

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi



**CHAMBRE DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES**

AUDIT D'ATTESTATION DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

RAPPORT DEFINITIF

TABLE DES MATIÈRES

DELIBERE.....	5
SYGLES ET ACRONYMES	6
RESUME DES CONSTATATIONS	7
RELEVÉ DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
1. PRESENTATION DU MINISTÈRE ET DES PROGRAMMES	17
1.1. Missions du ministère.....	17
1.2. Organisation du ministère	17
1.3. Orientations stratégiques.....	18
1.4. Présentation des programmes	19
2. ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	22
2.1. La programmation initiale	22
2.1.1. L'évolution tendancielle et les mesures nouvelles	22
2.1.2. Les modifications budgétaires.....	33
2.2. La gestion des crédits et leur régularité.....	34
2.2.1. L'exécution des dépenses de personnel, d'acquisition de biens et services et de transferts courants.....	35
2.2.2. L'exécution des dépenses d'investissement.....	41
3. ANALYSE DU CADRE DE PERFORMANCE.....	43
3.1. Le dispositif de suivi-évaluation	43
3.1.1. Validité des indicateurs de performance.....	43
3.1.2. Le système de collecte, de traitement et de validation des données de performance	53
3.2. Le dispositif de contrôle de la performance	55
3.2.1. Le contrôle interne.....	55
3.2.2. Le contrôle de gestion	57
4. EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE.....	60
4.1. Examen selon le critère de pertinence	60
4.1.1. Une présentation alignée sur les priorités du secteur.....	60
4.1.2. Des informations fournies mais peu arrimées aux prévisions des PAP	60
4.2. Examen selon le critère de compréhensibilité.....	61
4.2.1. Des présentations et terminologies différentes entre PAP et RAP.....	61
4.2.2. Insuffisante justification technique et financière des résultats atteints	61
4.3. Examen selon le critère d'exactitude	62
4.3.1. Un dispositif de collecte de données à améliorer afin de garantir plus de fiabilité aux informations contenues dans les RAP	62
4.3.2. Des incohérences et des incomplétudes dans la présentation de l'information.....	63

4.4.	Examen selon le critère d'équilibre	66
4.4.1.	Des résultats non mesurés	66
4.4.2.	Des informations insuffisamment étayées	67

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Présentation des programmes	19
Tableau n°2 : Evolution des dépenses de personnel de 2018 à 2020	25
Tableau n°3 : Evolution des effectifs du MEN de 2018 à 2020.....	26
Tableau n°4 : Evolution du budget, des dépenses de personnel et mesures nouvelles.....	28
Tableau n° 5 : Evolution des crédits de paiement des programmes.....	30
Tableau n°6 : Evolution des AE et CP.....	32
Tableau n°7 : Projets financés sur ressources externes en 2020	32
Tableau n°8 : Modifications budgétaires en 2019.....	33
Tableau n°9 : Modifications budgétaires en 2020.....	34
Tableau n°10 : Plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par programme en 2020.....	35
Tableau n°11 : Situation d'exécution des dépenses de personnel du MEN en 2019 et 2020.....	36
Tableau n°12 : Exécution des dépenses de personnel par programme en 2020	37
Tableau n°13 : Exécution des dépenses de biens et de services.....	38
Tableau n°14 : Exécution des dépenses de transferts courants	39
Tableau n°15 : Exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes.....	41
Tableau n°16 : Exécution des dépenses d'investissement sur ressources externes en 2019	42
Tableau n°17 : Nombre d'indicateurs de performance dans les RAP	44
Tableau n°18 : Indicateurs qualitatifs non renseignés.....	48
Tableau n°19 : Indicateurs quantitatifs du P_2056_ Enseignement secondaire général	49
Tableau n°20 : Indicateurs sans référence ni cible.....	51
Tableau n°21 : Présentations du PAP et du RAP 2020 du P_2054 Enseignement élémentaire	61
Tableau n°22 : Exemples d'indicateurs renseignés pour l'année N-1.....	64
Tableau n°23 : Indicateurs sur le financement de l'éducation non renseignés.....	64
Tableau n°24 : Rapprochement entre les données budgétaires des PAP et RAP 2019	65
Tableau n°25 : Renseignement des indicateurs sur le niveau de satisfaction.....	66
Tableau n°26 : Renseignement des indicateurs sur les élèves victimes de violence dans l'enseignement élémentaire.....	67
Tableau n°27 : Réalisations insuffisamment justifiées	67
Tableau n°28 : Renseignement de l'indicateur sur l'exécution des contrats de performances.....	68
Tableau n°29 : Informations sans source	68

LISTE DES FIGURES

Figure n°1 : Evolution du budget du MEN de 2016-2020	22
Figure n°2 : Part des dépenses dédiées au fonctionnement dans le budget.....	23
Figure n°3 : Répartition des crédits par nature de dépenses.	24
Figure n°4 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses dédiées au fonctionnement.....	25
Figure n°5 : Répartition des crédits en LFI par programme en 2019	29
Figure n°6 : Répartition des crédits en LFI par programme en 2020.....	29
Figure n° 7 : Evolution du financement sur ressources internes et externes de 2018 à 2020.....	32
Figure n°8 : Types de risques identifiés par les plans d'audit basés sur les risques.....	56

DELIBERE

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif portant sur l'audit d'attestation de performance des programmes du Ministère de l'Education nationale pour les gestions de 2019 et 2020 a été adopté par la Chambre des Affaires administratives de la Cour des Comptes, à la majorité de ses membres, en sa séance non publique tenue le 23 août 2022.

Ont assisté à la séance :

- Monsieur Mamadou THIAO, Conseiller référendaire, Président de la CAA par intérim,
- Madame Takia Nafissatou Carvalho FALL, Conseiller référendaire,
- Monsieur Pape Demba DIAO, Conseiller,
- **Madame Zeynab MBENGUE WADE, Conseiller, Rapporteur,**
- Madame Nna Fatoumata DRAME, Conseiller,
- Maître Ngoné DIOP SY, Greffier de la chambre.

SYGLES ET ACRONYMES

AE	Autorisations d'engagement
ATPSE	Appui technique au Plan Sénégal émergent
CFEE	Certification de Fin d'études élémentaires
CGE	Comité de Gestion d'Ecole
CMR	Cadre de mesure de rendement
CP	Crédits de paiement
DAGE	Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
DGB	Direction générale du Budget
DPPD	Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses
DPRE	Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education
DS	Direction de la Solde
IA	Inspection d'Académie
IAAF	Inspection des Affaires administratives et financières
IEF	Inspection de l'Education et de la Formation
INTOSAI	Association internationale des Institutions supérieures de contrôle des Finances publiques
ISSAI	Normes internationales d'audit de l'INTOSAI
JICA	Agence de coopération japonaise
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEN	Ministère de l'Education nationale
MFB	Ministère des Finances et du Budget
ODD	Objectifs de Développement durable
OSBS	Observatoire de Suivi du Budget social
PAP	Projet annuel de performance
PAQUET/EF	Programme d'Amélioration, de la Qualité, de l'Equité et de la Transparence dans le secteur de l'Education et de la Formation (2013-2025)
RAP	Rapport annuel de performance
RC/IAPDE	Projet de Renforcement des Capacités dans le cadre de l'Initiative d'Appui au Programme de Développement de l'Éducation
RNSE	Rapport national sur la Situation de l'Education
SIMEN	Système d'informations du Ministère de l'Education nationale
STAT EDU	Application de gestion des statistiques scolaires
STEM	Science, Technologique, Ingénierie et Mathématiques
SYSBUDGEP	Système Support du Budget Programme
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire de l'Ouest africain
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
USAID	Agence de coopération des Etats-Unis

RESUME DES CONSTATATIONS

Dans le cadre des réformes budgétaires engagées en vue d'inscrire la gestion des finances publiques dans une logique de performance avec l'adoption du budget-programme, la Cour des Comptes a vu ses attributions être élargies à l'examen des rapports annuels de performance. Cet examen doit déboucher sur un avis accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables concernant le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance (RAP).

A cet égard, l'audit d'attestation de performance des programmes du ministère de l'Education nationale a été inscrit dans le programme annuel 2021 de la Cour.

Le présent audit a pour objectifs de formuler des avis sur les rapports annuels de performance du MEN et de proposer des recommandations en vue d'améliorer le cadre de performance en conformité avec les évolutions légales et réglementaires induites par la LOLF 2020 et ses textes subséquents. De façon spécifique, il s'est agi de procéder à l'analyse de la situation budgétaire et des cadres de performance ainsi que de s'assurer de la pertinence, de la compréhensibilité, de l'exactitude et de l'équilibre des informations contenues dans les rapports de performance du ministère au titre des gestions 2019 et 2020.

Les principaux constats font ressortir :

➤ **Concernant la programmation budgétaire**

- Une part prépondérante des dépenses dédiées au fonctionnement à travers les dépenses de personnel et les dépenses d'acquisition de biens et services qui représentent 89% du budget en 2019 et 93% en 2020 ; les dépenses de personnel à elles seules absorbent 83% de ces crédits en 2019 et 85% en 2020. L'importance de ces dépenses explique le volume des crédits dédiés au fonctionnement ainsi que l'accroissement continu du budget car elles croissent de 39% sur la période 2018-2020 au taux annuel moyen de 16% là où le budget global croit de 27% au taux annuel moyen de 9%. La mise en œuvre des accords avec les syndicats d'enseignants qui s'est traduite par des intégrations dans la fonction publique de maîtres et professeurs contractuels (corps émergents) ainsi que des revalorisations de salaire en est la principale cause.
- Une utilisation d'une part importante des crédits d'acquisition des biens et services pour la prise en charge de dépenses de personnel liées au paiement des salaires des corps émergents. En 2019, les salaires représentent 80,25% des crédits alloués à cette catégorie de dépenses soit 50 873 012 000 FCFA en valeur absolue tandis qu'en 2020 elles constituent 78,48% de ces crédits soit 49 321 558 170 CFA. Le rattachement des salaires des personnels contractuels dans la catégorie des dépenses d'acquisition de biens et services ne favorise pas la transparence car leur nature économique commande de les classer dans les charges de personnel.
- Une répartition des crédits tendant à concentrer les crédits dans le programme support en 2020 alors qu'en 2019, la répartition budgétaire reposait sur une certaine logique tenant compte du poids des effectifs présents dans les niveaux d'enseignement. En effet, ce programme est passé de 28% des crédits en 2019 à 64% en 2020 à cause du rattachement des salaires de certains personnels pourtant devant évoluer dans le périmètre des programmes métiers. Cette situation reflète une certaine

« déresponsabilisation » des responsables de programme dans la mesure où ceux-ci doivent une visibilité complète sur l'ensemble des ressources de leur programme.

- Une forte hausse des autorisations d'engagement (AE) en crédits d'investissement exécutés par l'Etat qui passent de 47 006 029 662 en 2019 à 127 082 192 207 FCFA en 2020. Cette situation appelle des mesures particulières afin de prévenir des lenteurs dans l'exécution budgétaire puisque les AE doivent être consommées au moment de l'engagement de la dépense à hauteur de son montant total quelle que soit sa durée.
- Des modifications budgétaires réduisant les moyens d'actions des services avec de nombreux virements et transferts effectués pour abonder des lignes de dépenses de personnel au détriment des dépenses d'acquisition de biens et services.

➤ **Concernant la gestion des crédits et leur régularité**

- Des dépenses de personnel non retracées dans les RAP alors que celui-ci doit faire ressortir selon l'article 69 du décret relatif à la gestion budgétaire de l'Etat « ...l'exécution des dépenses par programme, action et activités en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que la consommation des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ; la constatation et l'explication des écarts par rapport aux prévisions... ». Il faut noter cependant, que ces dépenses sont gérées exclusivement par la Direction de la Solde qui en est l'unique ordonnateur délégué.
- Un dépassement de la dotation globale des dépenses de personnel qui s'est accentué de 2019 à 2020. Ce dépassement de l'ordre de 3 416 253 116 Francs CFA soit +0,96% du budget voté en 2019 est passé à 12 950 937 091 Francs CFA soit +3,11% en 2020. La constatation a pu être faite à partir des situations d'exécution de la Direction de la Solde en l'absence de données du MEN. Par ailleurs, il est relevé que le dépassement est principalement dû aux programmes P_1017 (pilotage), P_2055 (Enseignement moyen général), P_2056 (Enseignement secondaire général) et P_2057 (Education de base des jeunes et des adultes) ; s'agissant des programmes P_2053 (Education préscolaire) et P_2054 (Enseignement élémentaire), ils n'ont pas pu consommer les crédits ouverts. Les échanges avec le MEN permettent de conclure qu'il est impossible à l'état actuel d'avoir une situation réelle du nombre d'agents qui émargent au budget du MEN et qui y sont effectivement en service.
- Un fort taux d'exécution des dépenses d'acquisition de biens et services du principalement dû au fait que 80% de ces crédits sont constitués des salaires des corps émergents dont les paiements s'effectuent par la modalité accélérée de Demande de Mise en Règlement Immédiat (DMRI).
- Des crédits de transferts courants exécutés à 99,7% en 2020 mais dont les montants ne sont pas perçus par les bénéficiaires qui sont en majorité les écoles publiques primaires. Selon le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE) du ministère, ces crédits ont été utilisés dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19. Toutefois, dans la mobilisation des crédits, plusieurs irrégularités ont été relevées dont l'exécution de dépenses non autorisées par une loi de finances, le non-respect du principe de spécialisation des crédits par programme, l'utilisation du compte de dépôt du Projet d'appui à la modernisation des Daaras, service non personnalisé, pour recevoir les fonds destinés aux écoles ainsi que les crédits transférés.

- Une faible exécution des investissements sur ressources internes due aux gels de crédits qui ont ramené le total des crédits d'investissement disponibles (réservés) à 85% des crédits votés en 2019 et 50% en 2020. Il s'y ajoute des lenteurs administratives concernant les procédures d'exécution des dépenses d'investissement, notamment les procédures de passation des marchés publics ainsi que les conséquences de la crise sanitaire (pandémie COVID 19) qui ont amené à l'annulation ou le report de plusieurs activités.
- Une maîtrise insuffisante de l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources externes pour lesquelles les RAP ne fournissent aucune information. Cette situation s'explique par le fait qu'elles sont gérées par le Ministre chargé des finances qui procède selon les procédures convenues avec chaque bailleur et ne communique les informations que sur demande.

➤ **Concernant l'analyse du cadre de performance**

- Une pléthore d'indicateurs de suivi découlant du peu de différenciation des actions entre programmes découlant du choix fait par le MEN d'associer aux programmes les actions du PAQUET/EF 2013-2025 ainsi que les indicateurs retenus dans le cadre de mesure de rendement (CMR) pour le suivi des résultats.
- Un défaut de concordance entre les indicateurs des PAP et des RAP à cause du fait que les responsables de programmes sont supplantés par le DAGE et le Directeur de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) pour l'élaboration respectivement du PAP et du RAP. Par ailleurs, le DPRE utilise le rapport de suivi annuel du PAQUET/EF comme RAP.
- Un faible leadership des responsables de programme dans l'élaboration des programmes et la détermination des indicateurs puisque, malgré plusieurs années de pratique du budget-programme au sein du MEN, c'est au courant de l'année 2020 que les responsables de programme ont été officiellement nommés par arrêté du Ministre.
- Des indicateurs difficiles à renseigner dus à la manière dont ils ont été déterminés. On peut ainsi relever des indicateurs qualitatifs insuffisamment définis à cause de leur caractère composite mal pris en charge, des indicateurs sans valeur de référence et non assortis de cibles, l'absence de fiches individuelles de renseignement des indicateurs.
- Une absence d'indicateurs d'efficacité malgré plusieurs indicateurs de gouvernance retenus mais qui ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des activités et actions menées à l'échelle de chaque programme. Seul le programme P_2056_Enseignement Secondaire Général utilise le taux d'utilisation des professeurs pour mesurer l'efficacité mais il n'est pas toujours renseigné. Un tel indicateur devrait être retenu dans les autres programmes métiers tenant compte du poids des dépenses de personnel pour vérifier si elles sont utilisées de façon optimale.
- Un système de collecte, de traitement et de validation des données de performance robuste avec l'existence d'un système d'informations de gestion qu'il faudra améliorer. Ceci doit passer par l'élargissement de l'application Stat Edu qui collecte les données scolaires quantitatives (salles de classes, tables-bancs, nombre de maitres, nombre d'élèves, etc.) aux données qualitatives relatives à la gestion de la vie scolaire au sein des établissements scolaires (nombre d'heures enseignées, modules enseignés, etc.). Il s'agira également de permettre aux acteurs désignés, notamment le Contrôleur de

gestion et le Secrétaire général, d'assumer la pleine responsabilité de la vérification et de la validation des données.

- Un dispositif de contrôle de la performance à renforcer en passant par l'instauration d'une complémentarité entre le contrôleur de gestion et l'Inspecteur des Affaires administratives et financières. Ce dernier, avec une expérience avérée en matière de management des risques et des attributions renforcées par la nouvelle réglementation sur les inspections internes, devrait être mieux associé au processus de pilotage de la mise en œuvre du budget-programme. Il conviendra également de conforter la fonction de Contrôleur interne encore en gestation en corrigeant l'insuffisance de ses moyens afin de lui permettre d'assumer sa mission de manière optimale.

➤ **Concernant l'examen des rapports de performance**

- Selon le critère de pertinence : *La Cour relève que les RAP présentent des informations pertinentes au regard des résultats attendus du PAQUET/EF ; néanmoins, celles-ci ne sont pas arrimées aux objectifs et activités prévus dans les PAP pour permettre une bonne analyse de la performance annuelle.*
- Selon le critère de compréhensibilité : *La Cour relève que le PAP et le RAP sont présentés de manière différente ne facilitant pas la compréhension des liens de causalité entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints. Par ailleurs, la justification des résultats au regard des ressources allouées est encore insuffisante.*
- Selon le critère d'exactitude : *La Cour relève que, malgré l'existence d'un dispositif organisé de collecte et de traitement de données, les informations contenues dans les RAP sont d'une exactitude limitée compte tenu des lacunes relevées portant sur des incohérences et des incomplétudes dans la présentation de l'information ; ces défaillances sont aggravées par une insuffisante prise en compte des contributions des autres sources de financement de l'Education nationale ainsi qu'une faible maîtrise des informations liées à l'exécution budgétaire des postes de dépenses gérés par les services compétents du ministère des finances et du budget.*
- Selon le critère d'équilibre : *La Cour relève que les informations présentées dans les RAP sont à certains égards peu équilibrées en raison des insuffisances dans leur présentation, relatives notamment au manque de données chiffrées et d'éléments d'informations suffisamment pertinents pour étayer la réalisation des activités et les résultats atteints.*

RELEVÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : La Cour recommande au Ministre de l'éducation nationale, chargé d'arbitrer la répartition des crédits mis à sa disposition entre les programmes de son ministère, de prendre les mesures appropriées pour renforcer les crédits d'investissement et mieux prendre en charge les besoins d'investissement de tous les programmes.

Recommandation n°2 : La Cour demande au DAGE, Responsable de la fonction financière, en relation avec la Direction générale du Budget, de procéder à l'imputation des salaires des maîtres et professeurs contractuels au niveau de la catégorie des dépenses de personnel et non dans la catégorie relative aux dépenses d'acquisition de biens et services.

Recommandation n°3 : La Cour demande au Ministre de l'éducation nationale de s'assurer de l'adéquation de la répartition des crédits aux objectifs assignés à chaque programme.

Recommandation n°4 : La Cour recommande au Ministre de l'éducation nationale de faire prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'utilisation effective de l'interconnexion des applications de gestion de la solde de la DS et du MEN par le DAGE, Responsable de la fonction financière, en rapport avec le Directeur de la Solde.

Recommandation n°5 : La Cour recommande au DAGE, Responsable de la fonction financière, de faire produire les informations relatives à l'exécution des dépenses de personnel.

Recommandation n°7 : La Cour demande au Ministre de l'Education nationale de faire cesser l'utilisation du compte de dépôt du PAMOD pour l'exécution des crédits de transfert destinés aux écoles élémentaires ainsi que de veiller à ce que les écoles élémentaires reçoivent effectivement les crédits de transfert qui leur sont destinés conformément à l'autorisation parlementaire.

Recommandation n°8 : La Cour demande au Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement de cesser d'utiliser le compte de dépôt n°368.4.037 intitulé MEN/Projet d'appui à la modernisation des Daaras comme réceptacle de divers crédits de transferts.

Recommandation n°9 : La Cour demande au DAGE, Responsable de la fonction financière, en relation avec la Direction générale du budget, de faire produire les résultats de l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources externes par programme en vue d'une reddition des comptes conforme à la réglementation.

Recommandation n°10 : La Cour demande aux Responsables de programme de tenir compte de l'exécution des crédits financés sur ressources externes dans leur RAP.

Recommandation n°11 : La Cour recommande aux Responsables de programmes de procéder à la définition d'actions spécifiques aux objectifs poursuivis par chaque programme budgétaire et de leur associer un nombre rationalisé d'indicateurs de suivi en vue de permettre une meilleure appréciation de la performance.

Recommandation n°12 : La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de veiller à la dissociation du rapport de suivi du PAQUET/EF des RAP.

Recommandation n°13 : La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de s'assurer que les responsables de programmes sont pleinement maîtres de l'élaboration des PAP et RAP et de la détermination des indicateurs.

Recommandation n°14 : La Cour demande aux Responsables de programmes, sous la supervision du Coordonnateur des programmes, de réévaluer le cadre de performance de leurs programmes et d'y retenir des indicateurs de résultats pouvant être chiffrés chaque année pour lesquels sont établis des fiches signalétiques individuelles permettant leur renseignement et suivi adéquats dans les RAP.

Recommandation n°15 : La Cour recommande aux Responsables de programme, en relation avec le contrôleur de gestion, de définir et d'intégrer dans les PAP et RAP des indicateurs d'efficacité appropriés tels que le taux d'utilisation des enseignants pour une meilleure appréciation de la bonne utilisation des ressources par programme.

Recommandation n°16 : La Cour recommande au Ministre de l'éducation nationale de faire prendre les mesures appropriées favorisant un recueil intégral dans l'application Stat Edu du SIMEN des données de gestion et pédagogiques disponibles au niveau des différents centres de responsabilité pour un renseignement plus adéquat des indicateurs de performance.

Recommandation n°17 : La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de valider les informations contenues dans les RAP et de s'assurer de la vérification de la fiabilité des informations contenues dans les RAP par le Contrôleur de gestion.

