UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI (UAC)

FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES (FLASH)

ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE : ESPACES CULTURES ET DEVELOPPEMENT (EDP/FLASH)

LABORATOIRE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE RELIGIONS, ESPACES ET DEVELOPPEMENT (LARRED)

THESE DE DOCTORAT

FILIERE : SOCIOLOGIE-ANTHROPOLOGIE **OPTION : SOCIOLOGIE DU DEVELOPPEMENT**

Numéro d'enregistrement n° 094-2017/UAC/FLASH/EDP/ du 03février 2017

SUJET

LA GESTION DE L'ECOLE BENINOISE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION : ACTEURS ET LOGIQUES EN PRESENCE A AKPRO- MISSERETE



Rédigée Par :

Blaise Alihonou OUSSOU

Membres du Jury

Président : **NOUHOUAYI Jovite Albert,** Professeur Titulaire Emérite, Université d'Abomey-Calavi

1er Rapporteur : **Dr Dodji Hyppolite AMOUZOUVI,** Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi

2ème Rapporteur : Dr AHODEKON S. C. Cyriaque, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi

Examinateurs

-**TITRIKOU Komi Kossi Emmanuel,** Professeur Titulaire, Université de Lomé

-**KONE Issaika,** Professeur Titutlaire, Université Alassane OUATTARA de Bouaké

DIRECTEUR DE RECHERCHE

Dr Dodji AMOUZOUVI,

Maître de Conférences (CAMES)

Enseignant-Chercheur /Université d'Abomey-Calavi/ Bénin

CO- DIRECTEUR DE RECHERCHE

Dr Cyriaque Coovi SESSOU AHODEKON,

Maître de Conférences (CAMES)

Enseignant-Chercheur /Université d'Abomey-Calavi/ Bénin

Soutenance publique le jeudi 02 mars 2017 à l'Université d'Abomey-Calavi avec la mention Très Honorable

Année Académique 2016 – 2017

« L'éducation est l'arme la plus puissante pour changer le monde » (Mandela, 1996).

« Et pour agir efficacement, il faut agir sur l'école au niveau local. Le local ne peut pas faire ce que le national devrait faire. Il faut penser à des régulations qui ne laissent pas le local livré à lui-même et le national se donner le beau rôle en constatant les carences du local. Il vaudrait mieux moins de textes mais plus suivis d'effet... » (Choukri, 2015).

SOMMAIRE

Pages

Dédicace **3**
Remerciements **4**
Liste des acronymes et sigles **6**
Résumé **9**
Abstract **10**
Introduction Générale **11**

Première Partie : La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation : aperçu théorique et méthodologique **19**
Introduction 20
Chapitre I : L'école dans la dynamique de la décentralisation 22
Chapitre II : Le cadre d'analyse de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation 60
Chapitre III : La démarche méthodologique de la recherche 81
Chapitre IV: Le contexte d'analyse de la gestion décentralisée de l'école au Bénin 109
Conclusion à la première partie de la recherche 142

Deuxième Partie : La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'épreuve des logiques des acteurs **144**
Introduction 145
Chapitre V : La gestion de l'école au Bénin, entre réforme et transfert de compétences aux acteurs locaux 146
Chapitre VI : Les enjeux et mécanismes d'intervention des acteurs en présence dans le dispositif 182
Chapitre VII : Les pratiques et logiques d'intervention des acteurs en présence 222
Chapitre VIII : La discussion des résultats sur l'impact de la décentralisation sur la gestion des écoles au Bénin 262

Conclusion à la deuxième partie de la recherche **282**
Conclusion générale et perspectives **283**
Références bibliographiques **295**
Annexes **311**
Table des matières **330**

DEDICACE

A mes enfants, Simmel, Marie-Murielle, Lénardine et Maëlys.

REMERCIEMENTS

En préambule à cette thèse de doctorat, je voudrais témoigner toute ma profonde gratitude aux personnes et institutions à l'endroit desquelles je me sens redevable.

- Ma première marque de reconnaissance et de gratitude s'adresse à mon Directeur de thèse, le Docteur **Dodji AMOUZOUVI**, Maître de Conférences des Universités du CAMES. L'aboutissement de cette thèse est le fruit de vos conseils avisés, votre soutien, vos encouragements constants et vos commentaires constructifs.
- Mon témoignage d'un sentiment de gratitude s'adresse aussi à mon Co-directeur de thèse, le Docteur **Cyriaque Coovi SESSOU AHODEKON,** Maître de Conférences des Universités du CAMES, pour ses encouragements constants, son sens des relations humaines et sa disponibilité qui m'ont été d'un apport considérable.
- Je voudrais ensuite remercier le Professeur émérite **Albert NOUHOUAYI**, mon Directeur de mémoire de DEA, pour sa disponibilité, ses conseils et sa détermination personnelle à promouvoir la jeunesse intellectuelle. Merci Professeur pour avoir renforcé en moi, la rigueur scientifique, la clairvoyance et la conviction dans l'action.
- Mon témoignage de gratitude et de reconnaissance s'adressent aux Professeurs **Komi KOSSI-TRITRIKOU** de l'Université de Lomé ; **Issiaka KONE** de l'Université Alassane OUATTARA de Bouaké et au **Dr Monique OUASSA KOUARO de l'Université d'Abomey-Calavi** pour leur expertise éclairée sur ce travail de recherche.
- Mes remerciements s'adressent aux Professeurs **Gabriel BOKO** et **Kossivi ATTIKLEME** pour leurs contributions, soutiens et encouragements sans cesse.
- Je suis également redevable à tous les chercheurs du LARRED en particulier aux Docteurs **Jacques AGUIA-DAHO, Karl Martial NASSI ADJAKIDJE** et aux collègues doctorants **Mescario d'ALMEIDA, Achille SODEGLA, Karen GANYE, Rita OGOU, Joseph DEH-TCHOKPON, Eric GBAGUIDI, Pascal DOHOU** pour les conseils et orientations divers qui ont contribué à améliorer la qualité scientifique de ce travail.
- Je remercie aussi tous les membres de l'équipe pédagogique et administrative de l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire de la FLASH notamment son Directeur, le Professeur **Hounkpati CAPO** et le responsable de la filière sociologie de développement, le Professeur **Albert TINGBE AZALOU**.

- Je m'en voudrais de ne pas mentionner l'excellente contribution des autorités locales et les cadres de l'administration de la commune d'Akpro-Missérété en particulier le maire Monsieur **Michel BAHOU**.
- Je tiens, par la même occasion, à exprimer mes vifs remerciements aux autorités en charge des enseignements maternel et primaire surtout le Directeur de Cabinet Monsieur **Albert ADAGBE,** le Directeur de la Décentralisation dans l'Education et de la Coopération Monsieur **SOKPON Alain** et les cadres de cette direction surtout Messieurs **Marc GLELE** et **Aurel HOUEHA** pour leur participation active à la réalisation de ce travail.
- J'exprime toute ma reconnaissance aux différentes personnes sollicitées et qui ont bien accepté de participer à cette recherche. Il s'agit notamment de Madame **Claire SOGLO et** Monsieur **Rigobert Cossi AGBIDINOUKOUN,** chefs de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété, les directeurs d'écoles, les enseignants, les autorités de la préfecture de Porto-Novo, les cadres du Ministère de la Décentralisation et du Ministère des Finances, les responsables des ONGs, les parents d'élèves, les partenaires techniques et financiers, les personnes ressources.
- Toute ma reconnaissance à mon épouse, à mes enfants, pour tous les sacrifices consentis tout au long de ce travail**.**
- Je tiens à remercier également mes soutiens de tous les temps en l'occurrence le couple **Michel et Elisabeth AGOSSADOU** et Monsieur **Victor GODONOU** pour m'avoir accompagné et encouragé tout au long de mon parcours scolaire et universitaire.
- A tous mes proches, amis et collègues pour leur présence constante, leur affection et leur soutien moral.
- J'aimerais enfin remercier ma famille, mes parents pour leur soutien et accompagnement tout au long de mes études. A ma mère **Marie LOGBO**, mon père **Richard OUSSOU**, à mes frères et sœurs, j'exprime toute ma profonde gratitude.
- Que tous trouvent, à travers ces lignes, le témoignage de mon sentiment de reconnaissance.

LISTE DES ACRONYMES ET SIGLES

AA : Aide et Action

ACE : Agent Contractuel de l'Etat

ADEA : Association pour le Développement de l'Education en Afrique

AFD: Agence Française de Développement

AND : Alliance Nationale pour la Démocratie et le Développement

APE : Agent Permanent de l'Etat

APE : Association des Parents d'élèves

BF : Borne Fonden

BM : Banque Mondiale

C/SEPS : Chef du Service Education et Promotion Sociale

C/SP : Chef Service de la Planification

C/SSE : Chef Service Suivi Evaluation

CAD : Conférence Administrative Départementale

CAEB : Centre des Activités Educatives au Bénin

CAMES : Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur

CBO-EPT : Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education pour Tous

CC : Conseil Communal

CCS : Chef Circonscription Scolaire

CDCC : Conseil Départemental de Concertation Coordination

CDMT : Cadre de Dépense à Moyen Terme

CIPCRE : Cercle International Pour la Promotion de la Création

CNE : Conseil National de l'Education

CONAFil : Commission Nationale des Finances Locales

CONFENEM : Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage

CREDAL : Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine

CS : Circonscription Scolaire

CV : Chef Village

DANIDA : Agence Danoise d'Aide au Développement

DCC : Développement Conduit par les Communautés

DDEC : Direction de la Décentralisation de l'Education et de la Coopération

DDEMP : Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire

DEA : Diplôme d'Etudes Approfondies

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel

DTC : Direction Technique et Centrale du Territoire

EMP : Ecole Maternelle Publique

EPP : Ecole Primaire Publique et Institutionnelle

FADeC : Fond d'Appui au Développement des Communes

FCBE : Forces Cauris pour un Bénin Emergent

FEDAPE : Fédération Départementale de l'Association des Parents d'Elèves

FENAPEB : Fédération Nationale de l'Association des Parents d'Elèves du Bénin

FLASH : Faculté des Lettres Arts et Sciences Humaines

FMI : Fonds Monétaire International

FTI : FAST-TRACK Initiative/ Fonds Commun Budgétaire

IGM : Inspection Générale du Ministère

IGPM : Inspection Générale Pédagogique du Ministère

IIPE : Institut International pour la Planification de l'Education

INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

JICA : Agence Japonaise de Coopération Internationale

KFW : Banque Allemande de Développement

LARRED : Laboratoire d'Analyse et de Recherche, Religions, Espaces et Développement

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MEMP : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

MFPTRAI : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative et Institutionnelle

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OSD : Orientation Stratégique du Développement

OST : Organisme Sous Tutelle

PAI : Plan Annuel d'Investissement

PAM : Programme Alimentaire Mondiale

PAP : Plan d'Action Prioritaire

PDC : Plan de Développement Communal

PDDI : Plan de Développement Intersectoriel

PDDSE : Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education

PDME : Partenariat Mondial pour le Développement de l'Education

PIP : Programme d'Investissement Public

PNDDC : Projet National de Développement Conduit par les Communautés

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRD : Parti du Renouveau Démocratique

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RAT : Réforme Administrative Territoriale

RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat

RUP : Responsable d'Unité Pédagogique

SCRP : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SGM : Secrétaire Général de la Mairie

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africaine

UN : Union fait la Nation

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

USAID : Agence Américaine pour le Développement International

RESUME

Cette thèse de doctorat traite essentiellement de l'impact de la décentralisation sur la gestion des écoles maternelles et primaires au Bénin. La recherche se propose d'étudier les effets produits par ce nouveau mode de gestion sur le fonctionnement des établissements scolaires après plus de dix années de mise en œuvre de la réforme. La question se pose de savoir si les effets sociopolitiques induits par la décentralisation ont eu d'impact positif sur la gestion des écoles maternelles et primaires au regard des dynamiques en cours dans les communes béninoises. Pour y répondre, une analyse concrète des pratiques et logiques des acteurs en présence est entreprise à Akpro-Missérété, une commune située au Sud-Est du Bénin. La recherche s'est appuyée sur des données empiriques et documentaires collectées auprès de deux cent trois (203) acteurs et personnes ressources de l'école. Elle s'enracine dans une démarche méthodologique mixte menant à la collecte de données quantitatives et qualitatives produites à partir des questionnaires, des entrevues semi-structurées individuelles et collectives, des séances observations in situ et de documents officiels en lien avec la thématique de la recherche. Les résultats de la recherche révèlent que la décentralisation au Bénin est un mouvement encore en début de course dont les effets en termes de transferts réels d'attributions ont encore peu de profondeur. L'analyse des données permet de comprendre que la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à Akpro-Missérété, par les opportunités qu'elle offre et les contraintes qu'elle impose aux acteurs en présence, a produit des effets observables à travers une pluralité de pratiques et de logiques. Ces pratiques et logiques se caractérisent par leur aspect pluriel, opportuniste et souvent en déphasage avec les normes et logiques spécifiques qui régissent la réforme. Les jeux d'influence, de conflits et d'alliances entre les acteurs sont autant de pratiques dont les effets n'ont pas contribué à améliorer la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. Ces pratiques qui sont sous-tendues par des logiques de recherche d'intérêts, des réticences, de corruption d'acteurs, de népotisme des autorités locales, de conflits entre acteurs sont des risques qui perturbent le processus de gestion décentralisée de l'école au Bénin. Ainsi, les objectifs fixés par la réforme qui est d'accroître la qualité de gestion des écoles peinent à se concrétiser. Cela passera nécessairement par un renforcement du rôle et la responsabilisation des différents acteurs en présence.

Mots clés : décentralisation ; école, logiques d'acteurs, Bénin

ABSTRACT

This doctoral thesis deals mainly with the impact of decentralization on the management of kindergartens and primary schools in Benin. The research aims to study the effects of this new management on the functioning of schools after more than ten years of implementation of the reform. The question arises whether the socio-political effects induced by decentralization have had a positive impact on the management of nursery and primary schools in the light of the dynamics in Benin's communes. To answer this question, a concrete analysis of the practices and logics of the actors involved is undertaken at Akpro-Missérété, a municipality located in the South-East of Benin. The research was based on empirical and documentary data collected from two hundred and three (203) actors and resource persons in the school. It is based on a mixed methodological approach leading to the collection of quantitative and qualitative data produced from questionnaires, semi-structured individual and collective interviews, in situ observations sessions and official documents related to the research theme. The results of the research reveal that decentralization in Benin is a movement still at the beginning of the race, the effects of which in terms of actual transfers of allocations still have little depth. The analysis of the data makes it possible to understand that the management of the school in the context of decentralization in Akpro-Missérété, by the opportunities it offers and the constraints it imposes on the actors involved, has produced observable effects Through a plurality of practices and logics. These practices and logics are characterized by their pluralistic, opportunistic and often out of phase with the specific norms and logics that govern the reform. Influences, conflicts and alliances between actors are all practices whose effects have not contributed to improving the management of the school in the context of decentralization in Benin. These practices, which are underpinned by logic of interest research, reluctance, corruption of actors, nepotism of local authorities, conflicts between actors, are risks that disrupt the decentralized management process from school to school in Benin. Thus, the objectives set by the reform, which is to increase the quality of school management, are struggling to materialize. This will necessarily involve strengthening the role and accountability of the various actors involved.

Keywords: decentralization; school, logics of actors, Benin.

INTRODUCTION GENERALE

L'éducation est une réalité aussi vieille que la société. C'est un élément de la culture d'un peuple. De ce fait, elle devient un élément incontournable et indéniable dans le processus de développement d'un pays. Ainsi, l'accès à une éducation et à un enseignement de qualité dans un cadre adéquat font partie des droits fondamentaux de l'être humain. Les Etats ont par conséquent l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires (d'ordre législatif, administratif, budgétaire, etc.) pour assurer une éducation de qualité aux citoyens (Cadre d'Action de Dakar, 2000).

Cependant depuis plusieurs décennies, la gouvernance des systèmes éducatifs est devenue une préoccupation fondamentale pour tous les gouvernements et acteurs de l'éducation dans le monde entier. En effet, la gestion trop longtemps centralisée des systèmes éducatifs dans la plupart des pays francophones a montré ses limites (Mons, 2007).

Le diagnostic de ce mode de gestion des écoles révèle que les problèmes liés à l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la qualité de l'enseignement tirent leur origine, en partie, dans les politiques de gestion parfois trop centralisées des systèmes éducatifs où la quasi-totalité des décisions sont prises au niveau central et les acteurs directs sur le terrain sont relégués au rôle de simples exécutants sans pouvoir de décision, ni initiative. De même, outre l'insuffisance des ressources, cette gestion ne fait pas le lien entre les ressources injectées dans le système éducatif et les résultats scolaires obtenus (CONFEMEN, 2006).

En effet, dans de nombreux pays francophones à l'instar du Bénin, l'état des lieux de la gestion des écoles avant la réforme de décentralisation montre un pilotage trop centralisé des systèmes éducatifs où les Etats fixent les normes par rapport aux programmes d'études, à la gestion administrative et financière ainsi qu'à l'évaluation des résultats scolaires. Ce sont les Etats, à travers leurs différents démembrements aux niveaux régional et subrégional, qui mettent en œuvre et coordonnent toutes les activités éducatives. Ce mode de gestion implique très peu les acteurs et bénéficiaires directs sur le terrain que sont les enseignants, les directeurs d'école, les syndicats d'enseignants, les parents d'élèves, les communautés, les collectivités locales et les élèves. En raison de la faible implication des acteurs et bénéficiaires à la base, le pilotage centralisé n'est pas fondé sur une connaissance réelle du terrain, mais plutôt sur des données approximatives. On note un manque d'anticipation sur les questions éducatives ; une gestion administrative des ressources très peu efficace, inéquitable et inefficiente ; une gestion pédagogique trop centralisée ; un système d'information peu performant, un manque de

coordination des actions des différents acteurs de l'école (CONFEMEN, 2007). Enfin, il faut noter souvent des confusions de rôles entre le politique et le technique. La gouvernance dans certains pays francophones du Sud se caractérise parfois par une immixtion du politique dans les domaines de prédilection du technique, en témoignent, par exemple, les repêchages aux examens d'élèves n'ayant pas obtenu la moyenne requise, ce qui entrave dangereusement la qualité et la crédibilité des systèmes éducatifs. La gestion centralisée du système éducatif a montré ses limites dans les pays, tant au Nord qu'au Sud, comme en témoignent les écarts importants des taux d'accès à l'école et de réussite éducative à l'intérieur même des Etats.

Face à cet état des lieux très sombres de la gestion des écoles, les Etats sont sommés un peu partout dans le monde vers un élan nouveau dans la gestion des écoles pour une meilleure prestation du service public de l'éducation (OCDE, 2001 ; UNESCO, 2008). Dans cette perspective, le Cadre d'action du Forum Mondial de Dakar (2000), soulignait la nécessité pour les pays du monde entier de « mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatives réactifs, participatifs et responsables » (Cadre d'Action de Dakar, 2000). L'objectif recherché étant d'améliorer la gestion des écoles.

Ainsi, depuis quelques années, il est noté que le modèle traditionnel d'organisation et de pilotage des systèmes éducatifs qui reposait sur une structure hiérarchique rigide, où l'impulsion et la réforme partent du niveau supérieur vers les niveaux inférieurs, où les marges d'autonomie des structures de base sont réduites, où le respect de la commande, de la norme et le contrôle de conformité servent de références, est de plus en plus remis en cause par les gouvernants parfois sous la pression des partenaires. L'objectif visé est de permettre aux Etats d'adopter de nouveaux modes de gestion des écoles car pour Bouvier (2007) « se pose à chaque système éducatif, la question de sa gouvernance, des régulations et de l'utilisation d'outils plus ou moins nouveaux du management public » (Bouvier, 2007).

En effet, selon Bouvier (2007), aux systèmes éducatifs centralisés, doivent se substituer de modèles de gestion plus décentralisés, qui accordent plus de marge de manœuvres aux différents acteurs du système éducatif. Les systèmes éducatifs des pays du Nord comme ceux des pays du Sud, sont atteints par ces politiques de mondialisation et de décentralisation de la gestion du service public de l'éducation.

Face à l'ampleur de la décentralisation qui touche tous les secteurs de la vie sociopolitique et économique, la plupart des gouvernements des pays développés ou en voie de développement, ont dû procéder à des réformes politiques et institutionnelles dans le domaine de l'éducation pour s'orienter vers un modèle de gestion de l'école centré sur la

collaboration, le partenariat et la concertation avec tous les membres de la société. C'est l'émergence du concept de décentralisation dans la gouvernance des politiques publiques. Cette tendance à un changement de politique publique dans le secteur de l'éducation se fait au nom d'une recherche toujours plus grande de l'efficacité et de la qualité du service éducatif rendu à la communauté. Les Etats qui s'engagent sur ces réformes mettent devant leur politique d'éducation la bonne gouvernance (Bäckman et Trafford, 2006 ; Dürr, 2004, OCDE, 2008).

A bien des égards, l'émergence de la question décentralisatrice des politiques publiques en Afrique, tient à au moins deux facteurs : la faillite de l'Etat centralisé (Wunsch et Olowu, 1990) et la nécessité d'une nouvelle gouvernance (Banque Mondiale, 1992). Dans le cadre de l'unité et de la construction nationales, la plupart des pays africains nouvellement indépendants ont en effet opté pour la centralisation de leurs systèmes politiques. Dès 1960, l'Etat postcolonial s'est lancé dans un vaste programme de modernisation qui reposait sur l'interventionnisme. Cependant, cette politique d'étatisation outrancière n'a pas donné les résultats escomptés. Dans les faits, les Etats africains dans leur ensemble éprouvaient des difficultés pour mettre en évidence leur domination. Dans l'ensemble de ces Etats, les discours qui sont diffusés mettent en exergue les échecs manifestes et les crises généralisées. C'est dans une telle dynamique que ces Etats africains, encouragés par des organisations internationales, africaines et sous régionales[1] qui prônent une bonne gouvernance et des structures plus ouvertes aux changements, ont opéré des recadrages pour assurer la modernisation de leur système éducatif ; car la planification centralisée et rigide des systèmes éducatifs s'est manifestement révélée inadéquate (McGinn et Welsh, 1999) ou même battue en brèche (Mons, 2004) à telle enseigne que la plupart de ces pays ont emprunté ou sont sur le point d'emprunter la voie de la décentralisation (Diakhaté et *al*. 2008 ; Odushina et *al*. 2008). La réforme de la gestion de l'éducation, nécessaire pour passer d'un mode de gestion hautement centralisé, standardisé et directif à des procédures de décision, d'exécution et de suivi plus décentralisées et participatives aux échelons inférieurs de responsabilités, devient une nécessité impérieuse pour ces pays.

Au cœur donc de ces politiques de décentralisation des systèmes éducatifs dans le monde, se trouve la volonté des Etats d'améliorer la qualité du processus éducatif dans son

[1] La Banque Mondiale et le Fond Monétaire Internationale dans le cadre des réformes politiques et les critères de bonne gouvernance en Afrique ; l'UNESCO dans le cadre de la Conférence de ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage.

ensemble. Il s'agit surtout d'accroître l'efficacité des méthodes de gestion et de gouvernance, mais aussi et surtout la décentralisation devient l'aboutissement d'un processus de démocratisation de tout le système éducatif, du niveau central vers le niveau local (McGinn et Welsh, 1999 ; Mons, 2004). Sa justification est de l'ordre de l'efficacité : les décisions sont optimales lorsqu'elles sont prises dans les lieux où les situations se vivent, où les questions se posent, ou bien, tout au moins, le plus proche possible des communautés à la base. A en croire l'auteur « la gouvernance locale apparaît aujourd'hui comme la solution aux problèmes de la qualité de l'éducation » (Mons, 2004).

En adoptant la décentralisation comme mode de gestion et en procédant à l'éclatement des centres de décisions, les différents pays s'interrogent aussi sur les mesures appropriées pour en assurer le succès. En fait, la gestion décentralisée consiste à reconnaître à une collectivité territoriale infra étatique, une certaine autonomie pour lui permettre de s'administrer librement et de gérer ses affaires propres à travers des organes élus sous le contrôle du pouvoir central. Dans les faits, la décentralisation est un transfert de pouvoir, de compétences et des ressources aux collectivités locales que sont la région et la commune selon les cas. Celles-ci sont théoriquement autonomes et peuvent décider en matière de gestion des affaires locales dans le respect de la loi. Cela implique l'apparition de nouvelles structures et par conséquent, de nouveaux acteurs dans la gestion de l'éducation. Ces nouvelles structures occupent désormais une place prépondérante dans le nouveau mode de gestion et de fonctionnement actuel des écoles dans tous les pays ayant opté pour la gestion de l'école en mode décentralisé (Pont et *al*., 2008).

L'application d'un tel mode de gestion dans le secteur de l'éducation est devenue une tendance mondiale au cours de ces dernières décennies. Le Bénin, à l'instar de nombreux pays dans le monde, a opté pour une réforme de la gestion des écoles en s'appuyant sur le processus de décentralisation mis en route depuis 2003 avec l'installation des premiers conseils communaux. Par conséquent, au mode de gestion centralisée des écoles qui prédominait depuis des décennies, a succédé la gestion décentralisée. En effet, l'implication des acteurs locaux (collectivités locales, associations de parents d'élèves, communautés, ONG…) dans la gestion de l'éducation au Bénin résulte d'un long processus de démocratisation trouvant son affirmation dans l'adoption de la « constitution de 1990 », qui détermine les conditions de libre administration des collectivités territoriales et précise le champ de compétences qui leur sont dévolues. « La décentralisation se traduit dans le secteur de l'éducation au Bénin par le transfert de l'Etat central aux communes, des compétences et des responsabilités en matière

d'éducation. La commune devient directement responsable devant la loi du fonctionnement des écoles maternelles et primaires. Cette reconnaissance de la compétence des collectivités locales consacre la fin du monopole de l'Etat en matière de développement et d'administration locale. D'une manière générale, la gestion décentralisée de l'éducation a pour objectif d'alléger les prérogatives financières et administratives de l'Etat central, en les transférant vers les acteurs locaux. Selon Raywid (1990, cité par Mons, 2007 : 52), une telle politique qui est contraire à la gestion centralisée de l'école est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale, en réduisant le temps de prise de décision, en rendant plus efficace le contrôle des dépenses locales, en permettant aux écoles de trouver les meilleurs contractants aux meilleurs prix, etc. Ainsi, le management local plus proche des besoins locaux et mieux contrôlé par les utilisateurs finaux permettrait une meilleure utilisation des deniers publics » (Traoré, 2013). « La participation des acteurs locaux dans la prestation et la gestion des services éducatifs au Bénin, prend corps dans un contexte de désaffection de l'école publique marquée par la croissance démographique et la multiplication des écoles privées, l'insuffisance des budgets consacrés à l'école, la mauvaise qualité de l'éducation, le coût pour les familles et l'émergence d'initiatives locales destinées à la prise en charge de l'école, émergence soutenue et encouragée par les autorités face à leur incapacité d'assumer leurs rôles » (Mons, 2007).

Les résultats attendus de la concession de la gestion de l'école aux collectivités locales est que « cette nouvelle politique cherche à remédier aux problèmes structurels et aux dysfonctionnements du système éducatif que connaît le pays depuis des décennies. Il s'agit d'une profonde mutation en termes de partage de rôles et de responsabilités entre les structures de l'Etat et les acteurs locaux. L'exercice de ces rôles et responsabilités par les différents acteurs concourant à la promotion de l'éducation devait contribuer à l'amélioration de la gestion des écoles dans les communes béninoises » (Gilbert et *al.*, 2000).

Les acteurs de l'école, anciens comme nouveaux, sont investis du rôle de gestion de la question éducative au niveau national, départemental et local. Dans cette nouvelle configuration, des changements sont intervenus en matière de gestion des écoles maternelles et primaires au Bénin avec la mise en place d'un nouveau cadre juridique et institutionnel associant de nouvelles instances et de nouveaux acteurs. Ainsi, en dehors de l'Etat central et de ses démembrements, les autorités locales et les acteurs de la société civile sont désormais impliqués dans la gestion de l'école à l'ère de la décentralisation. Ces nouvelles instances locales qui sont considérées comme plus efficaces et légitimes, bénéficient dorénavant de

l'aide au développement avec le soutien des partenaires au développement tels que le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale.

L'avènement de la décentralisation dans le domaine de l'éducation au Bénin constitue un changement d'envergure dont il est encore difficile de prendre toutes les mesures après plus d'une dizaine d'années de pratiques. En effet, si la gestion de l'école à l'ère de la décentralisation ouvre la voie aux autorités locales, aux organisations non gouvernementales, aux syndicats de l'éducation, aux chefs d'établissement scolaire, aux membres de la communauté locale de participer en plus des autorités centrales et déconcentrées du ministère, à la gestion de l'école, aucune recherche empirique ne renseigne encore sur la façon dont cette réalité se vit au quotidien dans les faits et dans la pratique. Dès lors, il devient nécessaire pour le chercheur de mener une investigation *in situ* afin de mieux cerner la nouvelle situation de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation.

Intitulée **« La gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation : acteurs et logiques en présence à d'Akpro-Missérété »**, la présente thèse s'interroge sur l'impact de la décentralisation sur la gestion des écoles maternelles et primaires au Bénin en général et dans la commune d'Akpro-Missérété en particulier. Elle est structurée autour de la question fondamentale suivante : Quelles sont les caractéristiques des pratiques et des logiques des différents acteurs impliqués dans la gestion décentralisée de l'école à Akpro-Missérété ?

Pour répondre à cette question, la thèse a opté pour une démarche à la fois descriptive, théorique et pratique couronnée par une étude de terrain, avec comme objet d'analyse les acteurs, leurs pratiques et logiques dans la mise en œuvre de la réforme.

La démarche se caractérise par la mise en lumière des pratiques et des logiques développées par les acteurs en présence à partir des effets sociopolitiques observés et perçus dans la commune d'Akpro-Missérété après plus de dix années d'application de la décentralisation. Il s'agit d'analyser les pratiques et les logiques des acteurs de l'école (anciens comme nouveaux) afin d'en dégager les changements induits par le nouveau mode de gestion de l'école. Une telle étude impose donc de ne pas se satisfaire d'une simple collecte de données statistiques ni d'une description des ressources humaines et matérielles. Il est aussi important de se rendre sur le terrain pour rencontrer les différents acteurs. Ainsi, l'enquête de terrain réalisée à Akpro-Missérété, a permis de faire un état des lieux du transfert des compétences, des rôles et des responsabilités des acteurs locaux (collectivités locales, CCS, ,comité de gestion scolaire, Directeur d'école, Association de Parents d'Élèves, enseignants, ONG…), d'analyser les relations entre les différents acteurs intervenant dans la gestion de

l'école au niveau local. La démarche a consisté également à analyser les logiques d'approbation de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation par les acteurs locaux.

Un double intérêt à savoir scientifique, sociale se dégage de cette thèse de doctorat. Au plan scientifique, la recherche par son intérêt théorique peut avoir le mérite de mettre à la disposition des chercheurs intéressés par des études sur la gouvernance des systèmes éducatifs, un outil de travail. D'abord, une étude réelle de l'impact de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation ne peut être cernée qu'à travers l'analyse de ses effets dans la société locale où elle s'opère. D'où le choix porté sur la commune d'Akpro-Missérété pour la recherche. Ensuite, l'échelle locale, quoique délicate, est apte à révéler les logiques d'« en haut » et la façon dont elles sont activées. Tel un réceptacle, elle donne à voir l'articulation entre les institutions et les acteurs œuvrant à leur fonctionnement.

Ce faisant, le local apparaît comme un « point focal[2] », selon Schelling (1986) cité par Touré (2009). Il offre un lieu pertinent pour observer le politique et ses rapports avec la société (Biarez, 1989). Enfin, en dépit des différentes recherches dans les banques de données en éducation et en sciences humaines et sociales, il demeure évident que la question qui intéresse le chercheur est particulièrement très peu étudiée au Bénin. Les rapports des structures et institutions en charge de l'éducation sont plus nombreux dans la littérature que des études scientifiques. Dès lors, les résultats issus de cette recherche peuvent fournir aux systèmes éducatifs et à leurs acteurs, des ressources qui leur permettront de comprendre les questions touchant à la gouvernance du système éducatif au Bénin.

Au plan social, la recherche par son intérêt pratique, peut permettre aux professionnels de l'éducation et aux différents acteurs, d'appréhender les mécanismes de fonctionnement de l'école béninoise à l'ère de la décentralisation. En effet, l'étude d'une politique publique demande que l'on accorde une attention particulière à la façon dont ses dispositifs sont appropriés par les acteurs. Ce qui autorise à en savoir davantage sur la conformité entre les attentes initiales et les pratiques concrètes observées sur le terrain de la gestion de l'école béninoise à l'ère de la décentralisation à Akpro-Missérété. Ce faisant, le travail doit servir d'ouvertures pour d'autres recherches ultérieures et proposer des actions de soutien aux gouvernants, décideurs et praticiens de l'éducation de se mettre au fait des connaissances et

[2] Schelling (1986), dans la stratégie du conflit, définit la notion de « point focal » comme un espace cognitif de rencontre entre des acteurs participant à un jeu. Bien qu'ils ne puissent pas communiquer entre eux, ces acteurs ont tendance à rallier un point auquel ils songent en même temps. Appliqué à la décentralisation, le « point focal » désigne un espace à la croisée de plusieurs acteurs, normes et instances.

expériences les plus récentes sur les questions clés auxquelles ils sont souvent appelés à donner des réponses concrètes dans l'exercice de leur fonction. La thèse doit également ouvrir aux décideurs de l'éducation, aux collectivités locales, aux partenaires techniques, aux ONGs et à la communauté locale, des pistes de réflexions et d'actions sur les dimensions essentielles à prendre en compte dans le processus d'actualisation et des orientations nouvelles à donner à la politique publique en matière de décentralisation en Afrique et au Bénin.

La présente thèse, outre l'introduction générale et la conclusion est structurée en deux grandes parties subdivisées en huit chapitres. La première partie intitulée : la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation : aperçu théorique et méthodologique rassemble l'école dans la dynamique de la décentralisation ; le cadre d'analyse de la recherche de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation ; la démarche méthodologique de la recherche et le contexte d'analyse de la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Quant à la deuxième partie de la thèse intitulée : la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'épreuve des logiques des acteurs prend en compte: la gestion de l'école au Bénin, entre réforme et transfert de compétences aux acteurs locaux ; enjeux et mécanismes d'intervention des acteurs en présence dans le dispositif ; les pratiques et logiques d'intervention des acteurs en présence, la discussion des résultats sur l'impact de la décentralisation sur la gestion des écoles au Bénin.

Première partie : La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation : aperçu théorique et méthodologique

Introduction

La décentralisation est considérée comme l'une des formes de retrait de l'Etat d'un certain nombre de fonctions, et se situe aujourd'hui dans la perspective de libéralisation des économies, en particulier celles des pays en développement. En effet, pendant plusieurs décennies, les pays africains ont été soumis à un système de gestion dirigiste n'ayant forcément pas pris en compte les besoins essentiels des populations à la base. La décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs, c'est à dire de compétences et de ressources financières du niveau central (Etat) au niveau local (collectivités territoriales) et à des organes élus. Dans plusieurs pays en Afrique y compris le Bénin, la décentralisation s'est inscrite dans une réflexion sur la gouvernance. Celle-ci implique l'interaction des institutions gouvernementales non seulement avec les différents niveaux territoriaux, mais également avec l'ensemble des institutions représentatives de la société civile ainsi que le secteur privé, qui doivent s'engager dans un partenariat sur le développement (Shah, 1998). Ceci demande dans certains contextes, un changement notable dans les processus de prise de décision et dans la gestion des affaires au plan local.

Ainsi, ce nouveau paysage institutionnel qui a pris corps au Bénin depuis 2003 avec l'installation des premiers conseils élus, a inauguré une nouvelle ère dans la délivrance des services sociaux tels que l'éducation, la santé, le foncier etc. à l'échelle locale. Ce nouveau mode de gestion des services sociaux surtout de l'école fait intervenir de nouveaux acteurs.

Dans cette première partie de la thèse, il est mobilisé, une variété d'instruments théoriques, opératoires, méthodologiques et contextuels estimés appropriés pour mieux comprendre l'objet de la recherche à savoir la nouvelle situation en matière de gestion des écoles maternelles et primaires dans le contexte de la décentralisation. Les instruments théoriques retenus autorisent la délimitation du champ de la recherche. Ils rendent compte de la relation problématique entre l'école, la décentralisation, les acteurs et leurs logiques. L'opérationnalisation permet de soumettre les hypothèses et les objectifs de la recherche à l'épreuve des faits. Elle préside directement à la tâche de collecte, de traitement et d'analyse des données. Une telle tâche est menée grâce à des méthodes et techniques appropriées. Son exécution débouche sur des résultats dont la mise en contexte « spatio-temporelle » préalable demeure judicieuse. L'ensemble de ces paramètres constitue le protocole mis en œuvre dans le cadre de la présente thèse qui correspond à quatre (4) temps distincts. Il s'agit :

- de la problématique de l'école et de la décentralisation ;

- du cadre théorique d'analyse de la problématique de l'école et de la décentralisation ;
- de la démarche méthodologique de la recherche ;
- du contexte de l'analyse des logiques et pratiques des acteurs autour de la gestion de l'école à l'ère de la décentralisation au Bénin.

CHAPITRE I : L'ECOLE DANS LA DYNAMIQUE DE LA DECENTRALISATION

Ce premier chapitre débute par une présentation institutionnelle de la décentralisation comme mode de gouvernance, son impact sur la gestion de l'école. Comme on pourra le constater, la décentralisation dans le domaine de l'éducation n'a cessé de progresser et en multipliant le nombre d'acteurs. A la suite de cette vision d'ensemble, l'étude propose une perspective plus détaillée sur l'état des lieux de la décentralisation dans l'éducation mais cette fois comme problématique spécifique de la thèse. La troisième section de ce premier chapitre présente le cadre de référence théorique de l'étude.

1.1. La décentralisation dans la problématique générale de la recherche

Bien que la recherche s'intéresse à la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin, il est important de mettre en évidence d'abord la question de la décentralisation en tant que mode de gouvernance des affaires publiques dans le monde et en Afrique.

1.1.1. Un aperçu historique et institutionnel de la décentralisation dans le monde

La décentralisation dans la gestion des affaires publiques dans l'éducation et surtout de la gestion des écoles est considérée comme une politique publique par laquelle l'Etat transfère des postes d'autorité, des compétences et des capacités à des organes plus ou moins autonomes (Lemieux, 1997 ; Greffe, 2005). Ici, il s'agit des collectivités locales, les communes et les communautés à la base. Cette forme de gestion est apparue dans le tiers-monde depuis plusieurs années, tant en milieu urbain, périurbain qu'en milieu rural. Elle est devenue un phénomène incontournable et partant, une des problématiques majeures sur lesquelles se penchent de plus en plus les études en sciences sociales et politiques ces dernières années. Ainsi, depuis son avènement, cette réforme politico-institutionnelle a fortement bouleversé l'organisation sociopolitique du monde urbain, périurbain et rural béninois, et ce, par un processus de déstructuration-restructuration[3]. D'une part, elle a changé les liens jusque-là établis entre l'Etat et les communautés. D'autre part, elle a modifié la structuration des relations de pouvoir dans la société locale. Ces transformations profondes

[3]Depuis janvier 1993, le Bénin effectue une Réforme de l'Administration Territoriale (RAT). Cette réforme est codifiée par six (06) lois qui retracent les grands axes de la décentralisation et de la déconcentration.

posent inéluctablement des problèmes et suscitent des questions de recherche qu'il convient d'élucider et d'agencer dans une problématique pertinente.

La décentralisation selon Adjaho (2000), peut se définir simplement comme un transfert des pouvoirs initialement détenus et exercés par l'Etat à d'autres personnes de droit public. Ces personnes morales sont des collectivités territoriales décentralisées. C'est aussi un système administratif par lequel l'Etat accorde à d'autres entités juridiquement reconnues, l'autonomie financière et de gestion dans les conditions prévues par la loi. Elle désigne un « *transfert d'attributions du centre en direction de la périphérie* » (Lemieux, 1997). Si l'instance centrale est d'une nature relativement homogène (Etat fédéral ou unitaire), l'instance périphérique se décline en des institutions locales différentes les unes des autres (communes, collectivités territoriales, subdivisions administratives, établissements publics). Aussi, le mouvement de la décentralisation comprend-il plusieurs types y compris la décentralisation politique ?

Dans les pays en voie de développement, la décentralisation a émergé dans un contexte marqué par une centralisation du pouvoir dont elle se propose de corriger les imperfections. Cette réforme vise donc à corriger les tares de la gestion centralisée[4.]

Cependant, il est à faire remarquer que la décentralisation n'est pas un phénomène nouveau. Le terme a été utilisé dès le début des années 50, dans le cadre de très nombreux programmes de réformes institutionnelles. Toutefois, la plupart des réformes prévues n'ont jamais dépassé le stade initial et se sont limitées à instituer des autorités locales sans légitimité démocratique ni réels pouvoirs de prise de décision et d'autonomie locale. La vague actuelle de décentralisation se distingue, sur le plan qualitatif, des tentatives antérieures. Le programme de réforme a été élargi afin d'englober idéalement. Ainsi, on y distingue la délégation des pouvoirs aux gouvernements élus au niveau local, considérés comme des acteurs publics distincts; la gouvernance locale (fondée sur les principes de participation, de transparence et de responsabilité); un nouveau modèle de développement économique local; une redécouverte de l'importance de l'aménagement du territoire (régional), de même que la modernisation globale de l'Etat[5.]

Ce nouveau mode de gouvernance qu'est la décentralisation a fait l'objet de plusieurs classifications. Mais celle établie par les auteurs (Rondinelli et *al.*, 1984 ; Mills et *al.*, 1991 ;

[4] Il s'agit de la faillite de l'Etat centralisé mise en évidence par les auteurs comme Wunsch et Olowu, 1990 et la nécessité d'une nouvelle gouvernance (World Bank, 1992).
[5] Ce sont les principes de la nouvelle gouvernance énoncés par la Banque Mondiale en 1992.

Poltron, 2004), et reprise par Lemieux (1997, 2001), parait plus appropriée pour la présente recherche. Ces auteurs distinguent quatre types de décentralisation[6]: la décentralisation administrative, la décentralisation politique, la décentralisation fonctionnelle et la décentralisation structurelle. Basée sur le critère institutionnel, cette typologie est fréquemment évoquée dans la documentation.

Cependant, dans ce nouveau mode de gestion fondé sur le transfert du pouvoir du niveau central vers les communautés, il est à faire remarquer que tout n'y est pas décentralisé puisque certaines attributions ou compétences sont partagées entre le centre et la périphérie, d'autres exclusives à l'Etat central et enfin d'autres totalement décentralisées. A ce titre, le terme « centra-décentralisation », forgé par Lemieux (2001), est adéquat pour désigner des politiques appartenant à deux mouvements différents, mais non indifférents (Mills et *al.*, 1991). Or, l'on a tendance à considérer de plus en plus le processus de décentralisation comme un système ouvert.

En tant que système, le terme « décentralisation » désigne un « système de gouvernement décentralisé », au sein duquel une portion importante du pouvoir est conférée à différents niveaux administratifs. En tant que processus, le terme « décentralisation » désigne le processus par lequel un pays passe d'un système de gouvernement centralisé à un système décentralisé (Prud'homme, 2003). Il est essentiel, en effet, de dépasser les concepts normatifs (technocratiques) pour avoir une vision plus large des processus de décentralisation, tels qu'ils évoluent sur le terrain.

De même, le succès des processus de décentralisation dépend de l'interaction positive entre ces différents facteurs. C'est pourquoi ceux-ci doivent être considérés comme des aspects complémentaires d'un seul et même système, plutôt que comme des domaines indépendants ou s'excluant les uns les autres. La bonne démarche consiste à examiner les processus de décentralisation et de gouvernance locale selon une perspective dite de « systèmes ouverts[7] ». Cette approche permet aux personnes concernées d'appréhender le

[6]La conception classique française, ne retient que deux formes : la décentralisation politique et la décentralisation fonctionnelle (Greffe, 2005 ; Prats, 1973).

[7]La décentralisation s'articule autour d'une foule de notions diverses, issues du riche éventail de cultures, de traditions et d'histoire des administrations publiques. Malgré leur similitude apparente, certains termes ou expressions peuvent avoir des acceptions différentes dans les différentes parties du monde. En cas de mauvaise compréhension, le risque est grand de se perdre dans un dédale terminologique. La Commission Européenne préfère, pour sa part, adopter une approche pragmatique et se concentrer sur les dimensions fonctionnelles de la décentralisation à savoir la décentralisation politique, administrative et fiscale.(CE, 2007 : 13).

tableau dans sa globalité et de comprendre que les processus de décentralisation se composent d'éléments différents mais interdépendants, se fondant dans un contexte politique et sociétal particulier, et influencés par les tendances régionales et internationales. La figure 1 ci-dessous illustre un cadre de référence dans lequel la décentralisation doit être perçue comme un système ouvert.

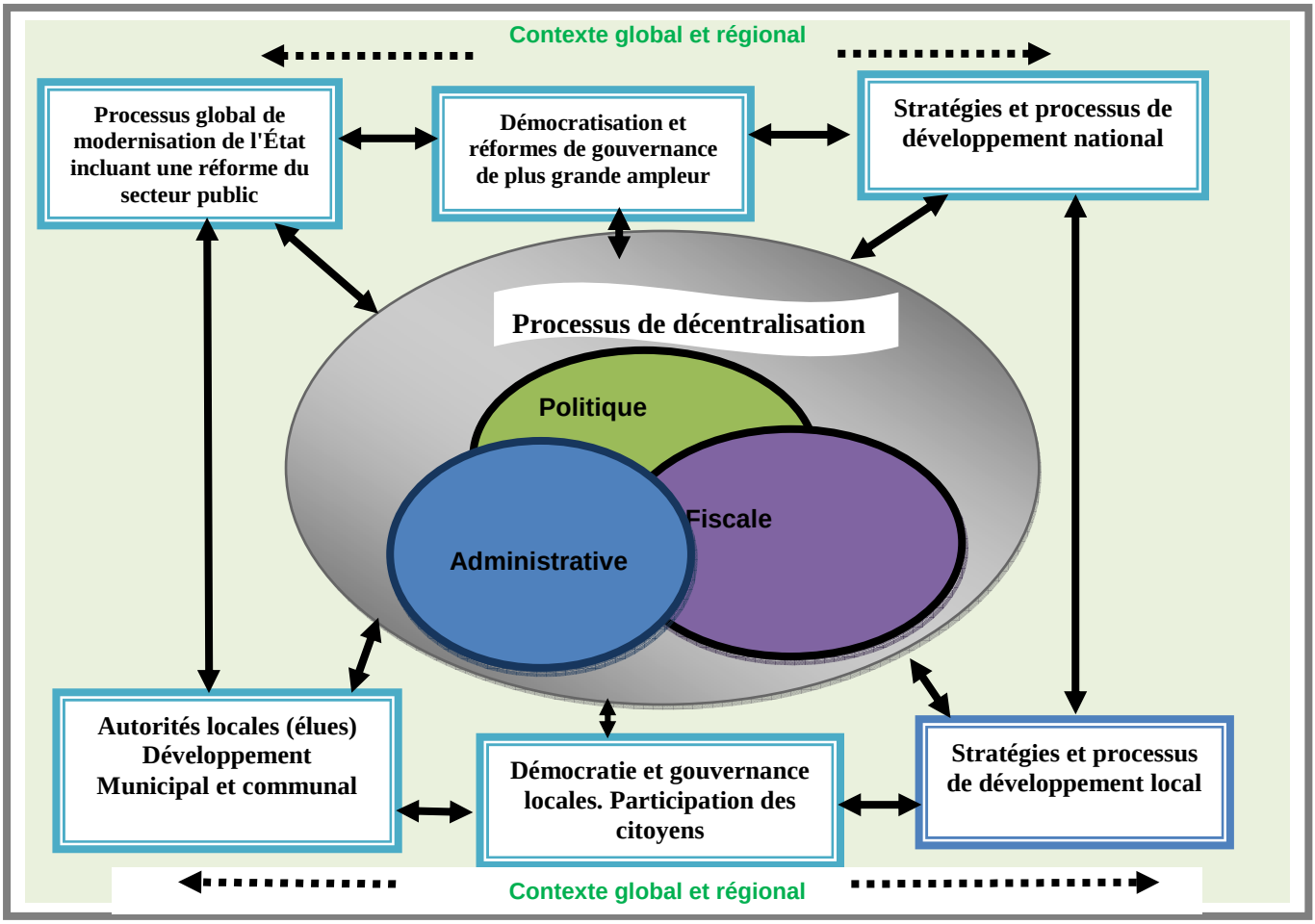


Figure 1 : *Eléments relationnels du processus de décentralisation considéré comme un système ouvert*

Source : *Adapté du Document de référence n°2 de l'Union Européenne : Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays du tiers, 2007.*

Ce modèle de systèmes ouverts illustre:

- ✓ les trois dimensions principales de la décentralisation (cercle intérieur) ;
- ✓ les différentes « composantes » du processus de décentralisation (en tant que système), à la fois en amont (au niveau national) et en aval (au niveau local);

- ✓ les liens existant entre les éléments composant le système;
- ✓ les influences extérieures que les tendances régionales et mondiales (cercle extérieur) peuvent exercer sur le système.

L'idée de liens est cruciale dans une approche de « systèmes ouverts » car la force et la qualité des connexions établies entre les différentes parties du système déterminent, dans une large mesure, la forme, l'orientation et les résultats du processus de décentralisation, ce qui ne manque pas d'avoir des implications considérables au niveau de l'ensemble des acteurs impliqués et surtout les partenaires au développement.

Somme toute, qu'elle soit de nature administrative, politique, fonctionnelle, structurelle ou fiscale, la décentralisation renvoie aux transformations introduites dans les rapports entre le pouvoir central et les instances périphériques. Cela étant, dans la mesure où elle génère des transformations profondes, la décentralisation demeure la forme la plus achevée en termes de transfert de pouvoirs (Lemieux, 2001). La présente thèse focalise l'attention sur la décentralisation fonctionnelle afin d'étudier les pratiques et logiques des acteurs en présence dans la mise en œuvre de la réforme dans le domaine de l'éducation.

C'est dans un contexte caractérisé par l'échec de l'Etat centralisé qu'ont pris place les opérations de décentralisation (Wunsch et Olowu, 1990 ; Ouedraogo, 2003) ; d'où leurs motivations fondamentalement politiques (Litvack et Seddon, 2000 ; Poulin, 2004) et administratives (Olowu, 2000). Ces opérations de décentralisation constituaient également une réponse à une « première génération » de réformes mises en avant par les institutions financières internationales (IFI) dans les années 1980, soit les programmes dits d'ajustement structurel (PAS). Aux motivations politiques et administratives s'ajoutèrent donc des motivations économiques (Adamolekun, 1990). Les effets sociaux particulièrement néfastes des PAS ont conduit pour leur part à un assouplissement du paradigme néolibéral, lequel intègre désormais la dimension institutionnelle du développement considérée comme incontournable (Dia, 1996). N'ayant pas produit tous les résultats escomptés à terme, les réformes économiques ont été assorties d'une « seconde génération » ciblant cette fois les Etats eux-mêmes et leurs structures politico-administratives, et dont la décentralisation était un volet central, comme d'ailleurs l'instauration d'une gouvernance démocratique (World Bank, 1992 ; Olowu, 2000 ; Oxhorn, 2004). C'est à juste titre que des auteurs ont assimilé ces nouvelles réformes promues par les IFI à de l'« ajustement politique » (De Villers, 2003), au « développement décentralisé » (Planqué, 1983) ou au « self-governance » (Wunsch et Olowu, 1990). Dès lors, affleurent en Afrique subsaharienne les thèmes de la décentralisation et de la

gouvernance locale sous les injonctions des organismes internationaux, mais également à la faveur des pressions des organisations de la société civile (Ouedraogo, 2003 ; Mback, 2003).

Tout l'enjeu de la décentralisation politique est de conférer aux autorités locales la structure requise pour être à même de comprendre les besoins et préférences de la population locale, et d'agir en ce sens. Ce système requiert, à son tour, un ensemble de réformes interdépendantes, comme le montrent les « composantes » illustrées au schéma 2 ci-dessous. Si la plupart de ces réformes paraissent assez évidentes, l'adaptation des institutions politiques à un contexte décentralisé mérite peut-être une attention particulière.

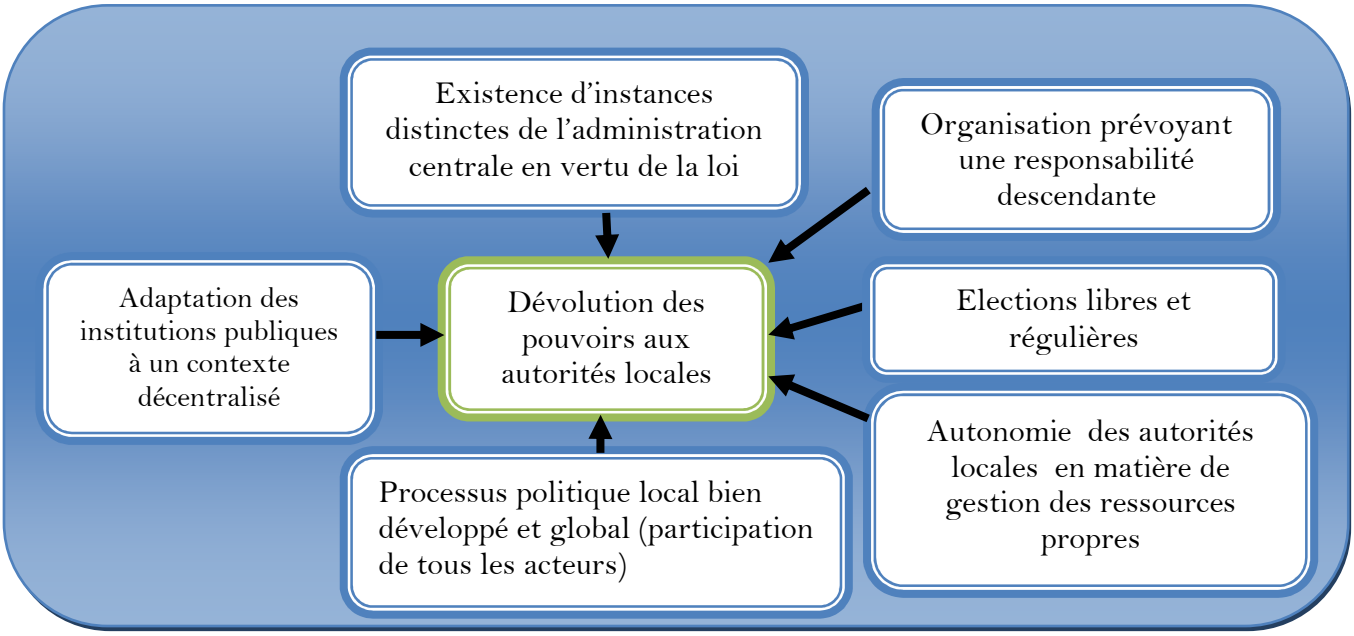


Figure 2 : *Eléments relationnels de la décentralisation politique*

***Source** : Adapté du Document de référence n°2 de l'Union Européenne : appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays du tiers, 2007 et autres données de lecture.*

1.1.2. Un aperçu historique et institutionnel de la décentralisation au Bénin

En République du Bénin, les conditions permettant de parler d'une décentralisation n'ont vu leur consécration juridique se matérialiser véritablement que dans les années 90[8]avec l'adoption d'une nouvelle Constitution qui consacre le principe de la libre administration des collectivités locales même si depuis 1955, la loi instituait des Communes de plein exercice (CPE) dans les localités de Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou. En effet, le

[8]C'est un engagement pris par le pays lors de la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en février 1990. Le pays s'est engagé dans une réforme politique dont la décentralisation des services publics de base.

décret n° 57-461 du 04 avril 1957 autorisait déjà les chefs de territoires, à créer des collectivités rurales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Mais il est à noter que depuis le temps colonial, le Bénin connaît une tendance fortement marquée par la centralisation des pouvoirs de décision administrative et financière entre les mains des autorités de au niveau central.

L'année 1962 a marqué la fin de cette expérience. Plus tard, en 1964, une nouvelle réforme va instaurer des collectivités territoriales au niveau départemental et transformer les circonscriptions urbaines (anciennes communes de plein exercice) à la fois en collectivités territoriales autonomes et en circonscriptions administratives dirigées par des représentants du pouvoir central. Elle n'aura fonctionné que pendant dix (10) mois. Toutes ces expériences ont contribué au renforcement du pouvoir d'Etat, avec une centralisation plus accrue.

En effet, les découpages territoriaux et la réforme opérés sous le régime du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) en 1974 et 1978, n'ont été que de vaines tentatives pour une amorce véritable du processus de décentralisation. Il a fallu attendre les recommandations de la Conférence des Forces Vives de la Nation, tenue du 19 au 28 février 1990 et sa traduction dans les articles 150 à 153 de la Constitution du 11 décembre 1990, pour que la nécessité et l'urgence de la création des collectivités territoriales réellement décentralisées, soient invariablement inscrites dans la conscience des Béninois. Ces recommandations ont été traduites en des actes concrets avec l'organisation des Etats Généraux de l'Administration Territoriale du 7 au 10 janvier 1993. Ainsi, à partir de 1998, le travail législatif a commencé sur cinq lois de décentralisation ; lesquelles ont été promulguées en 2000. Ces lois sont constituées des textes relatifs à la réforme de l'administration territoriale et des lois électorales. Il s'agit de :

- la Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale;
- la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes;
- la Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier;
- la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes;
- la Loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal.

Ces textes de loi sur la décentralisation en République du Bénin ont fixé les nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques et définissent plus précisément les champs de compétences des différents acteurs

sociaux. C'est ainsi qu'en 2003, aux termes du deuxième tour des élections locales, les premiers conseils municipaux et communaux ont été installés à la tête des soixante-dix-sept (77) communes que compte le Bénin.

En général, les politiques de décentralisations ont été amorcées pendant la période coloniale et poursuivies timidement au temps des indépendances, elles ont, par contre, pris un nouvel élan dans les années suivant l'application des programmes d'ajustement, pour revêtir une importance grandissante de nos jours. Bref, ces politiques résultent de l'échec du modèle centralisé du pouvoir étatique. Encore faudrait-il préciser, à la suite de Planqué (1983), que « la problématique "développement par en haut ou développement en bas" ne constitue plus, dans le contexte contemporain, une formulation appropriée ». La réforme décentralisatrice a progressivement pris d'engouement avec une grande variété de «facteurs d'incitation» à savoir:

- l'érosion, vers la fin des années 1980, du concept de l'Etat hautement centralisé responsable du développement;
- la redécouverte de la « dimension locale » du développement et, partant, la reconnaissance du rôle potentiel et de la valeur ajoutée des autorités locales dans la promotion du développement local et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD);
- la quête d'efficacité accrue en matière de fourniture des services sociaux de base (santé, éducation, eau et assainissement, etc.), en veillant notamment à ce que les pauvres y aient davantage accès;
- l'impératif mondial de démocratisation et de bonne gouvernance, qui a attisé les demandes de la société en faveur de la démocratie locale et d'autorités locales responsables;
- l'essor d'approches participatives de développement, permettant à une vaste palette de nouveaux acteurs de se faire entendre et de participer aux processus politiques, aux côtés des autorités locales, notamment en exerçant des pressions pour être reconnus comme des partenaires de dialogue (à tous les niveaux pertinents) et comme des bénéficiaires de l'aide;
- la nécessité de faire face au double défi qui consiste à gérer la croissance urbaine exponentielle dans la plupart des pays en développement, tout en garantissant une politique correcte de développement et d'aménagement du territoire régional (prévoyant, notamment, des liaisons adéquates entre les villes et les zones rurales, de manière à stimuler le développement économique local);

Puisque la décentralisation apparaît comme un processus irréversible[9], la question de fond est celle de savoir quelles en sont les implications actuelles, notamment sur la gestion de l'école. Il s'avère alors nécessaire d'aborder la question à titre de problématique générale de recherche.

1.2. L'impact de la décentralisation sur la gestion des affaires publiques

Les effets ou l'impact de la décentralisation sont très riches et variés dans la littérature. En effet, les travaux identifiés mettent l'accent tantôt sur l'analyse institutionnelle, tantôt sur l'analyse interactionniste.

1.2.1. L'approche institutionnelle

L'analyse institutionnelle se focalise souvent sur les institutions et la manière dont celles-ci déterminent les décisions des individus au sein d'une société donnée. Appliquée au contexte de la décentralisation, elle met au jour le discours des institutions internationales et nationales au sujet de la nouvelle forme de gouvernance locale. A cet égard, on distingue l'approche normative et l'approche juridico-administrative qui présentent toutes deux des limites.

1.2.1.1. L'approche normative de la décentralisation

Depuis les années 60 jusqu'aux années 80, bon nombre de pays africains ont hérité des systèmes politiques centralisés provenant du totalitarisme colonial. Leur édification procède surtout de l'influence des structures socioculturelles, matérialisée à travers les pratiques néopatrimoniales : clientélisme, corruption et népotisme (Bayart, 1989 et Médard, 1991). Dès l'instant où l'institutionnalisation de l'Etat connaît des déficiences, il est devenu nécessaire de le réformer au moyen de la démocratisation. C'est dans ce contexte caractérisé par une crise généralisée des systèmes étatiques centralisés, aggravée par les effets sociaux néfastes des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), qu'ont pris place les politiques de décentralisation au début des années 1990. Dans la littérature s'est posée la question de savoir comment se présentent les enjeux de la décentralisation dans les pays du tiers-monde. Plus précisément, quels avantages ces pays peuvent-ils tirer de son application? N'y a-t-il pas des risques que ces réformes institutionnelles échouent comme les réformes économiques précédentes? Si tel est le cas, comment lever les obstacles pour qu'elles réussissent ?

[9] Puisque la décentralisation est devenue une conditionnalité de l'aide au développement imposée par la Banque Mondiale et autres partenaires techniques et financiers depuis 2000, surtout dans le domaine de la délivrance des services sociaux de base (eau potable, santé, éducation, assainissement etc.)

Ces questions relèvent d'une approche orientée vers les macrodécisions des institutions de coopération au développement. Ladite approche est centrée le plus souvent sur les gains dynamiques des réformes. Ainsi, la Banque mondiale (2000) en a identifié quatre : la stabilité politique, l'efficacité du fonctionnement du secteur public, l'équité sociale et la stabilité macroéconomique. En clair, les enjeux des réformes promues par les organismes internationaux sont à la fois politiques et technico-économiques (Hyden et Bratton, 1992 ; Leftwich, 1993 ; World Bank ,1989). D'une part, comme le soutiennent les théoriciens de la « bonne gouvernance », la décentralisation démocratise davantage l'action publique en rapprochant les décideurs des citoyens. Cette proximité, qui faisait défaut aux systèmes politiques centralisés, favorise la participation citoyenne et rend les gouvernements locaux plus responsables, compétents et moins corrompus que les gouvernements centraux (Leftwich, 1993). D'autre part, conformément aux enseignements des théories de la « gestion de l'efficacité », les collectivités locales s'avèrent à même d'offrir aux citoyens des services publics performants, sachant qu'elles se font concurrence entre elles. Ce faisant, elles sont mises au service du développement local, c'est-à-dire de l'atténuation de la pauvreté (Crook, 2003; Manor, 1999) et des inégalités socio-spatiales (Craig, 2001 et World Bank, 1989).

Il s'agit en effet, d'une forme d'évaluation formelle qui occupe une position hégémonique dans les publications. Elle « s'adresse au contenant institutionnel de la décentralisation» (Ricq, 1986). Les auteurs qui en font l'usage, appréhendent le tiers-monde comme une réalité homogène où il est facile de mettre en œuvre ces réformes. Toute la question est d'évaluer formellement la politique publique en tentant « de savoir si elle débouche sur une réussite ou un échec » (World Bank, 2000). Son succès dépend ainsi du respect scrupuleux des principes de « bonne gouvernance ». Ces principes à partir desquels s'agencent les discours politiques génèrent des effets avantageux même si ces derniers sont normatifs. Une telle approche souscrit à une démarche institutionnelle qui se contente de prescrire des choix devant guider les pays en processus de décentralisation. Elle conduit à des spéculations selon lesquelles ces programmes constituent la solution miracle aux problèmes de sous-développement et de gouvernabilité auxquels les États africains se heurtent.

1.2.1.2. L'approche juridico-administrative de la décentralisation

Analyser la décentralisation, ce n'est pas seulement chercher à saisir le discours dominant qui légitime sa nécessité. C'est également tenter de cerner ce discours tel qu'il est approprié par les Etats chargés d'en assurer la concrétisation. Dans les années 90, l'étude des

relations entre les appareils étatiques et locaux est devenue un thème important, notamment dans l'appréciation de la performance des économies africaines, de l'efficacité administrative des institutions et de la nature des sociétés africaines (Diop et Diouf, 1992).

Pour certains auteurs, la décentralisation traduit une déliquescence étatique puisqu'elle consiste à transférer aux collectivités locales des compétences sans ressources conséquentes. Dans un premier temps, les ressources financières se limitent souvent à quelques transferts de fonds. Or, les recettes de la fiscalité locale sont médiocres et insuffisantes pour supporter les coûts inhérents aux responsabilités dévolues aux collectivités locales (Observatoire de la décentralisation, 2003). Ensuite, la décentralisation pose le problème de la faiblesse des ressources humaines. « La pyramide des postes dans les collectivités locales africaines affiche un sommet pointu et une base extrêmement large » (Mback, 2003). Dès lors, les instances décentralisées font face à des charges de plus en plus importantes tandis qu'elles possèdent de moins en moins de ressources. Les charges ont trait à la gestion de services publics devant être produits et offerts à des citoyens très exigeants en termes de performance. Tout en octroyant des attributions aux collectivités locales, les institutions centrales leur transfèrent en même temps les coûts (Leclerc-olivel et Rochegude, 2001) et les déficits auxquels elles se heurtent sous les coups de boutoir de l'ajustement structurel (Jacob, 1998).

D'autres auteurs montrent plutôt que la politique publique constitue une opportunité pour l'Etat de se reproduire sous de nouvelles formes sur le plan local. Analysant plusieurs expériences de décentralisation mises en place dans le tiers-monde, Ribot (2002) rapporte qu'elles sont accompagnées d'un transfert insuffisant de pouvoirs. Dans une autre étude menée en 2003 sur l'Afrique subsaharienne, l'auteur observe que les institutions locales n'ont pas assez de pouvoirs discrétionnaires pour offrir aux citoyens des services efficaces et efficients. Même si la tutelle, a priori, y a été supprimée au profit du contrôle de légalité, les pouvoirs étatiques demeurent omniprésents à l'échelle locale. Il en est ainsi au Congo où Ziavoula (1993) estime que la décentralisation s'avère une gageure, car les autorités locales n'exercent aucune influence décisive sur l'organisation administrative. Leur pouvoir d'initiative reste limité par un État qui, par sa présence permanente et son contrôle systématique, s'immisce profondément dans la gestion territoriale. De surcroît, les gouvernements centraux africains sont réticents à partager leurs prérogatives avec les gouvernements locaux et rechignent, dans bien des cas, à décentraliser certains secteurs (Jacob, 1998; Olowu, 2003).

L'approche juridico-administrative se focalise sur la façon dont les attributions transférées par l'Etat aux collectivités locales sont partagées. On se trouve ainsi devant une forme particulière d'évaluation de la décentralisation : l'évaluation matérielle. Celle-ci « se penche sur les résultats positifs et négatifs » des instances étatiques dans leurs rapports avec les instances locales (Ricq,1986). Contrairement à l'évaluation formelle, l'évaluation matérielle va au-delà des déclarations des politiques et révèle leurs pratiques effectives.

1.2.2. L'analyse interactionniste : la décentralisation vue sous l'angle des logiques des acteurs en présence

Cette préoccupation est abordée par plusieurs chercheurs en sciences sociales car la question des effets positifs des réformes de décentralisation doit prendre en compte toutes les composantes de la vie sociale. Selon Bako-Arifari et Laurent (1998), la préoccupation des chercheurs ne doit plus être l'analyse du degré d'autonomie du local par rapport au central, mais plutôt la manière dont cette autonomie octroyée aux instances décentralisées est encastrée dans les dynamiques politiques, sociales et économiques locales. Ainsi, la décentralisation est analysée sous l'angle local au milieu des années 90 jusqu'aux années 2000. Leur caractéristique fondamentale est qu'elles tentent de cerner les répercussions réelles de la réforme dans les sociétés locales en dehors des proclamations officielles. Reposant sur une problématique interactionniste centrée sur les acteurs locaux[10]et la « gouvernance au quotidien » (APAD[11], 2003), ce type d'approche met au jour la dynamique des pouvoirs locaux et des structures socioculturelles et économiques locales. Il interroge, en dernière analyse, la gestion des affaires publiques locales.

Les administrateurs locaux ne parviennent pas à se substituer aux autorités jusque-là en place. Un paradoxe s'ensuit : les dynamiques du champ politique local résultent à la fois de l'émancipation et de l'implosion des pouvoirs (Giraut, 1993). Selon l'auteur, au Ghana, au Togo et au Niger, les élus locaux subissent l'influence de pouvoirs internes puissants (notables

[10]L'enjeu ici est de mettre en évidence les dynamiques locales. Or l'attention toujours portée sur les enjeux formels de la décentralisation ou le rôle de l'Etat dans la réforme a, pendant longtemps, détourné bon nombre d'auteurs de la prise en compte des acteurs locaux. Pourtant, la question de l'appropriation de la réforme « par le bas » et la mise en évidence des dynamiques locales autour de la gestion des services publics de base comme l'éducation, apparaît comme une entrée intéressante pour comprendre comment les mécanismes institutionnels sont manipulés par les divers acteurs en présence.

[11] L'APAD, c'est une Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et le développement. Il s'agit d'un groupement d'intérêt scientifique dont les chercheurs associés s'intéressent aux transformations en cours dans les espaces publics en Afrique. L'APAD est aussi une revue dans laquelle sont publiés régulièrement des bulletins, notamment sur les thèmes de gouvernance locale et de décentralisation.

et bourgeois) et composent avec des pouvoirs externes prédateurs (administration, ONG, ressortissants émigrés). Ces pouvoirs s'articulent entre eux sans que les uns prennent le dessus sur les autres. D'ailleurs, leur articulation « est au centre des jeux politiques que s'efforcent de manipuler les divers acteurs capables de peser sur la vie locale » (Jaglin et Dubresson, 1993).

Qu'ils soient officiels ou non, les pouvoirs locaux montrent d'inégales capacités d'adaptation face à la décentralisation. C'est ce qui transparaît de l'analyse d'un cas camerounais où l'autorité des chefferies « traditionnelles » est fortement remise en cause (Bopda, 1993). Pourtant, de l'avis de l'auteur, ces chefferies constituent des pouvoirs de régulation sociale et politique sur lesquels la décentralisation doit s'appuyer.

Dans le cas spécifique du Bénin, il consiste à prendre pour objet les arènes politiques locales (au début des années 1990, en milieu périurbain et rural béninois), en s'attachant à toutes leurs dimensions, aussi bien les influences ou héritages venus du passé (qu'il soit pré-colonial, colonial ou du début des indépendances), que les facteurs contemporains (qu'il s'agisse de l'émergence de nouveaux notables ou des interventions de l'Etat post-colonial et de ses représentants). Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) ont montré que les modes de fonctionnement des arènes politiques locales en milieu rural font donc partie des grandes inconnues du débat sur la démocratisation et la décentralisation en Afrique. Ils constituent le thème de leur ouvrage intitulé : « *Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois* » dont les contributions sont toutes fondées sur des études de cas menées au Bénin. Pour ces auteurs, après le "Renouveau démocratique", la question de la décentralisation du système politico-administratif est à l'ordre du jour au Bénin, quand bien même on a l'impression que ce projet tient plus à cœur aux partenaires extérieurs qu'aux autorités béninoises, lesquelles n'ont montré pendant plusieurs années aucun empressement à mettre en pratique, à travers des mesures concrètes, les vagues dispositions générales de la constitution concernant ce sujet. Ainsi, chaque société locale peut être considérée comme une arène sociopolitique, dans laquelle différents "groupes stratégiques" sont en confrontation, coopération et négociation permanentes les uns par rapport aux autres.

Au regard de ce qui précède, la décentralisation apparaît comme une *« vaste problématique fédératrice de sous-problématiques diverses »*, dans laquelle on peut entrer par différents points et en référence à des méthodologies particulières (Bako-Arifari et Laurent, 1998). Pour Touré (2009), la littérature centrée sur l'impact de la décentralisation n'est ni homogène, ni linéaire. Le tableau I ci-dessous fait un récapitulatif des différentes perspectives

du phénomène. Elle suit un mouvement pendulaire. D'un point de vue d'emblée enthousiaste, fondé sur une évaluation formelle de la réforme par les bailleurs de fonds (échelle internationale), on est passé à une littérature largement pessimiste, le moment est venu d'en évaluer matériellement les résultats au niveau national. Puis, on a assisté à la genèse d'une littérature ni optimiste, ni pessimiste, mais simplement réaliste, lorsqu'il a été question d'analyser concrètement la décentralisation sous l'angle local (Touré, 2009).

Tableau I : *Récapitulatif des perspectives d'analyse de l'impact de la décentralisation*

Dimensions d'analyse / **Eléments de problématique**	***Echelle internationale***	***Echelle nationale***	***Echelle locale***
Problématique	Institutionnelle ou holiste	Institutionnelle ou holiste	Interactionniste ou relationnelle
Niveau d'analyse	Macrodécisions des institutions financières internationales	Méso-décisions des Etats chargés de mettre en œuvre les réformes	Micro-décisions des acteurs locaux censés participer au processus de décision
Unités d'Analyse	Les institutions internationales (Banque mondiale, FMI, etc.)	Les Etats en processus de décentralisation	Les acteurs locaux en présence dans la décentralisation
Thématique ou type d'analyse	Les enjeux de la décentralisation	Les rapports Etats/ collectivités locales	Les recompositions locales
Appréciations des réformes	Evaluation formelle	Evaluation matérielle	Evaluation concrète
Etat de la littérature	Enthousiaste ou optimiste (années 1970, jusqu'au milieu des années 1980)	Pessimiste (fin des années 1980 et début des années 1990)	Ni enthousiaste, ni pessimiste, mais réaliste (milieu des années 1990 jusqu'aux années 2000)
Entrées de l'analyse	Avantages Inconvénients	Transfert de pouvoirs Transfert des compétences Transfert des ressources	Processus politique locaux Processus socioculturel locaux Processus économiques locaux
Chercheurs	Technocrates, géopolitologues	Juristes, politologues	Socio- anthropologues, certains politologues
Champ d'investigation	Tiers-monde en tant que réalité homogène	Pays décentralisés (Etats fédéraux ou unitaires)	Société locale en tant que collectivité territoriale
Sources d'informations	Rapports officiels, lois, statistiques internationales, etc.	Textes réglementaires et législatifs, littérature grise, statistiques nationales, etc.	Enquêtes empiriques, données secondaires (actes de séminaires, comptes rendus de réunions, rapports de délibérations etc.)

***Source** : Synthèse des écrits sur l'impact de la décentralisation (Touré, 2006).*

1.3. L'impact de la décentralisation sur la gestion de l'école comme problématique spécifique de la thèse

L'impact de la décentralisation sur la gestion de l'école a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche conduits par des auteurs dans de nombreux pays, aux caractéristiques économiques, démographiques ou éducatives très diverses. Ainsi, ces études ont mis en évidence la typologie de la répartition des compétences entre les différents acteurs dans le domaine de l'éducation. Dans cette partie de la recherche, il a été question de faire le point sur l'interaction entre la décentralisation et la gestion des systèmes éducatifs, de mettre en évidence les motivations qui conduisent à ces réformes et son impact sur l'école.

1.3.1. Un bref aperçu sur l'impact des réformes de décentralisation sur la gestion des systèmes éducatifs

La décentralisation s'est imposée comme nouveau mode de gestion des systèmes éducatifs dans des pays de niveaux de développement économique, de tailles, de structures politiques très diverses et variées. Elle a touché aussi le mode de gestion de l'école des pays en voie de développement, comme le Kenya ou les Philippines avec leurs réseaux d'écoles communautaires et des pays industrialisés, comme les pays nordiques ou le Royaume-Uni, en passant par les pays en transition (Argentine, Pays de l'Est…). Des Etats vastes, comme l'Argentine (« provincialisation » de son éducation), aussi bien que des petits territoires comme le Danemark (« municipalisation » de son éducation) ou le Salvador (programme d'écoles autonomes EDUCO) se sont convertis à la décentralisation. Des Etats peuplés, comme l'Espagne, ou de plus petits pays, comme le Salvador et son réseau d'écoles autonomes ont inscrit la gouvernance locale dans leur agenda (McGinn et Welsh, 1999 ; Pont et *al*, 2008).

Dans la synthèse internationale, deux grands niveaux de décentralisation éducative sont fréquemment évoqués. D'une part la décentralisation à dominance politique, plutôt dirigée vers les niveaux infranationaux du gouvernement, d'autre part la décentralisation dirigée vers les établissements scolaires, généralement motivée par la performance scolaire et visant à donner plus d'autonomie aux écoles (Eurydice, 2007). Les motivations de ces décentralisation sont diverses selon les moments et les contextes. A l'occasion d'une revue de littérature réalisée sur la question en 2006 sous la direction d'Agnès Van Zanten, trois grandes catégories d'arguments étaient identifiés : des raisons politiques telles que mieux associer les citoyens à

leurs écoles et faciliter la démocratisation scolaire ; des raisons économiques pour atteindre une plus grande efficience économique et sociale, des raisons pédagogiques comme améliorer l'efficacité des enseignements en les adaptant davantage aux besoins des élèves (Andrada, in Van Zanten, 2006).

Dans plusieurs pays de la sous-région (Bénin, Burkina, Mali, Niger, Sénégal et Togo…), il existe un cadre juridique et institutionnel sous-tendant la décentralisation dans l'ensemble de la vie sociale surtout dans le domaine de la délivrance des services sociaux de base comme l'éducation. En effet, le Sénégal, depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960, a opté pour une politique de décentralisation progressive qui s'est concrétisée par le dispositif législatif créant le statut de commune de plein exercice avec la loi 96 / 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales.

Au Burkina-Faso, la constitution du 2 juin 1991 (articles 143 et 145) consacre la décentralisation et le code général des collectivités territoriales. Au Mali, la constitution du 25 Février 1992 institue la décentralisation administrative comme politique de développement économique et social équilibré du pays.

Au Niger, la constitution du 18 juillet 1999 évoque la décentralisation dans ses articles 127 et 128. Le dispositif législatif adopté sur la décentralisation est constitué surtout de la loi 2002 -012 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs ressources et leurs compétences. Au Togo, le texte sur la décentralisation est adopté le 2 mars 2007. Cependant, à la forte et longue centralisation du pouvoir qui a présidé les destinées du pays depuis les années 60 jusqu'en 1996, s'est substituée une gestion déconcentrée du pouvoir grâce à l'arsenal règlementaire existant.

Quant au Bénin, les réformes de l'administration territoriale ayant conduit à la décentralisation se sont achevées en 1999 avec le vote de plusieurs lois et l'installation des premiers conseils élus en 2003 même si des réformes visant le transfert des compétences aux instances locales ont commencé depuis 1978 et visant une certaine forme de décentralisation.

Les réformes de décentralisation se sont imposées dans de nombreux pays parce qu'elles répondent à des objectifs variés. Si la gouvernance locale apparaît aujourd'hui comme la solution aux problèmes de qualité de l'éducation, la première vague de décentralisations, dans les années 70-80, s'explique plus particulièrement par des contingences financières et fiscales. Le transfert de compétences éducatives vers les acteurs locaux est d'abord perçu comme une solution à la fois aux déficits budgétaires importants des Etats centraux et au

souhait de poursuivre l'expansion des structures éducatives, malgré la contrainte financière (Winkler, 1989).

