

GOUVERNANCE DES STRUCTURES EDUCATIVES DE BASE AU SENEGAL : LES COMITES/CONSEILS DE GESTION D'ECOLE/D'ETABLISSEMENT AU BAOL

Alassane NDIAYE

*Inspecteur de l'Enseignement Élémentaire
en service à l'Inspection d'Académie de Diourbel,
+221 774251736 ou +221 705609858
alassanedame@yahoo.fr*

Résumé :

L'engagement et l'implication communautaires deviennent de plus en plus sollicités dans la gouvernance des écoles dans un contexte de décentralisation/déconcentration qui voit l'Etat se décharger de certaines de ses compétences régaliennes au profit des communautés à travers la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code des collectivités territoriales. Dans ce contexte, il a été jugé utile de mettre en place un dispositif de gestion des ressources. Ainsi naquit le comité de gestion d'école comme organe de gouvernance dont l'une des missions phares demeure la gestion des ressources en termes d'élaboration de budget et de reddition de compte. A cet effet, les textes semblent avoir posé d'importantes balises en perspectives de la transparence, principe de base de la bonne gouvernance. Cependant, la réalité du terrain présente un état de gestion en deçà des attentes, remettant en cause, du coup, le fonctionnement du comité de gestion d'école/d'établissement (CGE).

Mots clés : *Comité de gestion d'école, Gouvernance, Ressources, Alternative*

Abstract

Community involvement and commitment are becoming more and more important in school governance in a context of decentralization/deconcentration within which the State has been offloading some of its sovereign powers to the communities through local authorities. In this context, it was deemed useful to set up a resource management system. Thus, the school management committee was created as a governance body, one of whose main missions is the management of resources in terms of budgeting and reporting. To this end, the texts seem to have laid down

important guidelines for transparency, a basic principle of good governance. However, the reality on the ground is that management falls short of expectations, thus calling into question the functioning of the management committee.

Keywords: *School Management Committee, Governance, Resources, Alternative*

Introduction

En adoptant la directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, les états membres cherchent à assainir les finances publiques en consacrant ainsi le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Du coup, les écoles et établissements, à l'instar de toutes les structures publiques, sont assujetties au respect des principes de bonne gouvernance qui s'incarnent et se cristallisent dans la gestion axée sur les résultats. Or, l'atteinte des résultats pour une instance de socialisation de la dimension de l'école, requiert l'implication de toutes les parties prenantes au fonctionnement, dans un contexte fortement marqué par l'instantanéité des flux d'information d'une part et la diversité des autoroutes de la communication (réseaux sociaux) d'autre part. Par ailleurs, l'école devenant de plus en plus une affaire de la communauté, par la communauté, avec elle et pour elle-même, la gestion des ressources qui y sont injectées doit faire l'objet d'une organisation inclusive, participative et anticipatrice. Avec l'avènement du programme d'amélioration de la qualité et de la transparence (PAQUET) au Sénégal, l'école, structure de base de la déconcentration du système éducatif, bénéficie de ressources financières (budget provenant de l'Etat et ressources additionnelles) pour la réalisation de ses objectifs. Les crédits qui étaient logés dans les comptes des Inspections de l'Education et de la Formation (IEF) sont maintenant positionnés directement dans le compte de l'école, même si

l'IEF garde toujours un œil sur ces fonds. Dans le même temps, l'Etat a mis en place des mesures pour encadrer la gestion de ces ressources en instituant l'organe de gestion dénommé « Comité ou conseil de Gestion d'Ecole/Etablissement (CGE, D2014-904 du 23 juillet 2014 et le décret 2000-337 du 16 mai 2000 portant création des conseils de gestion des établissements d'enseignement moyen secondaire) selon qu'on se situe au préscolaire/élémentaire ou au collège/lycée. En effet, dans un contexte de raréfaction des ressources et de crise d'autorité, les populations sont invitées à s'impliquer dans la prise en charge des questions sociales telles l'éducation et la santé pour des soucis de transparence et de rationalisation. Alors comment se traduit cette volonté politique de transparence et de traçabilité des biens publics à la base ? Qu'en est-il de la pratique quotidienne ou des faits dans la circonscription académique de Diourbel (région naturelle du Baol) avec la particularité de la cité religieuse de **Touba-Mbacké** par rapport aux normes et idéaux déclinés dans les textes règlementaires ? A quelle alternative peut-on s'attendre ? Le fil conducteur de notre travail est de dégager des pistes en vue d'une gestion efficiente des moyens déjà fortement entamés par la vulnérabilité des acteurs que la paupérisation a fini d'installer dans un désarroi.

Le présent article est une réflexion sur le pilotage et la gouvernance des structures du cycle fondamental (structures de prise en charge de la petite enfance, écoles élémentaires et plus tard le moyen secondaire), à partir d'une revue des textes de références, dans le cadre des initiatives d'implication de la communauté dans la gestion. L'objectif principal est de montrer les difficultés liées à la prise en charge des réformes sur le terrain avec les réticences de certains acteurs à se départir des vieilles traditions qui plombent la gouvernance efficiente de l'école publique.

Le premier axe de cette étude rappelle, à travers les textes en vigueur, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CGE et le dispositif préconisé pour partager équitablement entre les classes et les intervenants (selon les activités planifiées), les ressources additionnelles produites. Le deuxième point se focalise sur les dysfonctionnements et autres difficultés qui plombent l'envol des organes dans la grande majorité des écoles et établissements. Le troisième axe est consacré à la conception d'un répertoire de pistes, servant de journal de bord du CGE en termes de recommandations. Il y sera également question de l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans le pilotage et plus précisément leur usage dans la gestion des ressources matérielles, financières et numériques.

