



REPUBLICQUE DU BENIN

-----0-----

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----0-----

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI

-----0-----

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (E. N. A. M)

-----0-----

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME
D'ADMINISTRATEUR DES SERVICES PUBLICS

OPTION :
Management

FILIERE :
Management des Services Publics

ANNEE ACADEMIQUE
2009 – 2010

CREATION DES ECOLES PUBLIQUES DANS
LES DEPARTEMENTS DE L'ATACORA ET DE
LA DONGA : NORMES ET REALITES DE
L'ARRETE N° 185/MEMP/DC/DPP/SP DU 30
JUILLET 2009

Réalisé et soutenu par :
GBAGUIDI Thomas

Sous la Direction de :

Maître de stage
Jean N'po DOUAKOUTCHE
Inspecteur de l'Enseignement
du 1^{er} Degré

Directeur de mémoire
Albert ATTOLOU
Sociologue – Aménagiste
Maître – Assistant des
Universités du CAMES

Mars 2011

IDENTIFICATION DU JURY

Président

DAKO Simon

Vice- Président

LOKO LOKOSSOU Paul

Membre

HOUNSA Pierre

L'École Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACE

A

- Feu mes Parents
- Mon épouse N'Guibé Cathérine
- Sènamì Janice Jennifer
- Aholidji Fructueux Thaddée

REMERCIEMENTS

Vous êtes nombreux, chers parents, amis, collègues et collaborateurs à me soutenir tout le long de ma formation. Et, ne pouvant vous citer nommément, je vous prie de voir en cette œuvre le fruit de vos efforts.

Quant à vous, chers enseignants et personnel de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, vous m'avez quotidiennement rappelé par votre rigueur que je ne dois jamais remettre à demain ce que je peux faire aujourd'hui. Pour ce précieux acquis, je vous en suis infiniment reconnaissant.

Je voudrais, néanmoins, remercier de tout mon cœur, messieurs Albert ATTOLOU et Jean N'po DOUAKOUTCHE qui ont dirigé ce mémoire malgré leurs occupations.

LISTE DES SIGLES

CST	:	Chef Service Technique
CS	:	Circonscription Scolaire
CODIR	:	Comité de Direction
CCD	:	Conseil Consultatif Départemental
CCN	:	Conseil Consultatif National
CAPE	:	Coordination des Associations des Parents d'Elèves
DAPF	:	Division de l'Animation Pédagogique et de la Formation
DFCM	:	Division des Finances, de la Comptabilité et du Matériel
DOSP	:	Division de l'Organisation, des Statistiques et de la prévision
DSAP	:	Division du Secrétariat Administratif et du Personnel
DDEMP	:	Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire
FEDAPE	:	Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves
MEMP	:	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
OMD	:	Objectif du Millénaire pour le Développement
PTA	:	Plan de Travail Annuel
SA	:	Secrétariat Administratif
SAFM	:	Service des Affaires Financières et Matérielles
SDAC	:	Schéma Directeur de l'Aménagement de la Commune
SEC	:	Service des Examens et Concours
SRH	:	Service des Ressources Humaines
SEPEMP	:	Service des Etablissements Privés des Enseignements Maternel et Primaire
SEMP	:	Service des Enseignements Maternel et Primaire
SG	:	Secrétariat Général
SIEM	:	Service des infrastructures, de l'Equipeement et de la Maintenance
SOSP	:	Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision
SPS	:	Service de la Promotion et de la Scolarisation

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : Répartition par corps et par catégorie

Tableau II : Tableau des problématiques possibles

Tableau III : Tableau de bord de l'étude : « Création des écoles publiques dans les départements de l'Atacora et de la Donga : normes et réalités de l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 »

Tableau IV : Indice de pauvreté humaine (IPH) et indices de pauvreté par commune

RESUME

Parfois, l'Administration n'applique pas convenablement les textes qui régissent une matière. Nous avons fait une expérience de ce cas lors de notre stage à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atacora et de la Donga.

En effet, l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 portant création des écoles maternelles et primaires n'est pas exploité comme il se doit. C'est alors que nous avons cherché à examiner les freins à son application.

Ainsi, nous avons émis des hypothèses par rapport au fonctionnement des services de la DDEMP, aux ressources dont disposent les populations à la base pour faire face aux charges de l'école et à leur implication dans la gestion du système éducatif.

Ces hypothèses ont été vérifiées, non seulement par nos observations sur le terrain et les recherches documentaires, mais aussi par l'analyse des résultats de nos enquêtes.

De ces différents exercices, il en ressort que les raisons suivantes constituent les entraves à la mise en œuvre de l'arrêté sus – cité. Il s'agit de :

- la méconnaissance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les populations,
- l'inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation,
- la faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans la gestion du système éducatif.

En vue de répondre aux exigences de l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009, nous avons proposé la vulgarisation à grande échelle du texte, une franche collaboration entre l'Etat, les partenaires au développement et les

communautés à la base ainsi que leur implication dans le processus de création des écoles.

Cette harmonisation des actions répond bien à l'esprit de la Constitution du Bénin, aux objectifs de la Décentralisation qui ont décidé que l'Etat et les Collectivités locales ont la responsabilité de l'Education du citoyen.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE :	5
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage	5
Paragraphe 1 : Présentation générale de la DDEMP	5
Paragraphe 2 : Fonctionnement de la DDEMP	8
Section 2 : Ciblage et démarche de résolution de la problématique de l'étude.	20
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	20
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	23
CHAPITRE PREMIER : Des objectifs de l'étude et méthodologie de résolution de la problématique	26
Section 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses	26
Paragraphe 1 : Fixation des objectifs de l'étude	26
Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude.	27
Section 2 : Revue de littérature et méthodologie adoptée	31
Paragraphe 1 : Revue de littérature	31
Paragraphe 2 : Méthodologie	32
CHAPITRE DEUXIEME : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	36
SECTION 1 : Réalisation des enquêtes et analyse des données	36
Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées.	36
Paragraphe 2 : Analyse des données	39
Section 2 : Vérification des hypothèses, précision du diagnostic et approches de solutions	50
Paragraphe 2 : Approches de solutions	53
CONCLUSION GENERALE	56

INTRODUCTION GENERALE

Le dictionnaire universel francophone définit l'école comme « un établissement où l'on dispense un enseignement collectif de connaissances générales ou de connaissances particulières nécessaires à l'exercice d'un métier, d'une profession, ou à la pratique d'un art ».

Vue sous cet angle, l'école couvre un domaine assez large et dans le cadre de notre étude il s'agit très précisément de l'école maternelle et de l'école primaire.

Ainsi, nulle autre institution en dehors de l'école ne peut satisfaire efficacement la pleine réalisation des potentialités de l'individu, de même que sa capacité à contribuer au progrès de l'humanité. Au niveau de la maternelle déjà, l'école assure le meilleur développement physique, intellectuel et moral des enfants et contribue aussi à la structuration de leur personnalité, tout en garantissant leur intégration physique et sociale dans l'environnement. Cette compréhension des bienfaits de l'école a inspiré de célèbres hommes politiques qui ont écrit sur l'éducation, tels que DANTON qui disait : « après le pain, l'éducation est le premier besoin du peuple ». Quant à Abraham LINCOLN il écrivait : « si vous trouvez que l'éducation coûte cher, vous n'avez qu'à essayer l'ignorance ». Et à Nelson MANDELA d'ajouter : « l'éducation est l'arme la plus puissante pour changer le monde ».

Certes, la famille est la première éducatrice et aucune structure, si bien organisée soit-elle, ne saurait la remplacer. Mais les conditions de vie actuelles avec le développement du travail des femmes à l'extérieur du foyer d'une part, et l'évolution de la cellule familiale qui tend à se réduire à sa forme nucléaire d'autre part, ne permettent plus aux parents d'assumer seuls l'encadrement des jeunes enfants. La création des écoles plus qu'une nécessité s'impose comme une urgence car, l'école forme les hommes et les

prépare à leurs rôles dans la société. Le deuxième objectif du millénaire pour le développement (OMD) précise : « assurer l'éducation primaire pour tous d'ici à l'an 2015 » c'est-à-dire donner à tous les enfants garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

La demande scolaire interpelle l'Etat qui se trouve obligé d'opérer un choix plus ou moins difficile entre la limitation et l'ouverture totale de l'accès à l'école.

Dans le premier cas où seule une fraction de la population est scolarisée, on aboutit à une injustice sociale aux conséquences multiples. Or, la constitution de la république du Bénin prescrit en son article 8 que « l'Etat assure à ses citoyens, l'égal accès à l'éducation ». Il n'est donc plus question de fermer la porte de l'enseignement et de l'éducation à certains élèves sous quelques prétextes que ce soit. Le choix de la démocratisation de l'enseignement est donc irréversible, entraînant avec lui des contraintes financières, matérielles, organisationnelles et pédagogiques.

Comment réaliser cet objectif du millénaire si visiblement les communautés ne sont pas capables de créer une école conforme aux normes et que l'Etat autrefois pourvoyeur d'écoles ne l'assure plus ? Pourtant il est écrit dans la même constitution :

- **Article 12** : « l'Etat et les collectivités publiques garantissent l'éducation des enfants et créent les conditions favorables à cette fin ».
- **Article 13** : « l'Etat pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques, l'enseignement primaire est obligatoire. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public ».

Or, il est évident qu'il devient de plus en plus rare de nos jours que l'Etat soit à même d'assumer seul la charge de financement de l'école et, de ce fait la tendance est à la régulation du mécanisme d'ouverture des écoles et une collaboration plus accrue avec les élus locaux et les communautés à la base.

Il apparaît clairement que l'arrêté N°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 portant créations, extensions, scissions, fermetures, compressions, changements de dénomination, transferts et géminations des écoles maternelles et primaires publiques intervient à un moment où face à la création abusive, anarchique voire fantaisiste d'établissements scolaires peu viables il faut arrêter l'anarchie.

Seulement, les autorités en charge de l'éducation à tous les niveaux pourront-elles appliquer effectivement et rigoureusement les dispositions de cet arrêté ? Sans être dubitatif, nous voyons un paradoxe entre l'engagement de l'Etat et des collectivités locales à scolariser tout le monde et les moyens dont ils disposent pour atteindre ce but. C'est vrai que beaucoup d'écoles se créent de nos jours sans des infrastructures adéquates et offrent à l'occasion le spectacle désolant d'un lieu banal. Mais, c'est aussi vrai que seul l'Etat autorise en dernier ressort l'ouverture de ces écoles. Le processus conduisant à l'ouverture des écoles s'il était bien suivi devrait permettre d'avoir des écoles respectant les normes en matière d'infrastructures et de mobiliers. Dans une société en pleine mutation où l'importance de l'école ne fait plus aucun doute comment la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP) pourrait-elle appliquer cet arrêté en l'état et accroître la scolarisation ? Car, c'est elle qui défend au niveau national les dossiers de création d'écoles de son ressort territorial.

Nous avons circonscrit notre étude à la création des écoles maternelles et primaires parce que les autres rubriques du titre de l'arrêté n'interviennent qu'après l'existence des écoles et ne font pas forcément objet de grandes mobilisations. La création des écoles publiques dans les départements de l'Atacora et de la Donga : normes et réalités de l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 pose le délicat problème de l'adaptation du contenu de l'arrêté aux réalités locales dont l'issue dépendra des approches de solutions que nous formulerons.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE
DE LA PROBLEMATIQUE.**

CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

La Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atacora et de la Donga a servi de cadre institutionnel pour notre stage pratique. Nous en présentons la structure et les problèmes relevant de son fonctionnement. De ces problèmes, nous identifions un aspect particulier qu'il convient d'approfondir : l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 portant créations, extensions, scissions, fermetures, compressions, changements de dénomination, transferts et géminations des écoles maternelles et primaires et son application sur le terrain. Nous en avons formulé une problématique et défini la vision de sa résolution.

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.

Nous présentons dans un premier temps la structure de la DDEMP et dans un second, l'état des lieux de son fonctionnement.