Cependant, les années 90 sont davantage marquées par les décentralisations dites démocratiques, l'objectif est alors de couper avec un passé autoritaire symbolisé par une structure centralisée en transférant parfois vers des conseils d'écoles mais surtout vers les collectivités locales, des compétences, entre autres, dans le domaine de l'éducation. Après l'exemple emblématique de l'Espagne, dans les années 80, les anciens pays de l'Est mais aussi des pays d'Amérique Latine comme l'Uruguay suivent cette voie. Dans ces Etats, outre la démocratisation qui s'accompagne souvent d'un transfert vers les autorités politiques, la décentralisation dans l'éducation commence à rimer, dans les années 90, avec la qualité de l'enseignement. La gouvernance scolaire prend alors le plus souvent la forme de l'autonomie scolaire (Winkler et Gersberg, 1998). Ces politiques ne touchent souvent que le domaine de l'éducation. C'est le cas au Nicaragua, au Salvador ou dans certains Etats brésiliens comme le Minas Gerais. On voit donc que, parmi les motivations des politiques de décentralisation de l'école, l'amélioration de la qualité de l'enseignement n'apparaît que tardivement.

De même, les réformes de décentralisation de l'éducation ont été moins des outils de politiques éducatives que des instruments au service d'objectifs étrangers à la qualité de l'enseignement. Ces objectifs variés, potentiellement contradictoires, expliquent que les réformes de décentralisation dans le domaine de l'éducation soient inscrites sur les agendas de tous les partis politiques : gouvernements de droite comme en Angleterre sous le règne Tchatcher ; partis de gauche comme en Nouvelle-Zélande ; voire même gouvernements autoritaires comme Pinochet au Chili ou les généraux en Argentine. La décentralisation survit, de plus, aux remaniements de gouvernements : entamée par les partis de droite, elle est confirmée par la gauche, comme en Espagne ; amorcée par la gauche elle est reprise à son compte par la droite comme en France, imposée par des régimes totalitaires, elle est confirmée par les gouvernements démocratiques comme au Chili ou en Argentine (McGinn et Welsh, 1999).

Durant les années 80 et 90, les compétences éducatives ont été diversement décentralisées. Les transferts de compétences les plus massifs ont été réalisés dans le domaine de la gestion et du financement des écoles. Ils ont pris plusieurs formes. Il s'agissait, en effet, soit de transférer massivement la responsabilité financière de l'expansion des structures éducatives vers les collectivités locales (Argentine…), soit d'autoriser les écoles à gérer leurs propres budgets afin de rationaliser l'allocation des ressources (Hongrie, Nouvelle-

Zélande…), soit, dans le cadre des « décentralisations démocratiques », de permettre aux collectivités locales d'intervenir dans les affaires éducatives, mais en les cantonnant au financement et à la gestion de domaines restant en marge des activités pédagogiques, comme les équipements, les cantines ou l'aide sociale (France, Portugal, Grèce…). Certaines réformes touchant le cœur de l'activité pédagogique comme les programmes scolaires ont été délégués avec beaucoup plus de parcimonie (Eurydice, 2007).

Au demeurant, il n'existe pas aujourd'hui de pays dans lequel les collectivités locales ou les établissements décident seuls des contenus enseignés et les conditions de service et surtout des traitements des enseignants. Cette dernière compétence reste souvent l'apanage des gouvernements centraux, même dans certains Etats fédéraux (Allemagne…), et même dans les pays qui font largement participer les écoles à la gestion des enseignants (Belgique, Irlande, Nouvelle-Zélande…). Non seulement cette fonction n'a jamais vraiment été décentralisée mais elle a, au contraire, été recentralisée, dans le cadre de politiques de revalorisation de la profession, comme au Brésil. La gestion du personnel, enseignant ou non enseignant, est le dossier sensible de la décentralisation dans le domaine de l'éducation, comme l'a montré le cas français (McGinn et Welsh, 1999 ; Eurydice, 2007).

Au Bénin, c'est à partir de 1990 que les Etats Généraux de l'Education ont tenté de définir une vision stratégique accompagnée de quelques plans d'actions pour éviter que le pilotage à vue porte de graves préjudices au système éducatif. La volonté de déconcentration/décentralisation du MENRS émane des États généraux de l'éducation tenus en octobre 1990, notamment d'un des quatre objectifs devant permettre de réformer l'enseignement primaire. Cet objectif consistait à « instituer un système efficace et efficient de planification et de gestion qui suscite une large participation du public à l'enseignement primaire » Cependant, force est de constater que ces efforts n'avaient ni comblé les attentes des gouvernants, ni des acteurs et usagers de l'école béninoise, à cause des nombreux problèmes de gouvernance auxquels est confronté le système (Gilbert et Salami, 2000).

Il apparaît alors évident pour les autorités politiques et les experts en charge de l'éducation en République du Bénin d'adopter un nouveau modèle de gestion non plus organique ou mécanique mais plutôt holographique, inscrit dans un esprit de pluralisme politique et de libéralisme social (Leclerc, 1996). Cette volonté s'est traduite par les réformes politiques et institutionnelles entreprises par l'Etat béninois depuis 1990. Mais il faut attendre 2002, année d'organisation des premières élections municipales et communales pour que cette volonté politique se traduise en acte concret. La décentralisation devient donc une réalité dans

le pays avec l'installation des premiers conseils communaux à la tête des Communes. La gestion de l'école béninoise se retrouve ainsi sous l'influence de ces réformes politiques et administratives. Le mode de gestion du système éducatif doit alors tenir compte de ce nouveau paradigme de développement du secteur.

Ainsi, la constitution du 11 décembre 1990 et les différents textes de loi dont notamment la loi N°97-028 de janvier 1999 confère aux Communes une compétence dans la gestion du système éducatif au point où elles sont désormais partenaires de l'Etat[12]. Le cadre législatif béninois a créé des ouvertures importantes au partage des responsabilités de gestion du système éducatif entre l'Etat et les collectivités territoriales. D'une part, il affirme la nécessité d'un partenariat dans la fourniture des services éducatifs et d'autre part, il transfère aux différents conseils locaux (conseil communal, d'arrondissement, de village ou quartier de ville) la gestion des affaires concernant le développement de leur ressort territorial dans ce secteur.

Dès lors, la législation en matière de décentralisation au Bénin a transféré aux communes, les compétences de construction, de l'équipement et des entretiens et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. De même, la commune initie toutes les mesures de nature à favoriser et promouvoir l'éducation de la jeunesse. A cet effet, l'Etat lui transfert les ressources nécessaires[13]. Cette nouvelle répartition des compétences appellent la mise en place d'un système de planification scolaire permettant de gérer efficacement la création ou l'extension des écoles. C'est par l'intermédiaire de ce système que l'Etat assure son rôle constitutionnel de pourvoyeur du service public d'éducation et qu'en même temps, il pose les balises du partenariat avec les collectivités publiques (Gilbert et Salami, 2000).

Désormais, l'Etat central, par le biais des ministères de l'éducation, détermine les politiques, stratégies et réglementations de l'éducation nationale et en assure la mise en œuvre; il organise et assure le fonctionnement de l'administration du système éducatif, en évalue les besoins et en assure la gestion. Ces rôles sont soutenus, au niveau national, par des organes

[12]La constitution du 11 décembre 1990 et les différentes lois sur la décentralisation au Bénin, ont dicté des dispositions pertinentes relatives aux responsabilités de l'Etat et celles des collectivités locales dans la gestion et le développement de l'éducation. Le cadre institutionnel de la gestion décentralisée de l'école au Bénin se révèle donc à travers un dispositif législatif et règlementaire dont la constitution du 11 décembre 1990 est le fondement notamment dans ses articles 8, 12, 13, 14, 150 à 153 et cinq autres lois.

[13] Article 97 et 98 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en république du Bénin.

consultatifs (le CNE, la FENAPEB, la CBO-EPT etc.) permettant aux acteurs sociaux de faire part de leurs préoccupations aux autorités académiques et à l'Etat d'ouvrir un espace de partenariat avec la société civile dans la gestion du système éducatif.

1.3.2. Les approches théoriques en présence sur les effets de la décentralisation sur l'école

Lorsqu'on évoque la notion de décentralisation dans le secteur de l'éducation, on fait référence à l'ensemble des réformes et stratégies qui impliquent tous les acteurs dans la prestation et la gestion du service éducatif. On parle généralement de « gestion décentralisée de l'éducation » ou de « gouvernance locale de l'éducation ».

En sciences politiques pour comprendre le concept de la gouvernance locale, il est important de tenir compte du postulat qui le lie au concept de la décentralisation et que les deux concepts sont interchangeables. La gouvernance locale évolue donc avec la décentralisation au sein d'un contexte politique et social en mutation constante. « la décentralisation est d'abord et avant tout un processus politique, législatif, institutionnel et fiscal par ledit processus (par exemple si l'on attend des collectivités locales qu'elles présentent des services qui étaient jusque-là du ressort des organisations nationales), la gouvernance locale peut ou non comprendre les éléments de la décentralisation, de transparence, d'obligation redditionnelle, ainsi que des modalités de démocratie participative et autres caractéristiques d'une bonne administration locale » (PNUD, 2009).

La gouvernance locale est le résultat d'un processus de décentralisation qui se traduit par la transformation du pouvoir de l'État : on passe d'un pouvoir à configuration pyramidale à un pouvoir à configuration transversale qui fait intervenir plusieurs acteurs du territoire à compétences diverses où ceux-ci doivent coopérer pour un bon management de leur territoire.

« La gouvernance locale de l'éducation » englobe une multitude de réformes et de stratégies visant à améliorer la qualité de l'éducation, les prestations de services éducatifs, l'accès à l'éducation de tous les enfants à travers une répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat central et les acteurs locaux. Cependant, il y a des doutes, quant à la réalisation de ces objectifs et de l'impact positive de la gouvernance locale sur l'éducation. Même si un nombre croissant d'études (Dalin, 1994; Carron et Châu, 1996; Heneveld et Craig, 1996) « démontre que la gestion locale de l'éducation, les rapports entre les différents acteurs (Etats, les collectivités territoriales, les communautés, les directeurs d'écoles…) et leur implication dans les prises de décisions et de prestation de services éducatifs ont un impact profond sur la qualité de l'éducation ». La gouvernance de l'éducation combinée aux formes

les plus traditionnelles de la décentralisation, a conduit à une plus grande diversité des politiques mises en œuvre dans le secteur de l'éducation. Elles portent plusieurs noms : territorialisation, déconcentration, délégation, auto-gouvernance de l'école, autogestion de l'école, privatisation, écoles conventionnées (Lugaz et *al*., 2006). Ces réformes sont-elles inspirées par le désir d'améliorer la qualité, l'efficacité, ou par le besoin de partager le fardeau financier et de se conformer aux préférences des agences internationales? (Lugaz et *al*., 2006). « Dans de nombreux pays, parmi les moins développés, l'implication des acteurs locaux dans la gestion des services publics, y compris ceux de l'éducation, n'a pas été le résultat d'un débat interne, même s'il y avait la conviction qu'une telle politique devait mener à des services de plus grande qualité. En général, il n'y a pas eu de pression venant des autorités locales ou des communautés pour demander un processus de prise de décision plus participatif. Plus exactement dans beaucoup de pays, deux forces se sont combinées pour demander l'implication des acteurs locaux dans la gestion des services publics (y compris l'éducation): tout d'abord, la pression externe des agences internationales de développement et des experts, puis l'opportunité politique interne dans des contextes nationaux où les autorités publiques sont incapables d'organiser ou de financer les services publics de base » (Lugaz et *al.*, 2006).

La gouvernance éducative qui est inspirée par le désir d'améliorer la qualité de l'éducation fait l'objet d'un véritable débat entre les défenseurs et les opposants. Un exposé de quelques arguments de ces controverses est fait ci-dessous.

1.3.2.1. Les défenseurs de la gestion décentralisée de l'éducation

L'idée centrale des défenseurs de la « gouvernance de l'éducation » est simple : « plus on rapproche le lieu de décision de l'utilisateur final à savoir, l'élève, dans le domaine de l'éducation, en transférant des compétences aux autorités locales (provinces, États, Lander ou autres municipalités) voire aux unités scolaires elles-mêmes, meilleure sera la fourniture de services éducatifs » (Winkler, 1989 cité par Mons, 2007). De ce fait, un certain nombre d'arguments sont avancés par les défenseurs de la gouvernance éducative.

Le premier argument est qu'en impliquant les autorités locales (villes, régions…) dans les prises de décisions en matière de gouvernance éducative, meilleure seront les prestations de services éducatifs, car celles-ci connaissent mieux les besoins de leurs localités en matières d'éducation.

Le second argument est que, l'implication des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés et décentralisés de l'Etat, l'administration scolaire), permet une meilleure planification et la mise en œuvre des services éducatifs au niveau local, lorsqu'elle prend la forme d'une large autonomie de décision accordée.

Le troisième argument à savoir l'adoption des structures éducatives décentralisées, permet une meilleure allocation des ressources (Murphy, 1991). « La gouvernance locale de l'éducation est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale, en réduisant le temps de prise de décision, en rendant plus efficace l'utilisation et le contrôle des ressources dédiées aux écoles » (Traoré, 2013). De même, une gestion de l'école en mode décentralisé permettrait d'alléger les finances publiques en générant de nouvelles ressources privées (Mons, 2007) : en effet, les familles associées au fonctionnement des écoles seraient plus enclins à participer financièrement à l'éducation de leurs enfants.

Malgré ces différents avantages et efficacités, la gouvernance locale de l'éducation fait l'objet de multiples attaques de la part des opposants. Ceux-ci opposent de multiples arguments à l'efficacité et à l'impact positif de la décentralisation sur la qualité de l'éducation et la performance scolaire des élèves (Mons, 2004).

1.3.2.2. Les opposants à la gestion décentralisée de l'éducation

Les opposants de la décentralisation de l'éducation combattent tout d'abord les prétendues qualités d'une telle politique pour faute d'économie d'échelle et que la multiplication des instances de décision dans un processus de gouvernance éducative ne conduit pas forcément à une meilleure utilisation et allocation des ressources (Mons, 2004). De même, si la gouvernance locale peut permettre un contrôle plus vigilant des décisionnaires locaux, elle pourrait également conduire à la capture du pouvoir local par certains groupes d'intérêts dont le pouvoir est accru localement (Mons, 2004).

Pour les opposants la gestion décentralisée de l'école, la délégation voire le transfert de pouvoirs et de compétences en matière de prestation de services éducatifs présente un risque énorme pour le développement de l'éducation au niveau local. La gouvernance locale de l'éducation peut entrainer une dégradation de la qualité du service éducatif voire compromettre l'offre scolaire (d'où le risque de ne plus être assuré), à partir du moment qu'ont demandé aux communautés (villages, villes, régions…) de financer l'éducation sur fonds propres. Toutes les communautés notamment ceux qui se situent en zones rurales ne disposent pas de ressources nécessaires pour assurer une telle mission. Ainsi, la décentralisation au lieu

de réduire les inégalités entre zones rurales et urbaines en matière d'éducation ne fait que les accentuées davantage.

De cette analyse, on peut retenir que la gouvernance locale de l'éducation n'est pas une chose aisée et que les résultats tant attendus sur le plan pédagogique d'une telle politique font débats entre partisans et opposants à l'implication des acteurs locaux dans la prestation de services scolaires. Cependant, il faut retenir des défenseurs de cette nouvelle politique de gestion scolaire, que sur le plan administratif, financier et organisationnel, elle apparaît comme l'une des solutions aux problèmes structurels que peut connaître le système éducatif d'un pays. Le tableau II ci-dessous résume les controverses entre les défenseurs et opposants à la gouvernance locale de l'éducation.

Tableau II : Les *controverses en matière de gouvernance locale de l'éducation*

	Les défenseurs	**Les opposants**
La gouvernance locale de l'éducation	-Meilleur contrôle des structures éducatives, et du personnel scolaire -Amélioration de l'offre éducative -Meilleure allocation des ressources éducative -Allègement des finances publiques et des prérogatives de l'État central -Mobilisation des ressources privées -Meilleure efficacité des services éducatifs - Stimulation de la demande éducative - Amélioration de la qualité de l'éducation	-Capture du pouvoir local - Absence d'économie d'échelle -Disparité territoriales (disparités dans la fourniture de services éducatifs) -Baisse de la qualité de l'éducation -Résultats pédagogiques incertains -Absence d'effet immédiat sur l'acquisition des élèves -Baisse du rendement social au profit du rendement individuel -Disparités de performance scolaire au niveau local (école, village, région) -Risque d'absence de service éducatif

Source : *Synthèse des données de lecture, juillet 2015.*

La présente thèse se propose de comprendre comment un pays comme le Bénin mène une telle politique depuis plus de dix ans dans le secteur de l'éducation. En quoi cette politique peut-elle être une solution ou pas aux nombreux problèmes que connait son système éducatif

Les débats sur la gestion décentralisée de l'éducation sont fortement marqués par la confrontation de conceptions et de théories différentes entre les défenseurs de ce mode de gouvernance et ceux qui s'y opposent.

Au total, McGinn et Welsh (1999) ont identifié trois critères fondamentaux qui servent de fondement au processus de prise de décision dans la majorité des systèmes éducatifs

décentralisés. Il s'agit de la légitimité démocratique, le professionnalisme des acteurs et l'efficacité du marché tels que le démontre le tableau III ci-dessous.

Tableau III : *Critères fondamentaux de la décentralisation et de son impact sur l'école*

	Critères de décentralisation de l'école		
Principes	**Légitimité démocratique**	**Compétence professionnelle**	**Efficacité du marché**
Niveau de transfert du pouvoir	Gestion efficace de l'école par des non spécialistes	Pouvoir de décision confié aux experts, spécialistes	Le marché comme meilleur moyen de servir les usagers de l'école
Impact de la gestion	De l'Etat central vers les collectivités locales et autres acteurs	-Pouvoirs des professionnels de l'Etat central vers ceux des services déconcentrés -Transfert de compétence de l'Etat central vers les écoles	Possibilité de choix des sites des écoles donnée aux parents d'élèves et aux autorités locales
Participation collective	Gestion autonome des écoles	Autogestion des écoles	Renforcement des responsabilités du directeur d'école et des autorités locales
Impact de la gestion	Responsabilités transférées aux collectivités locales et autres acteurs	Participation des parents d'élèves souhaitée mais limitée à des responsabilités secondaires	Faible possibilité d'action collective de la part de la communauté surtout avec la mesure de gratuité prise par les autorités centrales dans plusieurs pays de la sous région

Source : *Adapté de McGinn et Welsh (1999).*

Ce modèle met en évidence les catégories d'acteurs bénéficiaires des pouvoirs transférés en matière de décentralisation et de son impact sur la gestion de l'école.

Pour toutes ces raisons, la présente thèse aborde la question des logiques et pratiques développées autour de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation en se basant sur une approche centrée sur les interactions entre les acteurs, leur contexte d'émergence et leur signification. Certes, les relations entre acteurs sont définies dans des cadres formels, mais elles s'expriment également dans des pratiques et perceptions dont l'analyse offre une problématisation intéressante à la recherche.

La présente recherche rompt avec l'approche qui s'en tient à décrire les procédures officielles et à énumérer les rôles et responsabilités des acteurs. En plus de cela, elle se propose d'identifier et de décrire les logiques en présence, les facteurs qui les génèrent et de

révéler les représentations que les acteurs s'en font. Privilégiant une approche historique et comparative, elle met au jour le niveau d'appropriation par les acteurs du nouveau mode de gestion de l'école, sans négliger les enjeux formels de la réforme tels qu'exprimés par l'Etat, légitimés par les organismes de coopération, et surtout appropriés par les acteurs en présence sur la scène de la gestion de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété au Bénin.

Au regard de tout ce qui précède, il apparait fondamentalement que les analyses pertinentes de l'ensemble des auteurs sur l'école et la décentralisation ont le mérite d'aborder les aspects sociopolitiques et économiques de l'influence de ce mode de gestion du moins selon une approche institutionnelle. Elles viennent enrichir le débat sur la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à la différence de ces nombreux travaux, ce sujet de recherche tout en s'inscrivant dans une perspective institutionnelle, associe l'analyse interactionniste en vue d'apporter un plus à la réflexion sur la problématique.

Il s'agit donc pour le chercheur d'analyser le problème sous l'angle du modèle d'analyse institutionnelle et interactionniste.[14] La recherche met donc en évidence les acteurs, leurs rôles et responsabilités au regard des textes en vigueur, leur évolution dans le temps (approche institutionnelle) mais s'intéresse aussi aux logiques développées par ces acteurs (approche interactionniste).

L'interactionnisme dont il est question ici est un interactionnisme sociologique, c'est-à dire une opérationnalisation du paradigme constructiviste dans le domaine des relations sociales. C'est un cadre de référence paradigmatique qui permet d'analyser les relations sociales dans la gestion des affaires publiques car les interactionnistes pensent que les individus intègrent les règles et les normes puis les modifient ensuite. Cela signifie que les règles et les normes qui régissent la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation sont constamment modifiées par les acteurs impliqués. Ainsi, étudier les logiques autour de la gestion décentralisée de l'école, revient avant tout à les inscrire dans une forme d'empirisme se caractérisant par l'accent qui doit être mis par le chercheur sur la connaissance de la perspective des acteurs. Il importe donc de s'intéresser à la manière dont les acteurs impliqués dans la gestion de l'école définissent les situations politiques, sociales voir économiques en présence. L'interactionnisme sociologique développé dans les années 1950-1960 par Erving Goffman, Howard Saul Becker, Anselm Strauss et autres est au cœur même de

[14]L'interactionnisme est l'héritier direct de l'école de Chicago. Ce courant de pensée s'est développé aux Etats-Unis dans les années 60 sous l'impulsion de E.Goffman. Il a été en opposition avec le fonctionnalisme. L'interactionnisme centre ses analyses sur les relations réciproques entre les individus (= interactions)

l'interactionnisme symbolique de Blumer (1969). Ce modèle d'analyse énonce trois postulats : (Meltzer, Petras et Reynolds, 1975) :

- *Les êtres humains se comportent à l'égard des choses selon les significations qu'ils accordent à celles-ci.* Ainsi, pour comprendre les manières d'agir ou de penser des acteurs, il faut d'abord et avant tout appréhender le sens qu'ils donnent à leur réalité.
- *Les significations sont la résultante des interactions sociales*. C'est donc au travers des relations avec les autres que ces relations soient individuelles (face à face) ou collectives (les rapports entre les groupes, structures ou institutions), que les acteurs découvrent, négocient et produisent le sens qu'ils donnent aux choses de même qu'ils développent leurs perspectives.
- *Les significations se modifient et se construisent au travers des processus d'interprétation mis en œuvre dans les situations réelles*. Les significations, à mettre en rapport avec les « situations réelles », sont susceptibles de se modifier en cours d'action.

Appliqué à la présente recherche, le modèle interactionniste permet de tirer plusieurs conséquences. Le système éducatif béninois repose sur une relation fondamentale : la relation d'enseignement-apprentissage ou relation pédagogique qui s'établit entre un élève et un maître. Cette relation est déterminante pour l'obtention des principaux résultats attendus de l'école. Or, la relation pédagogique s'inscrit dans un environnement politique et socio-économique où intervient un ensemble d'acteurs qui, par le contrôle des différentes ressources nécessaires à l'établissement, au maintien et à la pertinence de cette relation, exerce une influence profonde sur les résultats éducatifs. Dans un contexte de décentralisation où l'on assiste à une redistribution des compétences et des pouvoirs, d'autres approches entrent en jeu et se révèlent pertinentes pour appréhender tous les contours de la problématique. Il s'agit donc de bâtir le modèle d'analyse au-delà de l'approche interactionniste sur l'analyse de l'environnement institutionnel de la gestion de l'école au Bénin afin de mettre en évidence les acteurs en présence et l'impact de leurs logiques sur le fonctionnement des écoles dans le contexte de la décentralisation.

1.4. Le cadre de référence théorique et le problème spécifique de la thèse

Une fois que l'état des lieux sur la problématique générale de la décentralisation et de la gestion décentralisée de l'école a été cerné et examiné à travers la littérature empirique et

théorique sur la question de son impact, il est maintenant judicieux de procéder à la spécification du cadre théorique de référence et du problème retenus pour cette thèse.

1.4.1. Le cadre de référence théorique de la recherche

La posture théorique de la présente thèse précédemment définie à savoir l'approche interactionniste se doit de prendre appui sur des ancrages analytiques constitués et éprouvés.

La présente thèse se propose d'analyser les pratiques et les logiques des acteurs en présence sur la scène de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. La recherche veut découvrir si le transfert des compétences et des ressources, les interactions entre les nouveaux et les anciens acteurs ainsi que leurs stratégies différenciées produisent le service scolaire de qualité et participent en même temps à l'amélioration de la gestion de l'école au niveau de l'arène locale au Bénin. Autrement dit, il s'agit de montrer si la décentralisation a modifié les comportements, les pratiques et les logiques des acteurs de l'école (anciens comme nouveaux) ou si au contraire ce nouveau mode de gestion n'a pas induit un changement significatif par rapport aux comportements, pratiques et logiques des acteurs en présence.

1.4.1.1. L'analyse basée sur l'environnement institutionnel de la gestion de l'école

Selon ce modèle adapté à partir des travaux de Williamson (1996) propose *« une analyse de l'incidence de l'environnement institutionnel dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques »*. Ce modèle d'analyse s'inscrit dans une perspective néo-institutionnelle. En effet, pour ce modèle, l'analyse doit s'attacher à prendre en considération l'incidence de l'environnement institutionnel, c'est-à-dire des règles du jeu structurant l'action, sur l'efficacité relative des différents arrangements organisationnels. Il s'agit dès lors de décrypter l'articulation entre l'environnement institutionnel des acteurs et la gestion de l'école dans le contexte de décentralisation. Dans le cadre de l'analyse des organisations qui intéresse le chercheur de manière privilégiée, l'objet n'est pas d'étudier les déterminants du changement institutionnel auquel North (1990) s'est quant à lui plus particulièrement intéressé, mais plutôt de poser la question de l'impact du cadre institutionnel sur les choix organisationnels et les logiques en présence. La figure 3 ci-dessous présente le schéma de l'analyse. Elle prend en compte les structures de gestion scolaire et l'environnement institutionnel. Le modèle d'analyse considère en effet qu'un *« environnement institutionnel ne se caractérise pas*

seulement par la production de règle et/ou de norme (d'où le problème du type de règle), mais aussi et surtout par la production de dispositifs destinés à la mise en œuvre de ces règles ».

Ces dispositifs d'accompagnement sont les micro-institutions entendues par Ménard (2003). Selon l'auteur, les micro-institutions sont centrales dans la mesure où elles *« s'intercalent entre les règles du jeu globales balisant l'environnement institutionnel (entendu au sens de North) d'une part, et les agents, les organisations, ou les accords contractuels qui les lient d'autre part* » Dès lors, Ménard (2003) révèle l'intérêt d'identifier les micro-institutions clés afin de faire apparaître le sens qu'elles donnent aux actions.

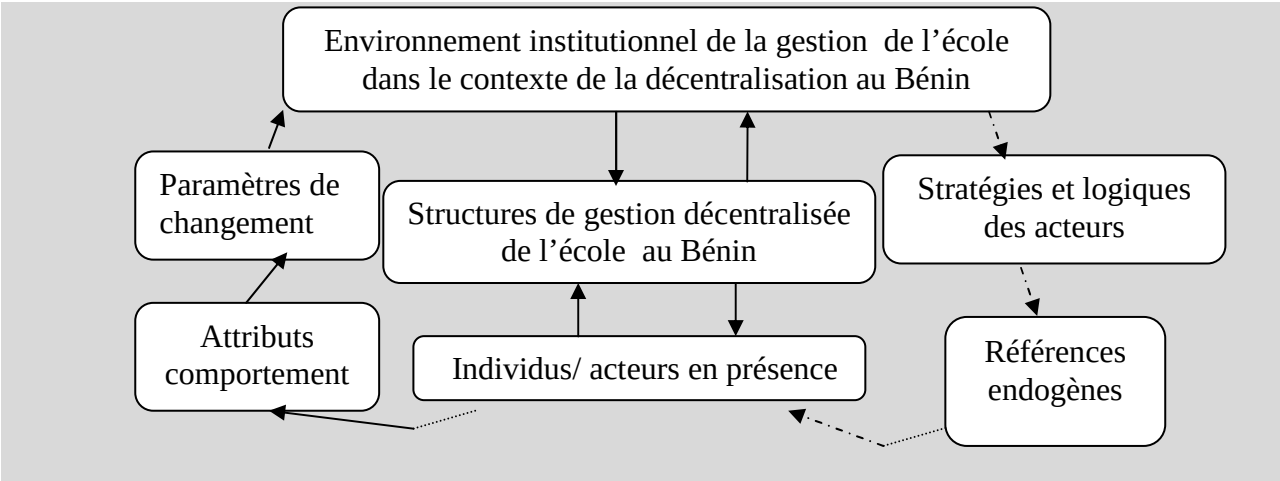


Figure 3 : *Structure de gestion et environnement institutionnel de l'école*

***Source** : Adapté des travaux de Williamson (1996) et autres données de lecture, juin 2014*

Cela met donc en évidence une théorie des institutions-relais, articulant les règles générales du jeu aux modes effectifs d'organisation des actions de gestion de l'école. Ce sont ces institutions-relais qui, selon toute vraisemblance, font toute la différence quant à l'efficacité des institutions composant l'environnement institutionnel global et qui déterminent largement les différences de performance, expliquant pourquoi le même mode de gouvernance (parfois dans le même pays) « *réussit dans un environnement et échoue dans un autre* ».

La proposition de Ménard (2003) révèle la place accordée à l'analyse du contexte dans les approches néo-institutionnelles. Les enjeux de coordination sont appréhendés en fonction de leur spécificité. Cette proposition insiste sur le fait que les objets d'études privilégiés sont les micro-institutions, qui incarnent des instruments de la coordination. L'approche ici présentée, se référant principalement aux travaux fondateurs de Williamson (1996) sur les déterminants des choix organisationnels, a donné lieu à une importante littérature sur les

logiques des acteurs au sein des micro-institutions (les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin). En focalisant son attention sur des problèmes de coordination et en les décrivant dans un cadre théorique précisant leur spécificité, l'analyse basée sur l'environnement institutionnel, offre cependant, sous couvert de certaines adaptations, des outils d'analyse pour traiter des questions diverses et plus particulièrement des questions relatives aux acteurs et les logiques en présence dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation.

Appliquer le cadre d'analyse néo-institutionnel à la problématique en étude dans la présente thèse, implique de revenir sur la recommandation élaborée par Coase dans son article de 1960. Cette recommandation consiste en la réalisation d'une analyse institutionnelle comparative dans le présent contexte (d'avant et pendant la décentralisation). Car l'intention de l'auteur était de révéler l'existence d'une variété de formes de régulation de la gestion de l'école selon les contextes et l'importance de procéder à une comparaison de ces différentes formes (Coase, 1992).

De façon synthétique, le modèle d'analyse scientifique est représenté dans l'ouvrage d'Ostrom et *al.* (1994) et adapté à la présente recherche comme l'indique la figure 4 ci-dessous. La scène d'action, qui représente l'unité conceptuelle, regroupe les acteurs qui interagissent au sein d'une structure sociale, la situation de l'action. Dans le contexte de cette thèse, il s'agit des acteurs en présence sur la scène de la gestion de l'école en mode décentralisé au Bénin.

Elle organise les formes d'interactions entre les acteurs et donc l'efficacité du dispositif institutionnel pour donner des résultats. Néanmoins, elle est influencée par trois types de déterminants que sont : les caractéristiques de l'environnement institutionnel de la gestion scolaire au Bénin, les caractéristiques des acteurs impliqués et les règles/normes en vigueur (voir la figure 4 à la page suivante).

Ces déterminants sont eux-mêmes influencés par l'efficacité du dispositif institutionnel. La dynamique qui sous-tend l'action collective et l'émergence d'arrangements auto-organisés sont dès lors représentées. Cela permet de comprendre et d'expliquer les phénomènes empiriques observés et de mettre en évidence l'existence de modes de coordination pertinente autour de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin.

Dans l'approche par les règles, le comportement des individus s'explique par la prise en compte de leur environnement comme un état de choses qui s'impose à eux. Cette thèse

signifie que l'on ne peut rattacher directement des comportements aux préférences individuelles et que pour les comprendre il faut passer par l'environnement social qui s'impose aux individus ; lesquels détermineront leur choix par rapport à lui.

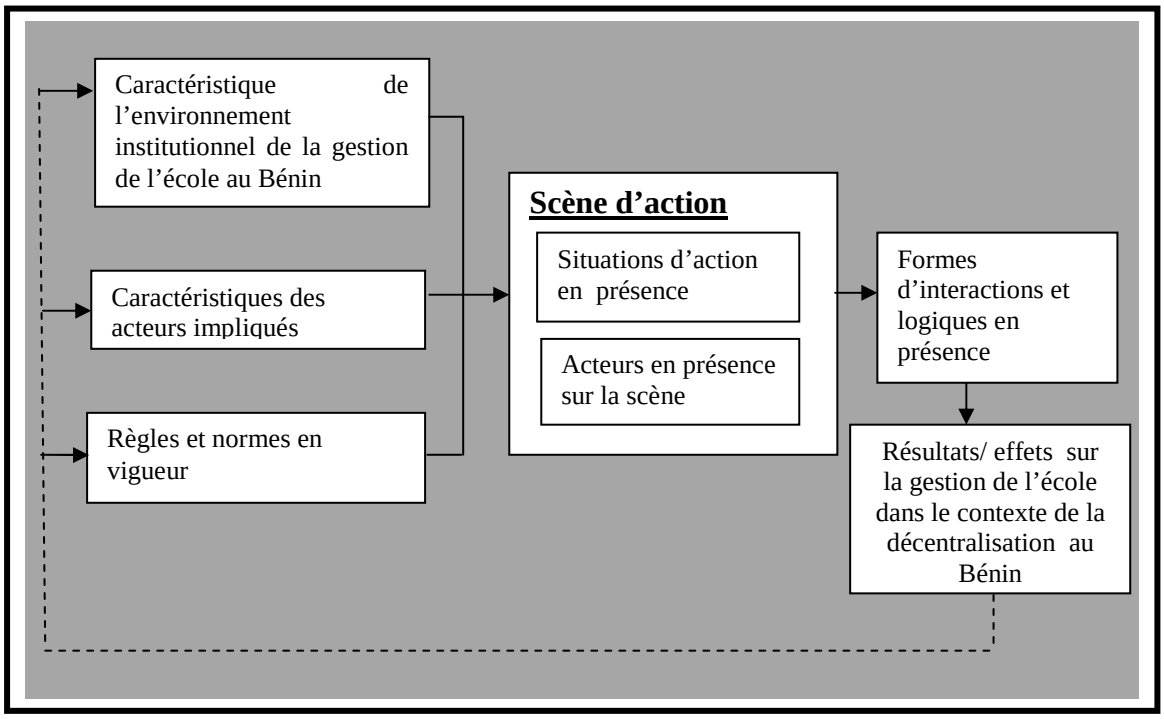


Figure 4 : *La scène d'action dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école au Bénin*
***Source** : Adapté de Ostrom et al., (1994) et des orientations de la thèse, juin 2014*

A travers l'analyse des caractéristiques de l'environnement institutionnel de gestion de l'école, le modèle offre, dans le cadre de l'étude des problèmes des collectivités locales, une lecture des possibilités et des éléments favorisant la mise en œuvre des principes de leur participation à la gestion des compétences qui leur sont transférées par les pouvoirs centraux. La démarche insiste, toutefois, sur l'importance d'appréhender ces déterminants par le prisme du comportement des acteurs et de leur dynamique sur le terrain.

1.4.1.2. L'analyse basée sur la socio-anthropologie du développement

Les actions de démystification du pouvoir à l'œuvre en sociologie politique ont fortement influencé les recherches en matière de développement. C'est le cas, en particulier, des travaux s'inscrivant dans la perspective de la socio-anthropologie du changement social. Le terme « socio-anthropologie » est surtout vulgarisé par (Olivier de Sardan, 1995) qui, à travers un important essai, expose les tenants et aboutissants de la nouvelle approche. A la croisée de la sociologie et de l'anthropologie, celle-ci tente d'aborder les questions de

développement selon une façon spécifique. La socio-anthropologie a pour tâche de repérer, de décrire, puis d'interpréter les multiples effets non intentionnels entraînés par les interventions multiformes des développeurs dans les sociétés micro-locales. Dans cette optique, l'étude des processus sociaux est privilégiée : « *Nous supposons en effet* (mais c'est un paradigme fondateur des sciences sociales) *que les discours publics, les politiques proclamées, les structures administratives ou juridiques ne coïncident pas toujours, tant s'en faut, avec les pratiques effectives dans le développement comme dans les autres aspects de la vie sociale* » (Olivier de Sardan, 1995). Au fait, chaque société locale est considérée comme une arène sociopolitique[15]dans laquelle s'affrontent différents « groupes stratégiques » en interaction permanente autour d'enjeux communs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998). Ces groupes stratégiques tentent d'instrumentaliser les interventions extérieures en leur faveur. Ils mettent en place des stratégies, ou plus précisément des logiques, qui leur permettent d'atteindre leurs divers objectifs. L'objet de la socio-anthropologie est justement d'essayer de saisir *« au plus près les expressions pratiques et idéelles des populations et des groupes humains étudiés* » (Bouvier, 2000). L'enjeu, poursuit l'auteur, est de faire apparaître une lecture possible et significative de la nature des logiques observées et des significations qu'elles revêtent. Il s'agit dans la présente recherche, des acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation dans la commune d'Akpro-Missérété en République du Bénin.

Au demeurant, la socio-anthropologie ne s'intéresse pas seulement à débusquer les interactions sociales réelles. Elle tente également de mettre au jour les pratiques de pouvoir. En ce sens, la socio-anthropologie se confond parfois avec l'anthropologie politique et sociale, laquelle a pour ambition de « *comprendre les relations locales de pouvoir et leur impact sur le développement* » (Olivier de Sardan, 2000). Dans les deux approches, il s'agit de chercher à comprendre comment les interventions en matière de développement sont appropriées par les acteurs politiques et sociaux à l'échelle locale surtout dans le domaine de l'éducation au Bénin.

Qu'elles soient politiques publiques ou projets, ces interventions occasionnent, aux yeux d'Olivier de Sardan (1995), des effets, des logiques et des dynamiques sociopolitiques

[15]Cette notion est empruntée à l'École de Manchester dont les représentants les plus connus sont : M. Gluckman, « Gossip and Scandai », Current Anthropology, vol. 4, n°3, 1963, pp. 307-316 ; F. G. Bailey, Les règles du jeu politique, Paris : PUF, 1971, 255 p. et J. C. Mitchell « Networks, Norms and Institutions », in J. Boissevain and J. C. Mitchell (eds.), Network Analysis : Studies in Human Interaction, London : Mouton and Company, 1973, pp. 2-35. Leurs travaux ont marqué l'anthropologie politique.

non prévus qui ne riment pas effectivement avec les objectifs déclarés. Etudier les logiques en présence et les effets de l'école décentralisée dans les collectivités locales, c'est donner une place importante aux pratiques des acteurs, comme Chauveau (1998) y convie les chercheurs. D'après l'auteur, l'approche par les pratiques des acteurs est éminemment sociologique et anthropologique en ce sens qu'elle se fonde sur l'analyse stratégique et l'interactionnisme. De ce point de vue, la socio-anthropologie incite le chercheur à s'intéresser à la gouvernance locale qui reste l'une de ses problématiques majeures. Or, s'intéresser à la gouvernance locale revient à repérer les pratiques politiques et de gestion qui, à l'échelle locale, modulent les interventions (Olivier de Sardan, 2000). L'approche socio-anthropologique est féconde pour mettre au jour les pratiques locales et leur sens véritable. Si l'on en croit les socio-anthropologues, la politique publique induit des effets qui ne correspondent pas toujours aux objectifs l'ayant vu naître. Analysant la décentralisation « par le bas », Mabileau (1983) proclame que « *l'impact concret d'une réforme est rarement conforme à celui qui était attendu et escompté* ». « *Tandis que la pesanteur des structures et la permanence des comportements contribuent à réduire la portée des innovations, des effets imprévus, et parfois pervers, apparaissent à l'usage* », argumente-t-il. Ces effets ont attiré l'attention sur une catégorie conceptuelle potentiellement utile en provenance de la sociologie pour expliquer la variation de la configuration du pouvoir au sein des communautés locales, mais également le succès ou l'échec de la décentralisation. Il s'agit du concept de « capital social »[16]. Dans une étude portant sur les gouvernementaux locaux en Italie, Putnam (1993), cité par Poltron (1994), avance la thèse que le capital social d'une communauté (liens sociaux, engagement associatif, implication civique, relations de confiance, etc.) influe sur la qualité de la gestion publique locale. Cette thèse expliquerait, selon Poltron (2004) pourquoi, d'une localité à l'autre, d'un pays à l'autre, la gouvernance décentralisée demeure plus ou moins performante. C'est que la réforme demeure avant tout une affaire de « *ressourcement à la base* » (Lemarchand, 1998), car elle est inséparable des capacités des groupes sociaux à participer au processus collectif de décision. La décentralisation peut dès lors être appréhendée sous la bannière de l'approche socio-anthropologique du développement. Celle-ci s'avère apte pour comprendre comment les effets pluriels de la politique publique éducative peuvent être largement pervers par rapport

[16]La notion de capital social a été surtout vulgarisée par Bourdieu dans son ouvrage intitulé La distinction (1979). Le sociologue français y conçoit le capital comme un ensemble de ressources dont la possession différencie les individus et explique la domination de certaines catégories sociales sur d'autres. L'auteur distingue le capital économique, le capital culturel, le capital social et le capital symbolique. Le capital social, en particulier, apparait comme une ressource liée à l'acquisition d'un réseau de relations durables.

aux intentions déclarées. L'approche adoptée se veut résolument socio-anthropologique en ce sens qu'elle se fonde sur les pratiques des acteurs et leur signification. Par ailleurs, lesdites pratiques sont mises en avant par le constructivisme.

En fin de compte, le cadre de référence théorique et d'analyse se veut hybride et complémentaire. Aussi l'analyse basée sur *l'environnement institutionnel de l'école* et de *la socio-anthropologique du développement* trouve-t-elle une application pertinente dans l'étude de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. Il ressort de l'examen de ces théories quatre enseignements qui pourraient éclairer la présente recherche :

- Premièrement, lorsqu'on étudie les logiques et les pratiques des acteurs dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école, l'environnement institutionnel qui détermine et oriente les compétences et les responsabilités des différents acteurs en présence doit être considéré comme la question clé de l'analyse, car la redistribution des compétences et des responsabilités demeure l'enjeu central en termes de contrôle des ressources transférées;
- Deuxièmement, il est judicieux d'introduire l'analyse des rapports sociaux dans l'étude de la réforme et du changement dans l'action publique en ce sens que « la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation n'est pas qu'un mécanisme technique, c'est aussi un mécanisme social » (Alternatives Sud, 1997) ;
- Troisièmement, la nature du pouvoir et du capital social détermine la performance de la gouvernance en matière de délivrance des services sociaux de base y compris l'éducation et amène à comprendre pourquoi les objectifs formels de la gestion décentralisée de l'école s'écartent souvent des résultats obtenus ;
- Quatrièmement, cet écart traduit les multiples effets non intentionnels (logiques) résultant de l'instrumentalisation des dispositifs institutionnels par des acteurs qui tentent de s'affranchir des contraintes imposées et de profiter des opportunités offertes par le système dans un contexte de dynamiques sociopolitiques locales. Ainsi, la théorie de la résilience (Cyrulnik et al, 2012) est également convoquée pour expliquer comment les acteurs en présence arrivent à surmonter les difficultés imposées par le cadre juridique pour tirer profit de la gestion décentralisée de l'école.

Si les théories normatives constituent des prismes au travers desquels il est difficile de saisir les incidences réelles de la décentralisation en générale et la gouvernance décentralisée de l'école, il reste que les théories empirico analytiques apportent un meilleur éclairage sur la question. Elles appréhendent la réforme de la gouvernance scolaire en vigueur surtout dans les pays en développement à l'instar du Bénin comme un phénomène sociopolitique dont les

multiples effets sont tributaires du contexte de mise en application. Il s'agit, au fond, de répertorier ces acteurs et leurs logiques, en mettant l'accent sur le degré de diffusion et d'appropriation du processus puis de l'impact des logiques en présence. Ce qui revient à spécifier davantage la problématique de la présente recherche portant sur « **La gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation : acteurs et logiques en présence à Akpro-Missérété ».**

1.4.2. Le problème spécifique de la thèse

La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation constitue un enjeu local parmi tant d'autres domaines transférés aux collectivités locales au Bénin. En effet, l'avènement de cette réforme politique et administrative ouvre la voie à une gestion décentralisée des écoles maternelles et primaires qui étaient jadis calqué sur un modèle de gestion très centralisée. Cette réforme du mode de gestion de l'école est une réponse aux nombreux problèmes et dysfonctionnements qui caractérisent le système éducatif béninois depuis plusieurs années. En effet, l'état des lieux de la gestion centralisée des écoles au Bénin présente un tableau pas très reluisant. On note une insuffisance des ressources consacrées aux écoles. De même, la quasi-totalité des décisions est prise au niveau central et les acteurs directs sur le terrain sont relégués au rôle de simples exécutants sans pouvoir de décision, ni d'initiative. Ce mode de gestion ne fait pas le lien entre les ressources injectées dans les écoles et les résultats scolaires obtenus. Ce sont les autorités au niveau central qui fixent les normes par rapport aux programmes d'études, à la gestion administrative et financière ainsi qu'à l'évaluation des résultats scolaires. Toutes les activités éducatives sont mises en œuvre et coordonnées par les structures techniques et les différents démembrements du ministère aux niveaux départemental et local. Ce mode de gestion implique très peu les acteurs et bénéficiaires directs sur le terrain que sont les enseignants, les directeurs d'école, les syndicats d'enseignants, les parents d'élèves, les communautés, les collectivités locales et les élèves. En raison de la faible implication des acteurs et bénéficiaires à la base, ce mode de gestion n'est pas fondé sur une connaissance réelle du terrain, mais plutôt sur des données approximatives. On note un manque d'anticipation sur les questions éducatives ; une gestion administrative des ressources très peu efficace, inéquitable et inefficiente ; une gestion pédagogique trop centralisée ; un système d'information peu performant, un manque de coordination des actions des différents acteurs de l'école. La centralisation excessive du système éducatif a eu comme corollaire le renforcement d'une gestion opaque et inefficace des procédures de

fonctionnement des structures entraînant une pénurie chronique des ressources humaines, financières et matérielles au niveau des structures déconcentrées. Cette gestion, du reste, est fortement décriée par beaucoup d'acteurs de l'école que sont les élèves, les parents d'élèves, les enseignants, les syndicats d'enseignants, les chefs d'établissement scolaire, les responsables administratifs et les gestionnaires (Gilbert et *al*, 2000).

La réforme de décentralisation, sujet d'actualité qui ne cesse de soulever des problèmes et inquiétudes est l'un des chantiers qui a redessiné le visage du Bénin depuis une dizaine d'années. Entrée dans sa phase opérationnelle en 2003 suite aux élections municipales et communales, cette réforme a permis la mise en place des collectivités locales toutes dotées de leurs organes délibérants et exécutifs (77 communes dont 03 municipalités) dans le but de faciliter l'atteinte des objectifs de développement du pays. Les objectifs de la décentralisation au Bénin sont entre autres de renforcer et pérenniser la démocratie ; de redéfinir les rôles de l'Etat ; de créer les collectivités territoriales ; de permettre à tous les citoyens de participer à la gestion démocratique des affaires locales ; de transférer les compétences et ressources nécessaires et enfin d'aboutir à un développement viable et durable du pays.

Cette réforme politique qui est basée sur une gestion de proximité impose aux services centraux des ministères un réel partage des responsabilités dans la gestion des affaires et l'offre des services sociaux de base y compris l'éducation. Par conséquent, la décentralisation ouvre la voie depuis une dizaine d'années à l'implication des acteurs locaux (collectivités locales, associations de parents d'élèves, communautés, ONG, Syndicats, Association de développement, etc.) dans la gestion de l'éducation au Bénin. Cette implication est la résultante d'un long processus de démocratisation trouvant son affirmation dans l'adoption de la « constitution de 1990 », qui détermine les conditions de libre administration des collectivités territoriales et précise le champ de compétences qui leur sont dévolues.

Elle se traduit dans le secteur de l'éducation au Bénin par le transfert de l'Etat central aux communes, des compétences et des responsabilités en matière d'éducation. La commune devient directement responsable devant la loi du fonctionnement des écoles maternelles et primaires. Cette reconnaissance de la compétence des collectivités locales consacre la fin du monopole de l'Etat en matière de développement et d'administration locale. Selon Mons (2007), une telle politique est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale, en réduisant le temps de prise de décision, en rendant plus efficace le contrôle des dépenses locales, en permettant aux écoles de trouver les meilleurs contractants aux meilleurs prix… Ainsi, le management local plus proche des besoins locaux et mieux

contrôlé par les utilisateurs finaux permettrait une meilleure utilisation des deniers publics » (Traoré, 2013). « La participation des acteurs locaux dans la prestation et la gestion des services éducatifs au Bénin, prend corps dans un contexte de désaffection de l'école publique marquée par la croissance démographique et la multiplication des écoles privées, l'insuffisance des budgets consacrés à l'école, la mauvaise qualité de l'éducation, le coût pour les familles et l'émergence d'initiatives locales destinées à la prise en charge de l'école, face à la défaillance et l' incapacité des autorités étatiques à assumer leurs rôles ».

Selon certains acteurs favorables à la réforme de décentralisation en matière de gestion des écoles et les autorités nationales, « cette nouvelle politique cherche à remédier aux problèmes structurels et aux dysfonctionnements du système éducatif que connaît le pays depuis des décennies. De plus, avec une politique de gestion de proximité ou gestion décentralisée, les ressources de l'éducation seraient bien gérées. Il s'agit d'une profonde mutation en termes de partage de rôles et de responsabilités entre les structures de l'Etat et les acteurs locaux. L'exercice de ces rôles et responsabilités par les différents acteurs concourant à la promotion de l'éducation devait contribuer à l'amélioration de la gestion des écoles dans les communes béninoises » (Gilbert et *al*, 2000).

Avec la décentralisation un cadre nouveau institutionnel et juridique de gestion de l'école a été créé dans les communes béninoises. En effet, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose en son article 97 que « la commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations 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. De même, les entreprises publiques et privées, les partenaires au développement, les organisations non gouvernementales et les parents d'élèves peuvent y contribuer ». La même loi en son article 84, transfère l'autorité de la planification du développement local sur les futures communes. Cet article 84 précise : La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales, en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires (le schéma directeur d'aménagement de la commune, le plan de développement économique et social, etc. Ainsi, la décentralisation de l'éducation suppose un transfert de compétences et de ressources de la part de l'Etat ainsi que le partage des rôles et responsabilités des acteurs et partenaires de l'école dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés et définis par la loi.

Cependant, après tant d'innovations opérées en matière de gestion des écoles maternelles et primaires depuis une dizaine d'années de mise en œuvre de la réforme au Bénin, les problèmes et les difficultés persistent dans la gestion et le fonctionnement des écoles. Il serait très prétentieux de nommer tous les problèmes et difficultés auxquels se trouvent confronter les écoles. En règle générale, chaque type d'enseignement et chaque ordre d'enseignement connaît des difficultés qui sont spécifiques. Parmi ces problèmes on peut citer :

- ✓ les difficultés relatives aux transferts des ressources et compétences en matière d'éducation aux communes par les ministères sectoriels ;
- ✓ l'insuffisance notoire d'infrastructures scolaires, de matériels didactiques dans les écoles ;
- ✓ les problèmes relatifs à l'insuffisance du personnel enseignant et souvent peu qualifié et les mouvements de grève ;
- ✓ la présence des pratiques de corruption dans la gestion des ressources financières transférées ; la politisation la gestion des affaires de l'école, les conflits,
- ✓ etc.

Face à ces problèmes et inquiétudes, ni l'Etat, ni les collectivités locales, ni les ONG et autres partenaires ne sont restés indifférents. Des études et investigations ont été menées par-ci par-là afin de stabiliser et de diminuer les nuisances en matière de gestion des affaires publiques à l'ère de la décentralisation en général mais pas de façon spécifique sur la gestion des écoles. C'est donc pour combler cette insuffisance que s'inscrit la présence thèse qui ambitionne de faire une exploration et une analyse de la gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation à travers une démarche basée sur l'étude des pratiques et des logiques des acteurs en présence.

Au total, la problématique à retenir et élucider dans la présente thèse est celle de l'impact de la réforme sur la gestion des écoles maternelles et primaires au Bénin. Par conséquent, cette problématique oriente la question fondamentale de la recherche à savoir si la réforme de décentralisation dans le domaine de l'éducation a-t-elle contribué ou non à l'amélioration la gestion des écoles maternelles et primaires dans les communes béninoises? Cette question fondamentale suscite d'autres interrogations spécifiques à savoir :

- ➢ Quels sont les dispositifs juridiques et institutionnels organisant la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin ?
- ➢ Quels sont les mécanismes et les stratégies de mise en œuvre de la réforme?

- Comment s'expriment les pratiques et les logiques des acteurs mis en scène dans un tel contexte ?

Ces questions spécifiques doivent susciter des réponses appropriées pour qu'il y ait des raisons suffisantes d'espérer mener une réflexion sur les effets concrets de la gestion décentralisée de l'école. Elles rendent compte surtout du besoin crucial de connaître la véritable nature des pratiques et logiques des acteurs en présence et les incidences de celles-ci sur la gestion de l'école. Répondre à ce problème particulier peut aider à améliorer l'état des connaissances et à asseoir une image plus réaliste de la réforme. Bref, il s'avère indispensable d'en savoir davantage sur l'impact de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin.

Pour y parvenir, la Commune d'Akpro-Missérété, une collectivité locale du Bénin, offre un milieu d'investigation pertinent. Il est intéressant de savoir si les politiques intrusives à l'image de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation constituent toujours un facteur de changement positif des sociétés locales dans lesquelles elles prennent place.

Mais cette problématique est à l'état théorique pour le moment. Il faut alors la soumettre à l'épreuve de la réalité en procédant à la construction d'un cadre d'analyse.

CHAPITRE II : LE CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION DE L'ECOLE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION

Après avoir mis en évidence les problèmes et les questions qui structurent la présente recherche d'une façon générale et spécifique dans le premier chapitre, il a été question dans le présent chapitre de traduire cette problématique en des termes qui la rendent concrète. L'enjeu de la thèse à présent consiste à délimiter le cadre dans lequel s'inscrit l'analyse des logiques et pratiques résultant de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. Pour ce faire, des hypothèses de travail sont clairement formulées et explicitées avant de donner lieu à une opérationnalisation appropriée. De même, le chercheur va procéder également à l'analyse conceptuelle et à la précision des objectifs de la recherche.

2.1. Les hypothèses et objectifs de recherche

Tout l'enjeu de la gestion décentralisée de l'école, est de conférer aux autorités locales et autres acteurs la structure requise pour être à même de comprendre les besoins de la population locale en matière d'éducation, et d'agir en ce sens. En effet, depuis le début des années 90, cette préoccupation est apparue comme une question émergente en Afrique subsaharienne en raison des nombreuses difficultés qui jalonnent la gestion des systèmes éducatifs. Encouragé par les grandes orientations du système éducatif à la Conférence Nationale des Forces Vives de la nation de février 1990 et les Etats Généraux de l'Education qui s'en sont suivis, le Bénin, s'est lancé depuis 2003 au lendemain des élections communales et municipales, sur le chemin de la décentralisation de son système éducatif qui était par tradition historique extrêmement centralisé.

Le diagnostic sur la gestion centralisée de l'école béninoise à la veille de la réforme est que l'école béninoise est confrontée aux problèmes structurels et aux dysfonctionnements. Il s'agit entre autres de l'insuffisance des budgets consacrés à l'école, de la lourdeur administrative dans les prises de décision, de la bureaucratie nationale, la présence des pratiques corruptives, de la politisation à outrance de la gestion des ressources humaines et financières, de l'absence de rendement, du manque criard d'infrastructures et équipements scolaires, de l'insuffisance du matériel didactique, des coûts excessifs de fonctionnement des écoles, l'accès inégale à l'éducation pour tous les enfants tant dans les zones urbaines que

rurales, la présence des disparités entre zones urbaines et rurales et entre les filles et les garçons etc.

Par conséquent la mise en œuvre de la réforme de décentralisation dans le domaine de l'éducation devrait permettre de corriger les nombreux problèmes et dysfonctionnements relevés au niveau du mode de gestion centralisée. Car l'idée centrale des défenseurs de la gestion décentralisée de l'école est simple : « plus on rapproche le lieu de décision de l'utilisateur final à savoir, l'élève, dans le domaine de l'éducation, en transférant des compétences aux autorités locales (provinces, Etats, Lander ou autres municipalités) voire aux unités scolaires elles-mêmes, meilleure sera la fourniture de services éducatifs » (Winkler, 1989 cité par Mons, 2007). Le premier argument est qu'en impliquant les autorités locales (communes, villes, régions…) dans les prises de décisions en matière de gouvernance éducative, meilleure seront les prestations de services éducatifs, car celles-ci connaissent mieux les besoins de leurs localités en matières d'éducation. Le second argument est que, l'implication des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés et décentralisés de l'Etat, l'administration scolaire), permet une meilleure planification et la mise en œuvre des services éducatifs au niveau local, lorsqu'elle prend la forme d'une large autonomie de décision accordée. Troisième argument, l'adoption des structures éducatives décentralisées, permet une meilleure allocation des ressources selon Murphy (1991). « La gouvernance locale de l'éducation est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale, en réduisant le temps de prise de décision, en rendant plus efficace l'utilisation et le contrôle des ressources dédiées aux écoles » (Traoré, 2013). Certains discours conventionnels et analyses institutionnelles s'attachent à exalter les mérites de la gestion décentralisée des services sociaux de base[17]dont l'éducation. Celle-ci est considérée comme un levier de changement social. Ainsi, après plus d'une décennie de pratiques de gestion des acteurs de l'école sous ce mode au Bénin, les effets positifs devraient être perceptibles. Les problèmes et les dysfonctionnements du système de gestion centralisée de l'école béninoise devraient déjà céder place à une gestion plus améliorée et plus efficace des écoles dans les communes.

La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation a pour objectif de responsabiliser les collectivités locales, les populations et autres acteurs à la base par leur

[17]La Banque Mondiale et le Fond Monétaire Internationale dans le cadre des réformes politiques et les critères de bonne gouvernance en Afrique et l'UNESCO dans le cadre de la Conférence de ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage.

implication dans le processus de prise de décision concernant le développement de l'éducation. Il s'agira pour ces acteurs de l'école de s'approprier l'élaboration des plans de développement de l'éducation (projet de construction d'école, élaboration de cartes scolaires, recrutement d'élèves, entretien des infrastructures scolaires, achat de matériel pédagogique et didactique, etc.) avec l'appui des services déconcentrés et décentralisés de l'Etat. Avec le transfert en 2003 des compétences et des ressources aux acteurs locaux (collectivités locales, ONG, association de parents d'élèves, comités de gestion scolaire, association d'élèves, services déconcentrés de l'Etat), les services déconcentrés et décentralisés de l'Etat et les acteurs locaux sont appelés désormais à se coordonner, à coopérer dans le cadre d'une « gouvernance locale » de l'éducation.

En se fondant sur le diagnostic de la gestion centralisée de l'école au Bénin et les objectifs poursuivis par la réforme de décentralisation décrit ci-dessus la présente recherche en partant des remarques antérieures et en choisissant la commune d'Akpro-Missérété, une collectivité locale du Bénin comme terrain d'investigation , inscrit ces hypothèses dans une perspective institutionnelle et interactionniste en ce sens qu'elles cherchent à élucider un processus en cours, de même qu'elles s'appuient sur les acteurs et le sens qu'ils donnent à leurs pratiques. Par conséquent, la recherche émet l'hypothèse centrale suivante :

Impliquant plusieurs acteurs aux pratiques et logiques multiples, la gestion décentralisée de l'école à Akpro-Missérété a produit des effets sociopolitiques qui n'ont pas amélioré le fonctionnement des écoles maternelles et primaires.

Au contraire, des vœux pieux des institutions internationales et nationales qui voudraient mettre la décentralisation au service d'une gouvernance locale renforcée, la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin met en branle plusieurs acteurs aux logiques multiples et diversifiées dont les effets induits n'ont pas favorisé une amélioration de la gouvernance scolaire. En effet, dans un monde où une grande partie de l'éducation centralisée a été caractérisée par de graves problèmes : manque d'infrastructures et équipements scolaires, initiatives peu transparentes, inefficacité administrative, gestion inefficiente des finances, services de mauvaise qualité et difficiles d'accès, les avantages théoriques de la décentralisation sont devenus extrêmement attrayants, la gestion décentralisée de l'école est envisagée en général, par les institutions internationales et les gouvernants comme un processus pouvant amélioré considérablement l'efficacité, la transparence, la responsabilisation et la sensibilité dans la fourniture des services, comparativement aux systèmes centralisés. L'éducation décentralisée serait probablement plus efficace, plus

compatible avec les priorités locales, encouragerait davantage la participation et pourrait servir plus d'individus. Les gouvernements qui ont de graves problèmes financiers sont particulièrement attirés par le potentiel qu'a la gestion décentralisée de l'école pour accroître l'efficacité dans la mobilisation des ressources. Des systèmes de recouvrement de coûts tels que le financement par les communautés sont devenus des moyens pour les gouvernements centraux de se décharger de certaines responsabilités financières liées à la fourniture des services d'éducation. L'hypothèse centrale de la présente thèse a été schématisée par la figure 5. De ce schéma explicatif, il apparaît trois variables centrales interreliées: gestion décentralisée de l'école au Bénin, nature des logiques en présence puis transformation de la gestion de l'école. La gestion décentralisée de l'école au Bénin constitue la variable de contexte. De façon à mettre en évidence les acteurs et les logiques en présence, la gestion décentralisée de l'école se manifeste comme une entité pertinente en raison des enjeux sociopolitiques importants qu'elle suscite.

Relevant naguère exclusivement des services techniques étatiques, la gestion de l'école est devenue depuis l'avènement de la décentralisation au Bénin, une compétence partagée avec pour conséquence l'arrivée de nouveaux acteurs surtout les élus locaux, les associations de développement, les acteurs de la société civile, les parents d'élèves etc.

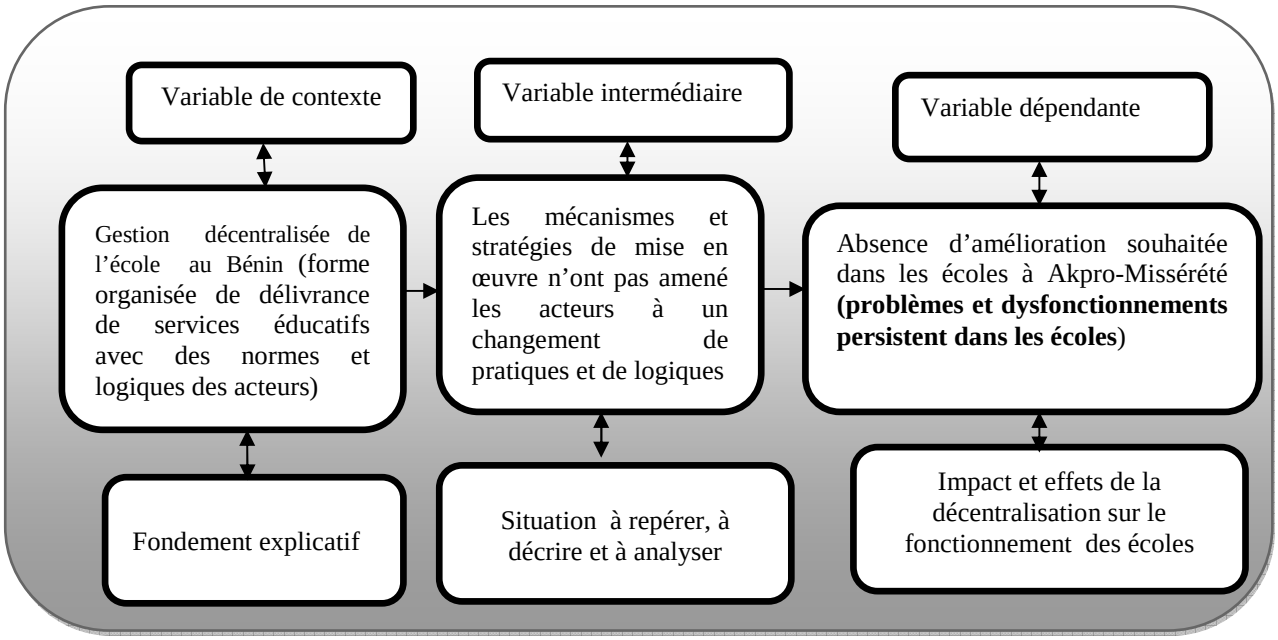


Figure 5 : *Schématisation de l'hypothèse centrale*

Source : *Conception à partir de l'orientation de la recherche, juin 2014.*

Ainsi, la gestion décentralisée de l'école apparaît comme le lieu, par excellence, de positionnement ou de repositionnement des conseillers communaux, des agents des services déconcentrés de l'Etat, des services techniques étatiques, des Associations des Parents d'élèves, des responsables syndicaux, des chefs d'établissements scolaires, les Associations de développement et les communautés à la base. Leurs légitimités sont hétéroclites. Dans la réalité, elles s'entremêlent. La dynamique des acteurs et des logiques en présence puis les effets sociopolitiques induits sont, à juste titre, l'expression de leur confrontation. En tant que variable intermédiaire, ils sont l'objet à repérer, à décrire, puis à analyser. Repérer les acteurs et les logiques en présence autour de la gestion décentralisée de l'école au Bénin, amène le chercheur à s'intéresser essentiellement, et non exclusivement, au phénomène de la décentralisation dans l'éducation. Les décrire, c'est les caractériser pour en faire ressortir les acteurs impliqués et les logiques en présence. Les analyser, revient à révéler les significations de ces logiques et leurs effets sur la gestion scolaire, lesquels demeurent, on suppose, non améliorés. L'absence d'amélioration de la gestion de l'école au niveau local constitue, par conséquent, la variable dépendante. Elle traduit, semble-t-il, les perceptions découlant des logiques en présence. Pour observer ces dynamiques enclenchées par la réforme, la gestion décentralisée de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété offre un champ d'investigation pertinent.

Au total, l'hypothèse centrale de travail apparaît comme une proposition comportant trois grands ensembles de variables - indépendante, intermédiaire et dépendante dont les liens présumés qui les unissent font l'objet d'hypothèses spécifiques.

2.1.1. Les hypothèses spécifiques

Pour mieux rendre intelligible ou vérifier l'hypothèse centrale de la présente thèse, trois hypothèses spécifiques ont été formulées.

- ✓ La gestion décentralisée de l'école au Bénin est une forme organisée de délivrance des services éducatifs selon des normes et des logiques spécifiques des acteurs ;
- ✓ Les mécanismes et les stratégies de mise en œuvre du processus n'ont pas amené les acteurs en présence à un changement de pratiques et de logiques ;
- ✓ Les problèmes et les difficultés de fonctionnement des écoles maternelles et primaires persistent dans les communes béninoises malgré la décentralisation.

En somme, l'élaboration des hypothèses est décisive dans le progrès de la recherche, comme le fait remarquer Durkheim (1992), *« c'est la première et la plus indispensable*

condition de toute preuve et toute vérification ». Néanmoins, cette posture intellectuelle ne suffit pas, car, *« même dans le cas où l'on dispose de concepts quantifiables, l'appréhension du réel pose des problèmes [...] »* (Mouchot, 1990) qui ne peuvent être surmontés que grâce à la formulation d'un ensemble cohérent d'objectifs.

2.1.2. Les objectifs de la recherche

Une fois l'hypothèse centrale formulée et explicitée, il reste à préciser les objectifs de la recherche et les limites qui en découlent pour fixer clairement les balises de la recherche.

2.1.2.1. L'objectif général

L'objectif de cette thèse est d'étudier les effets produits par la décentralisation sur le fonctionnement des écoles maternelles et primaires à Akpro-Missérété à partir des pratiques et logiques des acteurs en présence.

Cet objectif général est décliné en des objectifs spécifiques.

2.1.2.2. Les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques qui découlent de l'objectif général se résument en trois points fondamentaux. Il s'agit de :

- établir la typologie des acteurs en présence avec leurs compétences, les rôles et les responsabilités à partir du dispositif du cadre institutionnel et juridique mis en place ;
- expliquer les mécanismes et les stratégies de mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école ;
- analyser les effets produits par les logiques et les pratiques des acteurs sur le fonctionnement des écoles maternelles et primaires à Akpro-Missérété de façon à en donner la signification.

Il ressort des hypothèses de travail que les comportements, les logiques et les pratiques des acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation ne coïncident pas systématiquement avec les orientations contenues dans les dispositifs juridiques et institutionnels au niveau local. Si, au terme de la collecte et de l'analyse des données, les résultats empiriques de la recherche proprement dite vont dans le sens des hypothèses spécifiques ci- dessus énumérées, l'on pourrait conclure que l'hypothèse centrale est valide, sinon il faut l'infirmer ou la nuancer. Encore faudrait-il que les propositions ainsi élaborées

soient confrontées à la réalité des faits. Afin d'y parvenir, elles doivent être immédiatement opérationnelles.

2.2. L'opérationnalisation de l'hypothèse de la recherche

Se déclinant en trois hypothèses spécifiques, l'hypothèse centrale a été formulée en des termes qui l'ont rendu opérationnelle une fois qu'elle a été soumise à l'épreuve de la réalité de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à Akpro-Missérété. Ainsi, les concepts qu'elle contient ont fait l'objet d'une élaboration qui traduit la manière concrète par laquelle elle a été vérifiée. Ils sont exprimés sous une forme observable et plus ou moins mesurable à travers le cadre opératoire d'analyse construit.

En effet, l'hypothèse centrale est structurée par au moins trois concepts opératoires dont il convient de traduire en référents empiriques. Pour cela, il convient de la placer dans le cadre opératoire de la présente recherche. C'est ce qui a été fait à travers la construction du cadre opératoire d'analyse (figure 6). Il s'agit de la gestion décentralisée de l'école, les acteurs en présence, leurs pratiques et logiques puis les effets produits sur le fonctionnement des écoles.

2.2.1. Les composantes du modèle

La construction de ce cadre opératoire d'analyse met en évidence les acteurs impliqués dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin, les ressources en jeu et le niveau territorial d'analyse.

2.2.1.1. Les acteurs

Globalement, les acteurs du système éducatif entretiennent des relations horizontales (définies et/ou circonscrites par le découpage de l'administration territoriale béninoise) et verticales (définies et/ou circonscrites par les différents textes législatifs et réglementaires propres à chaque catégorie d'acteur). Ces acteurs sont répartis entre les cinq grands pôles suivants:

- l'interaction pédagogique : les élèves et les enseignants;
- les autorités académiques centrales déconcentrées : les acteurs du MEMP, autorités et cadres des directions techniques centrales, des directions départementales, le chef de la circonscription scolaire, les conseillers pédagogiques, les chefs d'établissements et leurs adjoints ;

- les autres pouvoirs publics centraux : comprenant principalement les structures de l'administration territoriale et les représentants d'autres ministères impliqués dans le secteur de l'éducation (Finances et Economie (MFE); Fonction Publique (MTFPRAI) ; Plan et Développement).
- les autorités communales et locales (le maire et ses adjoints, le conseil communal, les chefs d'arrondissements, les chefs de villages et quartiers de villes, cadres des services techniques des communes);
- la société civile : regroupant les parents et associations de parents d'élèves (APE); les syndicats, les organisations de type volontaire (associations/groupements d'intérêts socio-économiques et professionnels); les organisations de type privé à but lucratif ou non lucratif (ONG, bailleurs de fond, les leaders d'opinion (autorités confessionnelles/ religieuses et représentants du pouvoir traditionnel);

2.2.1.2. Les ressources

Le modèle général d'analyse considère quatre types de ressources :

- les ressources humaines, comprenant l'ensemble des intervenants impliqués directement dans le système éducatif et qui sont à la fois acteurs et ressources : il s'agit d'une part du personnel cadre des directions du MEMP, inspecteurs et conseillers pédagogiques, directeurs d'école, et d'autre part du personnel enseignant (permanent, contractuel et Fonction publique répétiteurs, suppléants); les ressources humaines comprennent aussi les parents et associations de parents (APE) , les élèves eux-mêmes et les acteurs de la société civile ;
- les ressources techniques, comprenant le cadre législatif et règlementaire de la gestion décentralisée de l'école, le matériel didactique, la communication, les outils de gestion scolaire, les Plans de développement des communes, plus particulièrement la composante éducation ainsi que les mécanismes de communication entre les intervenants pour la gestion de ces plans de développement, sont inclus dans les ressources techniques;
- les ressources matérielles, comprenant les infrastructures et les équipements scolaires;
- les ressources financières, comprenant les fonds publics (provenant du niveau central et décentralisé et les partenaires techniques et financiers) et les fonds privés (provenant des parents, de la communauté, du milieu socio-économique, des ONG et autres acteurs).

2.2.1.3.Le niveau territorial d'analyse

Le modèle d'analyse définit le niveau territorial comme le lieu d'interaction où les acteurs exercent leurs responsabilités/compétences de gestion des ressources du système éducatif. Le découpage comprend les cinq niveaux suivants : national, département, commune, arrondissement et localité (village ou quartier de ville). Ces différents niveaux territoriaux sont des lieux d'interactions qui peuvent s'interpénétrer et qui sont chargés de traditions ou d'historicité. Cependant, la présente thèse compte tenu de sa posture théorique, s'est intéressée aux dynamiques développées par les acteurs au niveau des collectivités locales car le local représente le lieu où s'exercent les compétences transférées dans le cadre de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin.

Le cadre opératoire organisé et structuré, n'obéit guère à une logique de formalisme. Il est construit à des fins analytiques. Plus encore, il se justifie par l'argument que la recherche se veut éminemment pratique. Il y est proposé de situer les acteurs et les logiques en présence dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école béninoise et de les mettre en relation avec les effets produits eu égard à la gouvernance scolaire. Le recours à des schèmes d'intelligibilité s'inscrit dans la même perspective d'opérationnalisation.

La figure 6 met en évidence les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation. Il permet d'identifier les acteurs, leur niveau d'intervention dans le processus de gestion de l'école et les relations qui existent entre eux. A travers ce schéma, la recherche veut montrer que des acteurs aux pratiques et logiques fort multiples et diversifiées mettent en œuvre des actions en réponse à la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation, notamment en vue de profiter de ses opportunités et de surmonter ses contraintes. Ces effets de masse exercent, en retour, une influence sur les processus décisionnels et les stratégies d'actions tant au niveau local que central.

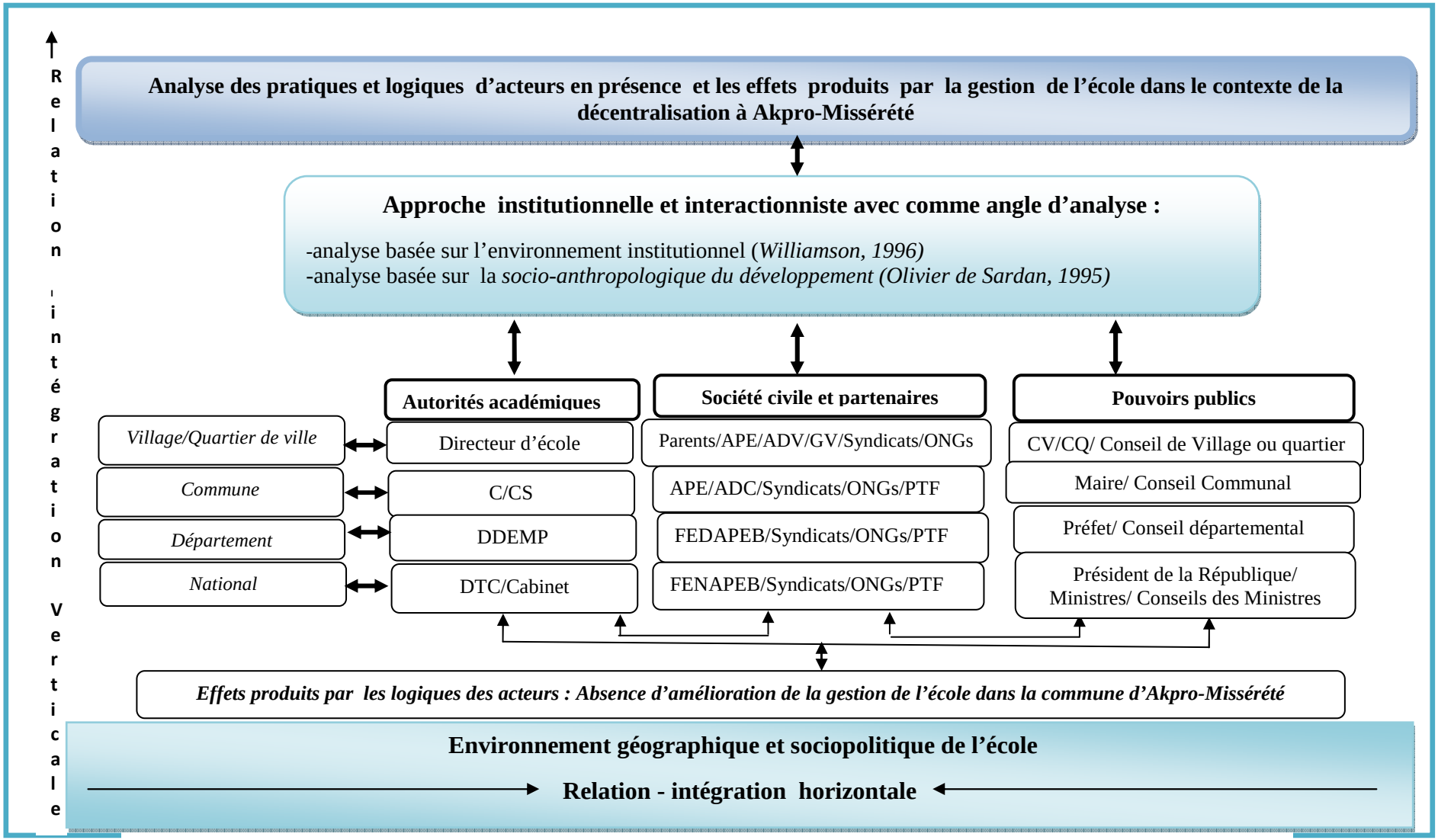


Figure 6 : *Cadre opératoire d'analyse de la gestion décentralisée de l'école au Bénin*

***Source** : Figue conçue à partir des données de lecteure, juin 2014*

L'intérêt de ce schéma réside en ce qu'il s'avère apte à appréhender les rationalités qui guident les comportements des acteurs et façonnent leurs diverses perceptions. Il est susceptible de restituer toute l'intelligence de l'objet de la recherche, c'est-à-dire les pratiques et logiques en présence autour de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin.

L'approche retenue reste à la fois dynamique et critique en conséquence. Elle est dynamique car la recherche s'est intéressée aux mutations et changements observés et aux forces sous-jacentes. Elle est critique, dans la mesure où elle ne se contente pas seulement à des analyses conventionnelles, encore moins de discours officiels. Elle épouse une approche plus soucieuse des pratiques concrètes et des perceptions réelles des acteurs.

De fait, pour que l'opérationnalisation conduise à la collecte des données, il échoit d'apporter d'ores et déjà des clarifications conceptuelles.

2.3. La conceptualisation de la recherche

Une fois le modèle d'analyse établi, il faut maintenant s'assurer que la construction est bâtie sur des bases solides en spécifiant, de façon critique, les termes clés contenus explicitement ou implicitement dans les hypothèses de travail. Pour cela, le chercheur a jugé opportun d'engager ici l'analyse conceptuelle, qui requiert un retour sur le processus ayant conduit à l'opérationnalisation (Lamoureux, 2000). La conceptualisation est d'autant plus importante que les mots utilisés par le scientifique font souvent l'objet d'ambiguïté. Ils comportent sans doute plusieurs acceptions. C'est la raison pour laquelle le sociologue qui les emploierait doit leur faire subir une élaboration dans une perspective de vérification. Durkheim (1992) ne disait-il pas que sa première démarche « doit donc être de définir les choses dont il traite, afin que l'on sache et qu'il sache de quoi il est question ». Dès lors, la précision sémantique de certains concepts jugés essentiels pour l'éclairage de la présente recherche est indispensable. Dans cette perspective, les concepts *de décentralisation dans l'éducation, de l'école, de gestion scolaire ou gestion de l'école et de logiques d'acteurs* ont servi de fil conducteur à la compréhension de la démarche de la recherche.