1. Contexte et justification

L'Etat du Sénégal est membre de l'UEMOA. Aussi en matière de finance, est-il assujéti à la directive N°06 du 26 juin 2009 de cette institution financière sous régionale, consacrant la transparence et la traçabilité des fonds publics dans la zone. Imbu de ce souci, notre pays a adopté en 2011 une Loi Organique (LO N° 2011.15 du 8 juillet 2011) pour inscrire l'utilisation des budgets (la dépense publique) dans une logique de résultat. Par ailleurs, les changements récents dans les politiques publiques sur le management des établissements scolaires surgissent dans un contexte plus large de transformation des modes de régulation des écoles publiques. Cela s'est traduit par une concordance de situations comme : la réduction (et l'extinction progressive) du rôle de l'État en matière d'éducation, avec l'augmentation conséquente de l'élargissement de l'initiative privée individuelle ou collective d'offres éducatives; le transfert d'importantes compétences dans le domaine de l'éducation aux collectivités territoriales (Acte3

de la décentralisation) ; la priorité accordée aux réformes de gestion (s'inspirant du management entrepreneurial) et la subordination des préoccupations pédagogiques aux critères d'efficacité et de qualité, définis selon une logique de marché (Approche par Compétences); l'encadrement des pouvoirs des enseignants et de leurs syndicats par l'ouverture « à la société civile » matérialisée par l'influence croissante des parents et des entreprises dans le cadre de l'offre éducative et de sa gestion.

Le Ministère de l'Education nationale, s'inscrivant dans la même perspective, s'est engagé, depuis l'adoption de l'acte III de la décentralisation, dans une dynamique de décentralisation et de déconcentration du système éducatif. Ainsi, il s'engage dans une série de réformes afin de moderniser sa gouvernance et sa gestion des affaires publiques, notamment dans le domaine de l'éducation. La politique du secteur de l'éducation s'opérationnalise dans le Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence de l'éducation et de la formation, prévue pour la période 2018-2030 et arrimée aux orientations internationales (Stratégie Education 2030), à l'objectif de développement durable 4 (ODD4) en sus des réformes de l'UEMOA. En effet, conscient des enjeux de la coopération décentralisée, le gouvernement du Sénégal, à travers la Constitution consacrant la 4^{ème} République adoptée le 22 janvier 2001 et révisée en 2016, réinscrit la décentralisation dans la nécessité pour les populations, de participer à l'effort de développement, voire de prendre en charge eux-mêmes leur développement. Ainsi, le contexte national qui s'ancre profondément dans celui mondial, se décline à travers le Plan Sénégal Emergent (PSE), l'Acte III de la Décentralisation, les Concertations Nationales sur l'Avenir de l'Enseignement Supérieur (CNAES) et les Assises de l'Education et de la Formation (AEF) qui se cristallisent globalement dans la nouvelle lettre de politique générale

sectorielle dont le Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence de l'Éducation et de la Formation (PAQUET-EF), symbolise l'instrumentation. C'est dans cette dynamique que s'inscrit l'arrêté ministériel n° 1383 en date du 30 janvier 2015 portant application du décret n° 2014-904 du 23 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comités de Gestion d'École (CGE) et des Unions de Comités de Gestion d'École (UCGE). En effet, la gestion des structures scolaires, des moyens et des personnels de l'éducation nationale est fondée sur les principes de démocratie, d'objectivité et de compétence même si l'applicabilité présente encore des défaillances. A cet effet, des organes consultatifs, de gestion, d'observation, sont institués pour que soient associés, dans les domaines dont ils sont à connaître, les partenaires de l'éducation : parents, élèves, enseignants, collectivité, ONG, etc. C'est d'ailleurs à cela que renvoie l'objectif 3 de la lettre de politique générale sectorielle (LPGS) dont le PAQUET reste, comme nous l'avons mentionné plus haut, le principal cadre d'opérationnalisation pour promouvoir une gouvernance sectorielle intégrée, inclusive, partenariale, décentralisée, transparente et efficace. Pour cette raison, l'implication communautaire a été systématisée par la prise de deux actes : 1) le décret 2014-904 du 24 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des CGE au niveau de l'élémentaire ; 2) le décret 2000-337 du 16 mai 2000 portant création des conseils de gestion des établissements d'enseignement moyen secondaire. Malgré tout, le dispositif règlementaire mis en place et les nombreux efforts consentis à travers l'intervention de partenaires comme l'USAID dans le cadre du Projet d'Appui au Développement de l'Éducation au Sénégal (PADES), la JICA dans le cadre du Projet d'Amélioration de l'Environnement Scolaire (PAES), les organes de gestion peinent à fonctionner correctement. En réalité, une étude de base du Projet d'Amélioration des

Apprentissages en Mathématiques à l'Elémentaires (PAAME) a révélé des difficultés liées à une faible mobilisation communautaire, un déficit d'implication des collectivités territoriales mandataires d'importantes compétences dans le domaine de l'éducation, un manque de suivi. En outre, les rapports des Inspecteurs Chefs de District (ICD) compilés dans les différents rapports trimestriels (2022/2023) des Inspections de l'Education et de la Formation (IEF) de l'Académie de Diourbel (IA) et les rapports des chefs d'établissement parvenus à l'IA, décèlent de réels problèmes de fonctionnement liés globalement à un déficit d'engagement et de formation.

Pendant ce temps, la politique de déconcentration et de décentralisation confère de nouvelles responsabilités aux acteurs à la base, en l'occurrence les organes de gestion des écoles et établissements, en leur accordant une plus grande autonomie de planification et de gestion. Les possibilités d'initiatives qui leur sont ainsi offertes doivent permettre de rechercher de nouvelles sources de financement adossées à un dispositif de suivi-évaluation-information pour améliorer le fonctionnement des structures. Dans le cadre du pilotage, il s'agit notamment d'initier et de conduire des projets d'école/d'établissement, avec la possibilité de générer des ressources propres et de les utiliser de façon efficiente pour améliorer l'efficacité et la qualité de l'enseignement. Il était donc devenu nécessaire d'abroger le décret 2002-652 du 02 Juillet 2002 portant création du PDEF et règlementant, pour les écoles élémentaires, les comités de gestion qui devaient constituer le cadre d'expression du partenariat Ecole-Milieu et le décret n° 65-414 du 18 juin 1965 relatif aux conseils de gestion des lycées, collèges et écoles normales, dans le souci d'un meilleur arrimage des objectifs de ces organes au contexte de la gestion axée sur les résultats. En fait, depuis l'avènement du Projet d'Amélioration de la Qualité et de l'Equité de l'Education de Base (PADEEB), il est prévu que l'Etat alloue

en moyenne une enveloppe de trois mille cinq cents francs (3500 F CFA) par élève à l'élémentaire. Dans ce contexte, il est important de mettre en place, en plus du cadre général issu du PAQEEB, un dispositif particulier de gestion participative et inclusive de ces nouvelles ressources.