Recommandation n°18 : La Cour demande au Ministre de l'éducation nationale de prendre les mesures nécessaires au renforcement des moyens d'intervention de l'Inspection interne, notamment humains et financiers afin de lui permettre d'exercer ses missions dans le cadre du budget-programme en conformité avec le décret n° 2021-827 du 16 juin 2021 relatif aux inspections internes.

Recommandation n°19 : La Cour demande au Ministre de l'éducation nationale de doter la Cellule de contrôle de gestion des moyens nécessaires pour lui permettre d'exercer pleinement sa mission.

Recommandation n°20 : La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de s'assurer du plein exercice des prérogatives du Contrôleur de gestion dans le processus de pilotage de la performance des programmes budgétaires.

Recommandation n°21 : La Cour demande aux Responsables de programmes de délivrer dans les RAP des informations appropriées et compréhensibles pour l'analyse des résultats atteints et des écarts par rapport aux objectifs poursuivis dans les PAP en s'assurant que ces informations soient exactes et équilibrées.

Dans ses réponses à la suite de la phase de contradiction, le ministre de l'éducation nationale assure avoir pris bonne note des recommandations dont la mise en œuvre fera l'objet d'un traitement approprié par ses services.

INTRODUCTION

➤ Contexte

Avec l'adoption du cadre harmonisé de gestion des finances publiques, à travers la Directive n° 06-2009 CM-UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances, l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA) a impulsé une réforme majeure favorisant le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats avec pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Au Sénégal, cette directive a fait l'objet d'une transposition à travers l'adoption de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances.

Cette LOLF s'inscrit ainsi, dans une logique de pilotage par la performance en promouvant une plus grande responsabilisation des ministères dépeniers et institutions constitutionnelles à qui elle impose d'inscrire leur action dans un cadre budgétaire à moyen terme en vue d'une meilleure prise en charge des impacts financiers des politiques publiques.

En outre, elle consacre le programme comme étant la nouvelle méthode de présentation et de vote des crédits. L'article 12 de la LOLF n°2011-15, définit celui-ci comme le regroupement *« des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. »*.

Pour la mise en œuvre des programmes sectoriels, des responsables de programme, nommés par décret sur proposition du Ministre sectoriel préparant, en début d'année, des projets annuels de performance (PAP), et produisent, en fin d'année, des rapports annuels de performance (RAP) pour rendre compte de leur gestion.

Par ailleurs, parallèlement aux innovations apportées dans la gestion budgétaire, la LOLF de 2011 a consacré un élargissement des compétences de la Cour des Comptes qui est désormais habilitée à contrôler les résultats des programmes et à en évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience.

L'exécution des budgets-programmes, démarrée au niveau de certains ministères pilotes, devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017 mais a été reportée au 1^{er} janvier 2020 par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016 modifiant la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances.

A travers ce report, un délai supplémentaire est donné au ministre chargé des finances pour compléter le cadre légal et réglementaire des finances publiques s'agissant particulièrement des modalités de gestion des programmes budgétaires (fixation des programmes, attribution et conditions de nomination des responsables de programmes, règles de préparation et d'exécution du budget de l'Etat, ...).

Pour assurer une pleine mise en œuvre des réformes budgétaires et financières en apportant de nouvelles améliorations, ***le cadre juridique a été rénové à travers la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances et ses textes réglementaires subséquents notamment, le décret n°2020-1020 du 6 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat*** qui précise les règles de gestion budgétaire ainsi que le rôle des différents acteurs. L'entrée en vigueur des

dispositions de ce nouveau corpus juridique est fixée au 1^{er} janvier 2021 à l'exception de la mise en œuvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévue aux articles 17 et 18 de la LOLF 2020.

Au regard de ce qui précède, la Cour a inscrit dans son programme annuel, au titre de l'année 2021, **l'audit d'attestation de performance des programmes du Ministère de l'Education nationale (MEN) pour les gestions 2019 et 2020**. En effet, le MEN, en tant que ministère pilote pour la mise en œuvre des différentes réformes engagées, prépare un budget-programme depuis 2017 et a acquis une certaine expérience dans le pilotage de cet instrument de performance publique, grâce à une mise en œuvre progressive favorisée par le report de l'entrée en vigueur.

Par ordonnance n°04-2021/CC/CAA/G du 18 février 2021, le Président de la Chambre des Affaires administratives a désigné Monsieur Boubacar Traoré, Conseiller référendaire, comme rapporteur de la mission. Suite à son décès, Madame Zeynab Mbengue Wade, Conseiller a été désigné par ordonnance n°15-2021/CC/CAA/G du 15 septembre 2021, modifié.

➤ **Compétence de la Cour**

L'article 30 alinéa 2 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes dispose que « *la Cour contrôle la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics* ».

Elle est en outre, habilitée, aux termes du dernier alinéa du même article à ***donner son avis accompagné de recommandations*** sur les améliorations souhaitables concernant le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que ***sur les rapports annuels de performance***.

➤ **Objectifs, critères et portée de l'audit**

Le présent audit a pour objectifs de formuler des avis sur les rapports annuels de performance du MEN et de proposer des recommandations en vue d'améliorer le cadre de performance en conformité avec les évolutions légales et réglementaires induites par la LOLF 2020 et ses textes subséquents. De façon spécifique, il s'est agi de procéder à l'analyse de la situation budgétaire et des cadres de performance ainsi que de s'assurer de la pertinence, de la compréhensibilité, de l'exactitude et de l'équilibre des informations contenues dans les rapports de performance du ministère au titre des gestions 2019 et 2020.

Les analyses de la Cour ont porté plus spécifiquement sur quatre (4) programmes, dont trois programmes (3) métiers (Enseignement primaire ; Enseignement moyen général ; Enseignement secondaire général) et le programme support. Ceux-ci ont été retenus compte tenu de leur poids budgétaire (98,58% du budget total du MEN sur la période), de leurs incidences importantes sur le système éducatif et de la chaîne de causalité qui existe entre leurs résultats ainsi que pour leur niveau plus avancé dans la conception.

Pour rappel, le MEN compte six (6) programmes budgétaires dont les quatre (4) précités auxquels s'ajoutent les programmes Enseignement préscolaire et Education de base des jeunes et des adultes.

Bien que portant sur l'examen des rapports de performance des programmes du MEN, au titre des gestions 2019 et 2020, l'audit peut faire référence à des périodes antérieures ou postérieures en vue d'approfondir les analyses.

- Méthodologie et limites de l'audit

Les travaux d'audit ont été réalisés conformément aux normes ISSAI 3000 concernant les audits de performance et aux procédures de contrôle de la Cour ; les critères d'examen des rapports annuels de performance développés par la Cour des comptes de l'UEMOA en matière d'audit d'attestation de performance ont été utilisés.

L'audit s'est déroulé selon la démarche suivante :

- Réunion d'ouverture le 26 mars 2021 en présence du Secrétaire général, des directeurs nationaux, des coordonnateurs de projets et responsables des services rattachés au cabinet et au Secrétariat général du Ministère ;
- Revue et exploitation de la documentation pertinente : PAQUET/EF 2013-2025, DPPD 2019-2021, PAP, RAP, situations d'exécution budgétaire, rapports d'activité des différentes directions, ... ;
- Entretiens durant les phases de planification et d'exécution de la mission au courant des mois de juin et d'octobre 2021 avec les responsables impliqués dans l'exécution des quatre programmes ciblés du Ministère ;
- Séances de travail au mois d'octobre 2021 avec les responsables des bureaux de gestion administrative et de la programmation budgétaire au niveau de la direction de l'administration générale et de l'équipement ;
- Élaboration et validation du plan de mission en septembre 2021 ;
- Collecte des informations probantes ;
- Analyse quantitative et qualitative des données ;
- Elaboration et revue qualité des feuilles de synthèse des constats ;
- Rédaction du projet de rapport provisoire ;
- Séance de restitution des constats préliminaires ;
- Adoption en délibéré par la Chambre des Affaires administratives.

Les travaux ont connu des limites ayant trait à l'indisponibilité de certaines informations notamment, celles liées à l'exécution budgétaire par programme, des dépenses de personnel ainsi que des investissements financés sur ressources extérieures.

En effet, s'agissant des situations d'exécution budgétaire présentées en 2019 et les années précédentes, elles ne sont effectuées par programme qu'à titre indicatif seulement dans la mesure où le MEN, tout comme le MFB étaient en phase de test « à blanc » sur l'exécution en mode programme ; c'est-à-dire que les procédures administratives ont été effectuées en mode programme alors que l'information financière a été traitée selon les procédures classiques. Ainsi, les informations par programme ne sont pas fiables et exhaustives car découlant d'approximations à partir de l'exécution classique du budget auquel un prorata par programme a été appliqué.

Par ailleurs, il convient de souligner que l’instruction prévue à l’article 70 du décret 1020-2020 du 06 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire qui devait préciser les modalités d’application des dispositions prévues au chapitre V concernant la clôture et la reddition des comptes n’est pas encore prise. Or, elle devait préciser les modalités d’établissement des documents budgétaires qui doivent être annexés à la loi de règlement, notamment les rapports annuels de performance.

➤ **Plan du rapport**

Le présent rapport est articulé autour des quatre parties suivantes : (i) Présentation du MEN et des programmes ; (ii) Analyse de la situation d’exécution budgétaire ; (iii) Examen du cadre de performance ; (iv) Appréciation des rapports de performance.

1. PRESENTATION DU MINISTERE ET DES PROGRAMMES

1.1. Missions du ministère

Conformément au décret n°2014-882 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du Ministre de l'Éducation nationale, le MEN prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'État en matière d'éducation, de formation des enfants et des jeunes en âge de fréquenter les écoles dispensant un enseignement préscolaire, élémentaire, moyen général ou secondaire général.

Il est chargé, à ce titre, sous réserve des compétences dévolues aux collectivités territoriales¹, de la gestion de l'enseignement public préscolaire, primaire, moyen et secondaire général. Il prépare et applique la politique menée en matière d'enseignement privé préscolaire, primaire, moyen et secondaire général. Il veille à l'instauration d'un climat apaisé en milieu scolaire, l'éducation des plus jeunes, l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des « daaras »² et à leur intégration dans le système éducatif. Il encourage la pratique de la lecture et de l'écriture. Il veille à l'enseignement de l'éducation civique dans le système éducatif. Il a la charge d'assurer la qualité des programmes d'enseignement et d'assurer l'alphabétisation des adultes par l'élaboration de programmes d'alphabétisation appropriés. Il exerce ses activités dans le cadre du système éducatif africain. Il suit les relations avec l'UNESCO.

1.2. Organisation du ministère

En vertu du décret n°86-877 du 19 juillet 1986, modifié par plusieurs décrets successifs, le MEN est organisé autour de directions techniques chargées du volet pédagogique, de directions transversales et d'appui aux métiers ainsi que de services centraux et déconcentrés rattachés au cabinet ou au secrétariat général. En effet, conformément au décret n°2012-1276 du 13 novembre 2012 relatif à la création des inspections d'académie (IA) et des inspections de l'éducation et de la formation (IEF), le MEN s'appuie au niveau déconcentré sur seize (16) IA implantées dans les régions et cinquante-neuf (59) IEF³ dans les départements pour exécuter ses missions.

L'organisation du MEN a connu plusieurs changements tenant compte des évolutions institutionnelles comme l'érection des sous-secteurs de l'enseignement supérieur et de la formation technique professionnelle en ministères distincts.

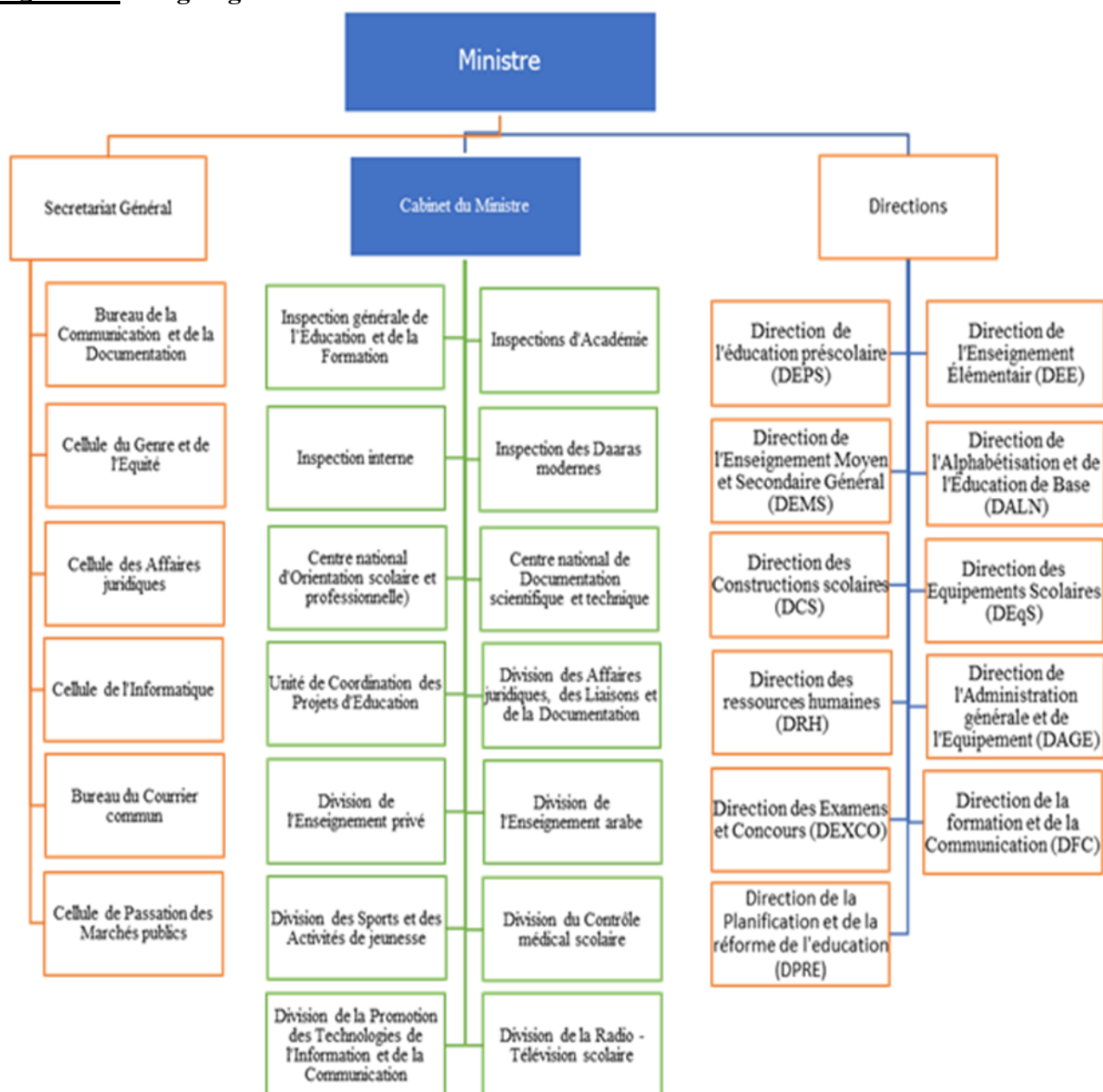
Le schéma suivant présente l'organisation du MEN tel qu'il ressort des dispositions du décret n°2019-910 du 15 mai 2019 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, le Secrétariat général du Gouvernement et les ministères.

¹ Cf. articles 312 et 314 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales relatives aux compétences dévolues aux départements et communes (construction, équipement, adoption de politiques de développement de l'éducation, appui à la gestion, recrutement et mise à disposition de personnels aux établissements d'enseignement)

² Ecoles coraniques

³ Chaque région a une IA sauf Dakar qui en compte trois (3). S'agissant des IEF, on en compte une par département sauf à Dakar (4), Pikine (4), Rufisque (3) et Thiès (5).

Figure n°1 : Organigramme du MEN



Source : RAP MEN 2019

1.3. Orientations stratégiques

Le Programme d'Amélioration, de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence dans le secteur de l'Éducation et de la Formation (PAQUET/ EF) constitue la référence des politiques mises en œuvre par le MEN pour la période 2013-2025.

Il s'inspire de la loi d'orientation de l'Éducation n°91-22 du 16 février 1991, modifiée et complétée par la loi 2004-37 du 15 décembre 2004, et constitue le cadre d'opérationnalisation de la politique éducative pour tous les sous-secteurs : petite enfance, cycle fondamental

(enseignement moyen et enseignement secondaire général), éducation des jeunes et des adultes, formation professionnelle et technique et enseignement supérieur.

Le PAQUET/EF a pour objectif ultime de faire disposer le Sénégal de « ressources humaines en phase avec les exigences du développement durable et pour un système économique performant et équitable ». À cet effet, les trois axes stratégiques suivants orientent les actions prévues pour l'atteinte des résultats :

- Améliorer la qualité des enseignements-apprentissages ;
- Assurer un accès équitable à l'éducation ;
- Promouvoir une gouvernance inclusive et transparente.

Le PAQUET/EF est doté d'un modèle logique décliné dans un cadre de mesure de rendement (CMR) pour le suivi de l'atteinte des résultats, qui a été révisé en 2018.

1.4. Présentation des programmes

Le tableau suivant présente les programmes tels que fixés par l'arrêté primatorial n°23613 du 05 novembre 2018 portant sur les dotations et programmes budgétaires et détaillés dans le DPPD 2019-2021 et la LFI 2020. Ils ont été confirmés par le décret n°2020-1021 du 06 mai 2020 fixant les programmes et les dotations budgétaires.

Tableau n°1 : Présentation des programmes

OBJECTIFS DU PROGRAMME	ACTIONS DU PROGRAMME	CREDITS DE PAIEMENT EN LFI	
		2019	2020
Programme P_1017 - Pilotage, coordination et gestion administrative Responsable : Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement		133 656 064 681	336 890 700 841
Promouvoir une gouvernance ministérielle intégrée, inclusive, partenariale, décentralisée pour un pilotage stratégique efficace	P_1017-01 - Coordination administrative (30 activités)	101 227 254 471	335 470 734 241
	P_1017-02 - Pilotage ministériel (28 activités)	32 428 810 210	1 419 966 600
Programme P_2053_ Education préscolaire Responsable : Directeur de l'enseignement préscolaire		1 338 822 000	411 969 000
D'ici à 2030, élever la qualité de la prise en charge de la petite enfance de façon à assurer à tous les enfants une meilleure santé, un mieux-être psychosocial et des stimulations d'éveil propices à la réussite des apprentissages ultérieurs.	P_2053-01 - Enseignements et apprentissages au Préscolaire (03 activités)	1 224 143 000	99 000 000
D'ici à 2030, assurer à tous les enfants de cinq ans une éducation préscolaire d'un an qui les prépare à suivre un enseignement primaire.	P_2053-02 - Développement des offres d'éducation au préscolaire (01 activité)	1 500 000	2 300 000
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination ouverts à la participation communautaire et au partenariat avec le secteur privé, appropriés par le leadership communal et soutenus efficacement par le niveau central.	P_2053-03 - Pilotage et coordination du Préscolaire (05 activités)	113 179 000	310 669 000
Programme P_2054 - Enseignement élémentaire Responsable : Directeur de l'enseignement élémentaire		169 571 133 398	114 669 108 426
D'ici à 2030, améliorer les résultats des apprentissages de façon à ce qu'au moins 80% des élèves en fin primaire atteignent les seuils minimaux de maîtrise des compétences en lecture et en mathématiques	P_2054-01 - Enseignements et apprentissages à l'Elémentaire (10 activités)	153 850 721 211	21 159 252 708

D'ici à 2030, développer une couverture éducative suffisamment diversifiée et intégrée pour assurer à toutes les filles et à tous les garçons un cycle complet d'enseignement primaire gratuit	P_2054-02 - Développement des offres d'éducation à Élémentaire (09 activités)	15 449 936 187	18 463 501 866
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination basés sur la gestion participative, la pleine responsabilisation des communes et des écoles pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des dépenses d'éducation	P_2054-03 - Pilotage et coordination du programme élémentaire (05 activités)	270 476 000	75 046 353 852
Programme P_2055 - Enseignement Moyen général Responsable : Directeur de l'enseignement moyen général secondaire		74 337 656 508	16 421 774 075
D'ici à 2030, améliorer les résultats des apprentissages de façon à ce qu'au moins 80% des élèves en fin d'enseignement moyen maîtrisent le socle commun de compétences fixé par l'Education de base de 10 ans (EDB10)	P_2055-01 - Enseignement et apprentissage au Moyen général (06 activités)	58 987 912 648	3 307 912 043
D'ici à 2030, développer une couverture éducative suffisamment diversifiée et intégrée pour assurer à toutes les filles et à tous les garçons un cycle complet d'enseignement moyen gratuit	P_2055-02 - Développement des offres d'éducation dans le Moyen général (05 activités)	15 141 378 860	827 602 792
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination basés sur la gestion participative, la pleine responsabilisation des départements et des établissements pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des dépenses d'éducation	P_2055-03 - Pilotage et coordination du Moyen général (01 activité)	208 365 000	12 286 259 240
Programme P_2056 - Enseignement secondaire général Responsable : Directeur de l'enseignement moyen général secondaire		95 291 600 896	56 707 277 710
D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'enseignement secondaire général de façon à ce qu'au moins 80% des élèves achèvent le cycle et réussissent aux évaluations finales avec au moins 40% de scientifiques parmi les diplômés	P_2056-01 - Enseignement et Apprentissage au Secondaire général (05 activités)	94 607 300 896	1 658 170 000
D'ici à 2030, élargir l'accès à l'enseignement secondaire général de façon à pouvoir accueillir 70% des élèves issus du cycle fondamental et que les filières scientifiques attirent au moins 45% des effectifs	P_2056-02 - Développement des offres d'éducation dans le Secondaire général (06 activités)	644 300 000	1 711 016 298
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination basés sur la gestion participative, la pleine responsabilisation des départements et des établissements pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des dépenses d'éducation.	P_2056-03 - Pilotage et coordination du Secondaire général (05 activités)	40 000 000	53 338 091 412
Programme P_2057 - Education de base des jeunes et adultes Responsable : Directeur de l'Alphabétisation et des Langues nationales		2 744 789 009	1 169 710 765
D'ici à 2030, améliorer la qualité et l'efficacité des programmes d'éducation de base des jeunes et des adultes de façon à ce qu'au moins 90% des apprenants en fin de formation maîtrisent, sur un pied d'égalité entre sexes, les compétences minimales.	P_2057-01 - Alphabétisation et modèles alternatifs (06 activités)	480 800 000	704 929 000
D'ici à 2030, améliorer la qualité des apprentissages dans les Daara modernes de façon à ce que 80% des apprenants achèvent le cycle et atteignent les normes minimales d'acquisition	P_2057-02 - Enseignements et Apprentissages dans les daaras (04 activités)	205 387 000	200 000 000
	P_2057-03 - Formation continuée des personnels enseignants et encadreur (02 activités)	140 600 000	44 327 000
D'ici à 2030, étendre le programme de modernisation des Daara de façon à offrir aux enfants de 3 à 5 ans inscrits dans un Daara moderne, une éducation préscolaire d'au moins un an, et aux enfants de 6 à 13 ans inscrits dans un Daara moderne, un cycle complet.	P_2057-04 - Développement des offres d'éducation dans l'EBJA (03 activités)	1 375 555 000	51 082 113

D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination ouverts à la participation communautaire et au partenariat avec la société civile et le secteur privé, appropriés effectivement par le leadership communal et soutenus efficacement par le niveau central.	P_2057-05 - Pilotage et coordination de l'EJBA (12 activités)	542 447 009	169 372 652
TOTAL PROGRAMMES		476 940 066 492	526 270 540 817

Source : DPPD 2019-2021, LFI 2020

Outre les responsables de programme, le Secrétaire général du ministère, en qualité de Coordonnateur des programmes les responsables des directions transversales, les chefs de services centraux et services déconcentrés, en qualité de Responsables d'actions ou d'activités ainsi que le Contrôleur de gestion participent activement à la mise en œuvre des programmes à différents niveaux de responsabilité.

