ils autorisent une lecture transversale des activités de l'association, non pas dans ce que chacune d'entre elle a de spécifique (construire une clôture pour une école est évidemment différent d'organiser une formation professionnelle et sociale "intégrative" pour des jeunes filles en rupture de scolarité), mais en ce qu'il y a de commun dans les démarches suivies pour traiter de dossiers très variés. A cet égard, il s'agit bien du fonctionnement "culturel" de l'association (au moins au niveau du pays considéré), en cela que ces éléments structurent l'action des animateurs locaux, personnes qui apparaissent cruciales dans l'organisation. Leur rôle est en effet crucial car ce sont eux qui identifient les actions, qui demandent leur financement et qui en suivent leur exécution; par ailleurs, ce sont eux qui sont directement sur le terrain et qui sont porteurs, pour l'association, de la connaissance tant des problèmes à traiter que des conditions concrètes à prendre en considération pour leur réalisation.

Le caractère crucial de leur rôle n'implique pas pour autant qu'ils réalisent parfaitement leur mission, ni que la culture implicite de l'action qui les anime soit la plus appropriée en référence à l'efficacité du fonctionnement de l'association qui, elle, doit se juger d'abord à l'aune de l'impact pour les enfants sénégalais des ressources mobilisées par les parrains. Les exemples que nous allons donner, tirés des observations de terrain que nous avons effectuées, suggèrent sans ambiguïté que des progrès très sensibles peuvent être réalisés sur ce plan. Personnes clés de l'association sur le terrain, sans doute, les animateurs de l'association sont-ils en première ligne. Cela dit, deux aspects doivent être d'emblée mentionnés :

- i) Les discussions que nous avons eues avec les animateurs indiquent de façon claire que ces personnes ont à la fois des qualités personnelles et des connaissances de terrain tout à fait appréciables, avec une ouverture d'esprit tant en ce qui concerne leur propre travail que ses limites ou ses possibilités de changement, qui nous sont apparues également constituer des atouts importants de l'association;
- ii) Les animateurs, pour important que soit leur rôle, ne constituent qu'un rouage dans un dispositif dans lequel il existe des niveaux de responsabilité plus élevés, allant du coordonateur de zone, au responsable du suivi au plan national puis au

responsable du programme national et enfin au responsable des opérations au siège de l'association.

Nous nous attacherons ici à ce que nous considérons comme une faiblesse culturelle forte dans le fonctionnement de l'association dans la définition et le financement des activités de base de l'association au Sénégal (et éventuellement ailleurs). Nous ciblons de fait les animateurs, mais il ne fait pas de doute à nos yeux que les responsabilités sont au mieux partagées et que les difficultés soulignées renvoient aussi pour une part notable à des lacunes dans le contrôle interne de qualité et dans les structures de management de l'association. Ces points seront revisités plus en détail dans le titre V de ce rapport.

De façon très claire, lorsqu'ils ont identifié la pertinence d'une question, les animateurs ont tendance à ne considérer qu'une solution pour y répondre, notamment celle qui constitue le "standard" Aide & Action s'il s'agit d'une activité classique. Afin d'illustrer cette faiblesse culturelle, nous prendrons deux exemples, celui de la construction de clôture et celui d'un projet de formation professionnelle des jeunes filles en rupture de scolarité.

Concernant **les clôtures**, l'argument à la base de la justification est celle de la sécurisation de l'espace de l'école pour autoriser le développement d'activités jugées souhaitables par ailleurs (nous reviendrons sur cet aspect dans le titre IV de ce rapport) telles que l'organisation d'un jardin scolaire ou d'un poulailler. Acceptant provisoirement la pertinence d'assurer cette sécurisation, il reste que sous le terme "clôture", on peut trouver des choses très variées tant en ce qui concerne le périmètre concerné, la nature des matériaux utilisés ou la hauteur de l'édifice ainsi construit. Notamment en zone rurale, la surface du terrain affecté à l'école peut être très vaste et l'argument de sécuriser les 500 m² du jardin scolaire n'implique pas que la clôture doive concerner une surface parfois 15 fois plus grande, délimitant de façon un peu curieuse de larges espaces sans réelle affectation. De même, il existe des façons alternatives de construire une clôture allant de l'utilisation de briques à celle de grillage ou même à des haies vives (ou des combinaisons d'entre elles). Le fait qu'on ait, dans plusieurs des écoles visitées, identifié un mur en briques plein de 1,6 m de hauteur et de plus de 500 m de longueur, constitue une solution évidemment mal ciblée sur le plan de l'efficacité.

Ce n'est pas tant cet usage malheureux de ressources dans les cas observés qui a retenu notre attention, que le fait qu'on n'ait pas examiné de façon plus systématique les options alternatives; on aurait en effet sans aucun doute opté pour une solution qui pouvait à la fois être beaucoup moins coûteuse et rendre des services à peu près équivalents à ceux rendus par ces édifices. Notre propos n'est pas ici de porter un jugement critique sur la question posée (la pertinence de clôturer pour sécuriser un jardin scolaire) mais de juger inadéquate la démarche qui omet de considérer l'existence de solutions alternatives associées à des coûts et des bénéfices variés, pour choisir le compromis le plus satisfaisant. Nous avons pu vérifier que l'idée même de ces solutions alternatives n'a pas fait l'objet de discussions avec les écoles et les communautés. En explorant cette possibilité avec elles, elles ont souvent convenu, de façon parfois totalement spontanée, qu'elles auraient préféré moins de clôture et plus d'autre chose : réfection d'une salle de classe selon un directeur d'école ou clôture d'une autre école selon le président d'un conseil rural qui a une vision des écoles de sa zone d'intervention non limitées à celles des écoles qui sont "parrainées".

Ce qui est critiquable dans cet exemple, et au-delà des cas spécifiques, c'est la démarche même suivie et ce, selon une double perspective : i) si les clôtures sont utiles, on aurait sans doute pu servir trois fois plus d'écoles avec le même volume de ressources financières et ii) plutôt que de cibler aussi fort les écoles parrainées, on aurait pu avoir une conception plus large de zone incluant d'autres écoles, et d'autres enfants qui à priori méritent autant de considération que ceux qui ont eu la chance d'être scolarisés dans une école qui a reçu le label "Aide & Action". On voit qu'on aurait pu ainsi améliorer tout à la fois l'efficacité et l'équité dans l'usage des crédits mis à disposition de l'association.

. Concernant **la formation professionnelle des jeunes filles en rupture de scolarité**, la situation est extrêmement comparable sur le plan de la démarche. En effet, Aide & Action a soutenu un centre assurant cette formation en acceptant une solution unique peu tenable. En effet, sans contester l'intérêt de la question posée, on ne peut spontanément qu'être incertain sur la pertinence de la solution retenue : proposer une formation de trois ans continue pour 15 jeunes filles formées à des activités telles que la teinture et la couture avec des coûts unitaires de fonctionnement (sans tenir compte des coûts d'investissement et de structure) qui sont particulièrement élevés et qui n'autoriseront pas, même si la formule réussissait, une extension de la formation dans des conditions ordinaires à une échelle quelconque (alors que les besoins nationaux sont sans doute numériquement substantiels).

Il est clair que s'il est pertinent de s'intéresser à cette question, il aurait été préférable de tester des formules alternatives à l'intérieur de celles qui sont susceptibles d'un avenir sur le plan de la pérennité ou de l'extension. On aurait ainsi pu appuyer des formules qui varient sur les plans i) du contenu (n'existe-t-il pas d'autres choix que la couture et la teinture ?), ii) de la durée (que peut-on obtenir en termes d'insertion sociale par des formations dont la durée est de 6 mois ou de 1 an ?) ou bien encore iii) de la formule (faut-il des séjours continus au centre de formation, ou bien est-il possible d'envisager une organisation alternant par exemple des séquences de 2 mois au centre et de 2 mois au village ?). Expérimenter quelques organisations alternatives aurait permis d'évaluer quels sont les coûts et les bénéfices en termes d'intégration sociale ultérieure des jeunes filles formées, associés à ces formules alternatives (sachant que celles-ci ont des coûts unitaires qui permettent d'envisager une extension) ? Là encore on ne peut se contenter de "faire bien" pour les usagers de l'école ciblée, car les besoins sont évidemment beaucoup plus larges.

C'est en pensant plus large en tant que population cible, en pensant plus large au plan des solutions alternatives comme moyens potentiels d'action et n'omettant pas les coûts et la pérennité, qu'on est susceptible d'avoir une action plus efficace et un impact meilleur sur les populations visées avec les ressources nécessairement contraintes à disposition de l'association.

De façon globale, sur ces deux exemples d'activités appuyées par Aide & Action, les animateurs se sont comportés de façon relativement rigide, n'introduisant pas assez de souplesse ou de pragmatisme dans la définition des actions. Ceci conduit à une efficacité globale de l'association qui est sans doute assez inférieure à ce qu'elle pourrait être. Une raison sans doute relativement prégnante de cette situation est la distinction pratique à l'intérieur d'une zone d'intervention entre, d'une part les "école parrainées" qui reçoivent l'attention maximum, et celles qui ne le sont pas et qui en reçoivent en fait très peu (elles sont par exemple peu visitées par les animateurs). Une proposition forte faite ici est *qu'il est sans*

doute nécessaire de ne plus penser l'action de l'association dans cette dichotomie entre école parrainées et écoles non-parrainées, et de considérer l'impact global des activités sur des zones géographiques suffisamment larges. Ceci permettra notamment d'introduire de façon plus manifeste les arbitrages aujourd'hui améliorables entre ce qu'on fait dans des lieux précis et le nombre de sites et d'enfants auxquels on peut apporter l'aide nécessaire.

Cet argument est par ailleurs conforté par l'observation des pratiques courantes en matière de **financement des activités** et projets développés au niveau des écoles. De façon idéale peut-être, l'action de l'animateur serait d'examiner avec les écoles, les communautés, les associations relais et les autorités (éducatives et administratives) les besoins et d'identifier avec eux les arbitrages nécessaires pour les assurer dans une définition "suffisante" (au sens défini ci-dessus). Sur cette base, l'animateur devrait alors, de nouveau avec ses partenaires et toujours en conservant que l'objectif de l'action n'est pas constitué des écoles parrainées mais des écoles de la zone, aborder la question du comment les actions prévues seront financées : la question est de déterminer quelles pourraient être les contributions respectives i) de l'association, ii) des parents d'élèves et des communautés ainsi que iii) des autorités (commune, conseil rural), et ce dans une perspective temporelle qui n'est pas forcément immédiate mais peut concerner une période de temps (par exemple 2 années).

L'idée serait, de nouveau de façon assez claire, pour l'association que sa contribution soit ce qui est indispensable pour mener le projet à bonne fin, sans doute pas trop au-delà de ceci. Il y a à cela deux raisons : la première est que si moins de ressources sont utilisées dans une école, ce sont davantage qui pourront être utilisées dans une autre permettant ainsi d'augmenter l'impact global; la seconde est que si les acteurs locaux contribuent davantage, ils seront eux, très sensible à réaliser ce qui est véritablement nécessaire, sachant en outre qu'une plus grande participation correspond à une meilleure appropriation de l'école par les communautés et contribue à renforcer les relations réciproques souhaitables entre elles.

Sur ces plans, les observations faites par la mission (tant auprès des directeurs d'écoles, des responsables d'associations et des présidents de conseils ruraux qu'auprès des animateurs eux-mêmes) sont que les pratiques de l'association i) sont variables sur le premier plan (travail avec les communautés pour définir les actions, notamment dans le cas d'opérations de génie civil), et ii) sont relativement faibles sur le second (montage du financement). Elles sont variables sur le premier plan, car si des animateurs ont bien des relations ex-ante fortes avec les partenaires locaux, ce n'est pas toujours le cas, et la situation décrite ci-après n'est pas isolée. Il existe ainsi des situations que le directeur d'école décrit de la façon suivante : "Aide & Action avertit les parents d'élèves que l'école a droit à une salle de classe et qu'il faut contribuer avec le sable et l'eau, parce que c'est comme ça chez Aide & Action". Comme en écho à la parole de ce directeur, un animateur indique "le plus souvent, c'est l'idée de l'animateur qui est première. On voit ensuite comment réaliser le projet; j'en parle avec l'APE et si elle est d'accord il n'y a pas de problèmes". On voit que la mobilisation peut être faible.