Paragraphe1 : Présentation générale de la DDEMP.

A- Attributions de la DDEMP

Selon le décret n°2008 -733 du 22 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire est une structure déconcentrée du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

A cet effet la Direction Départementale est responsable de la mise en œuvre de la politique des enseignements maternel et primaire à partir des

règles et procédures arrêtées par le Ministre des Enseignements Maternel et Primaire. Elle relève de l'autorité de ce ministre et a pour attributions :

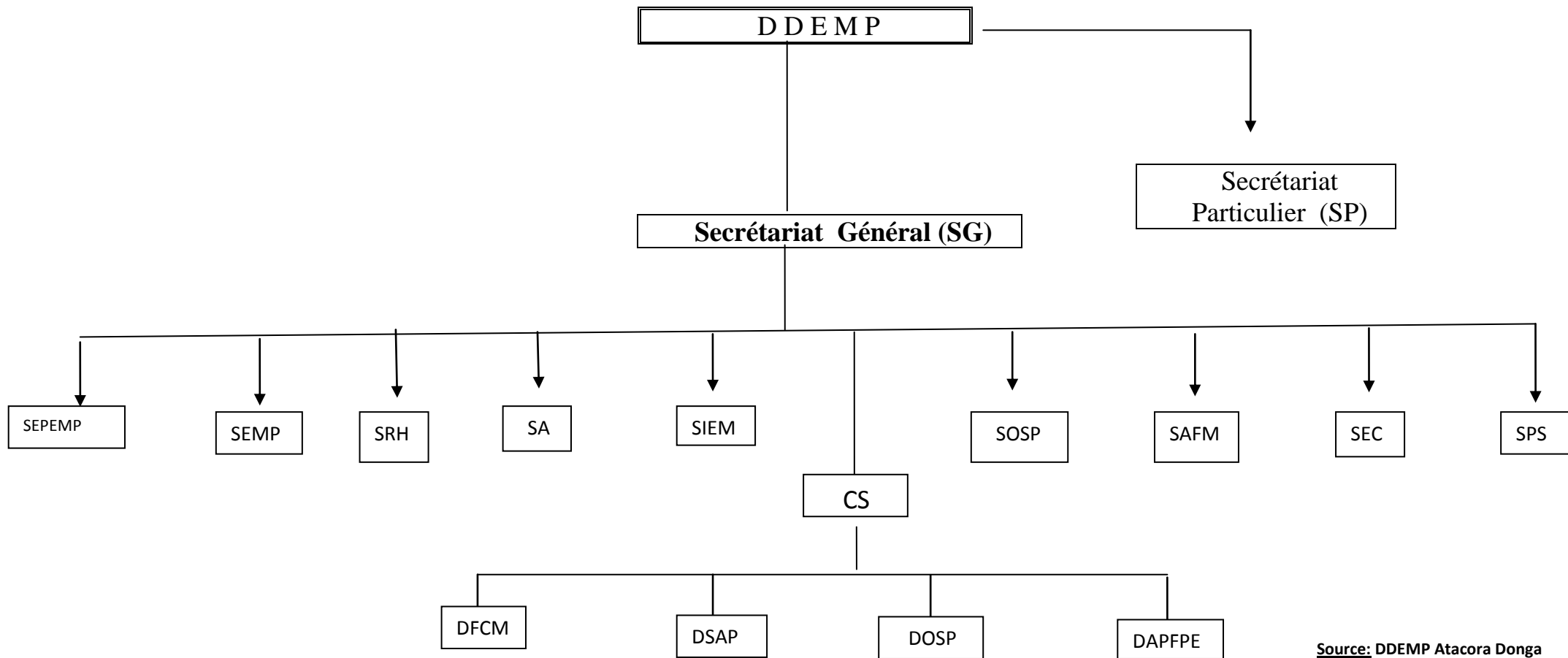
- de proposer la carte scolaire de son ressort ;
- de prononcer les affectations des personnels mis à sa disposition et procéder aux mutations intra départementales ;
- de concevoir et de mettre en œuvre des plans sectoriels de formation continue et d'animation pédagogique ;
- d'exercer toute compétence qui lui est déléguée par le Ministre des Enseignements Maternel et Primaire dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation.

Elle coordonne en outre les activités des Circonscriptions Scolaires (C.S) de son ressort territorial.

La Direction Départementale comprend les services suivants :

- un Secrétariat
- un Service de Comptabilité
- un Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision
- un Service des Ressources Humaines
- un Service des Affaires Financières et du Matériel
- un Service des Enseignements Maternel et Primaire
- un Service des Etablissements Privés des Enseignements Maternel et Primaire
- un Service des Examens et Concours
- un Service de la Promotion de la Scolarisation
- un Service des Infrastructures, de l'Equipeement et de la Maintenance.

B- Organigramme de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP)



Source: DDEMP Atacora Donga

Paragraphe 2 : Fonctionnement de la DDEMP.

La Direction est dotée d'un Plan de Travail Annuel (PTA) et d'un Comité de Direction qui se réunit sur convocation du Directeur Départemental des Enseignements Maternel et Primaire.

Le Comité de Direction (CODIR) composé du directeur, du secrétaire général de la direction, des chefs service et du délégué du personnel se réunit en séance ordinaire une fois par mois et est convoqué en réunion extraordinaire en cas de besoin. Le CODIR permet d'aborder tous les sujets concernant le fonctionnement de la direction.

Pour mieux appréhender le fonctionnement de la DDEMP il nous faut d'abord présenter les différents services tels qu'ils sont organisés et ensuite faire ressortir les problèmes liés à cette organisation.

A- Organisation des différents services

Le fonctionnement de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire découle de son organigramme.

Les différents services de la DDEMP sont structurés en divisions. C'est ainsi que nous avons :

- au Secrétariat Administratif

- Division courrier arrivée
- Division courrier départ
- Division communication et transmission du courrier
- Division archives, informatique, photocopie et reliure

- Au Service des Ressources Humaines

- Division gestion des positions et des effectifs et statistique

- Division gestion de la carrière des APE et ACE
- Division secrétariat, archives et information

- **Au Service des Enseignements Maternel et Primaire**
 - Division enseignements maternel et primaire, formation et suivi
 - Division gestion matériel pédagogique et secrétariat

- **Au Service des Affaires Financières et du Matériel**
 - Division secrétariat
 - Division gestion du matériel

- **Au Service des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance**
 - Division équipement et maintenance

- **Au Service de la Promotion et de la Scolarisation**
 - Division promotion scolarisation des filles et enfants à besoins spécifiques et cantine scolaire
 - Division sport scolaire

- **Au Service des Examens et Concours**
 - Division examen académique CEP
 - Division examens professionnels et secrétariat

- **Au Service des Établissements Privés des Enseignements Maternel et Primaire**
 - Division statistique et gestion de l'information
- **Au Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision**

- Division scolarité et prévision
- Division statistique et gestion de l'information

La Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atacora et de la Donga a un effectif de quarante-deux (42) agents répartis en neuf (09) corps :

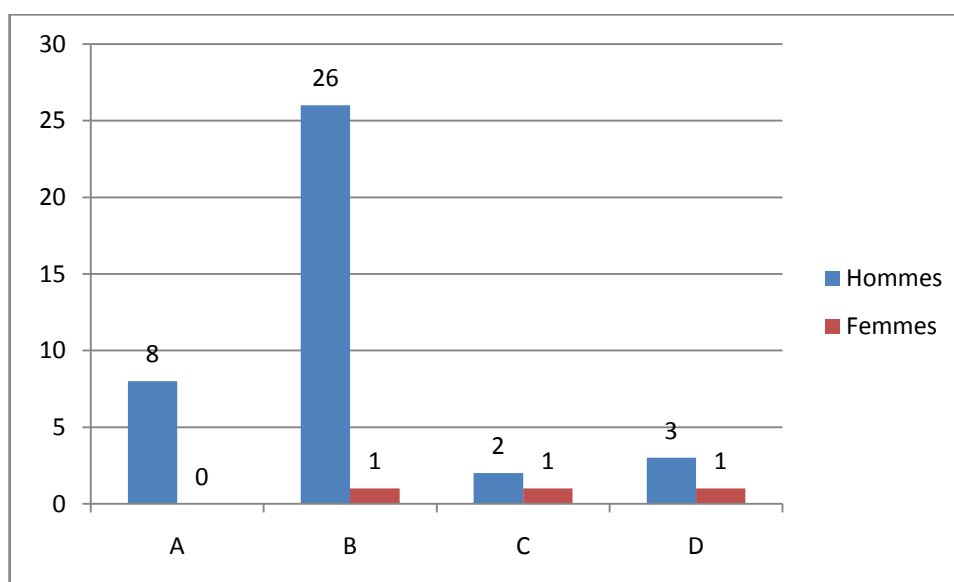
- Corps des Administrateurs
- Corps des Inspecteurs de l'Enseignement Primaire
- Corps des Attachés des Services Administratifs
- Corps des Instituteurs
- Corps des Secrétaires des Services Administratifs
- Corps des Secrétaires Adjointes des Services Administratifs
- Corps des Préposés des Services Administratifs
- Corps des Conducteurs de Véhicules Administratifs
- Corps des Agents de Liaison.

Tableau I : REPARTITION PAR CATEGORIE

Catégories	Hommes	Femmes
A	8	0
B	26	1
C	2	1
D	3	1
TOTAL	39	3

Source: Service des Ressources Humaines de la DDEMP

Illustration graphique du tableau



Source : Service des Ressources Humaines de la DDEMP.

Il ressort de l'observation du tableau que les cadres B sont en grand nombre soit 64% de l'effectif total. Les agents d'exécution ne représentent que 7% de l'effectif total, les cadres A 19 % et les cadres D 9 %.

L'analyse de ces effectifs nous permet de dire que les cadres D sont en sous effectif car étant dans une structure déconcentrée on exécute plus qu'on ne conçoit ; ce qui justifie le fait que les cadres B sont, à la fois, à l'application et à l'exécution. Or, on note qu'ils n'ont pas les

compétences requises pour mener des activités opérationnelles. Une formation à leur intention s'avère indispensable.

Quant aux cadres A, étant du sommet stratégique, ils sont des agents de conception. La direction ayant pour mission de mettre en œuvre les décisions du ministère, leur effectif est raisonnable.

Le Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision qui nous a accueilli comprend quatre (4) agents tous instituteurs. Il a la charge des activités suivantes :

- élaboration du point de la rentrée ;
- élaboration du rapport de fin d'année ;
- élaboration de l'annuaire statistique départemental ;
- organisation du Conseil Consultatif Départemental (CCD) des établissements publics et privés ;
- renforcement des capacités du personnel de la DDEMP à l'utilisation de l'outil informatique ;
- suivi et évaluation des activités de la DDEMP.

Il est à remarquer que toutes ces activités ne sont pas exécutées sans difficultés et par conséquent demeurent inachevées ou non exécutées en raison du manque de personnel et de moyens financiers et matériels.

B- Problèmes relevant du fonctionnement des services et inventaire des éléments de l'état des lieux.

1- Problèmes relevant du fonctionnement des services.

Deux problèmes majeurs sont apparus tout le long de notre stage. Il s'agit de l'insuffisance du personnel tant du point de vue de l'effectif et de la qualité que de l'insuffisance de moyens de déplacement

et de ressources financières. Ces problèmes ont des impacts négatifs sur l'accomplissement des tâches avec célérité et le rendement.

L'insuffisance du personnel se fait ressentir dès lors que dans les services respectifs on ne retrouve que des chefs de service et des chefs de division. Autrement dit, tout le monde est responsable même si en réalité on devrait parler de collaborateurs pour les chefs division. Une des conséquences est que pour certaines activités de grande envergure on fait appel à des stagiaires et aux autres agents de la direction s'ils ont les compétences requises. Cette manière de fonctionner ne sécurise pas les informations qui devraient demeurer confidentielles.

