

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

Par Roger Becker

Aide et Action a demandé à deux consultants extérieurs Alain Mingat, CNRS-IREDU, Dijon, France et Roger Becker, ACA, Dakar, Sénégal, de mener une évaluation externe des activités d'Aide et Action au Sénégal du 8 au 26 mars 1999 sur les sites de Pikine- Rufisque-Mbour d'une part et de Kolda – Vélingara d'autre part.

Il s'agit en fait d'examiner dans quelle mesure les activités du programme du Sénégal, dans leur choix comme dans leur mise en œuvre conduisent à rendre maximum l'impact des ressources mobilisées pour les populations visées.

I - LE CONTEXTE EDUCATIF SENEGALAIS

Avec un produit intérieur brut par tête de l'ordre de 550 dollars, le Sénégal a connu depuis l'indépendance (1960) une croissance économique en termes réels pratiquement nulle. Quoique depuis la dévaluation du franc CFA en 1994 une croissance économique plus soutenue a été enregistrée.

La période considérée est également caractérisée par une nette urbanisation, en particulier la région de Dakar qui reflète davantage les difficultés des zones rurales, dont les populations migrent vers les centres urbains qu'une véritable modernisation d'ensemble des modes de vie de la population.

Au cours de la même période les scolarisations ont fait des progrès remarquables. Cependant, si la situation initiale de l'éducation dans le pays était plutôt favorable par rapport à celles d'autre pays comparable, il n'en demeure pas moins que le Sénégal a connu des difficultés notables dans le développement de son secteur scolaire. Ces difficultés structurelles, qui ont connu leur apogée au début des années 80, sont dues à l'existence d'un déséquilibre entre l'enseignement de base et l'enseignement supérieur au détriment du premier d'une part, et par l'existence de coûts unitaires de scolarisation très élevés à tous les niveaux éducatifs d'autre part.

Les évaluations un peu brutes pouvaient suggérer que les choses de l'éducatives ont été meilleures dans la période 1960-85 qu'elles ne le furent à une période plus récente.

En effet le taux brut de scolarisation de l'enseignement de base est passé de 40% en 1970 à 56% en 1980, tandis que entre 1985 et la période actuelle le taux de scolarisation primaire passe de 56% à 60% soit une quasi stagnation.

En réalité, des actions fortes ont été entreprises et mises en œuvre dans le pays au cours de cette seconde période à un moment qui n'était pas favorable pour le secteur compte tenu de l'ajustement structurel au niveau macro-économique.

Sur le plan institutionnel, il convient de noter que le pays s'est engagé dans une décentralisation du fonctionnement du Ministère de l'Education Nationale en donnant plus de responsabilités aux collectivités locales. La réforme est encore trop récente (1996) pour produire les impacts escomptés mais dorénavant et déjà il semble que les activités soient mieux en place dans le secteur rural (dans les zones visitées) que dans les communes avec des priorités liées à la scolarisation d'un lieu à un autre sur le territoire national.

Cependant les perspectives d'évolution du programme décennal de l'éducation de base laissent à penser que le Sénégal accédera à l'éducation de base universelle d'ici 10 ans. Mais ce programme semble très ambitieux compte tenu des ressources nécessaires pour atteindre cet objectif.

II- PERSPECTIVE GLOBALE : QUELLE PHILOSOPHIE GENERALE DE L'ACTION ?

2-1 : Quelques repères méthodiques pour évaluer la démarche globale de l'Association.

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.

En ce qui concerne Aide et Action, elle doit se positionner entre deux références incontournables : d'une part les parrains et d'autre part les enfants du pays (notamment les plus déshérités) dont la scolarisation est l'objet de l'association.

En effet, l'Association serait a priori d'autant plus efficiente qu'elle pourrait avoir un impact plus grand sur sa population-cible potentielle compte tenu du volume des ressources mises à disposition par les parrains.

Ceci amène à se poser des questions d'une part sur la définition des actions et d'autre sur leur répartition au sein de la population cible potentielle.

Concernant la répartition des ressources, des choix doivent être faits pour les activités d'Aide et Action : soit un saupoudrage sur un très grand nombre d'écoles conduisant à des ressources insignifiantes pour chacune d'entre elles, soit une forte concentration des ressources disponibles sur très petit nombre d'écoles qui seraient fortement favorisées, alors qu'un grand nombre d'écoles restaient très démunies. Il est clair que l'un comme l'autre de ces choix ne constituent des stratégies convenables. Entre ces situations extrêmes, il est sans doute nécessaire de rechercher « un juste milieu » étant donné qu'il existe de nombreuses façons de se situer « au milieu » certaines étant plus « justes » que d'autres.