Cela a forcément des conséquences en matière de contribution au financement du projet défini. Pour les aspects de génie civil, le système est tellement rodé qu'on discute en fait peu ("ça se passe comme ça chez Aide & Action - le sable et l'eau -") à ce stade des opérations. Bien sûr on argumente que les communautés sont pauvres et qu'elles ne peuvent pas contribuer davantage; cet argument a plus de validité sur certains sites que sur d'autres, alors

qu'il existe une formule kit unique. Ceci a pu être vérifié de plusieurs façons complémentaires. Par exemple, on cite une école dans laquelle le financement Aide & Action permettait de réhabiliter 2 salles de classe alors que le besoin était d'en rénover 7; dans cette circonstance, en adaptant les travaux et en mobilisant les ressources et les énergies locales, les 7 salles de classe ont pu être réhabilitées dans des conditions satisfaisantes avec le volume de ressources correspondant seulement à deux classes selon la "formule standard". Par ailleurs, nous avons nous-mêmes eu la conviction en discutant avec les associations que dans un certain nombre de circonstances, il était effectivement possible que les communautés placées concrètement devant des choix contribuent davantage. Outre le fait que cela soit possible, il n'est pas exclu que cela soit même souhaitable, car il nous est apparu clairement que cette mobilisation pour un but bien identifié pouvait avoir des vertus structurantes des communautés vis-à-vis de leur école; structuration qui est évidemment moins spontanée si Aide & Action exerce le rôle principal.

Au total, et au risque de choquer un peu, l'idée s'est progressivement développée en nous au cours de la mission que les animateurs "vivaient bien" dans cette structuration de leur action. Faire plus de choix et d'arbitrages sur une zone plus large, est évidemment plus douloureux que d'en faire moins sur des écoles bien ciblées avec lesquelles on entretient facilement de bonnes relations; de même utiliser des kits et un financement minimal des communautés est moins douloureux que de varier et d'adapter les définitions et de chercher des contributions maximales auprès des communautés. Le fait qu'aucune école parrainée ne soit sortie du champ central des activités de l'association, et qu'il ait été impossible de dire que les activités ont suffisamment réussi sur un site pour qu'on le quitte pour aller sur un autre (il y a évidemment de nombreux sites qui seraient des candidats effectifs) est sans doute un signe de relations très bonnes entre d'une part l'école et d'autre part l'association et son animateur; ce ne peut toutefois pas être considéré comme un signe de bonne santé pour l'association en tant qu'impact sur sa zone géographique d'intervention.

Cette expression (les animateurs vivent bien) est un peu choquante et sans doute un peu exagérée à l'adresse de personnes (les animateurs) qui apparaissent très motivées et attachées à leur mission. Elle n'est toutefois pas totalement dénuée de fondement et est d'une certaine façon corroborée par la très bonne image de l'association et de ses animateurs à la fois auprès des écoles parrainées (qui elles-mêmes vivent bien avec Aide & Action) et auprès de celles qui ne le sont pas car elles rêveraient de l'être. La dualité de cette bonne image peut bien sûr être interprétée comme un signe positif, mais elle manifeste aussi les limites évoquées plus haut.

A l'issue de cette analyse, il ressort sans ambiguïté que l'action de l'association serait sans doute susceptible d'avoir un impact plus intense auprès des populations, si la structuration des activités sur fond de distinction entre écoles parrainées et écoles non-parrainées était remplacée par une perspective de couverture plus globale des besoins des écoles d'une zone (nous verrons plus avant dans ce rapport qu'il y a des arguments complémentaires pour aller dans cette direction), et si les animateurs considéraient de façon plus intense i) les choix et les arbitrages dans la façon de définir les actions ainsi que ii) les possibilités d'une participation accrue des populations à la fois et complémentirement à cette définition et au financement de ces actions.

Le changement qui est ici suggéré est de nature à la fois technique et culturelle. Il impliquera un changement de perspective et des changements de comportements et de pratiques de la part en premier lieu des animateurs mais de façon plus large de l'ensemble de la structure de l'association. Ces changements apparaissent possibles car il ne fait pas de doute que les personnels de l'association sont généralement de qualité. Ils ne se feront toutefois pas seuls et des actions sur la structure interne et les relations entre animateurs, coordonnateurs de zone et siège national doivent être clarifiées et instrumentées. Entre autres choses, un système de contrôle de qualité interne devra être correctement organisé pour rendre ces changements effectifs et durables; ce point sera repris plus en détail dans le titre V de ce rapport consacré plus spécialement aux aspects structurels.

III. Une évolution : moins de génie civil, plus pour le fonctionnement et la qualité

La pratique initiale de l'association au Sénégal, il y a un peu plus de dix années, a été de cibler en priorité les activités de génie civil, de construction de salles de classe notamment. Un argument implicite était qu'il y avait pénurie de bâtiments, que ceux-ci étaient importants à la fois pour la couverture du système et pour sa qualité. On créait ainsi un environnement favorable aux apprentissages : on donnait à un enfant un cadeau pour la vie en construisant une école dans son village ou dans son quartier. Cet argument est en fait beaucoup plus faible qu'il n'y paraît :

. Sur le plan quantitatif, il est très exagéré de dire que l'effet de la construction de salles de classe peut se mesurer en termes de gain sur le taux de scolarisation. S'il ne fait pas de doute que l'extension d'une école par Aide & Action permet d'accroître les chances de scolarisation des enfants résidant dans la proximité géographique de cette école, l'effet agrégé est au mieux douteux quand on sait que la contrainte la plus forte sur le développement de l'école sénégalaise se situe au niveau des capacités financières de l'état à recruter et à payer des maîtres, notamment en période d'ajustement macro-économique. Au niveau de l'école parrainée, la scolarisation s'améliore certes et ce d'autant plus qu'il y a un accord avec les IDEN pour que des maîtres soient affectés dans les classes construites par l'association; cela dit, comme le contingent à disposition de l'IDEN de maîtres à affecter est contraint et exogène, les maîtres affectés dans les écoles parrainées sont justement ceux qui manquent dans les localisations non touchées par Aide & Action. L'effet global au niveau de la zone est donc visiblement moins clair !

. Sur le plan qualitatif, il ne fait pas de doute que les salles de classe "modernes" par leur construction, du type de celles construites par l'association, constituent des lieux plus structurés, plus fonctionnels et plus agréables que les abris provisoires. Cela dit, des travaux nombreux dans le monde sur les facteurs associés aux apprentissages scolaires, il ressort qu'il n'existe pas d'effet positif pour les acquisitions des élèves à avoir une classe en matériaux locaux (banco dans le contexte sahélien) ou en béton de préférence à une classe en feuilles et branchages. Cela est sans doute contraire à l'intuition, mais les résultats empiriques sur ce point, établis dans des contextes géographiques variés (y compris au Sahel) sont essentiellement convergents pour souligner l'absence d'influence du bâti sur les acquisitions des élèves. C'est plutôt ce qui se passe dans la classe qui compte que la nature de l'enveloppe matérielle de la classe.

Cela dit, ces résultats ne doivent pas être interprétés comme une invitation à ne pas construire de salles de classe; ils invitent par contre sans doute à être plus circonspect et d'abord à viser des constructions simples et peu coûteuses en utilisant autant qu'il est possible des matériaux locaux; on doit toutefois veiller à l'obtention d'un rapport convenable entre le coût initial de construction et la durabilité du bâtiment ainsi qu'à la sécurité des enfants. Au delà de ces aspects généraux sur la construction, une question d'importance est de savoir dans quelle mesure il est pertinent que l'association mobilise une proportion notable de ses ressources pour ce type d'activité. On notera tout d'abord qu'il y a eu des évolutions vers la réduction du nombre de salles de classe construites et/ou réhabilitées. Le tableau ci-après donne quelques éléments chiffrés concernant l'évolutions des activités de génie civil.

On notera que les montants financiers indiqués ci-dessus ne correspondent pas au coût total associé aux travaux concernés : d'une part, ne sont pas comptabilisées les contributions en nature ou éventuellement en argent des communautés, sachant d'autre part que ces chiffres n'incluent pas d'imputations ni du temps des animateurs ni des structures générales de l'association en dehors du service du génie civil.

Entre 1990 et 1998, le nombre annuel de salles de classe, construites ou réhabilitées, est passé de 61 en 1990 à 46 en 1994 pour atteindre le nombre de 19 pour l'année 1998, les volumes financiers pour ces activités passant sur la période de 86 à 45 millions de Fcfa (de 115 à 61 millions si on inclut les équipements initiaux en table-bancs et en bureaux du maître). Cela dit, les activités globales pour le génie civil sont globalement restées importantes puisqu'elles ont augmenté (en termes nominaux) de 140 à 172 millions sur la période. Cette situation est liée à un transfert progressif des activités de construction de classes vers des constructions plus ciblées, de façon directe ou indirecte, vers des activités pédagogiques plus spécifiques, construction de salles de bibliothèque, construction de murs de clôture pour sécuriser les activités productives dans l'école, construction de blocs de santé, construction de puits et de bassins pour autoriser le développement de jardins scolaires, construction de poulaillers scolaires. Le financement de génie civil associé à ces activités a augmenté globalement de 10 millions Fcfa en 1990 à 30 millions Fcfa en 1994 et à 65 millions Fcfa en 1998. De façon transversale à ces évolutions, il convient sans doute de noter que les estimations des coûts de supervision ont connu une progression qui interroge : alors que le coût de la supervision ne représentait que 6,8% du coût direct des travaux de génie civil en 1990, il augmente à 12,7% en 1994 pour atteindre le chiffre de 23% en 1998. Sans doute, la diversification des activités peut-elle entraîner des besoins de supervision plus lourds; toujours est-il que cette augmentation (en pourcentage et en valeurs monétaires courantes absolues - le chiffre passe de 9 à 32 millions Fcfa entre 90 et 98 -) est de nature à soulever des questions; la mission n'a pas pu explorer cet aspect.

L'évolution des activités et du financement du génie civil (1990-1998)

	Classes		B. hygiène	Clôtures	B. santé	Eau	Biblioth.	Table-banc	Autres
	neuves	réhabilitées							
Nombre									
1990	45	16	0	4	0	0	0	1 239	-
1994	35	11	19	4	2	20	0	2 000	-
1998	13	6	6	14	0	15	2	455	-
Coût unitaire									
1990	1 574 000	926 333	-	2 500 000	-	-	-	21 072	-
1994	1 500 000	900 000	1 200 000	2 500 000	1 745 000	953 000	-	20 000	-
1998	2 483 753	1 960 092	1 574 829	3 244 775	-	400 092	4 377 458	31 690	-
Coûts directs									
1990	70 830 000	14 821 328	0	10 000 000	0	0	0	26 108 208	9 040 465
1994	52 500 000	9 900 000	22 800 000	10 000 000	3 490 000	19 060 000	0	40 000 000	2 046 000
1998	32 288 789	11 700 552	9 448 974	45 426 850	0	6 001 385	8 754 916	14 418 950	12 089 130

C. directs tot.

1990	130,800
1994	156,306
1998	140,129

C.supervision

1990	8,921	(6,8 %)
1994	19,877	(12,7 %)
1998	32,251	(23,0 %)

Coûts totaux

1990	139,721
1994	176,183
1998	172,380

Les données reportées dans le tableau, tant la distribution des types de construction que celle des affectations financières, indiquent clairement une tendance dans les activités de l'association à la réduction du bâti lourd correspondant à la salle de classe pour une augmentation du bâti permettant le développement d'activités plus diversifiées. Celle-ci visent à enrichir la formation au-delà de la conception minimaliste de l'enseignement (des élèves, un programme formel, un enseignant, une salle de classe) qui a tendance à prévaloir dans l'organisation ordinaire de l'enseignement dans le pays.