Désormais, en la matière, les textes actuels de références sont :

- **Pour l'élémentaire** : le décret 2014-904 du 23 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comité de Gestion d'Ecole
- **Pour les collèges et lycées** : le décret 2000-337 du 16 mai 2000 portant création des conseils de gestion des établissements d'enseignement moyen secondaire.

2. Méthodologie de travail

L'approche participative est privilégiée dans ce travail. Les principaux acteurs sont largement associés à la collecte des informations, chacun en ses titres, rangs et qualités amis également selon son niveau de responsabilité dans la chaîne de gouvernance locale. La réalisation des objectifs de cette recherche a fait appel à deux types de données : des données quantitatives relatives au domaine des faits, des réalisations et des résultats obtenus etc. ; des données qualitatives pour traduire le vécu, la perception et l'appréciation des principaux acteurs. Les données quantitatives et qualitatives, dans une dynamique de complémentarité, sont collectées en exploitant les documents disponibles et en administrant des questionnaires. Tenant compte de l'objectif visé (montrer l'écart entre le texte et la pratique de terrain dans la gouvernance des écoles), la question de recherche soulevée est la suivante : *quels résultats le dispositif décliné à travers les textes règlementaires relatifs aux comités/conseils de gestion a-t-il produit, à l'échelle de l'Académie de Diourbel, face aux résistances du terrain ?*

La démarche d'enquête est donc mixte. En effet, il s'agit de cerner le phénomène lié au fonctionnement des structures éducatives de base dans une approche compréhensive du dispositif de mise en œuvre des organes de gestion des écoles/établissements dans le cadre de la déconcentration/décentralisation de la gouvernance du système éducatif. L'objectif général pouvant être étendu à l'identification d'autres leviers d'amélioration de la gestion des ressources à partir des tendances aux plans quantitatif et qualitatif afin de contourner les résistances. Comme hypothèse de base, il a été retenu ceci : la mauvaise perception des enjeux de la gouvernance décentralisée de l'école par les acteurs à la base, conjuguée avec l'immixtion de la chose politico-religieuse dans la mise en place des organes, plombent le fonctionnement des CGE dans le Baol (région de Diourbel).

Pour ce qui est du cadre logique de ce travail, nous référons au paradigme constructiviste qui, dans ce cas précis, amène à prendre en considération l'écart entre les définitions institutionnelles ou professionnelles des situations et celles liées à la réalité des entités ou organes évoluant sur le terrain en termes de compétences (intégration d'attitudes, d'aptitudes et de ressources). L'ampleur de l'approche par compétence est, en réalité, la conséquence logique des préoccupations actuelles du monde de l'entreprise et de la nouvelle dynamique de l'économie mondiale fortement enracinée à la plus-value du capital humain.

Généralement, beaucoup de panels imputent les problèmes de l'école (décrochage, non enrôlement, mal gouvernance) aux contraintes économiques et à la pauvreté. Force est de reconnaître avec Sarr Diop (2022), que le poids des facteurs culturels et religieux doit particulièrement focaliser plus que tout autre facteur, les énergies et les attentions pour un meilleur adressage de l'éloignement dans lequel se tient une bonne partie des populations de la région de Diourbel par rapport à

l'enseignement formel, surtout dans ses volets mobilisation et gestion communautaires. C'est en prenant en compte cette thèse que nous avons mené cette étude avec un échantillonnage assez composite et épousant les contours géoculturels du Baol. En effet, l'échantillonnage qui a permis la collecte de données et les résultats obtenus des entretiens et des questionnaires, se présente comme suit :

Tableau n°1 : échantillonnage

| Cibles (échantillons) | Nombre et Localisation | | | Observations |
|-----------------------------|------------------------|----------|--------|--|
| | Bambey | Diourbel | Mbacké | |
| Inspecteurs chefs districts | 4 | 7 | 4 | Districts urbains, semi-urbains et ruraux |
| Inspecteurs à la retraite | 0 | 1 | 0 | Ancien Inspecteur d'Académie de Diourbel |
| Membres de CGE | 2 | 3 | 2 | 3 présidents, 2 trésoriers, 2 secrétaires |
| Elèves | 5 | 7 | 5 | 7 à l'élémentaires, 10 au collège (8 filles) |

Source : *Questionnaire/guide d'entretien*

Pour les outils et techniques de collecte de données, il a été privilégié le questionnaire et le guide d'entretien. Les informations obtenues à l'issue de l'administration des questionnaires ont été complétées par la revue documentaire. L'analyse des données a été facilitée grâce à l'appui d'une équipe assez expérimentée au niveau de l'inspection d'académie de Diourbel.

Comme tout travail de manière générale, celui-ci comporte également ses limites. La première limite est relative à la non implication d'organisations et d'agences (JICA, USAID/LPT-RELIT) qui ont capitalisé une bonne expérience dans l'accompagnement des comités de gestion d'école. Outre cela, les collectivités territoriales n'ont pas été invitées à se prononcer

sur la question des CGE. Or, depuis 2013 avec l'avènement de l'acte³ de la décentralisation, les collectivités territoriales se sont vues leurs compétences fortement renforcées dans plusieurs domaines dont celui de l'éducation et de la formation. Qui plus est, c'est le maire qui établit l'arrêté de création du comité de gestion d'école. Par ailleurs, il y a que le manque de moyens et les contraintes de temps ont empêché l'élargissement des outils de collecte aux écoles des profondeurs de la région. Toutefois, ces facteurs limitants ne remettent nullement en cause la validité des résultats obtenus. *Il est à souligner aussi que la partie de l'étude qui a concerné les conseils de gestion pour les collèges et lycées a été retirée en attendant de compléter les informations y afférentes.*

In fine, la méthodologie utilisée pour faire ce travail repose essentiellement sur l'enquête avec un questionnaire pour chaque catégorie de cible, un guide d'entretien individuel et/ou collectif (focus groupe). Ce matériel est complété par une grille d'analyse documentaire et des visites de terrain qui ont permis une observation directe de la dynamique organisationnelle des acteurs à la base. Ainsi, l'approche m'a plongé au cœur des réalités de l'identité baol-baol dans sa saisie de l'école publique.