La stratégie de Aide et Action a été de choisir des zones géographiques limitées (Kolda, Vélingara, et Pikine, Rufisque, Mbour) puis de choisir à l'intérieur de ces zones des écoles cibles dites parrainées. Cette stratégie n'est pas en soit critiquable. La question est de savoir si l'arbitrage entre le volume des ressources allouées aux écoles parrainées et leur nombre peut être considéré comme optimal en égard aux objectifs d'ensemble et aux ressources disponibles pour l'association au niveau du pays.

Quant à la définition des actions et de leur financement, ce point est crucial pour l'instruction de l'arbitrage.

En effet, le volume des ressources mobilisées par Aide et Action, dans une école donnée et pour une période de temps donnée, résulte d'une part du nombre et de la nature des activités engagées dans cette école et d'autre part de la proportion du coût de ces activités financières par l'association.

Cependant consommer plus de ressources qu'il ne serait efficient dans une école où les conditions de scolarisation peuvent être en dessous de ce qui serait raisonnablement nécessaire, c'est à la fois une erreur en matière d'efficacité et d'équité.

Les vertus du principe de parcimonie peuvent être étendues au financement des actions nécessaires définies au niveau d'une école donnée. En effet, la discussion entre la répartition des ressources et la nécessité de viser la couverture maximale des écoles, en assumant 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 maximums au niveau local (usagers, associations, autorités locales,) pour la réalisation du projet.

2.2- 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

Le rôle de l'animateur :

Leur rôle est crucial dans l'organisation car ce sont eux qui identifient les actions, demandent leur financement et en suivent leur exécution ; ce sont également 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 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.

Cependant, à travers les discussions que les évaluateurs ont eu avec les animateurs, il s'avère que ces derniers ont à la fois des qualités personnelles et des connaissances de terrains tout à fait appréciables mais qu'ils ne constituent, tout compte fait, qu'un rouage dans un dispositif dans lequel il existe des niveaux de responsabilité plus élevés allant du coordonnateur de zone au responsable du suivi au plan national puis au responsable de programme national et enfin au responsable des opérations au siège de l'association.

Nous devons également relever ce que nous considérons comme faiblesse culturelle forte dans le fonctionnement de l'association dans la définition et le financement des activités de base de l'association au Sénégal. Cette faiblesse culturelle est manifeste à travers les réponses apportées par les animateurs à la résolution d'un problème .

Lorsqu'ils ont identifié la pertinence d'une question, ils ont tendance à ne considérer qu'une solution pour y répondre notamment celle qui constitue la «réponse standard » de Aide et Action. (Exemple : construction d'une clôture autour de l'école et le projet de formation professionnelle des jeunes filles en rupture de scolarité de Dabo (Zone de Kolda)

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 telles que l'organisation d'un jardin scolaire ou d'un poulailler. Cet argument n'a pas convaincu les évaluateurs car la sécurisation de 500m² de jardin scolaire n'impliquent pas que la clôture doive concerner une surface parfois 15 fois supérieure délimitant de façon 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 de haies vives ou encore d'une combinaison entre les différentes options . Mais ces différentes solutions possibles n'avaient pas même été envisagées par les animateurs, ni par leur encadrement. Ce qui est critiquable dans cet exemple c'est le fait que si les clôtures soient utiles, on aurait sans doute pu en construire 3 fois plus pour 3 fois plus d'écoles avec le même volume de ressources financières plutôt que de cibler aussi systématiquement les écoles parrainées.

Concernant la formation professionnelle des jeunes filles en rupture de scolarité, la situation est extrêmement comparable sur le plan de la démarche. En effet, proposer une formation de trois ans continue pour 15 jeunes filles formées à des activités telles que la teinture, la broderie et la couture avec des coûts unitaires de fonctionnement particulièrement élevés, n'autorisent pas, même si la formule réussissait, une extension de la formation dans des conditions ordinaires à une échelle quelconque.

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 pu

opter pour des formules qui varient sur les plans soit du contenu, soit de la durée ou encore de l'alternance (Exemple 2 mois de formation au centre, suivi de 2 mois au village). Expérimentée quelques organisations alternatives auraient permis d'évaluer quels sont les coûts et les bénéfices en termes d'intégration sociale ultérieure des jeunes filles formées.