Par rapport aux moyens de déplacement, la direction dispose de trois (3) véhicules dont deux usagés fréquemment en panne, ne résistent guère aux longues distances et aux voies d'accès difficile pour la plupart. Les motos de marque "Sanili" affectées aux chefs service ne leur servent que pour les courses en ville.

2- Etat des lieux

Dans le présent état des lieux, nous relevons les principales caractéristiques du fonctionnement telles qu'elles se présentent.

La prise d'un arrêté ministériel depuis le 30 juillet 2009 pour régler la création des écoles n'a pas empêché l'érection d'infrastructures précaires sans mobiliers requis pour abriter de nouvelles écoles. C'est dire que le changement voulu doit mettre encore du temps avant de s'enraciner. Le présent état des lieux nous a permis de relever des forces et des faiblesses liées pour la plupart à la capacité de la DDEMP et plus précisément à son Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision (SOSP) à conduire efficacement le volet création d'écoles qui constitue une partie de ses attributions.

- La Direction s'est dotée d'un plan de travail annuel qui donne une certaine visibilité à ses actions. C'est la première fois que cette expérience se fait et il faudra la poursuivre afin d'en arriver à une administration de développement.
- Il est observé dans les départements de l'Atacora et de la Donga, la création d'écoles ne répondant pas aux exigences de l'arrêté. Nous pouvons nous demander si ces faits relèvent d'un non respect de l'arrêté ou de sa totale ignorance ?
- Nous observons aussi que la DDEMP manque de moyens comme cela s'observe d'ailleurs dans l'administration publique en général. Les moyens ne suivent pas souvent la mission. Et en l'espèce, la visite des sites devant accueillir les écoles nécessite une mobilisation des différentes ressources car, il faut mettre plusieurs équipes en branle pour espérer couvrir en temps réel le territoire des départements de l'Atacora et de la Donga, soit trente et un mille deux cents (31.200) km². La visite de site est une sous-activité de l'organisation du conseil consultatif départemental qui permet la mise en place de la carte scolaire .Or, cette activité est prévue dans le plan annuel de travail et ne devrait souffrir d'aucune insuffisance. Cependant, il arrive très fréquemment que des activités soient reportées sine die faute de moyens. Ne pas visiter un site, c'est cautionner les infrastructures et les mobiliers inadéquats de même que les litiges qui naissent de sa contestation.
- Les élus locaux et les communautés à la base ne sont pas associés à la prise de décision lors des assises du conseil consultatif départemental. Ils n'y sont pas invités. Dès lors qu'il n'est pas possible de regrouper tout ce monde en un seul lieu, il aurait été fort utile d'organiser au niveau de chaque commune une concertation sur les écoles susceptibles d'être créées. L'occasion aura été ainsi

donnée à tous d'échanger sur les véritables enjeux de l'école en général et particulièrement sur les responsabilités de chacun. Certes la décision de créer une école ne revient pas aux populations mais il est nécessaire de les associer tout le long du processus afin de s'assurer leur participation. L'assemblée générale recommandée dans l'arrêté n°185 /MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 n'est que simulacre parfois. La confirmation de site organisée par le ministère des enseignements maternel et primaire nous a permis de constater que des habitants d'un village de l'Atacora ne reconnaissent même pas le projet de création d'école qui en principe émanait d'eux.

- Des écoles sont créées hors conseil consultatif. C'est dire que le service de l'organisation scolaire et de la prévision n'a pas reçu jusqu'à étudier un dossier. Les conséquences sont imputables aux politiciens qui voulant se faire de la popularité promettent monts et merveilles aux communautés à la base. Il en résulte la création d'écoles par arrêtés ministériels, lesquelles sont régularisées par la suite. Il n'est donc pas rare de voir à certains endroits les premières infrastructures construites par un projet étatique. C'est comme si le service de l'organisation scolaire avait été impliqué et avait couvert l'acte irrégulier. Parfois c'est à l'occasion de l'octroi de subventions aux écoles que le constat d'une nouvelle école se fait. La carte scolaire dans ces conditions est biaisée et l'impression est que certaines populations sont favorisées au détriment d'autres qui visiblement sont les plus nécessiteuses. Les écoles sans effectifs et sans infrastructures ni mobiliers se comptent aussi dans ce lot.
- L'analyse du degré d'accès des enfants à un système scolaire est de première importance pour les parents, les enseignants et les décideurs du système éducatif. Il serait donc utile de connaître par exemple le pourcentage des enfants de 2,5 ans pour la maternelle et

5 ans pour le primaire qui sont scolarisés, la proportion des enfants scolarisés qui sont en avance par rapport à leur âge et celle des enfants scolarisés par rapport à leur âge. Rappelons-nous que tout effort pour obtenir plus d'équité ou pour obtenir "l'éducation pour tous" passe par la diminution du nombre d'enfants non scolarisés. Détenir ces informations et les disséminer par commune c'est gagner le pari de la responsabilisation des élus locaux en matière d'éducation. Nos recherches nous ont conduit à la découverte de documents statistiques réalisés par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique en 2003 et qui abordent l'identification des déterminants de la scolarisation au Bénin . Ces documents ont fait état de la population résidente de trois (03) ans et plus selon le sexe, le groupe d'âges et la fréquentation scolaire. Cette étude nationale disséminée au niveau de tous les départements doit permettre à tous les responsables de prendre les mesures qui s'imposent afin d'adopter les stratégies qui conviennent à l'accroissement de la scolarisation. La direction départementale des enseignements maternel et primaire de l'Atacora et de la Donga ne dispose ni de statisticien ni de planificateur pour conduire au niveau départemental des activités allant dans ce sens. Il en ressort donc que les statistiques disponibles ne sont pas exploitables pour engager des actions de grandes envergures.

- La décision de la création ou non d'une école relève des prérogatives du ministère des enseignements maternel et primaire. Du conseil consultatif départemental à la parution de la Décision de création des écoles, il peut se passer beaucoup de choses que le commun des mortels ne saura jamais. Par exemple un dossier rejeté avec un avis motivé peut resurgir au conseil consultatif national ou figurer dans la Décision comme dossier avec avis favorable

entraînant du coup la création d'une nouvelle école. Ce faisant, l'autorité de la direction départementale et par ricochet celle du service en charge des créations d'écoles et du conseil consultatif départemental est mise à mal. Par conséquent, les rapports de travail avec les usagers sont faits de suspicions et d'irrespect vis-à-vis de l'administration locale.

- La prise d'un arrêté pour désormais réglementer les créations d'écoles est perçue comme une volonté de freiner la scolarisation des enfants issus des communautés démunies. Le contexte socio-économique des départements de l'Atacora et de la Donga ne favorise pas son application intégrale. Le besoin d'une scolarisation massive exige que beaucoup d'écoles se créent. Le souci majeur demeure le cadre d'accueil qui paradoxalement ne peut toujours pas répondre aux normes recommandées par l'arrêté. Fort de ce constat, le risque est grand pour les responsables de l'éducation à la base de se voir désavouer et traiter de tous les maux lorsqu'ils n'auraient pas étudié favorablement la majorité des dossiers. Pourtant les normes de cet arrêté participent de la qualité de l'école.
- La création d'une nouvelle école signifie le déploiement du personnel enseignant. Associer les partenaires sociaux que sont les syndicalistes tout le long du processus de création d'écoles facilite les mutations. Car, il est arrivé plus d'une fois que des enseignants refusent de rejoindre leurs postes au motif que les sites sont inaccessibles ou qu'il n'y a nulle part où dormir.
- Plusieurs institutions non gouvernementales interviennent dans le secteur de l'éducation qui pour renforcer les capacités, qui pour s'occuper de santé scolaire et qui encore pour réaliser des infrastructures. Une action de sensibilisation et de plaidoyer vers

elles pourraient les amener à construire dans les communes les premières infrastructures et faciliter la création des écoles.

- L'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 est la seule référence sur laquelle toutes les décisions de création d'écoles doivent se reposer. Cet arrêté est le résultat de la prise en compte des recommandations des journées de réflexion sur le conseil consultatif national en sa session des jeudi 12 et vendredi 13 juin 2008 puis celles du conseil consultatif national en sa session des mardi 08, mercredi 09, jeudi 10 et vendredi 11 juillet 2008. En principe ce serait sans état d'âme que les dossiers seraient étudiés. Mais tout porte à croire que le caractère récent de l'arrêté et les pesanteurs socioculturelles constituent des handicaps à son application harmonieuse.
- Au niveau de la direction départementale des enseignements maternel et primaire il y a le service de l'organisation scolaire et de la prévision qui entre autres attributions reçoit et traite les dossiers relatifs aux demandes de création d'écoles, organise les visites de site avec les autres services et prépare la tenue du conseil consultatif départemental. La remarque qui s'impose à nous est l'insuffisance de ressources propres pouvant permettre au service d'accomplir convenablement sa mission. Il n'est pas possible pour la direction dont le budget va s'amenuisant de se consacrer uniquement aux activités d'un service qui au demeurant est au centre de ses activités. Bien appliquer l'arrêté en étude dépend donc des résultats de l'examen des dossiers et des visites de site.
- Le conseil consultatif départemental est l'organe qui lors de sa tenue annuelle prononce son avis par rapport à chaque dossier de création d'écoles. Toutefois son caractère consultatif est un autre débat et cela n'altère en rien l'objectivité de ses décisions.

Néanmoins il apparaît par moment que les interférences politiques fragilisent considérablement sa raison d'être.

A la lumière de la réalisation de l'état des lieux, les faiblesses se présentent comme des tendances lourdes qui influencent négativement la mise en œuvre conséquente des normes de l'arrêté. Il s'avère indispensable de mieux les appréhender afin d'engager des actions pouvant les positiver.

a) Inventaire des atouts

- Existence d'un texte réglementaire pour la création des écoles
- Existence d'un service de l'organisation scolaire et de la prévision
- Tenue régulière du conseil consultatif départemental
- Existence d'un Plan de Travail Annuel
- Existence d'un organe de décision le CODIR

b) Inventaire des faiblesses

- Non vulgarisation de l'arrêté n° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009
- Insuffisance de moyens (matériel, financier et humain)
- Faible implication des élus locaux et des communautés à la base
- Interférence politique
- Inexistence de statistiques fiables
- Centralisation du pouvoir décisionnel
- Résistance au changement
- Faible implication des syndicalistes
- Non implication des organisations non gouvernementales partenaires.

Section 2 : Ciblage et démarche de résolution de la problématique de l'étude.

Nous aborderons dans cette section, le choix et la spécification de la problématique ainsi que la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

A – Choix de la problématique

Le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt nous a permis de dégager les différentes problématiques.

De l'analyse des problèmes de l'état des lieux, il résulte trois problématiques auxquels la DDDEMP devrait résolument faire face en vue de renforcer ses capacités de gestion. Mais la problématique relevant des entraves à l'application de l'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 dans les départements de l'Atacora et de la Donga nous paraît déterminante, car sa résolution contribuera à l'assainissement du milieu scolaire et à l'atteinte de l'objectif "la scolarisation pour tous..." Rappelons aussi que c'est l'existence des écoles qui est la raison d'être de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire et c'est pourquoi en réfléchissant sur la « création des écoles publiques dans les départements de l'Atacora et de la Donga : normes et réalités de l'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 » nous examinerons les entraves à son application afin de déboucher sur des approches de solutions objectives et réalisables.

Tableau II : Tableau des problématiques possibles.

N° d'ordre	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
01	Organisation et fonctionnement des services de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire	<ul style="list-style-type: none"> -Insuffisance qualitative de personnel - Insuffisance de moyens matériel et financier - Non vulgarisation de l'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 	Mauvaise organisation et fonctionnement des services.	Problématique d'une meilleure organisation et d'un meilleur fonctionnement des services.
02	Ouverture des écoles	<ul style="list-style-type: none"> -Insuffisance de moyens matériel, financier et humain. - Faible implication des élus locaux et des communautés à la base - Interférence politique - Centralisation du pouvoir décisionnel - Non vulgarisation de l'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 	Faiblesse dans l'application de l'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009	Problématique d'une adaptation des normes de l'arrêté aux réalités locales.
03	Ressources matérielles	<ul style="list-style-type: none"> -Insuffisance de matériels roulants - Insuffisance et exigüité des bureaux. 	Insuffisance d'infrastructures et de matériels roulants.	Problématique d'une meilleure disponibilité de matériels de travail et d'infrastructures.