3. Présentation des résultats (Etat des lieux) par rapport au cadre réglementaire défini par l'autorité (MEN) : revue du cadre juridique actuel

3.1. Organisation et composition du CGE

Parler des comités ou conseils de gestion amène à aborder des questions relatives à leur organisation, à leur fonctionnement, aux activités qui y sont menées et à leur dynamique interne. L'organisation des écoles en CGE incombe globalement à la communauté éducative qui, avec l'appui des autorités scolaires [l'Inspecteur de l'Éducation et de la Formation (IEF) ou son représentant, l'Inspecteur Chef de District (ICD), la Collectivité

territoriale et/ou l'administration territoriale], détermine en principe, les organisations coopératives et autres familles d'acteurs de l'école sur la base de critères relatifs à leur légalité, leur légitimité, leur engagement pour la cause scolaire. L'article premier de l'Arrêter N°1383 portant création, organisation et fonctionnement du CGE : Le CGE est un organe regroupant les personnels enseignant et administratif, les élèves et des membres de la communauté du ou des village (s) ou quartier (s) polarisés par l'école. Il compte également en son sein des représentants des organisations de la société civile active dans la zone.

Au Moyen et au Secondaire, il est mis en place un conseil de gestion (CGE), organe délibérant sur les ressources de l'établissement, notamment pour ce qui est du budget (ressources) additionnelles. Le CGE est institué par le décret 2000-337 du 16 mai 2000 qui en détermine la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement.

- *Composition du Comité de Gestion d'Ecole*

Le CGE est un organe regroupant les personnels enseignant et administratif, les élèves et des membres de la communauté du ou des village (s) ou quartier (s) où l'école est établie ou qu'elle polarise. Il compte également en son sein des représentants des organisations de la société civile et des partenaires techniques et financiers en activité dans la zone. Le CGE est, en résumé, « **le cadre d'expression du partenariat Ecole-milieu** » (cf. rapport de présentation du MEN). Il est un cadre fédérateur de l'ensemble des interventions au niveau de l'école mais surtout le principal dépositaire, au niveau local, des pouvoirs en cascade du MEN, de l'IA, de l'IEF et des autorités administratives locales (Maire, Préfet, Sous-Préfet) pour les questions relatives à l'enseignement élémentaire. D'après le décret 2014-904 du 24 juillet, Le CGE est composé de

membres de droit et de membres élus par l'AG. Il comprend les organes suivants :

- L'assemblée générale (AG) ;
- La délégation de l'assemblée générale (DAG) ;
- Le Bureau exécutif (BE) ;
- Les commissions spécialisées.

Les membres de droit :

- Un délégué de quartier ou le chef de village ;
- Un représentant du conseil municipal ;
- Le (la) Directeur (rice) de l'école ;
- Le représentant du trésor.

Les membres élus¹ :

- Deux représentants des parents d'élèves dont une femme ;
- Les représentants du personnel enseignant en fonction de l'effectif de l'équipe pédagogique : 2 représentants pour une école de six (6) enseignants et moins, quatre représentants pour une école de 7 à 18 enseignants et moins et 5 représentants pour une école de plus de 18 enseignants ;
- Un (1) représentant(e) du personnel de service ;
- Les représentants des élèves en parité parfaite : 2 jusqu'à 1000 élèves ; 4 pour plus de 1000 élèves ;
- Un représentant des autorités religieuses et/ou coutumières ;
- Un représentant des associations de développement du village ou du quartier ;
- Une représentante des Groupements de Promotion féminine (GPF) du quartier ou du village ;

¹ Le comité de gestion peut s'adjoindre toute compétence utile à l'exécution de ses missions.

- Un représentant des associations sportives et culturelles (ASC) du quartier ou village.

- ***Organisation du CGE***

Le dossier de création du CGE comprend une lettre co-signée par le Président du CGE et le directeur de l'école adressée au maire sous le couvert de l'Inspecteur de l'Education et de la Formation (IEF), le procès-verbal de l'AG constitutive accompagné de la feuille de présence et d'émargement et du règlement intérieur adopté par l'AG. Le dossier complet est déposé auprès de l'Inspecteur de l'Education et de la Formation qui le transmet au Maire après contrôle de conformité. A l'issue de ce processus, le Maire prend un arrêté de reconnaissance du CGE. A partir de ce moment, l'organe peut valablement démarrer ses activités qui consiste essentiellement à :

- élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer le projet de développement de l'école dans le cadre d'une démarche inclusive et participative ;
- mobiliser la communauté, la collectivité territoriale, les partenaires techniques et financiers, les organisations de la société civile et les autres partenaires locaux autour du projet de développement de l'école ;
- veiller à l'hygiène et à la salubrité de l'école;
- à participer à l'élaboration des plans de circonscription éducative
- à développer des initiatives pour assurer un accès équitable à l'éducation et une prise en charge efficace des filles et des enfants vulnérables et à besoins éducatifs spéciaux, notamment ceux issus de familles démunies ou souffrant de handicaps légers ;
- à promouvoir des actions de formation en faveur des membres du Comité de Gestion (CG) d'une part et des enseignants d'autre part ;

- à contribuer à la recherche et à la mobilisation de ressources additionnelles dans le respect des lois et règlements en vigueur ;
- à délibérer sur toutes les questions en rapport avec la vie de l'école

3.2. Fonctionnement des CGE :

Pour faire fonctionner correctement le CGE, l'autorité a pensé à un certain nombre d'actions dont la réalisation est indispensable à la bonne marche de l'organe.

- Actions requises :

Assurer la régularité des réunions et des AG ;

- Elaborer un Plan d'action volontariste (PAV) ;
- Exécuter le PAV ;
- Gérer de façon transparente, efficace et efficiente les ressources de l'école ;
- Assurer le suivi/évaluation de la mise en œuvre du PAV, du CDP, du CAQ.