Cette évolution, qui met l'accent moins sur les équipements lourds et davantage sur les aspects qualitatifs de l'enseignement, va au-delà de ce qui est perceptible dans le tableau ci-dessus qui ne concerne que le génie civil. En effet, l'association a progressivement développé toute une panoplie d'activités qui vont dans cette direction : organisation de points de vente pour les manuels et les fournitures scolaires, appui à la formation continue des enseignants, appui à l'organisation de cours complémentaires pour les élèves, appui à l'animation pédagogique des écoles, financement de structures permettant la mise en place d'activités pratiques diverses pour enrichir les programmes et la prise d'autonomie des élèves, activités visant à mieux réaliser l'intégration réciproque de l'école et de sa communauté.

Si on se rappelle que nous avons souligné au début de cette section que la construction de salles de classe n'avait en fait que peu d'influence tant sur le taux de scolarisation global que sur la qualité de l'enseignement telle qu'évaluée sur la base des acquisitions des élèves, on trouve des arguments raisonnables pour penser globalement que l'action sur la qualité de l'éducation est globalement mieux justifiée que celle sur la construction de salles de classe. Cet argument est probablement plus fort encore si on le met en perspective avec deux éléments complémentaires :

. i) les programmes prévus de construction de salles de classe dans le pays pour les dix prochaines années font état de chiffres annuels qui se mesurent en milliers alors que les constructions de l'association se mesurent au mieux en dizaines. Les milliers de construction du programme national, pour une part essentielle réalisés par des grands organismes internationaux (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, Coopérations bilatérales japonaise ou française) concerneront certes tout le pays alors qu'Aide & Action

intervient sur des zones spécifiques, mais il ne fait pas de doute que de nombreuses constructions seront effectuées sur les zones d'intervention de l'association. Cela a été vrai dans le passé et continuera de l'être sans doute plus encore dans le futur. A priori, on serait poussé à penser que l'avantage comparatif de l'association serait de ne pas chercher à ajouter ses quelques écoles à ces programmes nationaux d'envergure.

. ii) le deuxième argument est celui de la proximité et de la continuité des activités de l'association sur le terrain même des écoles et des communautés au sein desquelles elles sont implantées. Les actions pour la qualité impliquent cette proximité et cette continuité alors que la construction de salles de classe peut davantage être conçue comme une activité relativement ponctuelle.

Au total, il apparaît qu'Aide & Action pourrait trouver son avantage comparatif dans la dimension de la qualité de l'éducation plutôt que dans celle de la construction de classes. Deux compléments sont toutefois nécessaires : le premier est qu'il peut rester des raisons de construire des classes, le second est que l'action sur la qualité doit se matérialiser en résultats effectifs chez les élèves, pas seulement consister en actions qui visent cet objectif de façon formelle; la transformation des activités à visée de qualité, en résultats effectifs obtenus chez les élèves n'est pas automatique. Examinons ces deux points successivement.

III.1 Une place pour les constructions scolaires

S'il est probable qu'il est aujourd'hui plus pertinent pour l'association dans le contexte sénégalais de donner un poids relatif à la construction de classes plus faible que dans le passé, il ne faut pas oublier que l'offre de places ne se transforme pas de façon mécanique en scolarisation effective. On a ainsi pu observer dans certaines circonstances des écoles peu fréquentées en dépit de l'existence d'une population scolarisable à distance raisonnable de l'école; l'offre n'est parfois pas suffisante pour susciter une demande défailante. Il en est notamment ainsi si l'école a été "parachutée" dans un village sans un travail préalable sur le plan de la demande de scolarisation avec les communautés pour que celles-ci puissent s'approprier leur école et y envoyer leurs enfants, garçons et filles. Il est assez clair que l'association dispose d'un avantage comparatif sur ce point. On notera que dans un milieu où la demande est spontanément faible, cette appropriation peut concerner non seulement l'accès mais aussi la rétention à l'école. Ce dernier aspect est spécialement important car on sait qu'un jeune ayant eu moins de quatre années de scolarité validées ne retiendra souvent pas ces acquis de base lorsqu'il sera adulte.

Dans un contexte de demande initiale incertaine, la construction de salles de classe peut alors constituer un élément important d'appropriation de "l'idée scolaire" par la communauté et Aide & Action peut alors sans doute être un acteur efficace pour cela; selon ce point de vue, la construction de salles de classe pourrait être "réservée" à ces cas où la demande est incertaine et où la construction aurait un effet structurant.

Cela dit, cet argument n'implique pas nécessairement que les constructions soient financées principalement par les ressources de l'association. Les projets du gouvernement concernent la construction de milliers de salles de classe et des appels d'offre seront lancés pour des réalisations décentralisées par des opérateurs diversifiés (un tel appel d'offre est d'ailleurs en cours à la date de la mission). Aide & Action pourrait être un de ces opérateurs en faisant

valoir i) que l'appropriation des communautés est un ingrédient essentiel du succès, et que ii) son expérience de travail avec les communautés est un atout appréciable. Par ailleurs, si on revient sur le fait que les dépenses de supervision des activités de génie civil de l'association ont pris une importance relative croissante, on en vient à l'idée que la construction de classes dans les programmes nationaux pourrait contribuer à mieux utiliser les structures de l'association dans ce domaine et mieux répartir les frais fixes correspondants.

III.2 Des actions mieux ciblées sur la qualité

Le point est qu'il est sans doute imprudent de parler de qualité de façon générique sans autre qualification, en particulier lorsque les actions étiquetées sous le couvert de la qualité concernent en fait la fourniture de biens et services (la sphère des moyens) alors que la qualité de l'école se mesure de façon plus pertinente dans les apprentissages que l'école aura produit chez les élèves (la sphère des résultats). Notons tout d'abord que dans la sphère des résultats, deux dimensions sont considérées comme importantes : la première est de l'ordre des apprentissages formels (apprendre à lire et comprendre des textes écrits, à écrire, à compter, à résoudre des problèmes courants, à acquérir des connaissances sociales en matière de santé, d'environnement, ..); le second est de l'ordre de la maîtrise de fonctionnalités pratiques dans des domaines concrets correspondant au contexte économique et social de l'école. Dans cette section, nous nous limiterons au premier de ces deux aspects, pour aborder le second dans la section suivante de ce texte.

Concernant l'amélioration de la qualité de l'éducation dans son sens "traditionnel", Aide & Action a développé des activités qui ont consisté à mettre à disposition, au niveau même des écoles, des manuels et des fournitures scolaires. La formule initiale a été pour l'association d'acquérir ces matériels "à prix de gros" et de les mettre à disposition des écoles. Ils étaient alors vendus aux parents d'élèves pour un prix qui, pour être légèrement supérieur au prix d'acquisition par Aide & Action (laissant ainsi un bénéfice pour la coopérative scolaire), est très inférieur au prix de vente observé dans le commerce de détail local, rendant ces acquisitions en principe attractives pour les parents. Après la vente, l'école remboursait l'association qui avait ainsi assuré un service i) de mise à disposition des fournitures à un prix compétitif et ii) fait seulement l'avance de fonds, alors que des ressources restaient aussi dans l'école pour abonder le compte de la coopérative.

La formule PVFS (Points de Ventes de Fournitures Scolaires) a connu un succès très notable et a été très favorablement appréciée par les écoles. Il ne fait pas de doute qu'ainsi les élèves des écoles touchées par la formule ont pu être scolarisés dans des conditions meilleures. Cela dit, une analyse des données de l'enquête du PASEC (Confémen) montre que la proportion des élèves possédant un manuel de lecture dans les dix écoles parrainées de l'échantillon n'est que 55 % contre 68 % dans les écoles sénégalaises ordinaires. Il est vrai que les écoles parrainées de l'échantillon ont une population en moyenne plus rurale et plus modeste que les autres écoles. Il reste néanmoins qu'on sait que le manuel de lecture en particulier est assez indispensable pour les apprentissages des élèves¹ et qu'il serait préférable qu'une proportion

¹ Sur le plan individuel, l'élève qui dispose d'un manuel de lecture réalise de meilleurs apprentissages dans ce domaine, qui par ailleurs conditionne les apprentissages dans les autres disciplines. Par ailleurs, sur un plan agrégé, le maître peut éviter la "pédagogie du tableau" et ses lectures collectives pour utiliser des méthodes dans lesquelles l'élève lit de façon individuelle. Ceci suppose qu'une proportion forte des élèves puisse personnellement disposer d'un manuel.

maximale des élèves puisse en disposer. C'est la raison pour laquelle la formule PVFS a parfois évolué avec des prêts aux élèves pour une somme annuelle correspondant plus ou moins au quart du prix d'acquisition par Aide & Action.

Au total, et même si des aménagements ont dû être introduits, la formule est assez clairement un succès et on a vu que des écoles géographiquement proches d'une école dotée d'un point de vente venaient s'y ravitailler pour répondre à leurs propres besoins (dans la limite des stocks disponibles dans le PVFS). La question qui vient évidemment à l'esprit est alors que la formule est tellement bonne qu'elle mériterait de devenir une structure ordinaire de l'éducation sénégalaise et sortir du "catalogue" des activités de l'association. Il y a des essais de ce type dans la circonscription de Rufisque qui mériteraient d'être évalués et éventuellement étendues aux autres circonscriptions. Cela ne sera sans doute pas facile et il est probable qu'il conviendra qu'Aide & Action puisse discuter avec les différents IDEN pour examiner comment accompagner à la fois l'extension de la formule et son autonomisation progressive en dehors de l'association².

Outre les PVFS, Aide & Action appuie aussi des activités de formation continue des enseignants, des activités de soutien scolaire aux élèves et des activités de structuration pédagogique via les IDEN et les directeurs d'école. Il ne fait pas de doute que les activités visant l'amélioration de la qualité de l'école peuvent être multiformes et que des choix doivent être faits. Pour progresser dans cette direction, il peut être utile de mentionner une analyse des données du PASEC qui a pu être menée de façon spécifique pour les besoins de cette évaluation externe. L'enquête PASEC comporte des observations sur les élèves de 120 classes de 2^{ème} et de 5^{ème} année de l'école primaire sénégalaise, élèves qui ont été suivis au cours de trois années scolaires successives. Les connaissances des élèves ont été évaluées en début de période et en fin de chacune de ces 3 années scolaires. On connaît par ailleurs les caractéristiques (démographiques et sociales) de ces élèves ainsi que celles des contextes qui ont marqué leur scolarisation. On a pu enfin identifier les écoles, et distinguer 10 écoles parrainées au sein de l'échantillon global des 120 écoles analysées.

Sur la base de ces données, il est possible d'analyser les progressions des élèves en fonction de leurs caractéristiques personnelles et de celles de leur environnement scolaire et notamment si leur école est, ou non, une école parrainée par Aide & Action. Les résultats montrent tout d'abord que les écoles parrainées ont des caractéristiques inférieures aux caractéristiques moyennes des écoles du pays; ceci vaut pour la dimension sociale comme pour le niveau des acquis des élèves en français et en mathématiques au début de l'année scolaire, période qui sert de référence pour examiner ensuite les progressions des élèves. Le niveau initial moyen des élèves des écoles parrainées est inférieur d'environ 4 points à la moyenne nationale sachant que l'échelle de mesure des acquis a un écart-type de 15 - cela signifie que le retard initial des écoles parrainées est notable sans être considérable -.