2.3.1. Les concepts de décentralisation dans l'éducation

La décentralisation étant le thème central de la présente recherche, il est utile d'en proposer une définition claire. Le lecteur sait déjà que c'est une politique publique qui

présente plusieurs caractères dont les contenus sémantiques varient en fonction des auteurs et des aires géographiques. Au demeurant, comme annoncé dans la problématique, le type de décentralisation en question ici est d'ordre politique ou territorial. Ce choix procède d'une double justification. Primo, la décentralisation politique implique davantage de relations de pouvoir entre les acteurs en présence, notamment en raison de la dévolution qui la caractérise. Secondo, elle facilite le rapprochement entre les gouvernants locaux et les gouvernés et, de ce fait, crée un espace d'interaction. Pour toutes ces raisons, la décentralisation territoriale apparaît comme une politique gouvernementale à même de mettre au jour les enjeux de pouvoir et les dynamiques locales qui en découlent (Touré, 2009). Elle consiste en un système dans lequel l'Etat octroie des attributions à des organes délibérants qui, dotés de la personnalité juridique, assurent la gestion des affaires publiques locales dans des conditions prévues par les textes. Pour Lemieux (2001), ces attributions concernent le statut des instances décentralisées, leur autorité, leurs compétences et leur financement. Elles se ramènent en trois paramètres essentiels : les pouvoirs, les compétences et les moyens (Vie, 1982). Lorsqu'on parle de décentralisation, cela met en évidence le transfert de pouvoirs décisionnels, le transfert des compétences aux collectivités territoriales et le transfert de moyens.

En effet, la décentralisation au sens strict du terme signifie un transfert de pouvoirs de l'Etat vers les gouvernements locaux (Terrazzoni, 1987 ; Ribot, 2001). Ceux-ci sont élus par des populations auxquelles ils sont directement imputables. A l'inverse des instances déconcentrées, les gouvernements locaux bénéficient d'une personnalité juridique et d'une relative autonomie de gestion. Un Etat décentralisé, qu'il soit fédéral ou unitaire, octroie aux collectivités territoriales des pouvoirs conférant à celles-ci la possibilité de réglementer et de s'administrer librement. Ces « postes d'autorité », pour reprendre les termes de Lemieux (2001), sont généralement reconnus par la Constitution de la plupart des pays où existe un minimum de dévolution.

De même, on ne peut parler de décentralisation politique que dans le cadre d'un Etat accordant des compétences aux collectivités territoriales dans des domaines d'action publique (Gontcharoff et Milano, 1987). Dans ce cas d'espèce, les responsabilités éventuellement décentralisées sont aussi nombreuses que variées. Elles concernent, entre autres, la prise en charge de la santé, de l'éducation, des ressources naturelles, de l'assainissement, de la solidarité sociale, de la culture, etc. Ces compétences demeurent « multisectorielles » (Lemieux, 2001) en ce sens qu'elles couvrent l'essentiel des affaires locales ou des services à

offrir aux citoyens. Elles sont tantôt assumées uniquement par les instances élues, tantôt partagées avec l'instance centrale. Mais il convient de retenir que la déconcentration n'est qu'une manière d'organiser la présence effective du pouvoir central dans les entités territoriales d'un pays.

La décentralisation désigne aussi un mode d'organisation territoriale où l'Etat transfère des pouvoirs, des compétences et des moyens à des organes locaux élus pour qu'ils administrent de façon démocratique, autonome et efficace leur territoire. Au Bénin, ces organes représentent plusieurs paliers de dévolution : départements, communes, arrondissements et le niveau villages et quartiers de ville. Ces dispositions se retrouvent dans les différents textes de loi : la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin notamment en ses articles 12 et 17 ; celle n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin notamment en ses articles 97 et 98 et la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier notamment en son article 19. Elles sont tous soumis au contrôle des autorités déconcentrées déléguées par l'instance centrale.

La gouvernance locale évolue donc avec la décentralisation au sein d'un contexte politique et social en mutation constante. « la décentralisation est d'abord et avant tout un processus politique, législatif, institutionnel et fiscal par ledit processus (par exemple si l'on attend des collectivités locales qu'elles présentent des services qui étaient jusque-là du ressort des organisations nationales), la gouvernance locale peut ou non comprendre les éléments de la décentralisation, de transparence, d'obligation redditionnelle, ainsi que des modalités de démocratie participative et autres caractéristiques d'une bonne administration locale » (PNUD, 2009).

Lorsqu'on évoque la notion de décentralisation dans le secteur de l'éducation, on fait référence à l'ensemble des réformes et stratégies qui impliquent tous les acteurs dans la prestation et la gestion du service éducatif. On parle généralement de « gestion décentralisée de l'éducation » ou de « gouvernance locale de l'éducation ».

« La gouvernance locale de l'éducation » ou « gestion décentralisée de l'éducation » englobe une multitude de réformes et de stratégies visant à améliorer la qualité de l'éducation, les prestations de services éducatifs, l'accès à l'éducation de tous les enfants à travers une répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat central et les acteurs locaux. Cependant, il y a des doutes, quant à la réalisation de ces objectifs et de l'impact positive de la gouvernance locale sur l'éducation. Même si un nombre croissant d'études (Dalin, 1994;

Carron et Châu, 1996; Heneveld et Craig, 1996) « démontre que la gestion locale de l'éducation, les rapports entre les différents acteurs (Etats, les collectivités territoriales, les communautés, les directeurs d'écoles…) et leur implication dans les prises de décisions et de prestation de services éducatifs ont un impact profond sur la qualité de l'éducation. La gouvernance de l'éducation combinée aux formes les plus traditionnelles de la décentralisation, a conduit à une plus grande diversité des politiques mises en œuvre dans le secteur de l'éducation. Elles portent plusieurs noms : territorialisation, déconcentration, délégation, auto-gouvernance de l'école, autogestion de l'école, privatisation, écoles conventionnées (Lugaz et *al*, 2006). Ces réformes sont-elles inspirées par le désir d'améliorer la qualité, l'efficacité, ou par le besoin de partager le fardeau financier et de se conformer aux préférences des agences internationales? (Lugaz et *al*, 2006). « Dans de nombreux pays, parmi les moins développés, l'implication des acteurs locaux dans la gestion des services publics, y compris ceux de l'éducation, n'a pas été le résultat d'un débat interne, même s'il y avait la conviction qu'une telle politique devait mener à des services de plus grande qualité. En général, il n'y a pas eu de pression venant des autorités locales ou des communautés pour demander un processus de prise de décision plus participatif. Plus exactement dans beaucoup de pays, deux forces se sont combinées pour demander l'implication des acteurs locaux dans la gestion des services publics (y compris l'éducation): tout d'abord, la pression externe des agences internationales de développement et des experts, puis l'opportunité politique interne dans des contextes nationaux où les autorités publiques sont incapables d'organiser ou de financer les services publics de base » (Lugaz et *al*, 2006).

La gouvernance éducative qui est inspirée par le désir d'améliorer la qualité de l'éducation fait l'objet d'un véritable débat entre les défenseurs et les opposants. Quelques arguments de ces controverses ont été exposés dans la présente thèse.

Au Bénin, avec la décentralisation un cadre nouveau institutionnel et juridique de gestion de l'école a été créé dans les communes béninoises. En effet, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose en son article 97 que « la commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations 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. De même, les entreprises publiques et privées, les partenaires au développement, les organisations non gouvernementales et les parents d'élèves peuvent y contribuer ». La même loi en son article 84, transfère l'autorité de la planification du développement local sur

les futures communes. Cet article 84 précise : La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales, en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires (le schéma directeur d'aménagement de la commune, le plan de développement économique et social, etc. Pour l'exercice de cette compétence, la loi prévoit la possibilité pour la commune de recourir à des acteurs privés ou publics, en vue de l'exécution des opérations qui découlent des compétences communales.

2.3.2. Le concept de l'école

L'école à l'instar de chaque organisation, est un lieu où coexistent plusieurs acteurs, poursuivant chacun son propre intérêt. Qu'il s'agisse d'établissement public ou privé, les établissements scolaires sont des organisations complexes, mettant en relation deux logiques relativement opposés : d'un côté la logique d'enseignement et de l'apprentissage avec ses normes professionnelles et son autonomie, et, de l'autre, la logique des gestionnaires qui aspirent au contrôle des ressources et qui cherche à imposer des orientations stratégiques. La complexité provient aussi de la nature des acteurs de l'établissement, devant composer les uns avec les autres afin de garantir la pérennité de l'établissement et l'atteinte de la performance escomptée.

Etablissement multiséculaire, dont les origines remontent à l'antiquité (Ayedoun, 2010), l'école est écartelée entre la logique d'une entreprise sociale ou de mission de service public et la logique des mutations, des bouleversements politiques, (les changements dans l'offre des services publics, les pressions des nouveaux acteurs impliqués, les pressions économiques,...) et tiraillée entre les intérêts de ses parties prenantes. C'est d'ailleurs ces mutations qui ont conduit à la logique de la décentralisation dans l'éducation.

Dans le cadre de la présente thèse, lorsqu'on parle de l'école béninoise, il s'agit des écoles maternelles et primaires dans lesquelles, les communes ordinaires comme Akpro-Missérété exercent les compétences qui leurs sont transférées par la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose en son article 97 que « la commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Elle assure, en outre, l'entretien de ces établissements. Il ne s'agit donc dans le cadre de la présente thèse pas de l'école prise dans sa globalité. Les établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel et les écoles d'enseignement supérieur des universités ne sont pas

pris en compte par la recherche. Car la loi sur la décentralisation limité les compétences des communes ordinaires rien que dans les écoles maternelles et primaires.

Dans le cadre de cette recherche, l'école est considérée comme les écoles maternelles et primaires. Le concept d'établissements scolaires est aussi utilisé pour désigner ces deux sous secteurs du système éducatif béninois.

2.3.3. Le Concept gestion scolaire ou de gestion de l'école

La gestion scolaire se définit comme l'exercice de l'autorité politique, économique, administrative et pédagogique dans le cadre de la gouvernance de l'école. Elle est également l'ensemble des activités qui font le lien entre la sphère des politiques éducatives et celle des résultats obtenus, entre les ressources et les acquisitions scolaires (CONFEMEN, 2007).

La gestion scolaire se situe à différents niveaux du système éducatif, depuis l'administration centrale jusqu'à l'établissement scolaire, en passant par les échelons intermédiaires. Elle intègre l'ensemble des questions relatives au pilotage du système éducatif, à sa gestion administrative et pédagogique ainsi qu'à son évaluation.

Halàsz (2003), cité par Bäckman et Trafford (2006) distingue la gouvernance scolaire de la gestion scolaire. En effet, si la gestion en milieu scolaire ou gestion de l'école se réfère aux aspects techniques et instrumentaux de la direction de l'école, la gouvernance, quant à elle, s'intéresse à la dynamique de négociation, de persuasion et de marchandisation entre les parties prenantes**.** L'auteur fait remarquer que les concepts de **:**

> *« gouvernance » et « gestion » sont deux termes étroitement liés par leur sens, mais très différents à certains égards. Le terme de gouvernance met l'accent sur l'ouverture des écoles et des systèmes éducatifs tandis que celui de gestion insiste plutôt sur les dimensions techniques et instrumentales de la direction. Nous gouvernons les choses ou les êtres dont le comportement a toujours une part d'imprévisible (en raison, par exemple, de l'existence d'unités autonomes capables de défendre leurs intérêts et de négocier d'autres solutions possibles). Nous gérons les choses ou les êtres dont le comportement est facile à prévoir. La gouvernance nous fait entrer dans une dynamique de négociation, persuasion, marchandage, pression, etc., car nous n'avons pas le plein contrôle de ceux que nous gouvernons. Lorsque nous gérons, en revanche, nous avons tendance à donner des ordres et des instructions, parce que nous nous sentons investis d'un pouvoir légitime. S'agissant des systèmes éducatifs, nous préférons employer le terme de gouvernance (…). Lorsque nous considérons les écoles en tant qu'unités organisationnelles, nous utilisons plus souvent le terme de gestion. Cependant, étant donné que les écoles deviennent des institutions de plus en plus ouvertes ancrées dans les spécificités socioéconomiques locales, constituant un ensemble complexe de différents besoins et intérêts, nous avons désormais tendance à faire usage, y compris à ce niveau, du terme gouvernance (Halàsz (2003) cité par cité par Bäckman et Trafford (2006).*

Cette distinction entre les deux concepts, celui de gouvernance et celui de gestion se retrouve également chez certains auteurs. Selon Obondoh et *al*, (2005), la notion de gouvernance est très étroitement liée au pouvoir, à la légitimité et à l'autorité de contrôler et de superviser les infrastructures et les ressources dépensées au sein de l'environnement scolaire. Elle porte plus sur l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs et sur les modes d'élaboration, de coordination et d'arbitrage entre ces différentes parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'éducation au niveau de l'établissement scolaire.

La gestion quant à elle, est perçue comme l'art d'exploiter les ressources en vue de réaliser les objectifs fixés par les différentes parties prenantes pour assurer un bon fonctionnement de l'établissement scolaire. Fondamentalement, la gestion consiste à travailler avec, et à travers d'autres personnes au sein de l'école pour accomplir des tâches bien précises. Elle s'intéresse essentiellement à la « guidance » et l'orientation des écoles vers leur vision. Elle a trait à l'administration et l'organisation des ressources humaines, matérielles et financières autour des objectifs de l'école (Obondoh et *al*., 2005).

Dans le cadre de la présente thèse, il est question de la gestion de l'école qui prend en compte les aspects liés à la gestion et certains aspects de la gouvernance. Car en effet, la gestion de l'école prend donc en compte la responsabilité des différents acteurs impliqués dans la conduite des affaires des écoles dans le contexte de la décentralisation. La gestion des écoles dans ce nouveau contexte met en interaction une diversité d'acteurs. Ainsi, la gestion décentralisée de l'école renvoie à une conception élargie du gouvernement des communes, des quartiers et des villages. La communauté locale offre un espace pertinent où des normes, instances et acteurs interagissent pour déboucher sur une bonne gouvernance locale, c'est-à-dire des processus décisionnels plus autonomes, démocratiques et efficaces dans la mise en œuvre des politiques publiques éducatives. Ce choix basé sur le concept de la gestion de l'école s'explique par le fait que la présente thèse ne prend pas en compte tous les aspects concernant la vie du système éducatif béninois. Parler de la gouvernance serait trop englobant.

2.3.4. Le Concept de logiques d'acteurs

Un acteur est une personne physique ou morale intervenant dans la mise en œuvre d'une action ou d'un processus. Dans le contexte de la recherche, il s'agit de la gestion éducative décentralisée. L'acteur possède une autonomie d'initiative ou de réaction dans un processus. On distingue généralement deux types d'acteurs : l'acteur direct et l'acteur

indirect. Un acteur direct agit matériellement et physiquement dans la mise en œuvre d'un processus tandis que l'acteur indirect agit par ses choix sur la gestion du processus en influençant les autres acteurs directs impliqués. En fonction des enjeux en présence, les acteurs impliqués dans un processus peuvent développer des logiques plurielles et diversifiées. L'on parle alors de logiques d'acteurs ou logiques d'actions.

D'autres auteurs se sont interrogés sur la notion d'acteur. Ainsi pour Crozier et Friedberg (1977), l'acteur peut être une personne, un groupe d'individus, une organisation ou une institution, avec un ou plusieurs porte-parole, cet acteur est un acteur stratégique. Les personnes impliquées dans une action sont donc ces acteurs. C'est pourquoi, la priorité est à donner au repérage et au positionnement des acteurs et de leurs maillages. Selon l'auteur *"un acteur est un ensemble de personnes physiques et/ou morales, organisé ou non, disposant ou non de la personnalité morale, et susceptible d'agir -directement ou indirectement- sur les variables d'état d'un système" (*Crozier et Friedberg, 1977). Le système considéré peut être une entreprise, un marché, une collectivité publique, un territoire, un projet, etc.… Les variables d'état d'un système étant les variables caractérisant l'état du système et son évolution.

La première opération du chercheur va donc consister à bien identifier tous les acteurs d'une opération, à essayer ensuite de percevoir les stratégies de chacun, certains diraient leurs logiques d'action. Ces derniers, en effet, ne poursuivent pas tous les mêmes objectifs. Quelles relations entretiennent- ils entre eux ? Quelles coalitions se forment ? Quelles alliances se nouent ? Pour répondre à ces interrogations, il faut dès lors s'intéresser aux logiques que l'acteur développe. D'où le concept de logique d'acteurs.

La notion de logique d'action invite à une multipolarité théorique et réintroduit les dimensions culturelles, historiques et psychologiques dans l'analyse stratégique. En effet, la logique d'action n'est pas une structure causale immuable, car l'acteur n'existe pas en soi mais il est construit et défini comme tel par son action, et par conséquent les logiques évoluent en fonction des actions envisagées et non des acteurs pris en eux-mêmes (ainsi peuvent coexister des logiques stratégiques et coopératives). La logique d'action réunit deux entités élémentaires : l'acteur et la situation d'action. De la rencontre de ces deux dimensions naissent des interactions à travers lesquelles les logiques d'action vont se matérialiser.

Cette notion de logique d'action est fortement mobilisée en sciences sociales. Elle revêt d'ailleurs plusieurs acceptions qui, dans la lignée des travaux de Weber (1971) sur les diverses rationalités de l'action, ont pour point commun de chercher à mettre au jour les

raisons d'agir des acteurs en s'extrayant des lectures déterministes et rationalistes. Pour Weber (1971), la compréhension du sens que l'acteur donne à son action se définit par l'intention qu'il confère à ses actes**.** Il s'agit d'une compréhension et d'une interprétation qui permet de saisir les raisons subjectives de l'action et donc qui n'a pas pour souci premier de donner une explication de type causal. Il est employé dans le sens proposé par Bernoux et *al.* (1992), repris et diffusé dans un ouvrage collectif qui vient de faire l'objet d'une réédition relativement récente (Amblard et *al.*, 2005, 1996 pour la 1ère édition). Conformément à l'acception initiale, ses auteurs voient dans la mobilisation du concept de logique d'action, l'expression d'une posture d'ouverture associée à la volonté d'articuler les regards sociologiques sur la question du comportement des acteurs : aspects identitaires, phénomènes de pouvoir, dimensions cognitives, etc. De leur point de vue, l'analyse sociologique ou organisationnelle gagne à rapprocher les regards théoriques que portent sur l'action et la coordination des auteurs qui, pour une large part, s'ignorent dans leurs contributions respectives (Crozier et Friedberg 1977, Amblard et *al.*, 2005).

En tout état de cause, ces jeux ou stratégies d'acteurs désignent les positions, choix, décisions, des acteurs, vis à vis du système et de ses composantes, ou vis- à -vis des autres acteurs. Plus particulièrement, les jeux d'acteurs désignent les positions de ces différents acteurs, respectivement, par rapport au système (la représentation, la vison qu'ils en ont), ainsi que les positions de ces différents acteurs les uns par rapport aux autres, dans l'absolu et relativement au système : conflits, alliances, etc.

L'analyse des jeux d'acteurs consiste dès lors à repérer les positions des acteurs, vis à vis du système, et vis-à-vis des autres acteurs, à les caractériser, les interpréter en termes de conflits ou d'alliances (potentiels), enfin à rechercher des moyens pour faire évoluer ces positions dans un sens plus favorable à l'un des acteurs du système, pris comme acteur central.

L'analyse des logiques d'action est proposée par ses auteurs pour aborder la compréhension des comportements des acteurs en situation, en s'intéressant, sans exclusive pourrait-on dire, aux différentes facettes qui permettent de s'en saisir. L'entrée par les logiques d'action est largement l'affirmation d'une méthode : il s'agit de mettre au jour « les raisons d'agir » des individus, en prenant en compte la diversité des mobiles et des rationalités, à partir des discours que tiennent les acteurs sur leur propre conduite (Amblard et *al.*, 2005). L'ancrage méthodologique est directement à rapprocher de celui de l'analyse stratégique des organisations de Crozier et Friedberg (1977). Mais cet ancrage affirmé se révèle aussi, dans une certaine mesure, contredit par la volonté de faire une place dans

l'explication des comportements à des facettes que n'ignore pas l'ASO (Analyse Stratégique des Organisations), mais qu'elle tend à délaisser dans l'affirmation de sa propre posture méthodologique extrêmement exigeante.

Il faut ici faire le lien entre les comportements et les raisons qui les fondent pour comprendre la posture d'ouverture des logiques d'actions d'acteurs. Reprenant les origines étymologiques, Amblard et *al., (2005)* rappellent que le terme logique (qui vient du grec *logikè)* signifie « art *ou science du raisonnement,* » et renvoie à l'étude des opérations de l'esprit considérées par rapport à la fin à laquelle il tend. Pour le sociologue, il s'agit « d'explorer le lien entre l'intention et l'action, de retrouver la « piste sinueuse des choix opérés par l'acteur et de rendre compte de ce qui les fonde…»

Les auteurs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998), ont montré que les modes de fonctionnement des arènes politiques locales en milieu rural font donc partie des grandes inconnues du débat sur la démocratisation et la décentralisation en Afrique. Ainsi, pour ces auteurs, chaque société locale peut être considérée comme une arène sociopolitique, dans laquelle différents "groupes stratégiques" sont en confrontation, coopération et négociation permanentes les uns par rapport aux autres. Les interventions extérieures sont un élément supplémentaire de la dynamique de ces contradictions locales, au cours desquelles les nouvelles règles du jeu politique et les nouvelles structures décentralisées sont régulièrement réinterprétées, transformées et même "détournées".

En définitive, comprendre les logiques autour de la gestion décentralisée de l'école au Bénin, c'est tenter de cerner les logiques d'acteurs en présence et les effets induits.

A travers cette conceptualisation, la recherche met en évidence les logiques des acteurs tant au niveau central que local, tout en tenant compte des contraintes propres aux acteurs impliqués.

2.4. Limites de la recherche

La présente recherche a le mérite de répondre à une question centrale, celle relative aux effets produits par la réforme de la gestion décentralisée de l'école dans les communes béninoises. Elle a permis de recueillir une quantité importante d'information et de données qui ont été exploitées dans le cadre de la rédaction de cette thèse. Cependant, de nombreuses opérations de gestion portant sur les ressources humaines de l'enseignement (les enseignants, les conseillers pédagogiques, les inspecteurs, les questions de nominations des responsables, les mouvements sociaux, etc.), certaines ressources techniques comme les programmes

d'enseignement, la baisse du niveau des apprenants, la qualité des produits sortis des écoles, l'adéquation formation-emploi, n'ont pas fait l'objet d'analyse dans le présent travail.

Par ailleurs, cette thèse ne constitue qu'un aspect des études sur la gouvernance scolaire au Bénin et ne peut permettre de dresser à lui seul un portrait complet de tous les problèmes de gouvernance qui se posent au système éducatif béninois. D'autres recherches pourront prendre en compte des aspects subsidiaires ou carrément les autres aspects des problèmes du système.

Cette recherche se propose de fournir des éléments d'analyse sur les effets induits par de la gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation afin d'explorer les voies possibles d'amélioration. Elle ne vaudrait pas la peine si elle devait se focaliser uniquement sur des constatations, comme l'affirmerait Durkheim (1992). Il faut que cette recherche se rende utile, notamment lorsqu'il s'agit d'instruire les problèmes et dysfonctionnements de la gestion décentralisée de l'école. Bien qu'elle se veuille fondamentale, elle est orientée vers des conclusions susceptibles d'aider à la prise de décision.

En guise de conclusion de ce chapitre, et compte tenu de ce qui précède, le cadre d'analyse ainsi construit apparaît comme la ligne directrice commandant la présente recherche. A cheval entre la problématique et la collecte des données empiriques, ce chapitre précise les éléments sur lesquels porte l'analyse des effets induits par le nouveau mode de gestion de l'école. La gestion décentralisée de l'école est, a juste titre, questionnée à la lumière d'une telle analyse, c'est-à-dire du point de vue des acteurs en présence, et non en référence aux cadres formels formulés par les Etats ou à la vision normative des institutions internationales. L'enjeu a été de montrer comment la réforme est vécue par l'ensemble des acteurs impliqués et quel sens ils donnent à leurs comportements, pratiques et logiques.

Toutefois, certaines composantes du cadre d'analyse ne sont pas définies une fois pour toutes. Bien qu'il se veuille hypothético-déductif au départ, le modèle d'analyse est appelé à évoluer. Au fait, la décentralisation renvoie à une réalité mouvante, car elle implique des relations interactives qui interdisent tout schéma figé. Au demeurant, il ne s'agit pas seulement de tenter de valider le modèle d'analyse. Aussi faudrait-il envisager, au cours de la recherche, la possibilité de voir émerger d'autres faits pouvant le modifier, le renforcer ou le nuancer. Dénommée « *serendipity* » par le sociologue américain Merton (2004), cette éventualité d'observer des données aberrantes et de découvrir des résultats inattendus limite tout caractère rigide du modèle de référence. Finalement, soumettre le cadre d'analyse à l'épreuve des faits exige le choix d'une méthodologie appropriée.

CHAPITRE III : LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

Après avoir construit la problématique et énoncé les objectifs de la recherche, il importe à présent d'exposer la méthodologie adoptée. Le présent travail accorde autant d'importance à la façon dont les résultats ont été obtenus qu'aux résultats eux-mêmes. Pour tenter de répondre aux questions soulevées dans la problématique en vue de l'atteinte des objectifs précités, la recherche adopte une approche à la fois qualitative et quantitative combinant une méthode d'observations, une revue documentaire, des questionnaires et des entretins structurés. Comme toute recherche scientifique, la présente s'inscrit dans une approche interactionnisme ciblant *l'environnement institutionnel* et *la socio-anthropologique du développement.*

Ces approches sont sollicitées pour aider à mettre en contexte les résultats proprement dits de la recherche. Ceux-ci proviennent de matériaux informationnels obtenus grâce à une enquête à la fois quantitative et qualitative. Réalisée dans la commune d'Akpro-Missérété et autres localités du Bénin en raison des groupes cibles, ladite enquête a permis d'éclairer les questionnements issus de la problématique de la gestion décentralisée de l'école « par le bas » c'est-à-dire au niveau local et vise à documenter les hypothèses ayant trait aux logiques et pratiques en présence.

3.1. L'approche générale de la recherche

Une recherche portant sur les effets ou l'impact de la gestion décentralisée de l'école au Bénin doit prendre en compte l'influence déterminante des cadres formels de ce nouveau mécanisme d'intervention et les caractéristiques particulières du milieu de recherche ciblé. Mais elle doit privilégier surtout l'angle des logiques, pratiques et perceptions des acteurs. La question essentielle est alors la suivante : quelle est la façon la plus adéquate pour analyser ces processus et vérifier ainsi les hypothèses de travail ? Il faut alors préciser le type de recherche et la stratégie d'enquête.

3.1.1. Le type de recherche

Le choix du type de recherche et d'une méthode est une composante intégrale d'une stratégie générale de recherche (Mace et Pétry, 2000). Ainsi, la présente recherche, de type qualitatif complété par des données de type quantitatif a opté pour une démarche à la fois

descriptive et analytique. Cette option entre en cohérence avec l'objectif qui est de montrer si après plus de dix années de mise en œuvre de la décentralisation dans communes béninoises, la gestion de l'école au Bénin s'est améliorée suivant les effets produits. Autrement dit, la recherche veut savoir si la gestion décentralisée de l'école au Bénin qui est une forme organisée de délivrance de services éducatifs avec des normes et logiques des acteurs à travers ses mécanismes et stratégies de mise en œuvre a amené les acteurs à un changement de pratiques et de logiques favorables à une amélioration du fonctionnement des établissements scolaires.

L'enjeu est d'orienter la recherche vers la collecte de données plurielles à analyser pour rendre compte de la complexité de la gestion décentralisée de l'école.

En effet, selon Groulx (1997), « l'approche qualitative amène souvent le chercheur à prendre en considération l'écart entre les définitions institutionnelles ou professionnelles des situations et celles des sujets qui les vivent. (...) L'analyse qualitative des organisations fait ressortir la complexité de leurs modes de fonctionnement qui s'établissement de façon souvent contradictoire ou conflictuelle, la plupart du temps à l'opposé des prescriptions ou du système de normes.

D'emblée, la méthode qualitative a été choisie en vue de recueillir en profondeur des informations intensives sur les relations qu'entretiennent les différents pouvoirs en jeu dans les transferts de compétences et de ressources dans le domaine de l'éducation. Elle permet en effet de savoir comment ces pouvoirs ont réagi face à la gestion décentralisée de l'école. Les de rapports qu'entretiennent les pouvoirs avec les communautés à la base. Elle vise également à mettre en lumière les logiques en présence, le degré de diffusion et d'appropriation actuelle de ce nouveau mode de gestion par les acteurs. Les effets potentiels produits par ce nouveau mode de gestion de l'école à la fois sur le fonctionnement quotidien des établissements scolaires et sur l'évolution à long terme de l'ensemble du système scolaire décentralisée au Bénin sont aussi étudiés.

Aussi, la méthode quantitative est-elle aussi sollicitée aux fins de collecter des informations extensives sur le degré de diffusion et d'appropriation actuelle de ce nouveau mode de gestion de l'école par les différents acteurs impliqués. Elle semble pertinente pour disposer de données relatives à la fréquence des dynamiques sociopolitiques autour de la gestion de l'école, les logiques et pratiques locales observées, de manière à expliquer leur contexte d'apparition. Elle peut aussi aider à construire un indice des effets de la décentralisation sur le fonctionnement quotidien des écoles. Car en réalité, le succès ou

l'échec de la gestion décentralisée de l'école béninoise ne dépend pas seulement des logiques et pratiques des pouvoirs, mais surtout de l'appropriation que les communautés bénéficiaires en font.

Bien entendu, il ne s'agit pas de juxtaposer les méthodes quantitatives et qualitatives. L'enjeu méthodologique est de les concevoir dans le sens d'une complémentarité. Le choix de la méthode mixte tient surtout à la conviction du chercheur qu'elle demeure le meilleur moyen pour éclairer des phénomènes aussi complexes que ceux de la décentralisation dans l'éducation. Pour atteindre un tel objectif, l'enquête de terrain a été choisie comme stratégie de vérification des hypothèses.

3.1.2. L'enquête de terrain

Compte tenu de la nature de l'objet de la recherche, de la rareté des analyses antérieures et des données disponibles sur les effets ou l'impact de la gestion décentralisée de l'école au Bénin, le chercheur estime qu'une enquête de terrain demeure la stratégie la mieux indiquée pour vérifier les hypothèses de travail.

L'objet de la recherche, en effet, est particulier puisqu'il concerne l'étude de l'impact et des effets, à partir de l'échelle locale, de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation puis des logiques et pratiques des acteurs qui y participent. Or, seule une enquête minutieuse et approfondie se révèle apte à fournir des données pertinentes à l'élucidation de ce processus. Elle l'est d'autant plus que, pour restituer l'impact réel de la réforme, l'évaluation doit se faire concrètement sur le terrain. En outre, les travaux portant sur le problème spécifique de la recherche sont relativement récents. La plupart d'entre eux se concentrent sur les aspects juridico-administratifs et normatifs de la décentralisation plutôt que sur les pratiques et résultats (Ribot, 2001 et Oxhorn, 2004). La recherche doit aboutir à la mise au point d'indicateurs pertinents afin d'évaluer concrètement les effets de la décentralisation dans l'éducation, comme s'y invite d'ailleurs Olivier de Sardan (1998).

Telles sont autant de raisons qui justifient le choix de l'enquête de terrain. Cette dernière s'est déroulée dans l'une des communes du Bénin à cheval entre le monde rural et urbain, à savoir la collectivité locale d'Akpro-Missérété.

En résumé, l'approche générale de la recherche consiste à mener une enquête auprès des acteurs intervenant dans la gestion décentralisée de l'école afin de vérifier, avec quantité et qualité, les hypothèses de travail. Pour y parvenir, des réponses idoines doivent être apportées à quelques questions. Qui fait quoi ? Dans quel (s) contexte (s) ? Comment ? Avec

quel effet ? Cela revient à identifier les acteurs en présence, leurs logiques et pratiques, à en déterminer les conditions d'apparition, à repérer les moyens et objectifs des acteurs, et à donner les résultantes des logiques et pratiques sur la gestion de l'école au Bénin. Tels sont autant d'éléments d'observation et d'analyse sur lesquels porte la collecte des données menée dans la commune d'Akpro-Missérété.

3.2. La collecte des données

La collecte des données s'est déroulée d'octobre 2014 à février 2016, soit 13 ans après la mise en œuvre de la réforme de décentralisation qui a transféré les compétences en matière d'enseignement maternel et primaire aux communes ordinaires et secondaires, aux communes à statut particulier. Elle a été rendue possible par des techniques combinées : questionnaire, entrevue individuelle, entrevue de groupe, observation directe. De plus, des données secondaires ont été également recueillies. Le recours à des matériaux verbaux, observés et écrits obéit au souci de combler la rareté des informations disponibles sur l'objet de recherche. Il s'agit pour chacune des techniques de collecte d'en justifier le recours, de mettre en exergue les variables mesurées, d'en préciser l'échantillonnage et de décrire le déroulement de l'administration.

3.2.1. La collecte des données secondaires

Par données secondaires, il faut comprendre celles qui existent déjà sur le terrain de la recherche. Leurs utilisations présentent de nombreux avantages que Baumard et *al.* (2003) énumèrent de la façon suivante : leur accessibilité facile et le moindre coût ; leur localisation du fait qu'elles sont déjà assemblées, ce qui évite au chercheur d'aller rencontrer leurs propriétaires ; leur valeur historique et leur utilité pour évaluer et comparer les données primaires recueillies par la suite sur le terrain.

Il existe deux types de données secondaires : les données secondaires internes qui sont produits par l'organisation ou la structure en étude et dont l'accès nécessite souvent une autorisation et les données secondaires externes qu'on peut trouver facilement dans les bibliothèques publiques ou privées (Baumard et *al*. 2003).

La recherche a fait donc recours aux données secondaires internes (les procès-verbaux des conseils communaux d'Akpro-Missérété, les documents officiels relatifs à la gestion de

l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin, les rapports des structures, les guides produits par le ministère de l'enseignement primaire, de la décentralisation et des finances etc.

Pour la collecte des données secondaires externes, un volume imposant d'ouvrages, de rapports, de thèses, de mémoires, d'articles de revues ou de presse etc., a été consulté. Etant donné que la gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation est une question très délicate en raison des enjeux de pouvoirs et de ressources autour, les acteurs répondant à l'enquête peuvent, de façon délibérée, déformer leurs propos, et contrôler ou taire certaines informations. Le recours à des données secondaires internes et externes par le chercheur a permis de limiter les biais potentiellement plausibles. A l'opposé des données primaires qui relèvent de l'enquête de terrain, les données secondaires renvoient plutôt à des informations obtenues par le biais de divers documents produits par d'autres auteurs.

3.2.2. La collecte des données primaires

La production des données à base des discours des acteurs de terrains que le chercheur lui-même a sollicités reste un élément central de toute recherche de terrain. Il lui revient de faire recours aux souvenirs et aux savoirs de ses informateurs (Olivier de Sardan, 2008). La démarche a donc eu recours à la collecte des données de terrain dont la variation a permis de valider les données secondaires précédemment recueillies.

3.2.2.1. Le terrain d'enquête

Les résultats de cette recherche s'appuient sur une enquête réalisée dans la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété qui occupe également le territoire de la commune, les services de recettes de la commune d'Akpro-Missérété, la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Ouémé et du Plateau, la préfecture de Porto-Novo, les ministères des enseignements Maternel et Primaire à Porto-Novo et de la décentralisation à Cotonou. Il faut rappeler que le Bénin est divisé en six directions départementales, chaque direction départementale est subdivisée en des circonscriptions scolaires qui à leur tour, sont subdivisées en des unités pédagogiques formées par un groupe d'écoles. Si certaines communes correspondent à la circonscription scolaire, d'autres par contre ont plus d'une circonscription scolaire. Il s'agit des communes de Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey-Calavi, Djougou. Parmi les six directions départementales, la direction de l'Ouémé-Plateau a servi d'épicentre pour la collecte des données empiriques. Au niveau du ressort territorial de cette direction, la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété a servi de cadre pour la collecte

des données. Concernant l'administration du questionnaire et la conduite des entretiens (individuels et collectifs), les données ont été recueillies dans les écoles primaires et certains services installés sur le territoire de la commune. Cependant, certains acteurs impliqués dans la gestion de l'école et autres personnes ressources ont été pris en compte à Porto-Novo, Cotonou et dans d'autres villes du pays.

3.2.2.2. L'introduction dans le site de recherche

L'introduction sur le site de recherche est l'une des étapes les plus importantes pour tout chercheur qui veut effectuer un travail empirique au sein d'une organisation, voire d'une institution publique ou privée. En effet, le chercheur doit négocier l'accès (Baumard et *al.* 2003). Les structures dans lesquelles s'est focalisée la recherche, concernent celles qui sont impliquées dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. Des questions relatives au protocole de recherche s'imposent et il s'agit alors pour la présente recherche, de négocier l'accès au site de recherche et la mise en confiance des sujets sources (Miles et Huberman, 2003).

L'autorisation d'accès au terrain de recherche a été obtenue pendant le travail du DEA au ministère des enseignements Maternel et Primaire et à la mairie d'Akpro-Missérété en avril 2012. Cette autorisation a été renouvelée dans le cadre la thèse sur une période de trois ans (2014 ; 2015 et 2016) par la lettre n°1019/MEMP/DC/SGM/DEP/SFPSEI/SP du 20 juin 2014. Les autorités ont été mises au fait des objectifs de la recherche et ont été rassurées. Des échanges ont démarré avec les cadres de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété le 21 juillet 2014 et avec les directeurs d'écoles à partir du 13 octobre 2014 et continuer jusqu'en avril 2016.

Sur la base des autorisations obtenues, les entretiens et l'administration des questionnaires ont été réalisés avec l'ensemble des acteurs ciblés par la présente recherche. Avec le soutien des directeurs d'écoles, les membres de l'Association des parents d'élèves ont été rencontrés dans le cadre de la recherche.

Concernant les entretiens avec les personnes ressources, responsables d'ONG, membres d'association de développement, syndicats, le chercheur s'est adressé directement aux responsables. C'est avec beaucoup d'intérêt que ces responsables ont accepté ouvrir les portes de leurs structures pour la collecte des données.

3.2.2.3. La technique d'échantillonnage qualitatif et quantitatif

Avant de construire les instruments de collecte des données primaires qualitatives et quantitatives, le chercheur doit pouvoir identifier les sujets-sources. Un des moments méthodologiques en recherche qu'elle soit qualitative ou quantitative concerne le choix des personnes à interviewer ou à qui l'on doit administrer le questionnaire. Ce choix pose d'une part, la question des informateurs privilégiés à rencontrer, c'est-à-dire des personnes capables de fournir au chercheur des informations pertinentes dont il a besoin pour la validité de sa recherche ; d'autre part se pose aussi la question du nombre de personnes qui doivent participer à l'entretien de recherche qualitatif (Alami et *al*., 2009 ; Olivier de Sardan, 2008 et Pires, 1997).

Dans le contexte de la thèse, la démarche s'est intéressée aux principaux acteurs des structures impliquées dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. Ainsi, trois catégories d'acteurs ont été ciblées : les pouvoirs publics, les usagers de l'école et les organisations de la société civile actives dans le domaine de l'éducation au Bénin.

Le choix des informateurs privilégiés pour les entretiens a été effectif sur la base d'un choix raisonné sur le principe de leur implication dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. Ce choix s'est appuyé sur les textes de lois portant sur la décentralisation où les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont bien définis. Cela a permis d'identifier les autorités locales, les cadres de l'administration communale, de la préfecture, de la direction départementale des enseignements maternel et primaire, des cadres de l'administration centrales des ministères de la décentralisation et des enseignements maternel et primaire, des finances comme de sujets-sources.

De même, certains acteurs (responsables d'ONGs, représentants syndicaux, responsables d'association de développement, partenaires au développement, personnes ressources du monde éducatif) ont été sollicitées directement. D'autres par contre ont manifesté volontairement leur désir de participer à la recherche et ont accepté répondre à nos entretiens.

En ce qui concerne le nombre de personnes à interviewer, Beaud et Weber (2008) soulignent qu'en recherche par entretien, la question du nombre de personnes ne se pose pas. Le recours aux entretiens en tant qu'instrument de collecte de données ne répond pas à la quête de données quantifiées. Par conséquent, les entretiens « n'ont donc pas besoin d'être nombreux. Ils n'ont pas pour vocation d'être représentatifs » (Beaud et Weber, 2008). Sur

cette question relative au nombre de personnes à interviewer, le principe de saturation vient à point nommé. Le recours au principe de saturation est adopté par plusieurs auteurs (Alami et *al*., 2009 ; Olivier de Sardan, 2008 et Pires, 1997). Dans une recherche qualitative, la saturation pose la question du moment où le chercheur trouve pertinent de mettre fin à la collecte des données. Il s'agit d'une étape de la recherche où le chercheur se rend compte que ni les nouveaux entretiens, ni les nouvelles observations n'apportent plus de nouvelles informations aux questions posées par son étude (Olivier de Sardan, 2008).

Sur cette même question, Pires (1997) fait référence à deux types de saturation à tenir en compte dans les recherches qualitatives. Le premier, de type empirique, est celui « par lequel le chercheur juge que les derniers documents, entrevues ou observations n'apportent plus d'informations suffisamment nouvelles ou différentes pour justifier une augmentation du matériel empirique » (Pires, 1997). Le second, d'ordre théorique, s'impose « lorsque, après des applications successives, les données n'ajoutent aucune propriété nouvelle au concept [category], on peut dire que le concept est saturé [category'stheoritical saturation] » (Pires, 1997). C'est sur la base de ces deux types de saturation que le chercheur a décidé de mettre fin à la collecte des données sur le terrain.

Pour certains auteurs, la validité de contenu est privilégiée à la justification statistique. Les travaux d'Alami et *al*. (2009) lèvent un pan de voile sur la question du nombre d'entretiens à réaliser. Ces auteurs suggèrent qu'à partir de douze (12) et quinze (15) entretiens réalisés, « une certaine redondance, une certaine saturation apparaît » (Alami et *al.*, 2009). Les auteurs poursuivent en soulignant qu'en fonction du sujet mobilisé par l'enquête, le nombre d'entretiens oscillent entre un minimum de six (06) ou sept (07) personnes « avec des critères sociodémographiques proches- groupes relativement homogène- pour une enquête à visée très exploratoire, basée sur la réalisation d'entretiens, couplés éventuellement à des observations » (Alami et *al*., 2009). Mais lorsque l'enquête porte sur un échantillon plus hétérogène comprenant différents acteurs ou sous-groupes et/ou mobilisant plusieurs techniques de recueil de données, comme c'est le cas dans la présente recherche, Alami et *al.* (2009), proposent que les entretiens mobilisent une quarantaine de personnes.

Dans le souci de diversification de l'échantillon des personnes à interviewer, en fonction des critères ayant orienté leur choix, le nombre de personnes retenues risque donc d'augmenter. Il revient alors au chercheur de procéder à des ajustements en tenant compte des contraintes qui s'imposent à lui afin d'opérer un choix raisonnable. Aux dires d'Alami et al. (2009), « Un échantillon est, en effet, toujours le résultat d'un compromis entre des critères

objectifs et des contraintes matériels ». Le chercheur doit donc tenir compte du temps dont il dispose pour réaliser ses entretiens.

Ainsi, pour la réalisation des entretiens, la recherche a opté pour le recours à tous les niveaux territoriaux (national, départemental et local) et à tous les acteurs cités par les textes de la décentralisation dans le domaine de la gestion de l'école (les autorités locales, les cadres de l'administration de la mairie, de la préfecture, de la direction départementale des enseignements maternel et primaire, des cadres de l'administration centrales des ministères de la décentralisation et des enseignements maternel et primaire, des finances, les responsables d'ONGs, les représentants syndicaux, les responsables d'association de développement, les partenaires au développement, les personnes ressources du monde éducatif). Ce choix s'est révélé un facteur déterminant et pertinent sur l'étendue de l'échantillon des informateurs.

Pour le choix des directeurs d'écoles pour l'administration du questionnaire, une liste de cent (100) écoles dont dix sept (17) maternels et quatre vingt trois (83) primaires au titre de l'année scolaire 2014-2015 est obtenue au niveau de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété avec une répartition par quartier/village et par arrondissement. Le tableau IV ci-dessous permet d'identifier les différentes catégories d'informateurs concernés par la collecte des données primaires.

La technique d'échantillonnage utilisée est celle du choix raisonné avec la méthode des quotas pour certaines catégories d'acteurs. Théoriquement, la taille de l'échantillon pour la catégorie des directeurs d'école représente 68 % de l'effectif total des directeurs, lequel est de 100. Ce taux délibérément choisi correspond, en principe, à 68 personnes à interroger. Au demeurant, même si l'échantillon quantitatif est constitué par choix raisonné, il suit une procédure rigoureuse. A cet égard, les variables répartition par arrondissement et par milieu urbain et rural ont été introduites dans le souci d'avoir un échantillon significatif. Il émerge de ce choix, un échantillon quantitatif représentatif guidé par le respect du critère de la diversité.

Au total, deux cent trois (203) informateurs ont été mobilisés pour la réalisation de cette recherche dont soixante six (66) par entretiens individuels, vingt cinq (25) par enquête exploratoire, soixante-huit (68) par questionnaire et quarante quatre (44) par focus groups. Le tableau IV ci-dessus donne des informations sur les différentes catégories d'acteurs suivant le niveau territorial et l'instrument de collecte des données utilisé.

Tableau IV : *Synthèse des informateurs impliqués dans la recherche par catégorie et par technique de collecte des données primaires*

Niveau d'intervention	Acteurs impliqués par niveau territorial	Nombre d'informateurs	Observations
Acteurs au niveau local **(Commune d'Akpro-Missérété)**	Autorités locales (maire, adjoints au maire, conseillers communaux et chefs d'arrondissement)	13/17	entretiens individuels semi-structurés
	Cadres de l'administration communale	10/12	entretiens individuels semi-structurés
	Ministère des finances/ recette perception d'Akpro-Missérété	07/09	entretiens individuels semi-structurés
	Cadres de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété	09/09	entretiens individuels semi-structurés
	Chefs d'établissements scolaires	68/100	Questionnaire/entretiens collectifs
	Présidents Associations Parents d'Elèves	10/35	semi-structuré/entretiens collectifs
	Enseignants en situation de classe	09	semi-structuré/entretiens collectifs
	Parents d'élèves	24	semi-structuré/entretiens collectifs
	Membres ONGS, Syndicats, Association de développement et Entreprise de construction	10	Entretiens individuels semi-structurés
Acteurs au niveau départemental **(Département de l'Ouémé)**	Cadres de la préfecture de Porto-Novo	05	idem
	Cadres de la Direction départementale des enseignements maternel et primaire	05	idem
Acteurs au niveau national **(République du Bénin)**	Cadres du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)	15	idem
	Cadres du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)	02	idem
	Membres de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ;	03	idem
	Partenaires Techniques et Financiers du Bénin intervenants dans l'éducation	04	idem
	Personnes ressources du monde éducatif et de la gouvernance décentralisée	07	idem
	Membres de la Fédération Nationale des Parents d'Elèves FENAPEB	01	idem
	TOTAL	**203**	**dont 66 informateurs par entretiens individuels, 25 par entretiens exploratoires, 68 par questionnaire dont 63 valides et 44 par focus groups**

***Source** : Données d'enquête, juillet 2015*

3.2.2.4. Les techniques et outils de collecte des données primaires

La production de données à la base de discours des acteurs directs reste un élément central de toute recherche de terrain. Il convient de faire recours aux savoirs et aux souvenirs de ses informateurs (Olivier de Sardan, 2008). L'instrumentation offre par conséquent au chercheur un large spectre d'outils qui, lorsqu'ils sont judicieusement choisis et adaptés au contexte de recherche, permettent de générer des informations pertinentes qui serviront de base d'analyse.

La dimension qualitative et quantitative de la recherche a nécessité de faire recours à des outils d'investigation et de collectes multiples que sont la grille d'exploration, le questionnaire, les entretiens individuels, collectifs et des séquences d'observations. Outre ces instruments de collectes des données primaires, la recherche a également eu recours à l'analyse des documents indispensables pour les informations relatives au fonctionnement de certaines structures ciblées par la recherche (l'administration communale, l'administration de la circonscription scolaire, l'administration centrale du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire). L'avantage à varier les instruments de collectes des données est souligné par un certain nombre d'auteurs (Boutin, 2006 ; 2007 ; Van der Maren, 2006). La variation permet la validation des données précédemment recueillies et évite au chercheur les « angles morts » propres à chaque outil de collecte. Ces différents instruments sont présentés ci-dessous avec leurs principales caractéristiques et l'importance de leur choix pour la présente recherche.

3.2.2.4.1. La grille de l'enquête exploratoire

Cet instrument est utilisé pour la collecte des données auprès de quelques « personnes ressources » et autres acteurs du monde de l'éducation a permis de bien orienter la recherche. La collecte s'est déroulée entre juillet et décembre 2013. Ces « personnes ressources » et autres spécialistes du monde éducatif béninois ont fourni sur la base de leurs expériences sociales, professionnelles, culturelles, des réponses à certaines questions touchant directement la gestion du système éducatif béninois tels, son évolution historique, les différents types d'acteurs, les compétences des uns et des autres, les logiques et les pratiques en présence, les questions touchant au financement de l'école, l'avènement de la décentralisation, la question de la gestion des ressources financières, la place des communautés, les effets de la décentralisation sur la gouvernance scolaire etc. Cette enquête exploratoire a impliqué vingt cinq (25) personnes dans les villes de Porto-Novo, de Cotonou et dans la commune d'Akpro-Missérété.

3.2.2.4.2. Les entretiens de recherche

Généralement utilisé en recherche qualitative, l'entretien de recherche, parfois appelé entrevue ou interview, représente *« la méthode la plus efficace de l'arsenal qualitatif »* (Boutin, 1997). Pour Anadon (1991) : « l'entrevue donne la possibilité de l'exploration d'un thème plutôt que de restreindre la réponse, comme ce serait le cas d'un questionnaire fermé ».

L'entretien de recherche semble être l'instrument le mieux adapté, compte tenu du matériel que nécessite la recherche : identifier, décrire puis à analyser les logiques résultant de l'évolution de la gouvernance éducative au Bénin et recueillir les informations afférentes auprès de nos sujets sources. C'est une technique destinée à collecter, dans une perspective de leur analyse, des données discursives reflétant notamment l'univers mental conscient des sujets-sources. A propos, Deslauriers (1991) souligne que « le but de l'entrevue est savoir ce que la personne pense et d'apprendre des choses qu'on ne peut observer directement comme les sentiments, les idées, les intentions ». Si dans le cadre de la collecte des données pour la présente recherche, le choix des entretiens semi-directifs s'impose, c'est parce qu'il « fait construire un discours » (Blanchet et Gotman, 2005) révélateur du sens que l'interlocuteur donne à une action ou à une pratique dont il est l'auteur ou témoin. De même, la recherche a choisi l'entretien pour certaines catégories d'acteurs car à la différence du questionnaire, l'entretien ne s'intéresse pas aux « pourquoi », mais plutôt aux « comment » ou aux processus et aux principes de fonctionnement des actions (Blanchet et Gotman, 2005).

La technique d'entretien individuel est une situation de face-à-face, c'est-à-dire celle dans laquelle le chercheur et son informateur sont physiquement en présence l'un et l'autre (Bonico, 2006). Dans cette situation, l'informateur, c'est-à-dire le sujet-source, est invité à donner son point de vue sur une situation qui intéresse le chercheur. En effet, c'est la compétence[18] de l'interlocuteur qui intéresse le chercheur. Olivier de Sardan (2008) considère que « tout interlocuteur doit être considéré comme détenteur de connaissance intéressante sur son groupe, sa profession, sa société » (Olivier de Sardan, 2008). Il se pose alors la question de la gestion de la situation d'interactions entre le chercheur et les sujets-sources de données.

L'importance de l'entretien individuel est sa capacité à marier flexibilité et profondeur. Les interventions qui y sont utilisées, principalement des questions ouvertes et des demandes d'éclaircissement, permettent au sujet informateur de s'exprimer librement sur

[18] La compétence de l'informateur selon Olivier de Sardan (2009 :59) « ne signifie pas qu'il soit considéré nécessairement comme un expert (...). La notion de compétence renvoie ici à la simple capacité de cet interlocuteur à avoir quelque chose à dire sur un référent extérieur à sa propre expérience directe, et ne sous-tend aucun jugement de valeur sur son niveau de savoir ».

un thème particulier. Par sa souplesse, l'entretien permet aussi d'avoir directement accès à la pensée de l'interlocuteur et de valider auprès de lui la compréhension du sens de ses réponses (Alami et *al*. 2009 ; Beaud et Weber, 2008 ; Baumard et *al.* 2003 et Olivier de Sardan, 2008).

De même, la notion d'entretien est fondée sur la pratique d'un inter-échange avec une attitude plus ou moins marquée de non-directivité de l'intervieweur vis-à-vis de l'interviewé.

Selon Poupart (1997), « l'intervieweur devrait le moins possible orienter les propos de l'interviewé. [...] l'intervieweur doit faire un compromis entre la non-directivité et certaine orientation à donner à l'entretien en fonction de l'objet étudié. Adoptant une logique très proche des méthodes quantitatives. [...]. Une trop grande non-directivité nuit à la généralisation des résultats en rendant plus difficiles les comparaisons entre les entretiens ».

Dès lors, il est important pour le chercheur de faire un va-et-vient entre la non-directivité et la directivité (Boutin, 2007). C'est pour cette raison qu'au cours des entretiens, les questions de la recherche ont été axées sur les aspects préalablement balisés dans le guide d'entretien[19] mais ont laissé aux sujets une liberté de digression, aménageant un espace heuristique d'émergence de nouveaux concepts. Au cours des entretiens, un certain nombre de précautions ont été prises afin d'avoir des informations sans équivoques (Alami et *al*., 2009 ; Usunier et *al*., 2000). C'est ainsi qu'il est procédé à des techniques de relances dans un souci d'approfondissement et d'élucidation des données fournies par les personnes interviewées, chaque fois que des réponses fournies paraissaient floues ou nébuleuses.

Au total, un guide d'entretien individuel d'une part et collectif d'autre part, ont servi d'instruments principaux pour recueillir des données primaires qualitatives pour la recherche. Leur choix comme outils de collecte de données a servi aussi de cadre pour mener des observations, comme on le présente plus loin.

- **Les entretiens individuels semi-structurés et le mode de réalisation**

Relevant de la méthode qualitative, le guide d'entretien individuel est un outil révélateur des changements en cours dans une organisation. Pour la présente thèse, il a ciblé les autorités centrales et déconcentrées de l'enseignement maternel et primaire, les membres du conseil communal et cadres technique de la mairie d'Akpro-Missérété, les partenaires au développement, responsables d'ONGs, présidents d'association de parents d'élèves et

[19] Le guide d'entretien élaboré pour la conduite des entretiens se trouvent à la partie annexe de la thèse. Ce guide comprend cinq schémas d'entrevue respectivement pour les cinq cibles identifiées par la collecte des données par entretien.

association de développement, les responsables de syndicats enseignants et autres leaders, les responsables et cadres de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété en présence sur la scène de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation et vise à collecter des informations intensives quant à leurs jeux relationnels et perceptions, les logiques et pratiques en présence, les effets et impacts du processus.

Pour ce faire, il a été construit quatre schémas de guides d'entretien semi-structuré par des thèmes propres permettant d'explorer les points de vue des acteurs (cf. annexe guide d'entretien). L'intervieweur posait les mêmes questions centrales aux interviewés tout en leur laissant la possibilité de s'exprimer sans contrainte et de relater leurs expériences particulières.

Même s'il porte sur les interactions et les relations de pouvoir entre acteurs impliqués dans la gestion décentralisée de l'école, l'échantillonnage utilisé pour les entretiens s'attache à mettre au jour des éléments informationnels relatifs au problème étudié. C'est pourquoi seuls les acteurs sociopolitiques significatifs ont été retenus. Ce qui a permis d'obtenir des données représentatives du point de vue des acteurs en présence. Le tableau V ci-dessous en fait une synthèse.

Tableau V : *Récapitulatif des acteurs informateurs interviewés*

Niveau d'intervention	Acteurs impliqués par niveau territorial	Nombre d'informateurs	Informations recherchées
Acteurs au niveau local (Commune d'Akpro-Missérété)	Autorités locales (maire, conseillers communaux et chefs d'arrondissement)	13/17	Identification, configuration politique du Conseil communal, connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation, pouvoir du maire et du conseil communal dans la gestion de l'école, pratiques des élus, la mise en œuvre de la gestion décentralisée et impact sur les écoles, les logiques et pratiques, les effets produits, les attentes et les perspectives
	Cadres de l'administration communale	10/12	
	MEF (Recette perception d'Akpro-Missérété)	07/9	
	Cadres de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété	09/9	Identification, connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation, pouvoir du chef de la circonscription scolaire et du directeur d'école, la mise en œuvre de la gestion décentralisée et impact sur les écoles, les logiques et pratiques, les effets produits, les attentes et les perspectives

	Membres ONGS, Syndicats et Association de développement, entreprise de construction	10	Identification, aperçu de l'organisation, connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation, appréciation de la mise en œuvre, des relations et interactions entre parties prenantes, les logiques et pratiques, les effets produits, les attentes et les perspectives
Acteurs au niveau départemental (Département de l'Ouémé)	Cadres de la préfecture de Porto-Novo	05	Identification, connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation, cadre institutionnel, appréciation de la mise en œuvre, les relations et interactions entre parties prenantes, les logiques et pratiques, les effets produits, les attentes et les perspectives
	Cadres de la Direction départementale des enseignements maternel et primaire	05	
Acteurs au niveau national (République du Bénin)	Cadres du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)	15	Identification, connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation, cadre institutionnel, appréciation de la mise en œuvre, les relations et interactions entre parties prenantes, les logiques et pratiques, les effets produits, les attentes et les perspectives
	Cadres du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)	02	
	Membres de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ;	03	Identification, aperçu de l'organisation, connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation, appréciation de la mise en œuvre, des relations et interactions entre parties prenantes, les logiques et pratiques, les attentes, les effets produits et les perspectives
	Partenaires Techniques et Financiers du Bénin intervenants dans l'éducation	04	
	Personnes ressources du monde éducatif et de la gouvernance décentralisée	07	
	Membre de la Fédération Nationale des Parents d'Elèves FENAPEB	01	
	TOTAL	91	Connaissance des normes et des logiques des acteurs dans la gestion des écoles au Bénin dans le contexte de la décentralisation, les mécanismes et stratégies de mise en œuvre, les effets produits, les problèmes et les dysfonctionnements identifiés

***Source** : Données méthodologiques, juillet 2015*

Dans le cadre de la réalisation des entretiens, des relances tel que « l'écho ou le miroir » ont permis de reprendre l'information des sujets interviewés en procédant à des demandes d'éclaircissement du genre : « vous disiez quoi », « la reformulation » (si j'ai bien

compris, cela signifie-t-il que... ; cela veut dire que.... ; etc.) et la demande d'explication informative d'approfondissement. Les réponses laconiques, les silences, les signes d'acquiescement ou de gênes ont constitué autant d'appels à relance au cours des entretiens réalisés.

S'agissant de la modalité du recueil des données de la recherche, il a été procédé, d'une part, à la prise de note, d'autre part, à leur enregistrement grâce à un enregistreur. La prise de note est la modalité de collecte de données qu'Alami et *al.* (2009) privilégient. Selon ces auteurs, les avantages que procure la retranscription de prise de note est qu'elles « prend moins de temps que la transcription littérale des cassettes » (Alami et *al.* 2009). Mais contrairement a Alami et *al.* (2009), Barbot (2010) estime, sans toutefois y renoncer, que la prise de note au cours d'un entretien enregistré, ne doit pas consister à une activité intense d'écriture. Elle doit servir plutôt pour faire des relances, de noter des repères qui permettront aux chercheurs « [...] de suivre le fil d'un écrit complexe, de pointer les éléments susceptibles de faire l'objet de relances » (Barbot, 2010). L'auteur souligne aussi l'importance voire la condition *sine qua non* de l'enregistrement des entretiens. Par conséquent, l'enregistrement s'avère la modalité la plus adéquate : « il constitue donc un point d'appui essentiel dans l'analyse des matériaux recueillis et dans la conduite de l'entretien. Dès les premiers entretiens, les retranscriptions seront utiles pour évaluer la pertinence de la grille et l'enrichir. Elles constituent également un outil pour le sociologue en formation et même au-delà, pour évaluer et améliorer ses pratiques (Barbot, 2010).

Au cours des entretiens de la présente thèse, l'option de Barbot (2010) a été choisie. Ainsi, il a été procédé à l'enregistrement des interviews (sauf les cas de refus observés dans certaines structures de la part des informateurs). L'enregistrement a été complété par la prise des notes ponctuelles.

- **Les entretiens de groupe**

Outre les entretiens individuels, il est fait recours à des entretiens de groupe entre certains acteurs dont les structures sont impliquées dans la gestion décentralisée de l'école dans la commune permettrait de saisir de plus près la dynamique des interactions qui y sont à l'œuvre. Cette démarche a permis de stimuler la prise de parole par les uns et les autres et à favoriser le recueil de données pointues et riches en rapport avec le sujet de recherche. Dans le cadre de la présente thèse, les entretiens collectifs ont été programmés, c'est-à-dire sollicités par le chercheur en personne (Alami et *al.* 2009 et Olivier de Sardan, 2008). Il a été

sollicité cinq entretiens de groupe dont trois avec les bureaux de l'association des parents d'élèves et parents d'élèves et deux avec des enseignants en situation de classe pour compléter les données issues du questionnaire. A la réalisation, les trois entrevues de groupes prévues avec les bureaux de l'association des parents d'élèves et les parents d'élèves ont été effectivement réalisées. Le premier le samedi 10 juillet 2015 au complexe scolaire de Vakon-Adanhou, le second le vendredi 17 juillet 2015 au complexe scolaire de Danto et le troisième le samedi 18 juillet 2015 au complexe scolaire de Zoungbomè. Les trois séances ont réunis une trentaine de parents d'élèves et membres du bureau d'association de parents d'élèves, dont 11 à Vakon- Adanhou, 13 à Danto et 11 à Zoungbomè. L'accent a été mis sur les présidents et les trésoriers des structures dans la sélection des personnes. Ces deux acteurs sont les plus impliqués dans la gestion des affaires financières des écoles selon les données de l'enquête exploratoire.

Sur les deux entrevues de groupe prévues avec les enseignants en situation de classe, seulement un a été effectivement réalisée. La séance a regroupé dix enseignants et s'est déroulée le mercredi 8 juillet 2015 au complexe scolaire de Danto.

Les discussions ont porté sur la gestion de l'école dans la commune, les dispositifs législatifs dans le nouveau contexte de la décentralisation, les raisons qui justifient la réforme, la mise en œuvre de la réforme dans la commune, les compétences et responsabilités des différents acteurs, comment cela est assumé, la participation des autorités locales, les parents d'élèves et leurs perceptions, les rapports entre les différents acteurs, les pratiques et les logiques des uns et des autres, comparaison du nouveau mode de gestion avec l'ancien mécanisme de gestion, impact et effets produits, les difficultés et les approches de solutions.

Ces quatre groupes de discussion ont permis au chercheur de renforcer les données issues du questionnaire et des entretiens individuels réalisés avec les autres acteurs.

Dans le cadre de la réalisation de ces entrevues, les participants ont été sollicités avec l'aide des directeurs d'école. L'intervieweur a cherché à obtenir leur consentement. Grâce à l'aide des directeurs, les participants ciblés ont accepté, sans difficulté, l'entrevue collective.

Au total, les participants à l'entrevue collective étaient invités à signaler les changements qui se sont produits et qui continuent de se produire à la suite de la réforme. Ils devaient dévoiler la façon dont ils vivaient ces changements. Par la suite, il leur est demandé de comparer les deux situations, de faire une évaluation de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation et d'en déduire les perspectives.

L'intervieweur leur a fourni l'assurance de la confidentialité et de la possibilité de se retirer de la discussion en tout temps ou encore de refuser de répondre à certaines questions. Les entrevues collectives ont duré en moyenne 60 à 45 minutes. Toutefois, des facteurs parasites ont influé sur leur déroulement surtout à Vakon-Adanhou où le débat est parfois orienté sur la politique à cause de la période qui était électorale. En effet, l'on sortait à peine des élections communales et législatives pour renouveler le mandat des députés et des conseillers communaux. Mieux, le débat politique a été suscité par le fait que le maire de la commune est élu à la fois conseiller communal et député à l'Assemblée Nationale et devrait opérer un choix. Cela a influencé un peu les débats lors de la discussion.

3.2.2.5. L'observation directe

L'observation en recherche qualitative est un mode de recueil alternatif à l'entretien (Baumard et *al*., 2003 ; Chauvin et Jounin, 2010). Elle permet au chercheur d'observer in situ, des processus, voire des comportements au sein d'une organisation donnée. C'est un instrument de collecte de données alternatif à l'entretien, du fait qu'il permet au chercheur d' « analyser des données factuelles dont les occurrences sont certaines, plutôt que des données verbales dont l'interférence factuelle est sujette à caution » (Baumard et *al*., 2003). Elle est particulièrement adaptée si l'on s'intéresse aux actions proprement dites et à leur dynamique ainsi qu'aux interactions entre les individus dans une situation donnée.

Parlant de l'observation comme technique de collecte des données primaires, certains auteurs ont démontré que le chercheur peut adopter l'une des trois postures à savoir : « le participant complet » ; « le participant observateur » ; « l'observateur qui participe » Baumardet *al.,* 2003).

Lorsque le chercheur en séance d'observation au sein d'une organisation ou d'un groupe adopte la posture d'un « *participant complet* », l'observation dans ce cas est *« dissimulée »*. L'adoption de cette posture permet au chercheur de ne pas se dévoiler au groupe qu'il veut observer. Ce qui lui permet d'éviter certains biais. Son avantage est qu'il permet au chercheur d'être au fait des réactions habituelles des membres de l'organisation ou du groupe observé. Cependant, les auteurs attirent aussi l'attention sur ses inconvénients dans la mesure où cette posture ne permet pas au chercheur de recouper l'observation par d'autres techniques de recueil de donnée. L' *« observation dissimulée »* pose aussi des problèmes d'éthique (Baumard et *al*., 2003).

La seconde posture du chercheur en séance d'observation est celle d'un *« participant observateur »* qui opte pour un moindre degré de participation. En adoptant cette position, le chercheur a la possibilité de compléter et d'approfondir son observation par des entretiens. Toutefois, en se dévoilant aux membres de l'organisation ou de la structure qu'il veut observer, le chercheur peut faire face à leur mécanisme de défense. Les membres de l'organisation ou de la structure peuvent modifier leur comportement habituel en essayant de contenir leur réaction devant le chercheur considéré comme un étranger (Baumard et *al*., 2003).

Enfin, la dernière posture de la liste est celle de l' *« observateur qui participe »*. Ici, la présence du chercheur est sue par tous les membres du groupe ou de la structure. Le chercheur a donc plus de possibilité pour approfondir son observation en la complétant par des entretiens auprès des sujets-sources. La collecte de données pertinentes dans ce cas, dépend en grande partie de l'attitude du chercheur et de sa capacité à gagner la confiance des sujets-sources (Baumard et *al*., 2003).

L'objectif visé par le chercheur en optant pour l'observation dans le cadre de la présente thèse est d'appréhender les différents acteurs dans leur « milieu naturel », leurs interactions, les logiques en présence et les dynamiques à l'œuvre sur le terrain de la gestion décentralisée de l'école. La recherche a jugé pertinent d'adopter la posture du chercheur « *participant complet* » pour observer les séances du conseil communal, des assemblées générales des parents d'élèves, des séances de reddition de compte organisée par la mairie en collaboration avec des ONGs. L'observation directe a été utilisée pour atténuer les biais relatifs au recours à des données « discursives », c'est-à-dire des informations produites consciemment par les participants à l'enquête. L'enjeu est de capter, grâce à l'œil du chercheur, les comportements des élus, les cadres de la mairie, les parents d'élèves, les chefs d'établissements, et les communautés en situation d'action. A ce titre, le cadre d'observation construit se compose de deux catégories centrales : le processus de décision au sein du Conseil Communal et des associations des parents d'élèves, les comités de gestion des écoles, les pratiques et les logiques en présence, les processus de gestion des ressources transférées. Au cours de ces séances, l'observation s'est aussi focalisée sur les acteurs, leurs interactions, leurs comportements, les distributions de prises de paroles, voire leur monopole par une catégorie d'acteur, la manière dont les uns s'adressent aux autres, les modes de réactions (gestuelles, sourire ou bougonnement etc.).

Le chercheur a observé le vendredi 07 novembre 2014, soit un mois après la rentrée, une séance de l'assemblée générale des parents d'élèves au complexe de Danto. La séance a permis de faire le point de la gestion de l'exercice 2013-2014 aux parents d'élèves. De même, les difficultés du complexe ont été présentées par la directrice du groupe A. il s'agit essentiellement du manque de salles de classes pour le groupe D. Une cotisation de deux mille (2000) francs a été levée pour construire deux salles de classes précaires.

Une autre observation a été réalisée le mardi 04 février 2014 lors d'une séance du conseil communal d'Akpro-Missérété. Lors la rencontre qui avait réuni 17 conseillers, des agents techniques de la mairie et quelques personnes curieuses, plusieurs décisions ont été prises. La séance a donné l'occasion aux élus de statuer sur la question relative à la gestion des fonds FADeC non affectés. Le Conseil a délibéré sur le fait qu'il faudrait doter les écoles des voyages de sable et ciment pour les petites réparations. Une autre observation des séances du conseil communal d'Akpro-Missérété a été réalisée le mardi 13 octobre 2015, cette séance a délibéré sur l'inauguration des modules de classes construits les ressources du FADeC/PSDCC 2015 dans les écoles de Tokpa-Houété, de Ganmi, de Kouvè pour les écoles primaires et à Sohomey pour les écoles maternelles. Les inaugurations de ces modules sont effectives dans la semaine du 23 au 27 octobre 2015.

Dans le cadre de cette recherche, la démarche a consisté également à participer à une séance de reddition de compte organisée par le conseil communal d'Akpro-Missérété en collaboration avec l'ONG ACLER en septembre 2015. Cela a permis d'observer comment la décision collective était prise, et analyser la participation des acteurs à la discussion. En marge de l'observation passive, des questions étaient posées à des personnes ressources sur place pour comprendre certaines situations observées.

De même, des visites et des descentes ont été effectuées dans les écoles et sur les chantiers de construction des écoles pour comprendre les modalités de choix des entreprises, la qualité des travaux, les écoles qui sont dans un besoin urgent d'infrastructures scolaires, les écoles qui sont bien pris en compte et celles qui le sont moins. Des entretiens informels avec certains acteurs sur place ont porté sur les facteurs explicatifs de ces processus.

Au total, l'observation directe a permis de restituer la réalité telle qu'elle s'observe. Elle est primordiale pour compléter et, éventuellement, vérifier les propos « calculés » des répondants lors des entretiens individuels.

3.2.2.6. Le recueil des données primaires par questionnaire

L'option de la collecte des données primaires par questionnaire est choisie par le chercheur en vue de croiser les informations recueillies par entretien et par observation. Un questionnaire est élaboré et administré aux directeurs d'écoles qui sont les acteurs principaux de la gestion scolaire au sein des établissements. L'objectif visé est de collecter des informations extensives sur la façon dont ils vivent la décentralisation dans l'éducation.

Quant au contenu du questionnaire, le chercheur se contente ici d'indiquer simplement les grandes lignes puisqu'il est entièrement reproduit à l'annexe du document. Le questionnaire se présente comme un formulaire de trente-six (36) questions réparties entre six variables centrales dont chacune représente une section.

Section 1 : Profil social des interlocuteurs : cette première section comprend treize (13) questions qui caractérisent, de façon objective, les répondants au sujet de leur appartenance à un groupe sociolinguistique, leur ancienneté dans la fonction de directeur d'école, tel arrondissement, village quartier de ville, milieu rural ou urbain etc. Ces caractéristiques individuelles sont utiles pour rendre compte des différences et des ressemblances dans les propos des usagers interrogés.

Section 2 : Connaissance de l'enquêté du contexte de la gestion décentralisée de l'école : cette section du questionnaire comprend quatre questions (04). C'est le lieu pour les enquêtés de parler du cadre institutionnel de la décentralisation dans l'éducation, les différents acteurs impliqués nouveaux comme anciens, les rôles et responsabilités, la répartition des compétences.

Section 3 : Perception sur la gestion décentralisée de l'école : au niveau de cette section du questionnaire constituée de deux (02) questions, des informations ont été collectées sur les points de vue des directeurs du nouveau mode de gestion des écoles dans la commune et les raisons qui font que acteurs en présence ne peuvent pas jouer convenablement leurs rôles et assumer leurs responsabilités.

Section 4 : Logiques et pratiques développées par les acteurs en présence : il s'agit ici de rendre compte, chez ces acteurs principaux de leur niveau de connaissance des jeux de conflits, d'influence et d'alliance de pouvoir. Il s'agit aussi de mettre en évidence les interactions, les relations de pouvoir, les jeux de rôles, les réticences. Cette connaissance est d'autant plus importante qu'elle oriente leurs propres comportements. Cette section comprend quatre questions (04).

Section 5 : Impacts et effets perçus des pratiques et logiques développées par les acteurs en présence sur le fonctionnement au quotidien des écoles **:** c'est le lieu pour ces acteurs de dire ce qu'ils font quotidiennement (conscience pratique) et des rationalités qui sous-tendent leurs pratiques (conscience discursive). Il s'agit également de présenter les améliorations apportées par le nouveau mode de gestion au fonctionnement des écoles en termes de financement, d'équipement et de la qualité de l'enseignement. La gestion décentralisée de l'école a-t-elle favorisé une institutionnalisation, une représentativité et une participation locales ? Est-elle l'expression d'un processus décisionnel responsable chez les autorités locales ? Quelles sont les répercussions des logiques et pratiques sur le développement de l'école ? De tels sujets sont abordés dans cette section. Ils font état des perceptions des directeurs vis-à-vis de la gestion décentralisée de l'école. Cette section est constituée de neuf (09) questions.

Section 6 : Difficultés du processus et perspectives pour une meilleure gouvernance scolaire décentralisée : ici, les enquêtés sont invités à faire ressortir les insuffisances du processus à partir d'une comparaison historique, les difficultés tant au plan institutionnel que technique, les améliorations souhaitées. Cette section comprend quatre (04) questions.

Pour l'administration du questionnaire, il est important de rappeler que la collecte des données par questionnaire s'est déroulée en trois grandes étapes (avant, pendant et après) qu'il convient de décrire, non sans en relever les écueils.

Avant qu'il ne soit administré, le questionnaire a fait l'objet d'un pré-test ayant porté sur cinq directeurs volontaires du village. L'objectif était d'en corriger les imperfections et de s'assurer qu'il est bien construit, c'est-à-dire compréhensible. A l'issue du pré-test, les questions ambiguës et imprécises ont été reformulées. Cette reformulation a limité les risques de défaillance dans les réponses. Le questionnaire définitif a été soumis aux directeurs d'école sélectionnés dans les cinq arrondissements de la commune d'Akpro-Missérété.

Les informateurs ont été approchés dans les écoles ou à la maison parfois dans un jardin public sur rendez-vous. Après avoir sollicité le consentement des usagers, l'enquêteur les informait de leur tâche et du respect de l'anonymat. Aux fins de les inciter à participer, il leur a exposé brièvement les objectifs de la recherche et les retombées possibles pour le système éducatif, conformément au feuillet de recrutement et d'information. Les informateurs recrutés mettaient en moyenne 40 minutes à répondre au questionnaire. Leurs réponses ont été directement consignées sur le formulaire de questions par l'enquêteur. La difficulté principale résidait dans la non-disponibilité immédiate de la plupart des acteurs identifiés. Quelques refus systématiques

ont été notés chez certains. Quoi qu'il en soit, l'échantillonnage par choix raisonné autorise l'enquêteur à recruter jusqu'à atteindre la taille désirée. Le tableau VI ci-dessus présente la répartition des enquêtés par arrondissement en tenant compte du nombre d'écoles maternelles et primaires par arrondissement.

Tableau VI : *Répartition des directeurs d'école interrogés en fonction des arrondissements*

ARRONDISSEMENT	Nombre d'écoles maternelles et primaires	Proportion des écoles maternelles et primaires	Echantillon/ Effectifs	Effectifs cumulés
GOME-SOTA	16	16%	11	11
KATAGON	14	14%	09	20
MISSERETE	31	31%	22	42
VAKON	23	23%	15	57
ZOUNGBOME	16	16%	11	**68**
TOTAL	**100**	**100%**	**68**	**68 %**

***Source** : Données d'enquête, 2015*

A la lecture du tableau, il ressort que 68 directeurs d'écoles ont été approchés avec le questionnaire dans les cinq arrondissements de la commune d'Akpro-Missérété sur un total de 100. De surcroît, les proportions de la population cible de chaque arrondissement sont reproduites dans l'échantillon selon le principe de l'échantillonnage par quotas. Les informations issues de ces questionnaires ont servi de base pour approfondir les données recueillies lors des enquêtes qualitatives.

3.3. Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données collectées

En matière de recherche scientifique, la collecte des données sur le terrain ne constitue pas une fin en soi. Afin d'obtenir les résultats de la recherche, il est nécessaire de procéder à l'analyse du discours et données produits par les informateurs (Blanchet et Gotman, 2005).

Ces données proviennent du questionnaire, d'entrevues, d'observations et d'extraits de matériaux secondaires. Leur traitement prépare l'analyse proprement dite. Celui-là est la manière de convertir les données en information alors que celle-ci consiste à lire les informations en fonction des objectifs et hypothèses de la recherche (Lamoureux, 2000). Il est question ici de préciser les grandes lignes du traitement et de l'analyse statistiques, d'une part, et du traitement et de l'analyse de contenu, d'autre part.

3.3.1. Le traitement et l'analyse des données du questionnaire

Portant sur une quarantaine d'items et répartis en cinq sections, les données obtenues par le biais du questionnaire sont consignées dans le formulaire « questions-réponses ». Elles restent, pour l'essentiel, quantitatives et, dans une moindre mesure, qualitatives. Quantitatives et qualitatives en ce sens qu'elles émanent respectivement de l'administration de questions fermées et des questions ouvertes. Dans tous les cas, les données recueillies à l'aide du questionnaire ont fait l'objet d'un traitement et d'une analyse statistiques assistés par ordinateur.

3.3.1.1.Le traitement statistique des données collectées par questionnaire

Le traitement statistique est une opération de mise en ordre de données quantitatives brutes (Lamoureux, 2000). Il consiste à les transformer pour qu'elles apparaissent plus intelligibles à l'analyse. Afin d'y parvenir, le chercheur a concrètement procédé au codage des choix de réponses, à leur transfert et à leur organisation dans Excel, un logiciel de traitement statistique utilisé pour la production des données. La quasi-totalité des questions dichotomiques étant « pré-codées », le codage des réponses correspondantes n'a suscité aucune difficulté sauf pour les items aux questions ouvertes.

Une fois codées, transférées et transformées, les données ont fait l'objet d'une vérification en termes de cohérence et d'exactitude. En procédant de cette façon, des erreurs d'enregistrement ont été facilement corrigées en comparant la base de données aux 68 questionnaires « papier ».

L'enjeu de l'opération consiste à caractériser les différents acteurs impliqués dans la gestion décentralisée de l'école, cerner le degré d'intensité de leurs logiques et pratiques et saisir leurs perceptions à travers une échelle d'attitude et enfin recueillir leurs appréciations des effets et impacts du processus sur le fonctionnement des écoles. Les données traitées sont représentées sous forme de tableaux et de graphiques, à l'aide du logiciel MS Excel 2007.

3.3.1.2.L'analyse des données quantitatives

L'analyse des données du questionnaire apportent des résultats précis et chiffrés sur la manière dont la décentralisation de l'éducation est vécue et perçue du point de vue des usagers. L'analyse statistique, qu'elle soit principale ou secondaire, décrit les logiques, pratiques et perceptions des acteurs impliqués dans la gestion décentralisée de l'école. Elle compare aussi ces acteurs pour établir si la différence de leurs perceptions est significative.

Les analyses statistiques à savoir (tableaux de fréquences, graphiques, caractéristiques descriptives des variables, etc.) sont réalisées et ont servi de base pour des analyses sur les effets potentiels à la fois sur le fonctionnement quotidien des établissements scolaires et sur l'évolution à long terme de l'ensemble du système scolaire décentralisé au Bénin.