En effet, ces derniers constituent des acteurs stratégiques ou opérationnels de la gestion budgétaire consacrés par les dispositions du chapitre III du décret 2020-1020 du 6 mai 2020 sur la gestion budgétaire.

2. ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

2.1. La programmation initiale

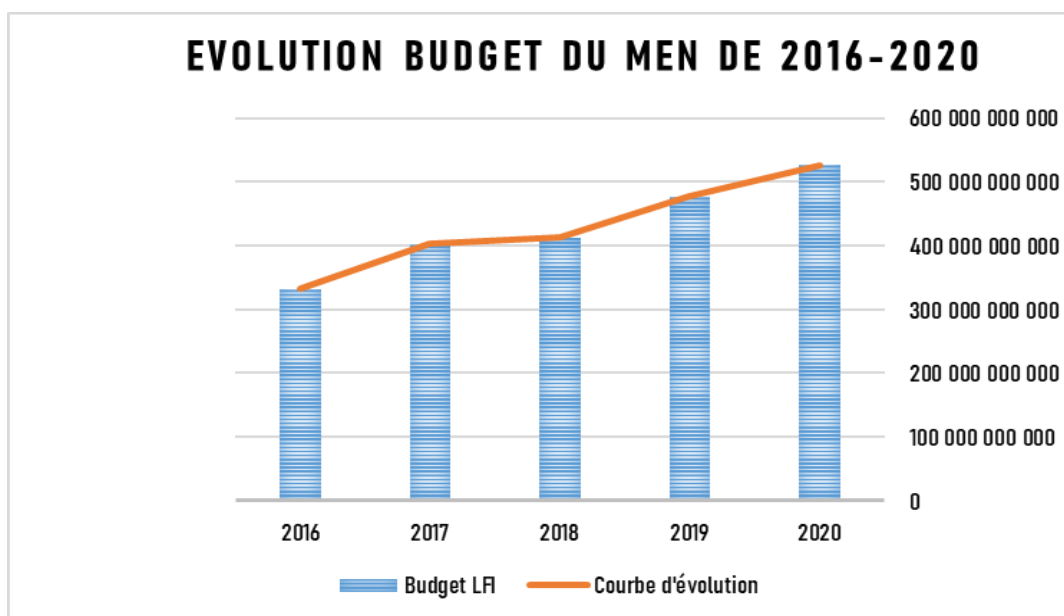
Avec des crédits de paiement d'un montant de 526 270 540 817 FCFA, le budget du MEN représente 15% du total des crédits de paiement votés dans le cadre de la LFI 2020 et reflète l'effort du gouvernement pour la prise en charge convenable des dépenses d'éducation en tant que secteur prioritaire.

Toutefois, l'analyse de l'évolution tendancielle, de la ventilation des crédits par nature de dépenses ainsi que des modifications qui interviennent au cours de l'exécution budgétaire révèle un budget fortement déséquilibré à cause de l'importance des dépenses de personnel au détriment des dépenses d'acquisition de biens et services et des investissements.

2.1.1. L'évolution tendancielle et les mesures nouvelles

Le graphique suivant présente l'évolution tendancielle du budget sur la période quinquennale 2016-2020 et permet de constater une augmentation régulière du budget avec un accroissement moyen en valeur relative de 12% par année sauf en 2018 où il n'a été que de 3%.

Figure n°1 : Evolution du budget du MEN de 2016-2020



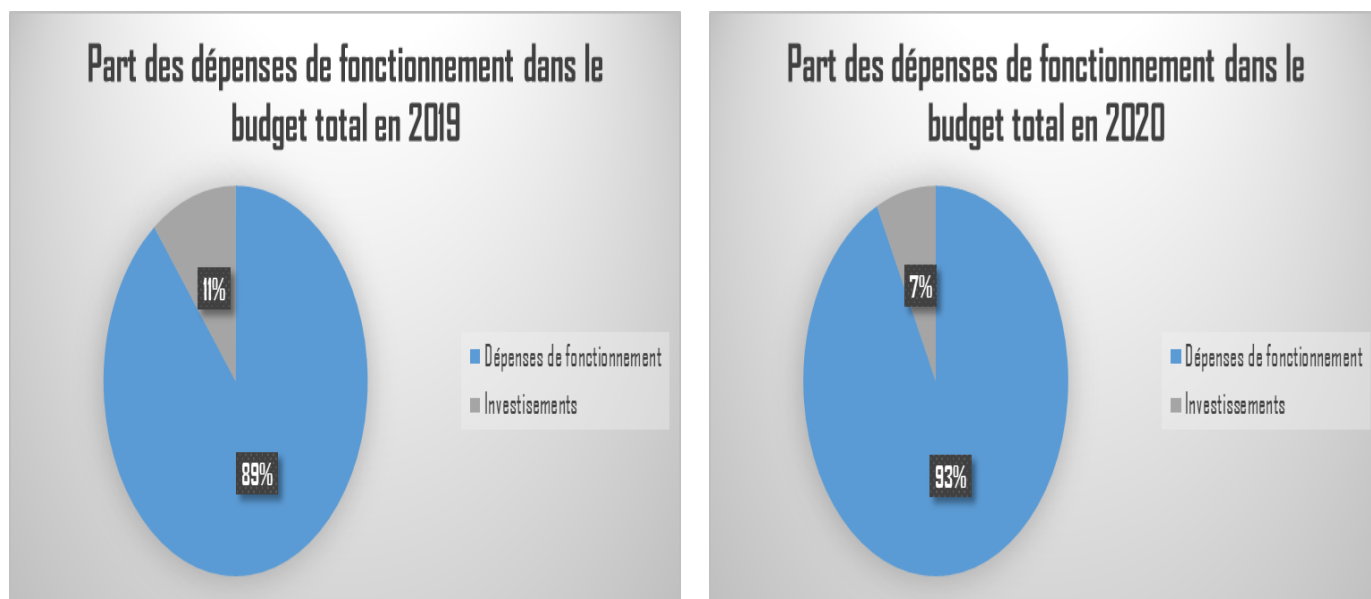
Source : Cour des Comptes à partir des LFI

2.1.1.1. Une part prépondérante des dépenses dédiées au fonctionnement

Malgré son importance en termes de volume, le budget du MEN est caractérisé par une part prépondérante des dépenses de personnel, d'acquisition de biens et services et de transferts courants qui représentent ensemble 89% du budget en 2019 et 93% en 2020.

En effet, elles sont programmées en 2019 à 426 583 703 830 FCFA sur un budget total de 476 940 066 492 FCFA et en 2020, elles sont à 487 751 034 484 FCFA sur 526 270 540 817 FCFA.

Figure n°2 : Part des dépenses dédiées au fonctionnement dans le budget



Source : Cour des Comptes à partir des LFI

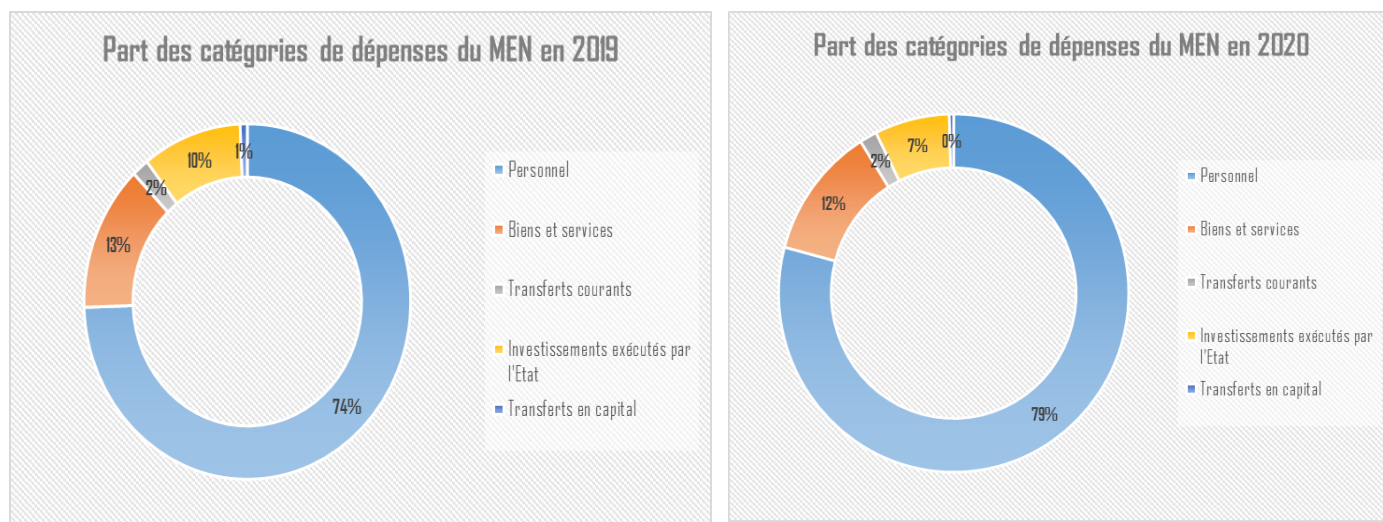
Cette situation reflète la part congrue réservée à l'investissement auquel il n'est consacré que 11% du budget en 2019 et 7% en 2020 ; ces parts représentant cumulativement les crédits de paiement dédiés aux investissements exécutés par l'Etat et les transferts en capital.

Dans son rapport de l'année 2019 portant sur l'Analyse du Budget de l'Éducation au Sénégal, l'Observatoire de Suivi du Budget social (OSBS)⁴ souligne que ce faible niveau des investissements pourrait expliquer, entre autres, le faible taux de couverture en salles de classes en bon état au primaire qui se situe à 69,1% en 2018. En 2020, ce taux est en régression à 41,2%⁵. La problématique se pose de manière encore plus accrue au niveau de l'enseignement secondaire général qui bénéficie de peu de crédits d'investissement (1 811 016 298 FCFA de CP en 2020 destinés à la construction et réhabilitation de quelques lycées).

⁴ Comprend la Direction générale de la Planification et des Politiques économiques, les bureaux nationaux de l'UNICEF et de Save The Children

⁵ Données du Rapport national sur la Situation de l'Éducation (RNSE)

Figure n°3 : Répartition des crédits par nature de dépenses.



Source : Cour des Comptes à partir des LFI

La Cour souligne que la persistance de la faiblesse des investissements pourrait constituer un frein à la réalisation de l'objectif d'assurer un accès équitable à l'éducation qui comporte une forte composante de construction et de réhabilitation d'équipements éducatifs. A cet égard, des efforts plus soutenus de budgétisation des investissements devraient être déployés pour améliorer l'offre d'éducation.

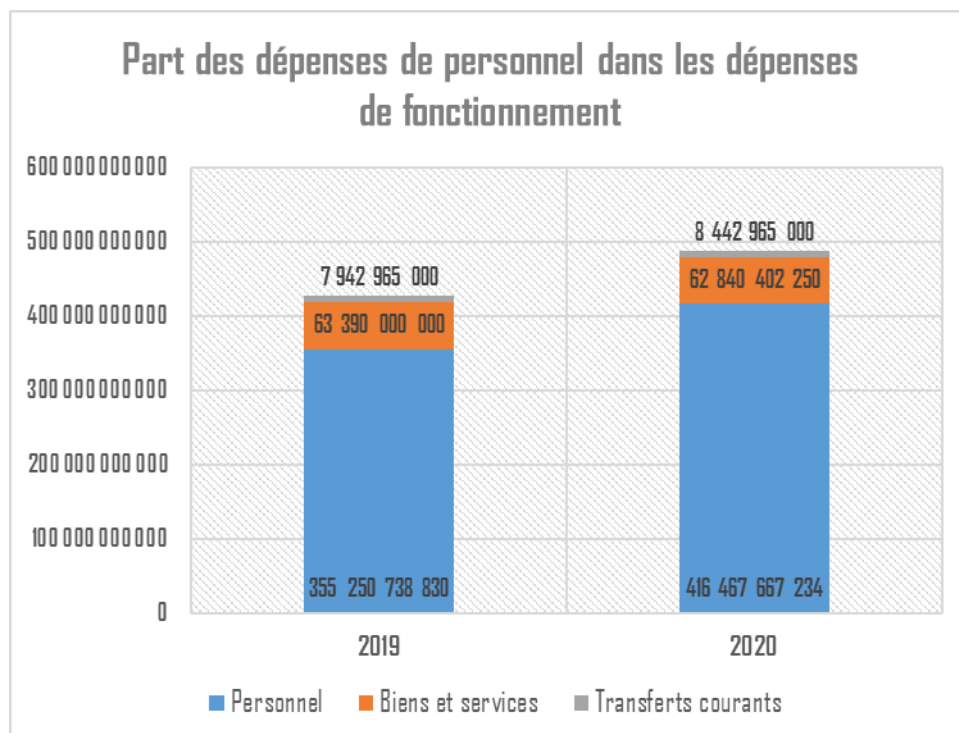
Recommandation n°1 :

La Cour recommande au Ministre de l'éducation nationale, chargé d'arbitrer la répartition des crédits mis à sa disposition entre les programmes de son ministère, de prendre les mesures appropriées pour renforcer les crédits d'investissement et mieux prendre en charge les besoins d'investissement de tous les programmes.

2.1.1.2. Des crédits dédiés au fonctionnement fortement absorbés par les dépenses de personnel

Sur les montants dédiés au fonctionnement, 83% en valeur relative soit 355 250 738 830 FCFA sur 426 583 703 830 FCFA sont constitués de dépenses de personnel en 2019, tout comme en 2020 où elles représentent 85% avec une programmation à 416 467 667 234 FCFA sur 487 751 034 484 FCFA.

Figure n°4 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses dédiées au fonctionnement



Source : Cour des Comptes à partir des LFI

L'accroissement continu du budget de même que la **prépondérance des dépenses de fonctionnement** trouvent donc leur origine dans la **part extrêmement importante des dépenses de personnel** qui augmentent à un rythme soutenu tel qu'il apparaît dans le tableau suivant. Ainsi, sur la période 2018-2020, la masse salariale a connu une croissance de 39% au taux annuel moyen de 16%. Elle a augmenté plus conséquemment et plus rapidement comparé à l'évolution globale du budget du MEN sur la même période (27% au taux annuel moyen de 9%).

Tableau n°2 : Evolution des dépenses de personnel de 2018 à 2020

Année	Crédits budgétisés	Variation N/N-1	
		En valeur absolue	En valeur relative
2018	298 573 091 140	32 310 508 140	12%
2019	355 250 738 830	56 677 647 690	19%
2020	416 467 667 234	61 216 928 404	17%

Source : LFI

Selon les données recueillies au niveau de la Direction de la Solde, cette situation est due à une évolution à la hausse importante des effectifs qui sont passés de 72 076 agents en 2018 à 81 402 en 2020 soit une progression de 13% qui s'explique en grande partie par l'importance des agents contractuels mis en solde chaque année. Ceux-ci étaient au nombre de 3969 personnes en 2019 et 7495 en 2020.

En effet, en vertu des accords signés entre le gouvernement et les syndicats d'enseignants en 2014, le rythme d'intégration des enseignants contractuels appelés corps émergents (maîtres et professeurs contractuels) dans les effectifs de la Fonction publique devait être sensiblement augmenté à partir de 2015 porter le nombre à 10 000 par an. Toutefois, ce chiffre n'a jamais été atteint comme il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau n°3 : Evolution des effectifs du MEN de 2018 à 2020

EXERCICE	EFFECTIF	AGENTS MIS EN SOLDE
2018	72 076	5 716
2019	76 822	3 969
2020	81 402	7 495

Source : Direction de la Solde

A cette situation, s'ajoute l'impact important des rappels de salaire dus en application des mesures prises lors des accords de 2018 au titre de la validation des années de vacation, de volontariat et de contractualisation, de l'augmentation substantielle de l'indemnité de logement de 40.000 FCFA ainsi que des avancements en grade et reclassements des agents de la Fonction publique. Ces rappels ayant connu par le passé des retards importants, les montants inscrits dans le budget se chiffrent désormais à 50 000 000 000 FCFA par an selon la Direction de la Solde.

Par ailleurs, il est constaté que les dépenses d'acquisition de biens et services qui doivent prendre en charge le fonctionnement des services sont aussi consacrées en grande majorité à des dépenses de personnel avec l'imputation des salaires des enseignants contractuels. En 2019, ces dépenses absorbent 80,25% des crédits alloués à cette catégorie de dépenses soit 50 873 012 000 FCFA en valeur absolue tandis qu'en 2020 elles constituent 78,48% de ces crédits soit 49 321 558 170 CFA.

Cette pratique ne semble pas près de changer dans la mesure où le MEN a maintenu la politique de contractualisation pour les maîtres et professeurs nouvellement recrutés comme le démontre le tableau suivant.

Tableau n°4 : Evolution du recrutement d'enseignants contractuels

Catégories	Nombre d'enseignants recrutés											
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Maitres contractuels	1940	1676	2188	2568	2300	1024	1834	2943	1723	1949	6159	26304
Professeurs contractuels	3646	1340	1857	1930	1499	839	230	1061	566	2917	1941	17826
Total	5586	3016	4045	4498	3799	1863	2064	4004	2289	6866	8100	46150

Source : Direction des Ressources humaines/MEN

Donc, cette situation associée à la lenteur des intégrations montre une lente résorption du stock du personnel contractuel entre 2019 et 2020 (comme le montre tableau suivant) et présente un risque de diminution encore plus prononcée des crédits réellement consacrés à l'acquisition de biens et services.

Tableau n°5 : Situation des corps émergents

Catégories	Nombre		Montant de la prise en charge					
	2019	2020	Ecart 2019/2020		2019	2020	Ecart 2019/2020	
			VA	%			VA	%
Maitres contractuels	16 620	14 229	-2 391	-14,39%	36 429 315 000	35 548 584 170	-880 730 830	-2,42%
Professeurs contractuels	4 095	3 895	-200	-4,88%	14 371 697 000	13 743 554 000	-628 143 000	-4,37%
Vacataires	37	9	-28	-75,68%	72 000 000	16 200 000	-55 800 000	-77,50%
TOTAL	20 752	18 133	-2 619	-94,95%	50 873 012 000	49 308 338 170	-1 564 673 830	-84,29%
Agents mis en solde	3969	7495						

Source : DPPD 2019-2021, Rapports de présentation du budget 2019-2020

Les responsables du MEN arguent que ces dépenses sont maintenues dans la catégorie des dépenses de biens et services à la demande des services du ministère chargé des finances. Pourtant, dès 2017, dans le cadre de la circulaire relative à la préparation de la loi de finances, le Ministre chargé des finances constatait que des dépenses de personnel étaient disséminées à travers tous les titres du budget de l'Etat alors que le Titre 2 devrait en être le siège unique. Ainsi, sous réserve des travaux de refonte partielle de la nomenclature budgétaire annoncés, il invite les départements ministériels qui rémunèrent du personnel contractuel d'envisager dans l'horizon de la LFI 2019 de faire des projections des entrées et de sorties et à réfléchir sur des mesures de rationalisation.

A cet égard, le MEN devrait engager les travaux nécessaires pour inscrire toutes ses dépenses de personnel dans la même catégorie pour une meilleure lisibilité du budget et une meilleure programmation des dépenses. Par ailleurs, cette situation appelle une gestion coordonnée par les différents services concernés (MEN, DS, Ministère de la Fonction publique) des recrutements, intégration, mise en solde, validation des acquis et reclassement découlant de la mise en œuvre des accords avec les syndicats d'enseignants.

La Cour fait observer que le rattachement des salaires des personnels contractuels dans la catégorie des dépenses d'acquisition de biens et services ne favorise pas la transparence car leur nature économique commande de les classer dans les charges de personnel. En son article 11, premier alinéa, le décret n°2012-673 du 04 juillet 2012 abrogeant et remplaçant le décret n°2004-1320 du 30 septembre 2004 portant nomenclature budgétaire de l'Etat précise que « la classification économique de la nomenclature budgétaire est cohérente avec le plan comptable de l'Etat ». Cette disposition est reprise par le décret n°2020-1020 du 06 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat qui dispose en son article 24 que « ...La classification économique permet de répartir les autorisations budgétaires par nature économique de la dépense. Elle est cohérente avec le plan comptable de l'Etat... ».

Or, le décret 2020-27 du 08 janvier 2020 portant Plan comptable de l'Etat consacre en son article 21 la prééminence de la réalité économique sur l'apparence juridique précisant que « la comptabilité générale de l'Etat respecte le principe de la réalité économique sur la réalité juridique qui impose d'enregistrer et de présenter dans les états financiers, les opérations en fonction de leur nature et de leur réalité financière et économique. Ce principe s'applique notamment, [...]aux services professionnels⁶ ».