Pour assumer toutes ces responsabilités, les personnes investies de la confiance de leurs pairs pour présider aux destinées de l'organe de pilotage qu'est le CGE doivent s'entourer de quelques principes dont, entre autres, ceux qui suivent :

- Principes :

- Le bénévolat : les fonctions de membre du CGE et de ses organes sont libres et gratuites ;
- La participation : l'engagement de tous les acteurs est un gage de réussite ;
- La responsabilité : les membres du CGE sont individuellement et collectivement responsables des succès et des échecs de l'organe ;
- La transparence : elle implique la planification, l'information et la confiance ;

- L'inclusion : aucune discrimination ne doit être admise si elle n'est positive ;
- La reddition des comptes : elle nécessite une disponibilité des instruments et outils de gestion qui doivent être à jour et accessibles ;
- L'alternance : le respect des mandats doit être de rigueur. Nul ne peut et ne doit s'arroger la paternité du CGE, patrimoine propre de l'école et donc exclusif de toute coloration.

Les membres du bureau exécutif sont individuellement et solidairement responsables du patrimoine de l'école. Et dans ce patrimoine, se retrouve tout ce qui est bien de l'école. Ainsi, sous la coordination du président, le projet de budget est élaboré et soumis à l'approbation de l'assemblée générale qui est l'instance souveraine à partir de laquelle tout élu du comité tire ses prérogatives. Après l'adoption du budget, les activités sont planifiées et mises en œuvre. A cet effet, il est important de rappeler quelques rôles et responsabilités phares pour un bon fonctionnement des CGE. Voilà le dispositif tel que prévu par les textes. Qu'en est-il des réalités du terrain dans le Baol (région de Diourbel)?

3. Le CGE à l'épreuve des réalités du terrain au Baol

L'examen des tableaux issus de la collecte d'information révèle un comportement peu reluisant des CGE dans les différents départements.

Tableau n°2 : synthèse CGE / IA Diourbel (écoles publiques)

| N° | IEF | Nombre d'écoles publiques | Nombre d'écoles publiques ayant CGE | Nombre de CGE disposant d'un arrêté | Nombre de CGE ayant tenu une AG cette année | Nombre de CGE ayant tenu des réunions de bureau | Nombre de CGE ayant tenu des réunions avec la DAG | Nombre de CGE ayant un PAV/Q | Nombre de CGE ayant un compte | Nombre de CGE ayant reçu un budget de de l'Etat |
|-----------------|----------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|---|---|------------------------------|-------------------------------|---|
| 1 | Diourbel | 222 | 222 | 222 | 222 | 222 | 45 | 45 | 222 | 0 |
| 2 | Bambey | 176 | 176 | 162 | 85 | 139 | 50 | 73 | 167 | 0 |
| 4 | Mbacké | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 0 |
| Total IA | | 555 | 555 | 319 | 464 | 518 | 252 | 275 | 546 | 0 |

Source : rapport trimestriel 2022/2023

Analyse :

Dans le public, toutes les écoles disposent de CGE. Globalement, les CGE tiennent leurs réunions de bureau (518). Cependant, les CGE disposant d'arrêté sont de 319, soit 57,47%. Pour cette année, 464 CGE ont tenu leur AG mais 252 seulement ont tenu des réunions avec la délégation à l'Assemblée Générale. Les CGE ayant ouvert un compte se chiffrent à 546 mais les comptes ne sont pas encore alimentés pour 2022/2023/2024. Par contre, le nombre de CGE ayant un Plan d'Action Volontariste/Qualité (PAV/Q) est de 275, soit 49,54% en valeur relative. De là, il apparaît que la fonctionnalité des CGE pose problème, surtout dans le département de Diourbel (chef-lieu de la région) où ils sont 45 CGE seulement à avoir élaboré un PAV/Q qui est un instrument phare dans la mise en œuvre des activités du CGE dans volonté d'appropriation de l'école. Or, de leur capacité à élaborer, mettre en œuvre et évaluer un PAV/Q, dépend leur fonctionnalité qui est appréciée à l'aune de la qualité et de la quantité des réalisations et du rapportage.

Difficultés rencontrées :

- Problèmes de renouvellement des instances ;
- Manque de formation des membres de CGE nouvellement mis en place ;
- Lenteurs dans l'établissement d'arrêté municipal de certains CGE ;
- Inexistence de rapport ;
- Non disponibilité des outils de gestion.

Solutions préconisées :

- Sensibiliser les acteurs pour la tenue régulière des assemblées de renouvellement ;
- Former les membres des CGE pour un portage efficace et efficient des PAV/Q avec un système de rapportage suffisamment fluide.

Suggestions/Recommandations :

- Appui substantiel des collectivités territoriales pour une bonne tenue des rencontres ;
- Sensibilisation des autorités religieuses et coutumières sur les défis relatifs à la bonne gouvernance des écoles publiques ;
- Retrait du budget des écoles des comptes des inspections de l'Education et de la Formation (IEF) qui ne devraient assurer que le contrôle de la conformité ;
- Mise en place d'un dispositif de sanctions (positives ou négative) à l'endroit des responsables de comité/conseil.

Tableau n°3 : situation des documents de gestion CGE / IA
Diourbel

| IEF | Nombre d'écoles publiques | Nombre de CGE disposant d'un arrêté | Nombre de CGE ayant tenu une AG cette année | Nombre de CGE ayant tenu réunions bureau | Nombre de CGE ayant un PAV/Q | Nombre de CGE ayant ouvert un compte | Nombre de CGE ayant des ressources additionnelles | Nombre de CGE ayant reçu un budget de fonctionnement de l'Etat | Nombre CGE ayant établi un rapport d'activité ou état d'exécution | Nombre de Rapport de supervision par les ICD |
|-----------|---------------------------|-------------------------------------|---|--|------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|--|
| Diourbel | 222 | 222 | 222 | 222 | 45 | 222 | 77 | 0 | 0 | 0 |
| Bambey | 176 | 162 | 85 | 139 | 73 | 167 | 31 | 0 | 0 | 0 |
| Mbacké | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 35 | 0 | 0 | 0 |
| IA | 555 | 319 | 464 | 518 | 275 | 546 | 143 | 0 | 0 | 0 |

Source : Compilation rapport trimestriel 2022 et questionnaire de collecte de données

Analyse globale :