Les résultats qui en résultent sont enrichis par ceux obtenus via le traitement et l'analyse des données qualitatives.

3.3.2. Le traitement et l'analyse des données qualitatives

La méthode d'analyse des données utilisées dans le cadre de cette recherche s'inspire des démarches proposées par Miles et Huberman (2003). D'abord, l'enregistrement sonore des entretiens est transcrit et tous les documents officiels recueillis sont classifiés de même que la codification.

Le corpus qualitatif global de la présente thèse est composé d'une diversité de sources en format écrit ou sonore : 63 questionnaires, 49 entrevues individuels, 5 focus groups, 3 notes d'observation, 3 comptes rendus de délibération et 1 rapport d'évaluation du processus d'évaluation par le MEMP.

Pour les interviews, certaines ont fait l'objet d'une transcription intégrales tandis que d'autres ont été transcrits partiellement en donnant la priorité aux passages pertinents pour le sujet de recherche. Bien que la transcription des entrevues soit une opération très utile pour l'analyse des données, elle représente une tâche onéreuse qui demande beaucoup de temps. Ainsi une fois le travail de transcription achevé, un certain nombre d'entretiens transcrits ont été soumis à une lecture flottante « pour faire connaissance avec les documents à analyser en laissant venir à soi les impressions et certaines orientations... [...]. En présence des données, il s'agit donc de les lire et de les relire pour tenter de bien saisir leur message apparent » (Wanlin, 2007). En effet, réécouter et relire les interviews transcrites permettent à l'analyse de prendre du recul à l'égard de l'informateur et de vraiment prêter attention à ses propos. En outre, la transcription des entrevues favorise la détection des faits récurrents, des régularités et des similitudes. Une fois la lecture flottante terminée, les données transcrites sont soumises à une analyse thématique.

L'analyse thématique « consiste à découper transversalement tout le corpus » (Blanchet et Gotman, 2005) autour de thèmes significatifs. En d'autres termes, selon Demazière et Dubar (1997), « son principe consiste à répéter et isoler des thèmes dans un entretien afin de permettre sa comparaison avec d'autres entretiens » (Demazière et Dubar,

1997). Elle consiste selon Bardin (1993), à repérer et à relever « les noyaux de sens qui composent la communication et dont la présence ou la fréquence d'apparition pourront signifier quelque chose pour l'objectif analytique choisi » (Bardin, 1993).

Pour d'autres auteurs l'analyse thématique est « un processus qui implique un effort explicite d'identifier les thèmes, de construire des hypothèses (idées) telles qu'elles émergent des données ainsi que de clarifier le lien entre les données, les thèmes et les hypothèses conséquentes » (Tesch, 1990).

Elle comprend alors deux moments : l'organisation des données qui, d'une part, implique leur *« segmentation »* et d'autre part, entraîne leur *« déconstextualisation » « impliquant que des parties d'entrevues ou épisodes d'observations soient physiquement déchargées de leur tout originel et regroupés par thèmes »* (Wanlin, 2005).

L'étape subséquente, le traitement des données, a permis la structuration des informations, à dégager des relations, des similitudes, des contiguïtés, des concomitances. Il a été question de pointer, dans le codage, tout ce qui peut être relation entre catégories. Cette étape s'est déroulée en deux phases : une phase d'identification et une phase de vérification.

- La première phase a porté sur l'identification des liens et des interdépendances mentionnés par les informateurs ou décelés lors de l'analyse des données.
- La seconde phase a permis de vérifier systématiquement ces corrélations par une nouvelle analyse des segments d'entrevues se rapportant spécifiquement à ces éléments d'informations par l'utilisation, notamment, des matrices à double entrée.

De façon concrète, le chercheur a procédé à la *« déconstextualisation »* (Tesch, 1990), procédé au cours de laquelle des parties d'entrevues sont physiquement déchargées de leur tout original et sont regroupées par thèmes. Ce travail de *« déconstextualisation »*, a permis au chercheur de copier des extraits d'entrevues, de les coller dans les différents colonnes crées à cet effet, avec pour objectif de détecter celles qui expriment une similitude thématique, à élaborer un système de codes (couleurs, signes divers, etc.) pour créer des repères visuels.

Une fois la codification faite, il est dégagé des catégories en les structurant selon leur propriété. Ensuite, le chercheur a essayé de voir l'existence de rapport entre les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin afin de décoder leur message. Pour atteindre un tel un objectif, le chercheur a fait recours à son intuition, sa créativité et sa capacité de synthèse pour dégager ce que les propos reflètent tout en gardant à l'esprit les questions de recherche au cœur de la collecte des données. Après ces manœuvres techniques sur le traitement et l'analyse des

données primaires qualitatives, elles sont confrontées et croisées avec les informations quantitatives en vue de renforcer les analyses.

3.4. Les aspects éthiques et difficultés rencontrées

Pour toute recherche scientifique, le principe de confidentialité impose au chercheur, trois ordres de contraintes : la préservation de la confidentialité des données recueillies ; la confidentialité et la validation des résultats par les sources de données et la publication de recherche de même que le respect des sources des données (Baumard et *al.*, 2003).

Ainsi, il s'agit pour un chercheur qui a mené son enquête sur un terrain sensible de préserver « l'anonymat complet » des personnes qu'il a rencontrées. « Le chercheur est donc confronté à la protection de ses résultats d'enquête, de ses prises de notes ou de ses retranscriptions d'entretiens. Il devra assurer la protection de l'anonymat des sujets interrogés ou observés et des organisations étudiées » (Baumard et *al*., 2003). Dans le contexte de cette thèse, le sujet abordé est d'une certaine sensibilité car il s'agit de la gestion l'école avec ses enjeux à la fois politique, économique et social. En effet, les compétences transférées et les ressources financières y afférentes engendrent des batailles quant à son contrôle par l'une ou l'autre des parties en présence. D'où la nécessité de garder la confidentialité sur l'identité des personnes qui ont accepté de fournir des informations, tant primaires que secondaires. Car, les données issues des investigations peuvent constituer des « menaces » pour les différents acteurs qui ont pris part à la réalisation de l'étude surtout les directeurs d'écoles, certains cadres de l'administration centrale du ministère des Enseignements Maternel et Primaire, certains représentants syndicaux voire même certaines personnes ressources.

Cependant, on ne peut conclure ce chapitre de la thèse sans préciser quelques difficultés rencontrées. Beaucoup d'informations ont pu être obtenues auprès des cibles mais qui sont en l'état, inexploitables parce que ne concernant pas les aspects de la gouvernance scolaire abordée par la thèse. Certaines difficultés sont relatives à la disponibilité et l'accord des informateurs en raison du caractère délicat du sujet de recherche car il est question des enjeux financiers et d'intérêt stratégique. De même, quelques sentiments de Suspicion, de méfiance, d'évitement, de refus ou d'ouverture sont observés chez certains acteurs lors de la présence du chercheur dans les écoles.

Un autre type de difficulté est relatif à l'engagement pris, à la parole donnée. En effet, les discussions avec la plupart des cadres de la mairie sont d'une extrême délicatesse surtout lorsqu'il s'agit de décrire les stratégies et les logiques du maire surtout en matière de gestion

des ressources transférées et non affectées. Lorsqu'au prix de moult péripéties la confiance s'installe et que les informations sont données, tous émettent le vœu de ne pas voir ces informations publiées. Certains dépassent le cadre du simple vœu et font prendre l'engagement de ne jamais publier ces informations. Toute la difficulté provient alors de l'accommodement entre l'éthique et la technique. Comment à la fois respecter la volonté de ces informateurs ainsi que l'engagement pris qui relèvent de l'éthique d'une part et les exigences de preuves et de démonstration bref de falsifiabilité qui relèvent de la technique de l'autre ? Le lecteur remarquera à bien des endroits d'ailleurs, la manifestation tangible de ce type de difficultés. Ce travail devra donc être apprécié dans le cadre des ces limites et ces difficultés.

Avant de rendre compte des résultats de la recherche, il est nécessaire de présenter dans le chapitre suivant, le contexte de l'analyse des effets produits par la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin en général et à Akpro-Missérété en particulier.

CHAPITRE IV : LE CONTEXTE D'ANALYSE DE LA GESTION DECENTRALISEE DE L'ECOLE AU BENIN

Une fois la problématique, le cadre d'analyse et la méthodologie de la recherche spécifiés, il reste à délimiter le contexte spatio-temporel dans lequel s'inscrit l'analyse. Pour clarifier les processus liés à la gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation, il s'avère nécessaire, en effet, d'adopter au préalable une approche institutionnelle. Mise en place à travers différentes étapes, la gestion décentralisée de l'école au Bénin est régie par une panoplie de dispositifs législatifs et réglementaires qui méritent d'être connus. En effet, le contexte de la décentralisation influe sur les collectivités locales au Bénin et façonne leur mode d'organisation. Dès lors, la connaissance de la zone de l'enquête est une étape incontournable. Elle est susceptible de déceler les données significatives qui conditionnent les dynamiques locales autour de la gestion de l'école, les logiques, comportements et pratiques des acteurs impliqués.

Etudier la réforme décentralisatrice de l'école au Bénin suppose, d'emblée, de voir comment les constitutifs formels sont établis par l'appareil étatique et comment ils s'articulent aux enjeux en présence dans les collectivités locales. Aussi, l'étude devrait-elle s'atteler à la description du cadre d'investigation, à savoir la République du Bénin de façon générale et la commune d'Akpro-Missérété de façon spécifique.

4.1. La présentation de la République du Bénin dans le contexte de la décentralisation

Dans cette section du chapitre, outre la présentation des aspects physiques et sociodémographiques de la République du Bénin, un accent particulier est mis sur le cadre législatif et règlementaire de la décentralisation. Il s'agit en effet, de la description de l'évolution de la décentralisation au Bénin, de l'organisation administrative et politique du pays dans ce nouveau contexte.

4.1.1. Les aspects physiques

Le Bénin, situé en Afrique de l'Ouest, dans la zone intertropicale, est limité au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par le Nigeria, au Nord par la République du Niger le long du fleuve qui porte ce nom et son affluent, le Mékrou, au Nord-Ouest par la Pendjari qui marque la frontière avec la République du Burkina Faso, et enfin à l'Ouest par la République du

Togo. Si entre Agoué et Porto- Novo, le Bénin se déploie sur cent vingt-cinq (125) kilomètres d'Est en Ouest et garde en gros ces dimensions jusqu'à la hauteur de Bassila (9è parallèle), il s'élargit ensuite jusqu'à atteindre 325 kilomètres à la hauteur de Natitingou pour se réduire progressivement le long des frontières du Niger et du Burkina Faso. Dans sa plus grande longueur, le pays s'étend sur environ 700 kilomètres. La superficie[20] du Bénin couvre 114 763 Km². Son relief est constitué d'une bande côtière sablonneuse suivie des deux zones de plateau massif de l'Atacora au Nord. Son climat chaud et humide lui offre un paysage naturel diversifié : au Sud, un climat subéquatorial caractérisé par deux saisons de pluie (avril à juillet et octobre à novembre) et deux saisons sèches (août à septembre et décembre à mars), au Nord, un climat tropical, peu humide avec une saison de pluie (mai à octobre) et une saison sèche (novembre à avril). Deux grands bassins irriguent le pays : il s'agit du bassin du Niger et du bassin côtier. Tous les fleuves du bassin côtier se jettent dans l'Océan Atlantique. Sa végétation est caractérisée par la savane boisée, des îlots de forêts et des galeries forestières, avec la présence d'une végétation des régions soudanaises dans le Nord dominée par la présence du néré, du karité, du baobab, du kapokier et une végétation dégradée dans le Sud du pays, s'étendant de la côte jusqu'à la limite de Setto, dans le département du Zou. Ces données sont produites par l'Institut Géographique National (IGN).

4.1.2. Les aspects démographiques

Le quatrième recensement général de la population et de l'habitat(RGPH) de mai 2013 a permis de dénombrer une population de 10.008.749 habitants[21] des deux sexes dont 5 120 929 personnes de sexe féminin soit 51,2% de la population totale, ce qui correspond à un rapport de masculinité de 95,3 hommes pour 100 femmes. En observant ce taux, on peut noter que la population du Bénin a connu ces dix dernières années un accroissement plus accéléré sur la période 2002-2013 (3,5%) comparativement à la période 1992-2002 (3,23%). Environ une soixantaine d'ethnies se trouvent réparties sur le territoire du Bénin. Les Fon, les Adja, les Yoruba, les Goun, les Mina, et les Batombu ou Bariba, les Nagot constituent les groupes les plus importants. Les religions dominantes au Bénin sont : le catholicisme (33 % de femmes et 35 % d'hommes), l'islam (22 % de femmes et 24 % d'hommes) et le vodoun (11 % pour chacun des deux sexes) (INSAE, 2013).

[20] IGN
[21] INSAE, Resultats RGPH 4, juin 2013.

4.1.3. Le cadre législatif et règlementaire de la décentralisation au Bénin

Le cadre général qui définit les règles de fonctionnement de l'Etat est codifié par une architecture à trois niveaux : la Constitution, les lois et les règlements. Il s'agit dans un premier temps du cadre juridique qui émane du pouvoir politique et en second lieu le cadre réglementaire ou administratif qui émane de l'administration centrale. L'articulation de ces deux niveaux se présente ainsi:

- la Constitution, loi suprême de l'Etat votée directement par le peuple, établit les principes généraux devant gouverner la conduite des affaires de l'Etat, incluant les droits et responsabilités des différents niveaux d'administration, et le rôle des institutions clés;
- les lois, proposées concurremment par le Président de la République et les membres de l'Assemblée Nationale, sont délibérées en Conseil des Ministres, validées par la Cour suprême, votées par l'Assemblée Nationale et promulguées par le Gouvernement; elles définissent les paramètres spécifiques des arrangements inter-administrations, incluant le détail de la structure des administrations locales, les procédures et les responsabilités;
- les règlements, préparés et adoptés par l'administration centrale, décrivent et interprètent en détail les pratiques et les procédures selon lesquelles la loi sera appliquée.

4.1.3.1. Repères historiques de la décentralisation au Bénin

L'histoire de l'organisation de l'administration territoriale au Bénin a commencé en 1955 quand le pays a connu avec la loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar, une première expérience de décentralisation. On était alors à l'époque coloniale. Dans ce contexte, on note qu'à l'indépendance le 1er août 1960, le Bénin, Dahomey alors a hérité d'une administration territoriale calquée d'une manière générale sur le modèle français. Le passage des structures de l'administration territoriale de l'époque coloniale à celles de la République du Bénin s'est fait à travers les étapes suivantes :

- ✓ 1959 : Création de six régions sur le territoire de la République du Dahomey par le décret n°226 PCM/MI du 15décembre 1959.
- ✓ 1960 : A l'indépendance, le décret n°291/PCM/MI du 21 octobre 1960 divise le territoire du Dahomey en 28 cercles et fixe leur ressort territorial. Les cercles prennent le

nom de leur chef-lieu. Le même jour, le décret n°292/PCM/ MI du 21 octobre 1960 transforme les 6 régions du pays en départements et les administrateurs des colonies en préfets. A partir de ce décret, le Bénin est divisé en 6 départements (MISAT, 1993).

- ✓ L'année 1962 marque la fin de l'expérience de la première forme de décentralisation mise en place par la loi n°55-1483 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Une nouvelle loi, la loi n°62-13 du 26 février 1962 transforme les cinq communes de plein exercice de 1955 en circonscriptions urbaines administrées par des préfets ou délégués du gouvernement. En même temps, les assemblées locales élues ont été remplacées par des Conseils urbains nommés par le ministre de l'Intérieur.

Il s'en est suivi de 1964 à l'époque révolutionnaire (1972-1990), une centralisation croissante jusqu'en l'an 2002.

En ce qui concerne le processus de décentralisation, il convient de retenir que la Réforme de 1955 a érigé en communes de plein exercice, les villes de Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou qui étaient des communes mixtes. Les communes mixtes, en droit colonial français sont des centres de population habités à la fois par des indigènes et par des Européens et qui, possédant des ressources propres, ne renferment pas encore une population européenne suffisante pour être érigés en communes de plein exercice. Ces cinq communes de plein exercice ont alors élu une Assemblée communale, le Conseil municipal, un exécutif local (le Maire et les adjoints au Maire) et ont obtenu une autonomie financière à travers un budget communal. Les communes de plein exercice ont pour particularité sous la colonisation d'être créées par décret du gouvernement, de ne concerner que des localités disposant de ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget et d'être dirigée par un Maire élu. De même, des communes de moyen exercice plus nombreuses sont créées par arrêté du gouvernement et dirigées par un Maire nommé par le gouverneur du territoire.

Aux premières heures de l'indépendance, la loi n°62-13 du 26 février 1962 a transformé les 5 communes de plein exercice en circonscriptions urbaines administrées par des préfets ou des délégués du gouvernement. Les assemblées locales ont été remplacées par des conseils urbains nommés par le Ministre de l'Intérieur.

Tirant leçons des expériences de 1955 et de 1962, la réforme de 1964 avec la loi n°64-17 du 11 août 1964 relative à l'organisation municipale dispose que la commune constitue à la fois une collectivité territoriale autonome et une circonscription administrative dirigée par des représentants du pouvoir central.

En dehors des communes, des collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives, la réforme de 1964 a instauré des collectivités territoriales au niveau départemental par la loi n°64-15 du 11 août 1964 relative à l'organisation et aux attributions des Conseils généraux avec une Assemblée départementale élue au suffrage universel direct. La réforme de 1964, n'a tenu que 10 mois. La loi n°65-20 du 23 juin 1965 fixant les règles relatives à l'organisation générale de l'administration publique est venue modifier les dispositions des lois de 1964. Aussi, est-on tenté de dire que la seule expérience de décentralisation qui ait vraiment fonctionné au Bénin est celle qui a commencée sous la colonisation en 1955 et qui a duré jusqu'en 1962 soit sept années[22]

Dans le cadre des différentes expériences de Réforme de l'Administration Territoriale, la déconcentration a connu un développement moins visible au Bénin. Après la création des 6 départements en octobre 1960, les différentes réformes ont renforcé le pouvoir d'Etat sans toucher aux structures de base que constituent les départements.

Ainsi, les préfets et délégués du gouvernement ont remplacé en 1962, les Maires élus en 1955 dans le souci d'un renforcement du pouvoir d'Etat au lendemain de l'indépendance.

Plus tard, le régime révolutionnaire (1972-1990) a enclenché un processus de réforme de l'administration territoriale avec l'ordonnance n°74-7 du 13 février 1974 portant réorganisation de l'administration territoriale au Bénin complétée par le décret n°78-356 du 30 décembre 1978 qui institue de nouvelles structures territoriales. Dans le souci de rapprocher l'administration de l'administré, il a été créé des unités déconcentrées en dessous des Provinces, nouvelle appellation des départements. Cette réforme a cependant échoué du fait que le pouvoir décisionnel n'a jamais été transféré aux organes élus à la base ni aux autorités déconcentrées et du fait de la trop grande centralisation politique qui conduisait le parti unique à donner toutes les orientations sous forme de directives pour tout le pays.

La Conférence nationale des forces vives de février 1990 dans une des recommandations particulières de la Commission chargée des problèmes économiques et sociaux posa le principe de la Réforme de l'Administration Territoriale comme une exigence nationale pour un développement harmonieux du pays en des termes suivants : « Assurer la décentralisation effective qui reconnaît aux régions et aux localités une plus grande autonomie de gestion de l'espace[23]. » La Constitution du 11 décembre 1990, en ses articles 150 à 153 a posé les principes essentiels à partir desquels le processus de la Réforme s'est enclenché.

[22]Extrait du Recueil Etats généraux de l'Administration Territoriale, 1993.

[23]Fondation Friedrich Naumann, Les actes de la Conférence nationale.

Avec la création en 1991 du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) en Afrique dont la ville de Cotonou abrite le bureau régional de l'Afrique de l'Ouest, les Bailleurs de Fonds et les partenaires techniques vont soutenir les politiques de décentralisation et de renforcement des collectivités locales en Afrique. Le Bureau Régional PDM de Cotonou va travailler pour la création du comité préparatoire des états généraux de l'Administration territoriale. C'est en 1993 lors des Etats Généraux de l'Administration Territoriale que les grandes orientations de la nouvelle administration sont définies. Ainsi, le principe d'une décentralisation limité provisoirement à un seul niveau à savoir le niveau communal a été adopté. Faisant donc suite aux recommandations des Etats Généraux de l'Administration Territoriale, le gouvernement va élaborer avec l'appui des partenaires le dispositif législatif de la décentralisation au Bénin avec l'adoption par l'Assemblée Nationale en 1998 cinq textes de lois sur la décentralisation et leur promulgation en 2000. Il s'agit des lois :

- la Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale;
- la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes;
- la Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier;
- la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes;
- la Loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal ;

Ces cinq textes seront complétés en 2007 en 2009 par deux autres lois à savoir :

- la Loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 Fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des Conseils de village ou de quartier de ville en République du Benin ;
- la Loi n° 2009-17 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin.

Les différents textes de lois seront appuyés par plus de vingt six décrets dont notamment :

- le Décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la conférence administrative départementale ;
- le Décret n° 2001-410 du 15 octobre 2001 portant modalités d'application de la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en république du Bénin ;

- le Décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement des ses membres ;
- le Décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie ;
- le Décret n° 2002-365 du 22 aout 2002 portant création de la commission nationale des finances locales ;
- le Décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire ;
- le Décret n° 2005-369 du 23 juin 2005 portant ouverture au budget des communes, des crédits pour dépenses éventuelles diverses ;
- le Décret n° 2005-370 du 23 juin 2005 fixant les modalités de restitution aux communes, des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales ;
- le Décret n° 2005-371 du 23 juin 2005 fixant la liste des informations relevant des services de l'état indispensables à l'établissement du budget de la commune ;
- le Décret n° 2005-373 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du Préfet ;
- le Décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du maire ;

En définitive, c'est l'organisation des élections communales et municipales en décembre 2002 et janvier 2003 qui a consacré la mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin. Ainsi, l'installation, courant février et mars 2003, de la plupart des Conseils Communaux, a enraciné ce processus qui vise à assurer la prise en charge, par les populations elles-mêmes, de la gestion de leurs propres affaires.

4.1.3.2. L'organisation territoriale et administrative dans le contexte de la décentralisation en République du Bénin

L'organisation administrative du territoire béninois assure une relative cohérence entre l'unique niveau de la décentralisation et l'unique niveau de déconcentration. Les communes sont des subdivisions territoriales du département. Ce dernier dispose d'un organe de concertation qui regroupe les représentants des communes et des opérateurs socio-économiques. Les grandes villes sont régies par un statut particulier. Celles-ci sont subdivisées en arrondissements qui restent des unités administratives infra communales. La

loi organique dispose des conditions de l'organisation de la coopération administrative intercommunale d'un même département à travers l'institution du Conseil départemental de la concertation et de la coordination, placé sous l'autorité du Préfet. Le tableau n° XI ci-dessous donne un aperçu sur les subdivisions territoriales en République du Bénin.

Au Bénin, la législation stipule que l'administration territoriale de la République est assurée par deux types d'intervenants : les autorités et services déconcentrés de l'Etat, et les collectivités territoriales décentralisées. Selon la législation, l'Etat et les collectivités territoriales sont aussi responsables de l'aménagement du territoire et du développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique du Bénin.

L'Etat exerce ses compétences de gestion des affaires publiques à travers le département, qui est une circonscription administrative ne jouissant ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière. Le tableau VII ci-dessous permet de faire une lecture rapide de l'organisation administrative et territoriale de la République du Bénin dans le contexte de la décentralisation.

Tableau VII : *Organisation administrative et territoriale au Bénin dans le contexte de la décentralisation*

Découpage		**Collectivité locale**	**Organe délibérant**	**Organe exécutif**	**Organe de tutelle**
Dénomination	**Nombre**				
Département	12	Non			
Commune	77	Oui	Conseil municipal	Maire	Préfet
Arrondissement	546	Non	Conseil d'Arrondissement	Chef d'arrondissement	Conseil municipal ou communal
Quartier	3628	Non	Conseil de quartier	Chef de quartier	Conseil municipal ou communal
Village	5250	Non	Conseil de village	Chef village	Conseil municipal ou communal

***Source** : Données d'enquête, décembre 2014*

L'Etat y nomme son représentant qui prend le titre de Préfet. Ce dernier est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département; il est de plus l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement.

Les collectivités territoriales, quant à eux, exercent leurs compétences à travers la commune qui s'administre librement par un conseil élu, dénommé Conseil communal ou municipal, et dont l'organe exécutif est le maire, lui-même élu par le conseil communal en

son sein. La commune jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Au sens de la loi, la commune est « l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales »[24] Elle dispose de compétences propres en matière de développement local, d'urbanisation, d'infrastructures, d'environnement et d'état civil, qu'elle exerce en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur et dont les charges sont supportées par le budget communal. Elle exerce de plus, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et grâce à des transferts de ressources de l'Etat, d'autres attributions qui relèvent constitutionnellement de la compétence de l'Etat, plus particulièrement en matière d'éducation primaire et maternelle, objet de la présente thèse.

Le conseil communal, une fois installé par le préfet du département, élabore et adopte son règlement intérieur dont le cadre fait l'objet d'un décret pris en conseil des ministres. Le conseil communal crée obligatoirement en son sein trois commissions permanentes : une commission des affaires économiques et financières; une commission des affaires domaniales et environnementales; une commission des affaires sociales et culturelles. Enfin, la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires.

Les communes assurent la gestion du bien public dans les limites territoriales définies par la loi. Elles exercent leurs compétences à travers des unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière. Ces unités administratives sont dotées d'organes infra-communaux dont les membres sont désignés dans des conditions fixées par la loi. Les communes comprennent deux niveaux de démembrement : l'arrondissement et les quartiers de ville ou villages, qui constituent les unités administratives de base au sein desquelles s'organise la vie en milieu urbain ou rural.

Les organes de l'arrondissement sont le chef d'arrondissement et le conseil d'arrondissement. La commune, via le conseil communal, désigne le chef d'arrondissement qui sera, autant que possible, choisi parmi les conseillers municipaux ou communaux élus sur la liste de l'arrondissement concerné. La désignation du chef d'arrondissement est constatée par un arrêté du maire qui l'installe ensuite dans ses fonctions d'administrateur. Le chef d'arrondissement est assisté d'un conseil d'arrondissement composé des chefs de quartiers de villes ou de villages de l'arrondissement. Ce conseil d'arrondissement se prononce sur toutes

[24] (Loi 97-029, Art.2).

les affaires concernant l'arrondissement et donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil communal. Le conseil d'arrondissement fait des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement. Le chef d'arrondissement est lié par ces avis et propositions et il rend compte au maire.

Les organes des unités administratives de base sont le chef de village/de quartier et le conseil de village/quartier. Les membres du conseil de village/quartier sont désignés par consultation démocratique sous la responsabilité du conseil communal. Le chef de village/quartier, responsable de l'administration de sa localité, est désigné démocratiquement par le conseil de village/quartier en son sein. La désignation du chef est consignée par arrêté du maire qui l'installe dans ses fonctions en présence du chef d'arrondissement. Le chef de village/quartier est membre de droit du conseil d'arrondissement. Le conseil de village/quartier se prononce sur les affaires qui concernent le village ou le quartier de ville. Il donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier de ville.

Dans le cadre de la décentralisation, le pouvoir de tutelle est organisé par la loi 97-028 qui concentre les pouvoirs de tutelle et de contrôle des structures déconcentrées et décentralisées de l'Etat à deux niveaux :

- ✓ au niveau national, à travers le Ministère chargé de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire et de qui relèvent hiérarchiquement les préfets des départements;
- ✓ au niveau départemental, à travers le Préfet qui assure la coordination des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat et qui exerce la tutelle des collectivités territoriales et le contrôle de la légalité de leurs actes.

Cette situation fait de ces deux autorités un passage incontournable de la gestion administrative de l'Etat : le Préfet communique directement avec chacun des ministres et adresse l'ampliation de toute correspondance au ministre chargé de la décentralisation. De même, le ministre chargé de la décentralisation est l'ampliateur de toute correspondance adressée par un ministre au Préfet (Loi 97-028, Art. 10).

Pour exercer son double rôle de coordinateur des services déconcentrés de l'Etat dans le département et de tutelle des collectivités territoriales, le Préfet dispose de deux institutions :

- ✓ la Conférence administrative, constituée des directeurs et chefs des services déconcentrés de l'Etat dans le département, dont les attributions sont définies par des dispositions règlementaires ;
- ✓ le Conseil départemental de concertation et de coordination, constitué du Préfet du département, des maires de commune et de leurs adjoints, d'un représentant de l'Union départementale des producteurs, d'un représentant de la Chambre consulaire départementale, d'un représentant de la Fédération départementale des Associations des parents d'élèves (FEDAPE). Le Conseil départemental est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux.

4.1.3.3. L'organisation politique du Bénin : les pouvoirs en présence

Dans le cadre de la présence thèse, il est utile d'identifier les pouvoirs qui entrent en scène dans la gouvernance politique du Bénin dans le contexte de la décentralisation.

En effet, au Bénin, les pouvoirs en présence sont définis dans la Constitution du 11 décembre 1990. Dans cette Constitution, le peuple béninois a réaffirmé le principe de la séparation des pouvoirs et les missions assignées à chacun d'eux. On distingue donc :

- ***Le pouvoir exécutif :*** Le pouvoir exécutif est détenu par le Président de la République, élu au suffrage universel direct. Le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation. Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale, les membres du Gouvernement; fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. De plus, le Président de la République préside le Conseil des ministres. Ce dernier délibère obligatoirement sur : les décisions déterminant la politique générale de l'État; les projets de loi; les ordonnances et les décrets réglementaires.
- ***Le pouvoir législatif :*** Au Bénin, le pouvoir législatif est exercé par un Parlement constitué d'une Assemblée unique dite Assemblée Nationale dont les membres, élus au suffrage universel direct, portent le titre de député. L'Assemblée Nationale contrôle l'action du Gouvernement, vote la loi et consent l'impôt. La loi détermine les principes fondamentaux relatifs notamment à : la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources; l'enseignement et la recherche scientifique; le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; l'aliénation et de la gestion du domaine de l'Etat.

La Constitution distingue trois catégories de lois : les lois de finances, qui déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat; les lois de règlement, qui contrôlent l'exécution des lois de finances; les lois de programme, qui fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire et relèvent directement du pouvoir exécutif.

- ***Le pouvoir judiciaire :*** Le pouvoir judiciaire, indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, est exercé par la Cour suprême, plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. Quatre des sept membres de cette institution sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République. La Cour suprême est juge de la constitutionnalité de la loi et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, incluant le contentieux des élections locales.
  - ***Les collectivités territoriales :*** Le peuple béninois participe à la vie nationale à travers les collectivités territoriales qui sont à la fois des structures démocratiques créées par la loi et des lieux où s'organisent la participation et la mobilisation des acteurs et des ressources pour la réalisation des objectifs de développement. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

L'Etat, pour assurer le respect des principes démocratiques et le développement national, garantit l'autonomie financière dont les collectivités territoriales sont dotées en n'imputant à leur budget aucune dépense de souveraineté de l'Etat. Il veille à leur développement harmonieux sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. Ainsi, tout en affirmant l'autonomie et la spécificité des collectivités territoriales, l'Etat affirme aussi son droit et son devoir de tutelle sur ces dernières.

4.2. La présentation du système éducatif béninois

La présentation du système éducatif béninois est réalisée à travers un bref aperçu du cadre institutionnel de gestion du secteur de l'éducation en général et de façon spécifique au cadre de gestion des enseignements maternel et primaire.

4.2.1. L'organisation institutionnelle

L'administration du système éducatif béninois a varié au rythme des changements politiques du pays. Jusqu'à l'avènement de la Réforme de 1975, un seul ministère, le Ministère de l'Education Nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports s'occupait du secteur. De 1975 à la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation (février 1990), quatre ministères se partageaient la tutelle du système éducatif sous le régime politique basé sur le modèle de développement socialiste. Avec les contestations à la fois politiques et institutionnelles de 1990, le Bénin est revenu à un Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique, la culture et l'alphabétisation étant logées dans un autre ministère. Depuis 2001, l'Education est placée sous la tutelle de quatre ministères qui aujourd'hui sont :

- le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) chargé des écoles maternelles et primaires ;
- le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) prenant en compte les collèges et les lycées d'enseignement général ainsi que les lycées techniques, professionnels, les centres d'apprentissages et les centres des métiers ;
- le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) dont relèvent les universités et tous les établissements d'enseignement supérieur (les Instituts Universitaires de Technologie et les établissements de formation au BTS et autres formations professionnelles) ;
- le Ministère de la Culture, de l'Artisanat, de l'Alphabétisation et du Tourisme (MCAAT) qui a notamment la charge de définir et de gérer la politique d'alphabétisation et de l'éducation des adultes à travers des centres d'alphabétisation.

En dehors de ces ministères, d'autres départements ministériels assurent la tutelle administrative de quelques centres de formation spécifique à leur vocation :

- le Ministère du Travail et de la Fonction Publique gère le Centre de Perfectionnement des Personnels des Entreprises (CPPE) ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances gère l'Ecole de Formation des Cadres du Trésor (EFCT), l'Ecole de Formation des Cadres de l'Administration Centrale des Finances et l'Ecole de Formation des Cadres des Impôts ;
- le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau a sous sa tutelle, le Centre de Formation du Personnel de la Société Béninoise d'Energie Electrique.

Les opérateurs privés sont de plus en plus nombreux dans le secteur grâce à la libéralisation commencée depuis la fin du régime marxiste (1989) et résolument poursuivie par l'Etat béninois. Toutefois, des dispositions réglementaires doivent être prises et respectées par les deux partenaires que sont l'Etat et les opérateurs privés pour contrôler le développement de ce secteur.

Il faut noter que la prise en charge du secteur par quatre ministères pose un vrai problème de coordination et d'efficience, relevé non seulement par l'évaluation à mi-parcours du PDDSE et l'audit institutionnel, mais aussi par un grand nombre d'acteurs et de partenaires du système éducatif (Attanasso, 2010).

Des dysfonctionnements ont été identifiés dans la gestion administrative et pédagogique du système, notamment à travers les constats ci-dessous :

- La défaillance du dispositif de pilotage ;
- La faiblesse du dispositif d'allocation des ressources humaines et matérielles ;

Ces problèmes affectent indubitablement le rendement du système éducatif béninois, impactant ipso facto bien les domaines pédagogiques que les infrastructures, les ressources humaines, les effectifs scolaires, etc.

C'est dans le souci de trouver des solutions à ces dysfonctionnements que le gouvernement du Bénin a adopté en Conseil des Ministres le 09 août 2012, la nouvelle lettre de politique éducative. Elle est inspirée des défis majeurs découlant du diagnostic du système éducatif. Elle comprend le préambule qui résume le diagnostic, les grandes orientations et le cadrage macro financier y compris l'estimation du gap et qui sont présentés ci-dessous. Le Bénin a également élaboré pour la période 2006-2015, son Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE). Une évaluation de ce plan après cinq (5) années de mise en œuvre et l'audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel des ministères en charge de l'éducation ont mis en exergue les succès, la problématique actuelle et les dysfonctionnements du système éducatif béninois.

Par ailleurs, d'importantes mesures intervenues au cours de la période 2006-2015 ont rendu presque caduques les prévisions du PDDSE. Il s'agit notamment :

- de la gratuité des frais de scolarité dans les enseignements maternel et primaire décidée par le gouvernement en 2007 ;
- de l'exonération pour les filles des classes de 6ème, 5ème, 4ème et 3ème de la contribution scolaire ;
- de la gratuité de l'inscription des étudiants non boursiers et non secourus en 1ère année ;

- du reversement dans la fonction publique de tous les enseignants communautaires et contractuels locaux comme agents contractuels de l'Etat. Malgré ces efforts, de sérieux problèmes persistent en ce qui concerne le dialogue social, la qualité, la rétention et les disparités régionales.

Le programme triennal sur la période 2013-2015, devra mettre en œuvre des mesures globales et spécifiques pour tous les ordres d'enseignement qui concernent :

- la prise en compte des besoins spécifiques et notamment ceux des régions.
- le renforcement du partenariat public/privé par la mise en place d'un cadre incitatif et l'amélioration du contrôle par l'Etat pour assurer à tous les enfants une éducation de qualité.
- le renforcement du dialogue social basé sur une politique enseignante consensuelle, qui permettra de prévenir les conflits et assurera aux élèves des années scolaires calmes et continues respectueuses du calendrier.

Ces différentes mesures permettront de :

- Renforcer la gestion et le pilotage ;
- Renforcer la qualité et la rétention ;
- Réguler les flux par une diversification de l'offre éducative.

4.2.2. L'organisation du système éducatif béninois par niveau

Le système éducatif béninois s'articule autour de plusieurs ordres d'enseignement. Il s'agit de :

4.2.2.1.L'Enseignement maternel (EM)

Cet ordre d'enseignement vise essentiellement l'éveil et la stimulation des fonctions physiques, psychologiques et mentales de l'enfant. Il est ouvert aux enfants de deux ans et demi au moins et dure deux ans.

Une Direction de l'Enseignement Maternel a été créée en 2004 et est chargée du suivi et du contrôle pédagogique des écoles maternelles publiques et privées. L'Etat s'était désengagé de ce sous-secteur qui a connu une phase difficile marquée particulièrement par l'insuffisance des infrastructures. Ainsi, l'âge d'entrée en maternelle et en primaire n'est pas en cohérence. L'entrée en maternelle étant autorisée à partir de 2 ans ½ pour une durée de 2 ans, un enfant peut terminer la maternelle à 4 ans ½ et entrer à cet âge à l'école primaire en CI, alors que l'âge officiel d'entrée au CI est de 6 ans. Cela pose des problèmes très difficiles à gérer et préjudiciables aux enfants à l'entrée au CI.

4.2.2.2.L'Enseignement primaire (EP)

Cet ordre d'enseignement couvre six années d'étude (CI, CP, CE1, CE2, CM1, CM2). La finalité de l'enseignement primaire est l'éveil de l'esprit de l'enfant, sa formation physique, intellectuelle, civique et morale, l'éveil de son esprit d'initiative et de son sens critique. L'enseignement primaire permet l'acquisition des connaissances et compétences de base pour les apprentissages futurs. Il valorise le travail productif comme facteur de développement de l'intelligence et d'insertion dans le milieu économique. La loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'éducation nationale prévoit que l'enseignement primaire soit dispensé en français, en anglais et en une langue nationale majoritaire dans la localité ou toute autre langue. Mais la réalité aujourd'hui est que l'enseignement primaire est dispensé exclusivement en français. La fin des études de l'enseignement primaire est sanctionnée par l'examen du Certificat d'Etudes Primaires (CEP).

4.2.2.3.L'Enseignement secondaire général (ESG)

Prolongement logique de l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire général vise à approfondir chez l'élève, les apprentissages du cycle précédent, tout en développant le sens de l'observation, le raisonnement logique et l'esprit de recherche. L'enseignement secondaire général est assuré dans les collèges et lycées. La durée totale des études est de sept ans répartis en deux cycles d'étude : le premier cycle couvre les quatre premières années (classes de 6ème, 5ème, 4ème et 3ème) et le second cycle s'étend sur les trois dernières années (classes de 2nde, 1ère et Terminale). L'enseignement secondaire général accueille les élèves âgés de 12 à 18 ans ayant achevé le cycle primaire. L'entrée en classe de 6ème est subordonnée à un concours dont les résultats tiennent compte des notes obtenues par les candidats dans trois épreuves de l'examen du Certificat d'Etudes Primaire (CEP).

La fin des études du premier cycle est sanctionnée par le Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC) qui ne conditionne pas l'entrée en classe de 2nde. Seule l'obtention d'une moyenne annuelle de classe égale ou supérieure à 10 sur 20 permet de passer en classe de seconde. La fin des études du second cycle est sanctionnée par le Baccalauréat, diplôme donnant accès à l'enseignement supérieur. C'est au second cycle que se distinguent les filières ou options d'enseignement : les options qui préparent à un baccalauréat littéraire, celles qui débouchent sur un baccalauréat scientifique et technique et enfin celles qui permettent des études d'économie et de gestion.

Depuis la rentrée d'octobre 2001, la réforme des programmes du secondaire général est amorcée pour assurer la continuité de l'expérience commencée au primaire.

4.2.2.4.L'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle (ETFP)

Depuis les Etats Généraux de l'Education (EGE) de 1990, une attention de plus en plus accrue est accordée à cet ordre d'enseignement qui du reste a été déclaré seconde priorité du Gouvernement du Bénin après l'enseignement primaire.

L'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle préparent à l'emploi et permettent la poursuite des études supérieures techniques et professionnelles.

Six domaines de formation sont offerts :

- les Sciences et Techniques Administratives et de Gestion (STAG)
- les Sciences et Techniques Industrielles (STI)
- les Sciences et Techniques Agricoles (STA)
- les Sciences de la Santé (SS)
- l'Economie Familiale et Sociale (EFS)
- l'Hôtellerie et la Restauration (HR)

L'option Sciences et Techniques Industrielles se déroule sur six années d'études également réparties entre le premier cycle (3 ans) et le second cycle (3 ans). La fin des études est sanctionnée, au premier cycle, par le Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP) et, au second cycle, par le Diplôme de Technicien Industriel (DTI).

Dans les mêmes conditions de durée d'études, l'option Sciences et Techniques Administratives et de Gestion prépare au CAP et au Baccalauréat.

Quant aux Sciences et Techniques Agricoles, les formations durent quatre années par cycle et permettent d'obtenir respectivement le Brevet d'Etudes Agricoles Tropicales (BEAT) et le Diplôme d'Etudes Agricoles Tropicales (DEAT).

Enfin, les Sciences de la Santé se déroulent sur six années d'études dont trois au premier cycle et trois au second cycle, au terme desquelles sont délivrés respectivement, le Diplôme d'Infirmier Breveté (1er cycle) et les diplômes d'Infirmier d'Etat, de Sage-femme, d'Assistant social ou de Technicien de laboratoire (second cycle).

4.2.2.5.L'Enseignement Supérieur (ES)

Il assure l'élaboration, la transmission et la diffusion du savoir, du savoir-faire et du savoir-être nécessaires à la maîtrise de l'environnement humain et à l'amélioration des conditions d'existence. Il doit veiller au développement harmonieux de l'ensemble du système éducatif et former des cadres supérieurs compétents et compétitifs, capables d'assurer leur propre épanouissement et le développement de la nation.

Il accueille dans les facultés, les écoles et les instituts supérieurs, les titulaires du baccalauréat ou toute autre certification admise en équivalence pour les préparer aux différents diplômes nationaux de l'enseignement supérieur, dans des cursus de deux à huit ans (2 à 8 ans). La variation des durées de formation est fonction des domaines et niveaux d'études ainsi que des filières.

4.2.2.6.L'alphabétisation

Le Bénin compte 2217 centres publics d'alphabétisation[25] auxquels s'ajoutent des centres privés animés par des ONGs et autres structures de volontariat. L'alphabétisation fonctionnelle est la formule choisie. Le processus est ouvert à toutes personnes désireuses d'apprendre à lire et écrire. La formation est structurée autour de thèmes liés aux activités socio-économiques, la culture, la santé, l'hygiène, le civisme, l'environnement, etc. Elle dure six mois en moyenne.

4.2.3. Le contexte macroéconomique et sociodémographique du système éducatif béninois

Le système éducatif fait face à des contraintes marquées tant du point de vue démographique que macroéconomique. En effet**,** la population scolarisable du préscolaire au secondaire est estimée à 3,9 millions en 2010. Celle-ci a enregistré une hausse de près de 23 % sur la période 2002-2010, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 2,6 %. Au regard du rythme de croissance démographique prévue par l'INSAE pour les dix prochaines années, il est anticipé une augmentation de 25 % de la population scolarisable entre 2010 et 2020. Cette dynamique de la population scolarisable se traduit par une pression accrue sur le système éducatif et cela ne saurait être sans effet notable sur le volume des dépenses en

[25] Ce chiffre est issue du Document Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE) actualisé, Phase 3, 2013-2015, de décembre 2012.

éducation, notamment celles relatives aux transferts, à la construction de nouvelles salles de classe, au recrutement de personnel enseignant ou à l'achat de matériels didactiques.

Entre 2000 et 2010, le taux de croissance réel du PIB n'a été que de 3,9 % par an en moyenne sur la période, ce qui est relativement modeste si l'on tient compte de la forte croissance démographique. Ainsi, le PIB par habitant à prix constants de 2010 n'a augmenté que de 0,9 % en moyenne par an sur les dix dernières années pour s'établir à 375 000 FCFA en 2010. Cependant, en dépit de la modeste performance macroéconomique du Bénin, les recettes internes totales de l'Etat ont crû au cours des dernières années, passant de 383,4 milliards de FCFA en 2005 à 603 milliards de FCFA en 2010, ce qui représente une augmentation de 27 % en termes réels sur la période. Cette croissance est supérieure à celle du PIB sur la même période, ce qui dénote d'une performance satisfaisante en matière de prélèvement des recettes publiques, comparativement aux pays à niveau de développement économique similaire. Le taux de prélèvement (sur recettes fiscal et non fiscal) au Bénin demeure d'ailleurs supérieur à la moyenne observée dans les pays d'Afrique à revenus comparables (18,6 % contre 16,7 % en 2010).

En dépit de cet environnement macroéconomique défavorable, la priorité budgétaire est néanmoins maintenue par les autorités du Bénin pour le secteur de l'éducation. Les dépenses de l'Etat ont connu une forte augmentation au cours des dix dernières années, en particulier dans le secteur de l'éducation. En effet, entre 2000 et 2010, les dépenses publiques exécutées (sur base ordonnancement) pour le secteur de l'éducation sont passées de 69,6 milliards à 174,2 milliards FCFA constants de 2010, soit une augmentation de près de 150 % sur la période. Cette augmentation tient davantage à une augmentation sensible des dépenses courantes. En effet, les dépenses d'investissement en volume ont fluctué de façon irrégulière au cours des dix dernières années, avec une tendance à la baisse jusqu'en 2009 ; à prix constants de 2010, elles sont passées de 10,4 milliards de FCFA en 2000 à 8,6 milliards de FCFA en 2009, avant de rebondir à 16,6 milliards de FCFA en 2010. Les dépenses courantes ont, en revanche, crû de manière forte dans le temps, passant de 59,2 à 157,6 milliards de FCFA constants entre 2000 et 2010**.** Ainsi observe-t-on que les dépenses courantes d'éducation représentent près de 31,1 % des dépenses courantes hors dette en 2010, contre 20 % autour de 2000. En termes de comparaison international, la priorité budgétaire pour l'éducation est plus forte au Bénin que dans les pays d'Afrique subsaharienne. Dans ces pays, le secteur de l'éducation bénéficie, en moyenne, de 22,3 % des dépenses courantes hors dette

pour l'année 2010 ou proche (contre 31,1 % au Bénin) et de 4,7 % du PIB (contre 4,9 % au Bénin[26].

L'augmentation des effectifs dans les classes suite aux différentes mesures prises par les autorités étatiques (gratuité de l'enseignement de base, reversement des enseignants occasionnels en agents contractuels de l'Etat et l'exonération des filles du secondaire et des étudiants ne bénéficiant pas d'allocations universitaires) a permis un accroissement de la couverture scolaire à tous les niveaux d'enseignement. Ainsi, le système éducatif béninois se caractérise en 2011 par un Taux Brut de Scolarisation(TBS) de 11,6 % dans l'enseignement maternel, de 114,5 % au primaire, de 62,9 % au 1er cycle du secondaire général et de 32,6 % au 2nd cycle. Ces chiffres étaient nettement plus faibles en 2007, marquant ainsi une évolution significative en termes de couverture éducative. En outre, à l'exception de l'enseignement maternel, la couverture scolaire au Bénin est, à tous les ordres d'enseignement, meilleure que la moyenne observée dans les pays à niveau de développement similaire. Cela dit, la valeur du TBS supérieure à 100 % observée dans le primaire ne signifie pas que tous les enfants en âge d'aller à l'école soient effectivement scolarisés.

Le système se caractérise également en 2011 par un nombre d'étudiants pour 100 000 habitants d'environ 659 dans l'enseignement technique et professionnel contre 431 en 2007 et d'environ 1080 dans l'enseignement supérieur contre 849 en 2007). Le chiffre de l'enseignement supérieur avoisine celui du Maroc et plus globalement des pays qui se situent à des niveaux de développement beaucoup plus élevés que celui du Bénin et dont l'économie est plus diversifiée et le marché du travail beaucoup plus favorable. Ces données suggèrent une « surproduction » de sortants de l'enseignement supérieur, par rapport aux besoins du marché du travail.

Le Bénin semble plutôt bien positionné en matière d'affectation des ressources à l'enseignement. En 2011, les ressources publiques pratiquement similaires dans le secteur de l'éducation constituent une espérance de vie scolaire de 66 % plus élevée que celle du Burkina Faso, 51 % plus élevée que celle de la Côte d'Ivoire et 41 %. Les dépenses publiques courantes d'éducation en 2010 représentent 4,9 % du PIB et 31,1 % des dépenses courantes totales hors dettes de l'Etat. Ces valeurs sont un peu plus élevées que la moyenne des pays africains. Il est en outre estimé qu'en 2010, les ménages ont consacré jusqu'à 153 milliards de francs CFA au financement des services éducatifs au Bénin. A l'échelle de l'ensemble du

[26] Les chiffres pour la moyenne internationale sont tirés de la base d'indicateurs du Pôle de Dakar

secteur, cela représente une contribution des familles à hauteur de 49,4 % de la dépense nationale d'éducation (hormis les dépenses en capital). Ces données montrent que les ménages supportent une part remarquable de l'effort national d'éducation au Bénin.

4.2.4. Un bref aperçu sur l'évolution et les réformes du système éducatif béninois

Le système scolaire béninois est séculaire. Née avant la Colonie du Dahomey (qui est devenue successivement République du Dahomey, République Populaire du Bénin et République du Bénin), l'école béninoise a été témoin des régimes et idéologies politiques qui ont façonné le destin du Bénin ; elle en porte les empreintes. La vie de l'école béninoise doit remonter le cours du temps jusqu'à maintenant. L'historique du système éducatif béninois est envisagé selon les périodes suivantes :

- ✓ Avant l'époque coloniale ;
- ✓ A l'époque coloniale (1894-1960) ;
- ✓ De 1960 au début de la « Révolution du 26 octobre 1972 » ;
- ✓ De 1972 à la Conférence Nationale de février 1990 ;
- ✓ Depuis la Conférence Nationale à nos jours

Déjà à partir de 1894, l'instruction publique sera organisée ou réorganisée dans le pays par des décisions émanant du Gouverneur général de l'AOF ; après l'indépendance du 1er août 1960, elle le sera par le gouvernement de la République indépendante. C'est en 1903 que furent pris les premiers textes organisant l'instruction publique dans la Colonie du Dahomey et dans les autres colonies de l'AOF. L'Arrêté n° 806 du Gouverneur général de l'AOF en date du 24 novembre 1903 « organisant le service de l'Enseignement dans les Colonies et Territoires de l'Afrique Occidentale Française ».

Le Bénin à l'instar des autres pays africains a perçu depuis les premières années d'indépendance, le rôle de l'éducation et de la formation de la population dans le processus de développement. Trois grandes périodes ont marqué l'histoire de l'école au Bénin. Ainsi, depuis le 1er Aout 1960, date de l'indépendance du pays jusqu'en 1975, le modèle du développement du système éducatif béninois est de « type colonial », c'est à dire calqué sur le modèle colonial français. Cette école a formé de nombreux cadres pour le pays mais le fondement était la culture française.

Ainsi, après son accession à l'indépendance, le Dahomey participa à plusieurs conférences panafricaines sur le développement de l'éducation en Afrique organisées par l'UNESCO avec la coopération de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et de

l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.). La première conférence s'est tenue à Addis-Abéba du 15 au 25 mai 1961 ; elle a établi un plan pour le développement de l'éducation en Afrique. Ce plan précise, entre autres décisions :

« Que le contenu de l'éducation doit répondre aux besoins du développement économique, une importance accrue étant accordée aux sciences et à leurs applications ; Que les objectifs du plan à long terme (1961-1980) sont les suivants :

- ✓ l'enseignement primaire sera universel, gratuit et obligatoire ;
- ✓ l'enseignement du second degré sera dispensé à 30% des enfants ayant achevé leurs études primaires ;
- ✓ l'enseignement supérieur sera dispensé, le plus souvent en Afrique même, à environ 20% des jeunes gens qui auront achevé leurs études secondaires ;
- ✓ l'on s'efforcera constamment d'améliorer la qualité des écoles et des universités ;
- ✓ Que les pays africains concernés consacrent la plus grande partie possible de leurs ressources au développement de l'éducation dans leur territoire[27].

A partir de 1975, le Président Mathieu KEREKOU, qui, à la faveur de la révolution entamée en 1972, a décidé de réformer l'école. La première réforme dite de **« Ecole nouvelle »** instituée par l'ordonnance N° 75-30 du 23 juin 1975 portant loi d'orientation de l'Education nationale vise à offrir une éducation de qualité à tous ses enfants dans un bref délai et à coût réduit. En passant de l'école coloniale à l'école nouvelle, le régime révolutionnaire avait trois objectifs principaux :

- ✓ la démocratisation de l'enseignement ;
- ✓ l'introduction du travail productif à l'école ;
- ✓ et l'adaptation de l'école aux réalités nationales.

Au cours des premières années de sa mise en œuvre, cette réforme a produit des résultats positifs, parmi lesquels un accroissement rapide des effectifs de l'enseignement primaire, la généralisation de l'enseignement secondaire et l'explosion des effectifs de l'enseignement supérieur. La réforme de 1975 était justifiée par la volonté d'améliorer le taux de scolarité qui était d'un niveau anormalement bas. Face au postulat que l'enseignement « dans la langue du colonisateur » constituait l'une des raisons de la scolarité restreinte, la réforme a réalisé un effort vers la généralisation de l'apprentissage des langues béninoises. Elle a également

[27] Cf. Traité de législation scolaire, pp. 51-52.

permis la création des Centres d'éveil et de stimulation de l'enfant (CESE) qui donnaient aux enfants les premiers enseignements dans les langues locales.

A partir de la seconde moitié des années 1980, cependant, le modèle de l'école nouvelle s'est progressivement affaibli, miné par les crises politiques et sociales dont le pays était victime et qui ont conduit à la mise en place en 1989 par le Bénin de son premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Ayant évolué dans un contexte de l'économie dirigiste privilégiant la fonction publique et dans lequel les diplômés étaient massivement orientés dans les administrations de l'Etat, l'école s'est brusquement heurtée à la logique du PAS dont l'une des composantes était le programme de départs volontaires et ciblés de la fonction publique. La crise du modèle **« école nouvelle »** a été surtout caractérisée par le tarissement du financement de l'éducation et l'amenuisement de ses performances internes. Par exemple, le taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire a brusquement chuté de 62,2 % en 1983 à 49,7 % en 1990. Pour les filles, le taux brut de scolarisation qui n'était que de 27,7 % en 1975 est passé à 43 % en 1983 avant de retomber à 35,7 % en 1990. En 1988 et 1989, au plus fort de la crise sociale, les taux d'abandon dans l'enseignement primaire ont atteint le niveau record de 31 %.

Ainsi, le PNUD et l'UNESCO acceptent d'aller à la rescousse, d'entreprendre un certain nombre d'études et l'audit du ministère de l'éducation pour déceler où le bât blesse et ce qu'il convient de faire pour redresser la situation. Pendant que ces recherches se déroulent et que l'école est littéralement paralysée sur fond de contestation, d'émeutes et de grèves scolaires entraînant la première année blanche de l'histoire scolaire du Bénin, intervient la Conférence nationale des Forces Vives, en février 1990, qui recommande la tenue des Etats généraux de l'Education. La réforme des programmes et de l'ensemble du système éducatif résulte des assisses de cette assemblée en octobre 1990. En 1991, les Etats-Unis d'Amérique décident de « donner une prime à la démocratie » et de soutenir la réforme à naître. En janvier 1991, le Conseil des Ministres adopte un Document cadre de Politique éducative**.** C'est sur la base de ce document que les premiers travaux de la réforme sont mis en chantier, avec l'aide technique du PNUD et grâce à l'appui budgétaire des USA à l'Etat béninois de 5 millions USD pour une durée de cinq ans renouvelable. C'est la naissance de la réforme « Ecole libérale et les nouveaux programmes d'études » qui est intervenue en 1990. En effet, les Etats généraux de l'éducation qui se sont déroulés du 2 au 9 octobre 1990 ont permis d'aboutir à un consensus sur le diagnostic du système et sur les grandes orientations pour son développement. A l'issue des états généraux de l'éducation, il a été procédé à l'audit

fonctionnel et organisationnel du ministère de l'Education nationale. Le gouvernement a alors adopté un « document cadre de politique éducative » en conseil des ministres du 15 janvier 1991 qui énonce comme suit la vision de la nouvelle école :

- être un moyen de transformation globale de la société permettant à tous les niveaux une éducation et une formation permanente ainsi qu'une spécialisation continue pour tous ;
- former un homme sain, équilibré, éduqué, instruit, cultivé et techniquement compétent ;
- produire des hommes sans cesse performants, dotés de l'esprit d'initiative, animés par le gout de la recherche, capables de s'auto-employer, de créer des emplois et partant de contribuer efficacement au développement du Bénin.

De même, les actes des assises nationales sur le système éducatif béninois telles que la table ronde de 1997, le Forum national sur le secteur de l'Education de 2007 et 2014 ont permis aux acteurs de procéder à une réforme approfondie de l'école béninoise dans les trois ordres. Ces différentes assises ont permis de mettre en place un nouveau cadre juridique et institutionnel de la gestion du système éducatif béninois basé sur la décentralisation et l'implication de toutes les parties prenantes.

La vision générale est le système éducatif doit prendre en charge l'être humain tout entier, le façonner aux plans intellectuel, social et culturel pour lui conférer un savoir-faire et une compétence avérés, pour en faire un acteur du développement, un producteur au sens plein du terme dans son (ses) domaine(s) de compétence, capable de se prendre en charge, un être épanoui, un citoyen conscient de ses droits et devoirs civiques et prêt à assumer les responsabilités qui en découlent. Cette mission assignée au système suppose que l'on cultive l'excellence et l'esprit d'entreprise, que, dans la mesure du possible, la formation dispensée à tous les niveaux soit orientée vers la satisfaction des besoins du marché du travail. Ainsi, les programmes de formation et de recherche, les réformes du système à tous les niveaux doivent rigoureusement tenir compte de cette mission. La gestion décentralisée de l'école devient dès 2003 avec l'installation des premiers conseillers municipaux et communaux, le mode de gestion des écoles maternelles et primaires en république du Bénin.

Désormais, la gestion et le pilotage du système béninois dans le contexte de la décentralisation est une responsabilité qui incombe à la fois aux autorités étatiques à travers les ministères en charge de l'éducation et les autorités locales. La gestion administrative et

pédagogique de l'école est donc une compétence partagée entre l'Etat central et les autorités à la base.

Ainsi dans le secteur des enseignements maternel et primaire, objet de cette étude, c'est le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) qui assure cette mission au nom de l'Etat en collaboration avec d'autres ministères

- **Missions et organisation du MEMP**

Les changements successifs des objectifs de l'éducation béninoise se reflètent dans l'évolution de la structure de gestion de ce secteur. Pendant les 15 premières années de l'indépendance, le système éducatif était géré par le ministère de l'Education nationale, de la culture, de la jeunesse et des sports. Mais depuis la réforme de l'école nouvelle en 1975, l'administration du secteur a connu plusieurs mutations dans sa dénomination, ses missions, ses attributions et ses structures. De nouveaux changements politiques intervenus en 2001 placent l'éducation sous la tutelle de quatre ministères. Mais en 2008, l'éducation a été à nouveau confiée à trois ministères : le ministère des Enseignements Primaires, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, le ministère de l'Enseignement Secondaire, et de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) et le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS). Finalement en 2012, la tutelle des enseignements maternel et primaire est confiée au Ministère chargé des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP).

C'est le Décret 2012-538 du 17 décembre 2012 qui définit les missions, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de ce ministère. Le Ministère (MEMP) a pour mission de concevoir, mettre en œuvre et assurer le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, enseignement et de formation, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin. Le ministre des EMP est le premier responsable de l'exécution des politiques, décisions et instructions des Hautes institutions de l'Etat en matière des enseignements maternel et primaire. Il rend compte de ses activités au Chef du Gouvernement. Au niveau de l'enseignement maternel et primaire, la compétence du ministre couvre l'ensemble des activités spécifiques d'éducation, de formation et de recherche.

Selon ce décret, les structures du MEMP se répartissent entre :

- ✓ un niveau central, constitué du Cabinet du ministre, d'un secrétariat général, de l'Inspection Général du Ministère (IGM), de l'Inspection Général Pédagogique du

Ministère (IGPM), des directions techniques et centrales (DTC) ainsi que d'organismes sous tutelle (OST) et d'organes consultatifs ou délibératifs nationaux;

- ✓ un niveau départemental, constitué des directions départementales de l'éducation (DDEMP) ;
- ✓ Un niveau communal, constitué des Circonscriptions Scolaires (CS)

Le décret précise en son article 107 par ailleurs que les DDEMP supervisent et coordonnent les activités éducatives des circonscriptions scolaires (CS), de leur ressort territorial.

Les modalités d'application de ce décret sont fixées par différents arrêtés du MEMP. L'ensemble de ces textes constitue la réglementation relative au système éducatif et permet d'identifier un autre niveau de gestion de l'éducation : l'école. Ce sont les attributions de ces différentes structures de gestion qui sont passées en revue ici. Au niveau national, la présentation se limitera ici aux attributions générales du MEMP. Les attributions spécifiques des différentes DTC ne sont présentées dans la présente thèse. Elles ont toutefois servi de base d'analyse surtout pour certaines Direction à savoir la Direction de Décentralisation dans l'Education et de la Coopération (DDEC), créée depuis 2006 par décret n° 2006-410 du 14 août 2006 qui est chargée de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de déconcentration/décentralisation dans l'éducation pour ce qui concerne les enseignements maternel et primaire.

- **Missions et attributions des collectivités locales**

Dans le nouveau contexte de la décentralisation, les collectivités locales ont un rôle de premier plan dans la gestion du système éducatif béninois au niveau local. En effet, la loi N°97-028 de janvier 1999 confère aux communes une compétence dans la gestion du système éducatif au point où elles sont désormais partenaires de l'Etat. Le cadre législatif béninois a créé des ouvertures importantes au partage des responsabilités de gestion du système éducatif entre l'Etat et les collectivités territoriales. D'une part, il affirme la nécessité d'un partenariat dans la fourniture des services éducatifs et d'autre part, il transfère aux différents conseils locaux (conseil communal, d'arrondissement, de village ou quartier de ville) la gestion des affaires concernant le développement de leur ressort territorial dans ce secteur.

Dès lors, la législation en matière de décentralisation au Bénin a transféré aux Communes, les compétences de construction, d'entretien et de réparation des écoles. Ces compétences appellent la mise en place d'un système de planification scolaire permettant de

gérer efficacement la création ou l'extension des écoles. Cette thèse tente donc de montrer si la décentralisation a modifié les comportements, les pratiques et les logiques des acteurs de l'école (anciens comme nouveaux) ou si au contraire ces comportements, pratiques et logiques sont demeurés les mêmes à ceux d'antan malgré l'avènement de ce nouveau mode de gestion de l'école dans une collectivité locale béninoise : la commune d'Akpro-Missérété.

4.3. Le cadre d'investigation : Présentation de la commune d'Akpro-Missérété

Le cadre choisi pour la présente étude est la commune d'Akpro-Missérété. Il importe de la connaître dans ses aspects physiques, démographiques, administratifs, sociaux, économiques et politiques pour mieux comprendre les problèmes qui se posent à elle dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école.

4.3.1. Les aspects physiques

La commune d'Akpro-Missérété partage avec le département de l'Ouémé, un climat subtropical caractérisé par deux saisons de pluie et deux saisons sèches. La grande saison de pluie va de mars à juillet et permet une culture de premier cycle, tandis que la petite saison de pluie qui permet une culture de deuxième cycle va de septembre à novembre. Au cours des deux saisons de pluie, il est généralement enregistré une pluviométrie annuelle voisine de 1100 à 1300 mm. La commune est située sur le plateau de Sakété constitué d'un sol de type faiblement ferralitique appelé terre de barre apte surtout aux cultures de céréales. Dix (10) kilomètres de cours d'eau arrosent la Commune et sont constitués de quatre (04) rivières et de quelques marigots. On note également l'existence de marécages et de bas-fonds propices aux activités piscicoles dans plusieurs arrondissements (Vakon, Katagon, Gomè-Sota et Missérété). Le paysage est constitué d'espaces en jachère, d'îlots forestiers, de bas-fonds et de palmeraies naturelles (PDCII Akpro-Missérété, 2012).

4.3.2. Les données géographiques, administratives et politiques de la commune d'Akpro-Missérété

La République du Bénin compte douze (12) départements dont l'Ouémé. Ce département regroupe en son sein 14 communes dont celle d'Akpro-Missérété qui fait l'objet du cadre d'investigation de cette thèse. La commune d'Akpro-Missérété est limitée au Nord par les communes d'Adjohoun et de Sakété, au Sud par la commune des Aguégués et la

municipalité de Porto-Novo, à l'Est par la commune d'Avrankou, et à l'Ouest par la commune de Dangbo. Située au sud du Bénin, cette commune a une superficie de 79 Km2. C'est une évolution de l'ancienne circonscription administrative d'Akpro-Missérété qui était créée par le décret n° 78/358 du 30 Septembre 1978 comme une entité autonome. Anciennement partie intégrante du territoire d'Avrankou, le nouveau découpage intervenu en 1978, fait d'Akpro-Missérété un District qui passe à la sous-préfecture à partir de 1990 pour finalement devenir Commune par la loi 97- 029 du 15 Janvier portant organisation des communes en République du Bénin (PDC II Akpro-Missérété, 2012). Le tableau VIII ci-dessous indique la situation administrative de la commune

Tableau VIII : *Organisation administrative de la commune d'Akpro-Missérété : liste des villages et quartiers de ville*

Arrondissements	Villages et quartiers de ville[28]		Observations
Missérété	1-Abogomè 2-Akpakanmè 3-Akpro-Hanzoumè 4-Akpro-Centre 5-Blèhouan	6-Danmè-Lokonon 7-Ganmi 8-Gbèdji 9-Kouvè 10-Kpogon	Chef-lieu de la Commune
Gome-Sota	1-Agondozoun 2-Gomè-Doko 3-Gomè-Sota	4-Hounli 5-Tchoukou-Kpèvi 6-Zoundji	
Katagon	1-Amouloko 2-Anianli 3-Gbako-Sèdjè 4-Katagon 5-Houèzounmè-Daho 6-Ouayi-Sogbè	7-Ouiya 8-Sogbè-Aligo 9-Tchian 10-Tohouikanmè 11-Tokpa-Houété 12-Vanté	
Vakon	1-Vakon-Adanhou 2-Vakon-Azohouè 3-Vakon-Gbo	4-Danto 5-Gouako-Kotoclomè 6-Sohomè	
Zoungbome	1-Allagba 2-Koudjannada 3-Kpanoukpadè	4-Kpolè 5-Ouèzounmè-Kpèvi 6-Zoungbommè	

Source: *Service administrative de la mairie d'Akpro-Missérété, 2012*

La commune d'Akpro-Missérété est administrée par un conseil communal élu depuis les premières élections municipales et communales de décembre 2003. En 2003, le conseil communal d'Akpro-Missérété comptait quinze (15) membres ayant à sa tête son premier Maire élu en la personne de Monsieur Michel M. BAHOU. En 2008, le nombre de conseillers

[28] A l'issue des élections locales de juin 2015, le nombre d'unités administratives de la commune d'Akpro-Missérété est porté à 61. Cependant, quelques difficultés entourent cette réforme quant aux limites des nouveaux villages ou quartiers de ville.

est passé quinze (15) à dix-sept (17) membres et toujours dirigé par le maire Michel M. BAHOU. Les élections municipales et communales de juin 2015, ont consacré pour une troisième fois consécutive Monsieur Michel M. BAHOU à la tête du conseil communal d'Akpro-Missérété avec le Parti du Renouveau démocratique (PRD).

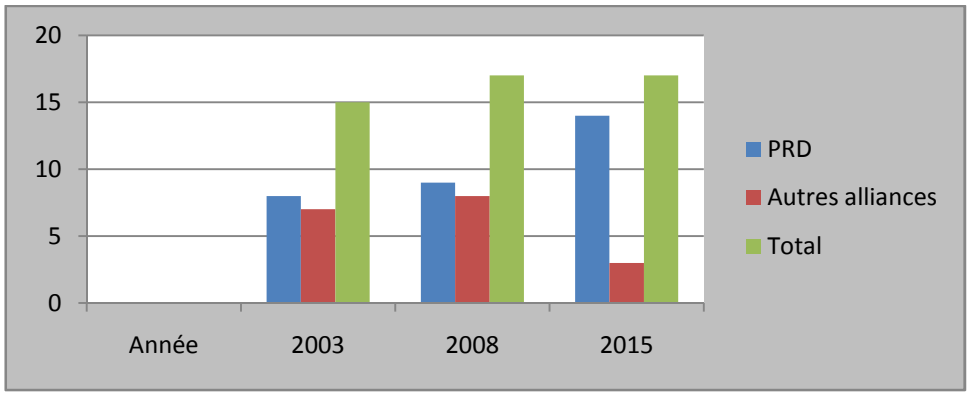
Au sein du Conseil Communal d'Akpro-Missérété en 2003, on dénombre neuf (09) conseillers issus du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) majoritaire et contrôlant le conseil communal, sept (07) pour la coalition des Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE) et un conseiller indépendant. Aux termes des élections municipales et communales de juin 2015, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) est arrivé pour une troisième fois majoritaire (Tableau IX).

Tableau IX : *Origine politique des membres du conseil communal de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015*

Origine politique / Année	PRD	FCBE	UBF	Autres	Total
2003	08	-	05	02	15
2008	09	07	-	1	17
2015	14	-	-	3	17

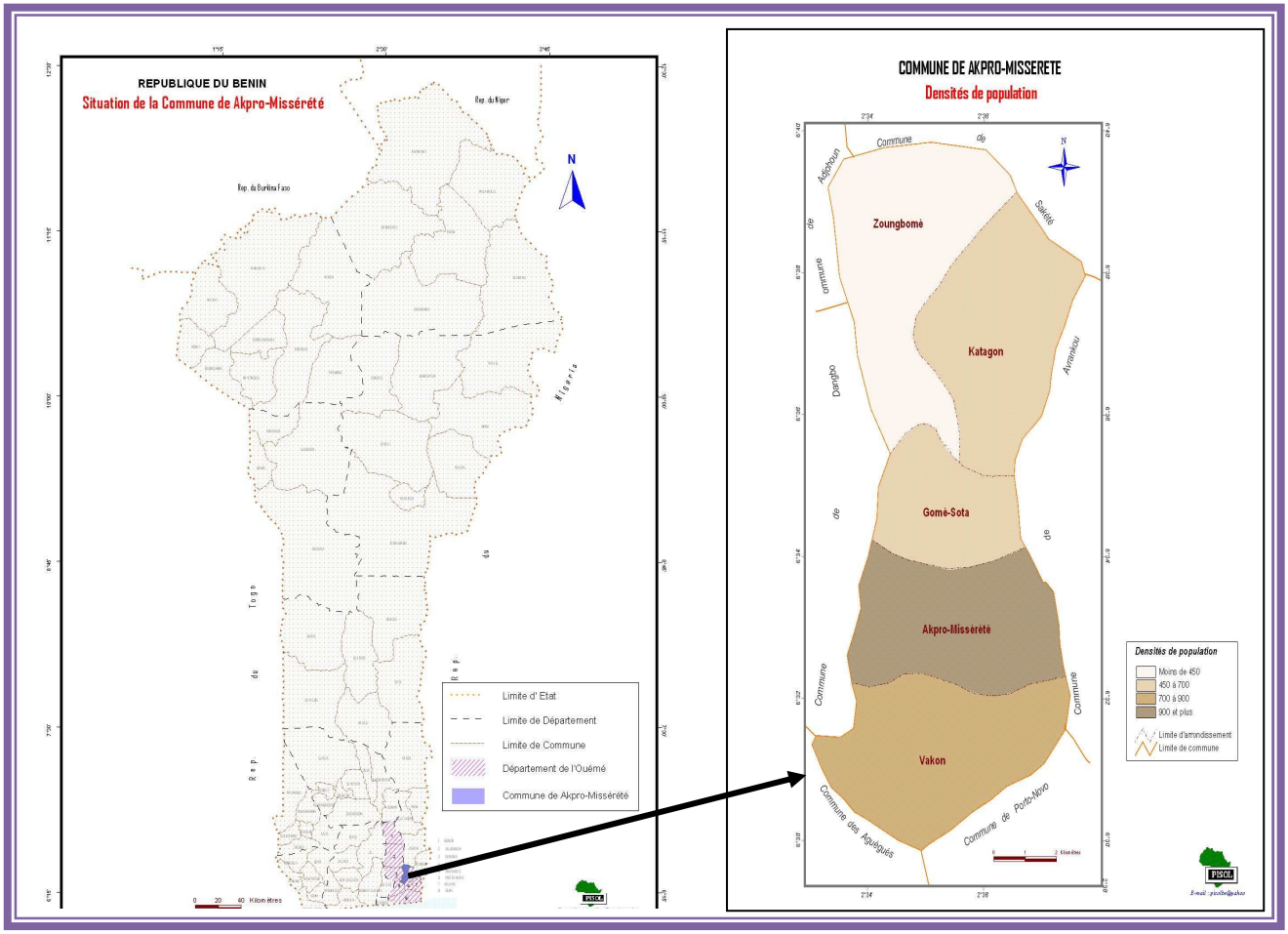
Source : *Données d'enquête juillet 2015*

A partir de ces informations, on constate que depuis l'avènement de la décentralisation, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) a toujours obtenu la majorité absolue des sièges des conseillers de la commune. Le graphique 1 ci-dessous donne une meilleure lecture de cette situation politique.



Graphique 1: *Origine politique des membres du conseil communal de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015*

Source : *SPDC/ Mairie Akpro-Missérété, 2015.*



Carte 1 : *Représentation cartographique de la commune d'Akpro-Missérété : Délimitation des cinq arrondissements* de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété
Source : Conçue à partir du *Plan de développement II de la commune d'Akpro-Missérété, juillet 2015*

4.2.3. Données démographiques

La commune d'Akpro-Missérété compte aux termes des résultats définitifs des opérations de recensement général de la population et de l'habitat 127.249 habitants, soient 64982 personnes de sexe féminin et 62267 personnes de sexe masculin. La commune d'Akpro-Missérété fait partie des communes les plus peuplées du département de l'Ouémé et vient après les communes de Porto-Novo, Sèmè-Kpodji et Adjarra. Cette situation s'explique par sa proximité avec la ville capitale Porto-Novo où beaucoup de fonctionnaires travaillant dans la capitale choisissent de s'y installer surtout avec les travaux de lotissement qui sont en cours dans certains arrondissements comme Vakon, Akpro-Missérété (INSAE, RGPH4, 2013). Le tableau X ci-dessous présente la population de la commune d'Akpro-Missérété par sexe et par arrondissements.

Tableau X : *Répartition de la population de la Commune d'Akpro-Missérété selon les arrondissements et les sexes en 2015*

Arrondissement	Total	Masculin	Féminin	Proportion Arr. /Total (%)	Rapport de Masculinité (%)
Gomè-Sota	15345	7386	7959	12,05	92,80
Katagon	17860	8533	9327	14,04	91,49
Vakon	38806	19019	19787	30,50	96,12
Zoungbomè	13581	6429	7152	10,67	89,89
Akpro-Missérété	41657	20900	20757	32,74	100,68
Total	**127249**	**62267**	**64982**	**100 ,0**	**95,82**

Source : *INSAE, RGPH4-2013*

D'une façon générale, la commune compte plus de personnes de sexe féminin. Ainsi, le rapport de masculinité est de 95,82 % en moyenne dans toute la commune contre 94,56 % dans tout le département de l'Ouémé et 95,45 % au niveau national. Le rapport de masculinité le plus bas de la commune est l'arrondissement de Zoungbomè où l'on ne compte que 90 hommes pour cent femmes. Mais dans l'arrondissement d'Akpro-Missérété, on note, contrairement à la situation nationale et même celle dans la commune, plus d'hommes que de femmes. On dénombre environ 101 hommes pour 100 femmes. Ces données montrent qu'il y a plus de filles à scolariser que de garçons dans la commune.

La commune d'Akpro-Missérété est peuplée majoritairement de Tori (97,4%).Les Yoruba et apparentés en représentent 1,3%, les autres ethnies du Bénin 1,1% tandis que les ethnies étrangères en constituent 0,2%.

La répartition de la population par religion révèle que deux religions prédominent dans la commune. Il s'agit des religions chrétiennes (64,2 %) et vodous (21,5%). On compte seulement 2,1% de musulmans. Cependant, il est à souligner une forte tendance de la population à un certain syncrétisme religieux qui se traduit par la pratique courante du culte des ancêtres et des morts malgré son appartenance affichée aux religions monothéistes telles que le christianisme et l'islam (INSAE, RGPH, 2013).

4.3.4. Les données économiques et sociales

Les principales activités économiques menées dans la commune d'Akpro-Missérété sont : l'agriculture, l'élevage, la pêche, la pisciculture, l'artisanat, le transport, le commerce, et la transformation des produits agricoles. L'agriculture demeure la première activité de la Commune et occupe plus de 70 % de la population active soit environ 17000 personnes en 2002 avec 11000 hommes et 6000 femmes. Les principales cultures emblavées sont : le maïs, le manioc, la patate douce, le niébé, la tomate, les légumes, l'arachide, etc. Mais depuis l'avènement de la décentralisation, la population active dans le domaine de l'agriculture est en chute libre. Cette situation provient de la forte propension des autorités locales au lotissement des terres agricoles, la vente de l'essence de contrebande; la préférence pour le commerce avec le Nigéria et la conduite de taxis moto occupent aujourd'hui une grande partie de la population active de la commune (INSAE, RGPH, 2013). Ces données économiques permettent d'analyser les capacités des parents d'élève à pouvoir subvenir aux besoins des apprenants et contribuer à l'effort de développement des écoles.

4.3.5. Les données sur l'éducation dans la commune

La commune d'Akpro-Missérété compte à la rentrée de 2014-2015 quatre vingt trois (83) écoles primaires publiques, dix sept (17) écoles maternelles et de sept (07) établissements d'Enseignement Général à savoir : CEG1 d'Akpro-Missérété; CEG2 d'Akpro-Missérété ; CEG de Katagon, CEG de Danto, CEG de Vakon, CEG de Zoungbomè, CEG de Gouako réparties sur les cinq (05) arrondissements (Akpro- Missérété, Vakon ; Katagon ; Gomè-Sota et Zoungbomè). Il est à signaler que dans le cadre de la présente thèse, ce sont les écoles maternelles et primaires qui intéressent le chercheur car au regard des dispositions des textes de la décentralisation, les établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel ne relève pas de la compétence des communes ordinaires comme la commune d'Akpro-Missérété mais plutôt des communes à statut particulier comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou (Art 97 et 98 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999).

L'ensemble de ces établissements scolaires sont confrontés aux problèmes de pénurie d'enseignants et de manque d'infrastructures pédagogiques. La croissance des infrastructures scolaires ne suit pas le rythme de la croissance de la population scolarisable. Les établissements scolaires primaires comme secondaires, à l'instar de ceux des autres communes du Bénin, sont confrontés aux problèmes de sous-équipement des classes, à l'effectif pléthorique des élèves et à la pénurie d'enseignants. On note une évolution du pourcentage des

filles inscrites dans les écoles primaires et maternelles de la commune par rapport à l'effectif des élèves garçons. En 2003, les filles constituaient 38,63% de l'effectif des élèves. En 2010, elles en constituent 45% alors que le genre féminin constitue environ 53% de la population[29].

Il est à déplorer l'absence dans la commune, l'absence d'école de formation technique et professionnelle. Cependant, la préférence pour le commerce avec le Nigéria, la vente illicite de produits pétroliers en provenance du Nigéria et la conduite de taxis moto poussent les enfants à vite abandonner leur formation pour une vie active et sans lendemain.