Bien que manifestant plutôt un retard initial, on aurait pu penser que les conditions d'enseignement améliorées dans les écoles soutenues par les activités d'Aide & Action pour la qualité, auraient permis aux élèves de ces écoles de progresser mieux et de rattraper tout ou partie de leur retard sur deux ou trois années d'enseignement. Les résultats obtenus montrent que ce n'est pratiquement pas le cas : les progressions des élèves des écoles parrainées ne sont

² Ceci est sans doute nécessaire aussi en raison du caractère très lourd des PVFS pour l'association en début d'année scolaire.

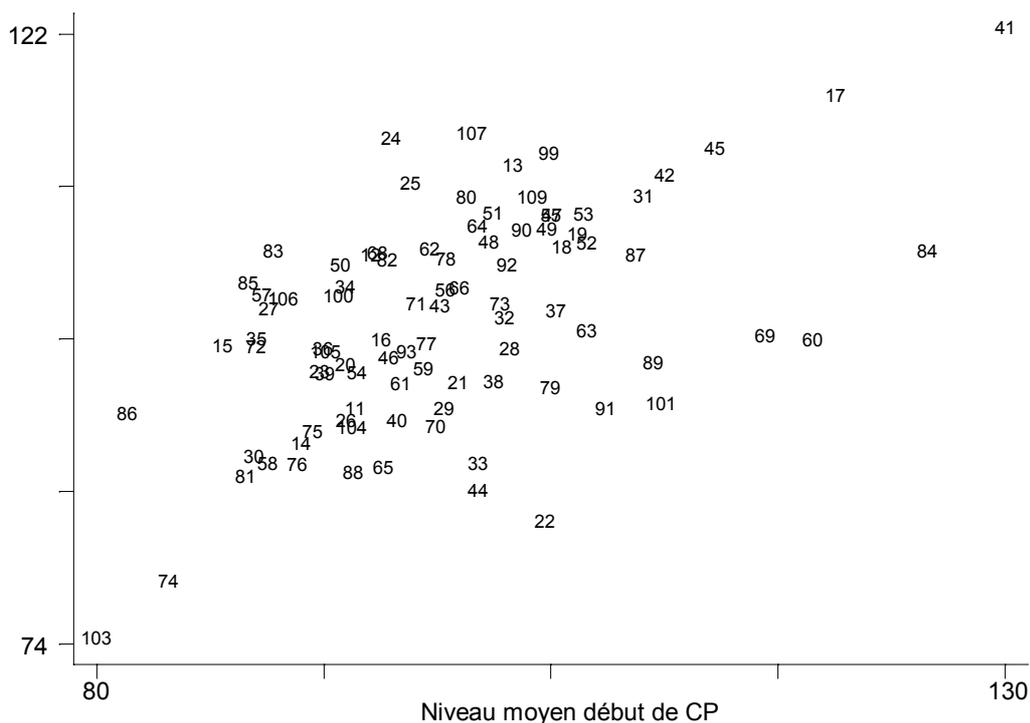
que très marginalement meilleures que celles enregistrées par des élèves de caractéristiques sociales et scolaires initiales comparables scolarisés dans des écoles sénégalaises ordinaires. Le gain est certes positif, mais il ne vaut que + 0,25 sans être statistiquement significatif.

Ce résultat peut sans doute être considéré comme décevant. Cela dit, s'il faut évidemment le considérer sérieusement, il faut aussi l'interpréter de façon plus large. D'une certaine façon, il n'est pas surprenant en référence à ce qu'indique la littérature scientifique sur cette question. On sait en effet qu'il n'y a pas de relation mécanique, entre les ressources mobilisées dans les écoles et les résultats obtenus chez les élèves. Les ressources ne sont considérées que comme des conditions nécessaires (à condition de ne pas atteindre des niveaux élevés de dépenses par élève, mais ce n'est pas le cas des écoles sénégalaises où les conditions d'enseignement peuvent être considérées comme basiques ou même "infra-basiques") mais non suffisantes; la transformation des ressources en résultats n'est pas automatique et les activités logistiques (matériels, formation) développées ne valent que si elles s'inscrivent dans un contexte où leur utilisation est rendue efficace. On a une image du fait que les ressources et les résultats ne sont pas forcément liés si on se rappelle que le Sénégal est caractérisé par des acquisitions de ses élèves qui sont assez inférieures à celle du Cameroun alors que le coût unitaire du Sénégal est le double de celui du Cameroun.

Ce contexte, qui préside à la transformation entre ressources et résultats, est pédagogique au sens large, et concerne les activités quotidiennes de la gestion de la classe et de l'utilisation du temps de l'enseignant et des élèves. Une façon de se convaincre de la pertinence de cette perspective est de revenir à l'analyse des données sénégalaises de l'enquête PASEC. On observe en effet que l'impact relatif de la variabilité des ressources sur celle des progressions individuelles est de 2, alors que celui qui tient aux différences dans la gestion pédagogique des écoles et des classes est de 10. Le fait que le second type d'effet soit cinq fois plus intense que le second souligne bien l'intérêt qu'il y a à ne pas se concentrer uniquement sur les ressources, pour s'attacher aussi au "comment elles sont mises en œuvre" dans la gestion pédagogique quotidienne. On notera par ailleurs que les chiffres du Sénégal ne font pas exception à ce qui est observé dans les autres pays de la région (Togo, Bénin, Niger, Burkina-Faso).

Pour offrir au lecteur une perception plus sensible de l'importance de ce phénomène, il peut être utile de montrer dans un graphique comment se situent, sur le plan du niveau moyen d'acquisitions de leurs élèves (en français et en mathématiques), les 120 écoles sénégalaises du PASEC à deux années scolaires d'intervalle, à savoir en début de CP d'une part, à la fin du CE1, de l'autre. Ceci revient à examiner comment ont progressé en moyenne les élèves selon i) leur niveau initial et ii) l'école particulière dans laquelle ils ont été scolarisés. Le graphique ci-après montre la variété des situations locales; chaque nombre représente une école sachant que les écoles parrainées par l'association sont représentées par des nombres soulignés.

Niveau moyen d'acquisition en fin de CE1



Le graphique montre que s'il y a bien globalement une relation positive entre le niveau moyen d'acquisitions des élèves d'une même école à deux années scolaires d'intervalle, cette relation est loin d'être parfaite ($R^2=0,28$). On trouve en effet une forte variabilité du niveau en fin de CE1 pour des écoles dont le niveau moyen en début de CP était tout à fait comparable. Par exemple, les élèves des écoles numérotées 44, 33, 38, 32, 73, 48, 64, 80 et 107 ont bien un niveau moyen d'acquisitions comparable en début de CP, mais ils présentent des niveaux extrêmement variables en fin de CE1. Ceci atteste que des choses différentes se sont passées entre ces deux périodes, sachant que l'analyse précédente pointe que ce qui a produit ces écarts, ne sont pas majoritairement des différences dans les ressources, mais dans la façon pédagogique dont elles ont été utilisées dans la vie quotidienne des écoles et des classes.

En ce qui concerne maintenant les conséquences qu'on peut en tirer pour les activités de l'association, il semble clair que si une action sur les ressources est nécessaire (entre autres choses, pour que tous les élèves disposent d'un manuel de lecture au cours des quatre premières années du primaire), celle-ci ne va trouver réellement son aboutissement au plan des résultats obtenus (ce qui nous intéresse par priorité) que si elle s'inscrit dans un contexte convenablement géré sur le plan pédagogique.

Ceci suppose des activités de nature différente que ce qui est engagé de façon classique. On trouvera dans cette rubrique notamment des activités visant à promouvoir le rôle cadre du directeur d'école à la fois sur le plan administratif et plus encore sur celui de l'animation et du contrôle pédagogique du fonctionnement des écoles et des classes; on trouvera aussi des activités d'évaluation et d'identification des écoles en particulier pour piloter l'action des inspections primaires vers les écoles non spontanément performantes. Ces actions concernent

l'ensemble des écoles d'une zone géographique donnée et ne sauraient évidemment être ciblées sur les écoles parrainées. Nous trouvons là un second argument pour adoucir la distinction très prégnante entre les écoles parrainées et celles qui ne le sont pas, pour cibler de façon plus pertinente des zones et de façon moins centrale des écoles spécifiques (même si certaines des activités concrètes sont par nature nécessairement localisées). Concernant le plan pédagogique analysé ici, la zone "naturelle" pour aborder ces questions est sans doute la circonscription d'inspection primaire, et l'interlocuteur principal l'IDEN (cela pourrait suggérer que le découpage géographique de l'activité des animateurs de l'association soit cohérent avec celui des circonscriptions).

D'une certaine façon, Aide & Action a déjà engagé cette réflexion et conduit des activités concrètes dans cette direction, notamment avec les IDEN de Guédawaye et de Vélingara où des opérations sans doute exemplaires sont en cours de réalisation (avec des progrès quantitatifs qui tiennent principalement à des dotations supplémentaires en maîtres, mais aussi avec des progrès qualitatifs dans les résultats obtenus qui, eux, sont à mettre au compte des avancées dans la gestion pédagogique pilotée par l'IDEN). Tous les IDEN n'ont ni les mêmes compétences, ni surtout le même niveau d'énergie, de charisme ou de motivation; une stratégie de l'association pourrait être de constituer, avec les inspecteurs bien orientés dans cette perspective, une sorte de modèle de "bonnes pratiques" (il est possible que tout ce qui est tenté ne soit pas nécessaire et que des activités complémentaires à ce qui est fait soient utiles). Sur cette base, il serait alors possible d'instrumenter de façon plus large ce qui pourrait être mis en place dans d'autres circonscriptions à priori moins dynamiques.

IV. Une évaluation des activités non traditionnellement scolaires

Sous ce titre, nous aborderons quatre aspects importants de l'activité d'Aide & Action au Sénégal, à savoir : i) le développement d'activités productives à l'intérieur des écoles dans la perspective première de contribuer à la formation concrète des élèves pour une intégration plus efficace dans leur communauté à l'issue de leur scolarité; ii) le développement de fonds communautaires visant à développer dans la communauté des activités qui devraient progressivement lui permettre d'assurer le financement régulier des dépenses courantes de son école; iii) la mise en place expérimentale d'écoles communautaires de base (ECB) utilisant les langues nationales pour les apprentissages premiers et le glissement progressif vers l'usage du français dans un cycle en quatre années mettant l'accent sur une pédagogie et des activités de nature concrète; et enfin, iv) l'appui à des activités d'alphabétisation des adultes³. Bien que ces quatre aspects soient partiellement liés ou correspondent à des approches complémentaires, nous les examinerons de façon successive.

IV.1 Des activités productives dans le contexte scolaire

Une perspective importante défendue par Aide & Action est que la qualité de l'éducation ne se limite pas à la production chez les jeunes de connaissances formelles (lire, écrire, compter, acquérir des connaissances sociales et assurer des apprentissages opératoires et cognitifs), mais doit incorporer des acquis concernant i) la capacité à traiter et à gérer des questions concrètes ayant un sens dans le cadre de la communauté aujourd'hui et ii) la capacité de la faire évoluer, demain, lorsque le jeune s'y insérera après ses études. Pour contribuer à la réalisation de ces acquis, l'idée est qu'il est important que l'école complète ses approches traditionnelles et incorpore dans son enseignement des activités pratiques. Celles-ci peuvent à priori être très variées et dépendre évidemment du contexte local.