⁶ « Services professionnels » fait référence aux frais du personnel extérieur ou contractuel

Recommandation n°2 :

La Cour demande au DAGE, Responsable de la fonction financière, en relation avec la Direction générale du Budget, de procéder à l'imputation des salaires des maîtres et professeurs contractuels au niveau de la catégorie des dépenses de personnel et non dans la catégorie relative aux dépenses d'acquisition de biens et services.

2.1.1.3. Un budget réévalué régulièrement mais avec peu de mesures nouvelles

Le budget du MEN fait l'objet de réévaluations importantes mais les mesures nouvelles sont très modiques et concernent uniquement les dépenses d'acquisition de biens et services et les transferts courants comme il apparaît au tableau suivant.

Ces réévaluations concernent en grande partie les dépenses de personnel à cause de l'évolution des effectifs et de la prise en charge des rappels sur salaires comme évoqué au point précédent. Du reste, les dépenses de personnel du MEN représentent 53% des salaires payés par la Direction de la Solde en 2019 puisque les enseignants représentent 51% des effectifs de la Fonction publique et le **plafond d'emplois rémunéré par l'Etat** a été augmenté de 32% entre 2019 et 2020 passant de 61 905 à 81 932.

Tableau n°4 : Evolution du budget, des dépenses de personnel et mesures nouvelles

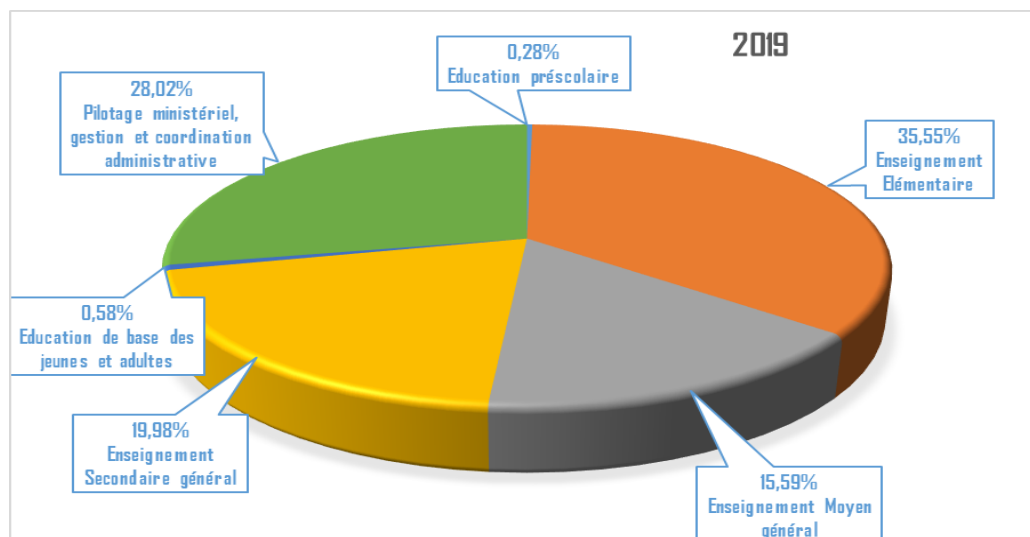
Année	Budget en LFI		Dépenses de personnel			Mesures nouvelles
	Crédits votés	Ecart Année N/N-1 en %	Crédits votés	Ecart Année N/N-1	Ecart Année N/N-1 en %	
2016	331 573 294 000	-	223 721 965 000	-	-	4 855 000 000
2017	402 790 138 000	21%	266 262 583 000	42 540 618 000	19%	859 617 000
2018	413 042 396 140	3%	298 573 091 140	32 310 508 140	12%	10 000 000
2019	476 940 066 492	15%	355 250 738 830	56 677 647 690	19%	1 071 448 600
2020	526 270 540 817	10%	416 467 667 234	61 216 928 404	17%	-
Moyenne période	430 123 287 090	12%	312 055 209 041	48 186 425 559	17%	1 699 016 400

Source : Cour des Comptes à partir des LFI

2.1.1.4. Une répartition entre programmes tendant à concentrer les crédits dans le programme support

La ventilation des crédits par programme en 2019 montre une prééminence des programmes-métiers à vocation pédagogique (élémentaire, moyen et secondaire général) qui englobent à eux trois 71,12% des crédits en 2019 car intégrant les dépenses de personnel au profit des enseignants dont la majeure partie est concentrée dans les cycles d'enseignement concernés.

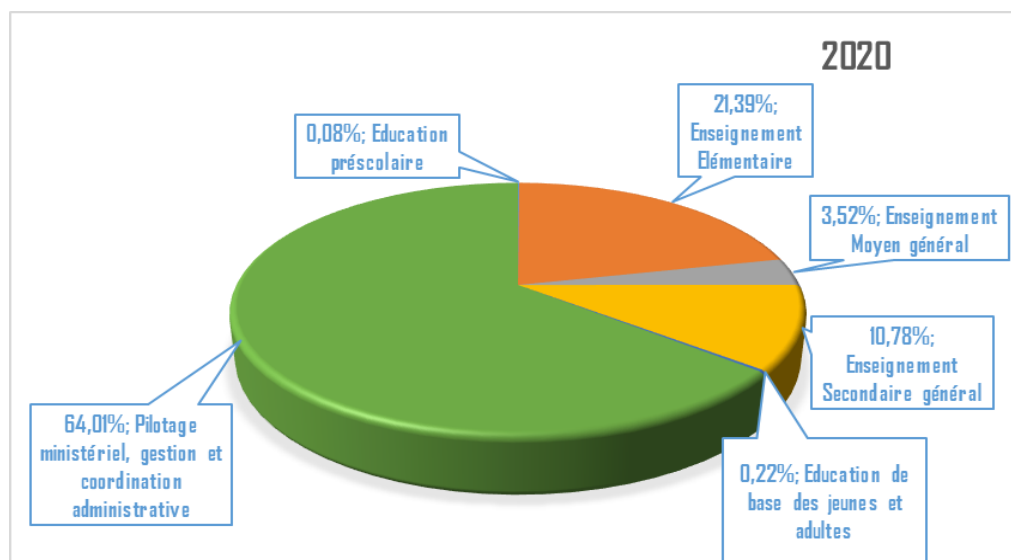
Figure n°5 : Répartition des crédits en LFI par programme en 2019



Source : Cour des Comptes à partir DPPD 2019-2021

En 2020, une reventilation des emplois est effectuée causant une **concentration des crédits de paiement des dépenses de personnel au sein du programme soutien P_1017_Pilotage ministériel, Gestion et coordination administrative** qui concentre 336 890 700 841 FCFA soit 64 % des crédits du MEN ; ces crédits sont constitués à 92% de dépenses de personnel soit 311 024 057 248 FCFA en valeur absolue et représentent 75% de l'ensemble des dépenses de personnel soit 311 024 057 248 FCFA sur 416 467 667 234 FCFA programmés.

Figure n°6 : Répartition des crédits en LFI par programme en 2020



Source : Cour des Comptes à partir LFI 2020

Ainsi, alors que le budget global a cru de 10%, les programmes-métiers du Ministère, soit cinq programmes sur six, ont suivi une tendance inverse de l'évolution globale des crédits en subissant tous des décroissances d'intensité variable (en moyenne -55%) au contraire du programme soutien qui croit de 152% en valeur relative et de 203 234 636 160 FCFA en valeur absolue.

Tableau n° 5 : Evolution des crédits de paiement des programmes

Intitulé programme	CP 2019	CP 2020	Ecart 2019/2020	
			Valeur absolue	Valeur relative
P_1017_Pilotage ministériel, gestion et coordination administrative	133 656 064 681	336 890 700 841	203 234 636 160	152%
P_2053_Education préscolaire	1 338 822 000	411 969 000	-926 853 000	-69%
P_2054_Enseignement Élémentaire	169 571 133 398	112 557 524 593	-57 013 608 805	-34%
P_2055_Enseignement Moyen général	74 337 656 508	18 533 357 908	-55 804 298 600	-75%
P_2056_Enseignement Secondaire général	95 291 600 896	56 707 277 710	-38 584 323 186	-40%
P_2057_Education de base des jeunes et adultes	2 744 789 009	1 169 710 765	-1 575 078 244	-57%

Source : Cour des Comptes à partir des rapports de présentation du budget et PAP 2019-2020 du MEN

Paradoxalement, il apparaît que le programme support, qui ne met pas en œuvre directement les politiques éducatives permettant l'atteinte des objectifs pédagogiques poursuivis par le ministère absorbe l'essentiel de l'allocation budgétaire du ministère en passant de 28,02% à 64% des crédits en 2020.

Cette nouvelle configuration remet en cause la répartition budgétaire de 2019 qui reposait sur une certaine logique tenant compte du poids des effectifs présents dans les niveaux d'enseignement. L'enseignement élémentaire, qui concentre le plus d'élèves, d'enseignants et de salles de classes, absorbait plus de crédits en raison des coûts induits. D'où la dotation la plus conséquente qui lui a été allouée soit 35,55% du total des crédits du ministère, suivie de celle de l'enseignement moyen général (15,59%) et de l'enseignement secondaire (19,98%), cycles qui comptent moins d'effectifs comparés à l'élémentaire. L'éducation préscolaire (0,28%) et l'éducation de base des jeunes et des adultes (0,58%) dont les structures sont encore peu nombreuses se partagent le reste des ressources.

Par ailleurs, cette nouvelle situation démontre une « déresponsabilisation » des responsables de programme dans la mesure où ceux-ci devraient être en mesure d'avoir de la visibilité sur l'ensemble des ressources de leur programme afin de mieux assurer la correcte prise en charge de leurs effectifs réels ainsi que de suivre l'impact des mesures de gestion, à savoir, les recrutements ou les départs, mais également les mesures individuelles ou collectives touchant aux rémunérations accordées ou aux avantages alloués.

Dans les réponses apportées à la Cour, le Ministre a informé que la concentration des crédits dans le programme P_1017_Pilotage ministériel, gestion et coordination administrative s'explique par le fait que l'enveloppe budgétaire est notifiée directement par le MFB et que par ailleurs, les salaires des personnels des corps émergents au nombre de 20 652 personnes y sont imputés. Toutefois, un travail a été entamé par le MEN avec les services de la Direction de la Solde pour répartir le personnel par programme, ce qui va permettre de décongestionner le programme de soutien. Ce travail sera achevé lors de l'élaboration du budget de l'année 2023.

La Cour prend acte de l'information. En effet, en 2021, il a été constaté une diminution de 74% des crédits du programme pilotage entraînés en grande partie par la très grande

diminution des crédits dédiés aux dépenses de personnel. Ainsi, de 311 024 057 246, ces crédits passent à 68 293 391 952 FCFA soit une diminution de -78%.

Ces prévisions démontrent que les salaires des fonctionnaires et non fonctionnaires sont désormais mieux ventilés entre les programmes métiers. Seuls subsistent les salaires des professeurs et maîtres contractuels, ce qui constitue encore une entorse aux règles de budgétisation par programme.

Elle rappelle, par conséquent, la nécessité de poursuivre les travaux engagés pour se conformer au budget-programme.

La Cour relève que les orientations budgétaires de 2020 ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 12 de la LOLF qui indiquent qu'« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. Le programme est l'unité de base de l'autorisation budgétaire.

Chaque programme est assorti d'objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. »

Il appartient au Ministre, conformément aux dispositions du décret n°2020-1020 du 06 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat notamment, en son article 12, de s'assurer que la répartition des crédits soit conforme aux objectifs assignés à chaque programme. Il est chargé précisément de valider la définition des programmes de son ministère en veillant à leur cohérence avec la stratégie sectorielle ainsi que d'arbitrer la répartition des crédits mis à sa disposition entre les programmes de son ministère.

Recommandation n°3 :

La Cour demande au Ministre de l'éducation nationale de s'assurer de l'adéquation de la répartition des crédits aux objectifs assignés à chaque programme.

2.1.1.5. Une forte hausse des autorisations d'engagement en crédits d'investissement exécutés par l'Etat

En 2019 et au cours des années précédentes, les autorisations d'engagement (AE) ont été programmées en équivalence avec les crédits de paiement (CP) compte tenu du fait que l'exécution en AE/CP n'était pas totalement entrée en vigueur.

Avec l'adoption du budget en LFI 2020 en mode budget-programme, il apparaît que les autorisations d'engagement programmées à 127 082 192 207 FCFA ont fait croître de façon exponentielle les crédits d'investissements exécutés par l'Etat comme le démontre le tableau suivant. En 2019, ces crédits étaient à 47 006 029 662 FCFA en AE et CP. Concernant les

crédits de transfert en capital, la programmation en équivalence est maintenue avec un montant inscrit de 2 111 583 833 FCFA.

Tableau n°6 : Evolution des AE et CP

Année	Investissements exécutés par l'Etat		Transferts en capital	
	AE	CP	AE	CP
2018	25 532 745 000	25 532 745 000	6 306 833 000	6 306 833 000
2019	47 006 029 662	47 006 029 662	3 350 333 000	3 350 333 000
2020	127 082 192 207	36 407 922 500	2 111 583 833	2 111 583 833

Source : Cour des Comptes à partir des LFI, Rapport de présentation budget MEN 2020

Cette forte hausse est due aux ressources externes qui passent de 15 580 000 000 FCFA en 2018 à 41 773 029 662 FCFA en 2019 et atteignent 95 686 950 900 FCFA en 2020. Elles sont destinées majoritairement au financement des projets suivants inscrits pour l'essentiel dans le P_2054_Enseignement élémentaire.

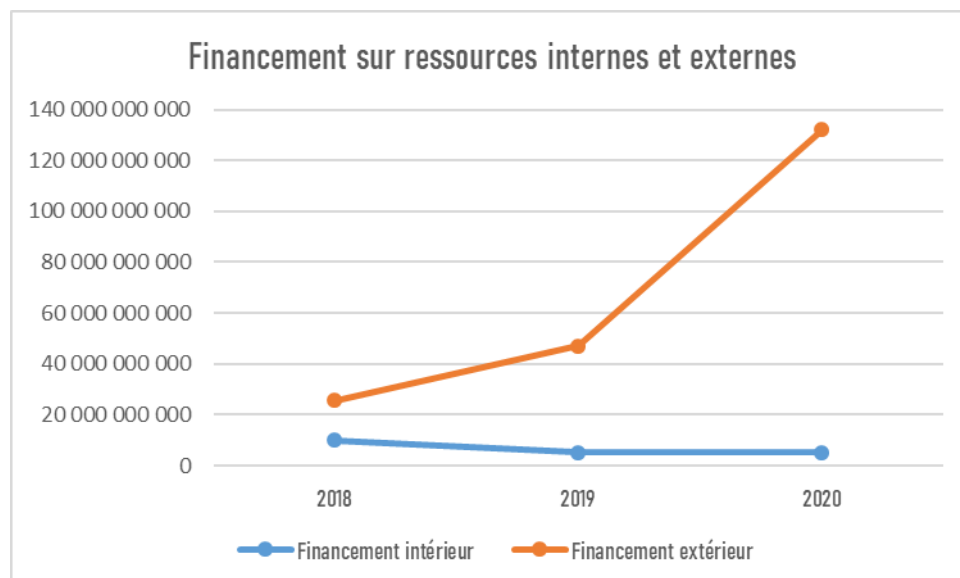
Tableau n°7 : Projets financés sur ressources externes en 2020

INTITULE PROJET	MONTANT
Projet d'amélioration de la qualité et de l'équité dans l'éducation de base (PAQEEB) Financement additionnel	31 945 105 900
Programme d'appui au développement de l'éducation au Sénégal	9 215 000 000
Projet d'appui au système éducatif de base au Sénégal	9 557 000 000
Projet de remplacement des abris provisoires	29 400 000 000
Projet Government to Government (GTG)	3 025 000 000
Projet renforcement de l'appui à la protection des enfants	4 744 845 000
Projet APTE Sénégal	7 800 000 000
TOTAL	95 686 950 900

Source : Rapport de présentation du budget 2020 du MEN

Dans le même temps, on constate une baisse des ressources internes qui passent de 9 952 745 000 FCFA en 2018 à 5 258 199 055 FCFA en 2020 contre 5 233 000 000 FCFA en 2019.

Figure n° 7 : Evolution du financement sur ressources internes et externes de 2018 à 2020



Source : Equipe d'audit, LFI, Rapports de présentation du budget du MEN

Cette forte hausse des AE doit appeler des mesures particulières afin de prévenir les risques de lenteur dans l'exécution budgétaire compte tenu des dispositions de l'article 35 du décret 2020-1020 du 06 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat qui précise, en son alinéa 2, que « les AE sont consommées au moment de l'engagement de la dépense, à hauteur de son montant total quelle que soit sa durée ». En effet, les AE correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.

Aux termes des dispositions transitoires de la LOLF 2020-07 du 26 février 2020, l'entrée en vigueur de la consommation des AE a été reportée en 2021. Ce report ainsi que la programmation prudente des AE sur les années subséquentes (1 311 834 000 FCFA en 2021 ; et 700 000 000 FCFA en 2022) devraient être mis à profit pour assurer les conditions de performance dans leur exécution.

2.1.2. Les modifications budgétaires

Le budget du MEN connaît chaque année quelques modifications qui tiennent pour la plupart en des réévaluations lors des LFR et des virements de crédits ; les reports de crédits étant minimes.

2.1.2.1. Des modifications budgétaires réduisant les moyens d'actions des services

En 2019, les modifications budgétaires apportées, tel qu'il apparait au tableau suivant, démontrent une faible diminution des crédits de façon globale. Toutefois, il est constaté des ponctions effectuées sur les crédits d'investissement, principalement sur les crédits financés sur ressources internes. Il a été également relevé de nombreux transferts et virements entre programmes constatés dans l'exécution des crédits de fonctionnement pour abonder les lignes de dépenses d'acquisition de biens et services destinées en réalité à des dépenses de personnel (salaires des corps émergents).

Outre le fait de mettre à risque la disponibilité des moyens de mise en œuvre des actions par les services, cette dernière situation n'est pas conforme au principe de fongibilité asymétrique des crédits qui empêche de transférer des crédits d'acquisition de biens et services et d'investissement vers les dépenses de personnel.

Tableau n°8 : Modifications budgétaires en 2019

Nature de dépenses	Crédits LFI	REPORTS_CREDIT	VIREMENTS_CREDIT	DOTATION_LFR (Solde LFR1/LFR2)	Actes modificatifs	Crédits ouverts	Taux d'allocation
	A	B1	B2	B3	B = B1+B2+B3	C = A + B	D = C/A*100
Dépenses de personnel	355 250 738 830		0	0	0	355 250 738 830	100,00%
Acquisition de biens et services	63 390 000 000	0	1 682 770 443	2 009 585 573	3 692 356 016	67 082 356 016	105,82%
Dépenses de transferts courants	7 942 965 000		- 50 000 000	- 50 000 000	- 100 000 000	7 842 965 000	98,74%
Investissements exécutés par l'Etat	47 006 029 662	154 694 700	- 150 000 000	-4 738 262 966	- 4 733 568 966	42 272 460 696	89,93%
Transferts en capital	3 350 333 000		900 000 000	-337 624 875	562 375 125	3 912 708 125	116,79%
TOTAL GENERAL	476 940 066 492	154 694 700	2 382 821 882	-3 116 302 768	-578 837 825	476 361 228 667	99,88%

Source : Cour des Comptes à partir des LFI, LFR, extraits SYSBUDGEP

Concernant 2020, le tableau suivant présente les modifications budgétaires apportées qui ont plus porté sur une diminution des dépenses de transfert courant destinées en grande partie aux écoles élémentaires pour leur fonctionnement. C'est pourquoi, l'examen par programme laisse apparaître que c'est le programme P_2054_Enseignement élémentaire qui en est le plus affecté. Cette situation s'explique par la fermeture des établissements scolaires à partir du mois d'avril à cause de la pandémie du Covid-19.

Tableau n°9 : Modifications budgétaires en 2020

Nature de dépenses	Crédits LFI	REPORTS_CREDIT	VIREMENTS_CREDIT	DOTATION_LFR	Actes modificatifs	Crédits ouverts	Taux d'allocation
	A	B1	B2	B3	B = B1+B2+B3	C = A + B	D = C/A*100
Dépenses de personnel	416 467 667 234	0	0	0	0	416 467 667 234	100,00%
Acquisition de biens et services	62 840 402 250	0	1 171 250	-645 456 812	-644 285 562	62 196 116 688	98,97%
Dépenses de transferts courants	8 442 965 000	0	-2 420 768 500	10 000 000	-2 410 768 500	6 032 196 500	71,45%
Investissements exécutés par l'Etat	36 407 922 500	239 259 637	0	173 417 887	412 677 524	36 820 600 024	101,13%
Transferts en capital	2 111 583 833	367 291 625	0	641 082 113	1 008 373 738	3 119 957 571	147,75%
TOTAL GENERAL	526 270 540 817	606 551 262	-2 419 597 250	179 043 188	-1 634 002 800	524 636 538 017	99,69%

Source : Cour des Comptes à partir des LFI, LFR, extraits SYSBUDGEP

2.1.2.2. Les reports de crédits au profit des projets bénéficiant de contrepartie

Compte tenu de la faiblesse des crédits d'investissement, les reports de crédits ne sont pas très importants : 154 694 700 FCFA en 2019 et 606 551 262 FCFA en 2020. Ils concernent majoritairement les contreparties des projets financés par des partenaires du MEN tels que l'USAID et la JICA compte tenu des lenteurs constatées dans la mobilisation des crédits d'investissements. Cette situation est conforme aux dispositions de l'article 58 du décret relatif à la gestion budgétaire qui indique que « ...les crédits ouverts au titre des fonds de concours et des investissements financés sur ressources extérieures, non consommés à la fin de l'année budgétaire, sont reportés de droit. »

Ainsi, les montants reportés au titre des projets financés uniquement sur ressources internes représentent une part modique (19% en 2019 et 37% en 2020) et concernent des projets de construction d'infrastructures scolaires déjà engagés.

2.2. La gestion des crédits et leur régularité

L'examen de l'exécution budgétaire par le MEN montre un manque d'exhaustivité des RAP concernant les dépenses de personnel et les dépenses d'investissement sur ressources externes.

Toutefois, s'agissant des dépenses retracées, la situation montre une grande efficacité dans l'exécution des dépenses de fonctionnement hors personnel mais des lenteurs récurrentes dans l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes qui pourraient être préjudiciables à la mise en œuvre des AE des différents programmes.