B – Spécification de la problématique

Avoir une école dans son quartier ou dans son village est un prestige. C'est le signe évident d'une ouverture d'esprit voire d'une avancée certaine vers le développement.

Seulement, la création d'une école, quelle soit maternelle ou primaire est l'aboutissement d'un processus qui se déroule en trois étapes à savoir :

1. l'introduction d'une requête par la population de la localité réunie en assemblée générale signée par le chef d'arrondissement, le maire et le chef de la circonscription scolaire qui transmet le dossier à la direction départementale des enseignements maternel et primaire ;
2. le dossier transmis au niveau départemental déclenche l'activité visite de site qui constate l'effectivité de tous les renseignements consignés dans la requête. Ensuite, le dossier est examiné par le conseil consultatif départemental ;
3. enfin il revient au Conseil Consultatif National (CCN) de se prononcer sur chaque dossier provisoirement accepté par le conseil consultatif départemental.

Il convient de rappeler qu'une confirmation de site est organisée par les services compétents du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire en l'occurrence la direction de la prospective et de la planification, la direction de l'enseignement maternel et la direction de l'enseignement primaire.

Le processus tel que décrit devrait permettre d'avoir à la création de belles écoles avec un équipement adéquat aux normes de l'arrêté. Cela répondrait aux normes requises pour recevoir un apprentissage formel. Mais il est fréquent de constater que des apatams ou même des hangars ou encore des bâtiments hors normes et sans mobiliers sont les infrastructures d'accueil des écoles. Face au besoin sans cesse croissant de scolarisation s'oppose une pauvreté des communautés surtout rurales qui doivent ériger les premières infrastructures

scolaires. La scolarisation universelle décrétée par les Nations Unies et la gratuité de l'enseignement primaire au Bénin constituent des motifs supplémentaires pour la multiplication des écoles. Or, le souci de l'Etat béninois est aussi de permettre le déroulement de l'apprentissage dans un cadre respectant les normes. Et en la matière il s'agit notamment des bâtiments et mobiliers que les bénéficiaires d'école n'arrivent souvent pas à réaliser. Que faire ? Continuer d'ouvrir des écoles dans ces conditions ou en réglementer l'ouverture ?

L'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 est désormais le texte officiel sur lequel la décision d'autoriser l'ouverture d'une école ou non doit se baser. Seulement le contexte socioéconomique des départements de l'Atacora et de la Donga permet-il à la direction d'appliquer dans l'esprit et à la lettre cet arrêté ? Nous pensons que non ; car :

- primo, les communautés méconnaissent l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires,
- secundo, il existe aujourd'hui une inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation ;
- tertio enfin, la faible implication des élus locaux et des communautés dans le processus de création d'écoles constituent vraisemblablement les entraves à la mise en application de cet arrêté.

Ainsi, comprendre les entraves et les examiner revient après tout à poser le diagnostic afin de proposer des approches de solutions. Il s'agit concrètement d'aller dans le sens d'une mise en application de l'arrêté qui tienne compte des réalités du milieu.

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Les problèmes spécifiques à résoudre sont au nombre de trois :

- méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.
- inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation
- faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles.

Nous précisons la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus, et par conséquent le problème général identifié à savoir les entraves à l'application des normes de l'arrêté N° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009.

Concernant le problème spécifique N° 1 relatif à la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base, nous proposerons des stratégies de vulgarisation de l'arrêté.

Par rapport au problème spécifique N° 2 l'inadéquation de la demande et l'offre de scolarisation retenons que nous procéderons à une analyse des déterminants.

Le problème spécifique N° 3 concerne la faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles.

Ce problème sera résolu grâce à une décentralisation du pouvoir décisionnel. Ceci permettra à tout le monde de s'imprégner des réalités contenues dans la vie d'une école. Il est donc question d'accélérer le transfert des ressources et des compétences aux communes.

CHAPITRE PREMIER
DES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET
METHODOLOGIE DE RESOLUTION DE
LA PROBLEMATIQUE.

CHAPITRE PREMIER

DES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.

Dans ce chapitre, il s'agit d'abord de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses de l'étude, ensuite, d'élaborer le tableau de bord de l'étude, de définir la méthodologie adoptée pour la résolution des problèmes identifiés.

Section 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses

Pour mener à bien ce travail, et compte tenu des problèmes à résoudre nous nous sommes fixé des objectifs à atteindre, nous avons formulé des hypothèses à partir des causes supposées, présenté la revue de littérature et la méthodologie adoptée.

Paragraphe 1 : Fixation des objectifs de l'étude.

Avant de présenter les objectifs, les hypothèses et la recherche documentaire, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons trouver de solutions.

Ces problèmes sont de deux ordres :

A-Problème général

- Entraves à l'application des normes de l'arrêté N° 85/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009

B-Problèmes spécifiques

- Méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.
- Inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation

- Faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles.

Les objectifs sont fixés par rapport aux problèmes identifiés : un objectif général par rapport au problème général et des objectifs spécifiques en fonction des problèmes spécifiques.

a- Objectif général

L'objectif général est d'examiner les entraves à la mise en œuvre de l'arrêté.

b- Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés et se présentent comme suit :

- **Objectif spécifique n°1**

Proposer des stratégies de vulgarisation de l'arrêté

- **Objectif spécifique n°2**

Analyser les déterminants demande et offre de scolarisation

- **Objectif spécifique n°3**

Amener les responsables du secteur éducatif à impliquer davantage les élus locaux et les communautés à la base dans le processus de création d'écoles.

Après la formulation des objectifs, il convient de formuler les hypothèses en vue d'atteindre ces objectifs et de réaliser un tableau de bord pour le suivi.

Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude.

Les hypothèses concernent les niveaux spécifiques de l'analyse et sont formulées à partir des problèmes spécifiques.

A - Formulation des hypothèses de l'étude

1- Formulation de l'hypothèse spécifique n°1 par rapport à la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base

Nous avons identifié une cause possible : ignorance des conditions ergonomiques d'études.

L'ignorance des conditions ergonomiques d'études explique la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.

2 – Formulation de l'hypothèse spécifique n°2 par rapport à l'inadéquation de la demande et l'offre de scolarisation

Nous avons identifié comme causes possibles :

- le fort taux de scolarisation
- l'occupation anarchique de l'espace communal
- le faible pouvoir d'achat des communautés

En effet, il n'existe pas de statistiques scolaires fiables, ni de Schéma Directeur de l'Aménagement de la Commune (SDAC) ce qui pourrait indiquer les zones d'habitations avec leurs populations scolarisables. L'état de pauvreté actuel des populations ne leur permet pas, malgré la gratuité de l'enseignement, de bénéficier de l'ouverture d'une école avec tous les enseignants et les manuels pédagogiques requis.

3 – Formulation de l'hypothèse spécifique n°3 par rapport à la faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles.

Nous avons identifié une cause possible :

- La centralisation du pouvoir décisionnel.

Le retard observé dans le transfert des ressources et des compétences aux communes ne favorise pas la prise en charge réelle des dépenses en matière éducative. Il va falloir donner aussi à la décentralisation un contenu qui permette à chaque département de décider des créations ou des ouvertures d'écoles.

B – Réalisation du tableau de bord

Le tableau ci- après résume la problématique choisie, les objectifs de notre étude, le problème général, les problèmes spécifiques et enfin les causes supposées et les hypothèses.

Tableau III : Tableau de bord de l'étude : « Création des écoles publiques dans les départements de l'Atacora et de la Donga : normes et réalités de l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 »

Niveaux d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau général		Entraves à l'application des normes de l'arrêté	Examiner les entraves à la mise en œuvre de l'arrêté	-----	-----
Niveaux spécifiques	1	Méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base	Proposer des stratégies de vulgarisation de l'arrêté	Ignorance des conditions ergonomiques d'études	L'ignorance des conditions ergonomiques d'études explique la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.
	2	Inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation	Analyser les déterminants de demande et offre de scolarisation	-Fort taux de scolarisation - occupation anarchique de l'espace communal - faible pouvoir d'achat des communautés	L'inexistence de statistiques scolaires fiables, de SCHEMA Directeur de l'Aménagement (SDAC) et la pauvreté des communautés justifient l'inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation
	3	Faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles	Amener les responsables du secteur éducatif à impliquer davantage les élus locaux et les communautés à la base dans le processus de création d'écoles.	La centralisation du pouvoir décisionnel	Le retard du transfert des ressources et des compétences aux communes (article 97 et 98 loi n° 97-29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin) traduit la faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles

Section 2 : Revue de littérature et méthodologie adoptée

Paragraphe 1 : Revue de littérature

En matière de création ou d'ouverture d'écoles publiques il n'existe pas une littérature abondante. Cela se justifierait par le fait que de façon générale le secteur public et le secteur privé gèrent ensemble l'enseignement. Et dans le cas de notre étude, nos recherches sont restées très limitées sans toutefois entamer l'intérêt du sujet.

C'est ainsi que dans la plupart des pays autrefois colonies françaises et situés au sud du Sahara l'ouverture d'une école publique dans une localité est soumise entre autres à la participation des populations de ladite localité qui érigent les infrastructures d'accueil, notamment les bâtiments, et fournissent le mobilier nécessaire à savoir tables-bancs et tableau. Ce faisant, et vu les besoins de scolarisation de plus en plus croissant, et l'incapacité des Etats à faire face seuls aux charges de l'école, libre cours est donné aux populations de se conformer aux critères régissant l'ouverture d'une école. Ainsi à la place d'un module de classe au primaire de normes Ecole de Qualité Fondamentale (EQF) :

- longueur = 9, 30 m,
- largeur = 7, 35 m,
- surface utile de la salle de classe = 68, 355 m²,

il est érigé un apatam ou un bâtiment en matériaux précaires hors normes. En lieu et place des tables-bancs à deux places de 120 cm x 90 cm les enfants sont assis sur des troncs d'arbres ou parfois à même le sol.

Toutefois et en France, juridiquement, les écoles maternelles ne sont pas des établissements publics autonomes. Elles n'ont pas de budget de fonctionnement comme les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), et la commune a la responsabilité des bâtiments et finance les dépenses matériels (Source : Wikipédia, l'encyclopédie libre, septembre 2008)

De même depuis la loi Guizot de 1833 l'école primaire est « organiquement incluse dans la structure communale et entièrement placée sous sa dépendance. »¹ La loi de décentralisation du 22 juillet 1983 l'a confirmée en laissant à l'Etat : « la définition des contenus et de l'organisation éducative et la charge de la rémunération du personnel enseignant dont il assure la gestion. »²

Au Japon tout comme en Belgique, la construction des infrastructures éducatives ne relève pas de la responsabilité des populations. Elle est du ressort des collectivités locales.

En Côte-d'Ivoire par exemple, c'est la commission régionale de la Carte scolaire qui est la structure consultative chargée d'examiner les demandes de création, d'ouverture, d'extension, de transfert et de fermeture d'écoles primaires publiques et privées soumises à son appréciation au niveau régional. Elle est composée de l'ensemble du corps préfectoral de la région, des élus de la région, des spécialistes de l'enseignement primaire, des représentants des ministères de l'Economie et de Finances, du plan, de la construction. Au titre de la rentrée 2010 – 2011 la commission régionale de la Carte scolaire de Denguélé a retenu des critères démographiques et a estimé le coût total de réalisation des infrastructures éducatives à 880 millions de FCFA (Quotidien : Nord-Sud Abidjan).