On notera que ces activités peuvent en outre générer des revenus qui pourraient contribuer à abonder la coopérative scolaire. Il peut d'ailleurs exister soit une tension, soit une complémentarité, entre la dimension pédagogique et celle de la génération de revenus dans la définition ou le fonctionnement de ces activités. On voit donc bien que la distinction utilisée ici entre les activités dont la vocation première est pédagogique et celles dont la vocation première est communautaire est un peu arbitraire, les activités pédagogiques pouvant contribuer à générer des ressources, et les activités visant la génération de revenu incorporer une dimension pédagogique. Il est d'ailleurs probablement préférable qu'il en soit ainsi. Il n'empêche qu'il reste éminemment souhaitable, au plan de l'analyse, de ne pas trop entretenir la confusion des genres; par exemple, il ne serait pas convenable de mettre en avant des arguments pédagogiques incertains pour justifier des activités visant la génération de revenus qui seraient inefficaces ou de développer des activités discutables au plan pédagogique au motif que cela rapporte un peu d'argent. Sans doute les deux aspects participent-ils de la réflexion ou de la justification globale; cela dit, s'il est important que les deux aspects soient pris en compte dans l'évaluation (tant ex-ante de l'opportunité de les faire, qu'ex-post des résultats obtenus), il reste essentiel de les distinguer pour examiner comment ils s'ajoutent

³ Nous ne citons pas ici la formation professionnelle de jeunes filles exclues de l'école que nous avons abordée à titre d'exemple dans le titre II de ce rapport.

sans entretenir sur leur double nature une confusion coupable et préjudiciable à leur justification.

Dans cette section, nous abordons essentiellement les activités où la visée pédagogique prime sur l'aspect revenu, pour aborder dans la section suivante la situation inverse. Les activités concernées sont principalement les jardins (et les vergers) scolaires ainsi que les élevages scolaires (poulaillers et éventuellement bergeries). Il convient de noter que la mise en route de ces activités peut être coûteuse, notamment si elle implique, outre le financement de bâtiments et d'équipements spécifiques, celui d'infrastructures plus générales telles que clôtures et puits. Il est donc préférable que face à ces dépenses, on puisse identifier quels sont les bénéfices effectivement obtenus pour les élèves.

La discussion sur ce point peut être articulée en deux étapes : i) est-ce que cela fonctionne ? et ii) quand cela fonctionne, à quoi ça sert sur le plan pédagogique ? Sachant qu'on ne devrait pas éluder (dans la complémentarité de la discussion précédente) d'examiner iii) s'il existe des aspects positifs avérés tant sur le plan social (intégration réciproque de la communauté et de son école) qu'économique (aspects financiers et génération de revenus) et iv) dans quelle mesure les bénéfices obtenus sont commensurés avec les ressources mobilisées.

Les observations que nous avons faites montrent que si l'idée des activités pratiques est à priori attrayante, sa pertinence doit être appréciée au niveau réel quand l'idée est effectivement mise en œuvre et qu'on peut observer les résultats obtenus; sur ce plan, des interrogations se font clairement jour.

. la première interrogation porte sur le point de savoir si le jardin ou la bergerie existent réellement et ont un fonctionnement effectif. C'est parfois le cas mais pas toujours; il existe des jardins qui sont délimités mais dont le terrain ne se distingue pas par ses plantations de l'espace vide avoisinant. Il y a alors aussi peu de perspectives pédagogiques que de promesses de récoltes et de génération de revenus pour la coopérative.

. la seconde interrogation, sans doute plus forte en fait que la première, concerne l'utilisation pédagogique des activités ainsi mises en place. Nous avons acquis la conviction que cette utilisation pédagogique n'était pas automatique soit parce que les applications réelles sont limitées (par nature ou par pratique), soit parce que le nombre des élèves effectivement concernés est faible, soit enfin parce que l'activité a été créée par un enseignant enthousiaste qui a été muté dans une autre école, et remplacé par un de ses collègues qui peut l'être beaucoup moins.

Par exemple, on peut penser que, parmi les jardins scolaires dans lesquels on fait pousser des légumes, il y a une proportion de cas dans lesquels les applications pédagogiques sont limitées et sans doute inférieures à ce qu'il serait possible de faire (nous rejoignons ici les observations, faites dans le titre III de ce texte, quant à la transformation difficile des moyens mobilisés en résultats obtenus). De même, on a vu des poulaillers scolaires dans lesquels le nombre des élèves effectivement concernés correspondait seulement à 2 % des effectifs de l'école. Ce n'est pas l'argument commode "quand il y a dans le programme un cours sur la poule ou l'œuf, on emmène les enfants au poulailler" qui est de nature à rendre l'opération pédagogiquement crédible (il est évidemment préférable d'amener ces jours là à l'école une douzaine d'œufs). Cela dit, les activités productives peuvent aussi générer des ressources qui

peuvent aider les écoles à acquérir par exemple des manuels scolaires pour les élèves; il semble à cet égard que les ressources produites soient modestes pour les jardins, éventuellement plus substantielles pour les poulaillers scolaires.

Les difficultés rencontrées avec des bergeries scolaires (nous n'avons pas été amenés à visiter de tels sites) sont sans doute une illustration complémentaire de la difficulté d'une part, non pas à créer mais à utiliser, efficacement et dans la durée, les activités pratiques, et d'autre part à les faire fonctionner de façon telle, qu'elles produisent de façon avérée les résultats pédagogiques anticipés. Cela invite sans aucun doute à conduire une évaluation plus précise des conditions nécessaires à remplir pour que i) ces activités fonctionnent effectivement et ii) produisent des résultats et soient effectivement mobilisées de façon pédagogique : les succès soulignent que c'est possible, les échecs que ce n'est pas suffisamment certain pour qu'on s'engage massivement et sans précautions supplémentaires dans cette voie.

Cela dit, et pour revenir d'une certaine façon à la discussion initiale de ce rapport dans la relation entre la question posée et la solution retenue, il est assez clair que si la question posée est pertinente (rendre les jeunes plus capables de s'insérer dans leur environnement communautaire et ultérieurement de le faire évoluer), il n'est pas certain i) qu'il y ait une réponse unique possible et ii) que celle-ci serait justement l'organisation d'activités pratiques au sein des écoles (poulailler scolaire, par exemple). De manière un peu grossière, l'idée de cibler cette question et de lui donner cette réponse, n'est pas nouvelle; il y a eu dans les années 70' de nombreuses expériences de ce type, développées notamment sous l'impulsion de l'UNESCO (école production, ruralisation, diversification des programmes, ..), et elles se sont en général soldées par des échecs.

Pour élargir la discussion, il peut être utile de mentionner certains résultats de recherches empiriques qui pour être périphériques à la question sont de nature à l'éclairer. Un premier point est qu'on a pu montrer que l'école primaire classique constituait, dans une perspective de croissance économique, l'investissement clairement le plus rentable pour les pays situés au niveau de développement du Sénégal; ceci est vrai en général, même dans le contexte africain où l'impact de l'école primaire est globalement moins intense que dans les autres pays du monde. Ce résultat étonne parfois dans la mesure où les contenus de base de l'école primaire ne semblent pas avoir une orientation productive (qu'il conviendrait de leur conférer par l'organisation d'activités explicitement pratiques; c'est la philosophie qui sous-tend l'organisation de ces activités par l'association). Or on a aussi pu montrer que les agriculteurs étaient plus capables d'absorber efficacement les apports des agents d'extension lorsqu'ils avaient faits au moins 4 années d'école primaire; le même résultat est observé pour les jeunes entrés en apprentissage dans le secteur informel qui feront de meilleurs artisans dans le même secteur s'ils ont préalablement reçu une scolarisation primaire.

Ces résultats soulignent qu'il y a sans doute des aspects implicitement productifs dans les contenus ordinaires de l'école primaire. Un élément important à apporter à la discussion est qu'il est difficile de dire quelles seront les activités productives futures des jeunes sénégalais aujourd'hui à l'école, si bien que les connaissances cognitives (on a montré que ce sont elles qui sont les plus importantes pour la productivité) sont celles qui ont la généralité nécessaire. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il conviendrait de favoriser les apprentissages abstraits; il ne convient pas non plus que l'école duplique ce qui se fait au village sous prétexte d'intégration : on ne peut se donner comme objectif de reproduire les conditions qu'on juge

globalement non satisfaisantes; celles-ci doivent pouvoir évoluer tant par une productivité accrue au niveau local que par des mobilités professionnelles que l'école doit rendre possibles. Pour ce faire, l'école doit bien identifier son avantage comparatif et contribuer à produire de la valeur ajoutée chez les jeunes qui lui sont confiés. Cette valeur ajoutée semble assez clairement consister à équiper les jeunes avec à la fois des connaissances concrètes nouvelles et des capacités d'analyse qui savent s'exprimer dans le domaine réel.

Si tel est l'objectif, il est possible que plusieurs formes d'actions pédagogiques puissent de façon complémentaire y concourir; ces actions peuvent à priori être classées dans deux catégories, à savoir celles qui visent à i) modifier les formes de l'enseignement traditionnel et ii) compléter les apports traditionnels par des activités pratiques à contenu pédagogique contrôlé. Par ailleurs, concernant ces dernières, la question peut être posée de son articulation temporelle avec les aspects plus traditionnels de l'enseignement; en effet, elles peuvent être organisées en parallèle ou en séquence avec l'enseignement traditionnel (on peut introduire la teinture ou le poulailler pendant les études, comme dans les ECB, ou bien après, comme dans l'insertion des jeunes filles exclues de l'école).

Il n'y a pas alternative mais complémentarité entre le développement d'une pédagogie fondée sur des mises en scènes concrètes et la recherche de solution à des problèmes qui ont un sens pour les enfants dans la cadre d'un enseignement ordinaire (dans lequel on peut insister sur une articulation des démarches inductives et des généralisations-transferts plutôt que sur des apprentissages par cœur de connaissances formelles, comme c'est sans doute trop le cas dans le contexte sénégalais) et la réalisation d'activités pratiques réalisées par les enfants. L'impression qui est laissée par le fonctionnement de l'association est qu'on a peut-être fait trop peu dans le premier domaine (pédagogie concrète) pour se focaliser de manière trop exclusive et surtout insuffisamment contrôlée dans le second.

IV.2 Des activités génératrices de revenus dans le contexte communautaire

Une observation de base est qu'il est parfois difficile de demander aux communautés de mobiliser des ressources régulières pour l'école en raison de leurs conditions économiques difficiles. L'idée vient alors qu'une voie est d'augmenter les ressources de la communauté environnante de l'école en suscitant en son sein le développement d'activités utiles qui pourraient générer des flux de revenus, dont une partie pourrait contribuer à abonder la coopérative scolaire. Au delà de l'aspect financier, on vise aussi l'intégration réciproque de l'école et de la communauté, dimension qui est susceptible d'améliorer l'appropriation de l'école par les parents et de façon complémentaire l'accès et la rétention des enfants. Cette idée semble avoir donné des résultats positifs dans le contexte du sous-continent indien, avec des effets peut-être plus forts pour les filles.

Les activités développées dans ce cadre peuvent se situer notamment i) dans le domaine social (case de santé et point de vente de médicaments, ..), ii) dans le domaine productif (bergeries, vergers, fabrication de savons par les femmes, ..) ou iii) dans le domaine commercial (banque alimentaire assurant le stockage et la revente de céréales entre deux récoltes, ..).