Au cours de l'année scolaire 2014-2015, quatre cent douze (412) enseignants agents de l'Etat (APE/ACE) ont servi dans les écoles maternelles et primaires de la commune pour un besoin estimé à cinq cent quatorze (514) enseignants, soit un déficit de cent deux (102) enseignants. Le tableau XI de la page suivante donne une vue générale sur le nombre d'écoles et de classes au niveau maternel et primaire dans la commune d'Akpro-Missérété (CS-AMIS, juin2015).

Tableau XI : *Répartition des écoles maternelles et primaires de la commune d'Akpro-Missérété par arrondissement au titre de 2014-2015*

Arrondissement	Nbre EM	Nbre de section	Nbre EP	Nbre de classe	Obs.
Gomè-Sota	03	08	12	72	
Katagon	02	03	13	73	
Misséréte	04	08	27	154	
Vakon	06	20	17	98	
Zoungbomè	02	06	14	78	
TOTAL	**17**	**45**	**83**	**475**	

Source : *Circonscription scolaire Akpro-Missérété, juin 2015.*

Ce déficit est partiellement comblé par les stagiaires des Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI) dont soixante-seize (76) ont servi dans les classes au cours de l'année scolaire 2014-2015. Somme toute, vingt-six (26) classes sont restées sans enseignants.

[29] DPP/MEMP, 2011.

Conclusion de la première partie de la recherche

Après avoir bâti une fondation théorique et méthodologique pour la présente thèse, le chercheur espère apporter des faits pertinents à la compréhension des dynamiques qui ont suivi l'avènement de la gestion décentralisée de l'école au Bénin en général et dans la commune d'Akpro-Missérété en particulier.

Afin d'y parvenir, il s'appuie sur une problématique à la fois institutionnelle et interactionniste centrée sur les structures, les acteurs et la « gestion au quotidien » avec des approches d'analyse hybride afin de mettre en évidence les pratiques et les logiques en présence, le degré de diffusion et d'appropriation actuelle de ce mode de gouvernance par les acteurs, les changements majeurs intervenus, les effets sociopolitiques observés et perçus sur le fonctionnement au quotidien des écoles.

Pour ce faire, la méthodologie employée repose sur le recours à l'enquête de terrain comme stratégie de vérification. A la fois quantitative et qualitative, cette enquête est effectuée dans les villages et écoles de la commune. Certains informateurs de l'échantillon (autorités centrales et déconcentrées, certaines personnes ressources) ont été interviewés dans les villes de Porto-Novo, de Cotonou et autres localités du pays. Elle combine une pluralité de techniques de collecte de données qui sont d'autant plus fécondes qu'elles se complètent mutuellement. Une fois traitées et analysées, les données ainsi obtenues fournissent des informations susceptibles de faire ressortir les pratiques, les comportements et les logiques des acteurs en présence et les effets sociopolitiques observés et perçus de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin et de rendre compte de la complexité de la réforme.

Auparavant, l'analyse s'est appuyée sur deux approches préalables : l'approche institutionnelle et l'approche monographique. L'approche institutionnelle a révélé les dispositifs régissant la décentralisation dans le domaine de l'éducation au Bénin, notamment le contenu, l'intention et les changements sous-jacents à la politique publique. L'analyse institutionnelle sera complétée dans les résultats. L'approche descriptive ou monographique, quant à elle, a permis de connaître le Bénin et la commune d'Akpro-Missérété dans ses facettes les plus significatives au regard de l'objet d'étude. C'est en ayant en vue toutes ces considérations que le chercheur sera plus en mesure de circonscrire et d'analyser le processus de la gestion décentralisée de l'école mise en œuvre dans les collectivités locales béninoises. En fait, la collectivité locale examinée ne peut s'abstraire des décisions étatiques qui

l'influencent nécessairement et modèlent les comportements et perceptions des acteurs qui y vivent ou s'y rencontrent. Au-delà de la « coprésence », les interactions quotidiennes s'inscrivent dans un espace-temps (Giddens, 1987). Autrement dit, les cadres normatifs se conjuguent aux données locales pour former un contexte d'opportunités et de contraintes en fonction desquelles les acteurs impliqués se positionnent.

Les résultats de la recherche sont donc le fruit du protocole mis en place. Ils rendent compte de l'analyse et de l'interprétation des pratiques et logiques des acteurs et les effets produits dans le cadre la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation dans la commune d'Akpro-Missérété.

Deuxième partie : La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'épreuve des logiques des acteurs

Introduction à la deuxième partie

Après avoir bâti la charpente théorique et méthodologique dans la première partie de l'étude, il reste à analyser et interpréter sous cette deuxième partie de la thèse, les pratiques, les logiques d'acteurs et les effets produits à Akpro-Missérété par la gestion décentralisée de l'école. Pour y arriver, une présentation et une discussion des résultats de l'enquête s'imposent. Tel est l'objet de cette partie de la thèse.

Au point de départ de la réforme de la décentralisation, dominait chez les acteurs en charge de l'élaboration des politiques de développement du Bénin, une volonté de promouvoir un processus d'autonomisation, de démocratisation et de développement à l'échelle des collectivités locales et surtout au niveau des quartiers et des villages. D'une manière générale, la gestion décentralisée de l'éducation a pour objectif d'alléger les prérogatives financières et administratives de l'Etat central, en les transférant vers les acteurs locaux. Selon Raywid (1990, cité par Mons, 2007), une telle politique est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale, en réduisant le temps de prise de décision, en rendant plus efficace le contrôle des dépenses locales, en permettant aux écoles de trouver les meilleurs contractants aux meilleurs prix…

Par conséquent, la mise en œuvre de cette réforme depuis plus de dix ans au Bénin, devrait permettre d'aboutir à un tel résultat. Il est clair que, dans la commune d'Akpro-Missérété, la gestion décentralisée de l'école doit permettre d'aboutir à une disparition du mode centralisé de gestion de l'école qui prévalait avec tous ses insuffisances et dysfonctionnements. Dès lors, les résultats de ce changement de politique ont été analysés à partir des données de terrain dans cette partie de la thèse.

Pour y parvenir, les résultats des observations et des enquêtes effectuées auprès des différents acteurs et dans soixante huit (68) écoles maternelles et primaires de la commune d'Akpro-Missérété décrivent et expliquent les effets produits par la gestion décentralisée de l'école sur le fonctionnement des écoles. Cela passe par une étude sur la gestion de l'école au Bénin, entre réforme et transfert de compétences aux acteurs locaux (chapitre 5) ; des mécanismes et stratégies d'intervention des acteurs dans le dispositif (chapitre 6). Ensuite, sous ces résultats, la recherche fait ressortir les effets de ce nouveau mode de gestion sur le fonctionnement des écoles à travers l'étude de l'impact de la décentralisation dans le domaine de l'éducation (chapitre 7). Enfin, ces effets ont été discutés afin de déboucher sur des perspectives (chapitre 8).

CHAPITRE V : LA GESTION DE L'ECOLE AU BENIN, ENTRE REFORME ET TRANSFERT DE COMPETENCES AUX ACTEURS LOCAUX

L'implication des acteurs locaux (collectivités locales, associations de parents d'élèves, communautés, ONG…) dans la gestion de l'éducation au Bénin résulte d'un long processus de démocratisation trouvant son affirmation dans l'adoption de la « constitution de 1990 », qui détermine les conditions de libre administration des collectivités territoriales et précise le champ de compétences qui leur sont dévolues. Ainsi, depuis 1993 une profonde réforme du cadre juridique et institutionnel de gestion de l'éducation est entreprise par les autorités publiques. Cette réforme a commencé par l'enseignement maternel et primaire retenu comme la priorité des priorités. Cette réforme s'est confortée avec l'avènement de la décentralisation en 2003. Le présent chapitre est consacré à une analyse et interprétation de l'évolution du cadre juridique et institutionnel de la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Cette démarche sera basée surtout le rôle et les responsabilités des acteurs en présence.

5.1. L'évolution du cadre législatif et règlementaire de la gestion de l'école au Bénin avec l'avènement de la décentralisation

La gestion décentralisée du service public de l'éducation au Bénin s'appuie sur un arsenal législatif et règlementaire qui est issu des politiques publiques du pays en matière de déconcentration/décentralisation. Une partie du cadre législatif et règlementaire de la déconcentration/décentralisation est déjà présenté ci-dessous, il convient alors de mettre en évidence le dispositif législatif et règlementaire de la gestion décentralisée de l'école béninoise puisque cette étude s'appuie sur les pratiques et logiques des acteurs autour de ce mode de gestion.

5.1.1. La place et le rôle de l'éducation dans la législation béninoise

Au Bénin, l'éducation occupe une place prépondérante dans la Constitution car pour les autorités en charge de la conduite des affaires du pays, c'est un moyen privilégié pour assurer le respect et le plein épanouissement de la personne humaine. La constitution du 11 décembre 1990 précise donc que les parents ont l'obligation d'envoyer leurs enfants à l'école primaire. En contrepartie, l'Etat s'engage à pourvoir à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques et à assurer progressivement la gratuité de l'enseignement public. Toutefois, l'Etat n'assume pas seul, les responsabilités liées à l'éducation des enfants : ces

responsabilités échoient à l'Etat et aux collectivités locales, et ensemble, ils doivent créer les conditions favorables à la fourniture de services éducatifs.

Un partenariat plus large entre l'Etat et la société civile est possible et même souhaité. La Constitution dispose donc que :

- ✓ *les institutions et les communautés religieuses peuvent également concourir à l'éducation de la jeunesse;*
- ✓ *les écoles privées, laïques ou confessionnelles, peuvent être ouvertes avec l'autorisation et le contrôle de l'État;*
- ✓ *les écoles privées peuvent bénéficier de subventions de l'Etat dans les conditions déterminées par la loi.*

Dans le jeu de partenariat entre l'Etat et les collectivités publiques, l'Etat assume une mission de service public national, de l'ordre de la souveraineté, puisqu'il est constitutionnellement chargé d'assurer un accès égal à l'éducation à ses citoyens et d'assurer le développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales.

Pour leur part, les collectivités locales assument une mission plus spécifique dont la portée est essentiellement locale et ce, d'autant plus que l'Etat s'engage à ne leur imputer aucune dépense de souveraineté de l'Etat.

En matière d'éducation, la Constitution établit donc les principes généraux suivants : « l'école primaire est obligatoire; l'Etat assure la fourniture de services éducatifs en partenariat avec la société civile, notamment les collectivités locales décentralisées; l'Etat conserve la tutelle du système éducatif à travers les ministères en charge de l'éducation. »

Les principes généraux énoncés par la Constitution de 1990, notamment la participation des collectivités à la gestion des affaires publiques et à celle du système éducatif ont été traduits par un ensemble de textes législatifs. En son article 153, la Constitution dispose que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ».

La loi reconnaît aux Associations de parents d'élèves du niveau départemental, un statut de partenaire de l'Etat dans le processus de tutelle des programmes de développement des communes mais elle ne définit aucun lien entre le représentant des ministères de l'éducation dans le département, les Directeurs départementaux de l'éducation et ces associations.

S'agissant des communes, la loi n° 97-029, par ses Articles 97 et 98, leur transfère : la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Elle assure en outre, l'entretien de ces établissements. A

cet effet, l'État lui transfère les ressources nécessaires. La commune initie toutes les mesures de nature à favoriser et à promouvoir l'éducation de la jeunesse. A cet effet, l'Etat lui transfère les ressources nécessaires.

Par ailleurs, les compétences des collectivités, conformément aux dispositions de la législation présentées plus haut, doivent s'exercer « en harmonie avec les orientations nationales » et dans « le cadre des réglementations en vigueur au Bénin ». En matière d'éducation, les orientations nationales sont définies par la loi n° 2003- 17 du 11 novembre 2003 portant loi d'orientation de l'éducation et la réglementation concerne essentiellement les Décrets organisant les ministères de l'éducation et les différents arrêtés qui y sont rattachés. Ces orientations sont traduites en acte concret dans le document portant Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE, 2006-2015) avec l'appui des partenaires techniques et financiers.

Certaines dispositions des lois de la décentralisation créent une large ouverture à la participation des collectivités territoriales à la gestion des ressources du système éducatif, sans toutefois établir de liens fonctionnels avec les représentants de l'autorité académique. Ainsi :

- le conseil communal élabore, adopte et exécute son plan de développement : compte tenu de l'importance accordée à l'éducation par la Constitution et la législation en matière d'éducation, ce plan devrait comporter un volet éducation auquel devrait contribuer la commission permanente chargée des affaires sociales et culturelles, bien que le mandat de cette commission ne soit pas défini par la loi;

- les conseils d'arrondissement et de village/quartier se prononcent sur toutes les affaires concernant l'arrondissement et le village/quartier, font des propositions relatives au développement de leur ressort territorial, et donnent leurs avis sur toutes les affaires pour lesquelles ils sont requis par leurs conseils respectifs bien que la loi ne transfère nommément aux collectivités territoriales que la gestion des ressources matérielles (infrastructures et équipements scolaires), elle réaffirme le principe d'un partenariat pour les ressources financières (financement de l'éducation); l'exercice de ces compétences suppose, au minimum, un droit de regard sur la gestion des autres ressources (humaines et techniques), ce que les dispositions de la loi présentées plus haut pourraient autoriser. La présente thèse a donc passé en revue les lois relatives à la décentralisation en générale et à l'éducation en particulier.

5.1.2. Le cadre règlementaire de la gestion des écoles maternelles et primaires

Le cadre règlementaire de gestion des écoles maternelles et primaires s'appuie sur le Décret 2012-538 du 17 décembre 2012 définit les missions, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP). Selon ce décret, les structures du MEMP se répartissent entre :

- ✓ un niveau central, constitué du Cabinet du ministre, d'un secrétariat général, de l'Inspection Général du Ministère (IGM), de l'Inspection Général Pédagogique du Ministère (IGPM), des directions techniques et centrales (DTC) ainsi que d'organismes sous tutelle (OST) et d'organes consultatifs ou délibératifs nationaux;
- ✓ un niveau départemental, constitué des directions départementales de l'éducation (DDEMP) ;
- ✓ Un niveau communal, constitué des Circonscriptions Scolaires (CS)

Le décret précise en son article 107 par ailleurs que les DDEMP supervisent et coordonnent les activités éducatives des circonscriptions scolaires (CS), de leur ressort territorial. La figure 7 ci-dessous présente une articulation du cadre juridique et réglementaire pour la gestion du système éducatif béninois.

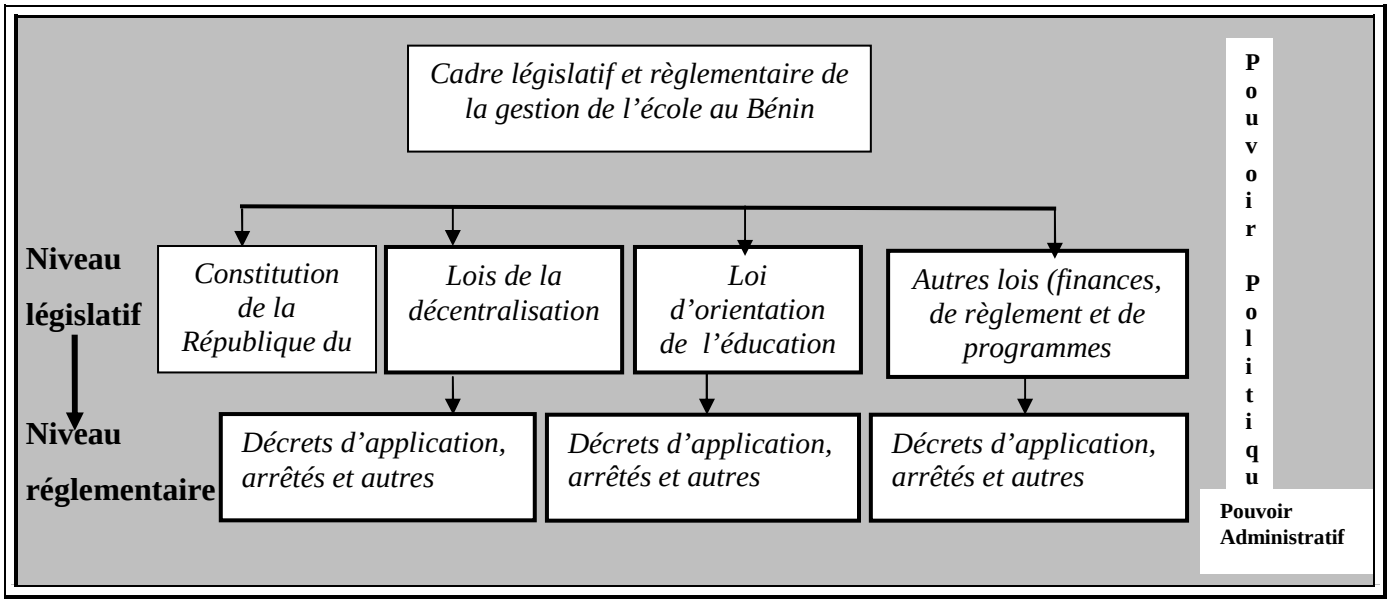


Figure 7 : *Articulation du cadre juridique et réglementaire pour la gestion du système éducatif béninois.*

***Source** : Conçue à partir des données de lecture, juillet 2014.*

Les modalités d'application de ce décret sont fixées par différents arrêtés du MEMP. L'ensemble de ces textes constitue la réglementation relative au système éducatif et permet d'identifier un autre niveau de gestion de l'éducation : l'école. Ce sont les attributions de ces différentes structures de gestion qui sont passées en revue ici. Au niveau national, la présentation se limitera ici aux attributions générales du MEMP. Les attributions spécifiques des différentes DTC ne sont présentées dans la présente thèse. Elles ont toutefois servi de base à l'analyse.

5.1.2.1. Les attributions du MEMP au niveau national

Tel que stipulé dans le Décret 2012-538, le Ministère (MEMP) a pour missions de concevoir, mettre en œuvre et assurer le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, enseignement et de formation, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin. Le ministre (MEMP) est le premier responsable de l'exécution des politiques, décisions et instructions des Hautes institutions de l'Etat en matière des enseignements maternel et primaire. Il rend compte de ses activités au Chef du Gouvernement. Au niveau de l'enseignement primaire, la compétence du ministre couvre l'ensemble des activités spécifiques d'éducation, de formation et de recherche. Ses principales attributions consistent en :

- **Gestion des ressources humaines**

Il s'agit à ce niveau, de la détermination, *en liaison avec les Ministères et les partenaires sociaux concernés,* des statuts particuliers des enseignants, chercheurs et personnels administratifs du MENRS; la détermination des conditions de recrutement, de formation, d'affectation et de promotion des enseignants, des personnels administratifs et techniques ainsi que, dans le cas des enseignants, de leur habilitation à enseigner; la gestion des carrières des personnels enseignant, administratif et technique du MENRS, en relation avec le Ministère de la Fonction publique.

- **Gestion des ressources techniques**

Le ministère assure la conception, l'élaboration et l'évaluation des programmes d'enseignement et de formation, tant dans le public que dans le privé ; l'établissement et la mise en œuvre de la carte scolaire ainsi que la détermination des conditions d'ouverture et de fermeture des écoles, tant dans le public que dans le privé; les activités liées à l'agrément, la normalisation et la promotion des matériels didactiques, des manuels scolaires et autres équipements et fournitures utilisés dans les écoles; la détermination des modalités

d'évaluation des connaissances, des acquis et des aptitudes des élèves; le développement de la recherche pédagogique et des méthodes d'enseignement et d'animation; la détermination des filières d'enseignement, des contenus des programmes, des conditions d'accès et de progression dans les différentes filières, de la nature des diplômes et des conditions de leur délivrance; le développement de la recherche scientifique et technologique ainsi que des systèmes de documentation et d'information scientifique.

- **Gestion des ressources matérielles**

Par le biais de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la direction des Infrastructures, de l'équipement et de la Maintenance (DIEM), avec les Services des études, de construction et de maintenance des infrastructures scolaires, le MEMP assure la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités de génie civil en matière d'infrastructures et d'équipements scolaires.

- **Gestion des ressources financières**

Le Ministre est l'ordonnateur du budget du MEMP; il peut désigner des ordonnateurs secondaires parmi les directeurs centraux et départementaux et déléguer sa signature à ces responsables.

De plus, pour assurer les missions qui lui sont confiées, le ministre (MEMP) : prépare et propose au Gouvernement les politiques, stratégies et plans d'actions répondant aux objectifs de l'éducation nationale et en assure la mise en œuvre une fois adoptés; initie et propose les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales d'éducation et veille à leur application; organise l'administration centrale et les structures déconcentrées placées sous son autorité et veille à leur fonctionnement rationnel et efficient; initie et met en place le système d'information, de contrôle et d'évaluation des activités relevant de sa compétence, en définit les objectifs, l'organisation et les moyens; évalue les besoins en moyens humains, matériel et financiers du ministère, dans le cadre des procédures budgétaires nationales, et en assure la gestion; propose la mise en place de toute instance de concertation, de coordination interministérielle ou de tout autre organe de nature à permettre une meilleure prise en charge des missions qui lui sont confiées; il en formule les attributions, la composition et le mode de fonctionnement; préside les conseils et commissions prévues par la Loi d'orientation de l'éducation nationale et les textes relatifs à l'organisation de l'éducation.

Dans le nouveau contexte de la décentralisation, le MEMP abrite une direction dénommée : Direction pour la Décentralisation dans l'Education et de la Déconcentration

(DDEC). Cette direction est chargée de mettre en œuvre la politique sectorielle de décentralisation dans l'éducation. A ce titre, la DDEC gère les relations entre le MEMP et les collectivités locales et représente le ministère au sein des organisations et instances en charge de la décentralisation au Bénin. Cette direction assure également la politique de déconcentration de l'administration de l'éducation, la coordination au niveau sectoriel, de la coopération bilatérale et multilatérale, le suivi de l'intervention des PTF du système éducatif en lien avec la DPP et la liaison entre le MEMP et le Ministère des Affaires Etrangères. Enfin, cette direction élabore les dossiers de demande d'agrément et assure le suivi de l'action des ONGs intervenant dans le sous secteur.

Ces différentes attributions du MEMP montrent le poids prépondérant que joue l'Etat dans la gestion des ressources du système éducatif. Par ce décret, l'Etat ne fait toutefois pas du MEMP l'unique responsable de la gestion des affaires éducatives puisque le statut des personnels du MEMP est déterminé en liaison avec les ministères et partenaires sociaux concernés, et que la gestion des carrières se fait en relation avec le Ministère de la Fonction Publique (MFPTRA).

De même, certaines dispositions des lois et décrets, particulièrement ceux relatifs à la Direction des ressources financières et du matériel (DRFM) surtout dans le cadre de la gestion décentralisée de l'école, identifient d'autres ministères, surtout le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) comme partenaire du MEMP. Dans tous ces cas, le partage des compétences s'effectue d'abord entre des structures gouvernementales.

5.1.2.2. Les attributions du MEMP au niveau départemental

Selon le décret 2012-538, les Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP) sont responsables de la mise en œuvre, dans chaque département, de la politique des enseignements primaire et secondaires, à partir des règles et procédures du MEMP, sur proposition des DTC. Elles sont chargées de :

- arrêter la carte scolaire de leurs départements respectifs, en décidant des ouvertures et des fermetures de classes et en implantant les postes d'enseignants et de non enseignants dans le cadre des enveloppes budgétaires qui leur sont attribuées;
- de prononcer les affectations des personnels et procéder aux mutations interdépartementales;

- concevoir et mettre en œuvre des programmes de formation continue et d'animation pédagogique;
- superviser et coordonner les activités des Chefs de Circonscription scolaires (C/CS) et d'exercer toute compétence qui leur est déléguée par le MEMP dans le cadre de la déconcentration et décentralisation.

Les directions départementales entretiennent des rapports de collaboration et de concertation nécessaires à l'accomplissement de leurs missions avec l'ensemble des partenaires institutionnel et sociaux du MEMP. Leurs attributions comprennent aussi :

- l'animation et le contrôle pédagogique, administratif et financier dans les établissements d'enseignements maternel, primaire et secondaire;
- la mise à disposition de manuels et matériels didactiques dans l'ensemble des établissements du département;
- l'ensemble des activités touchant à l'exercice des responsabilités de l'Etat à l'égard des établissements privés d'enseignement;
- la collecte des données statistiques dans leurs départements.

Pour exercer leurs attributions, les DDEMP disposent de services propres et des Circonscriptions Scolaires; travaillent avec les différentes DTC et structures du MEMP, pour ce qui les concernent respectivement; et assurent le secrétariat des organes consultatifs internes au MEMP ayant une compétence départementale.

5.1.2.3. Attributions du MEMP au niveau communal et local

Par la Décision 0010 du 04 février 1999 portant découpage du réseau scolaire national en circonscriptions scolaires (CS), le territoire couvert par la CS a été harmonisé à celui couvert par les communes, sauf pour les communes à statut particulier (Porto- Novo, Cotonou, Parakou et autres communes à forte densité comme Abomey-Calavi, Djougou) et qui comprennent plus d'une CS. Ainsi, selon la législation et les réglementations en vigueur, le territoire national comprend 77 communes et 85 CS en 2014.

L'organisation et les attributions des circonscriptions scolaires figurent aux articles 110, 111 et 112 du décret 2012-538 portant organisation, attributions et fonctionnement du Ministère des enseignements maternel et Primaire.

- les CS sont les relais de l'animation et du contrôle pédagogique des écoles maternelles et primaires; elles préparent les décisions du DDEMP;

- les CS sont dirigées par un Chef de circonscription scolaire (C/CS); un même C/CS peut diriger plusieurs CS;
- les C/CS sont des inspecteurs de l'enseignement primaire nommés par le Ministre sur proposition du DDEMP;
- les C/CS doivent entretenir avec les autorités et les partenaires sociaux et institutionnels locaux de bons rapports de collaboration et de concertation dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions; ils rendent compte au DDEMP et lui fournissent tous compte rendus.

Les C/CS travaillent en collaboration avec les conseillers pédagogiques. Ils assument, sous l'encadrement et le contrôle du C/CS dont il relève, les principales fonctions pédagogiques suivantes :

- assurer la formation continue des maîtres en général et en particulier celles des débutants;
- visiter les maîtres dans leur classe, leur prodiguer des conseils et prendre une part active à la vie de la classe par l'exécution de leçons modèles;
- établir, pour chacun des maîtres visités, un rapport détaillé suivi d'une appréciation générale dont copies sont acheminées au directeur de l'école, à la CS et à la DDEMP;
- organiser et animer, en accord avec le C/CS dont il relève, des séances pédagogiques à l'intention des maîtres;
- assister les responsables d'unités pédagogiques (RUP) lors des séances d'animation des unités pédagogiques;
- rendre compte trimestriellement de ses activités au C/CS.

L'arrêté 140 du 21 juin 2012 portant attributions et modalités de nomination des directeurs d'école des enseignements maternel et primaire, attribue un rôle important au C/CS dans la gestion de carrière des enseignants. Cet arrêté rend le C/CS responsable d'une commission d'étude de la liste des postulants aux fonctions de directeur d'école. Cet arrêté le fait de plus participer à la commission départementale chargée d'établir les listes d'aptitudes aux fonctions de directeur d'école.

Par ailleurs, l'arrêté précise les ressources humaines dont dispose théoriquement la CS. Il s'agit de : un chef division secrétariat Administratif et du Personnel, un chef division de l'Organisation, des Statistiques et de la Prévision, un chef division des finances, de la comptabilité et du matériel.

Dans le cadre de la gestion décentralisée de l'école, le C/CS est le premier responsable de la commune en matière d'appui conseil au Maire dans le domaine des enseignements maternel et primaire. Dans ce cadre, il donne son avis technique et son éclairage au maire et au conseil communal sur tous les projets concernant l'éducation de base dans la commune. Il est accompagné dans ses tâches par les conseillers pédagogiques et les directeurs d'école.

Le directeur d'école assure la gestion pédagogique et administrative de son établissement et participe à la gestion du patrimoine de l'école. Il est le représentant de ses chefs hiérarchiques au sein de l'école. Le directeur d'école assure la supervision de l'animation pédagogique, la gestion du personnel, des ressources matérielles et financières, la gestion des élèves et de l'environnement scolaire, la gestion de la cantine scolaire, s'il y en a, et des relations extérieures. Le directeur collabore avec les parents d'élèves, les autorités locales et les acteurs de la société civile.

5.1.2.3. Rôle des parents d'élèves et les associations de parents d'élèves dans la gestion de l'école

Les parents d'élèves et les associations de parents d'élèves (APE) figurent à titre de partenaires de l'Etat dans la législation et la réglementation de l'éducation nationale mais, à l'exception de la loi de 1901 par laquelle les associations disposent d'une reconnaissance juridique, ces intervenants ne font objet d'aucune réglementation gouvernementale spécifique en matière d'attributions et de compétences de gestion du système éducatif. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les parents dans l'éducation des enfants, l'étude a passé en revue les principales caractéristiques des structures et des attributions que ces intervenants se sont donnés en matière de gestion des ressources de l'enseignement primaire.

Les parents d'élèves sont regroupés, au niveau des écoles, à l'intérieur de structures généralement dénommées associations de parents d'élèves. Depuis 1995, une association à but non lucratif, la Fédération Nationale des Parents d'Elèves (FENAPEB), a tenté de regrouper ces APE en fonction d'un découpage territorial correspondant à celui de l'administration scolaire. L'étude ne s'est pas penchée sur la représentativité de cette Association face aux attentes et aspirations des parents d'élèves de l'ensemble du territoire national. Elle a toutefois constaté que les représentants de la FENAPEB sont conviés aux débats et fora nationaux sur l'éducation depuis 1995 mais que, contrairement aux démembrements territoriaux des structures nationales de l'administration territoriale et de

l'éducation, certains organes définis dans les réglementations propres de la FENAPEB et de ses diverses instances ne possèdent pas d'existence réelle.

Selon ses statuts et règlements intérieurs, la FENAPEB s'est donnée comme mission fondamentale de faire participer ses membres à la rénovation du système éducatif béninois aux fins de l'adapter aux besoins généraux et spécifiques du pays. Elle veut travailler à ce que les parents se reconnaissent comme éducateurs premiers de leurs enfants et œuvrer pour que toutes ses instances, à tous les niveaux, soient consultées, impliquées et responsabilisées comme partenaires actifs des institutions agissant dans le secteur de l'éducation. Ses principaux objectifs et attributions touchent autant l'appui aux parents d'élèves par l'organisation, la formation et la promotion des APE que la gestion du système éducatif par la participation à l'extension et à l'entretien des infrastructures scolaires, à la définition et au suivi de la politique et des programmes d'enseignement, à la valorisation de la fonction enseignante ainsi que par le soutien au matériel didactique et à la collecte des statistiques scolaires.

La FENAPEB dispose d'une instance décentralisée au niveau du département, la Fédération départementale des associations de parents d'élèves (FEDAPE), elle-même dotée d'organes d'administration au niveau communal, la Coordination des APE, et au niveau local, l'APE de base.

Grâce à cette structure, la FENAPEB serait, au niveau des parents d'élèves et dans les conditions actuelles, le partenaire le plus adapté pour collaborer à la gestion de l'éducation nationale. Mais depuis une dizaine d'années, une nouvelle structure concurrente est née pour assurer les mêmes missions que la FENAPEB. Il s'agit de l'Association Nationale des Parents d'Elèves et Etudiants du Bénin (ANAPEEB). Cette structure, selon ses responsables, est née pour mettre fin aux mauvaises pratiques développées par les responsables de la FENAPEB qui, selon eux, au lieu de défendre les intérêts des parents d'élèves, entretiennent des relations de complicité avec les autorités étatiques.

5.2. Les acteurs en présence sur la scène de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin

La décentralisation a engendré un partage des responsabilités entre l'Etat central et ses démembrements, les collectivités locales et autres acteurs. Afin de faciliter l'intégration des dimensions touchant la décentralisation et la gestion de l'éducation, les différentes catégories d'acteurs ont été ventilées à l'intérieur du tableau XII.

Tableau XII : *Ventilation territoriale des grandes catégories d'acteurs de l'école décentralisée*

NIVEAU TERRITORIAL	**Décentralisation administrative et territoriale (Ministère de la décentralisation)**	**Déconcentration Administrative (Ministères de l'éducation, Ministère du Plan, Ministère de la Fonction Publique, Ministère des Finances)**	**Société civile élargie (APE, ONG, Syndicats, Association de développement et leaders d'opinion)**
NATIONAL	Direction Générale de la gouvernance locale, CONAFIL **(Acteurs nouveaux)**	Cabinets des ministres/ Directions techniques et centrales/ Organismes et structures sous tutelle **(Acteurs anciens)**	Fédération nationale des APE (FENAPEB)/ONG/ Syndicats/ Association de développement/ leaders d'opinion **(Acteurs anciens)**
DEPARTEMENT (Rôle conseil Rôle contrôle)	Préfet /Conseil départemental **(Acteurs nouveaux)**	Direction départementale de l'éducation (Directeur et chefs de service) **(Acteurs anciens)**	Fédération départementale des APE (FEDAPEB)/ ONG/ Syndicats/ Association de développement/ leaders d'opinion
COMMUNE (Plan de Développement	Maire/ Conseil communal (Maire, conseillers et cadres de l'administration communale) **(Acteurs nouveaux)**	Circonscription scolaire (Chef circonscription scolaire, chefs services et Conseillers pédagogiques) **(Acteurs anciens)**	Coordination communale des APE, ONG, Syndicats, Association de Développement/ leaders d'opinion **(Acteurs anciens)**
ARRONDISSEMENT	Chef arrondissement/ Conseil d'arrondissement et conseillers **(Acteurs nouveaux)**	Conseiller pédagogique **(Acteurs anciens)**	Association de développement/ leaders d'opinion **(Acteurs anciens)**
LOCALITE	Chef de village/quartier Conseil de village/quartier **(Acteurs anciens)**	Directeur d'école/ Equipe pédagogique et Comptable **(Acteur anciens)**	Association des Parents d'Elèves (APE) / Communautés/ Syndicats, Association de Développement/ leaders d'opinion, ONG **(Acteurs anciens)**

Source : *Données d'enquête et de lecture, mai 2015*

Les institutions du secteur public ont été regroupées selon les grands principes qui gouvernent leur fonctionnement, soit la législation en matière de décentralisation dans le cas de l'administration territoriale, soit la réglementation administrative, axée essentiellement sur la déconcentration, en ce qui a trait aux autres ministères. L'ensemble des autres acteurs qui ne sont pas régis par des normes du secteur public mais qui, en fonction de leur spécificité propre, peuvent exercer une influence importante sur le système d'éducation, ont été regroupés sous l'appellation « société civile élargie ».

Parmi ces acteurs, certains interviennent dans la gestion de l'école avant le processus de décentralisation. Ils sont appelés sous le vocable « acteurs anciens » tandis que ceux qui viennent le système de gestion de l'école avec l'avènement de la décentralisation sont identifiés comme « acteurs nouveaux ».

La mise en œuvre du modèle s'appuie sur un dispositif institutionnel et règlementaire qui clarifie les compétences, les rôles et les responsabilités des différents acteurs impliqués. Cette clarification a tenu compte des grands groupes d'acteurs en présence. Le tableau XII ci-dessus a permis de ventiler par niveau territorial les grandes catégories d'acteurs en présence sur la scène de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation en République du Bénin. Il s'agit des acteurs au niveau national, départemental, communal, de l'arrondissement et du village ou quartier de ville.

5.3. L'exercice décentralisé des compétences de gestion de l'éducation au Bénin

Le transfert des pouvoirs de gestion à des acteurs plus proches des réalités où s'expriment les besoins des communautés est le principe général qui gouverne toute politique de décentralisation. L'Etat cède donc une partie de ses compétences au profit des collectivités locales tout en s'assurant de la cohérence globale des objectifs de l'Etat et des communautés en matière d'éducation. Le modèle de gouvernance décentralisatrice favorise l'émergence d'une démocratie de proximité. L'OCDE, Club du Sahel, affirmait d'ailleurs que « c'est seulement dans une décentralisation réussie de l'éducation [primaire], dans un contrôle rapproché des clients sur les services offerts, que la région d'Afrique de l'Ouest trouvera la capacité de faire face à grande échelle à ses besoins de formation » (OCDE, 2003).

Sur la base du cadre législatif décrit plus haut, l'étude réparti les compétences de gestion sur les principales ressources du système éducatif en trois catégories : les compétences exclusives, les compétences transférées et les compétences transférées. Mais avant d'aborder la répartition de ces compétences, il importe de mettre en évidence les

composantes du système de gestion des ressources du système éducatif afin de mieux apprécier leur répartition entre les acteurs en présence. Le tableau XIII en donne une meilleure compréhension.

Tableau XIII : *Composantes du système de gestion des ressources en matière d'éducation au Bénin*

Type de ressource	**Opération de gestion**	**Responsabilité de gestion**
Ressources humaines : Personnel administratif Enseignants : - *Permanents* -*Contractuels* -*Hors Fonction publique* Directeurs Conseillers pédagogiques Inspecteurs	-Recrutement et engagement -Formation -Affectation/mutation -Rémunération -Sanction	Participation à l'opération
Parents/APE Élèves	-Implication des parents -Encadrement -Evaluation des apprentissages	Responsabilités spécifiques : • Prise de décision • Mobilisation/exécution • Coordination/suivi/contrôle • Résolution de conflits
Ressources techniques : Programmes et méthodes Matériel didactique Règlements d'école Plan de développement	-Définition profils et contenus -Conception, élaboration -Mise en œuvre/utilisation -Distribution/diffusion -Evaluation	
Information de gestion	-Collecte des statistiques -Analyse des statistiques -Utilisation des statistiques -Contrôle de qualité	
Communication école-milieu	-Relations enseignants-parents -Relations direction-parents -Sensibilisation du milieu	
Ressources matérielles : Infrastructures Équipements	-Site d'implantation -Construction/acquisition -Entretien/réparation	
Ressources financières : Fonds publics Fonds privés Cotisations scolaires Activités productives et services (cantine)	-Mobilisation des fonds -Budgétisation -Exécution/synthèse -Suivi-contrôle -Évaluation	

***Source** : Données d'enquête, mai 2015*

5.3.1. La répartition des compétences entre l'Etat central, les collectivités locales et les autres acteurs

La gestion décentralisée de l'école mobilise plusieurs acteurs dont la nature, les sources et la légitimité du pouvoir sont hétérogènes.

La répartition de ces compétences entre le pouvoir central, les collectivités territoriales et les autres acteurs peut être mieux appréciée à travers le tableau XIV ci-dessous. Cette répartition s'est appuyée sur une analyse de la gestion des ressources du système.

Tableau XIV : *Répartition des compétences de gestion des ressources de l'éducation entre le pouvoir central, les collectivités locales et les autres acteurs*

Types de ressources	**Opération de gestion**	**Compétences/Responsabilités de gestion**							
		Exclusives		**Transférées**		**Partagées**			
						Intra-Etat		**Etat/Collectivité**	
		Etat	Collectivité	Etat	Collectivité	Central	Déconcentré	Etat	Collectivité
Humaines *Enseign. Perm.* *Enseign. Contr.* *Enseign. H FP*	Recrutement Formation pédagogique Affectation Rémunération Sanction	X X X X X	- - - - -	- - - - -	- - - - -	7/1 1 7/1 6/7/1 7/1	1/7 1 1 1/6 1/7	- - - 6 -	- - - C -
Techniques *Programmes* *Matériel didactique*	Conception Utilisation Diffusion Évaluation	X X X X	- - - -	- - - -	- - - -	1/6 1/6 1/6 1/6	- 1 1 -	- - - -	- - - -
Information de Gestion	Collecte Analyse Utilisation Contrôle qualité	X X X X	- - - -	- - - -	- - - -	1 1 1 1	1 - 1 -	1 1 1 -	C C C -
Plan de développement	Conception Mise en œuvre	- -	X X	- -	- -	- -		1/6 1/6	C C
Matérielles *Infrastructures* *Équipements*	Choix du site Construction/ Acquisition Entretien	- - -	- - -	- - -	X X X	- 1/6 -		1/4 1/6 1/6	C C C

Légende : 1 : MEMP ; 4 : MDGLAAT ; 6 : MEF ; 7 : MTFPRAI ; C : Commune/Collectivités locales

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

En effet, l'analyse de la gestion des ressources du système éducatif suppose l'identification d'opérations spécifiques de gestion par type de ressources ainsi que celle des responsabilités de gestion ou des compétences face à ces opérations. L'étude a

systématiquement recueilli des données sur certaines variables identifiées dans le tableau XIV ci-dessus. A titre d'exemple, pour le type de ressource « enseignant permanent », l'opération de gestion « recrutement » et la responsabilité de gestion « prise de décision », l'étude a identifié, par type de répondant et par niveau territorial, le rôle actuel joué par le répondant, son rôle potentiel.

Ces éléments vont servir de base à l'analyse des effets produits par la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation.

5.3.2. Les compétences exclusives du pouvoir central

En vertu du principe selon lequel seul l'Etat est en mesure d'assurer l'égalité des chances et des moyens devant le service public, la Constitution impose à l'Etat de conserver ses prérogatives d'organisation des services publics de l'éducation. De ce fait, l'Etat définit les objectifs généraux de la politique de l'éducation nationale et les programmes d'enseignement; il organise la pédagogie, évalue les apprentissages et délivre des diplômes nationaux. La politique des personnels enseignants et non enseignants de l'éducation nationale relève également de la compétence de l'Etat et il en assure la gestion par le recrutement, la formation, la rémunération, l'affectation, la sanction.

Il faut noter que les compétences en rapport avec la définition des objectifs de politique éducative et l'organisation pédagogique des enseignements sont exclusivement exercées par le Ministère des Enseignements maternel et Primaire (MEMP), au niveau central comme au niveau déconcentré. Il en est de même de la politique des personnels enseignants et non enseignants de l'éducation nationale. Mais la gestion de ces personnels fait l'objet d'une responsabilité partagée avec d'autres structures ministérielles de l'Etat.

Au niveau financier, des instruments tels que le programme de développement de l'éducation de la commune, le programme de dotation général de la décentralisation comportant toutes les formes de subventions accordées par l'Etat, le programme prévisionnel d'investissement des collectivités locales, complètent le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation. Ces instruments invitent l'Etat et les collectivités locales à un travail commun de programmation, particulièrement à travers le plan de développement de la commune. Mais ici plus qu'ailleurs, le poids de l'Etat reste très marqué du fait qu'en transférant aux communes les charges de construction et d'équipement des écoles, il reste, et de loin, le principal bailleur de fonds des dépenses éducatives de la décentralisation. En effet, la loi met à la charge de l'Etat, tous les frais des personnels tant enseignants que non

enseignants, et il en finance aussi la formation initiale et continue. Il assure les dépenses d'ordre pédagogique, celles liées à l'élaboration des programmes d'étude et de la planification scolaire. Il finance en outre la production de matériels didactiques et le fonctionnement des services déconcentrés de l'éducation nationale.

En réalité, les charges financières de l'Etat résultant du transfert de compétences aux communes sont à la mesure de sa mission constitutionnelle de garant de l'égalité des chances d'accès à l'éducation primaire. Elles posent toutefois la problématique du financement de la décentralisation au regard d'une part de l'état actuel de fonctionnement de l'économie nationale, soumise aux crises et « dicta » des PTF, et d'autre part, des dispositions de la Constitution qui précisent qu'aucune dépense de souveraineté de l'État ne saurait être imputée au budget des collectivités territoriales.

5.3.3. Les compétences transférées aux collectivités locales

Dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école, certaines compétences qui jadis étaient exercées par le pouvoir central à travers les ministères sectoriels sont transférées aux communes.

Dans le domaine de l'éducation, les collectivités locales ont la charge de la construction, de l'équipement, de la réparation et de l'entretien des écoles publiques. Ce sont les seules compétences du domaine de l'éducation nationale que la loi transfère aux communes. Mais en raison de son caractère de service public national et surtout de son lien avec le principe constitutionnel de solidarité national, d'équilibre inter-régional, de développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales, la loi charge l'Etat de transférer aux communes « les ressources nécessaires ». Malgré les dispositions constitutionnelles quant au partenariat entre l'Etat et les collectivités, la législation ne transfère formellement aux collectivités territoriales que les compétences de gestion liées aux ressources matérielles. Par conséquent l'Etat conserve le contrôle des ressources humaines, techniques et financières du système éducatif.

Par ailleurs, le transfert de compétences de construction, d'équipement et de maintenance participe au principe de revitalisation locale qui gouverne la politique de décentralisation. Il s'ensuit que les compétences transférées aux communes doivent s'exercer selon une vision systémique, intégrée et participative de développement global des collectivités territoriales. De ce fait, un certain pouvoir de planification est reconnu aux communes. Ce pouvoir programmatique concédé aux communes implique des choix et des

priorités quant aux actions à mener. Dans le domaine de l'éducation, le système d'information et de gestion constitue un outil privilégié. Les opérations de gestion qui y sont liées commandent une mobilisation de moyens dont ne peut se prévaloir les communes. Une collaboration de l'autorité décentralisée avec les structures déconcentrées du MEMP au niveau communal est inévitable.

5.3.4. Les compétences partagées entre les acteurs en présence

Le terme de « *compétence partagée* » signifie que chaque acteur, lorsqu'il prend une décision relevant de sa compétence doit avoir à l'esprit les incidences qu'elle entraîne sur les autres partenaires. Les compétences nouvelles confiées aux collectivités locales en matière de ressources matérielles induisent des responsabilités partagées entre les autorités de la commune et celles du MEMP. La qualité de l'éducation comporte plusieurs dimensions interreliées qui ne peuvent fonctionner efficacement de façon isolées. Ainsi, construire des écoles signifie aussi accroître les besoins en matériels didactiques et en encadrement tant des élèves que des enseignants. La concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales est un moyen de satisfaire cette exigence.

L'exercice du pouvoir de tutelle des communes confié au Préfet comporte aussi un partage de compétences. Lorsque le Préfet, agissant à titre d'autorité de tutelle de la commune au nom du gouvernement, émet un avis préalable aux décisions du conseil communal relatives à la création et à l'implantation des écoles primaires, cela entraîne l'obligation pour l'Etat de pourvoir les postes indispensables au fonctionnement pédagogique et administratif de ces écoles, au fur et à mesure de leur création et de leur implantation selon le schéma prévisionnel défini dans le plan de développement de la commune.

De plus, le partage de compétences se retrouve à la base des mécanismes de distribution des responsabilités de gestion des ressources au niveau des différentes structures de l'Etat qui participent au développement de l'éducation nationale.

A l'analyse des données recueillies du terrain, le partage des compétences constitue un point important de l'évaluation de la mise en application de la politique de décentralisation du système éducatif et de son développement.

En effet, de nombreuses compétences qui sont du ressort de l'Etat sont déjà exercées par les collectivités à travers les actions menées par les associations des parents d'élèves (APE) et des groupements d'intérêts socio-économiques au profit de l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement maternel et primaire.

Le champ d'application des compétences dévolues aux communes et délimitées par la loi, est appelé à s'élargir sous la double pression des besoins des communautés et du clientélisme politique exercé par les autorités locales. Ce débordement spontané du cadre initial de la décentralisation peut rejaillir de façon positive sur la qualité de l'éducation. Mais il peut aussi réduire, voire remettre en cause, le rôle constitutionnel de l'Etat d'assurer l'égalité du service public et de veiller « au développement harmonieux de toutes les collectivités locales sur la base de la solidarité nationale ».

Les données empiriques, les analyses et les observations viendront pour confirmer ou infirmer ces aspects importants du processus de mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école béninoise après une décennie d'application du modèle dans la suite de la présente thèse.

L'analyse de la répartition des compétences de gestion définies par les textes législatifs et réglementaires s'est centrée sur quatre principaux acteurs : l'administration territoriale (MDGLAAT, l'autorité académique (MEMP), les autorités locales et les acteurs de la société civile. Comme, on le constate, il existe un dispositif de répartition des compétences entre les acteurs impliqués dans la gestion de l'école décentralisée au Bénin. Cependant, il importe de savoir si depuis une décennie, ce dispositif est bien compris par ces différents acteurs.

5.4. Des acteurs aux compétences transversales : les partenaires techniques et financiers et les acteurs de la société civile

En dehors de la répartition des compétences et les rôles entre l'Etat central, ses démembrements et les collectivités locales, il existe d'autres acteurs jouant un rôle transversal dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Il s'agit de la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Ces acteurs ont ceci de commun qu'ils apparaissent comme des acteurs très «puissants» capables de peser, tant soit peu, sur le processus collectif de décision dans le domaine de l'éducation au Bénin. En raison des légitimités particulières dont ils sont investis, les partenaires techniques et financiers participent activement à la gestion de l'école au niveau central en matière de l'élaboration de la politique nationale de l'éducation, le développement des infrastructures et la gestion technique du système éducatif. Quand aux acteurs de la société civile y compris les organisations non gouvernementales nationales que internationales, ils influencent le jeu sociopolitique local en matière d'éducation. Il s'agit ici

d'en décrire les caractéristiques les plus significatives de leurs actions, de préciser leurs rôles et d'en saisir les interrelations. Le tableau XV ci-dessous donne un aperçu sur les compétences et les rôles qui sont dévolus à cette catégorie d'acteurs.

Tableau XV : *Compétences de la société et civile et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)*

Acteurs	Compétences
Société civile	-assure la mobilisation des acteurs autour de l'éducation ; -encadre et forme les membres des diverses organisations ; - participe à l'animation et à la vie de l'école ; -participe aux cadres de concertation ou de réflexion sur l'école ; - mobilise des ressources.
Partenaires Techniques et Financiers	-accompagnement technique et financier aux structures étatiques, les structures décentralisées et aux comités d'acteurs ; -participent à l'animation des cadres de concertation et aux réflexions stratégiques sur le système éducatif ; -éveilleur de conscience sur les indicateurs en matière d'accès et de qualité de l'éducation - mobilisation sociale autour de la gestion éducative.

Source : *Données d'enquête, avril 2015*

5.5. Rôles et responsabilités des acteurs dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin

Si avant la décentralisation, la gestion de l'école relevait de l'Etat central, l'avènement de la décentralisation a consacré une répartition des responsabilités entres plusieurs acteurs anciens comme nouveaux. Ainsi, la gestion décentralisée de l'école repose désormais sur un nouveau partage de rôles, de responsabilités de gestion entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile. Les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'école sont : l'Etat, les collectivités locales, les communautés, les associations de parents d'élèves (APE), les comités de gestion scolaire (CGS), les syndicats d'enseignants, les ONGs et Association de développement etc.

Le tableau XVI ci-dessous présente une synthèse des acteurs de l'école en mode décentralisé et leurs responsabilités.

Tableau XVI : *Synthèse des acteurs de l'école en mode décentralisé et leurs responsabilités*

Acteurs	Rôles et Responsabilités assignés aux différents acteurs	Observations
Etat central et Direction Départementale	-Définir la politique éducative nationale ; - Contrôler et coordonner la mise en œuvre ; -Suivre et évaluer le système éducatif ; -Assister et conseiller les collectivités locales pour la mise en œuvre de leurs compétences en matière éducative ; -Mettre à la disposition des collectivités des ressources appropriées aux orientations politiques définies ; -Recrutement et formation du personnel enseignant -Planification, mise en œuvre et suivi évaluation des politiques publiques en éducation - Elaboration des programmes d'enseignement et des matériels didactiques et d'organisation des examens - Suivi des enseignants	Faible niveau de transfert des compétences et des ressources. Les premiers conseils communaux ont été installés en 2003 mais il aura fallu attendre 2007 pour assister au transfert des premières ressources pour l'éducation dans les communes
Préfet de département et de ses cadres	-Exercer la tutelle des collectivités territoriales et le contrôle de la légalité de leurs actes dans le domaine de la gestion des écoles - Participer au bon fonctionnement des Conseils Départementaux de Concertation et de Coordination (CDCC) et des Conférences Administratives Départementales (CAD) sur la base d'une planification départementale articulée avec les Plans de Développement communaux (PDC)	Non appropriation certains cadres de la préfecture des aspects des rôles et responsabilités Les rôles et les responsabilités des cadres de la préfecture doivent être renforcés
Chef de la Circonscription scolaire	-Charger de la mise en œuvre, au niveau des enseignements maternel et primaire, de la politique définie par l'Etat ; -Charger de l'animation et du contrôle pédagogiques des établissements maternels, primaires, publics et privés ainsi, que de la formation continue des enseignants ; -Gérer les conflits entre les autres acteurs du réseau d'animation pédagogique et les usagers de l'école ; -Rendre régulièrement compte au Directeur Départemental de l'Enseignement Maternel et Primaire de l'exécution de ses missions ; -Orienter le Maire dans toutes les décisions relatives au secteur des Enseignements Maternel et Primaire	Relations parfois conflictuelles entre le CCS et les autorités locales. Incompréhension entre les acteurs.

	-Assurer la planification scolaire de sa juridiction.	
Collectivités locales	- Assurer la mise en œuvre des compétences transférées par l'Etat -Réaliser le Plan de Développement Educatif de la commune -Doter les écoles maternelles et primaires d'infrastructures et d'équipements scolaires - Gérer des dotations et les crédits transférés - Entretenir les équipements et infrastructures scolaires - Identifier en collaboration avec les communautés des sites des écoles - Faire un diagnostic participatif communautaire des problèmes de l'école - Procéder à une analyse de toute information relative à l'école -Créer et entretenir une collaboration continue entre partenaires	Le bilan fait dans la commune d'Akpro-Missérété quant à la mise en œuvre ces compétences par les collectivités locales montre que le processus souffre de quelques dysfonctionnements. Les rôles et les responsabilités des collectivités locales restent à renforcer dans la commune
Le Conseil de village ou quartier de ville	-Sensibiliser et informer les populations sur la promotion de la scolarisation et les problèmes de l'école de sa localité ; -Mobiliser les populations en collaboration avec les parents d'élèves pour la salubrité de l'école et de son environnement immédiat ; -Assurer la sécurité des élèves et des enseignants dans le village ou dans le quartier de ville ; -Prévenir et régler les conflits mineurs ; -Délivrer les documents administratifs (certificat de possession d'état, attestation de résidence) -Fournir en collaboration avec le conseil communal, le site d'accueil pour l'installation de l'école.	Non appropriation de ces rôle et responsabilités par les acteurs. Les rôles et les responsabilités des collectivités locales restent à renforcer par les autorités locales
Associations des Parents d'élèves et Comité de gestion des écoles	-Mobiliser les parents d'élèves autour des problèmes de l'école ; - Contribuer à la création d'un climat favorable au travail : - Participer à tout cadre de concertation ou de réflexion sur l'école ; - Participer au suivi évaluation des activités scolaires ; -Elaborer et mettre en œuvre du plan de développement de l'école ; - Soumettre à l'approbation des collectivités territoriales des projets d'écoles ayant requis l'avis de l'assemblée générale ;	Les Associations parents d'élèves au sein des écoles se préoccupent beaucoup plus de la gestion des subventions car en réalité, ils prennent un pourcentage à raison de 200 fcfa par élève. Certaines préoccupations liées aux conditions de travail des élèves leurs échappent.

	-Participer à l'élaboration du budget des écoles	
Les Chefs d'établissements scolaires et leurs collaborateurs	-Sensibiliser les populations pour leur appui aux écoles -Elaborer en collaboration avec les autres acteurs au budget de fonctionnement des écoles - Formuler des propositions relatives aux sites et aux équipements - Entretenir les infrastructures scolaires - Etablir une collaboration continue entre partenaires - Recruter les élèves - Assurer un encadrement pédagogique de qualité aux apprenants	Présence de quelques germes de conflits entre ces acteurs et les autorités locales surtout en matière de contrôle des ressources financières
Comptable gestionnaire de la circonscription scolaire	-La tenue des registres comptables exigés ; -La préparation des pièces justificatives des recettes et des dépenses des écoles de la circonscription scolaire dont ils assurent la bonne garde ; -La présentation à toute personne dûment mandatée des pièces et documents comptables de leur gestion ; -Le suivi de l'exécution du budget des établissements scolaires	Présence de quelques germes de conflits entre le comptable gestionnaire et les directeurs d'école surtout au niveau du choix des fournisseurs dans les écoles. Conflit d'intérêt.
Partenaires techniques et financiers	- Assurer un accompagnement technique et financier aux structures décentralisées et aux comités d'acteurs - Participer à l'animation des cadres de concertation et aux réflexions stratégiques sur le développement du système éducatif -Appuyer l'élaboration des politiques publiques en éducation; appui pédagogique ; appui budgétaire ; -Appuyer la réalisation d'infrastructures et équipements ; -Appuyer en intrants et autres matériels pédagogiques	Dans l'ensemble les Partenaires Techniques et Financiers jouent véritablement un rôle d'éveilleur de conscience sur les indicateurs en matière d'accès et de qualité de l'éducation au Bénin d'une part et d'autre part, ils ont augmenté les ressources financières du secteur depuis 2006
Syndicats d'enseignants	-Contribuer à une gestion apaisée du système ; - Mobiliser les enseignants autour des problèmes de l'école ; - Encadrer et éduquer leurs militants ; - Participer à l'animation de la vie scolaire ; - Participer à tout cadre de concertation et de réflexion sur l'école.	Non appropriation de ces rôle et responsabilités par les acteurs. Les rôles et les responsabilités des collectivités locales restent à renforcer par les autorités locales
Société Civile (ONG et Associations de développement)	-Sensibiliser les populations -Participer à la réalisation des infrastructures et équipements scolaires - Participer aux cadres de concertation ou de	Au terme de l'analyse, il est remarqué que les organisations de la société civile acquièrent

	réflexion sur l'école - Mobiliser des ressources financières au profit de l'éducation	de plus en plus de maturité et impulsent réellement la dynamique au niveau du processus de gestion décentralisée de l'école. Cependant, leur contribution dans la réalisation des infrastructures et équipements scolaires diminue de plus en plus dans la commune d'Akpro-Missérété

Source : *Elaboré à partir des données du document guide de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation élaboré par la DDEC/MEMP, mai 2015*

Le tableau XVI ci-dessus est élaboré à partir du guide de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin publié en 2009 la Direction de la Décentralisation et de la Déconcentration dans l'Education (DDEC/MEMP) du ministère en charge des enseignements maternel et primaire. L'analyse de ce tableau permet de comprendre les différents rôles et responsabilités assignés aux acteurs impliqués dans la gestion de l'école. L'étude s'est particulièrement intéressée aux différents rôles assignés à l'Etat central, aux collectivités, aux parents d'élèves, la communauté et autres acteurs.

Ainsi, il faut noter que l'Etat reste le gardien du bon fonctionnement du service public de l'éducation. Il définit les objectifs généraux et la politique de l'éducation. Il constitue de ce fait le cadre général à partir duquel sont en relation les actions des communes et des autres acteurs.

Lorsqu'on récapitule les différents rôles et responsabilités attribués aux acteurs le constat dans un premier temps est l'implication des communes dans la gestion de l'école, alors qu'avant la décentralisation cette implication n'était pas une réalité. Les communes sont investies aujourd'hui d'une somme de compétences et de responsabilités qui sont capitales dans le fonctionnement et la gestion de l'école en mode décentralisé. Elles ont un rôle à la fois pédagogique, de gestion, d'informations et de communications, car elles doivent participer au à la construction et l'équipement des infrastructures, à la mobilisation des ressources et la sensibilisation des populations. Pour analyser les rapports entre les acteurs intervenant dans la gestion de l'école au niveau local l'étude a eu recours à une enquête de terrain pour analyser dans un premier temps le niveau d'appropriation par les acteurs des différentes compétences et les pratiques développées.

5.6. Le niveau d'appropriation du dispositif par les acteurs en présence

La décentralisation a engendré un partage des responsabilités entre l'Etat central et la commune. S'agissant de l'école, le rôle de la commune est défini dans les différentes lois organisant la décentralisation au Bénin. Ainsi, la commune devient un acteur principal du développement dans tous les secteurs parmi lesquels l'école constitue un maillon très important. Dans cette logique, elle travaille en collaboration avec d'autres acteurs dans le développement de l'école.

Les études documentaires et les enquêtes de terrain et les entrevues ont permis d'identifier plusieurs catégories d'acteurs qui participent désormais à la mise en œuvre des actions de développent de l'école dans la commune d'Akpro- Missérété.

On peut noter que les enquêtes de terrain et les entrevues ont pour objectif d'examiner les relations entre les acteurs clés de la gestion de l'école en mode décentralisé, en portant une attention particulière aux aspects suivants : les compétences en matière de gestion de l'école en mode décentralisé ; les rôles et responsabilités dans la gestion de l'école ; les ressources ; les relations entre acteurs dans la gestion de l'école.

Chacun des ces acteurs faut-il le rappeler, détient une parcelle de pouvoir et de responsabilité dans la conduite des affaires de l'école. Il s'agit de l'Etat central et ses démembrements dans le département et la commune ; des collectivités locales ; de la société civile (ONG, Associations, leaders d'opinion et syndicats, corps socioprofessionnels, comités communaux de l'éducation, organisations intercommunales de l'éducation…) ; des partenaires techniques et financiers. Chaque groupe d'acteurs apporte sa contribution à la construction du processus de gestion décentralisée de l'éducation.

Les résultats de l'enquête montrent que près de 87 % des personnes enquêtées et interviewées surtout dans le rang des directeurs d'école, les conseillers communaux et les cadres de l'administration communale estiment que les autorités centrales ne sont pas en encore près pour le transfert effectif des compétences et des ressources aux communes. Cela se traduit par les propos d'un élu de la commune :

> *« Si vraiment, il y a décentralisation dans l'éducation, je ne pense pas qu'il revient à un ministre d'identifier les écoles qui doivent bénéficier de la construction de modules de classes depuis le ministère, mais la réalité est que les villages qui doivent bénéficier de la construction de ces modules sont choisis par les autorités centrales du ministère. Dans ces conditions, quel est le rôle que doit jouer les élus que nous*

sommes ?» (Propos d'un élu communal d'Akpro-Missérété lors d'un entretien, mai 2015)

Ces propos rejoignent l'analyse effectuée par Ribot (2002) sur les expériences de décentralisation dans les pays du tiers monde à l'image du Bénin car selon cet auteur, ces expériences sont accompagnées d'un transfert insuffisant de pouvoirs et de ressources.

De même, les collectivités locales (maires, conseillers, chefs d'arrondissement et conseil de village) doivent assurer la mise en œuvre des compétences transférées par l'Etat. Le conseil communal doit considérer l'éducation comme l'un des services prioritaires de la commune. Le tableau XVII ci-dessous présente le niveau de connaissance des acteurs des compétences que les textes de loi sur la décentralisation leur confèrent désormais dans la gestion de l'école.

Tableau XVII : *Niveau de connaissance des acteurs de la répartition des compétences dans la gestion décentralisée de l'école dans la commune*

Grille de collectes	oui	non	Pas d'avis
Identification des besoins de l'école	50	5	7
Construction et équipement scolaire	42	9	11
Mise en place comité de gestion des écoles	6	52	4
Fonctionnement des écoles	7	47	8
Prévision budgétaires pour les écoles	4	4	5
Evaluation de la gestion des écoles	4	54	4
Mobilisation des ressources au profit des écoles	4	50	8
Elaboration de plan de développement de l'école	25	12	25
Gestion des conflits scolaires	24	15	23
Planification scolaire	32	25	5
Elaboration des programmes d'études	15	38	9
Recrutement du personnel	35	22	5
Définition de la carte scolaire	11	42	6

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

Ainsi, selon les dispositions de la loi, le conseil communal doit identifier les besoins des communautés en matière d'éducation en collaboration avec les chefs d'arrondissements et la circonscription scolaire ; présider le comité communal de gestion des activités en rapport avec l'éducation ; l'identification avec les communautés des sites qui doivent abriter les écoles ; la construction des infrastructures et l'équipement des écoles ; la préparation des communautés à une prise en charge des écoles ; l'évaluation de la gestion des écoles ; la prise

en charge dans le budget de la commune des actions de développement de l'école, la prévention et le règlement des conflits au sein des écoles, la sensibilisation sur la promotion de la scolarisation ; la mobilisation des ressources auprès des communautés pour le développement de l'école, l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement de l'école dans la commune. Les résultats de l'étude montre que dans la commune d'Akpro-Missérété, on note un niveau disparate d'accomplissement de ces responsabilités par les autorités.

Le tableau XVII ci-dessus montre que les acteurs en présence ne maîtrisent pas la nouvelle répartition des compétences ou responsabilités. Il s'agit surtout du rôle des autorités locales dans le fonctionnement des écoles. En effet, les directeurs d'écoles ne savent pas qu'après une dizaine d'années de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation que ce sont les autorités locales qui doivent assurer le fonctionnement régulier des écoles maternelles et primaires dans la commune d'Akpro-Missérété. Ils estiment à 67,74% que ce rôle incombe à d'autres acteurs de l'école tels que le chef de la circonscription scolaire et les cadres du ministère. Il en est de même pour d'autres compétences importantes comme l'évaluation de la gestion des écoles par les collectivités locales (87,09% d'avis défavorable contre 6,45 % d'avis favorable), et la mobilisation des ressources au profit des écoles 80,64 % de réponses défavorables. Or, il se fait que c'est à partir de cette évaluation de la gestion des activités de l'école et de la mobilisation des ressources que les autorités locales pourront opérer des choix stratégiques et planifier les autres activités de développement de l'école dans la commune. De même, le taux de (Pas d'avis) pour certaines modalités du questionnaire se révèle très important (40,32% pour l'élaboration d'un plan de développement de l'école dans la commune, 37,09% pour la gestion des conflits scolaire…). C'est dire donc que les acteurs à la base ne se sont pas bien appropriés les textes de la décentralisation dans le domaine de l'éducation dans la Commune.

La situation en matière d'appropriation des rôles et responsabilités n'est guère reluisante au niveau des autorités locales. En effet, depuis l'avènement de la décentralisation, la commune d'Akpro-Missérété est administrée par un conseil communal composé de 15 conseillers en 2003 et de 17 conseillers en 2008 et 2015. Ces derniers sont élus au suffrage universel par les populations et représentent le gouvernement local. Les textes de la décentralisation leur permettent d'asseoir leur légitimité. Ainsi, en matière de gestion de l'école les conseillers communaux remplissent des missions de construction, d'équipement scolaire, de fonctionnement des écoles, de la définition de la carte scolaire etc. De manière

générale, ces nouvelles élites politiques locales sont censées pourvoir aux besoins des populations en matière d'école. Mais à partir des entrevues individuelles réalisées auprès de treize (13) conseillers, dix (10) cadres de l'administration communale, on remarque que l'essentiel du débat se focalise sur la question fondamentale du non transfert des ressources à la commune pour mieux accomplir les compétences transférées. Or, en principe, les conseillers et les agents du gouvernement local doivent d'abord s'attacher à mieux approprier les textes et à maîtriser leurs rôles et responsabilités dans le cadre de la gestion décentralisée de l'école. En effet, ils ont pour mission de faciliter l'accès à l'école aux enfants de la commune, l'amélioration des conditions de travail des enseignants et des apprenants par la construction et l'équipement des infrastructures scolaires, le matériel didactique et pédagogique etc. Le constat dans la commune d'Akpro-Missérété coïncide-t-il avec la réalité ? Une analyse approfondie de l'administration locale fournit quelques bribes de réponses. L'équipe des conseillers en présence sur la scène de la gestion locale a-t-elle les capacités pour mieux approprié les compétences transférées en matière d'éducation ?

En effet, l'étude a mis en évidence les caractéristiques spécifiques des conseillers communaux en fonction du sexe, de l'âge, du mandat électif, du parti d'adhésion, du niveau d'instruction et du statut socioprofessionnel. Car ces attributs influent sur la perception des enjeux de la décentralisation en général et surtout dans le domaine très sensible de la gestion des écoles.

Du point de vue des aspects sexospécifiques, les élus de la commune d'Akpro-Missérété sont constitués à 100% d'hommes depuis 2003. Depuis l'avènement de la décentralisation, c'est le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) qui a toujours eu la majorité des conseillers et continue à diriger le conseil communal même si en 2008, les Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), avec sept conseillers ont tenté en vain de prendre l'exécutif communal.

Les élections municipales et communales de juin 2015, ont consacré une fois encore la suprématie du PRD et l'élection pour une troisième fois, de Monsieur Michel M. BAHOU à la tête du conseil communal d'Akpro-Missérété.

La gestion des affaires locales exige des compétences techniques et professionnelles de la part des conseillers, auxquels incombe dorénavant cette responsabilité. Pourtant, le niveau d'instruction des élus est relativement faible puisque le taux d'analphabétisme est très fort dans la commune. En effet, sur une population de 127.249 habitants seulement 26,7% ont atteint le niveau primaire, 5,6% le niveau secondaire et moins de 1% le niveau universitaire.

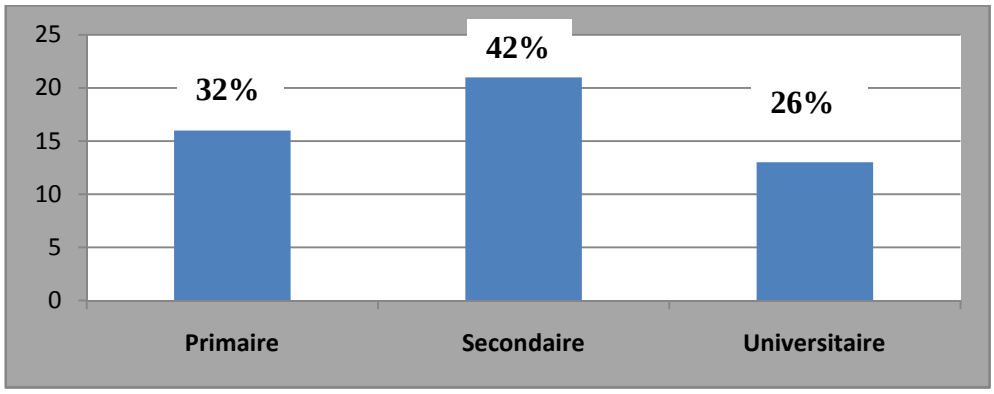
Le tableau XVIII ci-dessous permet de comprendre le niveau d'instruction des conseillers communaux d'Akpro-Missérété sur les trois mandatures de la décentralisation.

Tableau XVIII : *Niveau d'instruction des conseillers élus de la commune d'Akpro-Missérété*

Niveau d'instruction / Années électorales	Primaire	Secondaire	universitaire	Total
2003	**6**	**9**	**1**	**15**
2008	**6**	**5**	**6**	**17**
2015	**4**	**7**	**6**	**17**
Total	**16**	**21**	**13**	**49**

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

A la lecture de ce tableau, on constate que depuis 2013, sur les 49 conseillers élus dans la commune d'Akpro-Missérété, seulement 13 conseillers ont un niveau universitaire. Il s'agit d'un administrateur des services financiers, un administrateur en logistique, un inspecteur de l'enseignement de primaire, des enseignants du primaire et du secondaire général et autre agent de la catégorie A. Le graphique 2 ci-dessous permet d'apprécier de visu la répartition par niveau d'étude des conseillers communaux de la commune sur les trois mandatures de la gestion décentralisée de l'école.



Graphique 2 : *Répartition par niveau d'instruction des conseillers élus de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015*

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

A la lecture de ce graphique 2, on note aisément que seulement 26% des conseillers ont un niveau universitaire contre 32% ayant un niveau primaire et 42% de conseillers avec comme niveau d'instruction le secondaire. De même, des réalités spécifiques se cachent

derrière ces chiffres. En 2003 par exemple, on dénombre un seul conseiller ayant un niveau universitaire sur les 15 conseillers que compte le conseil communal. On en déduit donc que le niveau d'instruction des élus est relativement faible. Alors qu'il faudrait un niveau d'instruction moyen pour mieux appréhender les questions de développement surtout dans le domaine de la gestion de l'école. Ce faible niveau d'instruction a beaucoup joué dans le non appropriation des textes de lois sur la décentralisation et par conséquent des compétences en matière de gestion des écoles dans le contexte de la décentralisation dans la commune.

Tableau XIX: *Perception des enseignants/directeurs d'école sur les motivations de la gestion décentralisée de l'école au Bénin*

Grille de collectes	En accord	En désaccord	Pas d'avis	Pourcentage d'accord (%)	Pourcentage désaccord (%)	Pourcentage Pas d'avis (%)
Avènement de la décentralisation au Bénin	50	5	7	80,64	08,06	11,29
Défaillance de la gestion centralisée de l'école	42	9	11	67,74	14,51	17,74
Exigence des partenaires techniques et financiers	52	6	4	83,87	09,67	06,45
Envie d'associer les communautés à la gestion de l'école	47	7	8	75,8	11,29	12,90
Envie d'associer les autorités locales à la gestion de l'école	53	4	5	85,48	06,45	08,06
Envie d'amélioration de la gouvernance scolaire	54	4	4	87,09	06,45	06,45
Envie d'améliorer les résultats scolaires	50	4	8	80,64	06,45	12,90
Dessaisir les cadres du ministère de la gestion des ressources financières	25	12	25	40,32	19,35	40,32

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

Certains acteurs importants du système de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation ont pu fournir des informations sur les raisons qui ont motivé l'avènement de la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Parmi eux, on peut mentionner les directeurs

d'écoles, les partenaires techniques et financiers et les cadres de l'administration centrale du ministère des enseignements maternel et primaire.

La compréhension des enseignants/directeurs d'écoles sur les motivations de la décentralisation dans le domaine de la gestion des écoles peut être appréciée amplement à travers le tableau XIX ci-dessus.

Les résultats de ce tableau montrent que les enseignants/directeurs d'écoles, premiers acteurs à la base de la gestion de l'école sont bien conscients des motivations de la gestion décentralisée de l'école. Le premier facteur de motivation pour ces acteurs clés de l'école est le souci d'améliorer la gouvernance scolaire (89%). Ensuite, les directeurs pensent également que ce mode de gestion est une recommandation des partenaires techniques et financiers du Bénin (83,87%), défaillance de la gestion centralisée de l'école (67,74%), l'avènement de la décentralisation au Bénin (80,64%), envie d'associer les communautés à la gestion de l'école(75,8%), envie d'améliorer les résultats (80,64 %).

Pour ces acteurs, la gestion décentralisée de l'école doit permettre d'atteindre ces objectifs dont le plus important est l'amélioration de la gouvernance scolaire dans toutes ses composantes au plan administratif, pédagogique, des infrastructures et équipements scolaires etc. La suite des analyses dans le cadre de la présente thèse permettra de savoir si ces objectifs ont été atteints ; si oui, à quelle hauteur et sinon, les raisons qui sont à la base.

En dehors de ces acteurs cités ci-dessus, il existe deux autres acteurs identifiés dans la gestion décentralisée de l'école à Akpro- Missérété. Il s'agit des représentants des syndicats et les associations de développement. Les premiers jouent un rôle primordial dans la gestion apaisée de l'école et œuvrent pour le développement harmonieux du système au côté des autorités politico administratives de leurs localités. Quant aux associations de développement, leurs rôles s'inscrivent dans la même logique que ceux des APE. Elles peuvent aider à animer la vie socio-économique, régler les problèmes et conflits sociaux au sein des écoles, rechercher les financements intérieurs et extérieurs pour l'école. Elles doivent travailler en collaboration avec les autorités locales. Mais les informations recueillies sur le terrain démontrent que parfois, des querelles naissent le plus souvent entre ces derniers acteurs et l'équipe communale à cause des rivalités d'ordre politique. Chaque camp voulant maîtriser l'électorat. Un tel constat s'inscrit évidemment dans l'une des postures théoriques de l'étude à savoir la socio-anthropologie du développement qui considère chaque société locale comme une arène sociopolitique dans laquelle s'affrontent différents « groupes stratégiques » en interaction permanente autour d'enjeux communs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998). Il

s'agit pour ces groupes que constituent les associations de développement de la commune d'Akpro-Missérété de mettre tout en œuvre pour contrôler l'électorat de la commune par le biais des actions de développement de l'école qu'ils réalisent. En effet, les leaders de ces associations de développement s'affrontent sur l'arène sociopolitique de la gestion de l'école à cause des élections futures.

Toutefois, dans l'ensemble, il est aisé de remarquer que certains acteurs ne sont pas informés ni sensibilisés sur le rôle les responsabilités qui devraient être les leurs dans l'atteinte des objectifs de développement de l'école dans cette commune. Le manque d'enthousiasme des pouvoirs publics à sensibiliser l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'école en mode décentralisé pourrait être expliqué par leurs réticences à partager leurs prérogatives avec les pouvoirs locaux (Jacob, 1998 et (Olowu, 2003).

Quant au niveau d'information des acteurs, il apparaît clairement à l'analyse des données collectées sur le terrain que certains acteurs sont sous informés. Il s'agit notamment des chefs d'établissements, des enseignants, des parents d'élèves sur les étapes du dispositif de consommation des ressources transférées. Cet état de chose conduit à la désinformation. L'on pourra d'ailleurs citer en exemple la marche des enseignants sur la mairie en 2009 pour condamner une supposée mauvaise gestion par le Maire, des ressources mises à la disposition des écoles de la commune. De même, il faut noter que les responsables de la mairie ne font pas beaucoup d'efforts pour informer les acteurs ou parfois s'ils le font, les canaux ou les véhicules d'information sont parfois inadaptés face à l'hétérogénéité des acteurs.

Les résultats de terrain montrent que pour la plupart de ses acteurs, il faut compter sur les seules ressources transférées par l'Etat central pour assurer le fonctionnement des écoles.

Dans tous les cas, les rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans la gestion de l'école en mode décentralisé dans la commune d'Akpro-Missérété restent à renforcer à travers les actions de sensibilisation de l'ensemble des acteurs sur ces rôles, la mise en place des structures décentralisées dans les communes capables de répondre aux besoins spécifiques des collectivités dans le domaine de l'école et la mise à leur disposition des moyens idoines. Car les acteurs en présence ne comprennent pas toujours les implications des lois de la décentralisation et les nouvelles responsabilités des communes dans le domaine de l'éducation. Par conséquent, la collaboration entre ces acteurs de l'école à la base est parfois difficile. A titre d'exemple, les Maires et les Chefs des Circonscriptions Scolaires ont souvent un rapport conflictuel parce l'un et l'autre s'accusent mutuellement de s'arroger des prérogatives.

Il faut retenir de cette étude, que certains acteurs interrogés par exemple les directeurs d'écoles, les parents d'élèves et autorités locales n'ont pas une idée très précise de la nouvelle politique de gestion de l'école au Bénin. Dans l'ensemble, les acteurs ne considèrent pas que la gestion décentralisée de l'école soit un nouveau mode de gestion scolaire qui place l'enseignement de base (maternel et primaire) sous le contrôle des acteurs locaux, notamment les collectivités locales (les mairies). En d'autres termes, ils ne savent pas que c'est la mairie en collaboration avec les autres partenaires de l'école qui joueront le rôle dévolu à l'Etat. Mais pour certains notamment les personnes ressources « Ce mode de gestion peut être positif, car la collectivité et l'école de base sont dans le même milieu et ce sont les communautés qui connaissent le mieux les problèmes locaux de l'école et peuvent apporter des solutions adaptées ». Il s'agit, d'une nouvelle politique qui implique les acteurs locaux dans la gestion de l'école, autrement dit de s'approprier des actions de développement de l'école.

Ce constat est la conséquente directe de la non sensibilisation des acteurs sur les principes du nouveau mode de gestion de l'école. Les acteurs des arrondissements ruraux (Zoungbomè, Katagon, Gomè-Sota) sont les moins sensibilisés. En effet, contrairement à l'information, la sensibilisation explique et enseigne les pratiques, les actions et les mécanismes à mettre en œuvre par les acteurs en matière de gestion décentralisée de l'école. Cette action est déterminante pour la participation des différents acteurs à la gestion de l'éducation au niveau local.

Au total, les résultats des enquêtes sur l'appropriation par les acteurs du nouveau mode de gestion de l'école au Bénin révèlent aussi trois logiques par rapport à l'opinion des acteurs sur cette réforme de l'éducation.

La première logique est l'adhésion significative à la politique au nom d'une participation et d'implication de la population à la gestion de l'école. Pour les adhérents à savoir les personnes ressources du monde éducatif et quelques directeurs d'école et parents d'élèves, la gouvernance locale permet aux acteurs locaux de s'approprier des politiques de développement éducatives, de contribuer à l'amélioration de l'offre scolaire en s'impliquant davantage dans la prestation des services éducatifs. Ils estiment que le développement de l'éducation ne pourra se faire sans la participation et l'implication active de tous les acteurs. A travers les propos des adhérents, on retient des éléments essentiels de leurs adhésions : « La planification et la mise en œuvre des services éducatifs au niveau local sont meilleures avec l'implication de la communauté dans la fourniture des services ».