2.2.1. L'exécution des dépenses de personnel, d'acquisition de biens et services et de transferts courants

2.2.1.1. Les dépenses de personnel non retracées dans les RAP

Conformément aux dispositions de l'article 45 de la LOLF en vertu desquelles la loi de finances est accompagnée du projet annuel de performance de chaque programme qui précise « par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat », les PAP 2020 retracent bien les données prévisionnelles concernant les dépenses du Titre 2. Il en est de même dans le DPPD de 2019 même si les données mentionnées dans ce document contrastent avec celles des PAP.

Tableau n°10 : Plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par programme en 2020

Programme	Effectif		Ecart 2019/2020	Masse salariale 2020
	2019	2020		
P_1017_Pilotage ministériel, Gestion et Coordination	4743	61 794	57 051	311 024 057 248
P_2053_Education Préscolaire	273	64	-209	291 769 000
P_2054_Education Élémentaire	31153	8 805	-22 348	39 468 309 682
P_2055_Enseignement Moyen Général	8860	2 295	-6 565	12 282 325 240
P_2056_Enseignement Secondaire Général	16851	8 960	-7 891	53 311 991 412
P_2057_Education de Base des Jeunes Adultes	25	14	-11	89 214 652
Total	61905	81 932	20 027	416 467 667 234

Source : LFI/PAP 2020

Toutefois, les RAP occultent complètement les résultats d'exécution de cette catégorie de dépenses dont le Directeur de la Solde (DS) est l'ordonnateur délégué. En effet, ce dernier ne communique aux ministères dépensiers, dont le MEN ni régulièrement, ni de façon exhaustive les informations relatives à l'exécution des dépenses de personnel pour les besoins de la reddition des comptes ; les informations sont communiquées à la suite de requêtes.

Cette situation est due, en partie, à un fait précédemment relevé par la Cour dans son rapport portant sur les dépenses de personnel de l'Etat (2020) à savoir l'absence d'interconnexion entre les applications de gestion des personnels de l'administration. Il en est ainsi entre l'application de la DS et celle de la DAGE du MEN (FINPRONET). De plus, bien que la DS soit une entité de la Direction générale du Budget (DGB), il n'y a pas d'interconnexion entre son application de gestion et le Système Support du Budget Programme (SYSBUDGEP), utilisé pour l'exécution du budget-programme et auquel les ministères sectoriels sont connectés pour suivre l'exécution de leurs dépenses.

Selon la Direction de la Solde, des travaux d'interfaçage des applications de gestion des deux directions ont été menés et se sont révélés concluants mais un défaut de collaboration du MEN ralentit l'interconnexion.

Selon le DAGE du MEN, l'interconnexion est déjà effective mais il reste la validation par les autorités avant son utilisation.

La Cour prend acte de l'information et souligne l'importance de l'utilisation effective des plateformes interconnectées.

La Cour souligne que l'éviction dans les RAP des dépenses de personnel, qui constituent un poste budgétaire très important (plus de 79% des crédits en 2020), fait entorse à l'article 49 de la LOLF qui énonce expressément que le projet de loi de règlement est accompagné « des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats ».

Le décret n°2020-1020 du 6 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat précise en son article 69 que le rapport de performance fait ressortir « ...l'exécution des dépenses par programme, action et activités en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que la consommation des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ; la constatation et l'explication des écarts par rapport aux prévisions... »

Il appartient au Responsable de la fonction financière, conformément à l'article 17 du décret précité sur la gestion budgétaire de fournir l'information financière dans le cadre de la coordination des programmes. Par conséquent, s'agissant des dépenses de personnel, les informations doivent être rendues disponibles à travers l'utilisation de l'interconnexion des applications de gestion de la DS et du MEN.

Recommandation n°4 :

La Cour recommande au Ministre de l'éducation nationale de faire prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'utilisation effective de l'interconnexion des applications de gestion de la solde de la DS et du MEN par le DAGE, Responsable de la fonction financière, en rapport avec le Directeur de la Solde.

Recommandation n°5 :

La Cour recommande au DAGE, Responsable de la fonction financière, de faire produire les informations relatives à l'exécution des dépenses de personnel.

2.2.1.2. Un dépassement de la dotation globale des dépenses de personnel

En l'absence de production de la situation d'exécution des dépenses de personnel par le MEN, l'équipe d'audit a examiné les extractions du système de gestion de la Direction de la Solde relatives à la gestion globale de la masse salariale du ministère telle qu'il apparaît dans le tableau ci-après pour les gestions 2019 et 2020.

Tableau n°11 : Situation d'exécution des dépenses de personnel du MEN en 2019 et 2020

Année	Autorisation	Réalisation	Ecart	
			En valeur absolue	En valeur relative
2019	355 250 738 830	358 666 991 946	+3 416 253 116	0,96%
2020	416 467 667 234	429 418 604 325	+ 12 950 937 091	3,11%
Total	771 718 406 064	788 085 596 271	16 367 190 207	

Source : LFR 2019 et Ordonnance modifiant la LFI 2020 /Direction de la Solde

Il est constaté un dépassement des plafonds de dépenses qui s'est accentué de 2019 à 2020. De 3 416 253 116 Francs CFA soit +0.96% en 2019, il est passé à 12 950 937 091 Francs CFA soit +3,11%.

Toutefois, l'examen des situations produites par la DS ne permettant pas d'avoir la situation par programme, le projet de loi de règlement 2020, qui présente pour la première fois l'exécution par programme, a été exploité. Celui-ci indique que le dépassement est principalement dû aux programmes P_1017, P_2055, P_2056 et P_2057, les programmes P_2053 et P_2054 n'ayant pas pu consommer les crédits ouverts.

Tableau n°12 : Exécution des dépenses de personnel par programme en 2020

Programme	Crédits ouverts	Paiements	Variation	
P_1017 Pilotage ministériel, Gestion et Coordination	311 024 057 248	326 268 216 324	15 244 159 076	5%
P_2053 Education Préscolaire	291 769 000	74 261 573	-217 507 427	-75%
P_2054 Education Élémentaire	39 468 309 682	33 539 253 276	-5 929 056 406	-15%
P_2055 Enseignement Moyen Général	12 282 325 240	12 873 688 731	591 363 491	5%
P_2056 Enseignement Secondaire Général	53 311 991 412	56 569 494 094	3 257 502 682	6%
P_2057 Education de Base des Jeunes Adultes	89 214 652	94 189 475	4 974 823	6%
TOTAL PROGRAMME	416 467 667 234	429 419 103 473	12 951 436 239	3%

Source : *Projet de loi de règlement 2020*

Cependant, **l'indisponibilité des données concernant l'utilisation des emplois par programme** dans la situation présentée par la DS ne permet pas de déterminer l'origine des dépassements ou de la consommation partielle des plafonds d'emplois au niveau des différents programmes. Si cette indisponibilité de l'information persiste, le MEN ne sera pas en mesure dans l'avenir de procéder à des ajustements ou d'user de la possibilité de fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes comme le prévoit l'article 15 de la LOLF.

Par ailleurs, il convient de souligner, s'agissant de ce déficit d'informations, que la DRH du MEN ne dispose pas non plus d'une situation précise des effectifs, ni globalement, ni par programme ; ceci à cause de plusieurs facteurs dont le décalage entre la situation des personnels gérés au niveau déconcentré (affectation, détachement, disponibilité, démission, etc.) et la transmission de l'information au niveau central, notamment par le renseignement du MIRADOR, l'application de gestion des personnels. Après plusieurs circulaires aux IA et IEF destinés à pallier ces manquements, le ministère a prévu de mener une campagne d'établissement de la carte professionnelle et un audit physique des personnels.

Par conséquent, il est **impossible à l'état actuel d'avoir une situation réelle du nombre d'agents qui émergent au budget du MEN et qui y sont effectivement en service.**

La Cour souligne que ce manque de maîtrise des données concernant les effectifs et les dépenses de personnel correspondantes ne permet pas aux responsables de programme, ni de gérer les ressources humaines qui relèvent de leurs périmètres de compétence respectifs, ni de s'assurer du respect des plafonds d'emplois accordés au MEN. En effet, en ce qui concerne les dépenses de personnel, l'autorisation est circonscrite dans une limite maximale à ne pas dépasser. L'article 42 du décret relatif à la gestion budgétaire de l'Etat précise que « les ministères et institutions constitutionnelles disposent d'autorisations d'emplois rémunérées par

l'Etat, dans la limite d'un plafond. La loi de finance initiale fixe un plafond d'emplois global pour l'Etat, réparti en plafonds d'emplois ministériels ».

Bien que l'article 43 du décret précité dispose que « ...les modalités de budgétisation et de suivi des autorisations d'emplois, ainsi que l'information sur leur gestion dans les documents budgétaires annexes aux projets de lois de finances sont fixées par arrêté du Ministre chargé des Finances. », il est important de prendre les dispositions nécessaires dès à présent pour rendre compte de l'utilisation des plafonds d'emplois, notamment en vue de la production attendue des comptes administratifs par les ordonnateurs principaux. En vertu de l'article 67 du décret précité, ceux-ci doivent indiquer pour chaque programme le montant « ... des autorisations d'emplois consommées au regard du plafond ministériel... »

Recommandation n°6 :

Il est demandé au DAGE, Responsable de la fonction financière, en relation avec la Direction des Ressources humaines du ministère et la Direction de la Solde, de faire produire la situation des effectifs par programme ainsi que les résultats de l'exécution budgétaire des dépenses de personnel par programme en vue d'une reddition des comptes conforme à la réglementation.

2.2.1.3. Un fort taux d'exécution des dépenses d'acquisition de biens et services

Dans l'ensemble, l'exécution des crédits du Titre 3 affiche un niveau d'exécution satisfaisant dans la mesure où les taux d'engagement/liquidation/ordonnancement atteignent un score de 98% sur l'exercice 2020 avec un petit fléchissement par rapport à 2019 où ils se situaient à 99%.

Cette efficacité est surtout due au fait que plus de 80% des crédits sont constitués des salaires des corps émergents dont les paiements s'effectuent par la modalité accélérée de Demande de Mise en Règlement Immédiat (DMRI).

Tableau n°13 : Exécution des dépenses de biens et de services

Année	Crédits ouverts	Engagement		Liquidation		Ordonnancement	
		Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux
2019	66 999 252 921	66 448 626 768	99,18%	66 330 424 089	99,00%	66 330 424 089	99,00%
2020	62 196 116 688	60 967 436 783	98,00%	60 942 011 931	98,00%	60 939 695 091	98,00%

Source : Extraits SYSBUDGEP

2.2.1.4. Des crédits de transferts courants exécutés mais dont les montants ne sont perçus par les bénéficiaires

Les dépenses de transferts courants sont des allocations financières effectuées sans contrepartie par l'Etat au profit d'entités publiques ou privées en vue de la prise en charge de certaines charges ordinaires telles que les frais de personnel, d'acquisitions de biens ou de services, de versement de subventions ou de bourses.

Les transferts courants du MEN sont destinés principalement aux subventions des écoles élémentaires pour leur fonctionnement et dans une moindre mesure aux subventions des écoles privées et des lycées d'excellence. A ce titre, les crédits de transferts courants sont exécutés à

près de 100% avec un taux global de réalisation de 99,7% en 2020. En 2019, c'est le gel de près de 65% des crédits par le MFB qui explique le taux d'exécution de 36,74%. Si les montants effectivement mis à la disposition du MEN sont seuls considérés, le taux d'exécution est de 100%.

Tableau n°14 : Exécution des dépenses de transferts courants

Année	Crédits ouverts	Engagement		Liquidation		Ordonnancement	
		Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux
2019	7 892 964 500	2899 964 500	36,74%	2 899 964 500	36,74%	2 899 964 500	36,74%
2020	6 032 196 500	6 012 196 500	99,7%	6 012 196 500	99,7%	6 012 196 500	99,7%

Source : Extraits SYSBUDGEP, RAP

Toutefois, les entrevues avec la Direction de l'Enseignement élémentaire ont révélé que les montants exécutés n'ont pas été reçus par les établissements scolaires, qui doivent en être bénéficiaires, depuis 2018. Cette information est reprise dans le RAP 2020 qui souligne que depuis quelques années ces ressources ne sont pas transférées aux écoles empêchant la mise en œuvre des contrats de performance.

Pour expliquer la non réception par les établissements scolaires des montants engagés à leur profit au titre des transferts courants, le DAGE du MEN évoque le fait que contrairement aux CEM et Lycées, les écoles élémentaires n'ont pas de chapitre budgétaire à cause de leur nombre important. De ce fait, transférer des montants aussi élevés pose toujours au MFB. Ainsi, exceptionnellement, avec la COVID, les budgets ont été utilisés pour acheter des produits sanitaires, ce qui a permis la continuité des enseignements apprentissages. Toutefois, il ajoute que le ministère va vers la création de chapitres budgétaires par zone gérés par les IA et les IEF.

La Cour a constaté que les crédits de transfert courant destinés aux écoles élémentaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'activité « Organisation des enseignements et apprentissages » (code 20540101) découlant de l'action « Enseignements et apprentissages à l'Elémentaire » (code 205401) ont été effectivement ordonnancés et payés en 2020 contrairement à 2019 où ils ont été gelés.

Les transferts ont été effectués dans le compte de dépôt n°368.4.037 intitulé MEN/Projet d'appui à la modernisation des Daaras et ont été utilisés pour divers règlements d'acquisitions de biens et services, notamment des produits de lutte contre la Covid-19 (masques, gels, etc.), de salaires et de retenues sur salaires, de travaux de maintenance de bâtiments et véhicules, etc.

Ce compte de dépôt, qui est censé recevoir les transferts en capital inscrits au titre du Projet d'Appui à la Modernisation des Daaras (PAMOD) rattaché au programme P_2057_ Education de Base des Jeunes Adultes, reçoit en réalité plusieurs autres transferts provenant de plusieurs chapitres budgétaires dont le chapitre 2350100000 intitulé Ecoles élémentaires publiques. Il est constaté ainsi, qu'en 2020, le compte a reçu un cumul de crédits de 5 093 865 413 FCFA sur lesquels 5 093 719 436 FCFA de dépenses ont été effectuées. Ces montants dépassent largement les crédits exécutés au titre des transferts en capital pour le projet PAMOD arrêtés à 641 082 113 FCFA ainsi qu'au titre des transferts courants aux écoles élémentaires qui sont de 2 660 000 000 FCFA, soit un total de 3 301 082 113 FCFA.

La Cour relève que la situation constatée présente plusieurs irrégularités qu'il convient de corriger sans délais.

Il s'agit tout d'abord de l'exécution de dépenses non autorisées par une loi de finances telle qu'en dispose la LOLF en son article 4 rappelé par l'article 3 du décret n°2020-978 du 23 avril 2020 portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP). En effet, ces dispositions prévoient qu'aucune dépense ne peut être engagée ou payée s'il n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.

Ensuite, par le procédé utilisé, il est constaté un détournement de la destination des crédits qui sont spécialisés par programme aux termes des dispositions de l'article 12 de la LOLF et de l'article 24 du décret relatif à la gestion budgétaire de l'Etat. Il existe ainsi, un risque élevé de contournement des autorisations parlementaires en usant de la souplesse qu'offre les comptes de dépôts dans l'exécution des dépenses.

Enfin, il est souligné l'utilisation d'un compte de dépôts pour un service non personnalisé de l'Etat (structure non dotée d'une personnalité juridique propre et d'une autonomie juridique) pour le bénéfice de services centraux de l'Etat. En effet, par la circulaire n°7388/MEFP/DGB/DPB du 19 juillet 2017 relative à la préparation du budget 2018, le ministre chargé des finances a considéré cette pratique comme une entorse à l'orthodoxie budgétaire. A ce titre, instruction a été donnée aux services chargés du budget « d'engager un travail de ré-imputation afin de rattacher les dépenses concernées au niveau des titres qui doivent être normalement les leurs (III ou V) ».

Recommandation n°7 :

La Cour demande au Ministre de l'Education nationale de :

- **faire cesser l'utilisation du compte de dépôt du PAMOD pour l'exécution des crédits de transfert destinés aux écoles élémentaires**
- **veiller à ce que les écoles élémentaires reçoivent effectivement les crédits de transfert qui leur sont destinés conformément à l'autorisation parlementaire.**

Recommandation n°8 :

La Cour demande au DAGE de cesser d'utiliser le compte de dépôt n°368.4.037 intitulé MEN/Projet d'appui à la modernisation des Daaras comme réceptacle de divers crédits de transferts.

2.2.2. L'exécution des dépenses d'investissement

2.2.2.1. Une faible exécution des investissements sur ressources internes due aux gels de crédits

Les dépenses totales d'investissement sur ressources internes sont constituées des dépenses d'investissement exécutées par l'Etat et des dépenses de transfert en capital. Ces dernières sont destinées à des projets relevant des actions de développement des enseignements-apprentissages et des offres d'éducation du programme P_2054_Enseignement élémentaire.

Le niveau de réalisation des dépenses d'investissement sur ressources internes est très en deçà de celui des dépenses dédiées au fonctionnement et a impacté négativement les performances des programmes P_2054_Enseignement élémentaire, P_2054_Enseignement Moyen général et P_2055_Enseignement Secondaire général qui concentrent la plupart de ces crédits.

Cette situation est due pour une large part aux mesures de gel qui ont ramené le total des crédits d'investissement disponibles (réservés) à 85% en 2019 et 50% en 2020. Il s'y ajoute des lenteurs administratives concernant les procédures d'exécution des dépenses d'investissement, notamment les procédures de passation des marchés publics ainsi que les conséquences de la crise sanitaire (pandémie COVID 19) qui a été à l'origine de l'annulation ou du report de plusieurs actions prévues.

Tableau n°15 : Exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes

Année /Catégories de dépenses	Crédits ouverts	Crédits réservés	Engagement		Liquidation		Ordonnancement	
			Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux
2019 Investissements exécutés par l'Etat	4 494 737 034	3 694 288 029	3 694 088 029	82,19%	3 610 102 050	80,32%	3 610 102 050	80,32%
2019 Transferts en capital	3 312 708 125	2 945 416 500	2 945 416 500	88,91%	2 945 416 500	88,91%	2 945 416 500	88,91%
2020 Investissements exécutés par l'Etat	5 670 876 579	2 556 857 024	2 571 456 107	45,34%	2 407 561 422	42,45%	2 407 561 422	42,45%
2020 Transferts en capital	3 119 957 571	1 863 165 654	1 863 165 654	59,72%	1 863 165 654	59,72%	1 863 165 654	59,72%

Source : Extraits SYSBUDGEP, RAP 2020

2.2.2.2. Une maîtrise insuffisante de l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources externes

A l'opposé des dépenses d'investissement sur ressources internes, les RAP ne fournissent pas une information exhaustive et par programme sur les niveaux d'exécution des crédits inscrits au titre des ressources externes dans les lois de finances.

Pour l'année 2019, le RAP fait mention des montants par projet et par bailleur globalement exécutés comparés aux montants programmés dans les plans de travail budgétaires annuels (PTBA) comme indiqué dans le tableau suivant. Toutefois, ce n'est pas le cas en 2020 où aucune information n'est retracée dans le RAP et dans les autres documents de reddition tels que le rapport sur l'exécution budgétaire.

Il est ressorti de nos entretiens avec les responsables de programmes que le MEN a une maîtrise insuffisante et peu de visibilité sur l'exécution des ressources externes. Celle-ci s'effectue sous la responsabilité entière du Ministre chargé des finances qui procède selon les procédures convenues avec chaque bailleur et ne communique les informations que sur demande.

Tableau n°16 : Exécution des dépenses d'investissement sur ressources externes en 2019

Projets	Axe stratégique du PSE	Bailleurs	Programmes	Crédits alloués (Plan de travail annuel budgétaire) (a)	Crédits exécutés (b)	Taux d'exécution (c) = (b)/(a)*100	Solde= (a) -(b)
PROZAP	AXE 2 DU PSE	BOAD	P2-P3-P4	13 061 738 884	6 346 362 783	48,59%	6 715 376 101
PAEBCA	AXE 2 DU PSE	AFD	P2-P3-P4	3 369 605 666	2 019 514 083	59,93%	1 350 091 583
PAMOD	AXE 2 DU PSE	BID	P5	4 030 277 351	420 232 498	10,43%	3 610 044 853
ADEM	AXE 2 DU PSE	AFD	P3-P4-P6	732 084 031	727 556 882	99,38%	4 527 149
RAP	AXE 2 DU PSE	AMC Canada	MEN	2 934 430 545	378 915 381	12,91%	2 555 515 164
PASEB	AXE 2 DU PSE	Coopération italienne	P2-P3-P4-P6	4 410 299 081	1 221 348 882	27,69%	3 188 950 199
GTOG	AXE 2 DU PSE	USAID	P2	641 358 805	569 633 374	88,82%	71 725 431
PAQEEB FA	AXE 2 DU PSE	IDA	MEN	5 329 184 990	2 030 297 497	38,10%	3 298 887 493
TOTAUX				34 508 979 353	13 713 861 380	39,74%	20 795 117 973

Source : RAP 2019

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 69 du décret relatif à la gestion budgétaire, chaque responsable de programme a l'obligation de produire un rapport annuel de performance qui doit faire état de l'exécution des dépenses par programme, action et activités en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que la consommation des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat.

A cet égard, il est important que l'exécution des dépenses sur ressources extérieures soit retracée dans les RAP et analysée pour permettre à la Cour d'apprécier leur régularité.

Il appartient au Responsable de la fonction financière de fournir l'information financière dans le cadre de la coordination des programmes.

Recommandation n°9 :

La Cour demande au DAGE, Responsable de la fonction financière, en relation avec la Direction générale du budget, de faire produire les résultats de l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources externes par programme en vue d'une reddition des comptes conforme à la réglementation.

Recommandation n°10 :

La Cour demande aux Responsables de programme de tenir compte de l'exécution des crédits financés sur ressources externes dans leur RAP.

3. ANALYSE DU CADRE DE PERFORMANCE

3.1. Le dispositif de suivi-évaluation

Dans le cadre de la nouvelle réforme budgétaire, sont associés aux programmes des objectifs et des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs qui doivent permettre un suivi évaluation des résultats de leur mise en œuvre (Cf. article 12 de la LOLF 2011-15).

En conformité avec ces dispositions, le dispositif de suivi-évaluation a été analysé en vue de s'assurer de la validité des indicateurs et de l'efficacité des procédures de suivi-évaluation.