Paragraphe 2 : Méthodologie

Elle s'articule autour de deux points à savoir :

- une approche théorique et
- une dimension empirique de l'étude

A - Approche théorique

Plusieurs méthodes adoptées nous ont permis de parvenir à nos objectifs et les recherches documentaires ont occupé la majeure partie de notre temps. Elles ont

¹ Rapport avril 2010 de l'institut MONTAIGNE sur " Vaincre l'échec à l'école primaire "

² Idem

été d'une importance remarquable. Les textes officiels ayant rapport avec la création et la gestion de l'école, les mémoires et les publications internationales ayant trait à l'éducation ont été mis à contribution. Nous n'avons pas occulté les sources internationales à travers l'accès à l'internet pour enrichir les informations nécessaires à la compréhension de notre sujet.

B- Dimension empirique

En l'espèce, la dimension empirique nous permet d'indiquer la méthode d'enquête à utiliser pour l'identification des causes réelles qui sont à la base des problèmes.

Ainsi, les étapes suivantes seront abordées :

- objectif de la collecte des données
- cadre de l'enquête et population ciblée
- identification de la population à enquêter
- échantillonnage
- spécification des données recueillies
- conception du questionnaire
- technique de dépouillement des données

1 – Objectif de la collecte des données

Il s'agit de mettre en évidence les causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche.

2 – Cadre de l'enquête et population ciblée

Pour le besoin de notre étude, les personnes enquêtées proviennent de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire, des Circonscriptions Scolaires, des communes et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) intervenant dans les départements de l'Atacora et de la Donga.

3 – Echantillonnage

Nous avons procédé par focus groupe avec treize (13) Coordinations des Associations des Parents d'Elèves (CAPE) à raison de deux (02) personnes par CAPE, deux (02) personnes par conseil communal, quatorze (14) Chefs de Circonscriptions Scolaires, neuf (09) agents de la DDEMP, une (01) personne de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves (FEDAPE) et treize (13) PTF ce qui fait un total de quatre-vingt neuf (89) personnes.

La vérification des hypothèses a été possible grâce aux questionnaires et guides d'entretien dont les contenus s'articulent autour des grands axes que sont :

- la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.
- l'inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation.
- la faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans le processus de création d'écoles.

4 - Spécification des données recueillies

Les données recueillies ont concerné les hypothèses sur lesquelles nous nous sommes fondés pour déterminer les causes des problèmes spécifiques énumérés plus haut.

5 – Conception du questionnaire

Le questionnaire a été conçu sur la base des problèmes spécifiques, de leurs causes et des causes supposées ou hypothèses (cf questionnaires en annexe)

6 - Technique de dépouillement des données

Deux types de traitement de données ont été retenus : le traitement manuel et le traitement informatique.

CHAPITRE DEUXIEME
DES ENQUETES DE VERIFICATION DES
HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE
MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.

CHAPITRE DEUXIEME

DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.

Ce chapitre aborde la réalisation des enquêtes, l'analyse des données, la vérification des hypothèses, la précision du diagnostic, les solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1 : Réalisation des enquêtes et analyse des données.

Paragraphe1 : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées.

A- Réalisation des enquêtes.

Pour la réalisation des enquêtes, nous avons procédé à des entretiens avec les agents de la DDEMP, des chefs de circonscriptions scolaires et des PTF. Nous avons eu également des entretiens avec des associations des parents d'élèves et des élus locaux.

Les enquêtes se sont déroulées en deux étapes du 12 au 17 et du 26 au 30 novembre 2010. Elles ont aussi tenu compte des expériences de terrain que nous avons eues et qui relativement datent de plusieurs années en matière de participation aux assises du Conseil Consultatif National (CCN). Nous avons parcouru à cet effet les treize (13) communes et les quatorze (14) circonscriptions scolaires que comptent les départements de l'Atacora et de la Donga.

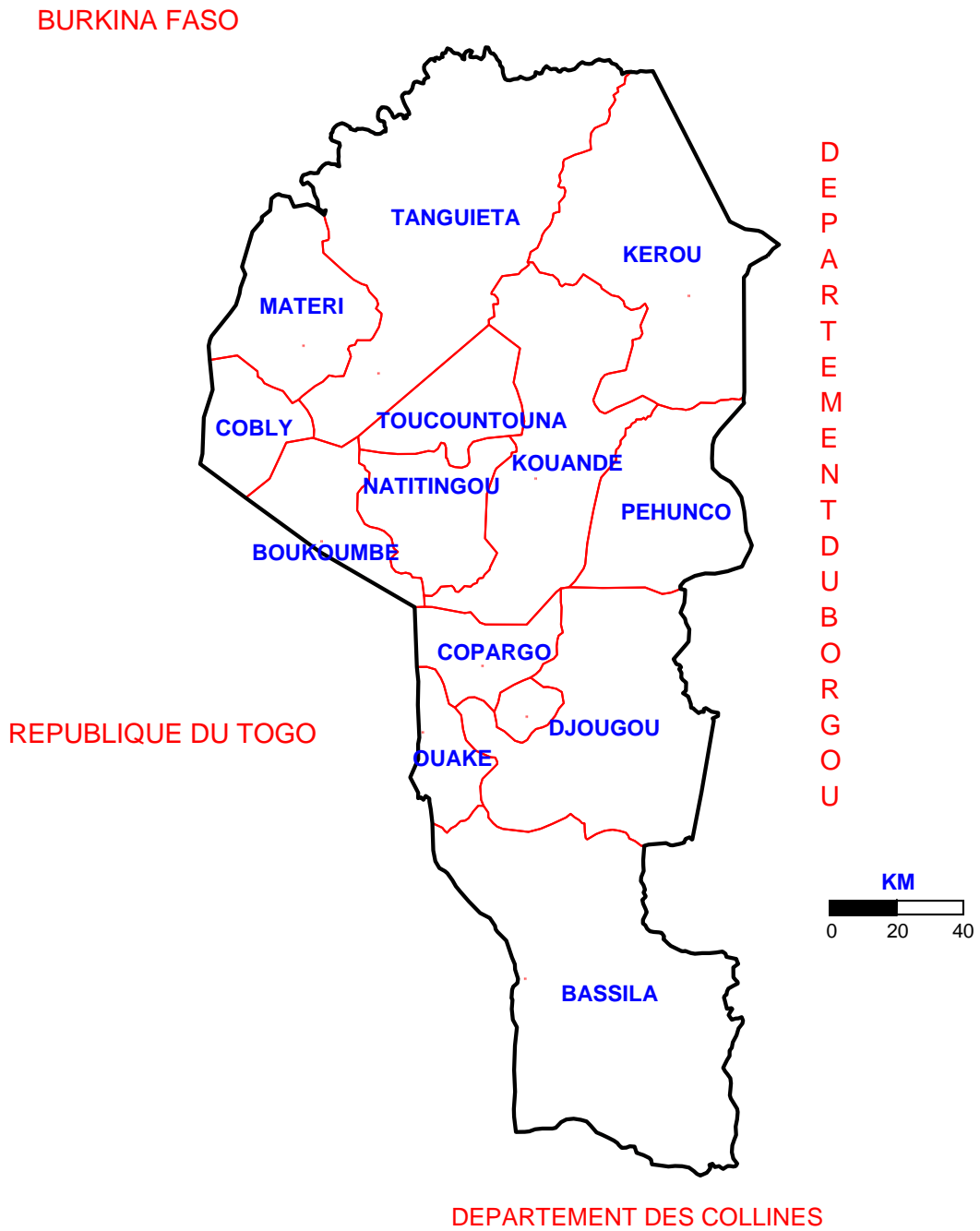
Précisons que la réalisation des enquêtes s'est déroulée concomitamment avec les diverses missions de la DDEMP sur l'étendue de son ressort territorial.

B- Difficultés rencontrées

Elles sont de divers ordres à savoir :

- l'étendue du territoire soit trente et un mille deux cents (31200) km²
- l'insuffisance de documentations spécifiques à l'ouverture des écoles maternelle et primaire.
- la non disponibilité des enquêtés qui, pour la plupart sont pris par leurs activités professionnelles.

Néanmoins ces difficultés n'ont pas constitué des freins au bon déroulement des enquêtes.



Source : Direction Départementale de la Prospective et du Développement Atacora - Donga

Paragraphe 2 : Analyse des données.

Les résultats des données sont présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques.

A- Présentation des données recueillies par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.

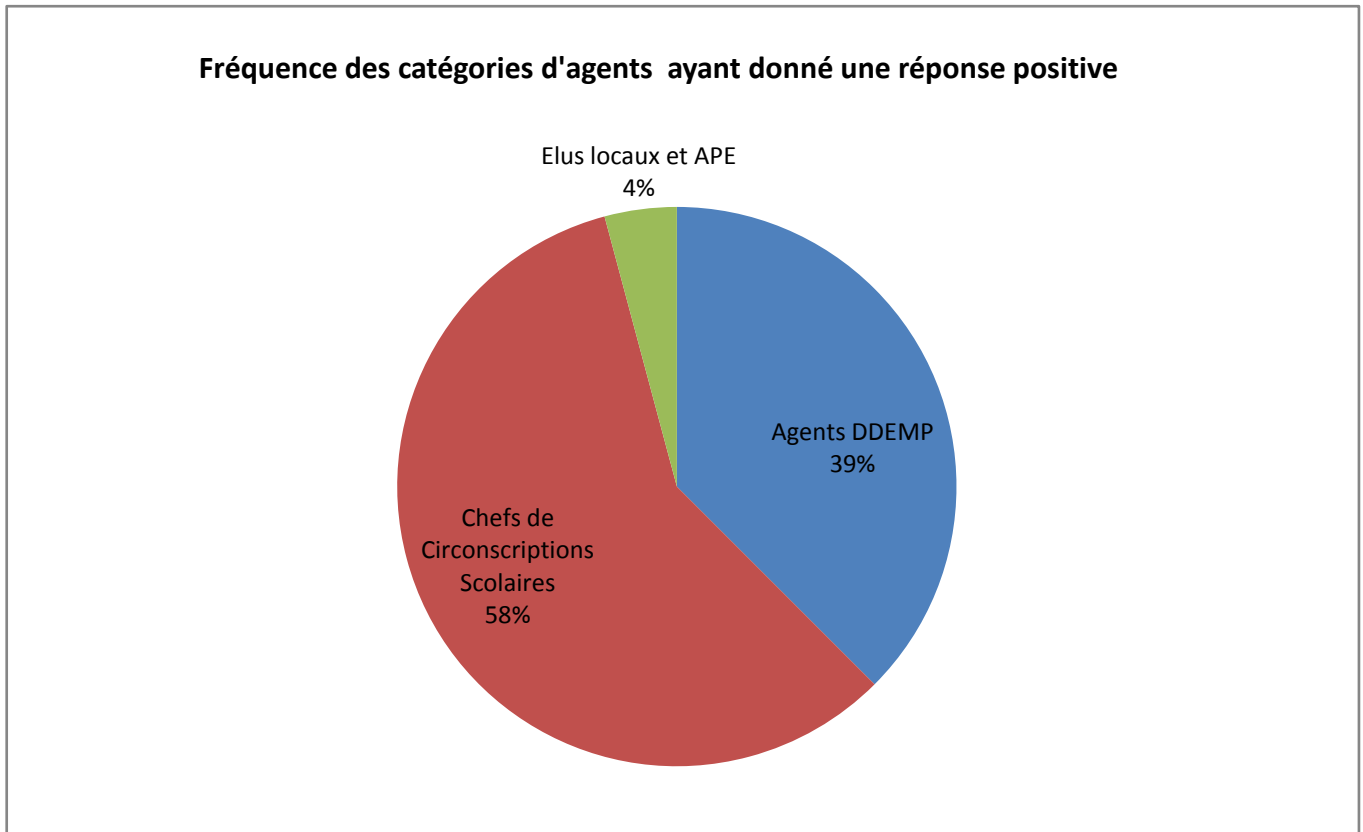
Graphique n°1 : réponses à la question

Avez-vous connaissance du texte qui régleme la création des écoles maternelles et primaires au Bénin ?