Pour ces acteurs, ce nouveau mode de gestion de l'école :

> « *vient renforcer les initiatives entreprises par la population locale depuis quelques années en matière de développement de l'éducation. Nous adhérons à cette politique, qui nous procure des compétences et des responsabilités en matière de gestion des écoles. Car, avant la gestion décentralisée de l'école, on n'avait aucun pouvoir de contrôle sur les activités des écoles que nous avons construites nous-mêmes. Les écoles étaient gérées uniquement par l'Etat à travers ses services centraux et déconcentrés. Désormais, nous sommes impliqués dans la gestion scolaire pour une meilleure planification et la mise en œuvre des services éducatifs plus efficaces et performants. Cependant, il faut que les acteurs locaux notamment les communes aient des moyens nécessaires pour assurer l'offre éducative (construction et entretien des infrastructures scolaires, achat de matériel didactique, la sensibilisation de la population locale [...]). L'implication des acteurs locaux dans la gestion scolaire n'est pas un mal, mais ce qui est important et essentiel, c'est surtout la mise en œuvre des projets scolaires dans un contexte où l'offre publique ne suffit pas pour accueillir les enfants scolarisables. Les collectivités locales, les services déconcentrés et décentralisés de l'Etat et les communautés doivent coopérer et ordonner leurs actions pour assurer une éducation de qualité à tous les enfants* » (entretien avec un parent d'élève, inspecteur de l'enseignement du 1er degré à la retraite, mai 2015).

La deuxième logique est celle d'une adhésion partielle à cette politique par certains acteurs notamment les responsables des associations des parents d'élèves et certains enseignants en situation de classe. Ils sont partiellement favorables à la gestion de l'école en mode décentralisé mais souhaitent une bonne application des mécanismes d'accompagnement et d'assistance des services déconcentrés de l'Etat.

La dernière logique est celle de la non-adhésion caractérisée par l'opposition à la gestion de l'école par les acteurs locaux. Il s'agit surtout de certains directeurs d'école. Les arguments pour défendre cette non-adhésion à la politique sont multiples et diverses. Parmi ceux-ci, on peut retenir les éléments évoqués par certains acteurs importants.

En effet, certains directeurs d'écoles, parents d'élèves et enseignants ne croient pas à un effet positif de la décentralisation sur le fonctionnement des écoles. Le transfert de la gestion de l'école aux acteurs locaux notamment aux autorités locales constitue un risque pour le développement de l'éducation au niveau local. Car pour ces acteurs de l'école, cette politique peut entrainer une monopolisation de l'école par les élus locaux. Ceux-ci peuvent faire une main mise sur les décisions en matière de développement de l'éducation, en fonction de leur position, comme cela se passe avec les ressources locales et surtout les ressources financières des lotissements. Avec la gestion décentralisée de l'école, un autre risque est la prise en otage de l'école par un groupe d'acteurs au détriment de l'ensemble de la

communauté. Toutes ces inquiétudes sont partagées par des parents d'élèves, des directeurs d'écoles et des enseignants rencontrés dans la commune d'Akpro-Missérété.

En multipliant les instances de décisions en matière d'éducation au niveau local, la gestion décentralisée de l'école crée des conflits de compétence entre les acteurs. « Le processus de gouvernance locale conduit à une prise en charge par les communautés de la construction des écoles, de la fourniture de matériels scolaires, le recrutement et la rémunération de certains enseignants locaux. Pour un pays comme le Bénin, une telle politique ne fait que renforce les disparités entre les pauvres et les riches en matière de scolarisation des enfants. Demander aux pauvres de participer au financement de l'éducation c'est leur demander de renoncer à la scolarisation de leurs enfants ». Tel est l'argument de certains membres de l'association des parents d'élèves hostiles à cette politique. « Cette réticence de la part des populations (les parents d'élèves) constitue un frein à la mise en œuvre de la réforme et limite son impact sur la qualité de l'école. En outre, ces derniers ont identifié d'autres facteurs défavorables comme la pauvreté des collectivités territoriales et l'analphabétisme des élus locaux qui rendent difficile la mobilisation des ressources pour le développement de l'éducation dans la commune.

Pour certains directeurs d'écoles non favorables à l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'école : « à cause du manque d'autonomie de l'école dans la gestion des ressources financières qui sont désormais sous tutelles des collectivités locales, la mauvaise interprétation des compétences par les acteurs locaux, les élus locaux se préoccupent plus de leur réélection que de la vie de l'école ». Pour eux, la mise en œuvre d'une telle politique dans le secteur de l'éducation nécessite en amont une formation durable de tous les acteurs locaux pour une prise de conscience. Aujourd'hui compte tenu de l'état actuel du système scolaire béninois, l'Etat doit accompagner et assister les acteurs locaux dans l'exécution de leurs missions.

Les résultats de l'enquête permettent de conclure que de tous les acteurs intervenant dans la gestion décentralisée de l'école, les autorités étatiques et les autorités locales disposent des atouts institutionnels les plus importants. Ils peuvent prendre des décisions en matière d'éducation et les appliquer. Détenteurs du pouvoir politique et financier, leur statut sociopolitique et socioéconomique leur procure de surcroît une position dont ils peuvent tirer profit dans leurs relations avec les autres acteurs y compris les partenaires techniques et financiers.

De cette analyse, les logiques d'approbation développées par les acteurs locaux par rapport à leur adhésion à la gestion décentralisée de l'école ont été mises en évidence. Celles-ci reflètent de part et d'autre les arguments évoqués par les défenseurs et les opposants par rapport à l'implication des acteurs locaux dans la gestion du système éducatif. Toutefois, selon Leloup et *al* (2003), la réalisation et la réussite de toute politique de développement local dépendent forcément de la capacité du terrain (acteurs locaux) à gérer et à s'approprier de cette politique. Ainsi, dans le chapitre suivant, il sera question d'analyser les mécanismes mis en place afin de faciliter l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'école au Bénin.

CHAPITRE VI : LES ENJEUX ET MECANISMES D'INTERVENTION DES ACTEURS EN PRESENCE DANS LE DISPOSITIF

Le changement du mode de gouvernance avec l'avènement de la décentralisation a engendré des bouleversements tant au plan institutionnel qu'au niveau du mécanisme de fonctionnement du système de gestion scolaire. Au vu des nombreux problèmes structurels, organisationnels et fonctionnels que connaît la gestion des écoles maternelles et primaires au Bénin avant la décentralisation, on peut comprendre que la gestion décentralisée soit un mode de coordination permettant d'apporter des solutions à ceux-ci. L'implication des acteurs locaux dans la gestion et la prestation des services de l'éducation dans les communes béninoises présente des enjeux et défis pour un développement éducatif durable. L'objectif principal de ce chapitre est d'identifier et d'analyser les mécanismes de mise en œuvre de la réforme depuis la participation et l'implication des acteurs locaux dans le processus au Bénin. Il retrace l'itinéraire des mécanismes de mise en œuvre de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. L'accent est mis sur les approches développées par les acteurs, les instruments de financement de l'école par les différents acteurs et une analyse de la capacité de mobilisation des ressources internes par les communes au profit de l'école. Mais avant, il est important de cerner les enjeux et défis de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin.

6.1. Les enjeux et défis de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin

Le Bénin en optant pour une implication des acteurs locaux dans le secteur de l'éducation, fait un choix important en matière de refondation de son système éducatif « cette refondation ne se fera que si les communautés, les collectivités territoriales sont parties prenantes à la question de l'éducation. C'est-à-dire que les communautés s'approprient de l'école, qu'elle soit conforme à leur aspiration, qu'elle réponde à leurs besoins, qu'elle fasse partie de leur vie de tous les jours et soit intégrée à l'environnement socioculturel. C'est à ce prix seulement qu'elles acceptent de gérer l'école au triple plan financier, social et intellectuel. Il est essentiel que les initiatives, soient encouragées dans les communautés et les collectivités, qu'elles soient systématiquement associées et consultées dans les actions et les prises de décisions concernant l'école (infrastructures, recrutement, contenu des enseignements, gestion matérielle et financière) ». C'est en ce sens que la gouvernance locale peut contribuer au développement de l'éducation au Bénin. Par conséquent, la participation

des acteurs locaux à la gouvernance de l'éducation au Bénin, soulève des enjeux et défis énormes et complexes tant sur le plan politico-institutionnel qu'opérationnel. Ces enjeux et défis sont identifiés dans le tableau XX ci-dessous.

Tableau XX *: Enjeux et défis politiques, institutionnels et opérationnels de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin*

	Politiques	Institutionnels	Opérationnels
Enjeux et défis politiques, institutionnels et opérationnels	-Les changements dans la mode de gouvernance de l'Etat - L'équité dans la distribution des subventions de l'Etat aux collectivités locales - L'adaptation de l'école à la demande éducative des communautés - L'amélioration de la répartition des ressources entre les niveaux d'enseignement - L'adaptation des programmes au contexte local ; - Le recrutement, la rémunération et la formation des enseignants ; -La maîtrise des coûts de l'éducation - Le financement de l'école par les collectivités territoriales ; - Le financement public de l'éducation ; - Le financement privé de l'éducation ; -L'adoption d'une politique de décentralisation/déconcentration de l'éducation ; -La mise en place des mécanismes d'appui à la décentralisation dans l'éducation	-La communication sur la réforme de l'éducation ; - La stabilité des services centraux et départementaux qui sont régulièrement en restructuration à cause des mutations politiques ; -La communication et la concertation des acteurs ; -Le transfert de ressources financières sectorielles aux collectivités locales compte tenu de la faiblesse du dispositif actuel ; - La mise à disposition des moyens au bon fonctionnement des écoles ; -La fonctionnalité des Circonscriptions Scolaires au niveau local ; - La mobilisation des ressources propres par les autorités locales ; - La mise en place des structures d'accompagnement de la réforme	-L'appropriation de la gestion de l'école en mode décentralisé par les acteurs ; - Le renforcement de la capacité des acteurs locaux pour qu'ils puissent assumer leurs nouvelles responsabilités ; -L'opérationnalisation des comités de gestion scolaire ; -La planification scolaire en raison de l'inexistence dans la majorité des communes, d'une carte scolaire fiable ; - La reconnaissance par les acteurs de la gouvernance locale de l'éducation de la complémentarité de leur fonction ; -La fonctionnalité des instances de contrôle et de médiation pour le respect des procédures en matière de passation des marchés au niveau local ; -L'adaptation du contenu des cours et du calendrier scolaire aux conditions locales ; - La localisation des écoles et la définition de la carte scolaire au niveau communal ; - Le financement de l'éducation par les communautés à travers les initiatives locales

***Source** : Elaboré à partir des données de lecture, avril 2015*

A l'analyse de ce tableau XX, on se rend compte que l'implication des acteurs locaux doit contribuer à atteindre l'objectif de l'éducation pour tous. Cela exige sur un plan macro, une volonté politique d'engagement national et consensuel durable de tous les acteurs en faveur d'une gestion partagée et concertée de l'école. Ce type d'engagement ne se traduit pas seulement par des déclarations publiques de politique ; il a des implications concrètes : allocation des ressources nécessaires; priorité accordée dans le discours politique à la gestion décentralisée de l'éducation ; participation de toutes les parties prenantes; mise en œuvre des stratégies efficaces de communication pour susciter une adhésion généralisée. A cela s'ajoute la nécessité d'un consensus autour des grands objectifs de la politique éducative transcendant les clivages politiques.

La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation peut avoir de multiples facettes. Car, la capacité des collectivités locales et des communautés à participer et à soutenir l'éducation varie largement d'une localité à une autre, sans surprise, son impact est souvent inégal. Certaines communautés bien dotées, extrêmement motivées et fortement soudées financent et gèrent l'éducation toutes seules de manière durable, mais d'autres n'ont pas suffisamment de ressources pour contribuer autrement qu'à un niveau minime aux coûts de l'éducation ou sont incapables voire peu désireuses de travailler ensemble. Pour éviter le développement des disparités éducatives entre les zones les mieux dotées et celles en manque de moyens financiers, matériels et humains, les autorités doivent prévoir des mécanismes d'accompagnement et de subventions pour ces zones. Selon Martin (2006), « de nombreux pays pauvres peuvent avoir réussi à généraliser l'enseignement de base et voir néanmoins de fortes inégalités issues du différentiel économique et de culture scolaire se développer dans l'accès à l'éducation ». Le Bénin se trouve dans cette situation. Avec la gestion décentralisée de l'école, la politique de l'Etat est de favoriser l'accès à l'éducation de base tout en levant les barrières financières pour les plus pauvres, améliorer les conditions pédagogiques pour offrir la meilleure qualité possible d'enseignement de base dans toutes les communes. Il doit œuvrer également pour la création et le développement des écoles spécifiques dans certaines zones surtout enclavées du pays.

Il convient également de mettre en œuvre un partenariat public/privé/collectivité territoriale pour le développement de l'éducation, à défaut, le développement de l'éducation dans un processus de gouvernance locale reste un objectif illusoire. Selon l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique ADEA (2008), « les partenariats public/privé/collectivité territoriale, permettent d'impliquer différents partenaires socio-

économiques comme les organisations de la société civile (OSC) ou des entreprises privées. Ces partenariats sont indispensables pour une gouvernance partagée, la mobilisation de ressources additionnelles, la participation au dialogue sur les politiques, la mise à disposition de services de soutien professionnel et la stimulation de l'innovation et de la créativité. Mais, ils contribuent aussi à améliorer l'efficacité de la rentabilité. Ils peuvent se révéler particulièrement utiles pour diversifier les modalités de délivrance tout en préservant la qualité et la pertinence, dans le respect des besoins. Des accords formels détaillant les responsabilités et les procédures à suivre rendront les partenariats entre les acteurs plus efficaces et garantiront l'équité et le contrôle du système éducatif ». Ils permettent d'éviter des situations de conflits entre les acteurs, concernant des domaines tels que l'entretien et la construction des infrastructures, l'achat des équipements et matériels didactiques.

Une incompréhension est constatée entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales par rapport à la gestion des subventions directes de l'Etat. La réussite de la gestion locale de l'éducation passe par un changement du rôle des autorités nationales dans la gestion de l'éducation. Pour cela, les responsabilités des différents niveaux de l'Etat central et parties prenantes de l'éducation doivent être redéfinies et redistribuées au fur et à mesure que de nouveaux concepts émergent sur le rôle souhaitable des autorités nationales (ministère des enseignements maternel et primaire), des structures départementales communales de l'Etat, des écoles, des communautés locales et des partenaires sociaux dans l'éducation. C'est-à-dire que la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un processus qui doit évoluer avec le temps compte tenu de l'évolution des concepts (rôles, responsabilités, pouvoirs, participation…). Les changements radicaux du rôle des ministères de l'éducation vis-à-vis de la gestion de l'éducation sont un élément indispensable de la gestion décentralisée du secteur. L'un des grands enjeux de la gouvernance locale de l'éducation consiste alors à un équilibre entre, d'une part, la diversité croissante (diversité dans l'offre scolaire), la flexibilité (multiplicité d'acteurs) et le contrôle local et, d'autre part, la responsabilité des autorités éducatives nationales pour garantir une offre éducative harmonieuse pour l'ensemble de la nation, équitable pour les régions et les différentes catégories socio-économiques et ethniques (Abu-Duhou, 1999).

Il s'agit d'une volonté politique, pour la création d'un espace de collaboration et de coordination entre l'Etat et les acteurs de l'éducation et entre les acteurs eux-mêmes pour établir une large compréhension de la signification et de l'importance de la gouvernance locale de l'éducation. Aux niveaux inférieurs, les communautés doivent désormais

s'approprier de la gestion de l'école au niveau local, qu'elles prennent des décisions en matière de création des écoles, d'allocation de ressources, de budgets de fonctionnement aux écoles, du recrutement des élèves. « La gestion autonome des écoles devrait améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage en plaçant la prise de décision plus près des écoles, ce qui devrait permettre une plus grande sensibilité aux conditions locales et aux enseignants de concevoir des programmes éducatifs adaptés aux besoins locaux et propices à l'amélioration de l'apprentissage ». Le second défi est d'améliorer la gestion décentralisée de l'école, c'est mettre en place un cadre institutionnel intégré, mieux coordonner les interventions, laisser une large place aux approches partenariales et renforcer la déconcentration et la décentralisation. En vue de mettre en place un cadre institutionnel adapté et stable pour une bonne gouvernance du secteur dans le cadre de la gouvernance locale de l'éducation. Cela passe par le renforcement des capacités des collectivités et des structures de gestions locales.

6.2. Les mécanismes d'intervention des acteurs dans la gestion décentralisée de l'école

Dans son rôle de garant du développement équilibré du territoire national, l'Etat central, a mis en place plusieurs mécanismes pour assurer le développement des collectivités locales béninoises. Ces mécanismes s'appuient sur des approches et des stratégies d'intervention qui prennent en compte les modalités de délivrance des services sociaux de base aux populations. Dans le contexte de la décentralisation, il s'agit des mécanismes de transfert des ressources aux communes afin de leur permettre de d'assumer les nouvelles compétences et responsabilités.

6.2.1. L'approche basée sur la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) et les politiques de décentralisation et de déconcentration

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, plusieurs instruments ont été élaborés et mis en œuvre par le pouvoir central. Il s'agit notamment de la réforme de l'administration territoriale et la politique nationale de décentralisation et de déconcentration.

- **La Réforme de l'Administration Territoriale (RAT)**

Une Réforme de l'Administration Territoriale a été recommandée par la Conférence nationale des forces vives de février 1990. Ses principes ont été inscrits dans la Constitution

du 11 décembre 1990 aux articles 150 à 153 formant le Titre X consacré aux collectivités territoriales. Créées à un seul échelon de l'organisation territoriale par les lois sur la RAT promulguées le 15 janvier 1999, ces collectivités territoriales sont dénommées communes et sont au nombre de soixante-dix-sept. Elles sont l'expression de la décentralisation territoriale. Elles coexistent avec douze circonscriptions administratives de l'Etat appelées départements et forment un niveau unique de déconcentration.

La Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) est devenue effective en 2003 avec l'installation des premiers Conseils communaux ou municipaux élus de l'ère du Renouveau démocratique. Pour renforcer le pilotage de la RAT, le Conseil des Ministres a adopté en décembre 2009 la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). La PONADEC est une politique transversale du gouvernement. Le Document-cadre de la PONADEC ainsi que son Plan d'Actions Prioritaires s'articulent autour de trois volets opérationnels et de quinze résultats à atteindre dans la période de 2009 à 2018. Le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC, mis en place en août 2012 et disposant d'un Secrétariat permanent, vient compléter le cadre institutionnel de la RAT.

- **La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)**

Adoptée en Conseil des Ministres le 19 octobre 2009[30] au terme d'un processus participatif, la PONADEC est une politique transversale et intersectorielle assurant une articulation forte entre la décentralisation, la déconcentration et l'aménagement du territoire. Elle se traduit par la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la base. La PONADEC fait également le lien entre les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) et la Réforme de l'Administration du Territoire.

- **La vision et les objectifs de la PONADEC**

La vision du Bénin en matière de 2D (décentralisation/déconcentration) sur 10 ans est formulée dans la PONADEC comme suit :

« Faire des Collectivités Territoriales des espaces de développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un État unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité

[30] Cf. Décret n° 2009-709 du 31 décembre 2009.

nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional » (MISAT, 2009).

- **L'objectif général de la PONADEC est de** :

« Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. »

Les trois objectifs spécifiques qui en découlent consistent à:

- mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ;
- assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace ;
- réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes.

La question qu'on peut se poser est de savoir si les objectifs sus-indiqués ont été atteints depuis 2009.

Encadré 1 : *Les résultats attendus de la mise en œuvre de la PONADEC*

Volet 1 : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des départements

R1- Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département ;

R2- Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés ;

R3- Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place ;

R4- L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil ;

R5- Les contrats Etat – Communes sont développés ;

Volet 2 : Rendre effective la déconcentration

R6- Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration ;

R7- L'organisation des services de l'État au niveau déconcentré est rationalisée ;

R8- Les modes opératoires d'intervention des Services déconcentrés de l'État (SDE) sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations ;

Volet 3 : Renforcer le processus de décentralisation

R9- Le niveau des ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et R14- Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus ;

R15- La coopération décentralisée contribue à la dynamique de renforcement de capacités des CT

béninoises. Exécuter leurs plans de développement communaux (PDC) ;
R10- Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant ;
R11- Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations ;
R12- La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune ;
R13- Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales ;
R14- Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus ;
R15- La coopération décentralisée contribue à dynamiser le renforcement des capacités des cadres techniques béninois

Source : *Données de lecture, juin 2014*

6.2.2. La mise en place des instruments de financement des communes

L'Etat central, tirant leçons des difficultés rencontrées par la première mandature des conseillers communaux installés en 2003 en matière de financement du développement à la base dans les secteurs sociaux dont notamment le financement de l'école, a mis en place des instruments de financement des communes. Il s'agit du Fond d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et le projet de Développement Conduit par les Communautés (DCC).

- **Le Fonds d'Appui au Développement des Communes**

Le FADeC est le mécanisme national de financement du développement des communes. C'est un instrument de mobilisation et de transfert de ressources publiques aux communes. Le FADeC est institué par décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 et a pour objectifs de :

- mobiliser des ressources destinées au développement des Communes et des structures intercommunales;
- transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation;
- financer des actions de renforcement institutionnel des communes et
- harmoniser les procédures de financement des communes.

Le FADeC est un Fonds commun multisectoriel alimenté par l'Etat et les PTF, il dispose de deux guichets, à savoir le FADeC affecté et le FADeC non affecté.

- **Le FADeC non affecté**

Les dotations non affectées financent le fonctionnement et les investissements des communes. Le financement des investissements est défini sur la base de trois critères, à savoir (i) les dépenses de structure axées sur le nombre d'arrondissements, (ii) la péréquation incluant l'indice de pauvreté, la taille démographique, la superficie de la commune et le poids de la population urbaine, (iii) la performance basée sur le fonctionnement des organes et de l'administration communale, la mobilisation des ressources locales, le respect des délais d'adoption du budget et de disponibilité du compte administratif, le respect des procédures de passation des marchés.

Au titre des dotations non affectées, 41 258 millions de FCFA ont été alloués sur la période 2010-2012 et, pour 2013, les prévisions de dotation sont estimées à 17 950 millions de FCFA. Le taux moyen annuel de croissance des dotations sur la période est de 28%. Cette croissance ne sera que de 5,7% en 2013 par rapport aux dotations de 2012. L'abondement des PTF (FENU, Coopération suisse, KFW, Danemark) à cette catégorie de dotations est en progression sur la même période. Il a été de 4% en 2010 contre 28,2% en 2011 et 27,7% en 2012. Les prévisions d'abondement des PTF s'élèvent à 30,1% de ces dotations en 2013.

- **Le FADeC affecté**

Les dotations affectées concernent les dotations par secteur de compétences transférées et devant s'opérationnaliser dans le cadre des Plans 2D de chaque ministère. Cette dotation n'est mobilisable que si le ministère sectoriel a prévu des activités et des ressources inscrites au budget. Les ministères en charge de l'enseignement maternel et primaire, de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, de la santé, de l'eau et de l'agriculture sont les ministères pilotes pour expérimenter les transferts au titre des dotations affectées.

Le Ministère en charge de l'enseignement maternel et primaire transfère régulièrement depuis 2010 des ressources budgétaires à hauteur de 3 695 millions de FCFA par an, sauf en 2012 où la dotation a connu une baisse de 200 millions de FCFA. Le Ministère en charge de l'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle n'a transféré des ressources qu'une seule fois et en 2010 pour seulement 265 millions de FCFA. En 2011 et 2012, il n'a transféré aucune ressource. Ses prévisions pour 2013 affichent un transfert dérisoire de 15 millions FCFA. Le Ministère chargé de la santé a transféré en 2010 un

montant de 1 832 millions de FCFA qui reste le niveau de transfert le plus élevé opéré par ce ministère. Par rapport à 2010, le montant du transfert a connu une tendance baissière de 24,4% en 2011 contre 20,3% en 2012 et 28,5% pour la prévision en 2013. Le Ministère en charge de l'eau et de l'énergie transfère moins de 1 000 millions de FCFA par an. En 2010, le montant transféré était de 755 millions de FCFA. En 2011, ce transfert a connu une augmentation de 27,4% par rapport à la situation de 2010 contre une baisse drastique de 20,5% en 2012. Une progression de 11% est annoncée pour 2013.

Mais ces chiffres ne reflètent pas complètement la réalité. Les montants indiqués comprennent aussi des ressources qui ne sont pas directement transférées au budget communal ou qui ne concernent pas des compétences transférées aux communes. Sur la période de 2010 à 2012, les dotations affectées cumulées pour l'ensemble des cinq ministères s'élèvent à 18 144 millions de FCFA dont 60% proviennent du Ministère en charge de l'enseignement maternel et primaire, 25,8% du Ministère de la santé, 12,8% du Ministère en charge de l'eau et de l'énergie, 1,5% du Ministère en charge de l'enseignement technique et professionnel et 0,0% du Ministère en charge de l'agriculture. Le tableau XXI permet d'apprécier l'une évolution des dotions du FADeC entre 2010 et 2014.

Tableau XXI : *Evolution du montant du FADeC*

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Montant affecté en FCFA	6 547 000000	6 042 000000	5 555 000000	5 858 000000	9 938624165
Montant non affecté en FCFA	10 386 000000	13 895 000000	16 977 000000	17 950 000000	19 622581808
TOTAL	**16 933 000000**	**19 937 000000**	**22 532 000000**	**23 808000000**	**29561205973**

Source : *SP-CONAFIL, avril 2014*

A l'analyse, on peut constater que le gouvernement et les PTF ont mis à la disposition des communes par l'intermédiaire du FADeC sur la période de 2010 à 2014 plus de 112 milliards FCFA pour les réalisations. Ces ressources transférées aux communes ont connu un accroissement chaque année sur les cinq années de la période considérée comme l'indique le tableau XXI. De même, il est important de souligner que 60% des ces ressources proviennent du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Ces ressources sont utilisées pour la construction des infrastructures scolaires et l'achat du matériel didactique aux écoles maternelles et primaires. Mais des efforts restent à consentir car des poches de réticences sont

notées au niveau de certains cadres de l'administration centrale des ministères concernés. Car la gestion de ces ressources leur échappe désormais.

- **La gestion du FADeC**

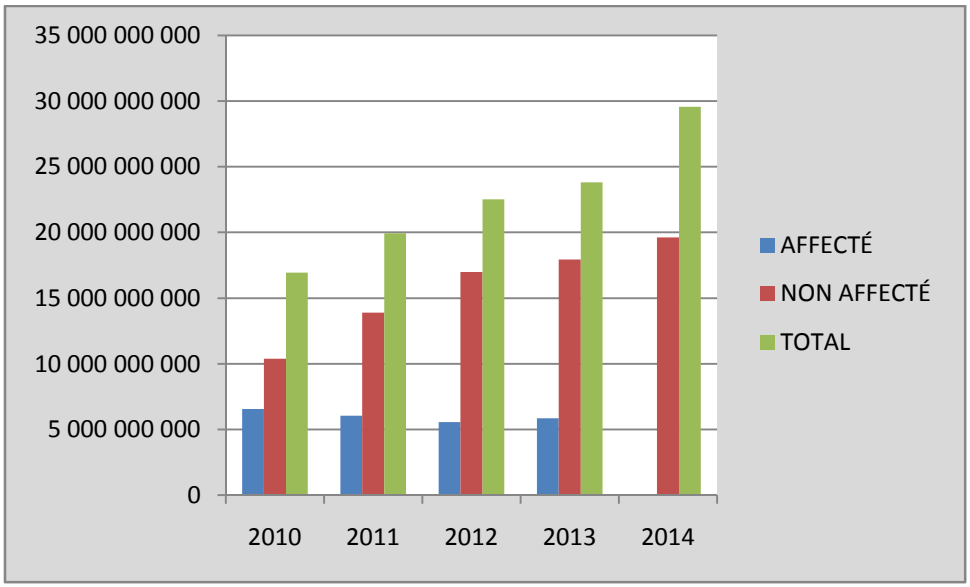
Le FADeC est administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Créée par décret n° 2008-274 du 19 mai 2008 et constituée de 18 membres dont 9 élus locaux, la CONAFIL dispose d'un Secrétariat permanent rattaché au MDGLAAT. La gestion du FADeC repose sur un Manuel de procédures et un système de suivi. Elle fait l'objet d'audits périodiques de l'utilisation des fonds dont les rapports sont disponibles.

Le système de sécurisation des ressources du FADeC et de leur emploi est mis en œuvre à travers les corps de contrôle de l'Etat, notamment des missions d'inspection de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF). Par ailleurs, depuis la mise en place du FADeC en 2008, deux audits ont été réalisés et couvrent les exercices de 2008 et 2009 et ceux de 2010 et 2011.

L'analyse des dynamiques de transfert dans le cadre du FADeC fait ressortir comme faiblesses :

- la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des compétences et des ressources financières aux communes ;
- le manque d'articulation entre les Plans annuels d'investissement (PAI) des communes et les budgets-programmes des ministères sectoriels ;
- la collaboration parfois difficile entre les Services Déconcentrés de l'État (SDE) et les communes ;
- le retard quelques fois enregistré dans la mise en place des fonds aux communes ;
- les interventions géographiquement ciblées des PTF qui ne tiennent pas toujours compte des critères du FADeC.

Cependant, il serait illusoire de ne reconnaître l'importance des ressources issues du FADeC pour le développement des communes. En effet, entre 2010 et 2014, les communes ont reçu de la part de l'Etat central et des partenaires techniques et financiers plus de cent douze milliards (112.000.000.000.) de francs CFA. Le graphique 3 présente l'évolution des transferts du FADeC aux communes béninoises sur la période de 2010 à 2014.



Graphique 3 : *L'évolution du montant du FADeC*

Source : *Exploitation des données du SP-CONAFIL, avril 2014*

Pour améliorer l'alimentation du FADeC, les préconisations suivantes sont à prendre en considération :

- intégrer les PAI des communes aux budgets-programmes des ministères concernés ;
- élaborer et mettre en œuvre les plans 2D ;
- poursuivre les audits du FADeC et veiller à la valorisation des préconisations ;
- poursuivre le plaidoyer auprès des PTF pour leur abondement du FADeC.

- **Le projet de Développement Conduit par les Communautés (DCC)**

En dehors du Fond d'Appui au Développement des Communes (FADeC), les communes bénéficient dans le cadre du processus de renforcement des capacités des communes du projet de développement conduit par les communautés (DCC). La démarche du Développement Conduit par les Communautés (DCC) est une initiative de la Banque Mondiale au profit du renforcement des infrastructures sociocommunautaires dans les communes.

L'encadré n° 2 présenté ci- dessous est une note d'information sur le DCC. Il éclaire sur la démarche méthodologie du DCC, les acteurs en en présence et les implications en matière de développement local au sein des communautés à la base.

Encadré n°2 : *Le Développement Conduit par les Communautés*

La commune est la seule entité territoriale décentralisée au Bénin. Conformément à l'article 33 de la loi 97-028, elle est démembrée en unités administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière. Ces unités administratives locales sont les arrondissements, les villages et les quartiers de ville. Le processus de décentralisation au Bénin a pour motivation première l'exercice de la démocratie à la base par la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales (Art. 2 de la loi 97-029). Les principales compétences des communes alliant démocratie et développement portent sur la lutte contre la pauvreté par le développement local, l'aménagement du territoire, la gestion de l'habitat et l'urbanisme (Art. 82 et suivants de la loi 97-029).

La Banque mondiale, considérant que la Commune n'est pas un niveau suffisant pour lutter efficacement contre la pauvreté, et tirant leçons de l'expérience des programmes exécutés au titre de son Fonds social des années 90 et début 2000, a lancé un nouveau programme fondé sur l'approche « Développement conduit par les communautés » dite approche DCC. Il s'agit d'une approche de développement décentralisée qui met l'accent sur les priorités telles que définies par les communautés elles-mêmes, qui les responsabilise et leur donne les moyens de participer activement à leur propre essor. Ainsi, en 2005, le Bénin a choisi de s'engager dans cette approche, à travers le Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC), dont l'objectif est d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services socio-économiques de base.

L'une des conditionnalités pour la mise en œuvre du PNDCC est l'adoption d'une disposition légale permettant aux communautés à la base (villages et quartiers de ville) d'être éligibles à la maîtrise d'ouvrage locale pour contourner les limitations de l'article 33 de la loi 97-028 citée en supra. Ainsi, le gouvernement a dû faire prendre la loi n° 2005-07 du 8 avril 2005 modifiant et complétant la loi n° 2001-07 du 9 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin. Aux termes des dispositions de l'article 2 nouveau, alinéa 3, « *le maître d'ouvrage délégué est une association de personnes émanant d'une communauté villageoise ou d'un quartier de ville ayant pour but de mettre en œuvre un projet de développement local identifié et développé par et pour cette communauté et approuvé par le conseil communal dans le cadre de son plan de développement communal* ». Par cette disposition d'exception, les unités administratives sont éligibles à la maîtrise d'ouvrage déléguée et jouissent donc désormais de la personnalité juridique et de l'autonomie financière sans pour autant être considérées comme un second niveau de décentralisation. Elles sont donc autorisées à passer des marchés publics pour réaliser les activités nécessitant une telle procédure. Toutefois, pour que les projets communautaires soient financés dans ce cadre, ils doivent avoir été retenus dans le Plan de développement communal approuvé par le Conseil communal.

Les principales composantes du PNDCC sont : (i) le renforcement des capacités des ministères sectoriels, des communes et des communautés à mettre en œuvre le DCC, (ii) l'amélioration de l'accès des pauvres aux infrastructures et services sociaux de base et (iii) l'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers pour les activités génératrices de revenu. Les principaux partenaires du projet sont les communautés bénéficiaires, les mairies, et les ministères sectoriels.

Suivant les dispositions de l'article 2 nouveau citées supra, les sous-projets communautaires sont identifiés, préparés et mis en œuvre par les populations elles-mêmes à travers des structures dénommées « Association de Développement des Villageois » (ADV), avec l'appui des « Animateurs de Développement Communautaires » (ADC) et des communes dont relèvent les communautés concernées.

Pour sa mise en œuvre, le PNDCC a obtenu un soutien financier de la Banque mondiale d'un montant de 50 millions de dollars américains (environ 34 milliards FCFA), dont 37,7 millions sous forme de crédit, et 12,3 millions sous forme de don. Les fonds sont tirés de l'Association internationale de développement (IDA), la filiale du Groupe de la Banque mondiale qui aide les pays à faible revenu.

Au total, 1196 communautés pauvres sur les 1515 ciblées ont reçu le financement du PNDCC pour mettre en œuvre 1231 sous-projets communautaires; 63 communes sur les 74 ciblées sont également financées pour mettre en œuvre 89 sous-projets communaux de leur Plan de Développement Communal (PDC) et 295 sous-projets supplémentaires ont été approuvés. En termes d'infrastructures, le projet a permis de financer la construction de 2568 salles de classe et de 120 centres de soins (dispensaires, maternités, unités villageoises de santé…). Par ailleurs, 206 modules de latrines (à 2 et à 4 cabines), ainsi qu'un grand nombre d'infrastructures marchandes (modules de boutiques, magasins de stockage et hangars de marché) ont également été réalisées. Des voies d'accès (pistes rurales) et d'autres infrastructures de base (puits à grand diamètre, forages équipés de pompes manuelles) ont aussi été réhabilitées et construites au profit des populations bénéficiaires.

Source : *Données de lecture, juin 2014*

La démarche du Développement Conduit par les Communautés (DCC) adoptée par le Gouvernement avec l'appui financier de la Banque Mondiale a permis d'améliorer les infrastructures socio-communautaires dans les communes. Les choix des sous-projets sont opérés dans le Plan de Développement Communal. Parmi les sous-projets financés, il y a des modules de classe et des équipements scolaires.

6.2.3. Les perceptions des acteurs sur la mise en œuvre des instruments de financement de la décentralisation

Les entrevues réalisées avec les acteurs en charge de la mise en œuvre des instruments de financement de la décentralisation a permis de recueillir les perceptions et le point de vue des uns et des autres.

En effet, pour plus de 90,90% (10 personnes sur 11) des acteurs (PTF, cadres MDGAAT et préfecture) en charge de la gestion de la décentralisation, la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) qui est un document de politique à travers lequel la fierté et la souveraineté nationale devraient se manifester n'apparaît pas comme une priorité du gouvernement, dans l'élaboration et l'allocation annuelles des ressources du Cadre De Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Le comportement national adopté à ce jour dans ce domaine montre que le financement de la PONADEC reste l'apanage des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). L'effort de financement desdites actions sur les ressources internes du budget national est pratiquement nul. Les partenaires techniques du Bénin pensent que « la décentralisation ne s'accompagne pas encore d'un transfert consécutif adapté de ressources humaines et financières » (ECHOS des Communes, 2013). De même, le FADeC est essentiellement abondé par les bailleurs de fonds, soit par l'aide budgétaire

globale, soit par des contributions directes. Ce qui est inquiétant, c'est comme si le développement du Bénin dans le contexte de la décentralisation est l'affaire des seuls donateurs. Cette volonté politique doit se traduire concrètement dans une réalité. Cela veut dire qu'il faut passer de 3,8% du budget de l'Etat consacré aux communes à ce jour à quelque chose de beaucoup plus substantiel. Car en effet**,** une des recommandations de l'UEMOA est qu'environ 15% des ressources financières du budget général de l'Etat soient transférées aux communes.

De plus, le MDGLAAT a perdu assez de temps pour installer et rendre timidement fonctionnel, le Secrétariat Permanent du Comité Interministériel de Pilotage (SP/CIP) de la PONADEC et ce, sans respecter les dispositions institutionnelles prévues par la PONADEC. En effet, à la suite d'une décision administrative du Conseil des Ministres, le SP/CIP de la PONADEC, qui devrait être un organe doté d'une autonomie de gestion pour garantir une bonne performance, fonctionne aujourd'hui comme une cellule de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du MDGLAAT. Cette situation n'a pas permis d'adopter le rythme requis pour respecter les échéances fixées par la PONADEC.

6.3. Le financement de l'école dans le contexte de la décentralisation

Le financement de l'école incombe aussi bien à l'Etat, aux partenaires techniques et financiers, aux ONG, qu'aux collectivités locales et à la communauté. Avec l'avènement de la décentralisation, une mutation s'est opérée dans le mécanisme de financement et de gestion des écoles dans les communes béninoises. En effet, il est important de rappeler que les PTF avaient soumis le renforcement de leurs engagements financiers au profit de l'éducation au Bénin à la mise en œuvre effective du processus de la décentralisation.

6.3.1. Le dispositif de financement de l'école dans les communes

La législation en matière de décentralisation au Bénin a transféré aux communes, les compétences de construction, d'entretien et de réparation des écoles. Ces compétences appellent la mise en place d'un système de planification scolaire permettant de gérer efficacement la création ou l'extension des écoles. Pour accomplir cette mission, l'Etat central doit transférer aux communes des ressources nécessaires pour la prise en charge des compétences transférées en matière d'enseignement maternel et primaire. Cependant, des initiatives peuvent être prises par les communes pour assurer une éducation de qualité et

promouvoir la scolarisation (sport scolaire, cantines scolaires, santé en milieu scolaire, appui aux familles pour la scolarisation des enfants, colonies ou cours de vacances, etc.).

La Loi sur l'orientation de l'éducation nationale, en son article 11 stipule que « le financement des infrastructures et équipements des écoles maternelles et primaires est assuré par l'Etat et les collectivités locales dans les conditions définies par l'article 97 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin ». Les entreprises publiques et privées, les partenaires au développement, les organisations non gouvernementales et les parents d'élèves peuvent y contribuer. Par ailleurs, l'initiative de Dogbo prévoit la construction et l'équipement participatif de salles de classe avec des contributions des populations en forme de matériaux de travail.

Au regard de ce qui précède, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) fait partie des pionniers du transfert des compétences aux communes. Dans le cadre du transfert des ressources afférentes aux compétences que les lois de la décentralisation ont transférées, le MEMP a adopté une démarche progressive de transfert aux communes. L'exercice a commencé en 2006 par le transfert des ressources destinées à l'entretien, à la réparation des infrastructures scolaires ainsi qu'à l'acquisition de matériels didactiques pour les écoles maternelles et primaires sur toute l'étendue du territoire national. Il s'est étendu depuis 2010, aux ressources pour les travaux de construction et d'équipement des infrastructures scolaires.

Cependant, il apparaît au regard des données recueillies sur le terrain que la première priorité accordée au Bénin à l'éducation à la suite des Etats généraux de l'Education, n'est pas accompagnée des ressources requises. La part du budget général de l'Etat qui devrait revenir au secteur de l'éducation nationale conformément aux normes retenues par les Nations-Unies est loin d'être respectée (03 % sur 15 %). Cependant le MEMP a fait l'effort de transférer une part importante contrairement aux autres ministères sectoriels tels que la santé, l'eau, l'assainissement, les pistes rurales, l'agriculture etc. En effet, en matière de transfert de ressources, le CDMT du MEMP occupe le 1er rang des ministères sectoriels. Malgré cela, ce budget se révèle très insuffisant pour répondre aux besoins du sous-secteur de l'éducation qui se sont considérablement accrus. Le transfert de ressources dans le domaine de l'éducation concerne notamment:

- les ressources humaines des DDEMP, des CS et des communes ;
- les ressources matérielles des CS ;

- les ressources financières transférées aux structures déconcentrées (crédits délégués) ;
- les ressources financières transférées aux communes via le FADeC.

6.3.2. Les ressources financières transférées aux communes en faveur de l'école

Depuis 2008, l'Etat transfère aux communes des ressources pour le fonctionnement et l'investissement par le FADeC, qui est piloté par la CONAFIL, structure paritaire Elus locaux/Etat, dont le Secrétariat permanent assure la gestion technique du FADeC. A cet égard, le MEMP comporte dans son portefeuille de projets inscrits au PIP, un projet intitulé "Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) investissement".

Le FADeC est alimenté par des ressources nationales et des ressources extérieures mises à sa disposition par les PTF. Le FADeC comporte une ligne budgétaire qui assure certaines activités de fonctionnement des communes et une deuxième ligne d'investissement. Ces investissements sont soit « affectés » pour des réalisations qui sont définies par des ministères sectoriels et exécutées par les communes (par exemple : construction/équipement de bâtiments scolaires) soit « non-affectés » pour la réalisation, par les communes, des investissements inscrits dans leur PDC. Le tableau XXII ci-dessous présente le niveau des transferts des ressources en faveur des écoles par le FADeC et les autres mécanismes de 2006 à 2015 au niveau du MEMP.

Tableau XXII : *Récapitulatif des ressources transférées aux communes (2006-2015)*

ANNEE	MONTANT EN F.CFA		TOTAL
	Crédits acquisition de matériels et d'entretien	Crédits construction et équipements	
2006	1 286 163 000	0	1 286 163 000
2007	1 287 301 000	0	1 287 301 000
2008	1 288 165 000	0	1 288 165 000
2009	1 495 000 000	0	1 495 000 000
2010	1 495 000 000	4 417 500 000	5 912 500 000
2011	1 495 000 000	2 200 000 000	3 695 000 000
2012	1 495 000 000	2 000 000 000	3 495 000 000
2013	0	2 766 000 000	2 766 000 000
2014	0	3 000 000 000	3 000 000 000
2015	0	2 996 487 626	2 996 487 626
TOTAL	**10 241 638 000**	**17 379 987626**	**27 621 625626**

Source: *DDEC/MEMP, 2015*

A la lecture de ce tableau, on constate que malgré les dysfonctionnements et les retards, un total de vingt sept milliards six cent vingt et un mille six cent vingt six (27 621 625 626) FCFA ont été transférés aux communes du Bénin pour l'entretien des infrastructures, l'achat des équipements scolaires et la construction des infrastructures scolaires entre 2006 et 2015.

Ainsi depuis 2008, le transfert des ressources se fait par le mécanisme du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC). Ces transferts sont dédiés à l'entretien et à la réfection des modules de classes, à la fourniture de mobiliers et à l'achat de matériels didactique. En 2013, les montants transférés à l'enseignement maternel et primaire représentent 35,89% du total des transferts dans les communes. C'est donc une preuve tangible de l'importance de cette compétence transférée aux communes.

Aussi, le gouvernement du Bénin consacre- t-il plus de 21% de son budget en 2015 au secteur de l'éducation. Malgré tous ces efforts, des problèmes de financements se posent toujours au système éducatif du Bénin, car les investissements se sont concentrés sur la réalisation des infrastructures et équipements scolaires au détriment du recrutement et de la formation du personnel enseignant.

Les opérations de transfert se font selon un manuel de procédures de gestion mis à la disposition des acteurs. Mais, dans le processus de transfert, le Bordereau de Transfert des Ressources (BTR) pour la notification des crédits, est souvent transmis tardivement aux communes par le Receveur-Percepteur, malgré le calendrier de déblocage des dotations fixé à 30% en février, 40% en mai et 30% en septembre. Ce retard, observé chaque année, ne permet pas la réalisation des infrastructures à bonne date.

6.3.3. Des transferts de compétences et de ressources par les acteurs étatiques malgré les réticences

L'analyse du PIP du MEMP révèle que le portefeuille actif du Programme d'Investissement Public (PIP) de ce ministère (Tableau XXIII ci-dessous) continue de comporter des projets et programmes de construction des écoles dans les communes qui relèvent des compétences déjà transférées aux communes. Sur les quatorze (14) projets du PIP gestion 2013 d'un montant global de 11.005 millions francs CFA, six (06) sont concernés pour un montant de 6.616 millions de francs CFA en dehors du Fonds FADeC dont 3.000 millions sont effectivement transférés. Ces projets sont gérés directement à partir du niveau central par des coordonnateurs nommés à la tête d'unités de gestion dont les coûts

administratifs de fonctionnement pourraient contribuer à résoudre des problèmes importants aux niveaux des DDEMP et des CS. Ceci pose non seulement un problème de respect des textes, mais aussi et surtout une question d'efficience dans la gestion du PIP (Voir tableau XXIII).

Cette situation mérite d'être corrigée à court terme avec des mesures d'accompagnement conséquentes pour améliorer la capacité de consommation des crédits aux niveaux des communes.

Tableau XXIII : *Portefeuille actif de PIP 2013 du MEMP dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école*

CODE	LIBELLE DU PROJET	SOURCE	MONTANTS EN MILLION F.CFA	OBSERVATIONS
1 - 381	Programme spécial de construction, de réhabilitation et d'équipement des infrastructures scolaires des zones frontalières et lacustres du Bénin	Budget National	715	Non transféré
2 - 767	Projet de construction et d'équipement et de viabilisation des Ecoles Normales d'instituteurs (ENI) de Djougou, d'Allada, de Dogbo et de Kandi	Budget National	400	Non concerné
3 - 763	Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) investissement	Budget National	3060	Transféré
4 - 742	Initiative Francophone pour la Formation à Distance des Maîtres au Bénin (IFADEM)	Budget National	70	Non concerné
5 - 393	Programme d'Appui à la mise en œuvre du plan Décennal de Développement du secteur de l'Education	Budget National	80	Non concerné
6 - 386	Programme de construction, de réhabilitation et d'équipement de salles de classe dans les écoles primaires publiques	Budget National	3600	Non transféré
7 - 384	Programme "un élève sous un toit, une classe, un maitre pour l'enseignement primaire" (Projet de Développement de l'Enseignement Primaire (BID	Budget National	237	Non transféré

	III))			
8 - 383	Construction et équipement de salles de classe dans les écoles à discontinuité éducative	Budget National	1050	Non transféré
9 - 382	programme de construction et d'équipement d'écoles primaires au Bénin (Japon phase IV)	Budget National /Japon	15	Non transféré
11 - 387	programme d'appui au développement du MEMP	Budget National	75	Non concerné
12 - 809	programme d'acquisition de biens dans le cadre de la SCRP : composante MEMP	Budget National	150	Non concerné
13 - 391	programme de construction, de réhabilitation et d'équipement des infrastructures administratives et sportives	Budget National	1001	Non transféré
14 - 741	projet de restructuration du centre de production des manuels scolaires (PR-CNPMS)	Budget National	530	Non concerné
TOTAL		Budget National	**11005**	

Source : *Données d'enquêtes de terrains, septembre 2015*

Cependant, depuis 2006 et suite à la décision de la gratuité, le gouvernement octroie aux écoles une somme de cent cinquante mille (150.000) francs CFA par classe pour le fonctionnement des écoles. Cette politique de l'Etat béninois s'inscrit dans une démarche de respect des engagements internationaux pris par le Bénin. Ainsi, les écoles primaires à six classes bénéficient d'un budget de fonctionnement neuf cent mille (900.000) francs CFA par an et quatre cent cinquante mille (450.000) francs CFA pour les écoles maternelles à trois sections. Mais ces subventions accusent énormément de retard. Ce qui mai les écoles en difficultés de fonctionnement. En 2015-2016, la première tranche est envoyée dans les écoles à la fin du mois de mai soit huit mois après la rentrée et à deux mois des grandes vacances.

6.3.4. Le dispositif de financement de l'école dans le contexte de la décentralisation par partenaires techniques et financiers (PTF)

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation dans l'éducation, le financement de l'école béninoise par les partenaires techniques s'est accru. En effet, comme dans la plupart des pays africains, le Bénin reçoit de ses partenaires une aide relativement importante dans le domaine de l'éducation. Parmi les partenaires techniques et financiers (PTF) les plus actifs

dans le secteur figurent l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Mondiale (BM), l'Union Européenne (UE), l'Agence Danoise d'Aide au Développement (DANIDA), l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID), la Coopération Allemande (KFW-RFA) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM). Plusieurs autres organismes, à l'instar des ONGs Borne Fonden (BF) et Aide et Action (AA), interviennent de manière plus ou moins discrète ou dont les statistiques ne permettent pas d'avoir une très bonne appréciation de l'étendue de leurs travaux. Il est aisé de constater que les engagements financiers au profit de l'éducation opérés par les partenaires sont très importants ces dernières années.

Le mécanisme de financement de l'école béninoise par les PTF s'est appuyé sur le dispositif basé sur le mécanisme du Fond commun budgétaire mis en place et qui a permis de doter les communes du Bénin d'infrastructures scolaires et autres équipements. Il s'agit d'un financement de plus de quatre vingt milliards (80.000.000.000) de francs CFA.

Actuellement, il est mis en place le partenariat mondial pour le développement de l'éducation (PDME) pour le renforcement de l'éducation.

Le tableau XXIV ci-dessous donne un aperçu sur l'apport des Partenaires Techniques et Financiers au développement du système éducatif béninois entre 2008 et 2010.

Tableau XXIV: *Répartition par partenaire des engagements financiers dans le cadre commun selon l'année dans le domaine de l'éducation*

Partenaires	**2008**	**2009**	**2010**
	Montant en millier CFA	**Montant en millier CFA**	**Montant en millier CFA**
Fonds catalytique (Banque Mondiale)	14 059 500	13 135 000	4 387 000
Ambassade Royale du Danemark (Danida)	2 005 000	2 000 000	2 000 000
Agence Française de Développement (AFD)	819 946	983 936	819 946
Banque Allemande de Développement (KfW)	1 639 893	1 967 871	2 295 850
Ambassade du Royaume des Pays Bas	262 400	1 640 000	1 640 000
TOTAL	**18 526 963**	**19 726 807**	**11 142 796**

Sources : *Données d'enquête, avril 2015*

A l'analyse des données du tableau XXIV, on constate que plusieurs partenaires au développement accordent un appui financier très significatif au développement de l'éducation au Bénin. Cet appui s'est accru avec la mise en place du FADeC en 2008 qui un instrument de mobilisation et de transfert de ressources publiques aux communes. Ainsi, les ressources des partenaires sont mises dans une cagnotte commune. Faut-il le rappeler, le FADeC est un Fonds commun multisectoriel alimenté par l'Etat et les PTF. Il dispose de deux guichets, à savoir le FADeC affecté et le FADeC non affecté. Ainsi, depuis 2008, les partenaires techniques ont mis plus de soixante milliards de francs CFA dans le financement des communes. Au total, depuis 2008, les PTF ont investi dans le domaine de l'éducation par les différents mécanismes, plus de cent vingt milliards de francs CFA en dehors des soixante milliards mis dans le FADeC qui permettent aussi de financer les infrastructures scolaires dans les communes. Pendant la même période, le gouvernement béninois a mis environ trente huit milliards dans les équipements et les infrastructures. Le tableau XXV ci-dessous présente les ressources consacrées par l'Etat et les partenaires au développement aux enseignements maternel et primaire entre 2006 et 2015 en dehors du mécanisme du FADeC et du FAST TRACK.

Tableau XXV: *Situation des ressources investies dans les écoles de base entre 2006-2015*

	ETAT	**PTF**	**OBSERVATIONS**
	38.626.625.626 FCFA	**49.396.566.000 FCFA**	Ces ressources ne prennent pas en compte les ressources du Fast Track Initiative et du FADeC car estimées à plus de cent quarante milliards, ces ressources ne sont seulement consacrées à l'éducation et les enseignements maternel et primaire. Elles servent à financer d'autres secteurs sociaux et d'autres ordres d'enseignement. Cependant, les PTF ont investi 56,12% des ressources considérées contre 43, 88% pour l'Etat sans masse salariale.
TOTAL	**88.023.191.626**		

Source : *Données d'enquête, septembre 2015*

A partir des données du tableau XXV, on en déduit aisément que les engagements financiers des PTF au profit de l'école béninoise dépassent les investissements consacrés par le Gouvernement même si la masse salariale des enseignants du personnel technique de soutien n'est pas pris en compte dans le calcul. Les PTF financent plus la construction des infrastructures scolaires que l'Etat.

En 2015-2016, seul 3,10% du budget de l'Etat est décentralisé. C'est très faible et impérativement cela pose deux problèmes. D'abord les dysfonctionnements des mécanismes de transfert des ressources de l'Etat au niveau des communes par rapport à un certain nombre de secteurs prioritaires comme l'éducation. Ensuite les réticences des acteurs à transférer les compétences et les ressources. Il est donc important que l'Etat central puisse consacrer effectivement 15% des ressources du Budget général de l'Etat aux communes comme le recommande l'UEMOA.

6.4. Le financement de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'épreuve des faits dans la commune d'Akpro-Missérété

Cette partie du chapitre s'intéresse à un élément clé de la décentralisation. Il s'agit de la distribution des ressources financières et matérielles du niveau central au niveau local, leur disponibilité et l'autonomie des acteurs à leur égard. L'argument est bien connu : la décentralisation de la gestion des ressources permettra une utilisation plus efficace et plus appropriée (Bouvier, 2007). Un test crucial d'une vraie décentralisation se trouve alors dans l'examen des ressources. Leur niveau permet-il aux acteurs locaux et aux écoles d'exercer leur mission ? Leur utilisation est-elle en effet plus efficace et contribue-t-elle à l'amélioration de la gestion des écoles ?

6.4.1. Cadre juridique et institutionnel de la mobilisation des ressources par les collectivités locales au Bénin

Les finances des collectivités locales sont réglementées par la loi des finances, le code des impôts et la comptabilité publique. Par conséquent, tous les textes juridiques des réformes décentralisatrices associent à la personnalité juridique, l'autonomie financière pour définir la notion de collectivité locale. Cette autonomie donne droit à la collectivité de disposer d'un instrument à caractère financier qui retrace la totalité de ses recettes et de ses dépenses pour une période donnée. C'est le budget.

A cet effet, l'article 2 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes dispose : « pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre». Le budget communal doit être équilibré en recettes et en dépenses. Une fois voté par le conseil communal, le budget doit être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle (article 29 de la loi précitée). En cas de litige, il revient aux institutions du ministère de tutelle de prendre une décision. La commune dispose d'un droit de recours auprès des services déconcentrés du ministère de la justice qui se prononcent sur des questions telles que : le conseil a-t-il été suffisamment informé ? La décision de l'exécutif est-elle conforme à la législation en vigueur ?

Quant à la création des impôts et taxes, elle est du domaine de la loi. Le conseil communal fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi des finances (article 8 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999). Les textes de loi prévoient également une taxe de développement local (TDL). Cette taxe repose sur les activités socio-économiques de la population. Contrairement aux taxes existantes, la taxe de développement local est une taxe à la source. La taxation se fait actuellement au moment de la vente (taxe sur produits agricoles etc..). Les recettes des communes ne peuvent servir à financer les dépenses de souveraineté de l'Etat.

Du point de vue contrôle de l'exécution, l'Inspection Générale des Finances du Ministère de l'Economie et des Finances, et la Chambre des Comptes peuvent effectuer des contrôles.

Par ailleurs, l'article 142 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin reconnaît à l'autorité de tutelle qu'est le Préfet, l'exercice du contrôle budgétaire. Les Receveurs-percepteurs, avant le paiement d'une dépense de la commune, procèdent au contrôle de sa régularité.

A la fin de chaque exercice budgétaire, et le 1er juillet de l'année suivante au plus tard, le conseil communal délibère sur le compte administratif. Le compte de gestion et ses annexes sont établis par le comptable de la commune.

Un travail d'harmonisation des finances de l'Etat dans l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) a permis la mise au point d'une nomenclature et des procédures comptables harmonisées et applicables à tous les pays membres. Depuis bientôt cinq ans, le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) travaille à la mobilisation des administrateurs et des intervenants dans la gestion financière des collectivités locales pour

la réalisation rapide et efficace de l'harmonisation des finances locales dans l'espace UEMOA. A cet effet, une étude comparative des nomenclatures des collectivités locales a révélé que le Bénin et le Mali ont des nomenclatures plus rapprochées et s'inspirant du plan SYSCOA[31]. Le tableau XXVI ci-dessus donne une nomenclature du budget communal en République du Bénin.

Tableau XXVI: *Nomenclature du budget communal au Bénin.*

Section fonctionnement	**Section investissement**
Dépenses	**Dépenses**
Entretien des bâtiments de la commune Frais de bureau Frais des impôts et taxes Frais état civil Frais du personnel Gestion générale et transports Frais financiers Frais d'élaboration du schéma directeur d'aménagement et autres dépenses	Les dépenses d'équipement Les remboursements d'avances et d'emprunts Les prêts, avances et créances à long et moyen terme Les titres et valeurs
Recettes	**Recettes**
Les recettes fiscales : - impôts directs (taxe de développement local, foncier bâti et non-bâti, la patente et la licence, taxe arme à feu, autres) - impôts indirects (taxe sur les spectacles, taxe sur les affiches, taxe sur les taxis, autres) - ristournes par l'Etat (sur la taxe touristique, véhicules, TVA, exploitation des carrières et mines) **Les recettes provenant des prestations de services de la commune** : Actes administratifs, amendes, les droits sur les services marchands. **Les recettes en matière de produits du patrimoine** : location des biens meubles et immeubles de la commune, exploitation des carrières, autres... **Subventions ou dotations de fonctionnement accordées par de l'Etat**	Emprunts et avances Dotations d'investissement allouées par l'Etat Excédent d'investissement de l'exercice précédent Subventions, dons et legs Aliénation de biens patrimoniaux Autres

Source : *Service Affaires Financières/Mairie Akpro-Missérété, mars 2014*

A travers le tableau XXVI, il est aisé de constater que conformément aux textes de la décentralisation, les ressources nécessaires aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux

[31]Equilibre financier des collectivités locales, Partenariat pour le Développement Municipal, 1999, p.2.

à la fois. Plus loin dans ce régime financier, il est mentionné que « les recettes des collectivités locales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des subventions, des ristournes accordées par l'Etat ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit, des recettes temporaires ou accidentelles et de la répartition annuelle des fonds de dotation des collectivités locales ».

Les ressources financières de la commune sont spécifiées dans les textes organisant la décentralisation. Elles comprennent :

- les recettes des impôts et taxes perçues sur le territoire de la commune ;
- les recettes d'exploitation des services communaux ;
- les recettes du domaine communal ;
- les revenus divers ;
- la part communale de la dotation globale de fonctionnement prévue par la loi des finances ;
- les ressources issues des transferts des ministères sectoriels ;
- les transferts directs des partenaires techniques et financiers ;
- les ressources issues de la coopération décentralisée ;
- les dons et les legs, etc.

Dans le cadre de cette recherche, il est question de partir du cadre juridique et institutionnel du financement des communes pour apprécier la situation du financement de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation.

6.4.2. Le financement de l'école dans le contexte de la décentralisation dans la Commune d'Akpro-Missérété

Dans la commune d'Akpro- Missérété, le transfert de ressources financières dans le domaine de l'éducation aux autorités communales n'est devenu une réalité qu'à partir de 2007. Bon nombre d'acteurs de l'école dans cette commune se posent même des questions sur les conditions réelles de ces transferts et le mode de gestion opéré par les autorités communales. Mais avant d'aborder le mode de gestion des ressources transférées, il est important de faire le point des ressources transférées dans la commune pour le financement de l'école. En principe, depuis l'avènement de la décentralisation, l'Etat central en transférant dans les textes de lois les compétences de construction, d'équipement et d'entretien des

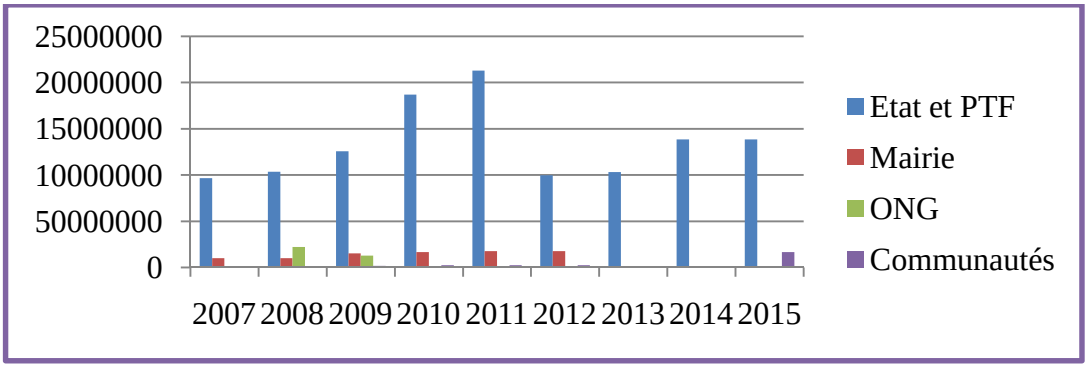
écoles aux communes, devrait transférer au même moment les ressources pour l'exercice réel de ces compétences par les autorités en charge des communes. Mais force est de constater que jusqu'à ce jour, les transferts de ressources aux communes reste et demeure un enjeu majeur. Les données recueillies dans ce domaine dans la commune d'Akpro-Missérété entre 2007 et 2015 permettent de mieux apprécier la situation.

Le tableau XXVII ci-dessous permet d'apprécier l'évolution du financement de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété par les différents acteurs.

Tableau XXVII: *Evolution du financement de l'école à Akpro-Missérété entre 2007 et 2015 par les différents acteurs*

Années	Apport de l'Etat et des PTF	Commune Akpro-Missérété (Ressources propres)	Apport des ONGs	Apport des Communautés	Observations
2007	96750000	10205000	0	945000	
2008	103645444	10150000	22127490	642000	
2009	125550000	15190000	12760000	1800000	
2010	187038000	16450220	0	2400000	
2011	213007511	17560225	0	2400000	
2012	99 690 855	17560225	0	2400000	
2013	103 214647	0	0	642000	
2014	138333859	0	0	642000	
2015	138333859	0	0	16.550.875	Module de 03 classes réalisé à EPP Danto D par les communautés HONHENU KUNKAN HONSANOU DJWATO 1er édition 2015
Total	**1.205.564.175**	**87.115.670**	**34.887.490**	**28.421.875**	
% par acteurs	**88,91**	**06,42**	**02,57**	**02,09**	

Source : *Données d'enquête, mai 2015*



Graphique 4 : *Evolution du financement de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété entre 2007 et 2015*
Source : *Données d'enquête, avril 2015*

En observant les données du XXVII et le graphique 4, on remarque que le financement de l'Etat et des partenaires techniques représente 88,91% des 1.355.989.210 Cfa investis dans les écoles maternelles et primaires. La part de la Commune est faible 06,42%, de même que celle des ONG 02,57% et des communautés 02,09%. Cette situation se dévoile à travers le graphique n° 4 ci-dessous. Au regard de ces chiffres, il est aisé de constater que la mobilisation des ressources internes par la commune d'Akpro-Missérété pour le financement de l'école n'est pas encore à la hauteur des défis de développement de l'école. Cela traduit la faible capacité des communes à consentir des investissements dans leur territoire.

De même, les ONG et les Communautés doivent encore fournir de grands efforts. Au niveau du gouvernement, la situation n'est pas rose car des ressources de certains projets PIP ne sont pas encore transférées. Les autorités de la Direction des Ressources Financières et de la Planification du MEMP ont déclaré que le transfert des compétences se fera de façon progressive et qu'il ne sert à rien de se précipiter dans cette démarche. C'est donc une épreuve pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. Si l'objectif de la décentralisation est de renforcer les financements au profit de l'école, le constat démontre que les autorités locales éprouvent beaucoup de difficultés pour atteindre un tel objectif. Cela est dû aux dysfonctionnements qui persistent dans la mise en œuvre du dispositif de financement.

6.4.3. La place de l'école dans le plan de développement de la commune d'Akpro-Missérété (PDC)

Le transfert progressif de compétences aux collectivités locales devenu une réalité avec l'amorce du processus de décentralisation constitue une opportunité réelle d'autonomisation des communes, d'apprentissage du pouvoir par les nouveaux élus. A travers

son double objectif : le développement local et l'exercice de la démocratie à la base, la décentralisation a permis aux communes d'exercer leur autonomie et les compétences à elles conférées par les lois et textes réglementaires. Même si en général les difficultés liées à l'insuffisance des ressources tant financières, matérielles qu'humaines demeurent des goulots d'étranglement, les nouvelles autorités locales ont pu relativement exercer leur pouvoir de décision en ce qui concerne le choix des besoins prioritaires des populations et les orientations à donner au développement local.

En effet, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, à travers son article 84, stipule que les collectivités territoriales doivent élaborer leur PDC qui est un cadre d'orientation des actions de développement pour les communes. Ainsi, la Commune d'Akpro-Missérété, à l'instar de ses pairs, a élaboré son premier PDC qui s'est étendu sur la période de 2005 à 2009. Le tableau XXVIII fait une synthèse des niveaux de réalisation des projets prévus au PDC1 selon les domaines.

Tableau XXVIII : *Niveau de réalisation des projets prévus au PDC 1 selon les domaines*

Domaine	**Montant des projets Prévus**	**Montant des projets réalisés**	**Taux de réalisation**	**Pourcentage par rapport aux projets réalisés**
Gouvernance	468.000.000	87.142.239	19%	3%
Economique	1.406.515.000	1.206.851.711	86%	45%
Social/ Santé et éducation	**1.471.450.000**	**1.086.791.412**	**74%**	**41%**
Environnement/Aménagement	547.071.000	296.173.025	54%	11%
Total	**3.893.036.000**	**2.676.958.387**	**69%**	**100%**

Source : *Mairie Missérété/ Service du Développement, de la Planification et du Suivi-Evaluation (SDPSE), Septembre 2015*

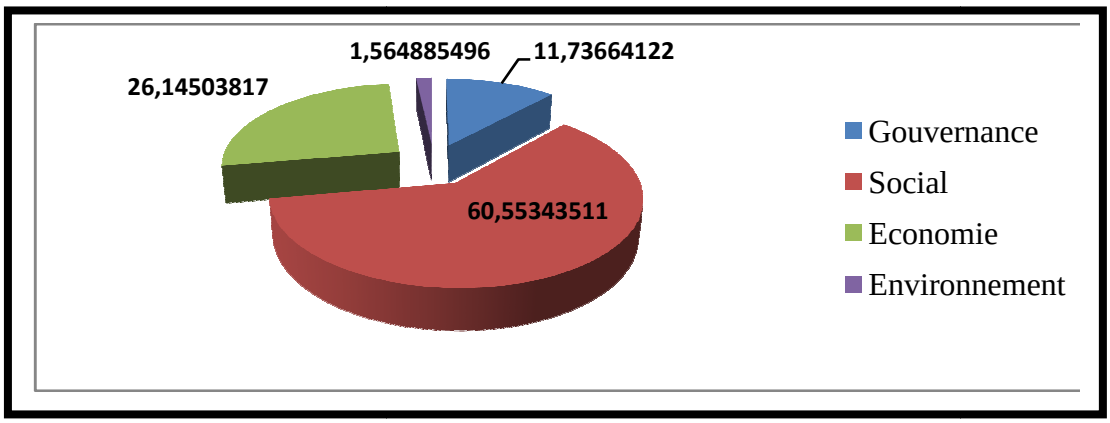
A la lecture des projets réalisés dans le PDC 1, on constate que le secteur social à savoir l'éducation et la santé occupent une place de choix. En effet, ce secteur occupe 41% des ressources consacrées aux différents secteurs de développement de la Commune d'Akpro-Missérété. De même, après cinq années de mise en œuvre, l'évaluation de la première génération du Plan de développement a révélé le caractère peu réaliste et très ambitieux des actions programmées. Il demeure cependant l'ancienne corde au bout de laquelle la nouvelle doit être tissée. Ainsi il est apparu la nécessité d'actualiser le PDC 1, en tenant compte de l'évolution du temps et du contexte social.

Le plan de développement PDC II ainsi élaboré compte cinquante trois (53) projets répartis en onze (11) programmes pour la période de 2012 à 2016. Le tableau XXIX donne un aperçu des projets par domaine.

Tableau XXIX: *Nombre total de projets prioritaires par domaine*

Domaines	Nombre de projets	%
Gouvernance	7	13, 50 %
Social	22	40, 38%
Economie	14	26, 92%
Environnement/Aménagement	10	19%
TOTAL	**53**	**100%**

Source : *Mairie Missérété/ Service du Développement, de la Planification et du Suivi-Evaluation (SDPSE), Septembre 2015*



Graphique 5 : *Répartition en % du coût des projets par domaine*

Source : *Réalisé à partir du PDCII Akpro-Missérété, Septembre 2015*

A partir des données du tableau XXIX et le graphique 5, il est établi que l'essentiel des projets du PDC II à réaliser entre 2012 et 2016 du point de vue de leur poids économique sont à caractère social (40,38%) c'est-à-dire l'éducation et la santé, suivis par ordre d'importance par les projets d'ordre économique (26,92%), enfin ceux relatifs à l'environnement et à l'aménagement du territoire (19%) et enfin ceux de la gouvernance (13,50%).

En clair, les autorités locales considèrent les investissements dans le secteur social comme l'éducation et la santé comme une priorité. L'enjeu majeur est de savoir si la Commune d'Akpro-Missérété a une réelle capacité de mobilisation de ressources internes pour faire face aux dépenses de l'éducation.

6.4.4. Les capacités de mobilisation des ressources de la commune d'Akpro-Missérété face aux défis du financement des écoles

Les différents projets et programmes de développement mis en œuvre dans la Commune sont financés par les ressources provenant de deux sources fondamentales :

- les ressources propres ;
- les subventions de l'Etat ;
- le financement des ONG et autres.

✓ **Le développement local par financement propre**

Les recettes propres mobilisées par la Mairie sont générées par les taxes et impôts perçus sur les transactions foncières, les manifestations bruyantes, la Taxe sur la Valeur Ajoutée et le placement des valeurs inactives, etc.

✓ **Les subventions de l'Etat**

Les subventions de l'Etat constituent le soubassement du budget d'investissement de la Commune. Elles représentent plus de 80 % des recettes d'investissement**.**

✓ **Les autres sources de financement**

La Commune d'Akpro-Missérété n'a presque pas de PTF intervenant directement. Néanmoins, elle bénéficie actuellement d'un début de partenariat avec l'OING humanitaire Care International dans le secteur de l'eau. Elle développe aussi un partenariat décentralisé avec la Commune de Clapiers dans l'agglomération de Montpellier en France. Ces différents partenariats pourraient, à moyen terme, générer des recettes extrabudgétaires pour le financement du développement local.

La commune dispose d'un potentiel important du « produit du patrimoine et de service » mais toutes les conditions ne sont pas réunies pour leur mobilisation efficace. L'incivisme des populations, l'insuffisance de ressources humaines au niveau des services financiers, l'insuffisance de matériels et d'équipements et la corruption des agents de recouvrement sont des facteurs limitatifs.

Le tableau XXX renseigne sur les sources du financement du développement local à Akpro-Missérété.

Tableau XXX : *Sources de financement du développement local à Akpro-Missérété*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources extérieures gérées par la commune	**80 094 413**	**206 551 301**	**203 980 548**	**106 443 921**	**128 916 481**	**543089487**	**514892351**	**805849027**	**640995485**
Ressources propres	**249 423 611**	**108 331 894**	**316 057 112**	**331 503 650**	**326 471 508**	**342594384**	**554662069**	**467968862**	**583340462**
Dépenses de fonctionnement	**191 675 513**	**192 273 164**	**294 733 327**	**319 351 748**	**329 843 876**	**630875366**	**678895270**	**639855588**	**639528276**
Dépenses d'investissement	**125 714 425**	**58 409 507**	**549 653 962**	**195 864 161**	**160 042 367**	**466781043**	**630598063**	**1062254713**	**933630700**
Dépenses de personnel	**53 980 647**	**55 867 741**	**95 453 134**	**95 913 132**	**109 784 682**	**130140570**	**163622262**	**183448619**	**ND**

Source : *Réalisé à partir du compte administratif de la mairie d'Akpro-Missérété 2007-2014, septembre 2015*

Il faut souligner qu'en dépit des sensibilisations, le taux réel de recouvrement des recettes propres est encore très faible et est tributaire des redevances perçues sur les transactions foncières, les inhumations et les actes d'état civil. Ces ressources couvrent pour la plupart les dépenses de fonctionnement de l'administration.

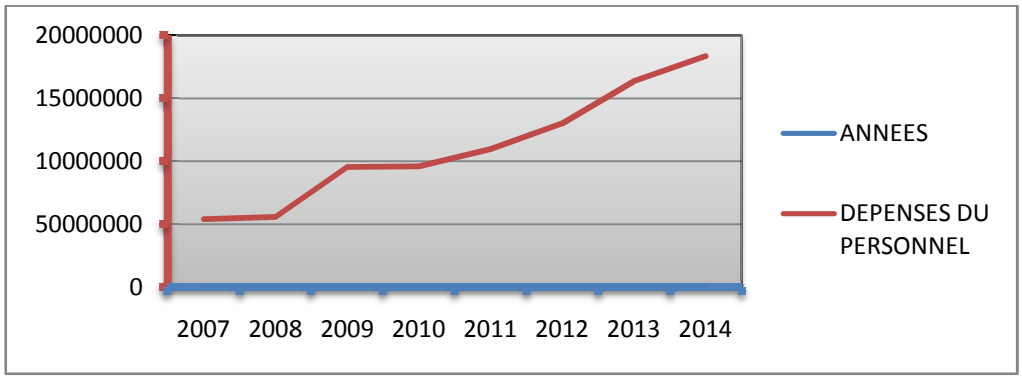
Dans cette situation critique, les investissements réalisés sont financés par les subventions de l'Etat et les transferts sectoriels. D'autres investissements extrabudgétaires s'effectuent également par les PTF comme on peut le constater dans le tableau XXX ci-dessus.

De même, la baisse des recettes au cours de l'année 2008 a une incidence négative directe sur les dépenses d'investissement avec une baisse de près de 50% comparativement aux investissements réalisés en 2007. Les dépenses de fonctionnement sont restées naturellement incompressibles de 2007 à 2008 et se sont accrues à partir de 2009.

Au demeurant, l'on pourrait être amené à se demander si le conseil communal avait les capacités pour mobiliser les ressources financières, humaines et autres nécessaires à la réalisation des objectifs du PDC qui vise le développement des infrastructures socio-communautaires et à assurer le fonctionnement des écoles dans la Commune.

A l'analyse des données du tableau XXX ci-dessus, on constate que les capacités de mobilisations des ressources propres de la Commune sont très faibles. En effet, la Commune d'Akpro-Missérété tire l'essentiel de ses ressources internes des redevances perçues sur les transactions foncières, les inhumations et les actes d'état civil. Les ressources issues des transactions foncières font en 2014 par exemple 84,55% et 85,94%[32] en 2015 des ressources propres de la Commune. Pire, Ces ressources couvrent pour la plupart les dépenses de fonctionnement de l'administration et les charges du personnel qui ne cessent d'augmenter.

De même, on constate, dans la commune d'Akpro-Missérété, selon les données du même tableau, que les dépenses du personnel évoluent à une allure inquiétante. Le graphique 6 ci-dessous permet de mieux apprécier l'évolution des dépenses du personnel dans la commune d'Akpro-Missérété de 2007 à 2014.



Graphique 6 : *Evolution des charges du personnel de la commune d'Akpro-Missérété de 2007 à 2014*

Source : *Données d'enquête, octobre 2015*

En effet, en 2007, les dépenses du personnel étaient estimées à cinquante trois millions, neuf cent quatre mille, six cent quarante sept (53.980.647) francs CFA. Cette charge

[32] Pourcentage calculé à partir des données issues du compte administratif de la mairie d'Akpro-Missérété 2014 et 2015.

salariale a plus que triplée en 2014 et est passée à cent quatre vingt trois millions, quatre cent quarante huit mille, six cent dix neuf (183.448.619) CFA. En huit années, les charges salariales ont connu un accroissement de 339,84%. Cette charge représente plus 39,20%[33] des ressources propres de la commune en 2014.

De même, les dépenses de fonctionnement représentent dans la commune d'Akpro-Missérété en 2014 plus de 136,73%[34] des ressources propres de la commune. Par conséquent, les dépenses de fonctionnement de la commune dépassent ses propres ressources mobilisées. Le gap est comblé par les transferts directs de l'Etat central destinés aux investissements.

Par conséquent, la Commune d'Akpro-Missérété n'arrive pas encore à consacrer une grande partie des ressources mobilisées au niveau local aux dépenses d'investissement dans la commune et par ricochet dans l'éducation. En observant les données du tableau XXX, il est aisé de constater que de 2012 à 2015, les dépenses d'investissement dans la commune sont financées entre 72% à plus de 80% par les ressources provenant des subventions et les transferts des ministères sectoriels comme le ministère des enseignements maternel et primaire.

Cette situation n'est pas restée sans impact sur le dispositif de financement de l'école dans la commune. En effet, les ressources consacrées au financement des écoles maternelles et primaires dans la Commune d'Akpro-Missérété entre 2007 et 2015 estimées à la somme de un milliard trois cent cinquante cinq millions neuf cent quatre neuf deux cent dix francs (1.355.989.210 Cfa) sont mobilisées par l'Etat central et les PTF à plus de 88,91%. La part de la Commune est très faible 06,42%, soit 87.115.670 FCFA. De plus de 2013 à 2015 les ressources financières investies dans les écoles de la commune proviennent essentiellement des subventions et les transferts de l'Etat central et les partenaires techniques via le FADeC et les autres mécanismes de financement du développement local comme le Projet de développement conduit par les communautés. Aussi, la contribution des ONG locales est-elle très faible (02,57%) tandis que celle des communautés et les parents d'élèves tourne autour de (02,09%). Comme conclusion, la décentralisation a fait régresser la contribution des communautés et les parents d'élèves au financement des écoles maternelles et primaires à Akpro-Missérété. Certains acteurs en présence surtout les directeurs d'écoles pensent que cette situation est la conséquence de la mesure de gratuité de l'école décrétée par le gouvernement à la rentrée d'octobre 2006. En effet, à la suite de cette mesure, nombreux sont

[33] Idem 38
[34] Idem 43

les parents d'élèves qui s'insurgent contre les cotisations au sein des écoles. Or, c'est grâce à ces cotisations que des réalisations sont faites au sein des établissements. Les subventions mises en place par le gouvernement pour assurer le fonctionnement des écoles viennent depuis lors, très en retard, généralement en avril, en mai voir juin pour une rentrée qui a commencé en octobre.

Au niveau de la gestion des ressources mobilisées, on note l'inexistence de plan de trésorerie, de passation des marchés, et de consommation des crédits avec pour corolaire le retard dans la passation et l'exécution des marchés. Bien qu'on note une évolution dans les prévisions de la commune en matière de mobilisation des ressources financières, les réalisations n'ont pas suivi la même progression et ont atteint leur plus bas niveau en 2008 comme le montrent les tableaux ci-dessous. Le tableau XXXI ci-dessous présente le taux d'exécution des ressources financières locales.