Il est ressorti de nos analyses que le cadre de performance utilisé dans les RAP se trouve être celui du PAQUET/EF et à ce titre présente encore quelques insuffisances au regard des objectifs de suivi du budget-programme. Il s'agit principalement de :

- l'adoption d'actions définies de façon imprécise nécessitant une pléthore d'indicateurs de suivi, du défaut de concordance entre les indicateurs des PAP et des RAP ;
- l'existence d'indicateurs difficiles à renseigner du fait de l'absence d'une méthodologie claire de renseignement pour ceux qualitatifs et de la non définition de valeurs référence et cible pour d'autres ;
- du défaut d'indicateurs d'efficience ainsi que ;
- d'un système de collecte, de traitement et de validation des données à renforcer.

3.1.1. Validité des indicateurs de performance

3.1.1.1. Une pléthore d'indicateurs de suivi découlant du peu de différenciation des actions entre programmes

Dans le RAP, le choix a été fait d'associer aux programmes les indicateurs retenus dans le cadre de mesure de rendement (CMR) du PAQUET/EF 2013-2025 pour le suivi des résultats.

Au niveau du CMR, les indicateurs sont retenus par niveau de résultats attendus : résultat ultime pour l'objectif principal du PAQUET/EF, résultats prioritaires, résultats immédiats et extrants pour chacun des trois axes stratégiques : (i) Améliorer la qualité des enseignements-apprentissages ; (ii) Assurer un accès équitable à l'éducation ; (iii) Promouvoir une gouvernance inclusive et transparente.

Pour parvenir à associer les indicateurs du CMR aux actions des programmes, ces dernières ont été formulées comme des déclinaisons dans chaque programme des axes stratégiques du PAQUET/EF. Cette manière de procéder fait qu'on retrouve pratiquement les mêmes actions au sein des programmes (enseignements-apprentissages, développement des offres, pilotage et coordination). **Il y a donc peu de différenciation entre elles, rendant difficile leur rattachement de façon spécifique aux programmes.**

A cause de cette imprécision, plusieurs indicateurs sont nécessaires pour assurer leur suivi ; d'où une pléthore d'indicateurs qui permet difficilement de se prononcer sur l'efficacité intrinsèque des actions et programmes.

Pour illustration, pour 11, 08 et 15 résultats attendus respectivement dans les programmes-métiers de l'élémentaire (P_2054), du moyen général (P_2055) et du secondaire général (P_2056), 15, 30 et 25 indicateurs sont utilisés dans les RAP comme le montre le tableau suivant.

Tableau n°17 : Nombre d'indicateurs de performance dans les RAP

OBJECTIFS DU PROGRAMME	ACTIONS DU PROGRAMME	NOMBRE DE RESULTATS ATTENDUS	NOMBRE D'INDICATEURS
Programme P_1017 - Pilotage, coordination et gestion administrative Responsable : Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement		04	07
Promouvoir une gouvernance ministérielle intégrée, inclusive, partenariale, décentralisée pour un pilotage stratégique efficace	P_1017-01 - Coordination administrative (30 activités)	02	05
	P_1017-02 - Pilotage ministériel (28 activités)	02	02
Programme P_2053_ Education préscolaire Responsable : Directeur de l'enseignement préscolaire		11	15
D'ici à 2030, élever la qualité de la prise en charge de la petite enfance de façon à assurer à tous les enfants une meilleure santé, un mieux-être psychosocial et des stimulations d'éveil propices à la réussite des apprentissages ultérieurs.	P_2053-01 - Enseignements et apprentissages au Préscolaire (03 activités)	03	06
D'ici à 2030, assurer à tous les enfants de cinq ans une éducation préscolaire d'un an qui les prépare à suivre un enseignement primaire.	P_2053-02 - Développement des offres d'éducation au préscolaire (01 activités)	06	06
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination ouverts à la participation communautaire et au partenariat avec le secteur privé, appropriés par le leadership communal et soutenus efficacement par le niveau central.	P_2053-03 - Pilotage et coordination du Préscolaire (05 activités)	02	03
Programme P_2054 - Enseignement élémentaire Responsable : Directeur de l'enseignement élémentaire		08	30
D'ici à 2030, améliorer les résultats des apprentissages de façon à ce qu'au moins 80% des élèves en fin primaire atteignent les seuils minimaux de maîtrise des compétences en lecture et en mathématiques	P_2054-01 - Enseignements et apprentissages à l'Elémentaire (10 activités)	03	13
D'ici à 2030, développer une couverture éducative suffisamment diversifiée et intégrée pour assurer à toutes les filles et à tous les garçons un cycle complet d'enseignement primaire gratuit	P_2054-02 - Développement des offres d'éducation à Elémentaire (09 activités)	02	07
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination basés sur la gestion participative, la pleine responsabilisation des communes et des écoles pour renforcer l'efficience et l'efficacité des dépenses d'éducation	P_2054-03 - Pilotage et coordination du programme élémentaire (05 activités)	03	10
Programme P_2055 - Enseignement Moyen général Responsable : Directeur de l'enseignement moyen général secondaire		15	25
D'ici à 2030, améliorer les résultats des apprentissages de façon à ce qu'au moins 80% des élèves en fin d'enseignement moyen maîtrisent le socle commun de compétences fixé par l'Education de base de 10 ans (EDB10)	P_2055-01 - Enseignement et apprentissage au Moyen général (06 activités)	06	10
D'ici à 2030, développer une couverture éducative suffisamment diversifiée et intégrée pour assurer à toutes les filles et à tous les garçons un cycle complet d'enseignement moyen gratuit	P_2055-02 - Développement des offres d'éducation dans le Moyen général (05 activités)	04	09

D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination basés sur la gestion participative, la pleine responsabilisation des départements et des établissements pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des dépenses d'éducation	P_2055-03 - Pilotage et coordination du Moyen général (01 activités)	05	06
Programme P_2056 - Enseignement secondaire général Responsable : Directeur de l'enseignement moyen général secondaire		17	29
D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'enseignement secondaire général de façon à ce qu'au moins 80% des élèves achèvent le cycle et réussissent aux évaluations finales avec au moins 40% de scientifiques parmi les diplômés	P_2056-01 - Enseignement et Apprentissage au Secondaire général (05 activités)	07	09
D'ici à 2030, élargir l'accès à l'enseignement secondaire général de façon à pouvoir accueillir 70% des élèves issus du cycle fondamental et que les filières scientifiques attirent au moins 45% des effectifs	P_2056-02 - Développement des offres d'éducation dans le Secondaire général (06 activités)	04	09
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination basés sur la gestion participative, la pleine responsabilisation des départements et des établissements pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des dépenses d'éducation.	P_2056-03 - Pilotage et coordination du Secondaire général (05 activités)	06	11
Programme P_2057 - Education de base des jeunes et adultes Responsable : Directeur de l'Alphabétisation et des Langues nationales		12	12
D'ici à 2030, améliorer la qualité et l'efficacité des programmes d'éducation de base des jeunes et des adultes de façon à ce qu'au moins 90% des apprenants en fin de formation maîtrisent, sur un pied d'égalité entre sexes, les compétences minimales.	P_2057-01 - Alphabétisation et modèles alternatifs (06 activités)	02	02
D'ici à 2030, améliorer la qualité des apprentissages dans les Daara modernes de façon à ce que 80% des apprenants achèvent le cycle et atteignent les normes minimales d'acquisition	P_2057-02 - Enseignements et Apprentissages dans les daaras (04 activités)	03	03
	P_2057-03 - Formation continuée des personnels enseignants et encadreur (02 activités)	03	03
D'ici à 2030, étendre le programme de modernisation des Daara de façon à offrir aux enfants de 3 à 5 ans inscrits dans un Daara moderne, une éducation préscolaire d'au moins un an, et aux enfants de 6 à 13 ans inscrits dans un Daara moderne, un cycle complet.	P_2057-04 - Développement des offres d'éducation dans l'EBJA (03 activités)	01	01
D'ici à 2030, promouvoir un pilotage et une coordination ouverts à la participation communautaire et au partenariat avec la société civile et le secteur privé, appropriés effectivement par le leadership communal et soutenus efficacement par le niveau central.	P_2057-05 - Pilotage et coordination de l'EBJA (12 activités)	03	03
TOTAL PROGRAMMES		67	118

Source : Cour des Comptes à partir des DPPD 2019-2021, RAP 2019, 2020

La Cour relève qu'aux termes de l'article 8 du décret sur la gestion budgétaire, les actions visent la réalisation des objectifs intermédiaires des programmes et regroupent les crédits qui concourent à des finalités homogènes et clairement identifiées visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention du ministère.

L'article 11 indique que le projet annuel de performance comporte « la stratégie du programme ; le cadre de performance qui précise les objectifs spécifiques et les cibles dont l'atteinte annuelle est mesurée par des indicateurs de performance et est expliquée dans le

rapport de performance ; la répartition, par coût et activité, des crédits inscrits au projet de loi de finances initiale et leur justification au premier franc ; ... ».

L'article 69 prévoit que le RAP doit faire ressortir le niveau de réalisation des objectifs sur la base des indicateurs et cibles fixés dans le PAP.

Ainsi, il est essentiel que les actions soient définies de façon plus spécifique par rapport aux finalités des programmes et que les indicateurs choisis puissent rendre compte dans le RAP de la gestion des crédits et des résultats obtenus.

Recommandation n°11 :

La Cour recommande aux Responsables de programmes de procéder à la définition d'actions spécifiques aux objectifs poursuivis par chaque programme budgétaire et de leur associer un nombre rationalisé d'indicateurs de suivi en vue de permettre une meilleure appréciation de la performance.

3.1.1.2. Défaut de concordance entre les indicateurs des PAP et des RAP

Le MEN prépare un RAP ministériel qui rend compte des résultats de tous les programmes au lieu que chaque responsable de programme élabore son propre document comme c'est le cas pour les PAP. Cette situation rend la reddition de comptes floue puisqu'il y a une asymétrie entre les objectifs et indicateurs associés présentés dans les PAP par rapport à ceux renseignés dans les RAP.

En effet, il a été constaté dans les PAP, que tous les indicateurs du CMR ne sont pas repris ; seuls quelques indicateurs représentatifs du rendement interne attendu du programme sont choisis. Ainsi, au lieu de 30 indicateurs, le PAP du programme P_2054_Enseignement élémentaire affiche 5 indicateurs et le P_2055_Enseignement moyen général 7 indicateurs au lieu de 25 dans le RAP.

Les entretiens tenus avec les différents responsables ont permis de relever que cette situation est due au fait que les documents budgétaires sont élaborés par des centres de responsabilité différents. Les PAP sont élaborés par la DAGE avec la participation des chargés de la planification des directions techniques et sous la supervision des équipes de la Direction générale du budget, tandis que le RAP est préparé par la DPRE.

Dans les faits, cette dernière, en sa qualité de secrétaire permanent du Groupe national des partenaires de l'Education et de la Formation (GNPF) chargé du suivi du PAQUET/EF, élabore le rapport annuel de suivi de ce programme, qui est par la suite considéré comme le RAP sectoriel pour l'ensemble des sous-secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la formation technique et professionnelle duquel est extrait celui du MEN.

Il est rappelé que suivant les dispositions de l'article 49 de la LOLF, les RAP sont des documents budgétaires annexés à la loi de règlement rendant compte de la gestion et des résultats de chaque programme et que chaque responsable de programme est tenu de produire un RAP aux termes de l'article 69 du décret relatif à la gestion budgétaire.

A cet égard, même si le RAP rend compte des résultats qui concourent à l'atteinte des objectifs du PAQUET/EF, il conviendra de le dissocier de l'outil de suivi du PAQUET/EF dont les objectifs sont plus globaux et d'identifier parmi les indicateurs du CMR ceux qui devraient figurer dans le cadre de performance des PAP et RAP afin de permettre un meilleur suivi de la performance des programmes budgétaires.

Recommandation n°12 :

La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de veiller à la dissociation du rapport de suivi du PAQUET/EF des RAP.

3.1.1.3. Un faible leadership des responsables de programme dans l'élaboration des programmes et la détermination des indicateurs

Pour pouvoir répondre de l'atteinte des résultats de leurs programmes, les responsables de programme doivent avoir une pleine maîtrise de leurs programmes et être au cœur du processus de définition des indicateurs. Toutefois, il a été relevé qu'ils exerçaient un faible leadership dans ce processus.

Certes, lors de l'élaboration des PAP et du RAP, les directions pédagogiques concernées par les programmes sont associées à la réflexion. Toutefois, elles agissent en qualité de collaborateurs aux côtés de la DAGE et de la DPRE au lieu d'être au centre des travaux.

Il convient de signaler cependant que, malgré plusieurs années de pratique du budget-programme au sein du MEN, c'est au courant de l'année 2020 que les responsables de programme ont été officiellement nommés par arrêté du Ministre.

La Cour rappelle que conformément aux dispositions de l'article 69 du décret relatif à la gestion budgétaire, chaque responsable de programme doit produire un RAP qui est annexé à la loi de règlement afin de rendre compte de la mise en œuvre de son PAP ; le RAP doit faire ressortir le niveau de réalisation des objectifs sur la base des indicateurs et cibles fixés dans le PAP.

Une fois produits, les RAP, préparés par les responsables de programme, sont centralisés auprès du responsable de la fonction financière conformément aux dispositions par l'article 18, alinéa 2 du décret précité.

A ce titre, la préparation des PAP et des RAP doit pleinement revenir aux responsables de programme.

Recommandation n°13 :

La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de s'assurer que les responsables de programmes sont pleinement maîtres de l'élaboration des PAP et RAP et de la détermination des indicateurs.

3.1.1.4. Des indicateurs difficiles à renseigner

Les RAP contiennent plusieurs indicateurs qui ne sont pas renseignés principalement à cause de la définition imprécise des indicateurs qualitatifs, de l'absence d'indication de valeur référence et de valeur cible ainsi que de l'absence de fiches de renseignement des indicateurs.

➤ *Des indicateurs qualitatifs insuffisamment définis*

Plusieurs indicateurs qualitatifs sont indiqués dans les RAP mais ils ne sont **pas le plus souvent renseignés**.

Le tableau suivant présente quelques indicateurs de cette nature appartenant aux programmes P_2054_Enseignement élémentaire et P_2055_Enseignement Moyen général et qui, en 2019 et en 2020, n'ont pas pu être renseignés dans le RAP.

Tableau n°18 : Indicateurs qualitatifs non renseignés

Indicateurs de résultats	Référence 2019	Prévu 2020	Réalisé 2020	Écart R-P	Cibles 2022
Pourcentage des élèves de l'élémentaire maîtrisant à la fois les compétences de base en lecture-écriture et STIM, en français et dans les langues nationales conformément aux seuils de maîtrise fixés pour chaque niveau et en cohérence avec les attendus du préscolaire et du moyen	ND	56%	ND	ND	62%
Pourcentage des élèves de l'élémentaire qui ont renforcé leur citoyenneté en développant des compétences élargies notamment en modes de vie durable	ND	50%	ND	ND	70%
Pourcentage des enseignants (Directeurs déchargés et maître craie en main) formés aux techniques d'enseignements-apprentissages de qualité et en adéquation avec les visées du curriculum de l'élémentaire	ND	60%	ND	ND	80%
Pourcentage d'écoles respectant les normes et standards de qualité (NSQ)	ND	60%	ND	ND	70%
Taux de satisfaction de la société et de l'économie sénégalaises par rapport au programme élémentaire sur les réponses adaptées et innovantes apportées par le programme dans la quête d'un développement inclusif et durable	ND	75%	ND	ND	95%
Pourcentage d'élèves victimes d'intimidation, de châtiement corporel, de harcèlement, de violence, de discrimination et d'abus sexuels (G/F)	ND	0%	ND	ND	0%
Coefficient de variation globale des scores en termes de performances scolaires en mathématiques	ND	0,28	ND	ND	0,24

Pourcentage d'élèves du moyen développant des compétences attendues en citoyenneté et employabilité (emploi, auto-emploi, entrepreneuriat.)	ND	17%	ND	ND	30%
Pourcentage d'enseignants et de formateurs dont les compétences professionnelles sont renforcées pour développer des enseignements-apprentissages de qualité et pertinents	ND	30%	ND	ND	50%
Pourcentage de collèges disposant de conditions propices à l'épanouissement et à la réussite des élèves	ND	30%	ND	ND	45%
Pourcentage d'élèves pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre du plan de réduction des disparités d'apprentissage	ND	0%	ND	ND	50%

Source : RAP 2020

Cette situation s'explique par le caractère composite de ces indicateurs qui est mal pris en charge durant la définition de l'indicateur puisqu'il est constaté des imprécisions dans la définition des termes, la méthodologie de calcul et les données à utiliser.

En effet, un indicateur composite est une agrégation de plusieurs indicateurs qui représentent différentes dimensions d'un même concept. Il est basé sur des sous-indicateurs qui n'ont pas d'unité de mesure commune.

Pour pallier la difficulté de renseigner les indicateurs qualitatifs, des indicateurs quantitatifs sont utilisés dans le RAP comme proxy afin d'illustrer les évolutions enregistrées. Par exemple, en l'absence de données de renseignement de l'indicateur « Pourcentage des élèves de l'élémentaire maîtrisant à la fois les compétences de base en lecture-écriture et STIM, en français et dans les langues nationales conformément aux seuils de maîtrise fixés pour chaque niveau et en cohérence avec les attendus du préscolaire et du moyen », cinq (5) autres indicateurs sont utilisés comme le taux de redoublement, le taux d'abandon, le taux de promotion, le taux d'achèvement et le taux de réussite au CFEE.

Il convient de souligner, d'ailleurs, que la majeure partie des indicateurs retenus par le MEN sont des indicateurs quantitatifs faisant référence souvent à l'évolution des effectifs dans un cycle ou un niveau d'enseignement donné tels que les taux de réussite, taux d'achèvement, taux de redoublement, etc. Ces indicateurs sont pour la plupart, des indicateurs adaptés des standards de l'UNESCO permettant la comparabilité internationale. Selon les responsables de programme rencontrés, ces indicateurs informent sur le rendement interne du système éducatif et donnent une indication sur l'efficacité globale des actions menées. Le tableau suivant tiré du programme P_2056_Enseignement secondaire général en donne un aperçu.

Tableau n°19 : Indicateurs quantitatifs du P_2056_ Enseignement secondaire général

Actions	Objectifs	Résultats attendus	Indicateurs	Mode de calcul
3.1 Enseignement et apprentissage au Secondaire général	Améliorer les performances des élèves du secondaire général	110. Les élèves maîtrisent les compétences visées à tous les niveaux du cycle	Taux d'achèvement du Secondaire général total	Effectif total des nouveaux inscrits en terminale/Population scolarisable âgée de 18 ans
			Taux de redoublement	Nombre de redoublants de l'année N+1/Effectif inscrits au moyen général de l'année N X 100
			Taux de réussite au BAC	Nombre total d'admis à l'examen du bac X 100 / Nombre de candidats présents

3.2 Développement des offres d'éducation dans le secondaire général	Accroître l'accès et mieux gérer le secondaire général	240. L'offre d'éducation est suffisante et mieux adaptée à la demande et aux objectifs de promotion des mathématiques sciences et technologie	TBS total	Nombre d'enfants inscrits dans le cycle secondaire général / Population scolarisable âgée de 16 à 18 ans X 100
			Taux de transition 3 ^{ème} /2 nd	Effectif des nouveaux inscrits en seconde général pendant l'année scolaire n X 100 / Effectifs total inscrit en 3 ^{ème} lors de l'année scolaire n-1
			Part des nouv inscrits en 2 nd S dans les nouv inscrits en 2 nd	Nouveaux inscrit en seconde général scientifique de l'année N X 100 / Nouveaux inscrit en seconde général de l'année N
3.3. Pilotage et coordination du secondaire général	Améliorer la gouvernance du programme	320. La gestion du programme est plus transparente et plus efficiente au bénéfice des élèves	% de lycées ayant l CGE fonctionnel et régulièrement évalué	Nombre de collèges disposant d'un CGE fonctionnel/Nombre total de lycées X 100
			Taux d'utilisation des professeurs	Nombre total d'heures d'enseignement effectué par les professeurs/Nombre total d'heures d'enseignement dues par les professeurs X 100

Source : PAP du programme enseignement secondaire 2020

La Cour rappelle que la LOLF dispose en son article 45, que le PAP précise la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance.

Ainsi, il conviendra d'être plus sélectif dans le choix des indicateurs afin de ne retenir que ceux qui peuvent être directement rattachés aux actions et chiffrés ou pouvant rendre compte d'un enjeu important par rapport à l'objectif visé afin de renseigner le plus objectivement possible sur la réalisation de celui-ci.

➤ **Des indicateurs sans valeur de référence et non assortis de cibles**

Pour le bon suivi d'un indicateur, il est nécessaire d'établir la valeur de référence qui informe sur les résultats obtenus antérieurement (années N-2 et N-1) et de fixer une valeur cible à atteindre pour les années à venir (N+1 et N+2). Ces paramètres permettent également de s'assurer que l'objectif visé est réalisable et atteignable.

Dans le RAP du MEN, quelques indicateurs, comme il apparaît au tableau 14 ci-dessous ne peuvent être renseignés et suivis adéquatement, faute de valeur de référence et de valeur cible indiquées.

Tableau n°20 : Indicateurs sans référence ni cible

Indicateurs de résultats	Référence 2019	Prévu 2020	Réalisé 2020	Écart R-P	Cibles 2022
Part des ressources du Programme élémentaire allouée aux cinq régions prioritaires	ND	ND			ND
Taux de satisfaction des populations du niveau de maîtrise des démarches de la recherche/innovation par les élèves du Moyen général	ND	ND	ND		ND

Source : RAP 2020

Outre le caractère composite de certains indicateurs indiqués supra, d'autres facteurs expliquent l'absence de renseignement des valeurs référence et cibles notamment, l'absence d'évaluations et d'enquêtes régulières et systémiques devant permettre d'avoir les données nécessaires.

➤ ***Absence de fiches individuelles de renseignement des indicateurs***

L'importance d'établir une fiche signalétique de renseignement pour chaque indicateur réside dans le fait que celle-ci permet de décrire et de documenter en détail les méthodes de calcul, les modes d'interprétation, les sources des données et les sources de vérification. Elle permet aussi de mieux appréhender le rôle des différents acteurs dans le cycle de production de l'indicateur, de la collecte et de la conservation des données de base.

Elle est donc nécessaire dans le suivi et l'évaluation des résultats des programmes en garantissant le renseignement adéquat des indicateurs.