L'idée est évidemment attrayante, mais, comme toutes les idées, on ne peut dire qu'elle est effectivement bonne (et mise en œuvre de façon pertinente) qu'à l'aune des résultats obtenus

sur le terrain après une durée suffisante d'application. Or ces activités (à l'intersection du développement communautaire et de l'action éducative) sont relativement récentes pour l'association et il est assez difficile d'en faire à ce jour une évaluation. Elle sera pourtant nécessaire, car les risques associés à ce genre d'activités sont sans doute assez grands. Dans la courte période, tout va forcément bien car il n'est pas immédiat de faire la part entre le bénéfice direct pour la communauté à disposer d'une somme d'argent intéressante (par exemple 300 000 francs pour acheter des médicaments) et à réaliser des actions concrètes positives (il y a des médicaments disponibles localement) et d'autre part la pérennité du système qui est supposé s'autofinancer et réaliser des bénéfices. Pour cela deux points seront sans doute à considérer :

. Il n'est peut-être pas inutile d'examiner comment se génèrent ces bénéfices, et de distinguer les deux catégories typiques suivantes (sachant que certains cas peuvent présenter des aspects relevant des deux catégories) : i) les bénéfices sont sous forme de récoltes ou de produits additionnels consécutifs par exemple à la plantation d'un verger; il s'agit bien alors d'une valeur ajoutée pour la communauté car les bénéfices proviennent des relations nouvelles entre la communauté et le marché extérieur; ii) les bénéfices sont de nature commerciale (on vend les médicaments plus chers qu'on ne les a achetés, ou bien on revend du mil en contre saison à un cours supérieur au cours d'achat après la récolte, ou bien encore on prête de l'argent aux femmes du village à un taux d'intérêt élevé, prélevant ainsi des bénéfices); il s'agit alors surtout de revenus de transferts, les bénéfices de l'activité étant prélevés sur la communauté et non en dehors d'elle comme dans le cas précédent. Il est possible que cette distinction importante ne soit pas bien perçue ni par les communautés ni par les animateurs de l'association; il est sans doute utile qu'elle le soit.

. La question de l'évolution à moyen terme (l'horizon est évidemment différent selon les activités concernées) des activités qui ont été initiées par l'association dans cette perspective est essentielle. Il conviendra d'examiner avec précaution à la fois les bénéfices sociaux inhérents à la mise en place de l'activité (aspect développement communautaire) et les conditions dans lesquelles des bénéfices financiers réguliers et pérennes peuvent être effectivement mobilisés pour l'école. Il est possible qu'on trouve i) que certaines activités sont plus/moins prometteuses que d'autres en relation avec les objectifs visés, les ressources mobilisées et les résultats obtenus, et ii) que certaines conditions doivent être réunies ou précautions prises pour leur mise en œuvre efficace. Cette évaluation est très nécessaire pour que l'association puisse apprendre de l'expérience, qui est à priori aussi intéressante que porteuse de risques de nature diverse.

IV. 3 Les écoles communautaires de base

Le terme "école communautaire de base" a été utilisé de façon croissante au cours des dix dernières années dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, mais parfois avec des sens différents. Dans le contexte sénégalais, une école communautaire de base est une école différente (de l'école classique) sur les points suivants : i) la durée est de 4 années, alors que le cycle primaire ordinaire en compte 6; ii) les apprentissages premiers sont introduits en langue nationale avec un passage progressif au français; iii) les approches pédagogiques sont plus concrètes et les activités pratiques sont une partie intégrante de la formation. Sans que ce point ait pu être éclairci de manière tout à fait satisfaisante, il semble que les écoles communautaires de base concerneraient les zones où la demande au niveau local pour une

école traditionnelle serait insuffisante (parce que les familles seraient réticentes vis-à-vis de l'école moderne ou parce que la population d'âge scolaire au niveau local serait peu nombreuse). Il y a aussi l'idée que les écoles communautaires de base pourraient répondre aux besoins des exclus de l'école traditionnelle, exclusion qui serait liée au caractère mal adapté de ses contenus pour certaines populations.

L'idée des écoles communautaires de base (ECB), selon la définition grossière donnée ci-dessus, a été introduite de façon expérimentale par le Ministre Ndoye il y a seulement 5 ou 6 années dans le pays; Aide & Action a tout de suite été intéressée par l'idée, qui correspondait sans doute assez bien à sa philosophie générale d'intervention. L'association a fait le choix important i) d'utiliser des anciens moniteurs d'alphabétisation pour servir d'enseignants pour donner des chances raisonnables de succès au dispositif (utiliser des volontaires de l'éducation ordinaires - jeunes diplômés sans expérience ni d'enseignement ni de terrain - est apparu non adapté); ii) d'organiser la formation et le suivi régulier des enseignants de ses ECB et iii) d'assurer directement le financement des salaires des enseignants (rémunérés comme des volontaires de l'éducation - base de 50 000 Fcfa par mois). L'association assure l'appui à 30 classes de ce type, sur 23 sites différents. Quelle évaluation peut-on faire de l'activité ECB ? De façon globale, l'évaluation faite par la mission est mitigée :

. en premier lieu, il ne semble pas faire de doute que l'ECB est d'abord une école, et l'évaluation de la mission est que cet aspect constitue sans doute une réussite. Les enseignants semblent bien préparés, notamment en raison du mois de formation qui précède chaque année scolaire. L'enseignement initial en langue nationale semble avoir été efficace et les observations évidemment très rapides conduites suggèrent que les élèves ont de bonnes acquisitions dans les domaines de base, la lecture et les mathématiques (notamment la résolution de problèmes). A la fin de la 4^{ème} année, un certain nombre d'apprentissages semblent être globalement en ligne avec ce qui est observé en dernière années (6^{ème} année/CM2) de l'enseignement traditionnel, même s'il y a sans doute un retard en français (dictée, grammaire). Il serait assez facile de conduire cette comparaison, mais la mission n'a pas eu la possibilité de réaliser ce travail. Les résultats des élèves des 4^{ème} année d'ECB au CFEE (certificat de fin de primaire) en juin prochain, pourraient apporter des informations factuelles sur ce point.

. en second lieu, il semble que l'intégration réciproque communauté-école soit globalement davantage sujette à interrogations. Autant il existe des exemples très réussis avec une intégration à la fois forte et multiforme, autant il existe aussi des situations dans lesquelles, l'implication de la communauté se révèle minimale, c'est à dire très insuffisante. Au total, une estimation est que les cas très réussis sur ce plan ne concernent peut-être qu'un quart des écoles, alors que les situations dans lesquelles l'implication communautaire est assez clairement lacunaire pourraient représenter la moitié des cas; il s'agit d'une proportion élevée.

Une réflexion sur les ECB par l'association apparaît spécialement nécessaire : d'une part i) en raison du caractère expérimental de la formule (elle peut sans doute le rester encore un peu, mais il faudra bien sortir de l'expérimentation dans un délais raisonnable), ceci valant pour tant pour Aide et Action, que de façon plus large pour le concept ECB pour le ministère au niveau national; et d'autre part ii) en raison de l'implication financière forte de l'association dans son financement, sachant que ce montage est nécessairement transitoire.

. Il est possible que l'association en vienne à examiner de façon différenciée la situation des ECB pour lesquelles l'implication communautaire est suffisamment forte et celles des ECB dans lesquelles elle s'est révélée faible. Autant, il peut être raisonnable de considérer que les premières pourraient être soutenues en tant qu'ECB, autant il peut ne pas l'être d'entretenir la fiction "ECB" pour les secondes. Dans ce dernier cas, une appréciation devra être faite pour identifier s'il convient de faire des efforts nouveaux et éventuellement plus intense pour que ces écoles deviennent effectivement communautaires, ou bien s'il convient de tirer la conclusion que c'est (trop) difficile, si bien que ces écoles pourraient devenir des écoles de type classique (éventuellement multigrades si la population locale d'âge scolaire est peu nombreuse).

. Par ailleurs, la question de l'insertion des ECB (soutenues par Aide & Action avec la formule financière actuelle), dans un cadre "ordinaire" où le salaire de l'enseignant est assuré par le budget national, ne pourra pas être éludée dans une période relativement proche. Ceci ne pourra toutefois être envisagé qu'après qu'une évaluation nationale ait été conduite.

IV.4 Des activités liées à l'alphabétisation des adultes

Il peut être utile de rappeler qu'Aide & Action a exercé entre 1993 et 1996 et "par délégation" des activités importantes d'alphabétisation dans le contexte notamment d'un programme (PPFJ) financé par la coopération française (PPFJ). Aujourd'hui, l'association soutient plusieurs activités qu'il est possible de regrouper sous cette rubrique :

. un soutien à des actions directes d'alphabétisation dans le cadre du projet Alpha-école. Dix neuf sites sont concernés et l'idée est d'offrir des activités d'alphabétisation aux adultes (1 année d'alphabétisation initiale et 1 année de renforcement) dans certains lieux où l'association soutient déjà des écoles (ECB ou école traditionnelle). Les cours ont lieu dans les locaux scolaires en dehors des heures d'enseignement formel, et le moniteur d'alphabétisation est intégré au collectif pédagogique de l'école. Un objectif est de contribuer à intégrer parents et enfants dans un processus global réciproquement favorable, de consolider la demande familiale pour l'école, et plus largement de renforcer l'intégration communautaire de l'école. Le montage est toutefois relativement coûteux pour l'association dans la mesure où elle finance directement le salaire du moniteur, même si l'implication financière est supposée durer seulement deux années (la communauté devant éventuellement prendre le relais ?).

. un soutien à la constitution d'un "environnement lettré". L'idée est qu'au delà des activités directes d'alphabétisation (et de post-alphabétisation), il est utile que les nouveaux alphabétisés ne perdent pas leurs acquis par "manque d'exercice" en créant un contexte dans lequel les adultes ont des occasions de lecture. Ceci peut prendre la forme de panneaux de lecture dans les villages, ce constitution de bibliothèques villageoises et de distribution de journaux publiés dans les langues nationales parlées localement (journal en Pular dans la zone de Kolda, en Wolof dans celle de PRM).

. le soutien à une association, le Centre de Promotion de l'Education et de la Formation (CPEF). Cette association a été créée à la suite des activités d'alphabétisation signalées ci-dessus (PPFJ). L'objectif a été pour Aide & Action de se désengager de ces

activités très lourdes sans les abandonner totalement. Pour ne pas perdre certains acquis, l'idée a été de continuer l'action sous des formes nouvelles extérieures à l'association. Le CPEF a ainsi été constitué en octobre 1996. Il s'agit d'un centre de ressources dont les activités concernent notamment i) la formation de moniteurs (alphabétisation/ECB), ii) la production de supports didactiques, iii) la production de supports écrits de lecture en langues nationales et iv) l'évaluation de programmes. Il regroupe formellement 6 ONG, mais Aide & Action y exerce un rôle de fait très prépondérant, tant par l'intermédiaire de la subvention de fonctionnement que par le paiement de services (formation des moniteurs ECB, d'animateurs de centres de lecture, évaluation, environnement lettré) rendus à l'association par le CPEF.

Quels éléments peut-on ici mobiliser pour discuter des activités d'alphabétisation soit conduites directement par l'association, soit soutenues de façon plus indirecte par elle. Deux aspects peuvent être considérés : le premier concerne le point de savoir dans quelle mesure ces activités sont pertinentes ou prioritaires dans le contexte sénégalais; le second concerne celui de savoir si l'avantage comparatif de l'association est bien d'intervenir dans ce domaine. Les choses ne sont malheureusement pas totalement tranchées sur aucun de ces deux aspects.

i) en premier lieu, s'il y a bien sûr des arguments positifs à l'alphabétisation des adultes, il faut aussi considérer l'existence des coûts à le faire et la nécessité d'établir des priorités (il ne suffit pas en effet que quelque chose soit positif pour qu'il soit pertinent de le retenir au sein d'une stratégie d'ensemble établie dans un contexte où les ressources sont limitées). Il faut d'abord noter qu'il existe des interrogations générales sur l'alphabétisation : elles concernent en premier lieu le caractère incertain de l'efficacité de ces activités compte tenu de leurs coûts, et en second lieu leur pertinence même dans des pays où la couverture du système scolaire est faible et les contraintes financières fortes. Sur le premier point, nous n'avons pas d'informations spécifiques au pays considéré; par contre le second point semble a priori s'appliquer au Sénégal, où il est estimé que seulement 45 % d'une classe d'âge atteint la dernière année du cycle primaire et où le niveau des acquisitions des élèves est spécialement faible. Les bénéfices économiques et sociaux des activités d'alphabétisation, bien qu'indéniables dans l'absolu, doivent être confrontés au retard de développement de la scolarisation de base qu'ils impliquent par nécessité, lorsque les ressources disponibles sont insuffisantes. Une réponse positive en faveur de l'alphabétisation n'est pas évidente.

ii) en second lieu, et dans l'hypothèse où on aurait tranché positivement sur le point précédent (au moins dans certaines circonstances), la question reste de savoir dans quelles situations, c'est l'avantage comparatif d'Aide & Action d'y contribuer. Si on s'attache au cas général de l'alphabétisation au Sénégal, il apparaît assez clair que ce n'est le cas. Par contre, dans les circonstances où il y a une demande scolaire insuffisante, la justification pourrait être meilleure en raison d'un facteur de complémentarité (encore qu'il existe potentiellement d'autres façons d'intervenir dont il faudrait évaluer la pertinence et le coût relatif).