Tableau XXXI : *Taux d'exécution des ressources financières locales*

Années	Recettes prévues	Recettes réalisées	Taux (%)
2007	506 460 015	374 518 024	73,94
2008	621 632 831	314 883 195	50,65
2009	804 002 626	549 653 962	68,36
2010	1 092 225 137	582 156 858	53, 30 %
2011	1 083 074 359	585 243 261	54,03 %

Source : *Mairie d'Akpro-Missérété, Mai 2013*

En observant le tableau XXXI, on comprend aisément que les capacités de mobilisation des ressources pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement sont très faibles dans la Commune d'Akpro-Missérété. En effet, le taux d'exécution des ressources financières locales tournent autour de la moyenne (50,65% en 2008, 53,30% en 2010 et 54,03% en 2011). Ces taux sont très faibles et ne permettent pas à la commune d'Akpro-Missérété de faire face aux dépenses d'investissement dans la commune. Cet état de chose ne permet pas de consacrer d'importantes ressources au développement de l'école.

6.5. Le financement du développement local à l'épreuve dans les collectivités locales

A l'analyse de la situation en matière de financement du développement local en général et de l'école en particulier dans la commune d'Akpro-Missérété, il se pose un véritable problème de mobilisation des ressources internes dans les collectivités locales au Bénin. Cette situation suscite plusieurs questionnements :

- La participation et l'implication des acteurs locaux notamment les collectivités locales contribuent-elles réellement au financement de l'école au niveau local ?
- En quoi la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation est-elle bénéfique pour le financement des écoles ?
- Que faire pour renforcer les capacités de mobilisation des ressources par les acteurs locaux pour le financement des écoles ?

Pour répondre à ces interrogations, le chercheur puise ses réponses des entrevues et échanges effectués avec certains acteurs et des données issues des observations et des lectures réalisées.

La majorité des acteurs impliqués dans l'étude reconnaît que le conseil communal d'Akpro-Missérété, à l'instar des autres conseils communaux et municipaux du Bénin, est face à un vaste chantier multisectoriel : l'économie communale. Même si, dans presque toutes les communes du Bénin, les activités du secteur primaire constituent l'essentiel des activités économiques, l'éventail des sous-secteurs dans l'agriculture sollicite l'intervention des autorités communales. Il en est de même aussi bien des sous secteurs du développement du capital humain (éducation, santé, infrastructures, ….) et du développement du capital physique qui passe par la mobilisation de toutes les ressources (financières, matérielles, humaines…). Il serait illusoire toutefois, de croire que le fonctionnement parfait des institutions locales devrait aller de soi. En effet, malgré ses avantages, un mode de gouvernance locale fondé sur des règles formelles, dépersonnalisées, implique des coûts fixes très élevés pour la collectivité. Après une analyse du Plan de Développement Communal (PDC), on constate que la commune nourrit de belles ambitions mais les projets inscrits au PDC ont été élaborés sans qu'un accent explicite soit mis les sources de financement et les capacités de mobilisation des ressources de la commune. De même, le système de planification n'a pas tenu grand compte des aspects de suivi et évaluation.

Au-delà de la décentralisation politique, les efforts selon les acteurs doivent être consacrés à la décentralisation fiscale au Bénin considérée par eux comme une réforme novatrice dont la finalité des actions devrait permettre d'améliorer les conditions de vie des populations. Il s'agit de développer un cadre de mobilisation des ressources au niveau local qui soit efficace et viable, de fournir les ressources pour un développement local équilibré et équitable et de renforcer les capacités de planification et de gestion au niveau local en utilisant une approche participative.

A l'étape actuelle, on dénote quelques insuffisances :

- au plan juridique, les textes législatifs et réglementaires ne sont pas assez explicites et posent des problèmes d'interprétations ;
- du point de vue de la portée des composantes, on note une variété d'impôts et taxes qui ne génèrent pas de ressources substantielles aux communes.

Eu égard à ce qui précède, on peut déduire que le dispositif est peu pertinent à cause des dysfonctionnements constatés à savoir : l'appréhension de la matière imposable de la Taxe de Développement Local est difficile à recouvrer ; le mode de calcul des impôts synthétiques n'est pas aisé et enfin les impôts indirects sont insignifiants.

En effet, la physionomie réelle de la décentralisation fiscale béninoise est caractérisée par :

- ✓ une fiscalité locale subordonnée en partie à la fiscalité d'Etat ;
- ✓ une fiscalité qui ne répond pas aux exigences de la productivité ;
- ✓ une fiscalité inéquitable entre les entités décentralisées.

Ainsi, le système fiscal demande une actualisation pour plusieurs raisons :

- ✓ le problème d'adressage qui caractérise les communes au niveau des centres urbains et la dispersion des contribuables dans les zones rurales ;
- ✓ le mode d'évaluation subjectif des bases d'impositions ;
- ✓ les émissions tardives dues parfois au traitement manuel des documents fiscaux ;
- ✓ l'ambivalence ou la dualité des droits de propriétés ou des statuts juridiques domaniaux.

De même, l'administration fiscale chargée de recouvrer les impôts est très peu performante car le cadre organisationnel est inopérant (insuffisance de ressources humaines et matérielles). La chaîne de gestion fiscale actuelle est caractérisée par la faiblesse des contrôles (internes et externes, à priori et à posteriori). Cette lacune explique l'apparition et la pérennisation de nombreux dysfonctionnements qui lui enlèvent toute efficience.

Les communes ont reçu une compétence en matière de planification de développement local. Mais la maîtrise de l'outil de ce développement leur échappe. L'essentiel de la chaîne fiscale reste du ressort des services déconcentrés du Ministère chargé des finances. Le processus budgétaire local est quand à lui soumis à une lourde tutelle. L'effort de mobilisation des ressources propres locales reste donc limité. L'Etat décide des transferts et des montants.

Les procédures des marchés publics sont très peu maîtrisées. Les communes ne disposent pas assez de ressources pour financer les services de bases.

Toutefois, on note une amélioration. En termes d'impact trois résultats majeurs sont obtenus :

- ✓ un renforcement et une évolution des ressources de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015 en dépit de la faiblesse de la productivité de la fiscalité locale ;
- ✓ une amélioration des conditions de vie des populations par la réalisation des infrastructures et la fourniture des services sociaux même si l'essentiel du financement revient à l'Etat et les partenaires ;
- ✓ la possibilité pour la commune d'accéder au crédit.

Les conseils communaux au Bénin sont dans leur troisième mandature depuis juin 2015, mais la décentralisation peine à s'installer dans sa dimension économique, sa principale raison d'être. Les budgets tant au niveau central que local ne s'inscrivent pas encore dans la logique de la décentralisation. La grande masse des investissements sociaux est toujours exécutée au sommet de l'Etat.

Au total, il convient de reconnaitre que la commune d'Akpro-Missérété est confrontée à de véritables problèmes de financement de l'école. En effet, le taux de recouvrement des recettes d'investissement est de moins de 40% sur les sept (07) dernières années alors qu'il était respectivement de 82% et 60% au titre des années 2002 et 2003 , c'est -à-dire deux ans avant la décentralisation[35]. Mais il est important de reconnaitre que les recettes fiscales de la commune ont connu une augmentation vertigineuse avec l'avènement de la décentralisation.

Malgré l'obligation légale de consacrer 30% au moins des recettes internes aux investissements, force est de constater l'inertie qui prévaut dans la commune d'Akpro-Missérété depuis 2007. Les charges salariales, les primes et autres dépenses de fonctionnement consomment plus de 84,55% des recettes fiscales de la commune. On constate dans la commune d'Akpro-Missérété que le financement des investissements est réalisé en grande partie à plus de 79,52% par des ressources des subventions de l'Etat et les

[35] Données issues des échanges avec le receveur percepteur de la Commune d'Akpro-Missérété en mai 2015

ressources extérieures. Dans le domaine de l'éducation, la situation est très critique. En effet, sur les cinq (05) dernières années, la commune n'a consacré aucune ressource propre au financement de l'éducation de base, tous les investissements et les charges de fonctionnement sont réalisés sur la base des ressources transférées par l'Etat via le FADeC, le DCC et le ministère des enseignements maternel et primaire[36].

Au total, le dispositif mis en place par le Bénin dans le cadre de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation permet de transférer des ressources financières et matérielles soit aux autorités locales, soit directement aux écoles. Les autorités locales d'Akpro-Missérété reçoivent certaines ressources et en récoltent d'autres, mais elles ne sont obligées d'utiliser ni les unes ni les autres pour l'école. L'ensemble de ces fonds se révèle insuffisant pour permettre à ces acteurs de mener à bien leur mission. La faible capacité de mobilisation des ressources internes par la commune et les choix opérés en matière de dépenses avec une progression sans mesure des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale de la commune font appel à la mise en place d'un cadre de responsabilisation des acteurs de l'école surtout les autorités locales.

Dans ce chapitre, la recherche a analysé les enjeux de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation et les mécanismes d'intervention des acteurs comme une stratégie qui devrait aboutir à une meilleure gestion des écoles. En se basant sur des situations concrètes des mécanismes mis en place par les autorités publiques pour le financement de l'école dans le contexte de la décentralisation, on peut noter un certain nombre d'enjeux et de défis. Ces enjeux et défis qui sont au niveau politique, social, pédagogique et économique doivent être relevés pour une meilleure gestion des écoles au Bénin. Parmi ceux-ci, le défi majeur pour les acteurs est la mobilisation des ressources pour le financement de l'école au niveau local. En effet, il est noté une faible mobilisation des ressources financières de la part des autorités locales et des communautés pour le financement des écoles. Au niveau de l'Etat central, malgré les transferts de ressources des écoles par le mécanisme du FADeC aux communes, des compétences déjà transférées continuent d'être gérées par les services techniques du ministère des enseignements maternel et primaire. Il s'agit des responsabilités liées à la construction des infrastructures scolaires et des équipements pédagogiques et didactiques. Au-delà de ces enjeux et défis, il faut retenir de cette analyse met en exergue un certain nombre de points positifs. Il s'agit de l'augmentation très substantielle de la contribution des partenaires au développement au financement des écoles dans les communes.

[36] Données issues de l'analyse du budget de la commune sur la période indiquée

De cette analyse, on retient aussi que l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'école, a apporté quelques éléments de réponses à l'insuffisance des infrastructures scolaires et aux manques de personnels enseignants. Au total, on peut conclure au niveau de ce chapitre que le financement de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation est à l'épreuve dans les communes béninoises.

Au regard de tout ce qui précède, quel est donc l'impact de la participation et l'implication des acteurs locaux notamment les collectivités locales sur la gestion des écoles au Bénin.

CHAPITRE VII : LES PRATIQUES ET LOGIQUES D'INTERVENTION DES ACTEURS EN PRESENCE

Après plus dix années d'application de la décentralisation dans les communes béninoises, la gestion de l'école au Bénin s'est-elle améliorée suivant les effets observés et perçus ? Comment les interactions entre les différents acteurs s'expriment-elles concrètement? Quelles logiques sous tendent-elles les pratiques des acteurs ? Quels effets ou impact ont-elles produit sur la gestion des écoles ? Sous ce chapitre des réponses seront apportées aux questions ci-dessus soulevées.

Il s'agit de faire une analyse des caractéristiques des interactions mises en scène par les acteurs dans la gestion de l'école au niveau local. A ce titre, quatre critères d'analyse sont retenus : le contexte d'émergence de la gestion décentralisée de l'école avec ses contraintes et ses opportunités en termes de pouvoir, les jeux concrets proposés en réponse, les objectifs poursuivis par les acteurs politiques et les ressources mobilisées à cet effet. L'analyse tente également de caractériser les pratiques des acteurs ainsi expliquées et décrites en vue d'en déceler les logiques sous-jacentes. Le défi de la décentralisation dans l'éducation étant d'améliorer la gestion des écoles au niveau local, la réforme vise comme objectif au Bénin de mettre en place des mécanismes pour rapprocher la gestion des écoles maternelles et primaires des bénéficiaires. Ce faisant, ils pourront participer au processus décisionnel et y consacrer les ressources nécessaires de manière à rendre transparente et efficace la gestion scolaire. Seulement, des doutes subsistent quant à la réalisation systématique de tels objectifs dans la collectivité locale examinée. Selon toutes apparences, les pratiques des acteurs, anciens comme nouveaux, sont sous-tendues par des logiques qui semblent s'inscrire en dehors de celles ayant justifié la réforme. Les effets constatés questionnent précisément l'impact de cette réforme sur l'école dans cette commune. Il s'agit de découvrir si la décentralisation a modifié les comportements, les pratiques et les logiques des acteurs de l'école (anciens comme nouveaux) ou si au contraire ces comportements, pratiques et logiques sont demeurés les mêmes à ceux d'antan malgré l'avènement de ce nouveau mode de gestion de l'école.

7.1. Les pratiques des acteurs dans la gestion décentralisée de l'école

La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation met aux prises plusieurs acteurs dont la nature, les sources et la légitimité des pouvoirs sont hétérogènes. Le tableau XXXII ci-dessous présente les principaux pouvoirs en jeu et leurs sources de légitimité.

Tableau XXXII : *Principaux pouvoirs en jeu dans la gestion scolaire décentralisée*

Pouvoirs	Nature	Source	Légitimité	Observations
Président de la République/ Gouvernement (acteurs dominants)	Politique	Lois et décrets	Mandataire, élu par les populations	Président de la république, membres du gouvernement
Services étatiques (acteurs dominants)	Administrative et technique	Décrets/ Arrêtés et Compétences	Représentants de l'Etat dans les localités/Savoir-faire et savoir	Directeurs techniques et centraux, préfets, Receveur des finances, chef circonscription scolaire, Receveur percepteur, chefs services, directeurs d'école etc.
Maire/Conseil communal (acteurs dominants)	Politique	Lois et décrets	Mandataires, élus par les populations	Maire et ses adjoints, chefs d'arrondissement, conseillers
Services administratifs de la commune (acteurs relais)	Administrative et technique	Arrêtés et Compétences	Représentants du conseil communal	Chefs services et cadres de l'administration communale
Chef de village/Conseil de village (acteurs relais)	Politique	Lois et décrets	Mandataires, élus par les populations	Chef du village ou quartier de ville, conseillers locaux
Association des parents d'élèves (acteurs relais)	Sociale	Information	Défense des intérêts des usagers de l'école/ participation à la prise de décision	Présidents APE, membres APE
Syndicats (acteurs exclus)	Sociale	Information	Défense des intérêts des usagers membres	Responsables syndicats des enseignants
Associations de développement et ONG (acteurs relais)	Sociale	Information	Contribution au développement de l'école/participation à la prise de décision	Responsables des associations, responsables d'ONG, acteurs de développement, leaders d'opinion, etc.

***Source** : Données de l'enquête, mai 2015*

A partir des données du tableau XXXII ci-dessus, on peut facilement identifier les types de pouvoirs en jeu dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. La typologie établie par la recherche distingue trois catégories de pouvoirs. Il s'agit des pouvoirs internes décentralisés (maire, conseil communal, chef quartier, conseil de village, administration communale) ; des pouvoirs externes (Etat central et services étatiques centraux et déconcentrés) et des pouvoirs externes des groupes de pressions (syndicats,

association de développement, associations des parents d'élèves et responsables d'ONG et partenaires au développement). Certains acteurs (Etat central et ses services déconcentrés et autorités locales) ont ceci de commun en ce sens qu'ils apparaissent comme des acteurs très « puissants » ou « acteurs dominants » capables de peser sur la gestion décentralisée de l'école. En raison des légitimités particulières dont ils sont investis, ils participent activement au niveau du jeu politique local même si certains se retrouvent au niveau central ou déconcentré. Il s'agit ici d'en décrire les caractéristiques les plus significatives de leurs pratiques et d'en saisir les sens. Pour ce faire, la description s'est appuyée, dans une large mesure, sur les données qualitatives recueillies à l'aide des entrevues individuelles.

7.1.1. Les pratiques des collectivités locales dans la gestion de l'école

Au Bénin, les communes sont administrées par les conseillers communaux appuyés par l'administration communale. Ces derniers sont élus au suffrage universel par les populations et reconnus comme gouvernement local par les autorités étatiques. Les textes de la décentralisation leur permettent d'asseoir leur légitimité. Ainsi, les conseillers communaux remplissent des missions de construction d'infrastructures scolaires, d'équipement et de fonctionnement des écoles. Ceci avec l'appui de l'administration communale et les services déconcentrés de l'Etat. Dans le langage courant, les conseils communaux sont appelés « les gouvernements locaux ». De manière générale, ces nouvelles élites politiques locales installées au Bénin depuis 2003 sont censées pourvoir aux besoins des populations dans la limite des compétences transférées dans le domaine de l'éducation. En principe, les agents de l'administration locale d'Akpro-Missérété devraient s'attacher précisément à faciliter l'accès à l'école aux apprenants et leur permettre d'étudier dans des conditions favorables de travail. Tel est leur portrait type. Coïncide-t-il avec la réalité ? Une analyse approfondie de l'administration locale d'Akpro-Missérété fournit quelques réponses.

Les conseillers communaux d'Akpro-Missérété peuvent être caractérisés en fonction du sexe, de l'âge, du mandat électif, du parti d'adhésion, du niveau d'instruction et du statut socioprofessionnel. Ces attributs influent sur leur perception des enjeux de la décentralisation en général et la gestion décentralisée de l'école en particulier. Du point de vue des aspects sexospécifiques, les élus sont constitués en majorité d'hommes.

En effet, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) est toujours majoritaire depuis les trois mandatures de la décentralisation. En juin 2015, le PRD a obtenu quatorze (14) conseillers sur dix sept (17). Monsieur Michel M. BAHOU, maire de la commune, dirige le

conseil depuis 2003. Il n'y a jamais eu d'alternance à la tête du conseil communal. L'appartenance du PRD, parti majoritaire du conseil communal (82,35 %), à l'opposition influence la gestion des affaires publiques dans cette commune.

La gestion des affaires locales exige des compétences techniques et professionnelles de la part des conseillers, auxquels incombe dorénavant cette responsabilité dans la commune d'Akpro-Missérété. Or, on note que seulement 26% des conseillers ont un niveau universitaire contre 32% ayant le niveau du primaire et 42% avec le niveau du secondaire. On en déduit donc que le niveau d'instruction des élus est relativement faible. Mais un atout important est identifié pour ce qui concerne l'école. En effet, en 2015, 41,17% sont des enseignants de divers ordres. Cela devrait être un atout pour le secteur de l'éducation. Mais malheureusement, les entrevues réalisées avec ces acteurs démontrent qu'ils ne sont pas écoutés car en matière de prise de décision, c'est la majorité qui l'emporte et les volontés exprimées par le maire sont aussi prépondérantes pour l'affectation des ressources transférées au profit des écoles.

Ces propos d'un conseiller communal d'Akpro-Missérété illustre bien l'influence des conseillers majoritaire sur les décisions du conseil :

> *« En ma qualité d'enseignant du primaire, j'ai toujours défendu les intérêts de l'école surtout en matière d'affectation des ressources propres de la commune pour ce secteur vital de notre développement. Mais vous savez que je ne suis pas le seul et même, avec les autres collègues nous n'arrivons pas à avoir gain de cause. Nous sommes en démocratie et c'est la majorité qui l'emporte […]. En 2014 par exemple, je m'étais opposé à une décision qui consistait à envoyer un voyage de sable dans toutes les écoles primaires de la commune sans une évaluation préalable des besoins sur les crédits transférés mais je n'ai pas été compris. Conséquence, le sable est resté dans certains établissements sans exploitation… »* Propos recueilli auprès d'un conseiller lors des entretiens.

De même, les chefs de services et autres cadres de l'administration communale, sont là pour mettre en application les décisions du conseil communal.

Ces propos d'un chef de service de la mairie sont illustratifs :

> *« Nous sommes là pour mettre en exécution, la vision de développement exprimée par le conseil communal, ayant à sa tête le maire de la commune. Les priorités du maire par rapport à chaque domaine du développement deviennent de facto, nos priorités. Même si parfois, des dérives sont observées, l'agent technique n'a pas droit au vote au conseil communal. S'agissant de l'éducation dont vous parlez, la marie dispose de tous les atouts pour que les affaires de ce secteur soient bien conduites en raison des ressources énormes que l'Etat central ne cesse de nous transférer par le biais du MEMP et du FADeC, mais, ce n'est pas encore une réalité […]. Des dysfonctionnements sont présents. Même, madame la CCS de la commune n'est pas écoutée quand bien même, elle*

fait des propositions techniques concrètes[…]». (Propos d'un cadre technique et chef de service à la mairie d'Akpro-Missérété).

De tous les acteurs intervenant dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin, ce sont les conseillers communaux et surtout le maire qui disposent des atouts institutionnels les plus importants. Ce sont des acteurs dominants du dispositif de gestion des écoles dans le contexte de la décentralisation. Ils peuvent prendre des décisions en matière éducative et les appliquer. Détenteurs du pouvoir politique, leur statut social et économique leur procure de surcroît une position dont ils peuvent tirer profit dans leurs relations avec les autres acteurs, y compris les chefs de village ou de quartier de ville. Dans la mise en œuvre du dispositif, les autorités locales ne font pas participer les chefs de village et de quartier de ville.

D'après leurs propres propos lors des entrevues, les chefs de village demeurent à la fois les « auxiliaires de l'Etat» et les «représentants du Conseil communal ». Sous l'autorité de ces deux pouvoirs institutionnels, ils assurent, entre autres missions, le contrôle de l'exécution des lois et règlements, l'application des mesures de police administrative, la collecte de la taxe rurale et la perception des contraventions. Dans la commune d'Akpro-Missérété, ils sont très peu actifs dans la gestion des écoles contrairement à la gestion foncière où leur implication est très remarquable. En définitive, les chefs de village remplissent de nombreuses missions, alors qu'ils ne sont pas rémunérés, ni suffisamment organisés pour gérer les problèmes des écoles. En revanche, ils peuvent toujours tirer profit de toutes sortes d'avantages liés à leur statut surtout dans la gestion foncière.

En matière de gestion de l'école, ils sont présents et président parfois les comités de gestion des écoles. Ils doivent en principe assister aux réunions des associations des parents d'élèves. Ils rendent compte au chef d'arrondissement et au maire des décisions prises dans les écoles. De même, ils doivent faire le point des difficultés rencontrées par les enseignants et les apprenants et proposer aux autorités communales et étatiques des solutions. Mais le constat dans la commune d'Akpro-Missérété est décevant au regard des données issues des entrevues avec les enseignants ou directeurs d'écoles.

7.1.2. Les pratiques des acteurs des services centraux et déconcentrés de l'Etat dans la gestion de l'école en mode décentralisé

Bien qu'ils ne soient pas originaires de la commune, d'autres pouvoirs s'affrontent avec les autorités locales dans l'arène locale en matière de gestion de l'école en mode décentralisé. Avec des légitimités émanant de sources variées, ils demeurent des acteurs

puissants ou dominants comme les autorités locales. Il s'agit des services centraux et déconcentrés de l'Etat.

Dans le domaine de l'éducation, l'Etat a transféré certaines compétences aux communes et d'autres demeurent partagées entre le pouvoir central et les collectivités locales. Cependant, force est de constater que même les compétences transférées aux communes continuent d'être exercées par les services centraux des ministères sectoriels. Cela met en évidence, les pratiques de réticences observées au niveau de certains acteurs de l'administration centrale du ministère de l'enseignement. Il se pose des conflits de pouvoir et de compétence entre les acteurs. Les services du pouvoir central continuent de construire des écoles directement dans les communes sans passer par les mairies. Il existe encore dans le portefeuille du ministère des enseignements maternel et primaire quatorze Projets d'Investissement Public (PIP) en matière de construction et d'équipement scolaire pour un montant de plus de onze milliards de francs CFA en 2014-2015.

Pour certains informateurs, les rapports entre l'Etat à travers ses structures et les collectivités locales dans la gestion de l'école sont parfois emmaillés de plusieurs difficultés. Le tableau XXXIII ci-dessous apporte une compréhension sur la nature de ces rapports. A la lecture de ce tableau, on constate que les rapports entre les autorités locales et centrales sont basés sur plusieurs logiques d'intervention. Les directeurs d'école, acteurs principaux de la gestion des écoles pensent à 57,14% qu'il y a des conflits d'attribution entre acteurs, à 69,84% des rapports d'influence entre acteurs, à 74,60% la présence des conflits politiques surtout que depuis l'avènement de la décentralisation, le conseil communal est dirigé par un parti opposant aux actions du pouvoir central. Le tableau XXXIII illustre la perception des directeurs d'école sur la nature des rapports entre le pouvoir central et celui local.

Les informateurs pensent que bien souvent, les cadres du ministère ressortissant de la commune, développent un jeu de positionnement politique (73,01%) comme ils savent que le conseil communal est d'une obédience d'opposition. Ils veulent tirer des intérêts politiques des actions du ministère dans la commune. Cela crée donc une concurrence politique entre les acteurs (60,31%).

Tableau XXXIII: *Perception des directeurs d'école sur la nature des rapports entre le pouvoir local et le pouvoir central*

Nature des rapports	Opinions des informateurs			
	En accord	En désaccord	Pas d'avis	% d'accord
Conflit d'attribution entre acteurs	36	14	13	57,14
Rapport d'influence entre acteurs	44	10	10	69,84
Rapport de coopération entre acteurs	40	16	9	6349
Jeu d'alliance entre acteurs	32	18	11	50,79
Désir de contrôle du pouvoir et des ressources par les autorités centrales	47	8	9	74,60
Conflits politiques	47	5	13	74,60
Jeu de positionnement politique	46	5	11	73,01
Climat de suspicions	34	7	21	53,96
Méconnaissance et imprécision des attributions	41	16	7	65,07
Incompréhension entre acteurs	48	10	5	76,19
Concurrence entre acteurs	38	11	13	60,31

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

Dans le département, le préfet est une composante essentielle de l'administration territoriale. Il représente l'Etat dans les communes. Perçu comme « fonctionnaire », « délégataire de pouvoir » et « superviseur », il veille à la bonne marche de la décentralisation. Depuis 2003, son pouvoir se limite à un contrôle de légalité des actes des élus locaux, auxquels il prodigue également des conseils concernant, entre autres, les questions d'éducation et de gestion scolaire. A ce titre, l'agent déconcentré s'exprime en ces mots :

> *« Notre mission consiste non seulement à faire respecter la loi, conformément aux dispositions en vigueur dans notre pays, mais aussi à assister la commune dans ses efforts de développement local. C'est donc une fonction double : représenter l'Etat en surveillant l'application des lois et règlements régissant la décentralisation et aider le conseil communal à prendre des décisions qui vont dans le sens des politiques de développement initiées par l'Etat »*, (propos d'un cadre de la préfecture de l'Ouémé).

Veiller au respect scrupuleux des textes de la décentralisation, telle est la mission première des préfectures en matière de tutelle administrative. Certes, comme on le sait, l'autorité du préfet ne se substitue guère à celle des élus locaux puisqu'il n'est plus l'administrateur principal des communes au Bénin. Mais, il doit s'assurer de la conformité des actes de délibération avec les dispositifs juridico-institutionnels. Les chefs de service de la préfecture interviewés confirment que cette mission se fait mais avec quelques difficultés.

> *« Le contrôle de légalité signifie l'approbation ou la désapprobation des décisions des élus dans leurs domaines de compétences par exemple la gestion de l'école qui vous intéresse […]»*, proclame l'agent déconcentré *« mais il arrive parfois que des difficultés se présentent à nous surtout par l'interprétation par les uns et les autres des*

> *textes de la décentralisation. Au début, j'avoue que nous avons beaucoup souffert, mais avec le temps, le climat de compréhension nait de plus en plus entre les autorités locales et nous. Le plus important, c'est que les choses avancent dans les communes […]. Cependant, il y a certains maires qui sont des va t'en guerre qui ne veulent rien comprendre. On essaie de faire avec…* » (Entretien avec un chef service de la préfecture de Porto-Novo).

La majorité des usagers interrogés surtout les directeurs d'école qui sont les acteurs opérationnels au niveau des écoles pensent à 82% que le préfet représente l'Etat dans le département. Par contre, très peu d'entre eux (13 %) connaissent la nature exacte de ses rapports avec le Conseil communal d'Akpro-Missérété. Le préfet n'exerce pas seulement un contrôle sur la légalité des actes de délibération et leur conformité aux politiques. Il sert également de relais aux ministères, et coordonne les interventions des services techniques.

D'après les propos d'un cadre de la direction départementale des enseignements maternel et primaire de l'Ouémé, le préfet *« joue le rôle d'appui conseil aux communes dans toutes les sphères de développement. Pour accomplir sa mission dans le domaine de l'éducation par exemple, il s'associe les services des cadres techniques de la direction départementale »*. Les conseillers, quant à eux, communiquent au préfet toutes informations nécessaires à l'administration de leur commune dans le domaine de l'éducation. Cette collaboration cache parfois toutes sortes de jeux relationnels.

Les agents techniques du ministère des enseignements maternel et primaire au niveau de la commune d'Akpro-Missérété se retrouvent à la circonscription scolaire de la commune. Dirigée depuis 2011 par une inspectrice de l'enseignement primaire, cette structure a connu un changement à sa tête le 07 avril 2015. Ainsi, un inspecteur a pris la tête de la structure. Dans le contexte de la décentralisation, leur mission consiste à aider le conseil communal à mieux faire face aux impératifs liés à l'accès à une éducation de qualité, à la planification du secteur éducatif, aux informations utiles et aux outils nécessaires à une meilleure gestion de l'école dans la commune. Cette structure regroupe en dehors de l'inspecteur, des conseillers pédagogiques, des cadres techniques et l'ensemble des directeurs d'école et enseignants de la commune.

Bien qu'elle dépende du Ministère des enseignements maternel et primaire, la circonscription scolaire travaille pour le compte de la commune. Dans la pratique, la responsable de la circonscription scolaire définit son rôle d'assistance technique décentralisée en ces termes :

> *« Nous devons aider le Conseil communal à mieux prendre ses décisions en matière de planification de l'éducation, d'affectation des ressources, de construction des infrastructures et équipements scolaire, de la gestion des flux scolaires etc. Par exemple, nous faisons partie de la commission chargée de déterminer les nouvelles écoles maternelles et primaires à créer. C'est nous qui apprécions les demandes des populations, après étude nous donnons notre avis etc. Et, c'est sur la base d'un rapport, dont nous avons participé à la réalisation, que le Conseil Communal prend les décisions de création des écoles. Mais souvent, des difficultés sont notées çà et là. Ceci est le résultat de la politisation à outrance de la gestion des affaires dans les communes. Parfois, les élus promettent aux populations la création de telle ou telle école sans l'avis de ma structure. De même, les affectations des ressources font l'objet souvent de quelques divergences de point de vue entre les autorités locales et ma structure…., la politique s'est mêlée de tout au Bénin… »* (Entretien avec personnel d'encadrement CS d'Akpro-Missérété).

Le personnel d'encadrement de la circonscription scolaire d'Akpro- Missérété est plus remonté contre les autorités communales dans le cadre de la gestion des écoles. Pour eux la circonscription scolaire est la structure technique et conseillère du maire en matière d'éducation dans la commune :

> *« Les pratiques et les logiques n'ont pas changé et les choses vont de mal en pire. Je sais qu'avec l'avènement de la décentralisation, la mairie doit s'occuper des constructions des infrastructures, de l'équipement et de l'achat de matériel didactique. Mais depuis […], j'ai l'impression que ce rôle n'est pas visible. Il y a de sérieux problèmes de gestion des fonds transférés, une absence totale de collaboration avec les autorités communales […] sinon comment la mairie peut recruter et muter une enseignante dans une école sans consulter [...] en pleine année scolaire, une enseignante recrutée par la mairie, est mutée en mars 2016[…]. Si cela doit continuer dans cette logique, il vaut mieux que la mairie soit dessaisie de la gestion des écoles* » propos d'un membre d'encadrement de la CS d'Akpro-Missérété.

Certains informateurs surtout les directeurs d'école ont donné leur perception de la gestion des autorités de la Circonscription Scolaire dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété (confère tableau XXXIV).

Tableau XXXIV : *Perception des directeurs d'école sur la gestion des autorités de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété*

Nature des rapports	Opinions des informateurs			
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**	**% d'accord**
Suivi régulier des activités des écoles	58	03	02	93,06
Conflits avec les Directeurs d'école	06	39	18	09,52
Ecoute et résolution des problèmes d'infrastructures	31	21	11	49,20
Mise à disposition du matériel didactique	43	13	07	68,25
Assistance pour la gestion des conflits	51	04	08	80,95
Appui pour la gestion du personnel enseignant	51	07	05	80,95
Mise à disposition des stagiaires pour régler les problèmes de pénurie d'enseignants	56	04	03	88,88
Immixtion du CCS dans la gestion des subventions accordées aux écoles	10	48	05	15,87
Incompréhension entre les directeurs d'école et le gestionnaire comptable	44	16	03	69,84

Source : *Données d'enquête, mai 2015.*

A la lecture de ce tableau XXXIV, on observe qu'à la faveur de la gestion décentralisée de l'école, la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété aux yeux des directeurs d'école joue un rôle beaucoup plus technique qu'administratif et financier. En effet, selon nos informateurs, les cadres de la CCS font un suivi régulier des activités pédagogiques (93,06%), ne créent pas de conflit entre les directeurs. Ils arrivent à mettre à la disposition des directeurs du matériel didactique envoyé par le niveau central, assistent les directeurs dans la gestion des conflits (80,95%). Ils appuient également les directeurs dans la gestion du personnel enseignant (80,95%) et mettent à la disposition des écoles des stagiaires pour combler les pénuries d'enseignants. Les autorités de la circonscription ne s'ingèrent pas dans la gestion des subventions envoyées dans les écoles pour leur fonctionnement (à peine 15,87% d'accord sur cette question). Cependant, il existe bien de dysfonctionnements et incompréhensions entre les directeurs d'école et le gestionnaire comptable de la circonscription scolaire (69,84%). Selon les directeurs d'école, le gestionnaire comptable veut parfois se substituer aux directeurs dans la gestion des subventions. *« Le gestionnaire comptable veut parfois nous imposer son prestataire, ce que nous dénonçons et parfois cela amène des conflits* » proclame un directeur d'école lors des échanges de terrain.

Au total, il est à remarquer que des difficultés jalonnent les rapports que développent les pouvoirs externes impliqués dans la gestion de l'école en mode décentralisé dans la commune d'Akpro-Missérété. En effet, les structures étatiques impliquées dans la gestion de l'école dans la commune à savoir la circonscription scolaire, la direction départementale et les directions techniques des ministères, de leur statut de services interventionnistes d'alors, ils sont devenus des structures d'appui-conseil. Ils ont désormais comme rôle d'assister le conseil communal dans la gestion de l'école sur le territoire de la commune. Cependant, les réticences, les conflits politiques, le jeu de positionnement politique, le climat de suspicions, les méconnaissances et imprécisions des attributions, les incompréhensions et la concurrence entre acteurs plombent les bons rapports qui doivent exister entre eux.

7.1.3. Les pratiques des autres acteurs dans la gestion de l'école en mode décentralisé

Composante majeure du système social scolaire, les associations des parents d'élèves, les organisations syndicales, les associations de développement, les ONGs et autres acteurs non étatiques constituent une réalité prégnante dans la commune d'Akpro-Missérété.

Ces organisations de base, fortes de leur vitalité, tentent d'assurer la veille stratégique et le contrôle dans la gestion des affaires de l'école dans les villages. A cet effet, ils entretiennent des relations circonstancielles soient avec les directeurs d'écoles (le cas des associations des parents d'élèves par exemple), soient avec les autorités communales, soient avec les services déconcentrés centraux de l'Etat.

Multifonctionnelles et utilisatrices des services de l'école, ces structures jouissent d'une grande légitimité sociale dans la mesure où leurs objectifs concourent à une veille sur les intérêts des populations en matière d'éducation. Elles expriment les attentes de la société entière. Au même titre que les élus locaux, ces pouvoirs occupent le terrain de la gestion des affaires de l'école. Ainsi, à partir des données recueillies auprès des informateurs, la collaboration entre ces acteurs et les directeurs d'école dans le cadre de la gestion des écoles présente quelques difficultés. Le tableau XXXV ci-dessous donne une perception des rapports existant entre ces acteurs de la société civile et les directeurs d'école.

Au total, il est constaté que certains dysfonctionnements sont présents mais faiblement remarqués. Il s'agit entres autre de la présence des conflits entre les organisations locales et les directeurs d'école (36,50%), d'une influence négative des membres APE sur la gestion des écoles (28,57%) conséquence de leur refus de participer à l'effort de financement des écoles, des mésententes sur les choix techniques opérés par les directeurs (19,04%) et la présence des climats de suspicions entre les syndicats d'enseignant et les directeurs d'école.

Tableau XXXV: *Point de vue des directeurs d'école sur leurs rapports avec les organisations locales*

Nature des rapports	Opinions des informateurs					
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**	**% d'accord**	**% en désaccord**	**% pas d'avis**
Présence de conflits entre les organisations locales et les directeurs d'école	23	31	09	36,50	49,20	14,28
Influence négative des membres APE sur la gestion des activités scolaires	18	39	06	28,57	61,90	09,52
Bonne collaboration entre les responsables APE et les directeurs d'école	51	09	03	80,95	14,28	04,76
Influence des ONG et syndicats d'enseignant sur la gestion des écoles	46	11	06	73,01	17,46	09,52
Mésentente sur les choix techniques	12	36	15	19,04	57,14	23,80
Climat de suspicions entre directeurs d'école et syndicats	20	35	08	31,74	55,55	12,70
Méconnaissance et imprécision des attributions	27	29	07	42,85	46,03	11,11
Incompréhension entre acteurs	23	34	06	36,50	53,96	09,52

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

En effet, il arrive que les associations syndicales, les associations des parents d'élèves et les responsables des ONGs dénoncent la gestion de tel ou tel directeur dans le but de les contraindre à mieux faire. Certains directeurs prennent ces situations de dénonciation comme un problème (73,01%), alors que les acteurs concernés pensent le contraire.

> *« Nous sommes là pour aider les directeurs d'écoles à mieux accomplir leur mission. Mais malheureusement, ils nous prennent comme des gendarmes. De quoi ont-ils peur. Si les subventions sont bien gérées, pourquoi, ils pensent que nous ne devons pas exercer notre devoir citoyen. C'est notre responsabilité car après tout se sont les ressources issues de nos impôts et nous avons le droit de suivre leur gestion…* » affirme un responsable d'ONG intervenant dans la commune d'Akpro-Missérété et assurant le contrôle citoyen.

Aussi, existe-il une collaboration très poussée entre certains directeurs d'école et les membres des associations des parents d'élèves. Tous les informateurs reconnaissent à (80,95%) que la collaboration avec les associations des parents d'élèves est très bonne. Même s'il existe quelques difficultés par endroit. Mais il arrive que ces derniers en collaboration avec certains directeurs d'écoles mettent en place des cotisations car les subventions envoyées dans les établissements ne suffisent pas pour faire face aux charges de fonctionnement des écoles. Mais cela est parfois mal vu par certains acteurs.

> *« Les problèmes sont si criards qu'on mette à contribution les parents d'élèves à travers l'association des parents d'élèves pour des cotisations afin d'offrir un cadre adéquat d'études à leurs enfants. Souvent se sont les parents d'élèves qui décident des cotisations pour construire parfois des modules de classes dans les établissements. Ce n'est pas une décision unilatérale des directeurs d'écoles mais avec la décision de gratuité prise par le Gouvernement en 2007, les choses ont changé négativement. Les parents refusent désormais de participer à l'effort de financement des écoles comme auparavant... »* (Propos d'un membre de la Fédération Nationale des Associations des Parents d'élèves du Bénin).

Aussi, certaines associations pensent qu'il a une complicité entre les parents d'élèves et certains directeurs d'écoles. Pour l'un des responsables d'associations de défense des consommateurs

> *« C'est une complicité entre les associations des parents d'élèves et directeurs pour gruger les parents. On sait bien que ces associations bénéficient des subventions envoyées par l'Etat dans les établissements. C'est à travers les sous prélevés sur les subventions que ces associations assurent leur fonctionnement. Avant les subventions, ces associations avaient deux cent (200) francs CFA par apprenant. Avec l'avènement de la gratuité en 2007 et la suppression des frais de scolarité, elles reçoivent directement les frais de fonctionnement de leurs structures dans les subventions, ce qui n'est pas normale. Je crois qu'il faut dissoudre ces associations car ils ne sont pas là pour défendre les intérêts des parents*… ». (Propos d'un responsable de défense des droits des consommateurs du Bénin).

Au total, on constate que les pouvoirs en jeu dans la mise en œuvre de la gestion de l'école en mode décentralisé peuvent être classés en deux catégories. Qu'ils soient considérés comme les véritables acteurs de la gestion de l'école (conseillers communaux, cadres de l'administration centrale et déconcentrée des ministères, les cadres de l'administration communale, les directeurs d'école, les associations des parents d'élèves village) ou qu'ils soient sous-estimés (les ONGs, les associations de développement, les syndicats d'enseignants), ces pouvoirs internes et externes interagissent sur la scène locale de l'école. Ils mettent en place des mécanismes réels de légitimation, des pratiques effectives incluant les jeux d'influence exercés sur l'instance décentralisée de gestion de l'école.

7.2. Les logiques des acteurs dans la gestion de l'école en mode décentralisé à Akpro-Missérété

La recherche a mis en évidence plusieurs logiques sur la scène de gestion décentralisée de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété. Ces logiques se caractérisent par leurs natures diverses. En effet, la mise en œuvre des actions de développement et de gestion de l'école au niveau local met en interaction plusieurs acteurs aux intérêts parfois

divergents. Ces logiques des acteurs en présence s'inscrivent justement dans le modèle d'analyse de la recherche basé sur l'interactionnisme. En fait, le sens que chaque acteur impliqué dans la gestion de l'école donne à son action s'inspire donc de cette réalité tangible. Il est clair que les notions de sens et de réalité symbolique sont aujourd'hui des concepts centraux des sciences humaines. Cette consolidation se caractérise par l'énonciation par Blumer de trois principes brefs mais complets définissant l'interactionnisme symbolique :

- « les humains agissent à l'égard des choses en fonction du sens qu'ils attribuent à ces choses ;
- ce sens est dérivé ou provient de l'interaction sociale que chacun a avec autrui ;
- ces sens sont manipulés dans, et modifiés *via*, un processus interprétatif utilisé par la personne pour interagir avec les choses rencontrées. » (Blumer, 1969).

A partir donc de ce postulat, on peut donc comprendre les logiques qui orientent les actes des différents acteurs impliqués dans la gestion de l'école à Akpro-Missérété.

7.2.1. Les jeux d'influence de certains acteurs en présence sur le conseil communal

Certains acteurs présents sur la scène de la gestion décentralisée de l'école, à travers leurs logiques et leurs jeux, influent le Conseil communal. Par les légitimités dont ils jouissent, ces différents pouvoirs sont en mesure de mobiliser des moyens afin de contrôler en leur faveur les ressources de l'école. Ainsi, si le jeu politique est dominé par les élus, il reste que d'autres acteurs « puissants » tentent d'y imprimer leurs marques. Les acteurs de ces initiatives sont souvent les cadres de l'administration du ministère de l'enseignement primaire, des associations syndicales, les directeurs d'école et des agents administratifs de la circonscription scolaire. Ces tentatives d'influence sont autant de pratiques de pouvoir orientées vers la maîtrise du processus décisionnel local.

Théoriquement, la décentralisation dans l'éducation se propose de démanteler les anciens pouvoirs détenus par les cadres des ministères sectoriels surtout de l'éducation en matière de construction des infrastructures et équipements scolaires pour faciliter l'émergence du pouvoir du conseil communal en matière de gestion des écoles. Pourtant, semble-t-il, elle n'a pas réussi à faire disparaître la légitimité du pouvoir des ministères. Celle-ci se compose de deux types de pouvoir dans la commune : les directeurs d'école et les cadres de l'administration centrale et déconcentrée. Face à la gestion scolaire décentralisée, ils tentent tous d'imposer leur autorité en vue de peser sur la prise de décision collective au niveau de la commune en matière de la gestion des écoles maternelles et primaires.

L'existence de ces jeux d'influence est mentionnée par les acteurs locaux interviewés. Pour certains cadres de l'administration communale, l'Etat central à travers les ministères et les directions techniques n'a pas encore laissé la gestion des écoles aux communes. Il est vrai que suivant les textes de la décentralisation, la commune doit construire les modules de classes. Cependant, la réalité est tout autre sur le terrain. Cela s'explique par les propos d'un conseiller communal interviewé qui estime que les autorités centrales ne sont pas encore prêtes pour le transfert effectif des compétences et des ressources aux communes.

> *« Si vraiment, il y a décentralisation dans l'éducation, je ne pense pas qu'il revient à un ministre d'identifier les écoles qui doivent bénéficier de la construction de modules de classes depuis le ministère, mais la réalité est que les villages qui doivent bénéficier de la construction de ces modules sont choisis par les autorités centrales du ministère. Dans ces conditions, quel est le rôle que doivent jouer les élus que nous sommes ? »* (Propos d'un conseiller communal).

*C*es propos rejoignent l'analyse effectuée par Ribot (2002) sur les expériences de décentralisation dans les pays du Tiers monde à l'image du Bénin car selon cet auteur, ces expériences sont accompagnées d'un transfert insuffisant de pouvoirs et de ressources.

Pour le chef de la circonscription scolaire, les compétences en matière de gestion des écoles transférées aux communes est une réalité

> *« Nous ne devons pas trop nous immiscer dans les affaires de la commune surtout dans le domaine des compétences transférées. Nous devons respecter le principe de la libre administration des collectivités locales qui est un principe très important de la décentralisation »*. (Propos d'un membre d'encadrement de la CS Akpro-Missérété).

Ces propos du chef de la circonscription font état de la liberté de gestion octroyée aux conseillers communaux par l'Etat. Toutefois, l'analyse des relations entre la circonscription et l'administration communale semble indiquer le contraire entre le « devoir » et le « faire ». Les autorités locales pensent que la circonscription scolaire est là pour défendre les intérêts du pouvoir central. Ainsi, le rôle de « conseiller technique en éducation » que devrait jouer le chef de la circonscription scolaire est mal perçu par le maire. Parfois, le chef de la circonscription à qui la loi fait obligation de prendre part aux délibérations du conseil communal sur les questions relatives, à la gestion et au fonctionnement des écoles n'est pas invité. En fait, le maire craint que ses éclairages influencent les décisions du conseil communal et le mettent en difficultés par rapport à ses choix.

En dehors des autorités des ministères, les directeurs d'école tentent aussi d'influencer le pouvoir du conseil communal. En effet, l'avènement de la décentralisation, limite le pouvoir de gestion que jadis détenaient ces directeurs. Avec l'implication des autorités locales

dans la gestion des ressources financières de l'école, les directeurs ont vu leurs intérêts menacés. Ces directeurs avaient en charge les réparations des infrastructures et les petites constructions, compétences désormais gérées par les autorités communales. Cet état de chose crée des conflits d'intérêts entre ces acteurs.

Certaines associations de parents d'élèves avec l'appui de certains directeurs arrivent à influer sur l'action publique locale. Pour maintenir leur influence d'alors, une des stratégies mise au point par les directeurs consiste à impliquer les parents d'élèves dans l'organe de décision à savoir le comité de gestion des écoles.

Au fond, le contrôle des ressources financières issues de la gestion décentralisée de l'école dans les villages et quartiers de ville à Akpro-Missérété demeure un domaine essentiel sur lequel portent les jeux d'influence exercés sur le Conseil communal par les cadres de l'administration centrale et déconcentrées des ministères, les directeurs d'écoles voire même les parents d'élèves, les syndicats et les associations de développement.

Tout bien considéré, la gestion décentralisée de l'école au Bénin engendre des changements relatifs à l'apparition de zones d'influence encore inexistantes ou, parfois, revigorées. Elle met en jeu une pluralité d'acteurs qui tentent tous de peser sur les décisions des autorités locales. L'analyse des données montre que les véritables jeux d'influence exercés sur l'institution locale sont le fait des cadres de l'administration centrale et déconcentrées des ministères, les directeurs d'écoles voire même les parents d'élèves, les syndicats et les associations de développement. Ces jeux de pouvoir visent essentiellement à maîtriser ou à contrôler les ressources issues des transferts de compétences aux communes grâce à la mobilisation d'autres ressources : tradition, capital social, argent, symbolique, loi et information. Ils s'alternent avec des conflits dont l'objet, pour les acteurs puissants, n'est plus de défendre des intérêts personnels ou corporatistes, mais de changer les règles du jeu en vue de l'émergence de nouvelles formes de décision.

7.2.2. Les conflits de pouvoirs entre les acteurs en présence

Les acteurs engagés dans la gestion de l'école en mode décentralisé entretiennent divers rapports de force. Pour autant, il ne s'agit pas de conflits orientés uniquement vers le dualisme pouvoirs internes/pouvoirs externes, encore moins d'une lutte ouverte. D'une part, tous les acteurs peuvent être en relation conflictuelle, même si les conflits se cristallisent autour du conseil communal et les autres acteurs. Ces conflits renvoient certes à des différences de position dans le jeu politique, mais ils traduisent également la diversité des

logiques d'action. D'autre part, le conflit de pouvoir est pris dans le sens d'un affrontement entre des acteurs puissants, à propos des compétences transférées, dont chacun cherche à faire céder chacun pour modifier une situation en sa faveur. Bien qu'il n'aboutisse pas toujours à la violence, il peut nuire à la coopération nécessaire dans la gestion locale. Au total, les conflits de pouvoir décelés, et liés au contrôle surtout des ressources financières engendrées par le transfert des compétences aux communes en matière de l'école, sont de quatre ordres : les conflits de légalité, de compétence, d'intérêts et de factions. Au-delà de l'identification des différentes formes, il est question de saisir leur objet, c'est-à-dire les logiques effectives à l'origine de leur déploiement.

- ✓ **Des conflits de légalité entre acteurs**

Il est noté généralement entre certains acteurs impliqués dans la gestion de l'école, des conflits de légalité. Comme l'a précédemment révélé l'analyse, les cadres de l'administration centrale et de celle déconcentrée du ministère de l'enseignement primaire exercent souvent une influence sur le processus décisionnel local. Or, cette influence est forcément mal appréciée par la plupart des autorités locales. Il en découle parfois des conflits entre deux sphères de pouvoir dont chacune revendique la légalité de ses attributions dans le cadre de la décentralisation de la gestion de l'école. Certains acteurs interviewés admettent l'existence de rapports conflictuels entre l'administration communale ou décentralisée et l'administration centrale ou déconcentrée de l'Etat. Des conflits sont parfois nés entre le préfet de département et le maire même s'il est vrai que la responsabilité du préfet est de contrôler la légalité des actes de délibération pris par les nouvelles élites politiques locales. On note que l'instance décentralisée et l'instance déconcentrée ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs. Sur ce sujet, le témoignage d'un conseiller communal est tout à fait illustratif :

> « *Nous ne sommes pas tout le temps en accord avec le préfet, le chef de la circonscription scolaire ou le directeur départemental qui ont tendance à défendre les intérêts de l'Etat et la conformité des décisions par rapport aux lois du pays alors que nous conseillers, sommes préoccupés par les intérêts de nos mandants* » (Propos d'un conseiller communal).

Du reste, les cadres de l'administration du pouvoir central reconnaissent que des conflits les opposent parfois à l'instance décentralisée en matière de gestion des écoles. Ils estiment que cette dernière *« prend souvent des décisions en déphasage par rapport aux besoins des populations »*. Or, comme ils le rappellent, leur souci du respect de la légalité les oblige à engager des rapports de force contre les élus qui ignorent les avis administratifs du chef de la

circonscription scolaire par exemple. Les élus locaux, pour leur part, dénoncent la jalousie ou la volonté de l'autorité déconcentrée de confisquer leur pouvoir délibératif concernant la gestion des affaires locales en matière d'éducation. Les entrevues avec un des conseillers communaux de la comme d'Akpro- Missérété permet de mieux appréhender la question:

> *« Je tiens à signaler que les cadres du ministère sont souvent jaloux des compétences qui nous sont transférées. On a l'impression qu'ils ne veulent pas que les conseillers aient des pouvoirs pour gouverner les communes. Même moi, je me dispute parfois avec eux, car ces autorités chargées d'appliquer les textes ne les maîtrisent pas à 100 % » (* Propos d'un conseiller communal).

Les conflits de légalité rendent compte de l'épaisseur de la frontière qui sépare les autorités centrales des ministères, le préfet et les autorités locales.

✓ Des conflits de compétences aux conflits d'intérêts et factionnels

D'après les textes de la décentralisation, les autorités locales ont les compétences de construction, de l'équipement et des entretiens et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Seulement, les cadres des ministères et les directeurs d'écoles s'occupaient naguère de la gestion des constructions et des équipements dans les écoles. A partir de cet instant affleurent des conflits de compétence.

> « *Avec l'avènement de la décentralisation, les problèmes ont commencé à naître entre les autorités centrales, les directeurs d'école et les autorités locales, les anciens acteurs avaient du mal à accepter la perte de leur pouvoir en matière de gestion des ressources* » (Propos d'une personne ressource du monde de l'éducation).

Il est clair que la réforme politico-institutionnelle désavantage ces anciens acteurs. Ceux-ci se voient dépossédés de leur emprise sur la gestion des écoles. Une telle situation les a incités à engager des rapports de force contre les autorités locales de la commune.

Des conflits d'intérêts parsèment les relations des acteurs impliqués dans la gestion de l'école. Ils sont révélés à travers des entrevues effectuées avec les acteurs impliqués. D'autres préfèrent parler de désaccords pour minimiser l'ampleur des conflits. En effet, les intérêts par exemple des cadres du ministère ou les directeurs d'école et les autorités locales divergent en matière de transfert des ressources financières. Cette divergence d'intérêts est à l'origine de divers conflits, sinon de désaccords. Intercédant en faveur des intérêts de leurs groupes, les directeurs d'écoles s'opposent souvent aux décisions prises par le conseil communal. Les entrevues montrent que les directeurs d'écoles estiment que les conditions de mise en œuvre des subventions par les autorités communales souffrent de beaucoup d'insuffisances. En effet, si depuis 2006, ces subventions sont directement gérées par les chefs d'établissements en

collaboration avec les membres du bureau de l'Association des Parents d'Elèves (APE) de chaque école, des changements sont intervenus à la rentrée de 2011-2012. Les chefs d'établissements estiment que :

> *« Le nouveau mode de gestion des subventions ne profite pas véritablement aux écoles, les subventions servent en réalité à enrichir les entreprises prestataires de services qui sont identifiées par les autorités centrales du ministère. Il ne sert à rien de me vendre un dictionnaire à 35.000 f Cfa au lieu de 15.000fCfa sur le marché, une chaîne d'arpenteur à 12.000fCfa au lieu de 3.000fCfa, un buffet à 300.000fCfa au lieu 70.000fCfa sur le marché et la liste est longue[…] » (* Propos d'un directeur d'école à Akpro-Missérété).

Certains chefs d'établissements[37] se posent des questions sur le mécanisme réel de gestion des ressources transférées par l'Etat et destinées au développement de l'école dans la commune:

> « *Il a fallu une marche gigantesque organisée en direction de la mairie de la commune d'Akpro- Missérété en 2009, avant que le maire ne reconnaisse l'existence d'une telle ressource et a accepté doter les écoles de matériels didactiques et d'équipements. Mon école a reçu une tonne de ciment et quatre cent cinquante mille (450.000 Cfa) sur les quarante sept millions (47.000.000 Cfa) envoyés dans la commune et c'est parce que nous avons marché »* (Propos d'un directeur d'école de la commune).

Mais les autorités locales et les services déconcentrés de l'Etat dans la commune estiment que certains acteurs de l'école surtout les chefs d'établissement et leurs collaborateurs ne maîtrisent pas les mécanismes de gestion des ressources transférées par l'Etat central au profit de l'éducation dans la commune. Pour ces acteurs, il faudrait répartir les fonds transférés et les affectés dans chaque école à l'instar des subventions destinées au fonctionnement des établissements. Or, selon ces autorités, les besoins en infrastructures et en équipements scolaires sont spécifiques à chaque école, raison pour lesquelles :

> *« Nous avons mis en place un mécanisme de gestion qui permet à la commune de faire des réalisations concrètes avec ces crédits au lieu de faire du saupoudrage, car les ressources ne suffisent pas pour intervenir dans les 100 écoles de la commune au même moment. Une commission a donc été diligentée dans toutes les écoles pour évaluer les besoins et procéder à une hiérarchisation de ces besoins. Ce mode de gestion de ces crédits nous a permis de construire de module de classe dans certaines écoles et de doter d'autres en tables et bancs[….]». (*Propos d'un chef service de la mairie).

On entend par conflits factionnels, les relations conflictuelles relevant de la « politique politicienne » ou du factionnalisme. Ils opposent souvent deux « tendances politiques ». Ces querelles

[37] Le concept de chef d'établissement ou directeur d'école désigne dans le cadre de cette thèse les responsables des écoles maternelles et primaires.

politiciennes, ou « clivages partidaires » comme dirait Olivier de Sardan, demeurent non négligeables au sein du conseil communal d'Akpro-Missérété. Les clivages « inter-partidaires » renvoient aux conflits à l'œuvre entre les partis politiques qui siègent au sein du conseil communal. Cependant, les différents acteurs arrivent à surmonter les difficultés et à tirer profit de la gestion de l'école dans ce contexte. Ils ont une capacité de résilience, ce qui leur permet de surmonter les obstacles.

Dans la commune d'Akpro-Missérété, entre 2008 et 2015, il est noté des conflits factionnels entre les élus PRD majoritaires et dirigeant le conseil communal et les élus FCBE minoritaires. En effet, certains conseillers communaux élus sur la liste des Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE) affirment que :

> *« le Maire profite de la majorité mécanique dont il dispose pour opérer des choix des localités devant bénéficiées de la construction des modules de classes sans tenir compte des besoins du terrain et pour surmonter ces difficultés, ils sont obligés de négocier depuis l'administration centrale du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire afin d'obtenir des modules de classes pour leurs localités » (*propos d'un élu FCBE*)*

La question fondamentale du contrôle du pouvoir évoqué par (Foucault, 1976) refait surface car l'enjeu de tous les acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'image des conseillers communaux, c'est le contrôle du pouvoir et des ressources transférées dans la commune. Ces jeux conflictuels entre acteurs engendrent des dysfonctionnements dans la conduite des actions de l'école.

Au demeurant, il existe des jeux de conflits entre certains acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans la commune. Ces conflits renvoient à des rapports de force entre certains acteurs (autorités locales et centrales) qui cherchent à changer les règles du jeu. Il en est ainsi des conflits de légalité entre autorités locales et cadres du ministère, des conflits de compétences entre autorités locales, cadres du ministère et chefs d'établissements scolaires, des conflits d'intérêts entre autorités locales, cadres du ministère et chefs d'établissements scolaires et des conflits factionnels entre différents courants politiques du conseil communal

Ces jeux conflictuels constituent une forme de contestation qui exprime une frustration de la part d'acteurs à la conscience collective très marquée. Par exemple, certains chefs d'établissements s'offusquent de la non-satisfaction de leurs demandes mais l'objectif qu'ils poursuivent est surtout leur prise en compte dans les instances de prise de décisions. Pour manifester leur mécontentement, ils s'érigent contre la volonté des autorités locales de les écarter de la prise de décisions, ce qui se manifeste sur le terrain par des marches organisées sur l'administration communale.

Les informations recueillies sur le terrain prouvent que parfois, des querelles naissent le plus souvent entre les acteurs politiques de la commune et l'équipe communale à cause des rivalités d'ordre politique. Chaque camp veut maîtriser l'électorat. Un tel constat s'inscrit évidemment dans la posture théorique de la *socio-anthropologie du développement* qui considère chaque société locale comme une arène sociopolitique dans laquelle s'affrontent différents « groupes stratégiques » en interaction permanente autour d'enjeux communs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998). Il s'agit pour ces groupes que constitués de certains élus locaux et certains membres des associations de développement qui sont en même temps des acteurs politiques de la commune d'Akpro-Missérété, de mettre tout en œuvre, dans le cadre de la réalisation des actions de développement de l'école, pour contrôler l'électorat de la commune. En effet, ces acteurs s'affrontent sur l'arène sociopolitique : la gestion de l'école.

La recherche révèle également que certains acteurs ne sont pas informés ni sensibilisés sur le rôle qui devrait être les leurs dans l'atteinte des objectifs de développement de l'école dans cette commune. Le manque d'enthousiasme des pouvoirs publics à sensibiliser l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'école en mode décentralisé pourrait être expliqué par leurs réticences à partager leurs prérogatives avec les pouvoirs locaux (Jacob, 1998 et Olowu, 2003).

7.2.3. Les alliances entre les acteurs en présence

Toute interaction d'acteurs génère certes de la compétition, mais également de la coopération. Celle-ci désigne une relation d'échange qui profite à des parties ne disposant pas nécessairement des mêmes ressources. Dans le contexte actuel de la décentralisation, la gestion de l'école est devenue un noyau central autour duquel se développent des échanges entre différents acteurs. Des conflits, on est passé aux alliances de pouvoir dans la commune d'Akpro-Missérété. Ces alliances, en tant que compromis et compromissions, sont des passerelles reliant les divers acteurs. L'analyse révèle qu'elles se mettent en place à travers les pratiques de clientélisme, de corruption et de népotisme.

- ✓ **Les pratiques basées sur des logiques clientélistes**

Pour faciliter l'analyse, le chercheur emprunte le sens donné au clientélisme par Médard, c'est-à-dire un accord conclu entre deux clients qui se proposent de s'aider réciproquement pour obtenir des avantages mutuels qu'ils n'auraient pas en dehors de la liaison (Médard, 2000). Dans le cadre de la gestion décentralisée de l'école, les autorités

locales construisent et entretiennent des réseaux de clientèles. On distingue généralement trois formes de clientélisme à savoir politique, administratif et social.

Le clientélisme politique relève des réseaux de clientèles que les élus surtout établissent entre eux ou avec des acteurs potentiellement politiques. Par exemple dans la commune d'Akpro-Missérété, le maire octroie des services comme les marchés de construction des écoles, les fournitures ou équipements scolaires à certaines entreprises et établissements dirigés par des soutiens politiques. Ces acteurs peuvent apporter leur soutien politique et leurs suffrages à travers la mobilisation des populations. Comme le précise un responsable d'ONG de la commune :

> *« Certaines personnes influentes mobilisent les mandants, mènent des campagnes publicitaires tout en espérant que l'élection de leurs "protégés" leur permette en échange d'obtenir des faveurs. C'est ce qui se passe dans notre commune. Ceux qui obtiennent les marchés de la mairie sont les amis politiques du maire. Ils tirent beaucoup de profit de leur soutien politique au maire actuel » (Propos d'un responsable d'ONG).*

A travers ce jeu politique, ces acteurs participent activement à l'élection des conseillers. Il arrive que les candidats aux postes de conseillers passent par leurs réseaux.

Au sein même du conseil communal, se forment des réseaux permettant à des élus d'y occuper des fonctions clés, telle la présidence des commissions techniques. Le clientélisme politique, qu'il soit partisan ou électoral, est un phénomène peu facile à appréhender.

Le clientélisme social renvoie aux relations entre les élus locaux et certaines couches dominantes de la population. A titre d'exemple, des liens de dépendance s'établissent entre les conseillers et les chefs religieux, les responsables de jeunes et autres leaders de la commune.

Quant à la pratique du clientélisme administratif, elle concerne deux clients appartenant à deux administrations différentes. Ainsi en est-il des réseaux de clientèles qui se construisent entre les élus de la commune c'est-à- dire l'administration locale et les agents de l'Etat relevant de l'administration étatique déconcentrée. Dans le cadre de la gestion de l'école, il arrive que le chef de la circonscription scolaire ou tout autre cadre de cette structure trouvent des arrangements avec les autorités locales ou les cadres de l'administration communale en matière de gestion des ressources transférées. Souvent, ces deux acteurs s'accordent des avantages mutuels en s'appuyant sur leurs autorités respectives. En effet, les agents administratifs étatiques tissent avec les élus une relation de clientélisme fondée sur une forme de redistribution. Cette pratique leur permet de garder une mainmise sur les ressources transférées.

Au total, des collusions d'intérêts généralisées sont observées dans la commune d'Akpro-Missérété en matière de gestion des écoles. Elles se traduisent en réseaux de clientèles. Au fond, le clientélisme comporte une fonction politique et sociale en termes de maintien de la stabilité, mais il contribue à déteindre sur les mécanismes de représentation.

✓ La présence des pratiques de gestion basée sur la corruption

Dans les pays en voie de développement, la décentralisation est censée favoriser la transparence dans la gestion des affaires publiques surtout au niveau local. Or, les données analysées à Akpro-Missérété laissent apparaître l'existence de pratiques corruptives autour du conseil communal. La corruption évoque un accord tacite qui unit deux parties, l'une octroyant des faveurs à l'autre en guise de récompenses pour des services rendus, notamment lors de la passation des marchés de construction des modules de classes. Le corrupteur et le corrompu sont souvent liés par des relations opaques difficiles à saisir pour les tierces personnes.

La thèse met en évidence la corruption politique chez le maire. Cela consiste à octroyer des faveurs à un autre élu dans un cadre purement politique ou, plutôt, politicien. Lors des délibérations, des faveurs sont accordés par l'autorité communale pour avoir le soutien des autres élus. Un élu confirme le degré de vénalité de certains de ses pairs et met l'accent sur leur irresponsabilité face aux citoyens :

> *« Ils sont corrompus par le maire qui, avant chaque réunion du conseil, donne à chacun d'eux de l'argent. Ce faisant, ils sacrifient par leur vote, toute une commune pour de l'argent. Ça, c'est grave pour des gens mandatés » (*propos d'un conseiller communal d'Akpro-Missérété lors des entretiens).

De même, il est remarqué que le dispositif électoral au Bénin contient beaucoup d'insuffisances. En effet, le vote du citoyen est instrumentalisé à travers des pratiques corruptives. Celles-ci se situent en outre au niveau administratif. La corruption administrative désigne une pratique de pouvoir par laquelle des élus accordent des faveurs, dans le cadre de leurs missions, à des personnes en contrepartie de pots-de-vin. Cela est très fréquent dans le cadre de l'attribution des marchés de construction et d'équipement des écoles. *« Il faut reconnaître que la corruption demeure une réalité ici, car les autorités de la mairie ne respectent pas la procédure normale en matière de marché public* » (Propos d'un ancien cadre technique de la commune d'Akpro-Missérété). Les répondants affirment que les pratiques corruptives émaillent tout le processus d'attribution des marchés.

Au demeurant, la corruption apparaît comme un phénomène très difficile à cerner, comme le reconnaissent tous les acteurs interviewés. Non seulement elle est souvent révélée à travers des soupçons, mais, de surcroît, il est presque impossible de savoir ce qui relève du vrai et du faux dans les témoignages des acteurs. La décentralisation n'est donc pas forcément un foyer propice à l'émergence de la flamme de la transparence dans la gestion de l'école. Au contraire, l'analyse révèle qu'elle augmente les possibilités de corruption et les soupçons, fondés ou non, qui pèsent sur les autorités locales. Qu'elles soient d'ordre politique ou administratif, les pratiques corruptives ont des conséquences sur l'institutionnalisation du conseil communal, de même que le népotisme.

- ✓ **La présence des pratiques de gestion basée sur le népotisme**

Dans le cadre de la gestion de l'école en mode décentralisé, des pratiques de népotisme sont observées dans la collectivité locale étudiée. Le chercheur conçoit le népotisme comme une pratique politique consistant chez les élus locaux à profiter de leur autorité pour accorder des privilèges en matière de fonctionnement des écoles pour des villages ou quartiers des localités où ils partagent la même identité ethnique, familiale, religieuse, etc. Ces pratiques courantes de favoritisme ont été surtout évoquées par certains acteurs interviewés. Le maire est accusé parfois de privilégier tel ou tel village pour la construction de nouveaux modules de classes parce qu'il aurait des liens familiaux ou ethniques avec cette localité. Parfois, des écoles qui ont plus de problèmes en matière d'infrastructure sont délaissées au profit d'autres tout simplement parce que, les populations de cette localité n'auraient pas voté la liste du maire lors des élections. Entre 2011 et 2014, le maire aurait opposé un refus d'aménagement des voies donnant accès aux établissements à Danto, un quartier de la commune, sous prétexte que les populations de ce quartier font la mouvance présidentielle. Des situations comme celles là sont évoquées par certains informateurs.

7.3. L'impact des logiques sous jacentes aux pratiques des acteurs sur la gestion des écoles à Akpro-Missérété

Après avoir décrit les pratiques et les logiques des acteurs en même temps que les effets sociopolitiques qu'elles ont produits, il revient au chercheur, en dernière analyse, de tenter d'en présenter l'impact sur la gestion décentralisée de l'école dans la

commune d'Akpro-Missérété. Autrement dit, quels sont les effets produits par ces pratiques et logiques après plus de dix ans de gestion décentralisée de l'école ?

7.3.1. L'impact des logiques des autorités locales sur la gestion décentralisée de l'école

Un des objectifs initiaux de la gestion décentralisée de l'école demeure l'instauration d'un pouvoir local responsable apte à prendre en charge, de façon autonome et non indépendante, la gestion des affaires de l'école. Pourtant, comme l'a précédemment révélé l'analyse, divers pouvoirs exercent des jeux d'influence sur le conseil communal.

Ces jeux ont des implications sur l'autonomisation du processus décisionnel dans le domaine de l'éducation. De telles implications sont repérables, notamment, dans la mainmise de l'Etat à travers le ministère de l'enseignement maternel et primaire sur les ressources de l'école. De même, les pratiques et les logiques développées par les autorités locales aussi n'ont favorisé le développement de l'école dans la commune. A travers le tableau XXXVI ci-dessous, on peut apprécier la perception de certains acteurs surtout les directeurs d'école sur l'impact des logiques des acteurs sur la gestion décentralisée de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété.

Un regard sur ce tableau XXXVI montre que 34,92% des directeurs interrogés s'accordent sur l'implication de la mairie d'Akpro-Missérété dans le financement de l'école. Les directeurs sont à 28,57% en accord sur l'augmentation des ressources de l'école.

A l'analyse, on constate que les constructions de salles de classes sont reconnues à 50,79% par les acteurs interrogés. Par contre, 71,42 % d'entre eux sont en accord sur les pratiques de corruption au niveau du conseil communal, 68,25% sur les pratiques de clientélisme et 71,42% sont en accord sur la présence des jeux d'alliance entre les acteurs. Ces dysfonctionnements ont eu d'impact sur la gestion décentralisée de l'école.

De même, la commune n'utilise pas, au cours de la même année, les fonds du MEMP transférés pour la construction, équipement et maintenance de bâtiments scolaires.

Bien souvent, elle hésite à s'engager auprès d'une entreprise avant de recevoir la totalité des fonds. Il y eut alors des transferts de fonds non-utilisés sur l'année suivante, notamment entre 2011 et 2012. L'environnement juridique actuel d'exercice des compétences transférées aux maires par le MEMP n'est pas favorable à une utilisation rationnelle, efficace et efficiente des ressources transférées.

Tableau XXXVI : *Appréciation des directeurs d'école de la gestion scolaire décentralisée à Akpro-Missérété*

Attitudes	En accord	En désaccord	Pas d'avis	% d'accord	% de désaccord	% de pas d'avis
Implication de la marie dans le financement des écoles	22	33	8	34,92	52,38	12,70
Augmentation du budget de fonctionnement des écoles	18	34	11	28,57	53,97	17,46
Plus de construction de salles de classes sur l'initiative des autorités locales	32	22	9	50,79	34,92	14,28
Plus d'équipement et matériel didactique dans les écoles sur l'initiative des autorités locales	23	30	10	36,50	47,62	15,87
Existence d'un plan communal de développement des écoles	29	20	14	46,03	31,74	22,22
Réalisation des actions en faveur des écoles des infrastructures par les autorités locales	35	17	11	55,55	26,98	17,46
Visite des autorités locales dans les écoles pour prendre connaissance des problèmes	31	23	9	49,20	36,50	14,28
Autonomie des autorités dans la gestion des compétences transférées	11	43	9	17,46	68,25	14,28
Présence des pratiques de corruption au niveau du conseil communal	45	8	10	71,42	12,70	15,87
Présence des pratiques de clientélisme	43	11	9	68,25	17,46	14,28
Présence des pratiques d'alliance entre acteurs	45	10	8	71,42	12,70	12,70

Source : *Données d'enquête, mai 2015*

Les CCS sont parfois en conflit ouvert avec les Maires en raison de la non-clarification par les textes législatifs et règlementaires des types de relations fonctionnelles qui doivent exister entre eux à l'instar du Préfet et les directeurs départementaux. La création, la dynamisation et un meilleur fonctionnement du Cadre Concertation des acteurs de l'éducation (CCAE) pourrait être une solution. Une autre difficulté résulte du fait que des Maires ne rendent pas compte au SP/CONAFIL de l'utilisation faite des ressources que ce dernier leur transfère.

De même, il est noté que la commune et les communautés ont participé, d'une certaine manière, à la gestion des ressources humaines même si cette compétence reste et demeure une prérogative des autorités centrales. Ainsi entre 2003 et 2015, la commune a recruté plus d'une dizaine d'enseignants non conventionnels appelés « enseignants communautaires ». Ceux-ci sont gérés essentiellement par les autorités locales car ils

émargent dans le budget de la commune. Certes, l'utilisation d'un tel personnel sans formation professionnelle adéquate porte un préjudice certain à la qualité de l'éducation. Néanmoins, ceci représente, à coût sûr, un premier pas vers une future gestion locale de la force enseignante.

L'objectif poursuivi par la gestion décentralisée de l'école est de renforcer la gouvernance scolaire à la base, de rapprocher l'administration des administrés en matière d'école et de promouvoir le développement local. Le transfert des responsabilités relatives à la prestation des services de l'Etat central en matière d'éducation aux collectivités locales, a fait naître la nécessité nouvelle de disposer des sources de revenus locales durables. Offrir un niveau de services adéquat est encore peut être difficile pour les instances locales qui ont d'ordinaire une assiette fiscale réduite.

L'une des raisons principales de la décentralisation est d'accroître l'efficience et l'efficacité générale en permettant aux collectivités de renforcer leurs sensibilités, leurs responsabilités à l'égard des citoyens et l'efficacité de la production et de la fourniture de services. Le processus de décentralisation est donc essentiel pour que les instances locales puissent jouer un rôle actif et important en termes de gouvernance locale. La décentralisation des pouvoirs doit donc être accompagnée de recettes suffisantes pour garantir le financement adéquat des responsabilités de gouvernance locale.

Cependant, la commune d'Akpro-Missérété n'a pas véritablement progressé en matière de financement de l'école. En effet, comme il a été mentionné plus haut, le financement de l'Etat et des partenaires techniques représentent 88,91% des 1.355.989.210 Cfa investis dans les écoles maternelles et primaires de la commune. La part de la commune est faible 06,42%, de même que celle des ONG 02,57% et des communautés 02,09. Au regard de ces chiffres, on peut conclure que la mobilisation des ressources internes par la commune d'Akpro-Missérété pour le financement de l'école n'est pas encore à la hauteur des défis de développement de l'école. Cela traduit la faible capacité des communes à consentir des investissements dans leur territoire. Des décisions doivent être prises quant aux sources de recettes qui devraient être destinées à l'usage exclusif des collectivités locales à celles qui pourraient faire l'objet d'un partage entre les différents niveaux du gouvernement. Les recettes provenant des subventions et des transferts intergouvernementaux jouent un rôle important dans les finances des instances locales de la plupart des pays.

En réalité, il y a inadéquation des ressources financières de la commune et les objectifs de la décentralisation. Elle se traduit par un besoin croissant de financement. La force d'une

commune se mesure par sa capacité de financement qui représente le surplus dégagé par la commune sur son fonctionnement afin de financer une partie de ses investissements.

Dans le cas de cette étude, il ressort que la commune d'Akpro-Missérété ne dégage pas de surplus pour le financement de ses besoins, en raison de la faiblesse de ses moyens financiers par rapport à ses dépenses. Les ressources internes de la commune sont consacrées à plus de 85% aux charges salariales et au fonctionnement de l'administration communale.

Compte tenu du rôle actif et important que les services financiers de l'Etat jouent en matière de mobilisation des ressources locales, le gouvernement peut jouer un rôle catalyseur. A cet effet, les directives données dans le sens des performances desdits services, devraient s'étendre aux collectivités locales. Il s'agit d'engager les agents de l'Etat à assister beaucoup plus les élus locaux dans la mobilisation de leurs ressources. Les pouvoirs publics doivent affirmer leur volonté de donner des moyens financiers aux communes, en créant des conditions et des structures à cet effet. Pour ce faire, il faut tout d'abord une volonté politique, ensuite des acteurs efficaces, des stratégies de recouvrement, le détachement des communes de la chaîne du trésor public, le relèvement des taux d'imposition, la redynamisation des économies locales et enfin l'élaboration d'un registre foncier unique.

Les apports extérieurs sont constitués des subventions, des dotations de l'Etat, des ressources de la péréquation et emprunts, ce sont des ressources dont l'origine est extérieure à la commune. La décentralisation étant l'expression de la volonté politique de l'Etat. Cette volonté devrait également se traduire dans la vie des communes. Le transfert des compétences doit s'accompagner du transfert de ressources correspondantes et suivre un mouvement régulier et non aléatoire afin de permettre une bonne planification financière au niveau des communes.

Quant aux ressources subventionnées, l'Etat doit d'une part, à défaut d'accroître leurs montants, définir un pourcentage fixe à terme de ses propres ressources au profit des communes et d'autre part leur verser chaque année le montant réel de ce taux fixé. La détermination de ce taux doit tenir compte des conditions nécessaires que doit remplir chaque commune dans l'optique du développement harmonieux du pays. En la matière, la norme de l'UEMOA qui est de 15% du budget général de l'Etat doit être atteinte au lieu de 3,15% actuellement.

Dans cette logique, les élus locaux, dans un élan de solidarité et de patriotisme doivent s'entendre au sein de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) sur le montant des dotations globales de fonctionnement, des dotations de péréquation, des dotations de

compensation et des fonds de concours afin de consacrer plus de ressources aux écoles et limiter les charges salariales et de fonctionnement.

La compensation des inégalités financières entre les collectivités locales est un objectif prioritaire des systèmes de subventions. Elles sont nécessaires pour un développement équilibré des différentes localités. La première raison tient au fait que les communes sont démunies et fragiles. Les communes ayant déjà des ressources dérisoires, qui mieux que l'Etat, de surcroît leur tutelle peut les soutenir financièrement. La tutelle de l'Etat sur les communes a été jusqu'ici vue beaucoup plus sous le prisme du contrôle. La tutelle doit être aussi appréhendée sous l'angle du soutien financier.

Cependant, d'importants progrès sont encore à réaliser en ce qui concerne la transparence dans la gestion de toutes les affaires communales et l'accès de tout citoyen à l'information. C'est pourquoi, un appui doit être accordé à toute initiative de reddition de comptes par les maires et les conseils communaux à leurs populations.

7.3.2. L'impact des logiques des autorités centrales et déconcentrées sur la gestion décentralisée de l'école

Dans le cadre de la gestion décentralisée de l'école, on assiste à une déliquescence de l'Etat devant la valorisation du local. Le nouveau mode de gestion devrait permettre une recomposition du pouvoir central dans le domaine de l'éducation. Mais à l'analyse des faits, le chercheur constate qu'il y a encore des logiques et des pratiques multiples développées par ces acteurs étatiques qui ont très peu favorisé la gestion décentralisée de l'école à Akpro-Missérété.

En effet, les cadres de l'administration centrale sont très réticents dans le fameux processus de transfert des ressources aux communes dans le domaine de l'éducation. L'analyse du PIP du MEMP révèle que le portefeuille actif du Programme d'Investissement Public (PIP) de ce ministère ci-contre continue de comporter des projets et programmes de construction des écoles dans les communes qui relèvent des compétences déjà transférées aux communes. Sur les quatorze (14) projets du PIP gestion 2013 d'un montant global de 11.005 millions francs CFA, six (06) sont concernés pour un montant de 6.616 millions de francs CFA en dehors du Fonds FADeC dont 3.000 millions sont effectivement transférés. Ces projets sont gérés directement du niveau central par des coordonnateurs nommés à la tête d'unités de gestion dont les coûts administratifs de fonctionnement pourraient contribuer à résoudre des problèmes importants aux niveaux des DDEMP et des CS. Ceci pose non

seulement un problème de respect des textes, mais aussi et surtout une question d'efficience dans la gestion du PIP. Cette situation mérite d'être corrigée à court terme avec des mesures d'accompagnement conséquentes pour améliorer la capacité de consommation des crédits aux niveaux des communes.