Ces 2 exemples d'activités appuyées par Aide et Action ou 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 à cette situation est la distinction pratique à l'intérieur d'une zone d'intervention entre d'une part les «écoles parrainées » qui reçoivent l'attention maximum et celles qui ne le sont pas et qui en reçoivent en fait très peu.

Une proposition forte ici est qu'il est sans doute nécessaire de ne plus penser l'action de l'association dans cette dichotomie entre écoles parrainées et écoles non parrainées et de considérer l'impact global des activités sur des zones géographiques suffisamment larges.

En ce qui concerne le financement des activités et projets au niveau des écoles, 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 ». Sur cette base, l'animateur devait 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 qu'elles pourraient être les contributions respectives de l'association, des parents d'élèves et ici des autorités locales (commune, conseil rural).

A l'issue de cette analyse, il ressort sans ambiguïté que 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 et si les animateurs considéraient de façon plus intense d'une part le choix et les arbitrages dans la façon de définir les actions et d'autre part 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 suggéré ici est de nature à la fois technique et culturelle. Il impliquera un changement de perspectives 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.

III- UNE EVOLUTION : MOINS DE GENIE CIVIL, PLUS POUR LE FONCTIONNEMENT ET LA QUALITE

Aide et 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 consistant en action visant cet objectif de façon formelle, car la transformation des activités à visée de qualité, en résultats effectifs obtenus chez les élèves n'est pas automatique.

3.1 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.

Ainsi, dans certaines circonstances des écoles peuvent être peu fréquentées en dépit d'une population scolarisable à distance raisonnable de l'école, parfois l'offre n'est pas suffisante pour susciter une demande défailante.

3.2 Des actions mieux ciblées sur la qualité

Concernant l'amélioration de la qualité dans son sens "traditionnel" Aide et 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 PVFS (Point de Vente de Fournitures Scolaires) - qui consiste pour l'association à acquérir des matériels à prix de gros et de les mettre à la disposition des écoles a connu un succès très notable et a été favorablement apprécié par les écoles.

Cependant une enquête du PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Conférence) concernant 120 écoles indique que la proportion des élèves possédant un manuel de lecture dans les 10 écoles parrainées de l'échantillon n'est que de 55% contre 68% dans les écoles sénégalaises ordinaires.

Même si l'échantillon choisi par Aide et Action (10 classes) comporte en moyenne une population plus rurale et plus modeste que les autres écoles, ce qui peut baisser quelque peu les résultats de l'enquête, il n'en demeure pas moins que le manuel de lecture est assez indispensable pour les apprentissages des élèves et qu'il serait préférable qu'une proportion maximale des élèves puisse en disposer. C'est la raison pour laquelle la formule PVFS a parfois évolué vers des prêts aux élèves pour une somme annuelle beaucoup plus modeste correspondant plus ou moins au quart du prix d'acquisition des manuels par Aide et Action.

Au total, la formule est assez clairement un succès. Pourquoi ne deviendrait-elle pas une structure ordinaire de l'éducation nationale sénégalaise et sortir du "catalogue des activités de l'association" ?

Par ailleurs, outre les PVFS Aide et 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 (Inspection Départementale de l'Education Nationale) et les directeurs d'école.

IV- UNE EVALUATION DES ACTIVITES NON TRADITIONNELLEMENT SCOLAIRES

4.1. Des activités productives dans le contexte scolaire

Aide et Action défend l'idée 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 également des acquis concernant d'une part la, capacité à traiter et à gérer des questions concrètes ayant un sens dans le cadre de la communauté aujourd'hui et d'autre part 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'école doit compléter ses approches traditionnelles pratiques, génératrices de revenus qui pourraient contribuer à constituer une coopérative scolaire, telle que le jardin scolaire, l'aviculture ou la bergerie scolaire.

Entre la dimension pédagogique et génératrice de revenus il peut y avoir une opposition ou une complémentarité selon la définition ou le fonctionnement de ces activités. En effet, la distinction entre les activités à vocation première pédagogique et celles à vocation première communautaire est un peu arbitraire car les activités pédagogiques peuvent contribuer à générer des ressources tandis que les activités génératrices de revenus peuvent incorporer une dimension pédagogique. Ce qui est d'ailleurs préférable.

Cependant, il reste souhaitable, au plan de l'analyse, de ne pas trop entretenir la confusion des genres par exemple en invoquant 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 sous prétexte que cela rapporte un peu d'argent. L'impression générale laissée par le fonctionnement de l'association est peut-être qu'on s'est focalisé de manière trop exclusive et insuffisamment contrôlée sur les aspects de production et de développement, au détriment de l'aspect pédagogique.