Au total, il est assez probable qu'il convient d'examiner avec précautions l'alphabétisation des adultes au sein des activités retenues par l'association. Le fait qu'on ait senti la nécessité de se désengager après la campagne soutenue par la coopération française, et tout à la fois suscité la création du CPEF et maintenu certaines activités dans l'association, est sans doute une illustration de ses hésitations sur ce point. Ces hésitations sont légitimes et la mission recommande qu'Aide & Action se concentre plus clairement sur ce qui apparaît être son objectif central, la scolarisation de base des enfants en quantité et en qualité.

Beaucoup d'activités peuvent être attractives et présenter des intérêts autonomes, mais nous recommandons que l'intérêt soit d'abord évalué en référence à l'objectif premier. Cette recommandation a une portée générale qui va au-delà des activités d'alphabétisation des adultes. Plus les pays sont à un niveau faible de développement économique, plus nombreux et plus diversifiés sont les besoins, mais aussi plus il est nécessaire d'établir des priorités. Cette position a des vertus en elle-même; elle en a aussi pour éviter les tentations à la dispersion.

V. Questions de structures

De façon générale, les structures doivent aider à remplir des fonctions. C'est l'identification des fonctions qui doit être première et il est bien sûr nécessaire que ces dernières soient suffisamment bien précisées et connues de l'ensemble des acteurs concernés. Dans la situation présente, l'association au niveau du pays ne pêche pas par insuffisance de structures et son organigramme est certes formellement tout à fait présentable; et pourtant il existe un certain nombre de lacunes fonctionnelles dont les plus importantes ont été soulignées.

V.1 L'association ne manque sans doute pas de structures

Tout d'abord, on peut noter que l'association ne manque pas de structures. Si on a une vision basiquement financière de ses structures, on serait même sans aucun doute amené à penser qu'elle pourrait en avoir trop. En effet, et en dépit des nécessaires imprécisions de l'exercice et des difficultés à ventiler les dépenses entre celles qui concernent de façon directe les activités "réelles" qui touchent les enfants (les manuels scolaires, la construction de classe, ..) et celles qui concernent l'organisation (les loyers, le salaire des 68 personnes de l'association, les véhicules, les dépenses administratives, ..) et la structure globale de l'association, on arrive, pour l'année budgétaire 1998, à une estimation des frais de structure qui atteindraient 294 millions de Fcfa (dont 170 millions pour les salaires, ou dont 161 millions pour le fonctionnement des bureaux de Dakar, PRM et Kolda), sur les 691 millions du budget global de l'association au Sénégal pour la même année. Il ne fait pas de doute qu'on pourra toujours arguer que telle ou telle affectation aurait pu être différente, bien que la ventilation ait été faite par le personnel d'Aide & Action et par directement par la mission.

Cela dit, au-delà de telle ou telle discussion particulière, il ne fait pas de doute que les frais de structure de l'association au Sénégal, à l'intérieur du budget alloué par Aide & Action pour ce pays, sont (trop) importants. Sur la base des chiffres ci-dessus, ils représentent 42,6 % du budget global (on voit bien les limites de la citation commune selon laquelle les frais de structure de l'association seraient faibles, puisque 85 % des sommes collectées vont sur le terrain !), ou bien correspondent aux dépenses courantes de scolarisation de près de 10 000 enfants eu égard au coût unitaire moyen prévalant dans le pays au niveau de l'enseignement de base. Par ailleurs, on notera que dans le système scolaire national sénégalais, qui n'est certes pas administré de façon très efficace, les dépenses d'administration ne se montent qu'à environ 8 % du budget.

On trouvera dans les chapitres précédents de ce rapport, quelques éléments susceptibles d'identifier comment ces charges de structure pourraient être réduites; ces éléments ne seront sans doute pas suffisants pour aborder cette question nécessaire de façon convenable. S'il doit y avoir une seule recommandation sur ce point, c'est sans doute de considérer que cet objectif de réduction des frais de structure doit faire l'objet d'une attention particulière; cela impliquera au sens large que l'association sache faire la part de ce qui est essentiel de ce qui l'est moins tant en ce qui concerne i) les activités qu'elle promeut (se centrer sur son avantage comparatif), que ii) la façon avec laquelle ces activités centrales sont mises en œuvre (faut-il nécessairement un responsable de programme adjoint, et faut-il qu'il soit nécessairement expatrié ? Faut-il nécessairement 8 personnes dans le service de génie civil, ou bien 4 au SESEP ? Faut-il obligatoirement 4 assistants administratifs et 2 secrétaires dans le service de

parrainage ? ...). On pourrait par exemple se poser la question de savoir ce qu'on ferait, si les frais de structures devaient durablement baisser de 20 ou de 25 %.

V.2 Un problème structurel majeur

Notre perception est que la ligne structurelle principale de l'association est celle qui va des animateurs au responsable de programme (du terrain à la décision de soutenir financièrement une action, et de cette décision à sa mise en œuvre concrète), en passant par les coordonnateurs de zone et le chef du service "étude, suivi et évaluation des projets" (SESEP). Il s'agit de la véritable colonne vertébrale du fonctionnement de l'association; notre sentiment est que l'association "a mal à son dos", et que cela a des répercussions plus larges sur son état de santé. Examinons cela avec un peu plus en détail.

En premier lieu, il est essentiel de comprendre que **les personnes clés du fonctionnement du système**, les chevilles ouvrières, **sont les animateurs**; c'est sur eux que repose l'activité réelle de l'association. S'il est évidemment bien qu'il en soit ainsi, il se peut aussi i) qu'on leur ait donné implicitement un rôle qu'ils n'étaient pas capables d'exercer de façon totalement satisfaisante, et ii) qu'on ne soit pas suffisamment donné la peine de les encadrer de façon pertinente. Les deux aspects sont à considérer.

Les animateurs sont actuellement au nombre de dix répartis sur les deux zones (PRM et Kolda), et ils encadrent de façon principale les quelque 130 écoles parrainées par Aide & Action au Sénégal (soit environ 13 écoles en moyenne par animateur). Les points importants à signaler ici à leur égard sont notamment :

i) que les animateurs ne sont généralement pas de façon initiale des spécialistes des questions scolaires, et que leurs activités avant d'intégrer cet emploi à Aide & Action étaient souvent sans rapport avec le domaine de l'éducation. De façon typique, les animateurs étaient antérieurement des agents d'extension rurale, des techniciens d'élevage ou de boucherie ou bien des techniciens de l'aménagement du territoire. Ils avaient en général une solide expérience de terrain mais aucune expérience liée à l'école autre que celle de l'avoir fréquentée dans leur jeunesse, ce qui, évidemment ne pas être considéré comme suffisant;

ii) que les animateurs, en dépit de cette lacune initiale manifeste, ne reçoivent aucune formation ciblée sur leur nouveau métier, et qu'ils sont de fait laissés à eux-mêmes, à leur bonne volonté (qui est clairement présente) et à l'utilisation de leur bon sens pour conduire l'action; ils ne reçoivent non plus ni indications fonctionnelles sur ce qu'on attend d'eux, ni de réelle formation permanente qui pourrait progressivement structurer leur action;

iii) que les animateurs sont en fait peu encadrés dans le cours de leur travail. Les coordonnateurs, qui sont d'anciens animateurs (ce qui les aide sans doute pour comprendre les animateurs, mais ne leur permet pas beaucoup de leur apporter les éléments fonctionnels supplémentaires dont ils pourraient avoir besoin) sont en effet relativement chargés en activités transversales (relations avec les autorités, les IDEN, ...) mais aussi administratives assez basiques (qui pourraient souvent être déléguées). Au total, les coordonnateurs sont surtout occupés à autre chose, et n'ont qu'un effet de régulation très limité sur le fonctionnement des animateurs (ils ont davantage un rôle logistique que fonctionnel).

Si la régulation fonctionnelle des animateurs de terrain est faible au niveau des coordonnateurs de zone, elle l'est aussi au niveau du siège à Dakar. En effet, le SESEP n'exerce, de façon claire, pas suffisamment ce rôle; si des relations utiles ont bien lieu entre les animateurs et le siège par cet intermédiaire, elles ne sont certainement pas suffisantes. D'une façon générale, nous avons eu l'impression qu'on avait tendance à faire comme si les animateurs connaissaient tellement bien le terrain qu'il était difficile de supposer que leurs choix n'étaient pas bien justifiés (nous avons vu dans les chapitres précédents du rapport que ce pouvait pourtant être le cas). Il y a en fait peu de contrôle-qualité interne au niveau du siège de Dakar sur les propositions faites par les animateurs et les arbitrages portent plus sur la dimension financière (on choisit tel projet plutôt que tel autre; ou bien on repousse celui-là à l'année prochaine pour telle ou telle raison pratique ou conjoncturelle, dont la contrainte budgétaire globale), que sur la pertinence même des actions ou des choix faits pour leur définition ou leur mise en œuvre. Les arbitrages financiers sont certes nécessaires, mais ils doivent s'exercer sur des actions qui ont elles-mêmes été préalablement mieux justifiées. Ex post, le contrôle-qualité dans la mise en œuvre concrète des actions est également faible et l'association ne capitalise sans doute pas suffisamment sur ses réussites et ses échecs pour progresser. Ceci implique une vision globale des activités de l'association; c'est probablement au SESEP qu'il convient de mieux remplir cette fonction.

Si on accepte les points soulignés précédemment dans le rapport (en particulier dans le titre II), et notamment l'argument qu'il serait important que la justification des actions choisies soit sensiblement affermie (entre autres, en examinant les façons alternatives de mettre en place et de financer les actions qui apparaissent à priori souhaitables, en considérant fondamentalement l'existence de possibilités d'actions en dehors des écoles parrainées, ..), on voit bien qu'une raison centrale des faiblesses constatées se trouve dans les insuffisances fonctionnelles de la chaîne structurelle qui va des animateurs de terrain au responsable de programme. D'une façon générale, les rôles fonctionnels de chacun (animateurs, coordonnateurs, SESEP, direction nationale de l'association, et sans doute jusqu'à sa direction générale) ne sont pas suffisamment définis, dans un cadre où la culture et la philosophie générale de l'action de l'association ne sont pas suffisamment établies et partagées. C'est l'implicite et la bonne volonté, voire même le spontanéisme ou la "facilité", qui caractérisent le fonctionnement de l'association, plus que l'explicite, la connaissance claire de ce qu'on attend de chacun (c'est à dire de soi-même et des autres - que dois-je attendre d'eux et qu'attendent-ils de moi ?) dans une organisation collective qui doit viser d'abord à la justification de choix d'action et d'arbitrages nécessairement difficiles.

Comme l'objectif de ce texte n'est pas de produire des critiques externes (elles-mêmes assez faciles), mais d'examiner comment il serait possible de progresser, il est convenable de suggérer ce que pourraient être des pistes possibles. Nous avons conscience que ces changements demanderont à la fois un peu de temps et la mise en œuvre d'un plan d'actions coordonnées; tous les changements sont difficiles, et les changements qui sont à l'articulation du culturel et du structurel le sont sans doute davantage que d'autres. Cela dit, nous pensons qu'ils sont autant nécessaires (les gains potentiels d'efficacité sont sans doute grands, et il serait peu acceptable qu'ils restent à l'état de potentialité virtuelle) que possibles eu égard notamment à la qualité des personnes engagées dans le fonctionnement de l'association. Ce ne sera sans doute ni facile ni immédiat, mais le jeu en vaut clairement la peine.