Il a été constaté qu'il n'existe pas de fiches signalétiques de renseignement par indicateurs ni à la DPPE, ni auprès des responsables de programme. Toutefois, il existe un fichier Excel préparé par la DPPE regroupant l'ensemble des indicateurs du CMR du PAQUET/EF avec une indication sommaire des méthodes de calcul et des sources de vérification.

La Cour souligne qu'un indicateur de qualité est spécifique, mesurable, fixe dans le temps et pertinent, tandis que la cible qui lui est associée doit être également mesurable et spécifique.

Par ailleurs, la définition d'une valeur de référence et d'une valeur cible pour chaque indicateur permet de s'assurer du réalisme des objectifs fixés et de pouvoir apprécier les écarts réalisés entre les objectifs et les résultats atteints. L'établissement de fiches signalétiques propres à chaque indicateur facilite leur renseignement adéquat et leur suivi notamment par le contrôleur de gestion.

Il est dès lors nécessaire que les responsables de programmes procèdent à une réévaluation du cadre de performance de leurs programmes en vue de fixer des indicateurs pertinents et valides pour un suivi plus approprié des actions menées.

Recommandation n°14 :

La Cour demande aux Responsables de programmes, sous la supervision du Coordonnateur des programmes, de réévaluer le cadre de performance de leurs programmes et d'y retenir des indicateurs de résultats pouvant être chiffrés chaque année

pour lesquels sont établis des fiches signalétiques individuelles permettant leur renseignement et suivi adéquats dans les RAP.

3.1.1.5. Absence d'indicateurs d'efficience

L'efficience et la transparence de la dépense et de l'action publiques figurent parmi les axes stratégiques du MEN et l'une des cinq priorités visées pour les cinq prochaines années est de renforcer l'efficacité et l'efficience du système éducatif. Par ailleurs, le passage de la logique de moyens à la logique de résultats fait obligation aux responsables de programme de réaliser les objectifs assignés sous la contrainte d'une meilleure optimisation des ressources budgétaires allouées afin d'arriver à la rationalisation des dépenses publiques.

Toutefois, les indicateurs permettant de mesurer l'efficience des programmes à travers le rapport entre les ressources consommées et les résultats obtenus sont très peu nombreux dans le RAP. **Plusieurs indicateurs relatifs à la gouvernance y sont indiqués mais ils ne permettent pas d'évaluer l'efficience des activités et actions menées à l'échelle de chaque programme.**

Il faut souligner que les PAP n'intègrent pas encore les coûts des activités pour justifier leur programmation alors que désormais les crédits doivent être justifiés au premier franc. Ainsi, il est relevé que les programme-métiers retenus y utilisent comme indicateur d'efficience, le nombre d'organe de gestion fonctionnel plus connu sous le nom de Comité de Gestion d'Ecoles (CGE) afin de mesurer les actions relatives à l'objectif commun à tous les programmes d'assurer une gouvernance transparente, efficiente et transparente. Seul le programme P_2056_Enseignement Secondaire Général utilise le taux d'utilisation des professeurs qui se calcule comme le rapport du nombre total d'heures d'enseignement effectuées par les professeurs sur le nombre d'heures d'enseignement dues par les professeurs.

Cet indicateur, bien renseigné, donne une information pertinente sur le niveau de respect des normes d'utilisation des personnels dans les différents cycles d'enseignement⁷. Compte tenu du volume important des dépenses de personnel, il permet également de s'assurer de leur utilisation efficiente au profit de la qualité des enseignements. A ce titre, il peut être repris et adapté dans les autres programmes en l'associant à des indicateurs liés aux dépenses par élève selon les différents cycles.

La Cour souligne que les indicateurs d'efficience sont essentiels dans le cadre du système de contrôle de gestion à mettre en place. Ce dernier constitue l'outil d'information et de pilotage destiné à vérifier que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience aux fins de réaliser les objectifs assignés aux responsables de programme.

Ainsi, il nécessite une bonne connaissance des coûts des activités ainsi qu'une étroite collaboration entre les responsables de programme et le contrôleur de gestion chargés respectivement, aux termes des dispositions du décret sur la gestion budgétaire de l'Etat, de

⁷ Selon les dispositions du décret n°2007-1587 en date du 31 décembre 2007 portant détermination des maxima de service hebdomadaire du personnel enseignant et du personnel de surveillance des établissements d'enseignement du second degré et d'enseignement technique, modifié, les normes en matière d'utilisation des personnels enseignants dans les établissements au niveau du moyen secondaire sont de : 21 heures maximum par semaine pour les PES et PEM ; 25 heures par semaine pour les PCEMG

mettre en place un dispositif de contrôle du programme (article 19) et de contrôler, d'analyser les coûts des activités, les risques d'écart entre les objectifs et les résultats attendus et de veiller à la prise en charge des mesures d'atténuation de ces risques (article 22).

Recommandation n°15 :

La Cour recommande aux Responsables de programme, en relation avec le contrôleur de gestion, de définir et d'intégrer dans les PAP et RAP des indicateurs d'efficience appropriés tels que le taux d'utilisation des enseignants pour une meilleure appréciation de la bonne utilisation des ressources par programme.

3.1.2. Le système de collecte, de traitement et de validation des données de performance

3.1.2.1. Existence d'un système d'informations de gestion robuste avec quelques limites

Le ministère dispose d'un Système d'informations de gestion informatisé appelé SIMEN, qui lui permet de recueillir plusieurs données sur la situation du secteur. Le SIMEN est sous la responsabilité du service éponyme rattaché au cabinet du ministre et contient une application spécialement dédiée aux statistiques de l'éducation, Stat Edu, qui en est à sa deuxième version.

Le renseignement de cette application se fait après la collecte des données effectuée lors des campagnes statistiques annuelles menées par la DPRE en relation avec les différents centres de responsabilité. Ces campagnes constituent des moments de recueil d'informations et de renseignement du système à différents niveaux en commençant par la base à savoir les établissements scolaires.

Elles débutent par la révision des outils de collecte (questionnaires) tenant compte des nouveaux besoins en informations de tous les partenaires du secteur, justifiant ainsi une mise à jour continue de la plateforme du SIMEN. S'en suivent la formation des acteurs sur les nouveaux outils adoptés et le remplissage des questionnaires reprographiés par tous les responsables d'écoles, de collèges et de lycées qui établissent ainsi les rapports de rentrée. Ces rapports sont transmis aux IEF et aux IA qui assurent la centralisation de toutes les données recueillies au niveau de la base. La saisie des données s'effectue à ce niveau par les planificateurs et chargés de statistique sous la supervision des équipes de la DPRE déployées au niveau déconcentré.

Les données collectées peuvent ne pas être exhaustives ou fiables quand les responsables scolaires ne transmettent pas ou renseignent mal leurs questionnaires, ou encore quand la saisie dans le SIMEN est mal effectuée. Pour minimiser les risques, la DPRE assure un suivi rapproché des opérations et réalise des tests pour vérifier la fiabilité des données. Toutefois, ces mesures ne suffisent pas pour assurer une totale fiabilité de toutes les informations.

3.1.2.2. Des informations encore insuffisamment prises en compte

Sur la base des données collectées au niveau déconcentré et saisies dans l'application Stat Edu, la consolidation et le traitement des informations sont assurés, au niveau central, par la DPRE

qui élabore l'Annuaire statistique du secteur de l'éducation, le Rapport national sur la Situation de l'Education (RNSE) accompagné de son rapport de synthèse.

Ces trois documents permettent de renseigner les indicateurs quantitatifs des différents programmes du MEN, d'en déterminer les valeurs de référence et de projeter les valeurs cibles. Ils portent sur les nombres d'établissements scolaires, de salles de classe, les effectifs, etc.

Toutefois, l'application ne capte pas certaines informations essentielles qui pourraient être mieux prises en compte pour une meilleure appréciation de l'efficacité du système éducatif. Il en est ainsi des informations contenues dans les pièces périodiques, qui sont des rapports trimestriels portant sur divers aspects de la gestion de la vie scolaire dont l'utilisation du quantum horaire (temps scolaire). Ils sont transmis par les écoles à la Direction de l'Enseignement élémentaire via les IEF et IA.

Ces rapports font l'objet d'un traitement séparé au niveau de cette direction qui est également confrontée à la problématique de leur transmission irrégulière. Dans un contexte de perturbations récurrentes de l'année scolaire par des mouvements de grève, la disponibilité et l'exploitation de ces rapports pourraient mieux renseigner sur l'efficacité et l'efficience du système éducatif.

Recommandation n°16 :

La Cour recommande au Ministre de l'éducation nationale, de faire prendre les mesures appropriées favorisant un recueil intégral dans l'application Stat Edu du SIMEN des données de gestion et pédagogiques disponibles au niveau des différents centres de responsabilité pour un renseignement plus adéquat des indicateurs de performance.

3.1.2.3. La vérification des informations, une responsabilité à assumer par les acteurs désignés

Dans le cadre de ses attributions en matière de suivi et d'évaluation, c'est la DPRE qui est au début et à la fin de tout le processus de collecte jusqu'à la validation des données : elle coordonne les campagnes statistiques, traite les données, effectue les tests de fiabilité, corrige les erreurs relevées, prépare les documents de reddition des comptes du MEN y compris le RAP et enfin, coordonne les rencontres de revue regroupant les différents acteurs du système dont les partenaires techniques et financiers.

Cette concentration de responsabilités pourrait nuire à la fiabilité des données, la DPRE pouvant être considérée comme juge et partie.

Il serait souhaitable ainsi, d'associer plus d'acteurs dans le processus de validation des informations notamment les acteurs désignés dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire.

La Cour rappelle, au surplus, qu'aux termes de l'article 22 du décret sur la gestion budgétaire de l'Etat, le Contrôleur de gestion, est chargé de la vérification de la fiabilité des informations contenues dans le RAP ; la validation technique des informations revient au Coordonnateur des programmes selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 69 dudit décret.

Recommandation n°17 :

La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de valider les informations contenues dans les RAP et de s'assurer de la vérification de la fiabilité des informations contenues dans les RAP par le Contrôleur de gestion.

3.2. Le dispositif de contrôle de la performance

Le renforcement du contrôle interne et du contrôle de gestion constitue l'une des innovations majeures de la réforme des finances publiques en vue d'accompagner le processus de pilotage de la performance.

L'examen de ces deux dispositifs au sein du MEN permet de constater leur prise en compte insuffisante dans la mise en œuvre du budget-programme, bien que des acquis appréciables soient notés dans la fonction de contrôle interne et des évolutions positives dans la mise en place du contrôle de gestion.

3.2.1. Le contrôle interne

3.2.1.1. Une complémentarité avec le contrôle de gestion à favoriser

Au sein des départements ministériels, l'Inspection des Affaires administratives et financières (IAAF) assume la fonction d'audit interne. Selon l'article 18 du décret 86-877 portant organisation du MEN, modifié, l'IAAF a « une mission permanente de contrôle administratif et financier des services centraux et extérieurs du département, des services qui lui sont rattachés ainsi que des établissements placés sous sa tutelle. A ce titre, elle est chargée de contrôler l'utilisation des crédits, de veiller à la bonne application des règles budgétaires, de contrôler l'organisation et le fonctionnement administratifs, d'intervenir en vue du règlement de toutes difficultés d'ordre administratif et financier. Chacune de ces missions est l'objet d'un rapport circonstancié faisant le point de la question et dégagant les mesures appropriées pour l'amélioration du service ou de l'établissement ».

Compte tenu de ses missions et de son importance dans le système de contrôle interne, l'inspection devrait être mieux associée au processus de pilotage de la mise en œuvre du budget-programme en soutien au contrôleur de gestion à qui, le décret n°2020-28 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat, en son article 22, confie entre autres, la mission « d'établir un système de contrôle de la mise en œuvre du programme à travers des tableaux de bord ; d'assurer un suivi des décisions issues du dialogue de gestion ; de contrôler et d'analyser les coûts des activités ; d'analyser les risques d'écart entre les objectifs et les résultats attendus et de veiller à la prise en charge des mesures d'atténuation de ces risques ;... ». Ce positionnement stratégique à l'intérieur des programmes comme outil d'aide à la décision permettant d'optimiser les ressources doit justifier une complémentarité avec l'audit interne en vue d'une meilleure utilisation des contrôles et audits réalisés par l'IAAF.

Toutefois, les entretiens menés avec les responsables chargés du contrôle interne et du contrôle de gestion ont fait ressortir une collaboration insuffisante pour le pilotage du budget-programme.

3.2.1.2. Le management des risques, une fonction à consolider au sein de l'inspection interne

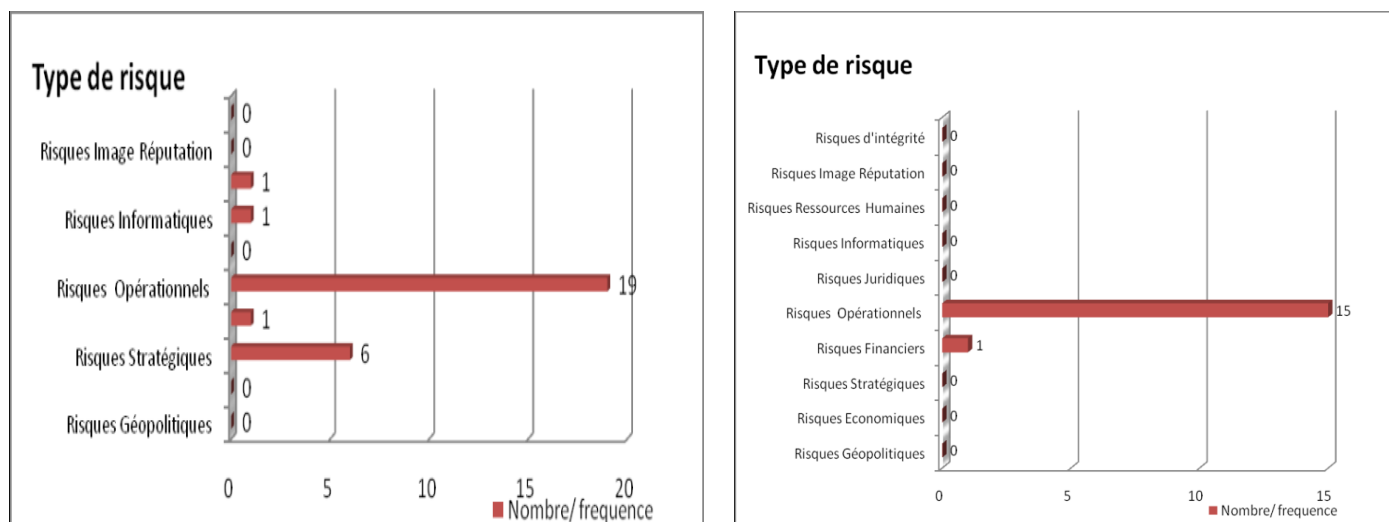
Dans le cadre de l'implémentation de l'audit basé sur les risques et tenant compte de ses prérogatives, l'IAAF a été chargé de coordonner des travaux de maîtrise des risques menaçant l'atteinte des objectifs fixés par le ministère.

Dans ce cadre, l'IAAF a réalisé, en 2014, une mission de cartographie des risques du ministère, suivie de la réalisation de plans d'audits basés sur les risques. Cette mission a concerné les structures transversales du ministère dont : la Direction des Ressources humaines (DRH), la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE), la Direction des Constructions scolaires (DCS), la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation (DPRE) ; le Centre national des Ressources éducationnelles (CNRE). Des structures déconcentrées telles que les IA de Dakar, Thiès, Kaffrine et Kédougou ainsi que les IEF de Thiès Ville et Parcelles assainies ont été également incluses dans le périmètre.

Grace à l'appui du projet de renforcement des capacités dans le cadre de l'Initiative d'Appui au Programme de Développement de l'Éducation (RC/IAPDE) financé par la coopération canadienne sur la période 2012-2017, les plans d'audit ont été suivis de façon régulière jusqu'à la fin du projet. Pendant la période sous revue, l'exercice a été poursuivi mais avec une cadence moins soutenue.

L'exploitation des rapports produits par l'IAAF permet d'accéder à des informations importantes sur les principaux risques encourus par les structures du MEN ainsi que les mesures de mitigation préconisées.

Figure n°8 : Types de risques identifiés par les plans d'audit basés sur les risques



Source : Rapports Cartographie des risques et plan d'audit basé sur les risques de la DPRE et de la DCS

Ces expériences, qui constituent un atout majeur pour le MEN, devraient être capitalisées et mises à profit afin de se conformer à la logique de contrôle interne des programmes budgétaires pour une meilleure gestion des risques qui menacent l'atteinte des objectifs identifiés au niveau des PAP.

Pour y parvenir, l'IAAF devrait être dotée de plus de moyens et avoir un positionnement renforcé au sein du MEN puisqu'il a été relevé un déficit de ressources humaines et financières, une implication insuffisante pour une bonne contribution aux processus budgétaires ainsi qu'une faible mise en œuvre de ses recommandations.

La Cour souligne que les attributions des inspections internes ont été renouvelées par les dispositions du décret n°2021-827 du 16 juin 2021 qui adapte les inspections internes à la nouvelle gestion publique. Ce nouveau texte leur donne une place centrale dans la conduite des affaires publiques en prévoyant qu'elles sont informées des orientations générales et des politiques sectorielles du ministère, et sont associées à toutes les réunions et aux groupes de travail concernant le fonctionnement administratif et financier du ministère.

A cet égard, l'IAAF doit jouer un rôle plus important dans le dispositif de contrôle de la performance des budgets-programmes et être dotée des ressources financières et humaines adéquates, notamment par le recrutement et le maintien d'un personnel qualifié conformément aux exigences du décret n° 2021-827 du 16 juin 2021. Par ailleurs, la déconcentration de son activité à travers la création par note de service n° 30/MEN du 06 janvier 2017 de comités de contrôle interne au niveau des IA et des IEF devra être renforcée.

Recommandation n°18 :

La Cour demande au Ministre de l'éducation nationale de prendre les mesures nécessaires au renforcement des moyens d'intervention de l'Inspection interne, notamment humains et financiers afin de lui permettre d'exercer ses missions dans le cadre du budget-programme en conformité avec le décret n° 2021-827 du 16 juin 2021 relatif aux inspections internes.

3.2.2. Le contrôle de gestion

3.2.2.1. Une fonction encore en gestation

Malgré son statut de ministère pilote pour la mise en œuvre du budget-programme depuis 2017, le MEN a tardé à mettre en place une structure dédiée au contrôle de gestion. Le MEN a donc fonctionné sans structure de contrôle de gestion pendant la période sous revue. Le constat d'absence totale de contrôle de gestion pendant la période sous revue témoigne de la subsistance d'une gestion budgétaire classique.

En effet, la cellule de contrôle de gestion a été créée par arrêté n° 019643/MEN du 11 juin 2021 avec pour mission principale de « piloter la performance du département ministériel, par un contrôle visant à améliorer le rapport entre les ressources engagées et les résultats obtenus dans l'élaboration et l'exécution des programmes, sur la base d'objectifs préalablement définis ».

Dans la même foulée, le coordonnateur a été nommé le 09 juillet 2021 suivant l'arrêté n°025763/MEN, et des points focaux ainsi que des suppléants ont été désignés pour chaque

programme. De plus, le Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, conscient des réticences et incompréhensions des responsables de programmes relativement à l'obligation de « s'assurer du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion » prévue par l'article 13 de la LOLF 2020, a donné des instructions enjoignant les responsables de programmes à associer les agents précités à tous les processus de programmation et d'exécution budgétaire.

Au demeurant, il faut souligner que la réglementation relative à cette fonction énoncée dans la LOLF 2011 ne s'est étoffée qu'à partir de l'année 2019 avec l'élaboration d'une stratégie nationale de mise en place du contrôle de gestion et d'un guide pratique. Le parachèvement du cadre juridique s'est fait de manière progressive à travers la LOLF 2020, le décret portant gestion budgétaire de l'Etat, le règlement général sur la comptabilité publique de la même année et enfin le décret n° 2020-1036 relatif au contrôle de gestion.

3.2.2.2. Une insuffisance de moyens pour une efficacité optimale

Malgré un engagement manifeste des autorités du MEN pour le déploiement du contrôle de gestion, il faut souligner que les orientations institutionnelles ne sont pas soutenues par un accompagnement en moyens adéquats.

La cellule de contrôle de gestion ne dispose pas de crédit depuis sa création, aucune ligne budgétaire n'est prévue à cet effet dans la LFI de l'année 2022. Elle ne dispose pas non plus de ressources humaines qualifiées et opérationnelles et le coordonnateur de la cellule souligne un besoin de formation pour lui et les points focaux désignés pour une bonne maîtrise des outils de base du contrôle de gestion.

Néanmoins, des actions notables ont pu être réalisées dans le sens de la mise en route du contrôle de gestion grâce à l'appui d'un partenaire canadien à savoir l'Appui Technique au Plan Sénégal émergent (ATPSE). Ainsi, des projets de protocoles de gestion des programmes ont été élaborés et partagés avec les responsables de programmes.

Ces protocoles préfigurent les tableaux de bords et outils de suivi des programmes et à ce titre, devraient être améliorés par une déclinaison infra-annuelle des objectifs et indicateurs des PAP dans le but d'assurer un meilleur suivi des PAP et servir d'alerte précoce pour les objectifs qui seraient menacés au niveau de chaque programme. Par ailleurs, chaque protocole devrait être totalement documenté relativement à toutes les modalités de gestion des programmes concernés, en tant qu'unité de déclinaison des politiques publiques, au lieu de renvoyer systématiquement à la charte de gestion ministérielle.

La Cour rappelle qu'au regard des attributions importantes accordées au contrôle de gestion, ce dernier doit recevoir le positionnement institutionnel et les moyens adéquats.

En effet, aux termes de l'article 13 de la LOLF 2020, les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la LOLF ainsi que par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme.

Recommandation n°19 :

La Cour demande au Ministre de l'éducation nationale de doter la Cellule de contrôle de gestion des moyens nécessaires pour lui permettre d'exercer pleinement sa mission.

Recommandation n°20 :

La Cour demande au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, de s'assurer du plein exercice des prérogatives du Contrôleur de gestion dans le processus de pilotage de la performance des programmes budgétaires.

4. EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE

En vue de formuler un avis sur les RAP, les critères de pertinence, de compréhensibilité, d'exactitude et d'équilibre ont été utilisés tels que définis par la Cour des comptes de l'UEMOA.