4.2 : Des activités génératrices des revenus dans le contexte communautaire

L'idée 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. Pour sortir de cette situation, une solution possible consiste à augmenter les ressources de la communauté environnante de l'école en suscitant en son sein le développement d'activités génératrices des revenus dont une partie pourrait contribuer à renflouer la coopérative scolaire.

Au-delà de l'aspect financier, l'objectif est de réaliser l'intégration réciproque de l'école et de la communauté en vue d'améliorer l'appropriation de l'école par les parents et de façon complémentaire l'accès et la rétention des enfants.

Les activités développées peuvent se situer dans le domaine social (case de santé, point de vente de médicament) dans le domaine productif (bergerie, verger, fabrication de savons par les femmes) ou dans le domaine commercial (banque alimentaire assurant le stockage et la revente de céréales entre deux récoltes).

4.3 Les écoles communautaires de base :

L'école communautaire de base se distingue de l'école classique sur les points suivants :

- 1) la scolarité dure 4 ans alors qu'elle est de 6 ans dans le cycle primaire ordinaire
- 2) les apprentissages premiers sont d'abord introduits en langue nationale avec un passage progressif en français.
- 3) Les approches pédagogiques sont des plus concrètes et les activités pratiques sont une partie intégrante de la formation.

Qu'elle évaluation peut-on faire de l'ECB

De façon globale l'évaluation de la mission est mitigée, il ne fait pas de doute que l'ECB est d'abord une école dont la réussite est incontestable : les enseignants sont bien préparés à leur rôle, l'enseignement initial en langue nationale semble avoir été efficace et les élèves ont de bonnes acquisitions dans les domaines de bases notamment la lecture et le calcul. A la fin de la 4^e année, un certain nombre d'apprentissage semblent globalement en ligne avec ce qui est observé en dernière année du cycle primaire même s'il y a sans doute un retard en Français (dictée, grammaire).

Ensuite il semble que l'intégration réciproque communauté-école soit globalement sujette à interrogation.

En effet des exemples très réussis avec une intégration à la fois forte et multiforme existent, tandis qu'on rencontre également des situations dans les quelles l'implication de la communauté se révèle minimale, c'est à dire très insuffisante.

Au total les cas de réussite sont beaucoup moins nombreux que les situations dans les quelles l'implication communautaire est assez clairement lacunaire.

4.4 Des activités liées à l'alphabétisation des adultes

Aide et Action a exercé entre 1993 et 1996 « par délégation » des activités importantes d'alphabétisation dans les contextes notamment d'un programme (PPFJ) financé par la Coopération Française. Aujourd'hui, l'association soutient plusieurs activités qu'il est possible de regrouper sous cette rubrique :

- **le projet alpha-école** : l'idée est d'offrir des activités d'alphabetisation aux adultes (consistant en 1 année d'alphabetisation initiale et une année de renforcement) dans certains lieux où l'association soutient déjà des écoles ECB. Dix neuf sites sont aussi concernés. Les cours ont lieu dans les locaux scolaires en dehors des heures d'enseignement formel et le moniteur d'alphabetisation est intégré au collectif pédagogique de l'école. Un des objectifs du projet 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. Cependant le montage est 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 .
- **L'environnement lettré** : l'idée est qu'au delà des activités directes d'alphabetisation et de post-alphabetisation 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 (ex: panneaux de lecture dans les villages, bibliothèques villageoises, distribution de journaux en langues nationales parlées localement)
- **le Centre de Promotion de l'Education et de la Formation (CFEP)**
le Centre a été créé à la suite des activités d'alphabetisation (PPFJ). L'objectif a été pour Aide et 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 1) la formation de moniteur (alphabetisation/ECB) 2) la production de supports didactiques 3) la production de supports écrits de lecture en langues nationales et 4) l'évaluation de programmes. Il regroupe 6 ONG, mais Aide et Action y exerce un rôle de fait très importants, 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) rendu à l'association par le CPEF.

Cela dit, quels éléments peut-on mobiliser pour discuter des activités d'alphabetisation soit, conduites directement par l'association soit, soutenues de façon plus indirecte par elle ?

Au total, il est assez probable qu'il convient d'examiner avec précaution l'alphabetisation 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 et Action se concentre plus clairement sur ce qui apparaît être son objectif central : la scolarisation de base des enfants en qualité et en quantité.

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 sur 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.