Catégories	Effectifs	Réponses positives	Réponses négatives	Fréquence des catégories d'agents ayant donné une réponse positive
Agents DDEMP	9	9	0	38
Chefs de Circonscriptions Scolaires	14	14	0	58
Elus locaux et APE	53	1	52	4
TOTAL	76	24	52	100

Source : Données du terrain

Illustration graphique



Source : Données du terrain

Par rapport à cette question les neuf (09) agents de la DDEMP interrogés ont déclaré n'avoir pris connaissance du texte qu'à travers le courrier officiel et qu'à aucun moment ledit texte n'a été objet d'une vulgarisation.

Les quatorze (14) chefs de circonscriptions scolaires n'ont été informés qu'à l'occasion de la tenue du Conseil Consultatif Départemental (CCD).

Quant aux élus locaux et aux associations des parents d'élèves, ils ne sont ni informés, ni invités aux travaux du CCD. La conséquence immédiate est que toutes les demandes de création d'écoles maternelle et primaire ont été faites dans l'esprit de l'existant c'est-à-dire que le processus suivi n'est pas conforme au texte en vigueur. Seul le président de la FEDAPE participe aux assises du CCD. Cela ne signifie pas que tous les problèmes liés à l'éducation dans les

communes sont portés à sa connaissance. En plus, il plaide la cause des parents d'élèves par pure conformité à sa casquette de président départemental.

Il nous paraît utile de rappeler les critères contenus dans l'arrêté n° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009. Il s'agit de :

Pour les écoles maternelles publiques

- la possibilité de créer l'école maternelle à proximité d'une école primaire ;
- l'existence d'infrastructures et d'équipements minimum adéquates (mur en banco ou en dur avec toiture en feuilles de tôles neuves, eau potable, latrines appropriées, boîtes à pharmacie, aires de jeu) et d'une photo desdites salles de classe à joindre au dossier de création de l'école ;
- l'existence d'une clôture en dur ou en matériaux précaires ;
- l'introduction d'une requête par la population de la localité réunie en assemblée générale et signée par le chef d'arrondissement et contresignée par le maire et le chef de la circonscription scolaire.

Pour les écoles primaires publiques

Toute localité sollicitant la création d'une école primaire doit remplir les conditions suivantes :

- avoir une population de trois cents (300) habitants au moins, ou un effectif de quarante cinq (45) enfants scolarisables ;
- offrir à l'école un terrain d'au moins 1 ha avec un acte de donation dûment signé par les autorités administratives ;
- construire les salles de classes nécessaires en matériaux définitifs suivant les normes et joindre au dossier de création de l'école une photo desdites salles de classe ;
- fournir le mobilier nécessaire ;

- garantir au directeur et / ou aux enseignants des logements à titre gracieux ou à louer.

En réalité il n'a jamais été question pour l'administration d'expliquer et de commenter aux usagers de l'école ou précisément aux populations le contenu du nouvel arrêté. Et c'est ce qui justifie l'importance d'une vulgarisation à grande échelle de l'arrêté. Les communautés à la base même s'il est reconnu que ces dernières vivent dans une certaine précarité, elles auraient eu l'opportunité de s'approprier les caractéristiques des infrastructures scolaires. Mieux elles auraient été entre autres questions édifiées sur les conditions ergonomiques d'études. Bien entendu les conditions ergonomiques d'études ne se limitent pas seulement aux infrastructures, mais également aux matériels didactiques, à l'enseignant et à l'environnement d'une façon générale. Au-delà de toutes ces considérations, les techniques appropriées de vulgarisation surtout celle qui consiste à descendre sur le terrain et expliquer reste la meilleure.

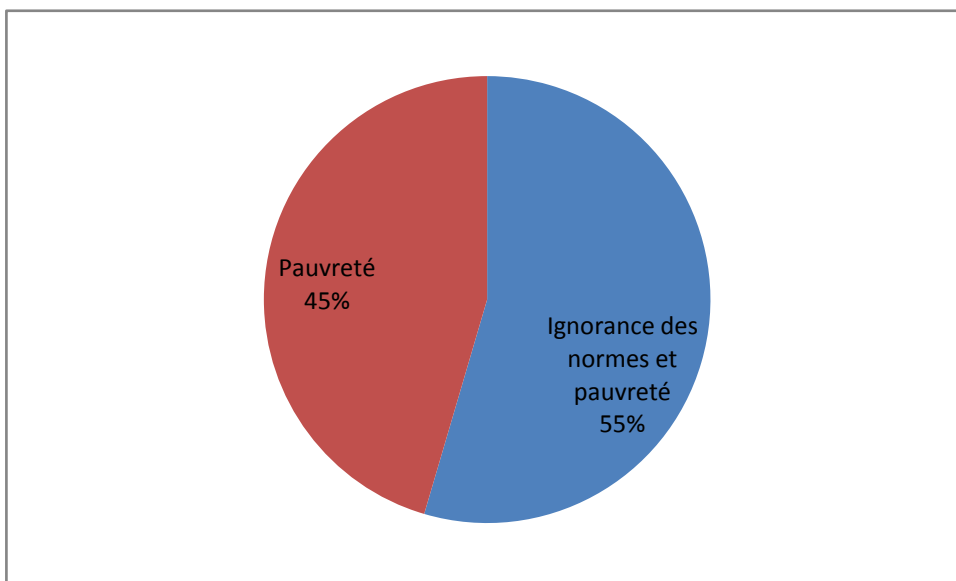
Toutefois les chefs service technique (CST) des mairies ont reçu les manuels édités en novembre 2007 par la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM) du MEMP sur les normes, plans et standards de construction des infrastructures scolaires. Et c'est dans le cadre des activités de construction de module de classes par la mairie que les CST suivent les chantiers en se référant aux manuels.

Graphique n°2 : Réponse à la question

Selon vous pourquoi en lieu et place de modules de classes bien construits les communautés à la base érigent des apatams sans mobiliers ou utilisent des matériaux précaires ?

Réponses	Effectifs	Pourcentage
Ignorance des normes et pauvreté	12	54,55
Pauvreté	10	45,45
TOTAL	22	100,00

Illustration graphique



Source : Données du terrain

Sur vingt-deux (22) personnes interrogées, nous avons obtenu les résultats suivants :

- Douze (12) ont répondu que l'ignorance des normes des infrastructures et des mobiliers scolaires et la pauvreté justifient cet état des choses.
- Dix (10) ont pensé qu'il s'agit uniquement de la pauvreté et que nulle part les populations ne sont animées d'une mauvaise foi.

Les auteurs de ces réponses les justifient en se fondant sur l'analyse des résultats du Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3) organisé en février 2002 par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) estimant que les populations de l'Atacora et de la Donga sont les plus nécessiteuses en matière d'infrastructures scolaires. Car, selon la classification établie par l'INSAE en 2003 dans son document « Ménages, Conditions d'Habitations et Pauvreté au Bénin », les départements de l'Atacora et de la Donga sont parmi les cinq départements les plus démunis. Ce document sert de référence aux Partenaires Techniques et Financiers pour leurs interventions sur le terrain. (Voir tableau IV)

Tableau IV: Indice de pauvreté humaine(IPH) et indices de pauvreté par commune

Départements	Population n'ayant pas accès à l'eau potable (%)	Taux d'analphabétisme des 6ans et plus (en %)	Taux de mortalité des moins de 5ans (Pour 1000 naissances)	Indice de pauvreté humaine (IPH)	Incidence de pauvreté humaine PO (en%)	Profondeur de pauvreté (PI)	Sévérité de pauvreté (P2)
Atacora	50,4	81,7	157,5	60,9	70,3	0,348	0,224
Boukombé	66,4	87,8	242,2	69,0	81,9	0,464	0,320
Cobly	39,4	81,6	244,9	59,1	71,5	0,283	0,157
Kèrou	54,0	90,6	166,0	67,1	61,8	0,246	0,144
Kouandé	60,8	81,0	183,6	63,3	68,8	0,297	0,177
Matéri	25,9	82,8	201,6	58,3	76,6	0,309	0,168
Natitingou	45,8	65,7	106,0	50,3	51,9	0,292	0,197
Péhunco	43,7	83,8	259,2	61,3	65,4	0,297	0,179
Tanguiéta	59,3	83,0	150,6	63,9	80,3	0,538	0,403
Toucountouna	75,6	84,5	158,4	70,2	85,0	0,557	0,411
Donga	63,3	74,9	158,4	60,9	51,5	0,234	0,148
Bassila	54,6	67,9	186,5	54,4	44,6	0,198	0,127
Copargo	83,4	85,8	181,5	74,0	75,4	0,415	0,287
Djougou	59,3	75,7	160,8	60,0	47,6	0,202	0,121
Ouaké	70,1	70,9	261,2	62,1	51,1	0,216	0,136

Source : Ménages, Conditions d'Habitations et Pauvreté au Bénin INSAE 2003

Selon la classification de l'Indice de pauvreté humaine (IPH) et des indices de pauvreté par commune, les départements de l'Atacora et de la Donga font partie des cinq départements les plus pauvres du Bénin.

Réponse à la question

Il vous arrive d'étudier favorablement des dossiers de création d'écoles sans la visite de site. Quelles peuvent en être les conséquences ?

A l'unanimité toutes les personnes soumises à cette question soit vingt-trois (23) au total ont reconnu cette défaillance de l'administration et la mette sur le compte des pesanteurs sociopolitiques et du manque de moyens roulants. Evidemment cette faiblesse de l'administration ouvre la voie à des irrégularités telles que les ouvertures d'écoles sans effectif requis (40 à 60) par endroit et sans infrastructures ailleurs ou tout simplement un local désuet, sans hygiène, quasi impossible à entretenir et dans ce cas il est difficile de faire œuvre éducative sérieuse. Et si l'administration doit continuer de subir de la sorte, elle est bien loin de se moderniser pour devenir une administration de développement.

De nos jours, c'est difficilement que les enseignants envoyés en poste dans certaines localités sont logés. Pourtant l'un des critères liés à l'ouverture d'une école est : « Garantir au directeur et / ou aux enseignants des logements à titre gracieux ou à louer. » Il arrive très souvent que bon nombre d'enseignants sous prétexte de l'inexistence de logement ou à défaut de logement décent s'installent hors de leur lieu de travail. Non seulement ils sont fréquemment en retard mais aussi et surtout ils s'absentent sans informer l'autorité. Il va falloir pour la stabilisation des enseignants au poste de travail dans les zones déshéritées insister sur l'existence de logement.

Autre conséquence non moins importante, c'est l'emplacement de l'école qui doit être le plus favorable. La visite de site doit permettre d'éviter les terrains litigieux, les endroits où le bruit et les odeurs peuvent être une gêne pour le travail scolaire. Il faut situer l'école là où les activités du village ne peuvent pas la gêner sans toutefois obliger les enfants à parcourir une grande distance avant

d'y parvenir. L'école devrait aussi s'écarter des voies de grande circulation qui sont souvent sources d'accident.

De tout ce qui précède, la visite de site est une activité dont l'importance n'est plus à démontrer et c'est d'ailleurs pourquoi tous les moyens doivent être mis à disposition pour permettre son déroulement sans accroc. Mieux la confirmation de site organisée par la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du MEMP qui devrait corriger les insuffisances subie le même sort où faute de moyens seuls quelques sites sont visités. Nous pouvons nous poser la question de savoir qu'elle école voulons-nous pour nos enfants à l'avenir ?

B- Présentation des données recueillies par rapport au problème spécifique n° 2 relatif à l'inadéquation de la demande et l'offre de scolarisation.

Au sens général, une offre est la quantité de produit ou de service offerte sur le marché (opposé à la demande). L'offre d'éducation est la capacité d'accueil et d'encadrement qu'offrent les écoles existantes aux enfants en âge de les fréquenter. Cette capacité est déterminée par l'ensemble des ressources existantes (enseignants, écoles, salles de classe, mobiliers, matériels didactiques...)

Les importants investissements réalisés depuis quelques années restent largement en deçà des besoins et cela, à cause des effets combinés de la pression démographique et de la forte demande d'éducation. Tous les PTF s'accordent à dire que toutes leurs interventions concourent à renforcer les capacités d'accueil des écoles et les capacités d'intervention des enseignants.