. La première étape est sans doute de chercher à faire partager la culture et la philosophie nouvelle d'action de l'association; ceci peut sans doute être obtenu par des discussions sur des cas concrets et par une animation "pédagogique" adaptée. Un texte de synthèse pourrait être produit sur ce point.

. La seconde étape serait, sur la base de la première, de déterminer de façon collective les fonctions de chacun des acteurs (animateurs, coordonnateurs de zone, SESEP, responsable de programme), les attentes que chacun doit avoir de son travail et du travail des autres, dans cette chaîne structurelle. Un texte minimal décrivant ces attentes et ces fonctions serait également produit.

. La troisième étape serait d'instrumenter le travail des différents acteurs et notamment des animateurs de terrain, en établissant de nouvelles fiches de projet qui les inviteraient à se poser les questions qu'ils ne se posent pas suffisamment dans leur pratique actuelle. On pourrait ainsi par exemple associer à chaque école parrainée, une école qui ne le serait pas. On placerait ainsi les animateurs dans un contexte où les actions dans les écoles parrainées (dans des définitions alternatives) devraient être justifiées par l'argument que les ressources utilisées ici seraient mieux utilisées que là. Cette nouvelle fiche de projet et son mode d'emploi seraient produits de manière collective.

. La quatrième étape serait de faire fonctionner un temps le nouveau système, puis d'examiner de façon collective les changements qu'il a amenés, les améliorations comme les difficultés. Des aménagements pourraient alors être introduits pour améliorer progressivement le fonctionnement de l'association dans une structure où la dimension collective serait mieux établie et les responsabilités individuelles mieux connues et respectées (dans leur contenu et dans leurs limites).

Il ne s'agit bien sûr que d'une suggestion et d'autres formules sont sans doute possibles; car sur ce plan également, si nous croyons que la question posée est pertinente (il faut modifier la culture de l'action mise en œuvre par l'association, et ceci implique des modifications dans la chaîne structurelle interne), nous savons aussi qu'il peut exister des façons alternatives de la traiter, et que ce sont les acteurs qui doivent agir selon des modalités avec lesquelles ils seraient les plus confortables (mais nous n'avons pas de doutes qu'il faille agir).

V.3 Autres aspects structurels et relationnels internes

Si la chaîne structurelle discutée précédemment apparaît centrale au fonctionnement de l'association, d'autres services sont également présents dans sa structure. Nous en disons quelques mots avant d'aborder, pour terminer, certains aspects relationnels plus transversaux.

. **Le service du génie civil** : son rôle apparaît essentiellement technique ; il se situe dans une large mesure à la marge du fonctionnement de l'association, s'apparentant à un service logistique externe. Nous pensons que des décisions stratégiques doivent sans doute être prises à son sujet. La question est entre autres de déterminer la place des opérations de génie civil dans le futur, d'une part au sein des financements propres de l'association (il est assez clair que la tendance est globalement à la réduction), d'autre part en relation avec des financements qui lui sont extérieurs, Aide & action intervenant alors au moins partiellement comme opérateur pour des projets nationaux ou internationaux plus vastes. Selon la réponse

fournie à ce choix initial, dépend vraisemblablement le maintien, ou non, d'une équipe forte sur ce thème au sein de la structure. Si on pense que la structure d'Aide & Action doit se concentrer sur ses activités propres, alors il est possible qu'il ne soit pas pertinent de conserver un service interne comprenant 8 personnes et qu'il soit préférable pour une large part d'externaliser la question du génie civil. Si au contraire, on pense qu'il serait souhaitable de conserver un service de génie civil au sein de la structure, i) on doit s'interroger sur sa taille (combien de personnes ?) et surtout ii) on doit intégrer l'idée qu'il conviendra de gagner des appels d'offre de construction pour nourrir le fonctionnement de ce service.

. **Le service administratif et financier** : ce service comprend 12 personnes, dont trois comptables, un logisticien et une secrétaire, mais aussi et de façon moins évidente, deux coursiers, deux gardiens, un chauffeur et une femme de ménage. Le service administratif et financier semble être un service difficile si on en croit les difficultés à le pourvoir en responsable de manière durable. Ce service a en principe la double fonction de gestion financière et comptable et de gestion du personnel, mais ce second aspect n'a jamais été rempli de façon satisfaisante. Il paraît sage de fixer à ce service la seule dimension comptable qui est sans doute à elle seule suffisamment prégnante, pour laisser à la direction nationale de l'association les questions de personnels.

. **Le service du parrainage** : sa mission est d'assurer le lien entre les parrains (en France) et les filleuls scolarisés dans les écoles parrainées. Les activités de ce service vont du choix des filleuls, à la gestion de la correspondance réciproque entre parrains et filleuls et à la facilitation des visites que certains parrains souhaitent faire à leurs filleuls. Le service comprend 4 assistants administratifs (1 à Kolda, 2 à PRM), 2 secrétaires et un coursier. Le service paraît a priori fonctionner de manière satisfaisante, mais il semble qu'il repose davantage sur les individus qui le font fonctionner (notamment la responsable du service) que sur des fonctions clairement établies et sur des délégations fonctionnelles donnant de véritables responsabilités aux assistants administratifs. Ceci est perçu plutôt comme une faiblesse en termes de management, et de risque en cas de vacance éventuelle de la responsable.

. **La cellule pédagogique** : cette cellule est de création récente et ne comprend qu'une personne. Elle a à la fois des missions spécifiques telles que le programme éditorial en langues nationales pour les ECB et des missions générales concernant la prise en compte de la dimension qualité de l'école dans l'ensemble des activités de l'association. S'il est difficile de dresser un bilan formel du fonctionnement de cette cellule, il est probable toutefois qu'il sera nécessaire de l'étoffer un peu dans l'avenir, notamment si la démarche qualité doit gagner de l'ampleur dans les activités de l'association.

. **La cellule de communication** : elle a pour mission de diffuser l'information relative à l'association, tant à l'extérieur (auprès du siège parisien, des parrains et des partenaires locaux au Sénégal) qu'au plan interne auprès du personnel du programme. Cette cellule, qui a déjà connu des difficultés avec son ancien titulaire, est composée d'une seule personne. Celle-ci est en poste sur un contrat de "volontaire du progrès" qui se termine prochainement et qui ne sera pas renouvelé. Il convient vraisemblablement de distinguer ici i) la communication externe dont on ne peut dire qu'elle n'ait pas réussi (on peut certes toujours faire plus ou mieux, mais ce n'est sans doute pas la question) et ii) la communication interne qui ne peut pas être considéré comme un succès probant.

Cela dit, il serait très peu convenable de faire porter la critique de la faiblesse en matière de communication interne sur la seule cellule de communication, et en particulier sur son actuelle titulaire. Il s'agit d'une question suffisamment sensible pour qu'il ne soit pas raisonnable i) de se défausser de cette question sur une contractuelle "volontaire du progrès", pour ii) regretter après coup l'existence de difficultés. Il doit être clair que s'il y a un déficit de communication interne, ce n'est pas d'abord pour des raisons techniques. Il serait plus sain que la responsabilité de la dimension interne de la communication soit prise en charge par l'équipe de direction (comme la gestion des ressources humaines que nous avons abordée précédemment) et que la cellule de communication n'exerce dans ce domaine que des fonctions techniques et instrumentales sur demandes explicites de la direction. Le fait que la responsable de la communication n'ait pas reçu d'indications claires de la part de la direction sur le contenu de son travail et sur ce qu'on attendait d'elle, est un signe illustratif des difficultés rencontrées sur de nombreux aspects du fonctionnement interne de la structure de l'association.

. **La direction nationale de l'association** : De façon générique, la direction nationale de l'association, composée du responsable de programme et de son adjoint, doit exercer une triple fonction : i) celle de relayer les objectifs du siège parisien de l'association et d'assurer leur transcription dans le contexte sénégalais, ainsi que de rendre compte à ce siège des besoins et des réalisations; ii) celle de représenter l'association dans le contexte sénégalais, et iii) celle de conduire la gestion des opérations entreprises par la structure Aide & Action Sénégal aussi bien sur les plan fonctionnel, structurel et financier. A la lumière des résultats cumulés depuis une décennie, peut-on dire que le responsable du programme Sénégal a réussi dans cette triple mission ? En ce qui concerne les deux premières missions, la réponse est de toute évidence positive et l'image de l'association est très bonne chez tous les partenaires et autorités nationales.

Cependant en ce qui concerne, le rôle du RP en tant que manager de la structure, les résultats sont évidemment beaucoup plus contestables. Les observations faites dans ce rapport en sont l'illustration la plus immédiate. Son mandat n'est pas d'être un acteur direct; il est par contre de faire en sorte que l'impact effectif (quantitatif et qualitatif) sur les enfants du pays, des ressources qui lui sont confiées par le siège, soit maximal. Dans ce contexte, son rôle se décline i) dans la promotion de la culture interne commune souhaitable, ii) de la mise en place de structures fonctionnelles qui assurent que les comportements individuels sont effectivement orientés dans le sens reconnu comme collectivement souhaitable, iii) dans la promotion d'un climat relationnel favorable et iv) dans la capacité à conserver un regard suffisamment distancié pour évaluer les évolutions souhaitables dans les trois domaines précédents.

Sur chacun de ces quatre points, des progrès notables peuvent être faits. Des recommandations pourraient être faites pour suggérer comment progresser. Nous pensons toutefois que c'est à la structure de direction de conduire la réflexion nécessaire. Cela dit, il sera en toute hypothèse nécessaire de bien informer des objectifs suivis, de produire un calendrier des actions à entreprendre (tout de suite et sur une période par exemple de 6 mois), en veillant à ne pas dégrader le climat social de l'association qui paraît encore fragile, après les difficultés rencontrées il y a trois années et dont les effets ne sont pas totalement effacés.

Cela dit, au-delà de ces dimensions stratégiques normalement imparties aux responsables de programme, la question de la direction nationale a aussi un rôle pour ce qui concerne la gestion courante de l'association. Dans cette dimension, on pourrait sans doute chercher à rendre plus opérationnelle la structure décisionnelle "ordinaire". Ainsi, il est possible que le comité de direction, tel qu'il fonctionne, soit une structure trop large (il comprend tous les chefs de service et les 2 coordonnateurs de zone, outre les 2 responsables de programme) et difficile à réunir compte tenu notamment des emplois du temps de chacun et de l'éloignement). Par ailleurs, certains chefs de service ont des responsabilités spécifiques (tels que le parrainage ou le génie civil) qui ne sont pas stratégiques pour le fonctionnement de l'association. Il semble qu'il serait possible i) de resserrer le comité de direction qui ne comprendrait que 2 personnes outre les responsables de programme : le responsable administratif et financier d'une part, un responsable des opérations (qui s'attacherait notamment aux questions de terrains dans les deux zones et aux activités du SESEP "rénové"), d'autre part. Ce resserrement du comité de direction rend sans doute plus nécessaire une amélioration de la communication interne au sein de l'association (elle devrait en toute hypothèse être améliorée, même dans la configuration actuelle du comité de direction).

Enfin, s'il est important que la direction de l'association au niveau national puisse, beaucoup mieux qu'elle n'a su le faire dans le passé, définir les fonctions et ce qu'on attend de chacun (ainsi que ce que chacun peut attendre des autres dans la structure), il serait aussi important que la direction générale de l'association donne à ses responsables de programme, des indications sur ce que c'est de gérer correctement une structure. Sur ce plan aussi, une instrumentation minimale transversale aux différents programmes nationaux pourrait aussi être souhaitable.