L'exploitation des rapports trimestriels, les sorties effectuées dans les écoles, les échanges tenus à l'occasion des rencontres de formation des membres des bureaux de CGE dans les différentes IEF de l'académie de Diourbel, m'ont laissé quelques appréhensions des problèmes qui bloquent le fonctionnement de cet organe clé du dispositif de gouvernance décentralisée qu'est le CGE. En effet, en dehors du manque de ressources, il y a l'absence de documents, d'outils de gestion en sus d'un rapportage quasi absent : aucun rapport d'activité, aucun rapport de supervision, aucun état d'exécution budgétaire dans les IEF. Pourtant, certains CGE disposent bien de ressources additionnelles ; même ceux qui ne l'ont pas déclaré en disposent parce que des cotisations sont partout réclamées pour la prise en charge de certains intrants (craies, petites accessoires). Par ailleurs, on se trouverait ici confronté à une véritable pathologie qui tend à produire un effet paralysant exactement contraire à l'objectif initial décliné dans le texte. Avec l'avènement de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), les écoles sont invitées obligatoirement (presque) à se mettre en projet. Aujourd'hui, toutes les écoles disposent de compte

après des institutions financières de leur zone (546 écoles sur 555) soit 98,37%. Ainsi, les CGE reçoivent des fonds qu'ils gèrent librement et conformément aux dispositions des textes de lois et avec l'accompagnement du manuel de procédure sous le contrôle des IEF avec qui ils contractualisent à travers les instruments que sont le CAQ, le CDP, le PAV. Tous ces instruments se cristallisent dans le Plan de Travail (PTA) qui, à son tour, doit impliquer la Collectivité Territoriale (CT). Il y a à signaler à ce niveau, une difficulté liée à ce que le CGE ne peut dépenser que sur autorisation préalable de l'IEF. Même si cette mesure cherche à limiter les risques de déperdition ou de « délinquance » financière, elle bloque parfois le fonctionnement des CGE en termes de frais de déplacement, de restauration, etc. Il leur est souvent opposé le concept « d'activité non éligible ». C'est parce que la plupart des CGE attendent tout de l'Etat et de la collectivité territoriale ; une tendance qu'il faut impérativement réorientée en termes de mobilisation et d'engagement communautaire afin de diversifier les sources de revenus. C'est une responsabilité qui n'est pas petite. Et assumer une responsabilité s'adosse d'emblée à une définition claire, nette et précise des rôles, des ressources et des parties au contrat avec la dimension éthique des opérations, la prise en compte des informations non financières et la protection des ressources car le principe d'intérêt général doit prévaloir sur tout le reste.

La satisfaction de l'intérêt collectif, dans ce contexte précis, s'accommode bien des impératifs de désintéressement, de transparence et d'engagement. Dans nos écoles, la notion de projet d'école renvoie souvent à ARGENT, FINANCEMENT. La dimension pédagogique se noie dans des préoccupations pécuniaires qui sapent la pratique pédagogique. Or, la classe reste par excellence la zone de vérité des actes qui se posent aux différents niveaux de la chaîne des interventions pédagogiques, didactiques, etc.. Dans nos écoles, généralement, la régulation

pédagogique est défaillante parce que certains directeurs n'assument pas leurs rôles de conseillers et de contrôleurs pour un encadrement rapproché malgré la mise en place du CODEC qui peut aider à repositionner la mission d'encadrement pédagogique. Les ambitions sont bien déclinées mais les procédures de décaissement font qu'il y a un décalage entre l'identification des activités et leur mise en œuvre effective. Il y a parfois des lenteurs dans le transfert des fonds dans les comptes des écoles.

A ce niveau, la difficulté réside dans l'impertinence du choix des membres de bureau des CGE. Certaines réalités socioculturelles font que très souvent, c'est le chef de village, le marabout ou le responsable politique de la localité qui désigne d'office les membres de bureau du CGE ou de l'UCGE. Dans d'autres zones et par endroit, c'est le directeur qui fait tout à la place des autres membres, notamment le président et le (la) trésorier (rière), les commissions. En réalité, l'un des principaux biais de la fonctionnalité des CGE reste lié à l'analphabétisme de la plupart des membres en sus des réalités socioculturelles du Baol où la voix du marabout est « sacrée ». Toutes les entités fonctionnent généralement sur la base du « ndigël » (instructions données par le chef religieux). Ainsi, pour choisir le président ou le trésorier de n'importe quelle organisation coopérative, conseil ou comité de gestion, il faut au préalable se référer à l'avis du marabout. Or, dans bien des cas, ce dernier n'est pas bien imprégné des enjeux s'il n'est pas victime de manipulation d'un groupe de politiciens qui n'est mu que par ses propres intérêts. Du coup, une vaste campagne de sensibilisation est nécessaire en amont des initiatives de bonne gouvernance des structures du public en matière de construction d'espaces de scolarisation. C'est tout le but du travail.

4. Alternative pour un nouvel envol des CGE au Baol

L'examen du cadre juridique des CGE révèle un dispositif idéal de pilotage des écoles à la base (dans l'esprit et même dans la lettre du texte). Cependant, la réalité du terrain présente un environnement de gouvernance fortement essoufflé à cause d'un déficit d'appropriation des textes régissant les CGE d'une part et une léthargie caractérisé dans leur fonctionnement d'autre part. En effet, pour les CGE, il n'existe presque pas de système d'information (SI) en termes de rapportage et de supervision. Pour juguler toutes ces défaillances, il me semble qu'il faille agir sur le mode d'attribution de poste de directeur d'école. En effet, le principal critère d'octroi de ce poste de responsabilité repose sur l'ancienneté de grade. Or, dans un contexte de gestion axée sur les résultats et d'approche par compétence, il urge de privilégier l'appel à candidature encadré. Outre cela, la conscience des enjeux, des défis et de la responsabilité liée à ce poste est encore très mal perçue et très faiblement prise en compte dans le rapportage.