Cette inadéquation va s'aggravant au vu de l'occupation anarchique de l'espace communal. Il n'est pas possible à nos jours d'affirmer qu'il existe une seule commune qui contrôle les mouvements de ses populations et les écoles se

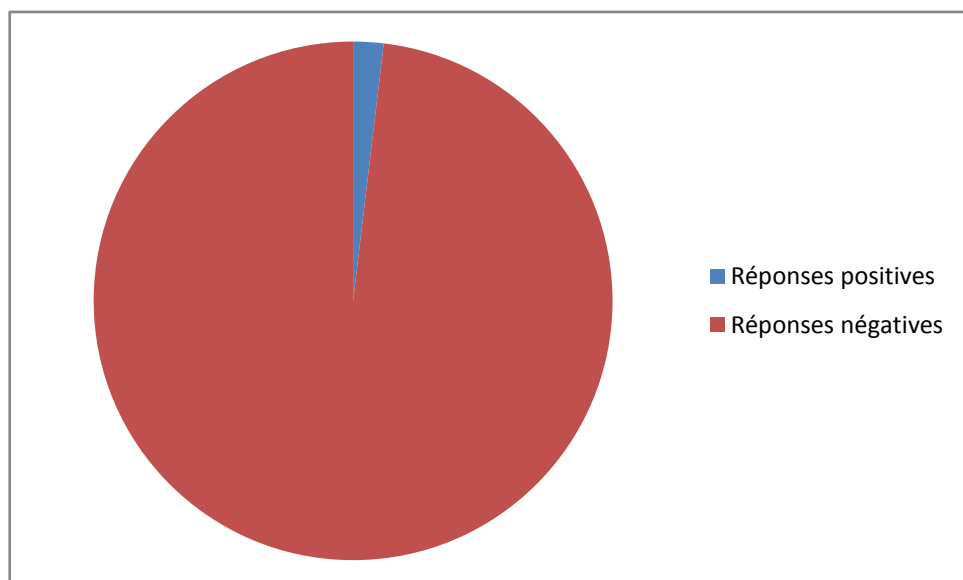
créent à volonté. Cette situation pour le moins inconfortable interpelle la conscience puisqu'elle nous éloigne de jour en jour de la scolarisation pour tous.

C -Présentation des données recueillies par rapport au problème spécifique n°3 relatif à la faible implication des élus locaux et des communautés à la base.

Graphique n° 3

Connaissance du processus de création d'une école	Effectifs	Pourcentage
Réponses positives	1	1,89
Réponses négatives	52	98,11
TOTAL	53	100,00

Illustration graphique



Source : Données du terrain

En réponse aux questions :

Connaissez-vous le processus de création d'une école ? Organisez-vous au niveau de la commune une concertation par rapport aux écoles à créer ?

Sur cinquante-trois (53) personnes une (01) seule a répondu connaître le processus même si elle n'est pas associée jusqu'au bout. Pour la majorité un fils du milieu cadre d'un certain niveau donné ou un politicien juge de l'opportunité de la création d'une école et s'engage à faire aboutir le dossier. Certains réalisent la première infrastructure, d'autres organisent les populations qui contribuent en nature ou en espèce et d'autres encore usant de leur position sociale négocient un projet de construction.

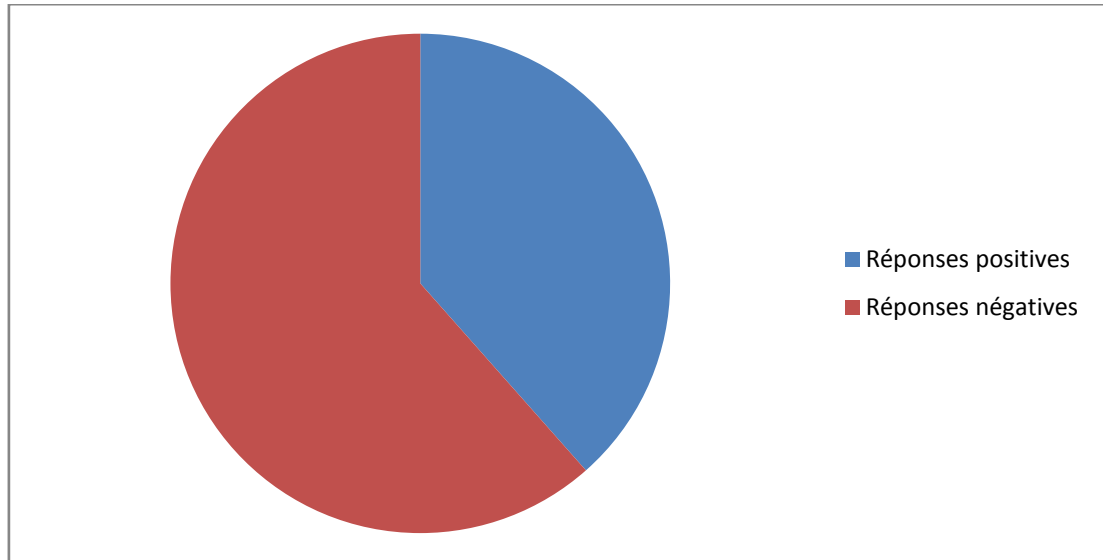
Graphique n°4

Quant à la concertation par rapport aux écoles à créer sur treize (13) associations de parents d'élèves cinq (5) ont répondu par l'affirmative. Mais là encore la concertation a lieu entre le chef de la circonscription scolaire et les parents d'élèves. De façon isolée certains élus locaux notamment des chefs d'arrondissements (CA) recensent toutes les écoles à créer dans leur localité et font ensemble le point avec le C/CS. Cette collaboration facilite la gestion de l'éducation et renforce l'autorité administrative.

Concertation des élus locaux et des communautés à la base	Effectifs	Pourcentage
Réponses positives	5	38,46
Réponses négatives	8	61,54
TOTAL	13	100,00

Source : Données du terrain

Illustration graphique



La concertation doit être consacrée et se tenir non seulement au niveau de l'arrondissement mais surtout au niveau de la commune. A cet effet, la carte scolaire de la commune sera passée en revue et par rapport aux écoles à créer le conseil communal saura à quoi s'en tenir.

A la question : **quelles solutions proposeriez-vous pour participer pleinement à la vie de l'école dans votre commune ?**

Toutes les personnes interrogées ont unanimement répondu que le moment est venu où elles doivent être associées à la vie de l'école sur tous les plans. Elles ont notamment évoqué la réalisation des infrastructures et le suivi du processus de création des écoles. Il se pose à ce niveau le problème de l'implication des élus locaux et des communautés à la base dans les différentes gestions de leurs communes.

Section 2 : Vérification des hypothèses, précision du diagnostic et approches de solutions

La vérification des hypothèses et la précision du diagnostic sont abordées dans le premier paragraphe tandis que les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre font l'objet du deuxième paragraphe.

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et précision du diagnostic.

La vérification des hypothèses s'est appuyée sur les résultats des enquêtes et c'est à partir de ces hypothèses que la précision du diagnostic a été possible. Aussi présentons- nous dans ce paragraphe les éléments du diagnostic relatif aux problèmes spécifiques.

A- Vérification des hypothèses

➤ Hypothèse 1

A l'analyse des données recueillies, l'ignorance des conditions ergonomiques d'études explique la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base. C'est d'abord un problème culturel avant d'être économique. Dans la tradition aucun enseignement ne se donnait dans des salles aussi spacieuses et aérées comme les salles de classe qui répondent à des normes. L'architecture traditionnelle avait aussi ses normes mais qui malheureusement s'appliquaient aux habitats. Si la technique avait existée les salles de classe même en matériaux précaires seraient spacieuses et les écoles seraient toutes situées à des endroits propices aux études. Néanmoins il est utile de préciser que les conditions ergonomiques d'études ne se limitent pas uniquement aux infrastructures et aux mobiliers mais elles englobent toutes les conditions favorables à l'acquisition du savoir.

➤ Hypothèse 2

Les effets combinés de l'inexistence de statistiques scolaires fiables, de Schéma Directeur de l'Aménagement de la Commune (SDAC) et la paupérisation des populations justifient l'inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation. Aujourd'hui toutes les communes sont en train de réaliser leur SDAC. Mais cela ne veut pas dire que le problème de l'occupation anarchique de l'espace communal est résolu car une chose est d'élaborer le SDAC et une autre est d'avoir les moyens de le concrétiser. Le pouvoir d'achat

des communautés ne suffit pas pour faire face aux nombreux besoins de l'école. En conséquence les PTF sont beaucoup sollicités pour leurs interventions dans le domaine scolaire.

➤ **Hypothèse 3**

Le développement de l'école passe nécessairement par l'implication des élus locaux et des communautés à la base. Le transfert des ressources et des compétences aux communes prévu dans la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin devient progressivement une réalité. Mais il est à remarquer que le retard qu'accuse ce transfert met en exergue la faible implication des élus locaux et des populations bénéficiaires de projets scolaires.

B- Précision du diagnostic

- Eléments du diagnostic relevant du problème spécifique 1

La méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base s'explique par l'ignorance des conditions ergonomiques d'études. La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir cette réponse.

- Eléments du diagnostic relevant du problème spécifique 2

Les données de l'enquête ayant révélé que l'hypothèse n°2 est vérifiée, nous pouvons préciser notre diagnostic en concluant que l'inadéquation de la demande et l'offre de scolarisation est la conséquence des effets conjugués du fort taux de scolarisation, de l'occupation anarchique de l'espace communal et de la pauvreté des populations.

- Eléments du diagnostic relevant du problème spécifique 3

Le retard du transfert des ressources et des compétences aux communes est le reflet de la centralisation du pouvoir décisionnel. Il est donc évident qu'une réticence s'observe quant à l'implication des élus locaux et des communautés.

Paragraphe 2 : Approches de solutions

Rappelons que notre objectif général est d'examiner les entraves à la mise en œuvre de l'arrêté n° 185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009 portant entre autres, créations des écoles maternelles et primaires publiques. Pour y parvenir, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont amené à formuler des hypothèses.

La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir les éléments de diagnostic. Et c'est à partir de ces hypothèses que nous proposons des solutions aux problèmes spécifiques et les conditions de leur mise en œuvre.

A- Solutions aux problèmes spécifiques

- **Problème spécifique 1**

La cause qui justifie la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base est l'ignorance des conditions ergonomiques d'études.

Il revient à la DDEMP d'asseoir des stratégies de vulgarisation de l'arrêté. Concrètement il va falloir descendre dans toutes les communes et expliquer le contenu de chaque critère étant donné qu'une norme est la référence définissant ce qui doit être. Les caractéristiques des salles de classe et du mobilier répondent à des exigences que certaines couches de la population, dans les zones urbaines comme dans les zones rurales ignorent.

- **Problème spécifique 2**

L'inadéquation de la demande et de l'offre de scolarisation résulte des effets conjugués du fort taux de scolarisation, l'occupation anarchique du territoire et la pauvreté des populations.

Les solutions à ce problème ne relèvent pas d'une région. Elles sont globales et concernent l'ensemble du pays. La collecte et la gestion des données

statistiques scolaires incombent au MEMP. Toutefois, la DDEMP à travers son service de l'organisation scolaire et de la prévision et en collaboration avec la Direction Départementale de la Prospective et du Développement peuvent réaliser des annuaires statistiques départementales et les vulgariser. Tous les usagers de l'école surtout les Organisations Non Gouvernementales et les PTF pourront les exploiter dans le cadre de leurs différentes interventions.

La réalisation du SDAC est la réponse à l'occupation anarchique de l'espace car il a plusieurs fonctions :

- une fonction de planification de l'occupation de l'espace
- une fonction de cohérence des équipements dans la commune
- une fonction de coordination spatiale du développement économique et social.