4.1. Examen selon le critère de pertinence

Le critère de pertinence⁸ signifie que « *l'information présentée dans le rapport de performance doit rendre compte des réalisations concrètes et importantes au regard des objectifs* ».

Il réfère au fait de rendre compte d'actions concrètes et de réalisations concises pour justifier les résultats atteints.

4.1.1. Une présentation alignée sur les priorités du secteur

Comme indiqué supra, le RAP du MEN est le document de suivi annuel du PAQUET/EF. A cet égard, les résultats sont présentés en adéquation avec les objectifs poursuivis et les extrants attendus dans chaque axe stratégique. Il permet également un suivi de la contribution du secteur aux indicateurs identifiés au niveau national pour le suivi du plan d'actions prioritaires (PAP) du PSE.

Toutefois, étant un document budgétaire, le RAP doit se focaliser sur les objectifs et résultats attendus inscrits dans les PAP.

4.1.2. Des informations fournies mais peu arrimées aux prévisions des PAP

Compte tenu de ses multiples usages (document de revue sectorielle, rapports d'activités, etc.), le RAP contient de nombreuses explications concernant l'atteinte des résultats immédiats prévus dans chaque axe stratégique du PAQUET/EF.

Ces explications portent peu sur la mise en œuvre des activités prévues dans les PAP ainsi que sur l'analyse de la performance et des écarts par rapport aux objectifs et cibles prévus dans les programmes. Par ailleurs, les liens sont insuffisamment établis entre les activités et la consommation de ressources.

La Cour relève que les RAP présentent des informations pertinentes au regard des résultats attendus du PAQUET/EF ; néanmoins, celles-ci ne sont pas arrimées aux objectifs et activités prévus dans les PAP pour permettre une bonne analyse de la performance annuelle.

⁸ La définition des critères est tirée du guide d'audit d'attestation de performance de la Cour des comptes de l'UEMOA

4.2. Examen selon le critère de compréhensibilité

Le critère de compréhensibilité signifie que « *les informations contenues dans le rapport de performance doivent être claires et explicites et que ledit rapport doit contenir toutes les données susceptibles de le rendre compréhensible.* »

Le RAP ne doit entretenir aucune confusion sur les réalisations ainsi que la manière d'expliquer les difficultés relativement aux objectifs du PAP.

4.2.1. Des présentations et terminologies différentes entre PAP et RAP

Les PAP et les RAP des programmes du MEN utilisent des présentations et terminologies différentes.

En effet, les PAP sont élaborés selon le canevas d'élaboration proposé par la Direction générale du budget chargé d'encadrer les ministères sectoriels dans la mise en œuvre du budget-programme. Ils contiennent un cadre de performance articulé autour des objectifs spécifiques assignés aux programmes et qui doivent être réalisées à travers les actions indiquées. Ces actions sont associées à des résultats attendus avec des cibles prévues qui doivent être mesurés par des indicateurs préalablement identifiés.

Le RAP, pour sa part, comme souligné supra, est bâti suivant la logique de présentation du PAQUET/EF, document stratégique de référence du MEN, avec des indicateurs liés aux résultats immédiats et extrants prévus dans le CMR pour axe stratégique.

Ainsi, au lieu de rendre compte de la mise en œuvre des actions prévues dans le PAP, le RAP présente les résultats concernant les résultats immédiats et extrants du PAQUET/EF. Lesdits résultats immédiats et extrants sont analysés suivant un nombre important d'indicateurs qui ne figurent pas, pour la plupart, dans les PAP.

Cette différence d'approche entre PAP et RAP se reflète également dans l'utilisation de terminologies différentes qui porte atteinte à la nécessaire symétrie des modes de présentation des deux documents budgétaires ainsi qu'à la bonne compréhension du RAP.

Le tableau suivant donne une illustration de ces différences.

Tableau n°21 : Présentations du PAP et du RAP 2020 du P_2054 Enseignement élémentaire

Actions du PAP	Indicateurs	Résultats du RAP	Indicateurs
Enseignements/Apprentissages à l'Elémentaire	05	Qualité améliorée	12
Développement de l'offre éducative	01	Accès équitable	14
Pilotage et coordination	01	Gouvernance du secteur	08

Source : PAP et RAP 2020

4.2.2. Insuffisante justification technique et financière des résultats atteints

Les PAP de 2020 font une présentation claire des cadres de performance, des crédits sous format AE/CP et d'une justification au premier franc des dépenses. Cette méthodologie est abandonnée dans le RAP, d'où l'absence d'analyse des écarts entre les cibles du PAP et les résultats atteints.

En effet, le RAP ne met pas suffisamment en évidence les liens entre les actions mises en œuvre et les résultats réalisés. Les commentaires des rapports sont relativement limités et peu explicites sur les actions qui ont favorisé l'atteinte des résultats et sur les facteurs internes et externes ayant eu un impact sur leur réalisation. Cela est de nature à limiter la compréhension des liens de causalité entre les actions et activités menées et les résultats effectivement réalisés. Cette clarification est nécessaire dans la mesure où les actions ne contribuent pas de manière uniforme à la réalisation des objectifs.

Par ailleurs, les explications tendent à occulter l'analyse sous l'angle de l'utilisation des ressources financières prévues par le PAP par activités malgré une quantité importante d'informations produites pour analyser les progrès.

Les responsables de programmes ainsi que le DPPE, en tant que coordonnateur de l'élaboration du RAP, soulignent à ce propos que les crédits budgétaires étant limités, la majeure partie des actions est menée avec l'appui de partenaires, ne permettant pas ainsi une corrélation directe entre résultats atteints et ressources budgétaires consommées.

La Cour relève que le PAP et le RAP sont présentés de manière différente ne facilitant pas la compréhension des liens de causalité entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints. Par ailleurs, la justification des résultats au regard des ressources allouées est encore insuffisante.

4.3. Examen selon le critère d'exactitude

Le critère d'exactitude signifie que « l'information sur la performance doit refléter un niveau d'exactitude approprié et doit être en adéquation avec les faits relatés ».

Le dispositif organisationnel de collecte et d'analyse des données ayant permis la production de l'information doit être crédible et garantir sa fiabilité. Le RAP ne doit pas contenir des informations de nature à induire le lecteur en erreur.

4.3.1. Un dispositif de collecte de données à améliorer afin de garantir plus de fiabilité aux informations contenues dans les RAP

Pour suivre et évaluer les réalisations au plan technique et financier de ses programmes, le MEN a mis en place un dispositif de collecte des données basé sur les saisies par la suite dans l'application Stat Edu du SIMEN. Les informations recueillies lors des campagnes statistiques sont utilisées dans les RAP ainsi que celles contenues dans les rapports d'activités des différentes entités du ministère qui interviennent dans la mise en œuvre des programmes.

Sur le plan budgétaire, la collecte des données se fait à partir des situations d'exécution budgétaire du MEN extraites du SYSBUDGEP et celles tenues par la DAGE du ministère.

Toutefois, ce dispositif comporte un certain nombre de limites auxquelles le ministère devrait apporter des correctifs afin de mieux garantir la fiabilité de ses données.

En ce qui concerne les campagnes statistiques, il convient de relever les difficultés liées à l'absence d'un calendrier annuel stabilisé pour leur bon déroulement. En effet, des retards sont souvent notés pour leur démarrage et des cas de chevauchements sont également souvent relevés entre les différentes campagnes statistiques. Or, cette campagne constitue un moment important pour alimenter le système d'information du MEN et permettre à celui-ci de générer des données statistiques fiables et ponctuelles susceptibles de renseigner les RAP sur l'atteinte ou non des résultats annuels attendus des différents programmes.

En outre, le processus de collecte des données n'est pas totalement dématérialisé car les outils de collecte au niveau des écoles et établissements, sous forme de questionnaires, sont toujours en version physique et présentent des risques sur la fiabilité et la remontée des données collectées.

Par ailleurs, il a été noté une sous-utilisation des données collectées pour renseigner les indicateurs des programmes dont les méthodes de calcul ont été fixés dans le CMR du PAQUET. Cette situation s'explique par le caractère souvent composite de certains indicateurs qui nécessite une meilleure définition et le croisement de plusieurs données pour un bon calcul.

Concernant les données financières, les extraits du SYSBUDGEP sont encore trop parcellaires pour permettre des analyses pertinentes sur l'exécution budgétaire à cause de l'absence d'informations sur les dépenses de personnel et les dépenses d'investissements sur ressources externes. Or le RAP doit rendre compte de l'exécution de toutes les dépenses des programmes quelle que soit leur nature.

D'où l'urgence de bâtir un système d'informations plus intégré, notamment en élargissant les données prises en compte dans le SIMEN et en finalisant les travaux d'interconnexion avec l'application de la Solde.

4.3.2. Des incohérences et des incomplétudes dans la présentation de l'information

L'examen des RAP de 2019 et 2020 du MEN fait ressortir des incohérences qui sont de nature à induire le lecteur en erreur et des incomplétudes qui biaisent les analyses. Cette situation porte aussi bien sur les données techniques que sur les données budgétaires.

En ce qui concerne les données techniques, il a été relevé que les informations communiquées concernent quelques fois l'année N-1 c'est-à-dire qu'en 2019, le RAP rend parfois compte des résultats obtenus en 2018 et en 2020, elle rend compte de ceux de 2019. Cette présentation combinant les informations de deux années différentes est de nature à induire le lecteur en erreur par rapport à l'imputation des résultats à l'année budgétaire considérée.

Tableau n°22 : Exemples d'indicateurs renseignés pour l'année N-1

RAP 2019						
Transition du cycle élémentaire au cycle moyen général						
Indicateurs de résultats		Référence 2017	Prévu 2018	Réalisé 2018	Écart R-P	Cibles 2022
Taux de Transition du cycle élémentaire au cycle moyen général	Garçons	69,90%	71,5 %	75,8 %	4,30	79,30 %
	Filles	66,70%	69,6 %	72,3 %	2,70	78,07 %
	Global	68,20%	70,5 %	73,9 %	3,40	78,64 %

RAP 2020						
Transition du cycle élémentaire au cycle moyen général						
Indicateurs de résultats	Référence 2017	Prévu 2018	Réalisé 2018	Écart R-P	Cibles 2022	
TT des garçons du cycle élémentaire au cycle moyen général	75,80%	73,40%	74,00%	0,60%	79,30%	
TT des filles du cycle élémentaire au cycle moyen général	72,30%	71,70%	73,60%	1,90%	78,10%	
TT global du cycle élémentaire au cycle moyen général	73,90%	72,50%	73,70%	1,20%	78,64%	

Source : RAP 2019 et 2020

Il a été également relevé des différences de chiffres s'agissant de l'évolution des indicateurs d'une année à l'autre. Ces différences sont notables principalement en ce qui concerne le report des résultats de l'année précédente en tant que situation de référence de l'année suivante.

Il en est ainsi des indicateurs portant sur le financement de l'éducation du programme P_1017_Pilotage, coordination et gestion administrative. Dans le RAP de 2018, il est indiqué des taux de réalisation mais ces derniers ne sont pas reportés comme référence en 2019 et 2020 où ces indicateurs ne sont pas renseignés faute d'un mécanisme de collecte des données nécessaires à leurs calculs selon les commentaires du RAP 2020.

Tableau n°23 : Indicateurs sur le financement de l'éducation non renseignés

Indicateurs	Référence 2017	Cible 2018	Réalisé 2018	Référence 2018	Cible 2019	Réalisé 2019	Référence 2019	Cible 2020	Réalisé 2020
Part des dépenses des ménages (inscriptions) dans le financement de l'éducation et de la formation	10%	11%	7,90%	ND	12%	ND	ND	13%	ND
Part du privé dans le financement de l'éducation et la formation	2%	3%	ND	ND	3%	ND	ND	4%	ND
Part du budget des collectivités territoriales alloué à l'éducation et à la formation *	-	-	-	ND	ND	ND	ND	46%	ND
Volume de ressources exécutées au niveau déconcentré en milliards	250,621	350,515	ND	ND	366,190	ND	ND	371,559	ND
Part du budget de fonctionnement du MEN allouée aux régions à partir des critères d'équité définis **	10%	28%	17%	-	-	-	-	-	-

Taux d'exécution budgétaire du MEN **	80%	90%	94,49%	-	-	-	-	-	-
Taux d'exécution budgétaire du programme Pilotage ministériel et Coordination administrative du MEN **	ND	80%	87,41%	-	-	-	-	-	-
Indicateur inscrit à partir de 2019 *									
Indicateurs non reconduits en 2019 et 2020 **									

Source : RAP 2018, 2019, 2020

Cette situation révèle également que les RAP ne renseignent pas assez sur la contribution des autres sources de financement, pourtant jugée substantielle, à la performance du secteur.

Au plan des informations budgétaires, des différences de chiffres considérables ont été relevées entre les données figurant dans le RAP de 2019 et celles contenues dans les différents PAP des programmes du ministère de la même gestion.

En effet, les montants des crédits inscrits pour les programmes dans la loi de finances initiale de 2019 figurant dans le RAP sont nettement différents de ceux mentionnés dans les PAP de la même gestion comme le montre le tableau suivant :

Tableau n°24 : Rapprochement entre les données budgétaires des PAP et RAP 2019

Programmes/ crédits LFI	Crédits LFI inscrits dans les PAP de 2019	Crédits LFI inscrits dans le RAP de 2019	Ecart
Programme élémentaire	136 864 591 052	215 877 929 852	79 013 338 800
Programme Enseignement moyen	45 556 860 313	110 341 503 278	64 784 642 965
Programme Pilotage et coordination	118 643 651 903	27 597 257 799	-91 046 394 104

Source : PAP et RAP 2019 des programmes du MEN

Par ailleurs, comme mentionné plus haut, les situations d'exécution budgétaire sont incomplètes puisqu'elles ne comportent pas les informations liées aux dépenses de personnel et aux crédits d'investissement sur ressources extérieures.

La Cour relève que, malgré l'existence d'un dispositif organisé de collecte et de traitement de données, les informations contenues dans les RAP sont d'une exactitude limitée compte tenu des lacunes relevées portant sur des incohérences et des incomplétudes dans la présentation de l'information ; ces défaillances sont aggravées par une insuffisante prise en compte des contributions des autres sources de financement de l'Education nationale ainsi qu'une faible maîtrise des informations liées à l'exécution budgétaire des postes de dépenses gérés par les services compétents du ministère des finances et du budget.

4.4. Examen selon le critère d'équilibre

Le critère d'équilibre signifie que « l'information sur la performance doit fournir un tableau représentatif comportant des informations vérifiables sur toutes les réalisations ».

Celle-ci doit permettre d'avoir une situation claire, exhaustive et documentée de toutes les réalisations engrangées par programme.

4.4.1. Des résultats non mesurés

Si les RAP rendent compte de manière satisfaisante des résultats des actions relatives à l'amélioration des effectifs scolaires grâce aux **indicateurs quantitatifs** (taux d'admissions, taux de scolarisation, taux de promotion, taux d'achèvement, taux de redoublement, taux d'abandon, taux de survie, taux de transition, taux de réussite etc.), ils sont plus muets sur les aspects qualitatifs.

En effet, les indicateurs qualitatifs, dont la mesure et le calcul des résultats sont plus complexes car exigeant des enquêtes de terrain, sont le plus souvent non renseignés. C'est le cas par exemple des taux de satisfaction prévus dans le CMR du PAQUET/EF et repris dans les RAP.

Tableau n°25 : Renseignement des indicateurs sur le niveau de satisfaction

Programme	Libellé indicateur	Référence 2018	Cible 2020	Réalisé 2020	Ecart (réalisé 2020-cible 2020)	Cible 2022
P_2054_ Enseignement élémentaire	Taux de satisfaction de la société et de l'économie sénégalaises par rapport au programme élémentaire sur les réponses adaptées et innovantes apportées par le programme dans la quête d'un développement inclusif et durable	ND	75%	ND	ND	95%
P_2054_ Enseignement élémentaire	Taux de satisfaction de la clientèle de l'éducation par rapport aux performances et à la qualité des services	ND	70%	ND	ND	100%
P_2055_ Enseignement Général Moyen	Niveau de satisfaction des populations par rapport à l'offre dans le Moyen général	ND	ND	ND	ND	60%
P_2055_ Enseignement Général Moyen	Niveau d'appropriation de la politique d'éducation dans le Moyen général	ND	ND	ND	ND	60%
P_2056_ Enseignement Secondaire Général	Taux de satisfaction des populations niveau de maîtrise des démarches de la recherche/innovation par les élèves du secondaire général	ND	ND	ND	ND	60%
P_2056_ Enseignement Secondaire Général	Niveau de satisfaction des populations par rapport à l'offre dans le Moyen général	ND	ND	ND	ND	60%
P_1017_ Pilotage, gestion et coordination	Niveau d'appropriation de la politique d'éducation et de formation par les populations	ND	85%	ND	ND	95%
P_1017_ Pilotage, gestion et coordination	Taux de satisfaction de la clientèle par rapport à la gestion du système	ND	ND	ND	ND	60%

Source : RAP 2020

Dans le RAP 2020, il est, cependant, indiqué que les résultats des enquêtes sont pour la plupart attendus en fin 2022.

En dehors des indicateurs de satisfaction ou d'appropriation, les autres indicateurs difficiles à renseigner ont trait à des situations spécifiques ne permettant pas une collecte aisée de l'information. C'est le cas de l'indicateur sur les violences basées sur le genre dont sont victimes certains élèves et qui sont le plus souvent étouffées par l'école ou la communauté.

Tableau n°26 : Renseignement des indicateurs sur les élèves victimes de violence dans l'enseignement élémentaire

Indicateur	Référence 2019	Prévu 2020	Réalisé 2020	Ecart R-P	Cible 2022
Pourcentage d'élèves victimes d'intimidation, de châtiement corporel, de harcèlement, de violence, de discrimination et d'abus sexuels (Global)	ND	ND	ND	ND	0%
Pourcentage d'élèves victimes d'intimidation, de châtiement corporel, de harcèlement, de violence, de discrimination et d'abus sexuels (Garçons)	ND	0%	ND	ND	0%
Pourcentage d'élèves victimes d'intimidation, de châtiement corporel, de harcèlement, de violence, de discrimination et d'abus sexuels (Filles)	ND	0%	ND	ND	0%

Source : RAP 2020

Le RAP souligne que le pourcentage d'élèves victimes d'intimidation, de châtiement corporel, de harcèlement, de violence, de discrimination et d'abus sexuels n'a pu être déterminé en raison du caractère composite de l'indicateur et de la non disponibilité de certaines données.

Mais à défaut de ces données, d'autres informations sont relevées dans le RAP. Ainsi, il est noté que sur un effectif global de 2 259 988 élèves en 2020, 397 ont été victimes de violences sexuelles dont 60,7% de filles. Le nombre d'élèves victimes de mariages précoces s'élevait 451, soit 0,04% de l'effectif des filles de l'élémentaire et 89 ont été victimes de grossesses précoces, soit une proportion de 0,01%.

4.4.2. Des informations insuffisamment étayées

L'analyse du RAP de 2020 a montré des limites dans l'analyse de certaines réalisations puisque les actions à la base de l'évolution des indicateurs sont insuffisamment étayées. Quelques illustrations sont répertoriées sur le tableau ci-après :

Tableau n°27 : Réalisations insuffisamment justifiées

Programme	Libellé indicateur	Référence 2019	Cible 2020	Réalisé 2020	Ecart (réalisé 2020-cible 2020)	Cible 2022
P_2055_Enseignement Moyen général	Pourcentage d'élèves vivant avec un handicap pris en charge dans le moyen	ND	20%	0,40%	ND	50%
P_2056_Enseignement Secondaire général	Pourcentage d'élèves vivant avec un handicap pris en charge dans le secondaire	ND	20%	0,30%	ND	50%

Source : RAP 2020

Le rapport signale que les activités n'ont pas pu être mises en œuvre, raison pour laquelle les indicateurs n'ont pu être renseignés. Ainsi, dans ce cas, le taux de réalisation de 0,40% pour l'enseignement moyen général et 0,30% pour l'enseignement secondaire général laissent perplexes. D'ailleurs, la colonne écart n'est pas renseignée, ce qui fait que les informations relayées peuvent être sujet à caution.

Une autre illustration vient du programme P_1017_Pilotage, Coordination et Gestion Administrative avec l'indicateur sur l'exécution des contrats de performance.

Tableau n°28 : Renseignement de l'indicateur sur l'exécution des contrats de performances

Indicateur	Référence 2019	Prévu 2020	Réalisé 2020	Ecart R-P	Ecart R-Réf.	Cible 2022
Taux d'exécution des contrats de performance (CDP) (établissement, IEF, IA)	50%	75%	75%	0	+25	90%

Source : RAP 2020

Le RAP informe que les éléments devant permettre d'apprécier le niveau d'atteinte du résultat relatif aux CDP signés en 2020 ne sont pas disponibles à cause de la pandémie. D'ailleurs, au niveau central comme déconcentré, les CDP n'ont pu être parachevés suivant un modèle de contrat unique. Il soutient de surcroît que les ressources n'ont pas été transférées aux ayants droits comme prévu et que par conséquent aucun PTA n'a été mis en œuvre.

Au regard de ces commentaires consignés dans le RAP 2020, le taux d'exécution de 75% des contrats de performance réalisé au cours de l'année peut également être sujet à caution du moment que les données y afférentes font défaut et qu'aucun modèle de CDP n'a encore été stabilisé, ni signé.

Par ailleurs, le RAP 2020 indique des résultats du programme de formation continue et qui sont repris sur le tableau ci-après. Cependant, la source de ces données n'a pas été précisée sur le document.

Tableau n°29 : Informations sans source

Types de formation	Nombre de formés
Formation Continue Diplômante des Instituteurs Adjoints (FCDIA)	1206
Formation Continue Diplômante des animateurs Polyvalents Adjoints (FCDAP)	0350
Formation des enseignants, des éducateurs et des encadreurs recrutés	1975
Renforcement de compétences des CRFPE	Non réalisé

Source : RAP 2020

La Cour relève que les informations présentées dans les RAP sont à certains égards peu équilibrées en raison des insuffisances dans leur présentation, relatives notamment au manque de données chiffrées et d'éléments d'informations suffisamment pertinents pour étayer la réalisation des activités et les résultats atteints.

Recommandation n°21 :

La Cour demande aux Responsables de programmes de délivrer dans les RAP des informations appropriées et compréhensibles pour l'analyse des résultats atteints et des écarts par rapport aux objectifs poursuivis dans les PAP en s'assurant que ces informations soient exactes et équilibrées.

Le Président