La problématique de la réforme des compétitions pour l'accès aux postes de direction d'école se pose ainsi avec acuité. Pourtant, la question a déjà été soulevée il y a quelques années avec l'idée d'érection d'un corps des administrateurs scolaires. Toujours est-il qu'on ne doit pas se méprendre dans les slogans et les concepts dont la sonorité ne recoupe pas souvent la réalité des contenus. Il nous faut aborder la question de la gouvernance de l'école par la proposition de plan d'émergence qui décline des actions pertinentes, réalistes et réalisables de par leur élaboration suffisamment inclusive, participative et ascendante avec une cohérence verticale et horizontale qui s'inscrirait harmonieusement dans la lettre de politique générale sectorielle du MEN. La pertinence dont il est question ici s'envisage en rapport avec des sources de financement bien identifiées et dont

on maîtrise la crédibilité. Pour arriver à cela, il faut rompre carrément d'avec l'entrée par l'argent afin que le mérite et la compétence soient érigés en principes d'accès aux fonctions de responsable de structure éducative de base. Dans le même ordre d'idée, les risques de capture de l'école par la chose politique exige courage et vigilance afin que l'intérêt supérieur de l'éducation préside à la gouvernance du système d'éducation à la base. Les organes de gestion de l'école, globalement, baignent dans un contexte de renouvellement des modes de régulation avec l'avènement de « l'État évaluateur-encadreur », qui remplace le contrôle *a priori* par les normes par un contrôle *a posteriori* des résultats. Dans le second cas, nous assistons à un changement de paradigme au niveau de la conception de l'organisation et du management, qui remplace le « modèle bureaucratique » par des modes alternatifs de type sociocommunautaire. C'est dans ce sens qu'il faut saisir la perspective de João Barroso (2012) : « la reconversion du rôle de l'État et de son administration, en renforçant leur fonction de régulation et de garant des principes et des objectifs généraux, de correction des inégalités et de compensation distributive des ressources ; la promotion de la décentralisation territoriale et administrative, moyennant un transfert effectif de compétences et de ressources vers les municipalités au niveau de la distribution des moyens et de la régulation locale du système d'enseignement ; la garantie d'une autonomie effective de l'école dans le cadre de sa multi-dépendance fonctionnelle et d'une multi régulation politique (État, collectivité locale, parties prenantes et communauté interne) ; la qualification des chefs d'établissement, la professionnalisation des enseignants et des agents éducatifs, ainsi que le renforcement de la participation des parents et des élèves ».

En réalité, le CGE, en tant qu'organe de gouvernance, jouit d'une certaine autonomie-quoi que relative- qui se traduit d'une part par la possibilité de choisir ses propres dirigeants et d'autre

part par la possibilité de définir son propre projet éducatif et son règlement interne dans le respect des textes en vigueur. Apparemment, du côté du cadre juridique, la flexibilité de l'Etat vis-à-vis du pilotage des écoles est bien aménagée. La difficulté semble résider dans les ressources humaines. Pour exemple, dans le cadre des missions de contrôle interne (CACI), il nous a été donné de constater des malversations financières dans certains établissements. On entend très souvent affirmer dans des débats, qu'au Sénégal on n'a pas généralement un problème d'institution mais plutôt un problème d'homme. Il y a une sorte de culture de la dépendance et une forte tendance/tension au profit et au gain immédiat qui relègue au second plan, l'intérêt général de la communauté. C'est pourquoi il faut donner au CGE la possibilité, à travers un acte réglementaire préalablement stabilisé à l'échelle nationale, de mettre fin aux fonctions de directeur d'école si, à l'issue de l'évaluation objective du contrat de performance (ou d'objectif), la satisfaction serait en deçà de 50%. En principe, le responsable de l'administration et de la gestion de l'établissement devrait dorénavant être élu ou nommé après avis du comité de gestion d'école (après un processus préalable de candidature et de sélection) par l'assemblée générale des délégués communautaires en collaboration avec la collectivité territoriale et le représentant de l'Etat (sous-préfet, préfet). Bien entendu, il faudrait en amont, renforcer les compétences du directeur pour mieux légitimer ses pouvoirs (directeur/chef d'établissement) sur le personnel en général. Le référentiel se déclinerait, à s'en référer au guide de la DEE (octobre 2002), en cinq compétences : 1) pouvoir planifier sur une période bien précise, le développement de l'école à partir d'un état des lieux et en rapport avec les orientations du MEN ; 2) pouvoir mettre en œuvre jusqu'à l'évaluation les plans d'action annuels du projet d'école élaboré par le CGE et les partenaires ; 3) pouvoir participer, au sein d'un collectif de directeurs d'école, au pilotage de la circonscription en termes

d'action de formation, de suivi et d'appui des enseignants ; 4) pouvoir instaurer un partenariat efficace autour de l'école pour une prise en charge collégiale de son développement ; 5) pouvoir gérer de façon optimale, les ressources de l'école en vue d'améliorer la qualité de l'environnement en général et celle des enseignements-apprentissages en particulier. En d'autres termes, il s'agit de donner au CGE de vrais pouvoirs d'agir sur le cours de la structure éducative tout en restant dans le cadre réglementaire défini par l'Etat et porté par ses délégués qui sont les sous-préfets, préfets ou gouverneur pour la dimension déconcentration ; les élus locaux, les IEF ou IA pour la dimension décentralisation. Redynamiser ou revaloriser le CGE (en tout cas dans la région de Diourbel) dont les réalités socio-culturelles transcendent les rapports de tous ordres, passe aussi par des critères hardis pour encadrer les compétitions au poste de président de CGE. Par exemple, le choix de président de CGE comme du reste celui de trésorier, doit obéir à la satisfaction de compétences stabilisées dans au moins trois domaines : langue et communication, mathématiques et ESVS. Il y a à préciser d'emblée que la langue seconde ne devrait en aucun cas détenir l'exclusivité dans l'expression des compétences. Les langues nationales pourraient même bénéficier d'une discrimination positive comme d'autres langues étrangères (arabe, anglais, espagnol, etc) peuvent également servir de support ou base de manifestation des compétences. En tout cas, les délégués doivent satisfaire à des critères bien définis dans le guide du CGE. Le comité exercerait des fonctions de contrôle/accompagnement stratégique et est co-responsable de la définition des lignes d'orientation des activités parascolaires de l'école, en y assurant la participation et la représentation de la communauté éducative (personnel non-enseignant, parents et tuteurs, élèves, municipalité et collectivité territoriale). Le président du comité doit être élu parmi l'un des membres (personnel non-enseignant, mais en excluant des

élèves) et le chef d'établissement participe aux réunions sans droit de vote.