La pauvreté apparaît lorsqu'il s'agit des infrastructures d'accueil et du mobilier à réaliser. En attendant l'accroissement du pouvoir d'achat des populations, nous pensons que le développement d'un partenariat actif entre l'Etat, les collectivités, les partenaires au développement et les populations bénéficiaires pourrait aider au renforcement de la réalisation des infrastructures même pour des écoles en création.

- **Problème spécifique 3**

La mise en œuvre effective de la loi sur la décentralisation quant à la construction, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures scolaires doit être accélérée afin d'impliquer définitivement les élus locaux dans la gestion de l'école. Par ailleurs l'organisation d'un Conseil Consultatif Communal pour examiner les demandes exprimées par les populations à la base est nécessaire.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions

La mise en œuvre des solutions dépend de la volonté politique de certains et de la disponibilité des autres. L'éducation est l'un des secteurs dans lesquels

l'Etat investit beaucoup et sur le long terme. Pour que le slogan « faire de l'éducation le levier du développement de notre pays » ne soit pas un vain mot, il faut oser en déclarant le secteur de l'éducation prioritaire. C'est la raison pour laquelle nous formulons les suggestions suivantes à l'endroit :

1- Des autorités politico administratives

- renforcer les capacités d'intervention de la DDEMP en la dotant de personnel qualifié (planificateur et statisticien) et de moyens roulants adaptés au relief et aux longues distances à parcourir dans les départements de l'Atacora et de la Donga,
- accélérer l'application des textes sur la décentralisation afin d'accroître l'implication des collectivités locales dans le sens de la décentralisation de la gestion du système éducatif,
- créer aux niveaux départemental et local, des structures de partenariat pour intégrer les interventions des différents partenaires et prévenir les duplications.

2- Des élus locaux

- assumer pleinement le rôle de manager du système éducatif au niveau local,
- rechercher les financements intérieurs et extérieurs pour accompagner le système éducatif,
- s'approprier les textes relatifs au fonctionnement et à la gestion de l'école,
- réaliser et appliquer le Schéma Directeur de l'Aménagement de la Commune.

CONCLUSION GENERALE

L'ouverture des écoles maternelles et primaires publiques au Bénin est régie par l'arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009.

Mais au cours de notre stage à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire des départements de l'Atacora et de la Donga, nous avons constaté que ce texte n'est pas toujours appliqué dans la création des écoles.

Des investigations que nous avons menées aussi bien au plan documentaire que sur le terrain par des enquêtes, il résulte que les raisons qui justifient ces irrégularités sont les suivantes :

- la méconnaissance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les populations ;
- l'inadéquation de la demande et de l'offre de la scolarisation ;
- la faible implication des élus locaux et des communautés à la base dans la gestion du système éducatif.

Conformément à l'article 97 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin stipulant que « la commune a la charge de la construction, de l'équipement et de la réparation des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Elle assure en outre l'entretien de ces établissements. A cet effet, l'Etat lui transfère les ressources nécessaires », nous avons suggéré, pour répondre aux exigences de l'arrêté, les mesures suivantes :

- la vulgarisation de l'arrêté ;
- l'implication effective des élus locaux et des communautés à la base dans la gestion du système éducatif ;
- la réalisation, par chaque Commune de son Schéma Directeur d'Aménagement ;

- l'accélération du transfert des ressources aux Communes afin de leur permettre d'organiser chacune son Conseil Consultatif avec l'assistance de la Direction Départementale.
- créer aux niveaux départemental et local, des structures de partenariat pour intégrer les interventions des différents partenaires et prévenir les duplications.

Grâce à ces suggestions, nous pensons que les ouvertures d'écoles seront décidées en toute responsabilité et l'Etat pourra jouer pleinement son rôle d'accompagnateur. Car, il n'est pas possible dans le contexte de la scolarisation de tous les enfants de refuser à une localité, l'ouverture d'une école au motif que les infrastructures ne sont pas en matériaux définitifs. De même, l'Etat et les collectivités territoriales doivent assumer entièrement leurs responsabilités en matière d'éducation des enfants conformément à la constitution.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages

- DONGBEHOUNDE M. Justin, « **Savoir pour mieux diriger** », Tome 1, juillet 1998 ,280p
- MACAIRE (F), « **Notre beau métier** », les classiques africains, 1998, n°801 ,448p
- MIALARET Gaston, « **Vocabulaire de l'éducation** », Paris –LUF, 1979
- NEKPO F. Célestin, « **Education et Culture** », Tome 1, CNPMS 1^{er} trimestre 1998 ,230p

II- Rapports

- MDGLAAT, « **Guide pratique du Schéma Directeur de l'Aménagement de la Commune** » ,2007 ,98p
- MEMP, « **Ecole de Qualité Fondamentale** »,troisième définition, octobre 2008, 56p
- MEMP, « **Normes, Plans et Standards de Construction des Infrastructures Scolaires au Bénin** », novembre 2007, Enseignement Primaire 118p, Enseignement Maternel 79 p.
- Ministères en charge de l'Education, « **Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education** », Tome 1 décembre 2007, 175p
- DDEPS ATACORA-DONGA « **Diagnostic de l'éducation dans l'Atacora et la Donga** », 2001, 27p
- MEMP « **Rapport de synthèse des journées de réflexion sur le fonctionnement du Conseil Consultatif National** », Porto-Novo, 12-13 juin, 6p
- Ministère Chargé du Plan, de la Prospective et du Développement, « **Ménages, Conditions d'Habitations et Pauvreté au Bénin** », Tome 4, octobre 2003 ,147p
- MAEP, « **Rapport d'Evaluation de la République du Bénin** », janvier 2008, 433p

- INSTITUT MONTAIGNE, « **Vaincre l'échec à l'école primaire** », avril 2010, 137p

III- Mémoire

- ADEGBOLA Essoun, « **Contribution à l'amélioration de l'enseignement maternel dans les zones rurales des départements de l'Ouémé et du Plateau** », cycle II ENAM 2008,123p

IV-Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin.
- Arrêté n°185/MEMP/DC/DPP/SP du 30 juillet 2009, Créations, extensions, scissions, fermetures, compressions, changements de dénomination, transferts et géminations des écoles maternelles et primaires.



ANNEXES

I- GUIDE D'ENTRETIEN A L'ENDROIT DES CADRES DE LA DIRECTION DEPARTEMENTALE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE ET DES CHEFS DE CIRCONSCRIPTIONS SCOLAIRES.

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (filière Management des Services Publics, option Management) nous menons une étude sur la création des écoles publiques dans les départements de l'Atacora et de la Donga.

Nous vous prions de bien vouloir remplir dans l'anonymat ce formulaire.

1- Avez-vous connaissance du texte qui régleme la création des écoles maternelles et primaires au Bénin ?

OUI NON.....

2- Comment l'avez-vous obtenu ?

- Courrier officiel
- Conseil Consultatif Départemental.....
- autre (s) moyen (s), précisez.....

3- Après avoir pris connaissance de ce texte l'avez-vous vulgarisé ?

OUI NON.....

4- Si oui par quel (s) outil (s) de communication ?

- Courrier
- Communiqué radio.....
- Animation.....

Si non pourquoi ?.....

5- Selon vous pourquoi en lieu et place de modules de classes bien construits les communautés à la base érigent-elles des apatams sans mobiliers et en matériaux précaires ?

- Ignorance des normes des infrastructures et des mobiliers
- Pauvreté.....
- Mauvaise volonté.....

6- Il vous arrive d'étudier favorablement des dossiers de création d'écoles sans la visite de site. Quelles peuvent en être les conséquences ?.....

7- Y a-t-il d'autres aspects du sujet que vous souhaiteriez aborder ?.....

Merci

II- QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

- 1- Quel est le nom de votre structure ?.....
- 2- Depuis combien de mois /année intervenez-vous dans les départements de l'Atacora et de la Donga ?.....
- 3- Quels sont vos domaines d'intervention ?
 - renforcement de capacité.....
 - construction d'infrastructures.....
 - appui financier.....
- 4- Pourquoi avez-vous choisi d'intervenir dans les départements de l'Atacora et de la Donga et plus précisément dans le secteur de l'éducation ?.....
- 5- Avez-vous connaissance des normes de constructions des infrastructures scolaires au Bénin ?.....
- 6- Avez-vous construit des modules de classes pour des écoles en création ?
- 7- Selon vous est- ce que les communautés à la base sont capables de financer seules un module
 - Classes ?.....
- 8- Y a-t-il d'autres aspects du sujet que vous souhaiteriez aborder ?

Merci

III- FOCUS-GROUP : DISCUSSION AVEC LES ASSOCIATIONS DE PARENTS D'ELEVES ET LES ELUS LOCAUX

1- Avez pris connaissance du texte qui régleme la création des écoles maternelles et primaire au Bénin ?

OUI-----

NON -----

2- Si oui, par quel canal d'information ?

-courrier.....

- communiqué radio.....

- séance de vulgarisation.....

Si non, qui pouvait vous informer ?.....

3- Connaissez-vous le processus de création d'une école ?.....

4- Organisez-vous au niveau de la commune une concertation par rapport aux écoles à créer ?.....

5- Quels sont les appuis que la commune vous apporte en matière de création d'écoles ?.....

6- Comment éprouvez-vous le besoin d'une école qu'elle soit maternelle ou primaire ?.....

7- Avez-vous les moyens de votre politique de création d'écoles ?.....

8- Les subventions de l'Etat suffisent-elles pour vous permettre d'assumer vos responsabilités face aux besoins de l'école ?.....

9- Quelles solutions proposeriez-vous pour participer pleinement à la vie de l'école dans votre commune ?.....

10- Y a-t-il d'autres aspects du sujet que vous souhaiteriez aborder ?.....

Merci

1-



SOURCE: SOSP/DDEMP/AD

2-



SOURCE: SOSP/DDEMP/AD

3-



4-



SOURCE : SOSP/DDEMP/AD

Table des matières	PAGES
IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
RESUME	vii
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	5
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.	5
Paragraphe 1 : Présentation générale de la DDEMP.	5
A- Attributions de la DDEMP.....	5
B- Organigramme de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP)	7
Paragraphe 2 : Fonctionnement de la DDEMP.	8
A- Organisation des différents services.....	8
B- Problèmes relevant du fonctionnement des services et inventaire des éléments de l'état des lieux.....	12
Section 2 : Ciblage et démarche de résolution de la problématique de l'étude.....	19
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	20
A – Choix de la problématique	20
B – Spécification de la problématique	22
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	23
CHAPITRE PREMIER	25
DES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	25
Section 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses.....	26
Paragraphe 1 : Fixation des objectifs de l'étude.....	26
A-Problème général	26
B-Problèmes spécifiques	26
Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude.....	27
A - Formulation des hypothèses de l'étude	28
B – Réalisation du tableau de bord.....	29
Section 2 : Revue de littérature et méthodologie adoptée	31

Paragraphe 1 : Revue de littérature	31
Paragraphe 2 : Méthodologie	32
A - Approche théorique.....	32
B- Dimension empirique	33
CHAPITRE DEUXIEME	35
DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	35
SECTION 1 : Réalisation des enquêtes et analyse des données.	36
Paragraphe1 : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées.	36
A- Réalisation des enquêtes.	36
B- Difficultés rencontrées	37
Paragraphe 2 : Analyse des données.	39
A- Présentation des données recueillies par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la méconnaissance de l'importance des caractéristiques des infrastructures scolaires par les communautés à la base.	39
B- Présentation des données recueillies par rapport au problème spécifique n° 2 relatif à l'inadéquation de la demande et l'offre de scolarisation.	47
C -Présentation des données recueillies par rapport au problème spécifique n°3 relatif à la faible implication des élus locaux et des communautés à la base.	48
Section 2 : Vérification des hypothèses, précision du diagnostic et approches de solutions	50
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et précision du diagnostic.	51
A- Vérification des hypothèses.....	51
B- Précision du diagnostic.....	52
Paragraphe 2 : Approches de solutions	53
A- Solutions aux problèmes spécifiques	53
B- Conditions de mise en œuvre des solutions	54
CONCLUSION GENERALE	56
BIBLIOGRAPHIE.....	58
ANNEXES	60