5.1 L'association ne manque sans doute pas de structures

Si on a une vision basiquement financière de ses structures on serait amené à penser qu'elle pouvait même en avoir trop. En effet, les frais de structures de l'association au Sénégal représentent 42,6% du budget global contre seulement 15% pour le siège de

l'association et 8% pour le budget de l'éducation nationale sénégalais qui n'est certes pas administré de façon très efficace.

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 1) les activités qu'elle promeut (se centrer sur son avantage comparatif) que 2) la façon avec laquelle ces activités centrales sont mises en œuvre.

En effet faut-il nécessairement un responsable de programme adjoint ? Faut-il qu'il soit nécessairement expatrié ? Faut-il nécessairement 8 personnes dans le service de génie-civil, ou bien 4 assistants administratifs et 2 secrétaires dans le service parrainage ? On pourrait par exemple se poser la question de savoir ce qu'on ferait si les frais de structures devraient durablement baisser de 20 ou de 25%.

5.2 Un problème structurel majeur

La ligne structurelle principale de l'association va des animateurs au responsable de programme en passant par les coordonnateurs et le chef du service « études, suivi et évaluation des projets » .

En premier lieu les animateurs sont les personnes clés du fonctionnement du système. Ce sont les chevilles ouvrières et c'est sur eux que repose l'activité réelle de l'association.

Les animateurs sont actuellement au nombre de 10 répartis sur les deux zones (PRM et KOLDA) et ils encadrent de façon principale les quelques 130 écoles parrainés par Aide et Action au Sénégal (soit en moyenne 13 écoles en moyenne par animateur).

Les points importants à souligner 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 et Action étaient souvent sans rapport avec le domaine de l'éducation (ex : agents d'extension rurale, techniciens d'élevage ou de l'aménagement du territoire, voire géographes).

ii) 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.

iii) Les animateurs sont en fait peu encadrés dans le cours de leur travail car les coordonnateurs qui sont d'anciens animateurs sont relativement trop occupés dans les activités transversales (relations avec les autorités locales, les IDEN etc...) mais aussi administratives internes pour leur apporter les éléments fonctionnels supplémentaires dont ils auraient besoin. En outre au niveau du siège à Dakar le SESEP n'exerce pas suffisamment ce rôle de régulation fonctionnelle dont l'insuffisance a été constatée au niveau des coordonnateurs de zone.

En effet, cette insuffisance fonctionnelle se trouve tout au long 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 établies et partagées.

Cela dit, nous avons conscience que si des changements sont nécessaires ils seront difficiles (surtout des changements à l'articulation du culturel et du structurel) et demanderont à la fois un peu de temps et la mise en œuvre d'un plan coordonné. Pour y parvenir il faudra opérer plusieurs étapes:

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.

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) et les attentes que chacun doit avoir de son travail et du travail des autres dans cette chaîne structurelle.

La troisième étape serait d'instrumenter le travail des différents acteurs et notamment celui des animateurs de terrain, en établissant de nouvelles fiches de projet qui les inviteraient à se poser des questions qu'ils ne se posent pas suffisamment dans leur pratique actuelle. On pourrait 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. Les 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 individuelle, mieux connues et respectées dans leur contenu et leurs limites.

5.3 Autres aspects structurels et relationnels internes

La chaîne structurelle discutée précédemment apparaît centrale au fonctionnement de l'association d'autres services sont également présents dans sa structure.

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 extérieures, Aide et 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.

Le service administratif et financier:

Ce service comprend 12 personnes, dont 3 comptables, un logisticien et une secrétaire mas 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 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 souhaitent faire à leurs filleuls. Le service comprend 4 assistants (dont 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 le responsable de service) que sur des fonctions clairement établies et sur des délégations fonctionnelles dont les 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 est 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 notamment si la demande qualité doit gagner de l'ampleur dans les activités de l'association.

La cellule 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 du 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 entre la communication externe dont on ne peut pas dire qu'elle n'ait pas réussi et la communication interne qui ne peut pas être considérée comme un succès. Il doit être clair que s'il y a 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 et que la cellule de communication n'exerce dans ce domaine que des fonctions techniques et instrumentales sur demandes explicites de la direction.

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 iii) celle de conduire la gestion des opérations entreprises par la structure Aide et Action Sénégal aussi bien sur le plan fonctionnel, structurel et financier.

A la lumière des résultats cumulés depuis une décennie peut-on dire que le responsable du programme Sénégal ait 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. 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 1) dans la promotion de la culture interne comme 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 restent à faire: des recommandations peuvent être faites pour suggérer comment progresser. Mais 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 années et dont les effets ne sont pas totalement effacés.