L'autonomie se traduirait, comme nous l'avons vu, non pas seulement par la possibilité qui est offerte aux écoles (CGE) de choisir leurs dirigeants, mais aussi par :

- La possibilité de définir leur projet éducatif et leur règlement interne (dans les limites fixées par la loi générale) ;
- L'existence d'une marge relative de choix au niveau de leur organisation interne, en termes de composition de leurs organes de gestion ;
- La non-imposition de la limitation des mandats ;
- L'imposition de la tenue de deux assemblées générales ordinaires (une AG en octobre et une AG en juin/juillet).
- Un assouplissement relatif du budget, notamment au niveau de la gestion des ressources ;
- La possibilité de disposer de recettes propres provenant du loyer de locaux, de la vente de services et du reversement de certaines taxes, etc.

5. Discussion des résultats

L'autorité éducative nationale, dans sa volonté d'amener les CGE et, au-delà, la communauté de base à s'approprier les mécanismes de gestion transparente des ressources, se heurte en général aux pratiques et croyances des acteurs à la base, notamment dans la zone du Baol. Pourtant, depuis 1996, des compétences ont été transférées aux collectivités locales en matière d'Education et de Formation et le décret n° 2002- 652 du 02 Juillet 2002 portant création du PDEF voulait règlementer, pour les écoles élémentaires, les comités de gestion qui devaient constituer le cadre d'expression du partenariat Ecole-Milieu. Les défis qui se posent aujourd'hui à la gestion et

au leadership des établissements au Baol (région de Diourbel) ne peuvent être résolus que dans le cadre d'un vaste ensemble de mesures politiques concertées qui vont au-delà du domaine restreint de l'école et de ses responsables. Dans le périmètre territorial du Baol, les spécificités suivantes doivent être soulignées : la reconversion du rôle de l'État et de son administration, en renforçant leur fonction de régulation et de garant des principes et des objectifs généraux, de correction des inégalités et de compensation distributive des ressources ; la promotion de la décentralisation territoriale et administrative, moyennant un transfert effectif de compétences et de ressources vers les municipalités au niveau de la distribution des moyens et de la régulation locale du système de gestion ; la recomposition du rôle de l'« État éducateur », l'émergence de nouveaux modes de régulation des politiques publiques, la généralisation des pratiques du New Public Management et d'une multi régulation politique (État, collectivité locale, parties prenantes et communauté interne) ; la qualification des membres de bureau des CGE, des directeurs d'école, des chefs d'établissement mais également la professionnalisation des enseignants et des agents éducatifs, ainsi que le renforcement de la participation des parents et des élèves. Un bon point de départ d'une reconceptualisation de la gestion des établissements scolaires pourrait être la valorisation de la dimension communautaire de l'école publique, en la libérant de l'emprise de l'autorité religieuse ou coutumière. D'ailleurs, l'une des difficultés auxquelles j'ai dû faire face dans le cadre du présent travail a été la réticence de certains acteurs à se prêter à mes questionnaires et guides d'entretien. En effet, j'ai été souvent renvoyé à l'autorité religieuse ou coutumière de la zone. Certains se disent ne pouvoir se prononcer que sur ordre du chef religieux.

Le président de CGE, le directeur d'école doivent être capables, comme le souligne Dutercq et Lang (2002), d'assurer une

« régulation de proximité » sur l'école. Dans le Baol, il s'agira de garantir la réalisation des fins du service public d'éducation grâce à un leadership individuel transformationnel, distributif et pédagogique des divers membres de la communauté éducative et de leur donner un sens collectif par une mission clairement définie. Ceci n'est possible qu'en renforçant la dimension politico-sociale du travail du directeur qui doit par-dessus tout, assurer l'engagement nécessaire à la construction d'un bien commun local.

Conclusion

Au Sénégal, le caractère impératif des réformes éducatives fait face et se heurte souvent à des résistances et à des logiques de contournement des textes sur le terrain. Ces velléités sont inscrites dans une pluralité d'échelles avec la fabrique des réformes de la gouvernance à la base. Les dynamiques conflictuelles se confondent dans des rapports de force qui se jouent dans un espace d'énonciation des politiques de gouvernance circonscrites elles-mêmes par l'idéologie développementaliste et les logiques du monde de l'entreprise. Les défis qui se posent aujourd'hui à la gestion et au *leadership* des organes de gestion d'école ne peuvent être résolus que dans le cadre d'un vaste ensemble de mesures politiques et communautaires qui vont au-delà du domaine restreint de l'école et de ses responsables. Du point de vue formel, la législation renforce l'autonomie accordée aux établissements scolaires, en particulier en ce qui concerne leur propre-organisation et prévoit l'extension de leurs pouvoirs au moyen de « contrats de performance » (CDP) et de « contrat d'amélioration de la qualité » (CAQ). Simultanément sont élargis les dispositifs de reddition de comptes à travers l'évaluation interne et externe, en tant que condition indispensable à la réalisation du principe de la contractualisation.

Malgré la volonté affichée par l'Etat, ce dispositif a montré ses limites et il est apparu nécessaire de "renforcer la décentralisation/déconcentration du système éducatif par une approche plus structurée et mieux encadrée.

Références :

- Arrêté N° 1383 du 30 janvier 2015 portant création, organisation et fonctionnement du CGE

- BARRÈRE, A. (2006) : Sociologie des Chefs d'Établissement. Les managers de la République, Paris, PUF.

- BARROSO, J. (2007) : « L'autonomie et la gestion de l'école publique : entre le marché, le managerialisme et la démocratie », in Derouet J.-L. et Normand R., dir., L'Europe de l'éducation : entre management et politique, Lyon, Institut national de la recherche pédagogique, 85-100.

- BEYE, G. (2022). *Gestion financière d'un établissement scolaire*. Imprimerie. Dakar.

- Décret 2014-904 du 24 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comité de Gestion d'Ecole

- Décret 2000-337 du 16 mai 2000 portant création des conseils de gestion des établissements d'enseignement moyen secondaire

- DIOP, A.S. (2022). *Normes et réformes éducatives à l'épreuve des résistances au Sénégal*, col. Thélème, Editions Académia. Paris.

- Directives N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

- Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence-Education/Formation (PAQUET-EF) actualisé (2018 – 2030)