Ainsi, le représentant de l'Etat dans le domaine de l'éducation dans la commune admet que les choses doivent changer avec le temps :

> *« A l'étape actuelle, les communes sont beaucoup plus préoccupées par la politiques que le développement. Au sein du conseil communal d'Akpro-Missérété pour ce que je sais, les questions foncières et les problèmes de marchés les occupent plus que les problèmes de l'école. Il faudrait du temps pour que ces gens là puissent savoir véritablement le rôle qu'ils doivent jouer dans la gestion des écoles. Ce qui les préoccupe, ce sont les transferts de ressources financières qu'ils gèrent très mal […] ».* (Propos d'un personnel d'encadrement de la CS Akpro-Missérété).

Pour l'instant, les autorités centrales et déconcentrées partagent également le pouvoir de décision sur l'école avec le conseil communal. La tutelle technique, en effet, s'impose constamment aux élus locaux. Elle accorde, de droit comme de fait, à l'Etat la possibilité d'intervenir dans les affaires de l'école.

On peut croire que l'Etat disparaît dans le cadre des processus de décentralisation dans le domaine des compétences transférées aux communes pour faire apparaître et laisser subsister des conseils communaux responsables. Pourtant, l'analyse des jeux d'influence indique qu'il est à même d'amener les élus locaux à traduire en termes locaux ses décisions. L'autorité déconcentrée incarnée par le chef de la circonscription scolaire est le signe de l'omniprésence du pouvoir central dans les arènes locales de gestion des écoles. Bien qu'elle ne soit plus le gestionnaire des compétences transférées, elle a du mal à céder une partie de ses pouvoirs et conserve, de facto, une emprise sur le processus décisionnel dans les écoles.

7.3.3. L'impact des logiques des communautés et autres organisations sur la gestion décentralisée de l'école

La recherche révèle que les communautés ont commencé par prendre conscience timidement de leurs responsabilités dans la gestion de l'école. Aussi convient-il de souligner que la participation accrue des communautés à la base dans la vie de l'école, notamment au niveau des villages et quartiers, a introduit un nouvel élément d'appréciation dans la gestion de l'éducation. Il s'agit de l'obligation de recherche de dialogue par les tenants habituels de la gestion scolaire. Mais il est important de faire remarquer que la mesure de la gratuité de l'école au niveau de la maternelle et du primaire décrétée par le gouvernement en 2007 dans

l'optique de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) a porté un coût de fouet à la mobilisation des ressources au niveau communautaire. En effet, la mesure n'avait pas bénéficié des activités de sensibilisation nécessaires auprès des populations. Tous les membres des associations des parents d'élèves rencontrés n'ont pas une vision claire de la mesure de la gratuité. La mesure souffre donc d'un problème de communication car les communautés pensent que cette gratuité prend en compte toutes les dépenses de l'école (frais de scolarité, les documents scolaires des apprenants, les frais de petits déjeuner des apprenants ….), alors qu'en réalité, la mesure ne prend en compte que les frais de contribution scolaire. Cette mesure limite considérablement le financement communautaire de l'école.

Dans la commune d'Akpro-Missérété, comme ailleurs, la mesure de gratuité prise par les autorités en 2007 a eu pour effet l'augmentation significative des effectifs. Cependant, il n'y a pas eu un changement significatif au niveau du nombre de salles dans le même temps ou les effectifs connaissaient une ascension remarquable. Il se pose donc un problème : le nombre de salles de classes est peu suffisant pour les effectifs enregistrés. Concernant l'état des salles, 78,52% des directeurs de groupes scolaires affirment avoir des salles de classes en mauvais état. Il se pose donc avec acuité le problème de locaux destinés à recevoir les élèves qui s'inscrivent. De même, 62,66% des directeurs se plaignent de la précarité des salles dans lesquelles ils enseignent. Pour résoudre ces problèmes, l'Etat béninois avait décidé de la construction par le génie militaire de salles de classes en matériaux non définitifs mais à même d'offrir aux écoliers et à leurs enseignants des conditions acceptables de travail. Mais le constat est là. Cette solution n'a pas semblé combler les attentes.

Le matériel didactique est peu suffisant**,** 78,33% des directeurs questionnés l'ont reconnu. Or les effectifs ont sensiblement augmenté comme nous l'avons dit plus haut. Il s'en est suivi, dans la plupart des cas une augmentation significative des charges des écoles. Une investigation plus poussée a permis de comprendre que les écoles ayant des salles de classes en bon état n'ont pas eu un impact sur leurs charges ; ce sont plutôt celles qui ont des infrastructures défaillantes qui, obligés d'effectuer des travaux d'aménagement ont une augmentation de ces charges. Ces charges sont supportées par les parents d'élèves à travers des souscriptions. Le contraste qu'il faut soulever est que dans le même temps, tous les directeurs soulèvent l'épineux problème de la régression significative des subventions allouées par l'Etat et surtout de leur retard. En 2014, c'est en avril que l'Etat a libéré les subventions alors que la rentrée a commencé depuis octobre. Pour la rentrée 2015-2016, les directeurs continuent d'attendre les subventions jusqu'en mai 2016.

Les parents d'élèves sont à 31,91% satisfaits, 48,93% peu satisfaits et 19,14% pas du tout satisfaits de la mesure de gratuité. Les raisons évoquées par les quelques présidents d'association de parents d'élèves lors des focus groupe pour justifier cette insatisfaction sont :

- ✓ du fait des effectifs pléthoriques engendrés par la mesure, les enfants sont laissés à eux -mêmes et le niveau des apprenants aurait baissé ;
- ✓ l'école qui est gratuite au primaire ne l'est pas au secondaire où le parent paie 19000f CFA en une tranche en plus d'un paquet de ciment. Les parents d'élèves préfèrent payer la contribution au primaire pour en prendre l'habitude ;
- ✓ l'école reviendrait plus chère car en même temps que les frais de scolarité ont été supprimés des frais supplémentaires ont été instaurés. Ceux-ci concernent les photocopies, l'achat des cahiers d'activité, les carnets de correspondance, des souscriptions pour le payement des salaires des enseignants recrutés par les communautés (1000f), l'organisation des fêtes scolaires, l'achat de balais, de banderole, les cours de renforcement, les frais de dossiers, les réparations des salles pour les élèves du CI, les frais d'établissement de carte d'identité scolaire. A cela il faut ajouter les dépenses liées à l'uniforme pour les activités sportives, tous des frais indirects qui sont pris en compte dans les frais entrant dans le domaine du gratuit selon le droit international sur la gratuité ;
- ✓ ils ne sont pas contents du fait que l'Etat les ait écartés de la construction des classes pour finalement construire des salles qui ne sont pas en matériaux définitifs, référence faite aux salles construites par le génie militaire.

Cependant, certains parents d'élèves encouragent cette décision en reconnaissant son impact sur l'accroissement du taux de fréquentation des écoles. Certains notent que la mesure leur a permis de réorienter ces frais vers d'autres fins en vue du meilleur épanouissement de leurs enfants.

Au total, à la participation communautaire, le défi est très grand. En effet, l'objectif de la décentralisation est de rapprocher la gestion de l'école des communautés, ce qui devrait les amener à contribuer au développement de l'école. Cependant, les données collectées sur le terrain démontrent que la part du financement de la communauté est moins de 3% soit 02,09% du financement total entre 2007 et 2015. Pour les ONGs, la situation n'est guerre reluisante car leur participation au financement de l'école à Akpro-Missérété est très faible, 02,57% entre 2007 et 2015. Les images de la planche 2 présentent les efforts fournis par les différents acteurs en matière de réalisation des infrastructures scolaires dans la commune d'Akpro-Missérété.



Photo 1 : Module de 03 classes construit à l'EPP Gouako-Kotoclomè sur fond FADeC, OUSSOU, 2014



Photo 2 : Module de 03 classes construit à l'EPP Akpro-Missérété centre C sur ressources propres de la commune, OUSSOU, 2015



Photo 3 : Module de trois classes construit à l'EPP Danto D. Don de HONHENU KUN KAN, HONSANOU DJIWATO 1ère edition 2015, OUSSOU, 2015



Photo 4 : Construction et équipement des bureaux de la circonscription Scolaire d'Akpro-Missérété par un Programme d'Investissement Public (PIP) du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire OUSSOU, 2015

Planche 1 : *Quelques images en matière de réalisation des infrastructures scolaires dans la commune d'Akpro-Missérété entre 2014 et 2016*
Source : *Données d'enquête, 2014-2015*

Malgré les difficultés qui jalonnent le processus de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation, quelques réalisations sont à mettre à l'actif des différents acteurs à Akpro-Missérété. Il s'agit de la construction et l'équipement de 51 modules de trois ou deux de classes avec bureaux dans la commune entre 2003 et 2015. Sur l'ensemble de ces modules, la commune d'Akpro-Missérété n'a construit que deux (02) sur fonds propre (Photo 1 de la Plnache 1 ci-dessus). Un module de trois classes a été entièrement financé par la communauté Honhenu Kun Kan Honsanou Djiwato de Danto (photo 3 de la planche 1 ci-dessus). L'Etat

central et les partenaires techniques et financiers ont financé le reste des modules. La commune a mis à la disposition des écoles de matériels pédagogiques et didactiques et a participé à l'entretien des modules de classes existant. De même, la commune d'Akpro-Missérété dispose d'un service qui s'occupe des questions relatives à l'éducation. Il existe dans la commune un plan de développement de l'éducation. Dans ce document, il est précisé la vision de la commune dans le domaine de l'éducation, la carte scolaire est bien définie, les priorités en matière de construction des infrastructures scolaires sont identifiés. Malgré la mise en œuvre du processus de décentralisation, des compétences transférées aux collectivités locales sont toujours gérées par les ministères sectoriels de l'éducation à travers les Programmes d'Investissement Public (PIP). C'est le cas de la construction des bureaux de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété (Photo 4 de la Planche 1 ci-dessus). Les réticences sont observées par rapport au transfert des ressources aux communes.

Cependant, de grands défis attendent la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à Akpro-Missérété. En effet, dans cette commune, les apprenants continuent d'étudier sous des arbres ou dans des infrastructures scolaires de fortunes. Ils sont exposés aux intempéries et sont souvent distraits sous les arbres par les bruits des motos et tout ce qui se passe autour d'eux. Les images de la Planche 02 ci-dessous sont illustratives des défis qui du reste, doivent être relevés dans le domaine de l'enseignement de base dans la commune d'Akpro-Missérété.

Dans toute la commune d'Akpro-Missérété, les écoles ne sont pas clôturées. Cette situation expose les apprenants à l'insécurité et aux risques des accidents de la route. De même, les enseignants doivent faire face à la gestion des effectifs pléthoriques dans les classes. La photo 4 de la Planche 2 ci-dessous en est une illustration. En effet, dans cette classe à l'EPP Vakon-Adanhou, l'enseignant doit conduire les apprentissages avec un effectif de 104 apprenants alors que la norme est de 50 apprenants.

Plusieurs écoles de la commune se retrouvent dans la même situation. De même, les acteurs dénoncent une mauvaise gestion des ressources transférées aux autorités locales. La photo 3 de la planche 2 ci-dessous illustre bien ces dénonciations. Des voyages de sable envoyés dans certaines écoles sont abandonnés. Cette situation est la conséquence de la mauvaise planification des ressources transférées au niveau de l'administration communale d'Akpro-Missérété.



Photo 1 : Salle de classe en matériel de fortune, apprenants exposés aux intempéries à l'EPP Kouvè, OUSSOU, 2014



Photo 2 : Salle de classe en matériel précaire, apprenants exposés aux intempéries à l'EPP Danto OUSSOU, 2014



Photo 3 : Sable abandonné à l'EPP Kouvè, une conséquence de la mauvaise gestion des ressources transférées par les autorités locales, OUSSOU, 2014



Photo 4 : Le défi des effectifs pléthoriques, une classe de 104 apprenants à l'EPP Vakon- Adanhou, OUSSOU, B., 2014

Planche 2 : *Quelques images sur les défis à relever en matière d'infrastructures et équipements scolaires dans la commune d'Akpro-Missérété*

Source : *Données d'enquête, 2014-2015*

Des écoles qui ne sont pas dans le besoin de sable ont reçu des voyages de sable. On note donc une mauvaise gestion des ressources de l'école. Ces défis doivent être relevés si l'on aspire à une éducation de qualité.

7.4. Perception générale des acteurs sur l'impact de la gestion décentralisée l'école

En dépit de la mise en œuvre de gestion décentralisée de l'école, les directeurs d'école interrogés à travers une grille constituée de plusieurs modalités, ont exprimé leurs points de

vue sur l'impact ce mode gestion de l'école. Le tableau XXXVII ci-dessous donne une lecture de leurs points de vue.

Tableau XXXVII : *Point de vue des directeurs d'école sur la gestion décentralisée de l'école*

Modalités	En accord	En désaccord	Pas d'avis
Une déception des populations par rapport à la gestion des autorités locales	32	20	11
Un transfert des mauvaises pratiques de gouvernance au niveau des communes	27	20	16
Une politisation à outrance de la gestion des autorités locales	45	10	08
Une défense des intérêts propres et non de l'intérêt général des populations	38	14	11
Une absence de maîtrise des textes régissant la décentralisation	41	12	10
Une mauvaise répartition du rôle des acteurs impliqués dans la gestion de l'école	42	11	08
Une réticence des autorités ministérielles dans le transfert des ressources aux communes	38	05	20
Un retard observé dans l'envoi des subventions aux écoles	61	02	01
Un faible niveau de participation des communautés locales au financement de l'école	49	09	05
Une augmentation des ressources des partenaires techniques et financiers au profit de l'école	26	18	19
Une diminution des ressources directes des ONG au profit des écoles	48	05	10
Une mauvaise répartition des ressources transférées aux communes au profit des écoles	38	10	15
Un manque du matériel didactique dans les classes	41	19	03
Une augmentation des effectifs dans les classes	58	05	00
Un manque de salle de classe dans les écoles	52	09	02
Une incapacité des autorités locales à assurer les compétences transférées	43	12	08
Une faible implication des directeurs d'école dans la mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école	40	15	08
Une absence d'information des populations sur le nouveau mode de gestion de l'école par les autorités locales	45	13	05
Difficile collaboration entre autorités locales et autorités centrales	30	15	18
Difficile collaboration entre les autorités de la circonscription scolaire et les autorités de la mairie	22	28	13

Difficile collaboration entre les directeurs d'écoles et les autorités de la mairie	31	21	11
La gestion décentralisée de l'école a permis l'augmentation du budget de fonctionnement des établissements	07	35	21
La décentralisation a favorisé une meilleure gestion des écoles	20	42	01
La décentralisation a favorisé une résolution des difficultés des écoles	22	38	03
Ce mode de gestion n'a pas réglé les problèmes de l'école	47	14	02
Des problèmes existent au niveau de l'application des textes	49	04	10
Les textes comportent des insuffisances qu'il faudrait corriger	52	05	06

***Source** : Données d'enquête, mai 2015*

A l'analyse de ce tableau XXXVII, on constate que les acteurs interrogés ont exprimé leurs points de vue sur plusieurs modalités quant à l'impact sur la gestion décentralisée de l'école. Ainsi, on peut noter que pour les directeurs d'école, les populations sont déçues par rapport à la gestion des autorités locales de la commune d'Akpro-Missérété (50,79%), dénoncent une politisation à outrance de la gestion des autorités locales (79,42%), une absence de maîtrise des textes régissant la décentralisation (65,07%), une réticence des autorités ministérielles dans le transfert des ressources aux communes (60,31%), un grand retard dans le transfert des subventions aux écoles (96,82%), un faible niveau de participation des communautés locales au financement de l'école (77,77%), une incapacité des autorités locales à assurer les compétences transférées (68,25%), une faible implication des directeurs d'école dans la mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école (63,49%), une absence d'information des populations sur le nouveau mode de gestion de l'école par les autorités locales (71,42%).

De même, l'étude révèle que certains acteurs pensent que les textes de la décentralisation comportent des insuffisances qu'il faudrait corriger (82,53%), que ce mode de gestion n'a pas réglé les problèmes de l'école (74,60%).

Si des accords ont été exprimés sur certaines modalités de la grille ci-dessus énumérés avec une forte majorité, les mêmes acteurs ont exprimé leur désaccord vis-à-vis de certains points de vue. Il s'agit des modalités comme : la gestion décentralisée de l'école a permis l'augmentation du budget de fonctionnement des établissements (55,55% de désaccord), la

décentralisation a favorisé une meilleure gestion des écoles (66,66% de désaccord), la décentralisation a favorisé une résolution des difficultés des écoles (60,31% de désaccord).

Au total, et sur la base des données issues de l'enquête, on peut en déduire qu'en dépit de la mise en œuvre de la décentralisation, les acteurs interrogés, dans leur grande majorité, sont insatisfaits de la gestion de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété.

Une autre analyse a été réalisée afin de comparer la situation actuelle à celle qui prévalait avant la réforme. Les données du tableau démontrent que la gestion de l'école ne s'est pas améliorée au fil des années et au changement du mandat des conseillers communaux depuis 2003. Les données révèlent que les changements observés sont plus négatifs que positifs. Du reste, pour les acteurs, l'avènement de la décentralisation n'a pas apporté un changement remarquable à la gestion des écoles dans la commune d'Akpro-Missérété. Les conseillers et les membres du conseil communal se succèdent et se ressemblent selon la plupart des acteurs surtout les directeurs d'écoles. Depuis 2003, la commune n'a connu que le même maire avec une forte propension à l'opposition au régime politique en place au niveau central. Il en résulte une persistance des problèmes de gestion de l'école.

Les directeurs d'écoles interrogés ont une attitude moins défavorable vis-à-vis de la gestion décentralisée de l'école. Par contre, les autorités locales, les cadres de l'administration du ministère et les organisations en sont favorables même si ces derniers reconnaissent l'existence des dysfonctionnements qu'il va falloir corriger. Enfin, l'analyse des données émanant des focus groupes révèle que les parents d'élèves sont davantage insatisfaits de la gestion scolaire décentralisée. Est - ce parce que le nouveau mode de gestion ne permet plus aux membres de ces associations de tirer profit comme dans le passé, des ressources transférées surtout avec l'implication des autorités locales dans la gestion ?

De même, la faible participation des communautés à l'effort de financement de l'école comme auparavant est la conséquence directe de la décision de gratuité décrétée par le gouvernement en 2007. Aussi pouvait-on ajouter l'absence d'information des populations sur le nouveau mode de gestion de l'école par les autorités locales. En effet, 71,42% des directeurs d'école pensent que les autorités locales n'ont rien fait pour sensibiliser les populations sur le nouveau mode de gestion de l'école afin d'obtenir leur soutien.

De plus, la difficile collaboration entre les directeurs d'écoles et les autorités de la mairie n'a pas améliorée les choses. Le nouveau mode de gestion n'a pas réglé les problèmes de l'école (74,60%) des personnes interrogées sont d'avis, des problèmes existent au niveau

de l'application des textes (77,77%) des acteurs interviewés, les textes comportent des insuffisances qu'il faudrait corriger (82,53%) d'opinions favorables.

A l'issue de ce chapitre, un constat s'impose. La gestion décentralisée de l'école au Bénin en général et dans la commune d'Akpro-Missérété en particulier a produit des effets à travers les jeux relationnels d'une pluralité d'acteurs. Aux légitimités multiples, ceux-ci s'inter-influencent, s'opposent ou s'allient selon des modalités multiples et des stratégies commandées par des enjeux ponctuels dans le cadre de la gestion de l'école. Les jeux concrets d'influence, de conflits et d'alliances se nouent autour du conseil communal, qui en constitue le point d'ancrage en matière de gestion des compétences transférées. Les résultats de l'analyse principale permettent de confirmer que ces jeux se caractérisent par leur diversité et leur nature opportuniste. De fait, les acteurs puissants, anciens comme nouveaux à savoir les cadres du ministère des enseignements maternel et primaire et les autorités de la commune d'Akpro-Missérété se mettent à la conquête de positions de pouvoir dans la perspective de contrôler les ressources financières transférées. Celles-ci constituent des enjeux de pouvoirs ou d'autorité qu'ils manipulent en leur faveur, c'est-à-dire à des fins personnelles ou corporatistes, et non à des fins d'intérêt public ou communautaire dans le domaine du développement de l'école.

En agissant de cette manière, non seulement les acteurs impliqués dans la gestion de l'école instrumentalisent les dispositifs de la décentralisation, mais ils reproduisent, en même temps, les anciens mécanismes de domination à l'œuvre avant la décentralisation. C'est ainsi qu'il faut comprendre la résurgence relative à l'omniprésence de l'administration centrale et déconcentrée du ministère des enseignements maternel et primaire. Comme théâtre d'enjeux multiples, la gestion décentralisée de l'école fait émerger des légitimités paradoxales. D'un côté, les cadres de l'administration centrale et déconcentrée du ministère revendiquent la légalité de leur pouvoir ; les directeurs d'écoles, leur compétence en matière de gestion des écoles dans les villages et quartiers de villes de la commune d'Akpro-Missérété; les responsables syndicales et les associations des parents d'élèves, leur légitimité en termes de défense des droits des usagers de l'école. De l'autre côté, le pôle politico-institutionnel constitué d'autorités locales (conseillers communaux et cadres de l'administration communale) revendique à lui seul toutes ces formes de légitimité. Cette pluralité crée un processus d'hybridation où s'entremêlent légalité et légitimité, loi et pratique sociale, aspects formels et informels.

Dans leurs comportements quotidiens, les acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété empruntent des éléments des dispositifs institutionnels et juridiques de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation mais associent des pratiques et informations en lien avec les objectifs poursuivis. Les pratiques effectives des acteurs en présence, à juste titre, sont largement en décalages par rapport aux règles juridico-institutionnelles. Ce décalage réside en ce que les acteurs en présence négocient le contrôle du pouvoir de gestion de l'école le plus souvent au mépris des dispositifs légitimant leurs postes d'autorité.

Plus généralisées qu'aléatoires, les pratiques et les logiques en présence sont multiformes, opportunistes, métissées et informelles en conséquence. L'analyse dénote leur profonde nature : elles sont sous-tendues par des logiques de domination, de recherche d'intérêts de toute nature, de repositionnement politique etc. Ces logiques incitent les acteurs puissants à vouloir monopoliser le contrôle des ressources à enjeux transférées. Toutefois, les capacités d'adaptation des acteurs en présence sont inégales, bien qu'ils participent tous à un jeu sociopolitique en matière de gestion de l'école dans la commune.

En définitive, la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin depuis 2003 est à l'épreuve des pratiques, des logiques et perceptions des acteurs en présence sur cet arène sociopolitique dans la commune d'Akpro-Missérété. Les effets produits, ou plus précisément les pratiques, les perceptions et les logiques des acteurs, résultant de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation ne sont pas de nature à produire un service scolaire de qualité et participer en même temps à améliorer la gestion de l'école au Bénin en général et à Akpro-Missérété en particulier. En effet, les comportements, les pratiques et les logiques des acteurs n'ont pas changé. Ils sont demeurés les mêmes voir pire à ceux d'antan malgré l'avènement de ce nouveau mode de gestion de l'école.

CHAPITRE VIII : LA DISCUSSION DES RESULTATS SUR L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LA GESTION DES ECOLES AU BENIN

Après que des résultats qui sont obtenus de l'analyse des données quantitatives et qualitatives sont présentés, il reste à les discuter afin d'en dégager le sens théorique et pratique. Autrement dit, quelles réflexions le chercheur peut-il mener sur ces résultats ? Plus précisément, qu'inspirent donc ces résultats au chercheur ? Tel est l'objectif qu'il poursuit à ce niveau de réflexion. Répondre aux questions ci-dessus mentionnées revient à mettre en lumière la signification scientifique des résultats obtenus. Ceux-ci doivent être également appréciés en référence à la problématique et aux objectifs de la recherche. Aussi, la discussion a-t-il permis de montrer la portée scientifique des résultats obtenus de la présente recherche.

8.1. La discussion des résultats

Dans cette section, il s'agit de faire ressortir les relations structurelles que les résultats de la recherche autorisent. L'enjeu est de montrer en quoi les hypothèses se trouvent confirmées ou infirmées ou encore nuancées. Après les avoir résumés, les résultats sont discutés. Un retour sur la problématique, notamment sur les connaissances théoriques et empiriques qui y sont mises en évidence, est requis à cet effet.

8.1.1. Le rappel des principaux résultats

Avant d'engager la phase de la discussion des principaux résultats de la présente thèse, il est important de rappeler que l'essentiel de ces résultats est en lien avec les questions, objectifs et hypothèses de la recherche. Ainsi, de l'analyse primordiale des données empiriques il ressort ceci :

- ✓ la gestion décentralisée de l'école au Bénin en général et dans la commune d'Akpro-Missérété en particulier est régie par des normes et des logiques spécifiques qui présentent autant d'opportunités et de contraintes pour les acteurs qui y sont impliqués;
- ✓ elle met en présence une pluralité d'acteurs, anciens comme nouveaux, aux légitimités multiples (les autorités locales, les cadres de l'administration centrale et déconcentrée des ministères sectoriels, les partenaires au développement, la préfecture, les directeurs d'école, les agents techniques de l'administration communale, les associations des parents d'élèves, les associations de développement, les responsables des ONG, les responsables des syndicats d'enseignants) ;

- ✓ les divers pouvoirs en jeu tissent des relations qui s'expriment à travers les jeux d'influence exercés sur le conseil communal et autres acteurs, les conflits entre les divers acteurs impliqués et les alliances qui se nouent entre acteurs autour de la gestion des ressources financières transférées;
- ✓ dans un contexte béninois marqué par la politisation à outrance de la gestion des services sociaux de base, les acteurs impliqués adoptent des pratiques en vue de contrôler ou de maximiser les profits et les intérêts en matière de gestion des ressources financières issues du transfert des compétences ;
- ✓ outre leur diversité, la plupart de des pratiques développées par les acteurs en présence surtout les autorités locales, les directeurs d'écoles, les cadres de l'administration centrale du ministère des enseignements maternel et primaire, les parents d'élèves sont largement en décalage par rapport aux normes et aux logiques spécifiques attendus de ces acteurs dans un tel contexte ;
- ✓ vu que les acteurs reproduisent les rapports de domination identiques à ceux d'avant l'avènement de la décentralisation au Bénin, les jeux d'influence, de conflits et d'alliances des acteurs en présence nuisent au processus décisionnel de la gestion des affaires de l'école au niveau local ;
- ✓ les conflits entre les acteurs en présence dans la gestion de l'école s'expriment à travers les conflits de compétence, les conflits d'intérêts, les conflits factuels, les conflits de légalité;
- ✓ les textes sur la décentralisation n'ayant précisé aucune modification de ce qui se faisait, sur le plan de l'élaboration de politiques éducatives et de leur application, l'ancienne pratique reste toujours de mise. De ce fait, la politique de décentralisation au Bénin ne s'accompagne pas d'un renforcement de la participation démocratique au niveau local en ce qui concerne l'élaboration de politiques dans le secteur éducatif ;
- ✓ l'environnement juridique actuel d'exercice des compétences transférées aux maires par le MEMP n'est pas favorable à une utilisation rationnelle, efficace et efficiente des ressources transférées. Les CCS sont parfois en conflit ouvert avec les Maires en raison de la non-clarification par les textes législatifs et règlementaires des types de relations fonctionnelles qui doivent exister entre eux à l'instar du Préfet et les directeurs départementaux ;
- ✓ des initiatives d'implantation de modes de gestion participative et de partenariat sont identifiées sur le terrain à Akpro-Missérété. Cependant, à côté de ces approches

participatives envisagées on note des processus insuffisants d'information et de consultation qui limitent l'adhésion de tous les acteurs au niveau local ; une transparence insuffisante des modalités de gestion, réduisant la responsabilisation des acteurs ; un manque de cadre juridique approprié et une insuffisance des de l'implication des partenaires locaux, notamment des parents d'élèves et les communautés ;

- ✓ une absence d'une stratégie de communication favorisant la transparence de la gestion, le contrôle démocratique et l'imputabilité des acteurs. En effet, la gestion des autorités locales dans le domaine de l'éducation s'appuie sur des pratiques basées sur la corruption des autorités locales et les entreprises qui obtiennent les marchés, le népotisme qui caractérisent le choix des écoles devant bénéficier des modules de classes, le clientélisme pour un repositionnement dans le système politique local ;
- ✓ la décentralisation n'est donc pas forcément un foyer propice à l'émergence de la flamme de la transparence dans la gestion de l'école. Au contraire, l'analyse révèle qu'elle augmente les possibilités de corruption et les soupçons, fondés ou non, qui pèsent sur les autorités locales ;
- ✓ le pouvoir central à travers les ministères sectoriels adoptent des pratiques basées sur la réticence dans le but de continuer à gérer les ressources financières des compétences transférées surtout la construction et l'équipement des modules de classes dans la commune ;
- ✓ la commune d'Akpro-Missérété n'a pas mobilisé des ressources propres suffisantes au profit de financement de l'école. Plus de 80% des ressources consacrées à l'école depuis l'avènement de la décentralisation dans la commune proviennent des transferts de l'Etat central et des partenaires techniques au développement. Au regard de ces chiffres, on peut conclure que la mobilisation des ressources internes par la commune d'Akpro-Missérété pour le financement de l'école n'est pas encore à la hauteur des défis de développement de l'école. Cela traduit la faible capacité des communes à consentir des investissements dans leur territoire puisque les charges de fonctionnement représentent plus de 80% des ressources mobilisées à l'échelle de la commune ;
- ✓ la participation communautaire à l'effort de développement de l'école a régressé dans la commune d'Akpro-Missérété. Cela est la conséquence directe de la mesure de gratuité de l'école prise par le gouvernement en 2007 et la non appropriation par les

populations, des textes de la décentralisation faute de sensibilisation et de mobilisation des communautés ;

- ✓ il est clair que la réforme politico-institutionnelle de la gestion de l'école désavantage les anciens acteurs. Ceux-ci se voient dépossédés de leur emprise sur la gestion des écoles ;
- ✓ dans le cadre de la gestion décentralisée de l'école, les autorités locales construisent et entretiennent des réseaux de clientèles. On distingue généralement trois formes de clientélisme à savoir politique, administratif et social ;
- ✓ les pratiques des acteurs en présence sont sous-tendues par des logiques de contrôle et de maximisation des intérêts ;

Définitivement, l'analyse des données quantitatives et qualitatives révèle que le processus de décentralisation de la gestion des écoles maternelles et primaires entamé au Bénin en 2003 n'a pas encore été traduit de façon satisfaisante par une décentralisation dans la fourniture des services publics de l'éducation. Ce nouveau mode de gestion a généré des effets et des logiques dont la nature n'a pas contribué à améliorer la gestion de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété. Autrement dit, les interactions entre les acteurs impliqués dans la gestion de l'école à la suite de la réforme s'expriment dans des comportements, des pratiques et des logiques en déphasage avec les discours, les objectifs et les résultats escomptés. Ce qui semble confirmer l'hypothèse générale de la présente recherche. Mais, que signifient de tels résultats? De plus, comment le chercheur peut-il les expliquer ?

8.1.2. La discussion des principaux résultats

Pour mieux se convaincre de la confirmation de l'hypothèse générale, il convient de discuter les résultats obtenus à la lumière des théories et des travaux de recherche recensés dans la problématique. Il est évident que, ces résultats indiquent qu'il y a un hiatus entre les objectifs affichés par les promoteurs de la gestion décentralisée de l'école et les dynamiques en cours dans la collectivité locale étudiée. Ce hiatus est repérable, d'une part, dans les comportements, pratiques et logiques des divers acteurs en jeu. L'analyse des données établit en effet une autonomisation limitée de l'instance délibérante à savoir le conseil communal d'Akpro-Missérété au regard de la multiplicité des formes de légitimité et centres de décisions. D'ailleurs, plusieurs travaux s'inscrivent dans la même perspective (de Castro et Marin, 1989 ; Ziavoula, 1993 ; Bertrand, 1998 ; Lavigne Delville, 1998b ; le Bris, 1999 ; Rao, 2000). Certes, les nouvelles élites politiques ont une connexion de pouvoir, pour parler

comme Lemieux (2001), sur une pluralité d'acteurs. Mais, elles sont également influencées, directement ou indirectement, par des pouvoirs puissants comme l'Etat central, les directeurs d'école, les responsables des syndicats et autres acteurs impliqués dans la gestion de l'école.

Avec l'infiltration du pouvoir politique à tous les niveaux et la transposition au niveau local, des pratiques de gestion basées sur la corruption, le clientélisme, le népotisme et les conflits divers, la responsabilisation locale en matière de prise de décision dans le domaine de l'éducation s'en trouve fortement affectée.

L'analyse des données fait en outre, état d'une démocratisation locale en balbutiement. La faible appropriation des dispositifs, des normes et des logiques spécifiques de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation par les principaux acteurs à savoir : les autorités locales et les cadres de l'administration des ministères sectoriels impliqués dans la décentralisation de la gestion de l'école, les directeurs d'écoles qui sont des acteurs clés de l'école, les parents d'élèves et les communautés témoignent des difficultés relatives à l'institutionnalisation locale de la gestion de l'école. La participation est capturée par les autorités locales dans l'intention, soit de profiter des ressources transférées, soit de recueillir des suffrages pour un repositionnement dans l'arène politique.

La représentativité de l'instance décentralisée en matière de gestion de l'école n'échappe pas aux rapports de force qui traversent la société locale : relation hiérarchique, conflits de pouvoirs, conflits de légalité et de compétences, jeux d'alliance, jeux d'influence etc. Des recherches ont montré que les mécanismes institutionnels de participation et de représentation étaient sans cesse orchestrés par les acteurs, non aux fins de la satisfaction de l'intérêt général, mais à des fins personnelles et corporatistes (Rodin, 1985 ; Mabileau, 1983 ; Bally, 1997 ; Pande, 2005 ; Besley et al., 2005)[38.]

Les dynamiques mises en place en matière de gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation résultent de la diversité des jeux d'acteurs et des arrangements institutionnels (Ostrom, 1998). Ils témoignent du fait que les ressources du développement local sont captées par des usagers et pouvoirs dont les pratiques et perceptions n'obéissent ni à l'esprit de la réforme (Diallo, 2007), ni à une cohérence d'ensemble, ni à un objectif d'efficacité (Piermay, 1993 et Goerg, 2006). Certes, les acteurs au niveau local ont réussi dans leur dessein de maximiser les intérêts et les profits résultants des transferts des compétences et des

[38]Pour répondre à un des questionnements d'Olivier de Sardan (1998) relatifs à la décentralisation, on est en mesure de confirmer que les nouvelles élites politiques locales reproduisent au niveau des villages la culture politique nationale. Elles n'arrivent pas véritablement à se démarquer des logiques néopatrimoniales à l'œuvre au sommet de l'État (factionnalisme, corruption, clientélisme, patronage).

ressources. Mais, ils sont confrontés aux réticences observées chez les acteurs au niveau central en matière de transfert des ressources surtout financières.

Les résultats de la recherche confirment la valeur de la problématique de la décentralisation « par le bas » telle qu'elle est énoncée par Mabileau (1983), à savoir que la conformité entre l'impact concret d'une réforme et l'impact attendu est rarement observée. Dans la même optique, les résultats obtenus confortent l'hypothèse théorique de la socio-anthropologie selon laquelle les interventions multiformes en matière de développement, y compris les politiques publiques proclamées, ne cadrent pas toujours ou ne cadrent généralement pas avec les pratiques effectives des acteurs. Aux yeux de Olivier de Sardan (1995), ces interventions entraînent plutôt de multiples effets non intentionnels et, parfois, pervers. Cette démarche a été adoptée par le socio-anthropologue français dans une étude menée en 1999 dans les villages nigériens. Il y mettait en lumière comment les projets de développement étaient détournés par des groupes d'acteurs à des fins d'accaparement des ressources face à des chefferies et des administrations dont la capacité de mobilisation des ressources locales demeure lacunaire. Olivier de Sardan (1999) a conclut que les chefferies et les projets constituaient des obstacles à l'édification d'une gouvernance locale moderne. C'est le cas dans cette recherche où les logiques spécifiques attendues des acteurs impliqués dans la gestion de l'école ne sont pas au rendez-vous. Au contraire, elles sont en déphasages à celles escomptées, identiques à celles d'antan et n'ont pas permis d'améliorer la gestion de l'école.

Les politiques d'instrumentalisation ne sont pas forcément un facteur de changement des sociétés locales dans lesquelles elles prennent place. Pourtant, les conclusions d'une étude, plus théorique qu'empirique, effectuée par ENDA en 1999 au Sénégal ont présenté la décentralisation comme un levier de changement social. Il est important de remarquer que ce point de vue, aux allures d'une « proposition provisoire » comme le reconnaît l'auteur lui-même, ne rend pas compte de la complexité des processus observés dans la commune d'Akpro-Missérété en matière de gestion décentralisée de l'école. Ces processus locaux traduisent toute la distance qui les sépare des enjeux formels de la décentralisation. Il est vrai que les organismes internationaux, y compris la Banque mondiale (2000), ont tendance à surestimer la capacité des collectivités locales à promouvoir des notions telles que participation, proximité, empowerment, accountability, efficacité et équité. Des théories normatives de nature libérale et résolument optimistes ont même pu voir le jour pour soutenir que la décentralisation favorisait de « bonnes pratiques » en matière de gouvernance, générant ainsi des services publics performants.

En regardant souvent à travers le prisme de ces présupposés, une réforme ne vient pourtant jamais en terrain vierge, comme toute insertion institutionnelle d'ailleurs (Repussard, 2007). Elle n'est pas un système politico-institutionnel dont les dispositifs s'imposent aux populations « territorialisées ». Elle ne se réduit pas à une vision mécaniste simplificatrice de la réalité qui la présente comme une réponse totale aux problèmes sociaux. En partant de l'approche constructiviste de Giddens (1987), il semble évident que le système de décentralisation des écoles au Bénin crée une scène locale où les acteurs interagissent en fonction des opportunités qui s'offrent à eux et des contraintes auxquelles ils tentent d'échapper. A cet égard, les discours des pouvoirs publics et certaines analyses, au-delà de leur caractère passionné et enthousiaste, sont teintés d'à priori.

En effet, à contre-courant des théories de la « bonne gouvernance » et de la « gestion de l'efficacité », les résultats de la présente recherche modifient la façon habituelle de poser les problèmes de la décentralisation du reste dans le domaine de l'éducation. De fait, ils montrent que les effets observés et perçus de la réforme en matière de la gestion des écoles s'écartent des effets anticipés qui en avaient justifié l'implantation. Mais, à quoi cet écart est-il attribuable ? Au moins deux facteurs peuvent l'expliquer : la nature politique de la décentralisation au Bénin et le contexte social local dans lequel elle s'implante. En effet, les politiques intrusives de décentralisation dans l'éducation sont de nature politique en ce sens qu'elles comportent des ressources à enjeux. Ces ressources d'« allocation » et d'« autorité» sont l'objet de captation de la part de divers pouvoirs (Giddens, 1987). Ceux-ci se mettent à la «conquête de positions de pouvoir politique » pour négocier le contrôle des ressources transférées pour la construction des infrastructures scolaires et l'achat de matériels pédagogiques et didactiques (Gaxie, 1993). La multiplicité de formes de légitimités favorise des adaptations fonctionnelles, bien qu'elle encourage l'émergence d'élites économiques possédantes (les responsables des entreprises adjudicatrices des marchés communaux de construction des infrastructures scolaires et de l'achat de matériels pédagogiques et didactiques) et reproduise les rapports de domination antérieurs que la décentralisation se proposait d'éliminer (suprématie des cadres et agents de l'Etat central impliqués dans la gestion des écoles sur les autres catégories d'acteurs). Les résultats de la recherche appuient en outre les théories de la décentralisation selon lesquelles la réforme favorise des pratiques patrimoniales chez les nouvelles élites politiques comme les conseillers locaux et les responsables des associations de développement à Akpro-Missérété (Griffin, 1981 ; Mullard, 1987 ; Slater, 1990, cités par Siddiquee, 1997 ; Rakodi, 1990). De ces instrumentalisations du

pouvoir local, s'ensuivent des processus non démocratiques. Cependant, la nature des pouvoirs locaux n'est pas le seul responsable de l'écart entre les objectifs déclarés de la réforme et les résultats obtenus. Des auteurs ont insisté sur le rôle du capital social dans l'appropriation de la réforme (Touré, 2009 ; Tété, 2012 ; Traoré, 2015). Menées dans des contextes différents, respectivement dans des collectivités locales italiennes, sénégalaises, togolaises, maliennes et autres, leurs enquêtes montrent que la performance de la gestion publique locale dépend des données socioculturelles. Toutes ces observations sont en phase avec les processus en cours dans la commune d'Akpro-Missérété au Bénin.

Les résultats de la présente recherche sur la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin correspondent aux enseignements des théories empiriques de la décentralisation plus qu'à ceux des théories normatives. Ils confirment la pertinence des variables « pouvoir local », « pouvoir central » et « logiques d'acteurs » pour rendre compte de l'impact concret d'une politique publique. La distance qui sépare les normes et les logiques spécifiques de la gestion décentralisée de l'école au Bénin et des résultats observés sur le terrain est donc attribuable à la fois à la nature politique de la réforme et aux caractéristiques socioculturelles des acteurs en présence. Elle résulte de la pesanteur des structures et de la permanence des comportements (Mabileau, 1983) et se traduit par des « expressions pratiques et idéelles » chez les acteurs en présence (Bouvier, 2000). En tant qu'effets inattendus, les pratiques, logiques et perceptions des acteurs influent sur la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. Dans la commune étudiée, elles vont dans le sens d'une modification des nouvelles formes de gestion : superposition des pouvoirs en matière de contrôle des ressources financières de l'école, survivance des anciens rapports de domination des cadres de l'administration de l'Etat central et accentuation des inégalités dans l'accès aux ressources et à l'information.

Les résultats obtenus de l'analyse principale des données répondent à l'interrogation soulevée dans la problématique. Ils confirment la pertinence et la complémentarité des théories mobilisées à cette fin. De plus, ils appuient la valeur empirique des recherches ayant recours à la problématique de la « décentralisation par le bas ». Plus qu'un fait juridico-institutionnel, la réforme demeure ainsi un phénomène sociopolitique.

Les dispositions du cadre institutionnel et juridique de la gestion décentralisée de l'école au Bénin sont sans cesse capturées par les acteurs en présence en fonction de leurs intérêts et au mépris des enjeux formels. Ces conclusions sont enrichies par une analyse secondaire dont les résultats les plus significatifs méritent d'être discutés.

En effet, les résultats de la recherche prennent appui sur les caractéristiques sociologiques des acteurs en présence sur le terrain de la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Ils rendent compte de la manière dont ces caractéristiques conditionnent les perceptions des uns et des autres sur le nouveau mode de gestion de l'école. Indéniablement, la variable « statut socioprofessionnel » influe sur les perceptions des acteurs. Ainsi, l'analyse des données secondaires révèle que les autorités et cadres de la commune, les cadres de l'administration centrale et décentralisée des ministères sectoriels, les directeurs d'écoles acteurs principaux de la gestion des établissements scolaires et les associations des parents d'élèves perçoivent différemment la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. S'ils mettent en place des pratiques de même nature, c'est-à-dire multiformes, opportunistes et informelles, ils n'ont pas forcément des attitudes similaires vis-à-vis de la gestion des écoles. Ces différences de perception peuvent être attribuées à la place que chacun d'eux occupe dans les transferts et à la divergence de leurs intérêts. En effet, étant donné qu'ils occupent les postes stratégiques, les autorités locales se satisfont souvent de leur gestion des écoles. Il faut quand même reconnaître que certains d'entre eux tiennent un discours plus proche de la réalité et n'hésitent pas à déceler les dysfonctionnements.

Les résultats de la recherche et les hypothèses dont ils cherchent à vérifier relèvent d'une approche particulière dans l'analyse de la gestion décentralisée de l'école, celle des pratiques, logiques des acteurs, de leur signification et effets. Cette approche est féconde. Aussi, à la lumière des résultats, le cadre théorique de la problématique peut-il être évalué positivement. Le raisonnement sous-jacent est fondé. Plus précisément, la gestion décentralisée de l'école n'est pas uniquement ce que les pouvoirs étatiques en veulent. Son étude est également inséparable de ce que les acteurs en font à l'échelle locale. Or, ces deux ordres de logiques sont différents. Ils s'articulent les uns aux autres suivant diverses modalités qui s'expriment à travers des pratiques et des perceptions. Il semble que ces processus vont dans la direction d'une gestion de l'école fragile plutôt que renforcée, d'une gestion non améliorée, inefficace et inopérante. Car en effet, pour Bouvier (2007), le modèle traditionnel d'organisation et de pilotage des établissements scolaires qui reposait sur une structure hiérarchique rigide, où l'impulsion et la réforme partent du niveau supérieur vers les niveaux inférieurs, où les marges d'autonomie des structures de base sont réduites, où le respect de la commande, de la norme et le contrôle de conformité servent de références, est de plus en plus remis en cause. Aux systèmes éducatifs centralisés, se substituent de nouveaux modes de gestion plus décentralisés qui accordent plus de marge de manœuvre aux différents échelons

du système éducatif. Ainsi, pour certains défenseurs de la gestion décentralisée de l'école « *la planification centralisée et rigide des systèmes éducatifs s'est manifestement révélée inadéquate* » (Mcginn et Welsh, 1999). La décentralisation de la gestion de l'école devrait devenir une nécessité (Diakhaté et *al*. 2008 ; Odushina et *al.* 2008). La réforme de la gestion de l'école, nécessaire pour passer d'un mode de gestion hautement centralisée, standardisé et directif à des procédures de décision, d'exécution et de suivi plus décentralisées et participatives aux échelons inférieurs de responsabilités, devient une nécessité impérieuse.

Mais à la lumière des résultats de la présente étude, les résultats attendus de la gestion décentralisée de l'école ne sont pas atteints dans la commune d'Akpro-Missérété. En effet, la gestion décentralisée devrait permettre d'améliorer la qualité du processus éducatif dans son ensemble. Le nouveau mode de gestion de l'école à Akpro-Missérété n'a pas permis d'accroître l'efficacité des méthodes de gestion et de direction des écoles, mais aussi et surtout la rendre performante. Ce mode de gestion n'a pas fait le lien entre les ressources injectées dans les écoles et les résultats scolaires obtenus au niveau local (Mcginn et Welsh, 1999 ; Mons, 2004). De même, les décisions qui devraient être optimales lorsqu'elles sont prises dans les lieux où les situations se vivent, où les questions se posent, ou bien, tout au moins le plus proche possible d'eux n'est pas une réalité dans la commune étudiée. La gestion décentralisée de l'école qui devrait être la solution aux problèmes de qualité de l'éducation (Mons, 2004), n'est pas vérifiée dans la commune d'Akpro-Missérété car tous les acteurs s'accordent sur le niveau très bas des apprenants des écoles primaires. Pour cet auteur, la gestion décentralisée de l'école privilégie l'autonomie des établissements scolaires, le droit de regard des parents d'élèves et de la population, le partage de prises de décisions. Ce qui n'est pas le cas à la lumière des résultats de l'étude dans la commune d'Akpro-Missérété.

Au total, les résultats majeurs de la présente recherche dont le chercheur vient d'en faire la discussion ont été acquis sur la base de l'analyse des données recueillies. Pourtant, l'enquête de terrain a été effectuée, dans des conditions toutes particulières, par le truchement de techniques spécifiques et spécifiées. A cette étape, il parait important, en conséquence, de faire un commentaire sur la portée des résultats de la recherche.

8.2. La portée scientifique des résultats de la thèse

Les résultats obtenus dans le cadre de la présente thèse sont étroitement liées aux spécificités de la société locale considérée. Ils ne peuvent être validés que dans ce milieu. Seulement, ces résultats obtenus peuvent être observés dans des contextes politiques, sociaux

et économiques tout aussi variés. A cet égard, la nature des pratiques et logiques observées et des perceptions étudiées dans un contexte de gestion décentralisée de l'école, pour le cas de la commune d'Akpro-Missérété, concorde-t-elle avec les caractéristiques d'autres réalités ? Pour répondre à cette question comparative, le chercheur s'appuie sur les résultats de recherches menées sur la problématique de la décentralisation dans d'autres communes béninoises et dans les domaines de compétences transférées autres que la gestion de l'école[39]. L'expérience de la commune d'Akpro-Missérété enseigne que la gestion décentralisée de l'école est loin d'avoir produit des effets dont la perception renvoie à une gouvernance locale renforcée ou améliorée. Est-ce le cas dans d'autres communes béninoises ? C'est le lieu de voir si les études qui portent sur ces collectivités locales aboutissent à des conclusions convergentes ou divergentes avec celles de la présente recherche. Autrement dit, les résultats obtenus sur la population étudiée sont-ils valables pour les populations des autres communes béninoises ?

Tout d'abord, les analyses présentées dans ce travail s'appliquent à la majorité des communes béninoises puisque les réalités sont les mêmes avec de petites différences. En effet, les normes et les logiques spécifiques organisant la gestion décentralisée de l'école au Bénin est le même partout sauf dans les trois communes à statut particulier à savoir Cotonou, Porto-Novo et Parakou qui ont en plus de la gestion des compétences des enseignements maternel et primaire, la gestion des établissements secondaires.

Les défis de la gestion décentralisée de l'école au Bénin sont nés avec l'avènement de la décentralisation au Bénin en 2003 ; ces défis n'ont pas encore été surmontés par les autorités locales dans toutes les communes du Bénin aussi bien en milieu urbain que rural. Malgré la mise en place de la déclaration de la politique nationale de décentralisation et déconcentration, du Fond d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et le projet de développement conduit par les communautés, les difficultés persistent dans l'application. Ces difficultés d'application et les dysfonctionnements sont constatés de façon générale par le rapport sur les dix années de la décentralisation au Bénin. On observe partout que les initiatives locales souffrent de beaucoup d'insuffisances dans toutes les communes béninoises à l'instar d'Akpro-Missérété.

[39]Puisque la décentralisation est une politique publique, il serait intéressant de s'intéresser à d'autres recherches menées sur des expériences concernant les politiques sociales ou les politiques relevant de la décentralisation fonctionnelle. A vrai dire, la réforme décentralisatrice présente la particularité de susciter d'importantes relations de pouvoir sous l'influence d'un environnement politico-sociétal bien déterminé (Lemieux, 2001). Mais, d'après le même auteur, toute politique publique pose dans une société la question du pouvoir et de la redistribution des ressources. Dans cette optique, il est fort probable que certains des résultats de la recherche puissent s'appliquer à d'autres politiques publiques.

Les insuffisances actuelles de la gestion décentralisée de l'école sont inséparables de la survivance des modes de gestion centralisée. A travers une étude réalisée par Attanasso (2010), les mécanismes de bonne gouvernance qui sont prévus ou qui doivent être mis en place pour atteindre les objectifs d'une éducation de qualité pour tous, peinent à donner des résultats.

Dans une étude de l'UNESCO (2006) portant sur le thème « école et décentralisation, résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'ouest » une analyse est faite sur quatre pays à savoir le Bénin, la Guinée, le Mali et le Sénégal. Il est noté que ces Etats ont mis en place un système de gestion décentralisée des écoles. Particulièrement au Bénin, l'étude souligne que ce mode de gestion a permis de transférer des fonds du niveau central vers le niveau local. Ces fonds devraient permettre l'amélioration de la gestion de l'enseignement mais la mise en œuvre souffre de difficultés. De même, le nouveau système de gestion devrait permettre d'accroître le rôle des directeurs d'établissements dans la gestion des ressources financières. Cependant, des pratiques et des logiques de mauvaise gestion sont notées çà et là. Les ressources transférées n'ont pas servi à améliorer véritablement les conditions de travail des écoliers, élèves et des enseignants.

Le rapport de l'atelier régional de partage des expériences des acteurs de l'éducation sur le thème « la gestion décentralisée de l'éducation dans les pays de l'ouest africain », tenu à Parakou au Bénin en mars 2007 arrive à la conclusion selon laquelle il existe des difficultés à mettre ensemble les différents acteurs impliqués dans le processus de gestion décentralisée du système éducatif. Cela met en évidence, les difficultés de collaboration et les conflits entre acteurs relevés par la présente thèse.

De même, l'auto-évaluation de la gouvernance locale réalisée en 2007 par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a relevé une faible implication des citoyens à la gestion des affaires locales et des insuffisances au niveau de l'information du public sur les décisions du conseil communal et les prestations de l'administration communale. Des insuffisances s'observent également au niveau de l'exécution des marchés publics dans certaines communes. Les participants à l'autoévaluation et notamment les élus ont alors estimé qu'il y a des insuffisances pour le bon fonctionnement de ces services. Les plus grandes insuffisances dans ce domaine se situent dans l'exécution du budget d'investissement et du plan annuel d'investissement. Dans l'ensemble, les systèmes de recouvrement des ressources propres au niveau des communes présentent des insuffisances et

il urge de les améliorer. L'étude présente des insuffisances en matière d'information des citoyens sur les décisions du conseil communal et les prestations de l'administration. Tous ces éléments sont identiques à ceux relevés par la présente thèse dans la commune d'Akpro-Missérété dans le domaine de la gestion décentralisée de l'école.

Dans un article spécial paru dans le journal Echo des communes « 10 ans de la décentralisation, les communes a la croisée des chemins », des défis qui restent à relever pour l'amélioration de la gouvernance locale ont été présentés à trois niveaux. Au niveau de l'Etat, on attend une réforme des textes législatifs et règlementaires qui doivent intégrer les réalités actuelles. Il doit aussi mettre à la disposition des communes les ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées. De plus, le leitmotiv devra être désormais l'implication effective des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement. Enfin, la promotion des potentiels économiques locaux devra être la priorité pour mieux mobiliser les ressources significatives et durables pour le financement du développement durable. La responsabilité des acteurs politiques passe aussi par une bonne sensibilisation des militants élus locaux à la prévention et à la résolution des crises politiques au sein des conseils communaux et municipaux.

Par ailleurs, on peut croire que les hypothèses examinées sont empiriquement valables non seulement pour la commune d'Akpro-Missérété, mais également pour d'autres communes du Bénin. Des enquêtes de terrain effectuées par Le Meur (1998), montre que la gestion clientéliste est une caractéristique de l'exercice du pouvoir au Bénin même au niveau local. Dans le même ordre d'idées, Ehoumi dans un article publié en 2012 dans le journal la presse du jour, à montrer que « le processus de décentralisation a commencé au Bénin il y a plus de dix ans. Aujourd'hui encore, le pouvoir n'est pas descendu à la base. Les actuels responsables communaux continuent de jouer aux valets de l'Etat central présentant un visage piteux d'une déconcentration hybride ». Il constate dans son analyse, comme les résultats de la présente thèse, que pour des raisons politiques, le pouvoir central et les mairies se sont ligués contre le développement des populations. Au lieu de prendre les mesures concrètes avec les moyens conséquents pour permettre aux localités de se développer, ils continuent de se jouer de l'analphabétisme des populations. La conséquence est que les mêmes personnes s'arrangent pour ne pas en découdre avec la résistance ou le refus du pouvoir central de laisser les populations décider de leur développement. En retour, ces responsables communaux se garantissent toujours leur réélection. Et le mal perdure. Pour cet auteur « après plus de dix ans de décentralisation, il est clair aujourd'hui qu'il y a un échec du processus. Ce qu'on voit

n'est aucunement une décentralisation. La preuve, sur certains projets qui doivent revenir aux communes, on retrouve encore des membres du gouvernement qui parcourent les villages pour mettre en route ces programmes ». L'auteur montre dans le même article de 2012, comment la corruption est érigée en un véritable « mode de gouvernance locale » dans les communes du Bénin. Il étudie les processus locaux à la lumière des comportements des conseillers ruraux. De son avis, la décentralisation n'est pas forcément un instrument de « bonne gouvernance locale ». Elle a offert de multiples occasions aux nouvelles élites locales de monnayer leurs postes d'autorité. Prenant appui sur le cas de quelques communautés rurales, l'auteur renseigne que « les élites sont tous autant, sinon plus, vulnérables aux pratiques corruptives que les pouvoirs étatiques. Leur proximité avec les citoyens n'aurait pas occasionné la transparence tant recherchée dans la gestion publique locale ».

Le rapport synthèse de l'étude réalisée en 2010 par l'observatoire du changement social portant sur l'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin aboutit aux mêmes conclusions que la présente recherche. En effet, les auteurs de l'étude notent que les Plans de Développement Communaux ont pris en compte les problèmes spécifiques des populations à la base, mais leur mise en œuvre adéquate est compromise par l'insuffisance de ressources, l'absence des moyens et des outils de suivi évaluation, ainsi que l'absence de compétence pour le suivi évaluation de ces plans. Il apparaît donc difficile d'affirmer que les compétences transférées au Conseil Communal permettent de répondre aux besoins spécifiques des populations à la base. Les auteurs pensent que la décentralisation ne semble pas progresser. L'étude a conclu sur un faible niveau de mise en œuvre des lois et textes relatifs à la décentralisation. Ces textes et lois sont méconnus ou peu maîtrisés par les acteurs devant les mettre en application. La recherche a également révélé une mauvaise ambiance entre les membres des conseils communaux et souvent une mauvaise collaboration des conseils communaux avec les structures déconcentrées. Toutes ces situations empêchent les conseils communaux de fonctionner selon les règles de la bonne gouvernance locale pour assurer et améliorer les services essentiels telle que l'éducation aux populations. Au vu de toutes ces insuffisances constatées par la présente recherche, l'avenir de la décentralisation au Bénin ne sera radieux que si des mesures correctives sont vite envisagées pour le rendre durable et soutenu.

Aussi assiste-t- on à l'émergence de la corruption[40] politique et administrative dans les collectivités locales. Ce phénomène ainsi que les pratiques d'appropriation illicite des biens publics sont repérables dans la collecte de la taxe locale, la construction des infrastructures, le règlement des conflits et le financement des projets. Il s'agit entre autres faits, les pots-de-vin versés pour l'accès illégal à des services, le faux et l'usage de faux et l'utilisation de biens publics à des fins privées. Ces résultats sont aussi révélés par les résultats de la présente recherche.

Akouété (2012) a conclut que des contraintes pèsent sur les acteurs locaux en matière de développement des politiques sportives municipales et les ressources mobilisées. L'auteur montre que le faible niveau d'interactions entre les organes déconcentrés de l'Etat et les communes ne facilite pas l'émergence et le développement des politiques sportives locales.

Au total, les processus sociopolitiques en cours dans la commune d'Akpro-Missérété en matière de gestion décentralisée des services publics rejoignent les dynamiques à l'œuvre dans d'autres pays en Afriques. Il ne s'agit là que de pistes d'interprétation qui mériteraient d'être approfondies, notamment en examinant quelques travaux portant sur les communes dans certains pays.

Touré (2009) démontre que, de manière générale, les politiques intrusives de décentralisation ont généré des dynamiques politiques, sociales et économiques dans les sociétés locales où elles prennent place. Observées dans divers contextes, elles n'apporteraient pas forcément les changements espérés par leurs promoteurs. Il atteste que l'impact concret de la décentralisation n'est pas toujours conforme à celui attendu en raison de la nature des pouvoirs locaux et des pesanteurs socioculturelles. Derrière l'apparente cohérence de la réforme se cachent des pratiques et des perceptions qui ne riment pas forcément avec les objectifs fixés au départ par les promoteurs. Pour finir, il affirme qu'à l'inverse des vœux de ceux qui voudraient mettre la réforme au service d'une gouvernance locale moderne renforcée, la décentralisation a occasionné des effets sociopolitiques pluriels dont la nature contribue à fragiliser l'autonomisation et la démocratisation du processus décisionnel, d'une part, et l'équilibre des systèmes de production agropastoraux, d'autre part.

De même, son compatriote Blundo (2001) dans une étude réalisée au Sénégal parle lui d'une « décentralisation détournée » sujette à créer des confits entre les administrateurs locaux

[40]La corruption n'est pas seulement un phénomène local. Elle gangrène aussi l'administration publique sénégalaise. En 2014, d'après le rapport de l'ONG Transparency International, le Bénin occupait le 80e rang sur 175 pays. Il est parmi les pays les plus corrompus au monde. Il semblerait donc que les collectivités locales soient un lieu où se reproduisent les pratiques de corruption à l'œuvre au sommet de l'Etat.

et les administrés. Elle installe un climat de suspicion, amenant même les paysans à discréditer la légitimité des élus et à décrédibiliser leurs décisions. Dans une autre recherche reposant sur des enquêtes de terrain répétées et s'appuyant sur deux communautés rurales du bassin arachidier, Blundo (1998) analyse « les logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise ». L'analyse cible les conséquences de l'irruption de la «politique au village ». D'emblée, il s'appuie sur l'hypothèse du pluralisme institutionnel et de la « multicentricité ». Autrement dit, les pouvoirs s'empilent les uns sur les autres, sans que les nouveaux gouvernements locaux supplantent véritablement la chefferie traditionnelle. La décentralisation n'aurait pas entièrement gommé en milieu rural sénégalais les structures préexistantes. La pluralité des centres de décision est concomitante à la multiplicité des lieux de captation des ressources, comme l'attestent les résultats de la présente recherche. En outre, Blundo (1998) soutient que les paysans ne participent pas en général aux séances pourtant publiques du Conseil Rural (CR) parce qu'ils ne sont pas informés et se sentent exclus du centre décisionnel. Même au sein des Conseils ruraux, la participation demeure problématique. L'auteur en déduit la coexistence dans les communautés rurales sénégalaises de la « participation sans opposition» et de l'« opposition sans participation ». Il semble que ces deux formes de gouvernance sont également observées dans la commune d'Akpro-Missérété. Autant les élus de la majorité PRD participent aux débats sans jamais s'opposer, autant les élus FCBE, AND et UN s'opposent aux votes sans jamais participer surtout en ce qui concerne le choix des écoles devant bénéficier de la construction des modules de classes. Selon Blundo (1998), la logique de participation factionnelle est à la base de l'extrême inefficacité des communautés rurales dans la gestion des ressources.

Tété (2012), dans sa thèse portant sur « Gouvernance scolaire au Togo. Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveaux paradigmes d'intervention » a mis en évidence une typologie des acteurs impliqués dans la gouvernance scolaire au Togo. Si pour l'auteur, le rôle joué par les différentes parties prenantes sont bien définis par les textes officiels, dans la pratique, certaines difficultés affectent le bon fonctionnement des établissements scolaires. L'auteur note également la faible participation des parents d'élèves dans le financement des écoles et la gestion opaque des ressources financières mises à la disposition des écoles. Ces conclusions rejoignent également les résultats auxquels a abouti la présente thèse quant aux conflits d'acteurs en présence et la mauvaise gestion des ressources financières issues du transfert des compétences par les acteurs de la gestion décentralisée de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété.

Outre le domaine de l'éducation, les autres compétences transférées aux collectivités locales en matière de décentralisation font l'objet des mêmes enjeux en matière de gestion locale. Selon certains auteurs, il est des domaines sur lesquels porte la décentralisation où les relations de pouvoir et les rapports sociaux demeurent très importants. Ainsi en est-il du domaine foncier qui apparaît comme le théâtre de multiples enjeux : enjeu financier (Rochegude, 2001), enjeu économique (Mongbo, 2000), enjeu politique (Lavigne DELVILLE, 1998b) et enjeu socioculturel (Crousse et *al*., 1986).

Kaag (2005) montre que les dynamiques enclenchées par la décentralisation s'inscrivent en dehors du discours officiel. Elles sont repérables dans les luttes de pouvoir engagées par les élites locales pour le contrôle des ressources. Il en résulte des processus d'inclusion et d'exclusion qui, aux yeux de Kaag, attestent que la réforme n'est pas l'expression d'une démocratie locale et ne débouche pas automatiquement sur une gestion efficace de l'offre de services publics. En matière de gestion des ressources naturelles, elle a plutôt favorisé le détournement de biens, le clientélisme et le factionnalisme. C'est ce qui ressort d'une étude réalisée par Blundo et Jaubert (1998) dans une région du centre du Sénégal.

De toute évidence, il a été extrêmement difficile d'affirmer que les résultats des analyses issues de la recherche à Akpro-Missérété sont, de facto, valables pour toutes les communes au Bénin, en Afrique ou dans le monde. Comme dans toute recherche microlocale, l'exemple de la collectivité locale considérée n'offre pas un haut degré de généralisation, d'autant plus que l'étude cible expressément la gestion des écoles. Il ne garantit pas non plus une validité externe sans failles de la recherche. La portée de ladite recherche est limitée à un cas dont les caractéristiques sont tout à fait particulières ; d'où le caractère particulier des processus analysés. Cependant, à défaut de pouvoir généraliser les résultats obtenus, il est possible de les transférer dans des contextes similaires. La plupart des dynamiques sociopolitiques en cours dans la commune d'Akpro-Missérété sont précisément observées dans d'autres collectivités rurales et urbaines au Bénin. Encore faudrait-il reconnaître que l'école constitue un domaine particulier en raison des convoitises acerbes dont il fait l'objet, même si certaines des analyses effectuées s'appliquent aux autres secteurs décentralisés au Bénin comme le foncier, l'économie locale, la planification locale, le système de suivi-évaluation au niveau local, la fiscalité locale, les ressources humaines et l'évolution de la masse salariale dans les communes etc.

En dernière analyse, on note que les jeux effectifs entre acteurs sont autant de stratégies observables à travers les pratiques mises en place par les pouvoirs et les acteurs en présence dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Ces pratiques sont décrites par le chercheur en vue de leur caractérisation. Outre l'opportunisme qui les caractérise, elles sont souvent diverses et opaques. Les processus analysés renvoient également à la question suivante : comment les acteurs perçoivent-ils la gestion locale des ressources financières de l'école ? La recherche s'est intéressée aux perceptions qui peuvent l'aider à mettre en évidence le point de vue des acteurs sur les effets de la gestion décentralisée de l'école. Les perceptions des acteurs et les effets sociopolitiques produits ont permis de conclure que l'avènement de la décentralisation dans l'éducation au regard de ces impacts négatifs n'a pas contribué à améliorer la gestion des écoles dans les communes béninoises.

En définitive, la recherche malgré la contribution qu'elle apporte à la compréhension de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin, le modèle général ainsi inféré de l'analyse et de l'interprétation des résultats n'est ni exhaustif, ni définitif. Il ne s'agit donc pas d'un plan de recherche systématique à suivre scrupuleusement. A ce titre, les chercheurs qui s'y référeraient sont invités à en faire une critique constructive et à l'améliorer pour une meilleure saisie des processus à l'œuvre dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation. A cette étape, il parait important de mener la critique scientifique de la recherche.

8.3. La critique scientifique de la recherche

Dans le cadre de la présente thèse, les résultats obtenus sont issus d'un dispositif méthodologique bien précis. Or, tout dispositif comporte des biais qui peuvent limiter, tant soit peu, leur valeur. Ces biais, prévus ou imprévus, se sont produits lors de la collecte, du traitement et de l'analyse des données empiriques. Il est important de cerner jusqu'où ils peuvent être négligeables du point de vue de la fidélité et de la validité de la recherche. Autrement dit, est-ce qu'il est en mesure d'affirmer avec certitude qu'après plus de dix années d'application de la décentralisation dans les communes béninoises, la gestion de l'école ne s'est pas améliorée dans la commune d'Akpro-Missérété en raison des pratiques, des logiques et des comportements des acteurs en présence? Il est donc judicieux d'effectuer une critique constructive de la recherche avant d'apprécier définitivement la valeur des hypothèses testées.

8.3.1. Les aspects liés au sujet de recherche : la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation

En fonction des enjeux liés à la décentralisation et à la gestion de l'école, les résultats de la recherche doivent être interprétés avec prudence. En effet, il arrive que les participants à l'étude aient tendance à déformer leurs propos sur certaines questions. Certains aspects liés à la gestion des ressources financières divisent certains acteurs surtout les directeurs d'école mais qui ont parfois peur de la hiérarchie. A ce titre, les informations fournies remettent-elles en cause la validité interne de la recherche ?

En effet, lors de l'administration du questionnaire aux directeurs d'écoles, il a été constaté que certains parmi eux dissimulaient les informations surtout sur la façon dont ils gèrent les transferts financiers pour le fonctionnement des écoles. D'un côté, les cadres de l'administration centrale ou communale occupant des postes de responsabilités au sein des instances de prise de décision ne voulaient pas se prononcer sur certains aspects de la gestion financière décentralisée de l'école. Pour contourner ces difficultés, le chercheur a dû se référer à d'autres instances telles que la recette perception pour avoir les bordereaux de transfert des fonds ou la CONAFIL pour entrer en possession de certains documents. Certains des participants à l'étude ont considéré la recherche comme une tribune de dénonciation et de règlement de compte. C'est le cas de certains directeurs d'écoles et de certains conseillers communaux. Afin de combler ces lacunes, le chercheur a tenté de vérifier les informations au moyen de renseignements issus de diverses sources. C'est à ce titre que des données secondaires ont été utilisées. Contrairement aux données produites par le biais de l'enquête, elles sont plus « objectives ». Il en est ainsi des procès-verbaux de délibération du conseil communal, qui, il faut le reconnaître, ne reflètent pas forcément toutes les décisions prises par les élus. Dans ce cas précis, l'enquête permet de dénicher des irrégularités et d'y apporter des éclairages. En outre, à chaque fois qu'une pratique était évoquée par un participant à la collecte des données, la stratégie consistait à tenter d'en jauger la crédibilité auprès des autres participants. En dépit de toutes ces précautions méthodologiques, la question de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation divisait les acteurs et responsables impliqués. Certains avaient tendance à considérer la gestion décentralisée de l'école comme satisfaisante alors que les seconds jetaient souvent la malédiction sur ce nouveau mode de gestion locale de l'école. Aussi surprenant que cela puisse paraître, la discussion de groupe n'a pas révélé ces positions tranchées, contrairement aux entrevues individuelles surtout lorsqu'on approche

certains enseignants de façon individuelle et quand ils sont ensemble dans les groupes de discussion avec les responsables de l'association des parents d'élèves.

Enfin, un retour critique sur le processus de la recherche permet de constater que la gestion des ressources financières de l'école dans le contexte de la décentralisation est une question sensible à enjeu. Il l'est d'autant plus qu'il suscite des non-dits et des prises de position en fonction d'intérêts fondamentalement divergents, pour ne pas dire contradictoires. Le chercheur en était bien conscient pour avoir mené auparavant une recherche dans la zone d'étude. Fort de cette expérience, il a jugé opportun de croiser plusieurs sources d'informations (triangulation) de telle sorte que les recoupements qui en découlent puissent minorer les données erronées et garantir leur validité.

8.3.2. *Une recherche basée sur un échantillonnage quantitatif non probabiliste*

La collecte des données quantitatives dans le cadre de la présente recherche s'est appuyée sur un échantillonnage non probabiliste. Les données ont été obtenues grâce à l'administration du questionnaire. Or, les soixante huit (68) directeurs d'écoles interrogés sur les cent (100) de la commune n'ont pas été recrutés au hasard. Ils ont été sélectionnés par choix raisonné dans les écoles et parfois dans les maisons. Cette procédure d'échantillonnage non aléatoire se justifiait, en partie, par l'absence d'une base de sondage. Elle présente des lacunes que le chercheur a corrigées. Etant donné que le questionnaire a été administré selon un mode d'échantillonnage non aléatoire, les résultats peuvent être différents si l'échantillon obtenu était probabiliste. Mais dans le cadre de la recherche, l'échantillon obtenu a été pondéré par des variables du questionnaire qui ont permis de surmonter les difficultés. On estime qu'en impliquant toutes les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la gestion de l'école, les biais de représentativité sont surmontés. La recherche a donc combiné plusieurs techniques en vue de minorer les limites inhérentes à un échantillonnage non aléatoire. De même, la technique des quotas a permis de représenter tous les acteurs. Dans bien des cas avec ces approches, les résultats obtenus s'écartent de la conjecture. En somme, rien ne garantit donc des résultats similaires à ceux obtenus si le mode d'échantillonnage était aléatoire, dans la mesure où d'autres acteurs seraient choisis au hasard.

Cependant, nonobstant ses limites, l'échantillon non probabiliste constitué en vue du recrutement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre la réforme demeure adéquat au regard de la problématique.

Conclusion de la deuxième partie de la recherche

Quelles prospectives de recherche se dessinent à la suite de l'analyse et de l'interprétation des résultats de la présente étude ? A l'évidence, la mise en lumière des pratiques, des perceptions et des logiques des acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation et l'analyse des effets observés et perçus révèlent une relation problématique entre la réforme décentralisatrice et la gestion de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété. Il importe donc que des actions soient engagées en vue de corriger les dysfonctionnements et les difficultés nés des pratiques et logiques plurielles des acteurs et de leurs diverses perceptions.

En réalité, la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation est une option qui devrait permettre d'améliorer la qualité de la gestion des écoles. Il est donc important d'envisager dans ce nouveau contexte, une gestion capable de régler les problèmes du système éducatif dans sa globalité. Aussi serait-il intéressant, dans le prolongement de la thèse, d'étudier l'impact des pratiques et logiques qui émergent dans les collectivités locales béninoises sur la qualité des enseignements donnés aux apprenants. Les problèmes liés à la gestion des flux des apprenants, les programmes d'enseignement, la pénurie du personnel enseignant, la baisse du niveau des apprenants, les grèves ou mouvements sociaux dans le secteur de l'éducation, la revalorisation de la fonction enseignante, les mauvais résultats enregistrés dans le secteur doivent faire l'objet de réflexion de la part des chercheurs et autres acteurs de l'école. Car en définitive, les exigences de plus en plus accrues du développement du capital humain oblige l'administration scolaire à fournir des efforts pour rapprocher progressivement des populations à la base du premier service public éducatif fourni par l'Etat : l'école maternelle et primaire.

De même, d'autres études devraient porter sur les autres compétences transférées telles que la gestion des ressources en eau potable, le service de santé, la gestion de l'environnement etc. en vue d'une comparaison objective.

CONCLUSION GENERALE ET PERSPECTIVES

Au terme de ce travail de recherche, plusieurs enseignements peuvent être dégagés. Mais, avant, le rappel des grandes lignes de la démarche paraît nécessaire.

L'objectif de cette thèse est d'étudier la problématique de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin. La démarche s'est appuyée sur une analyse des pratiques et les logiques des acteurs afin de découvrir si cette réforme, à travers les effets produits, a permis d'améliorer le fonctionnement des écoles à Akpro-Missérété.

Autrement dit, il s'agit de mettre en lumière l'impact de la décentralisation sur la gestion des écoles maternelles et primaires au Bénin après plus dix années de mise en œuvre de la réforme.

Pour atteindre cet objectif, la recherche s'est efforcée à construire un modèle d'analyse avec comme appui une problématique dans laquelle une hypothèse générale de travail a été formulée. Ainsi, sur la base des données de la recherche exploratoire et de la revue critique de la littérature, elle présumait qu'en impliquant plusieurs acteurs aux pratiques et logiques multiples, la gestion décentralisée de l'école à Akpro-Missérété a produit des effets sociopolitiques qui n'ont pas amélioré le fonctionnement des écoles maternelles et primaires.

En se référant à la démarche ci-dessus décrite, on peut finalement comparer les résultats attendus avec les résultats obtenus dans la commune d'Akpro-Missérété. L'analyse des données recueillies permet de mettre en évidence quelques résultats :

- ✓ la décentralisation au Bénin est un mouvement encore en début de course dont les effets en termes de transferts réels d'attributions ont encore peu de profondeur. La présente recherche a permis de donner non seulement une meilleure connaissance du processus de décentralisation en général, mais aussi de dégager son impact sur la gestion de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété et à partir de là, de mettre en évidence les options possibles d'articulation des domaines des interventions entre acteurs, en particulier les autorités locales et centrales, en vue de la satisfaction des besoins des populations pour un service éducatif de qualité ;
- ✓ la décentralisation de la gestion de l'école, par les opportunités qu'elle offre et les contraintes qu'elle impose aux acteurs en présence à Akpro-Missérété, a produit des effets observables à travers une pluralité de pratiques et de logiques;

- ✓ les pratiques et logiques des acteurs se caractérisent par leur aspect pluriel, opportuniste et souvent en déphasage avec les normes et logiques spécifiques qui régissent la réforme en matière de la gestion des écoles;
- ✓ les jeux d'influence, de conflits et d'alliances entre les acteurs en présence sur l'arène de la gestion de l'école sont autant de pratiques dont les effets n'ont pas contribué à améliorer la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin ;
- ✓ ces pratiques qui sont sous-tendues par des logiques de recherche des intérêts personnels, des réticences, de corruption d'acteurs, de népotisme, de conflits entre acteurs sont des risques qui perturbent le processus de gestion décentralisé de l'école.

Au total, la recherche met en lumière que le processus de décentralisation en matière de gestion de l'école au Bénin entamé en 2003 n'a pas encore été traduit de façon satisfaisante par une amélioration dans la fourniture des services publics de l'éducation.

L'analyse des données révèle que les modes d'appropriation renvoient essentiellement aux pratiques adoptées par les autorités ou autres acteurs en jeu face à la réforme. Si les autorités centrales se soucient du contrôle des ressources financières transférées, les autorités locales cherchent plutôt à accéder à ces ressources, à s'en approprier parfois pour des fins politiques en déphasage avec les finalités recherchées. Dans tous les cas, les logiques d'accaparement des ressources financières transférées sous-jacentes aux pratiques des acteurs ont des répercussions sur la gestion de l'école dans les communes béninoises. La majorité des acteurs perçoit la gestion scolaire comme non améliorée et fragilisée plutôt que renforcée.

Ainsi, il serait très important d'admettre que la plupart des effets ainsi décrits, expliqués et interprétés sont mis en lumière par bon nombre de chercheurs (Jaglin et Dubresson, 1993 ; Bally, 1997 ; Blundo, 2001 ; Besley et *al*, 2005). Observées dans divers contextes comme au Bénin et précisément à Akpro-Missérété, les politiques de décentralisation n'apporteraient pas forcément les changements espérés par leurs promoteurs. Ces travaux appuient le cadre théorique mobilisé dans la problématique et les résultats de la présente recherche. Ils attestent que l'impact concret de la décentralisation n'est pas toujours conforme à celui attendu en raison de la nature des pouvoirs locaux et des pesanteurs socioculturelles. Derrière l'apparente cohérence de la réforme se cachent des pratiques et des perceptions qui ne riment pas forcément avec les objectifs fixés au départ par les promoteurs.

Selon Félix (1998), l'Etat organise la décentralisation pour atteindre les objectifs politiques que sont la légitimation de l'Etat de droit et la participation populaire aux processus

de prise de décision. Mais à regarder de près le discours tenu par l'Etat, on est amené à se poser des questions sur sa cohérence et ses objectifs.

En effet, après plus de dix années de pratique décentralisatrice surtout dans le domaine de la gestion des écoles maternelles et primaires, on constate avec Anthoine (1998), qu'au Bénin l'Etat est le référent ultime et les Béninois redoutent qu'il ne les abandonne, ne les livre à eux-mêmes. De même, Olivier De Sardan (1996) remarque à propos du développement que « tout projet intervient aujourd'hui dans un milieu qui a subi de nombreuses interventions précédentes {…} Cette histoire (des interventions) est aussi tissée de récits de corruption, de clientélisme de despotisme et d'incurie bureaucratique »

En ce qui concerne, enfin, les ressources, l'Etat affirme que la décentralisation va apporter d'une part, la bonne gouvernance, la gestion des ressources dans le sens des préoccupations des administrés et de l'autre part, une mobilisation des ressources locales grâce au développement du civisme et de l'exploitation de toutes les potentialités locales (Traore, 2011). Là encore, il faut remarquer que les administrés et particulièrement, les communautés africaines n'en sont pas à leur première expérience de la gestion de proximité. Celle-ci a précédé depuis longtemps à la réforme de la décentralisation, avec la constitution d'Associations Villageoises (AV), d'Associations de Parents d'Elèves (APE), de centres de santé communautaires (Cescom), etc. Non seulement ces structures n'ont pas été à l'abri de la corruption, mais leurs responsables se sont fréquemment servi de la tradition pour échapper à tout contrôle (Blundo, 2001).

Par conséquent, à l'issue de l'analyse et de l'interprétation des résultats et au regard des effets observés et perçus dans la commune d'Akpro-Missérété, le chercheur est en droit d'avancer que l'hypothèse sur la base de laquelle il a mené la recherche est confirmée. A l'inverse des vœux de ceux qui voudraient mettre la réforme au service du renforcement et de l'amélioration de la gestion des écoles, la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation a occasionné des effets sociopolitiques basés sur des logiques multiples, plurielles et diversifiées ayant des impacts négatifs sur le développement de l'école. La nature de ces logiques n'a pas contribué le fonctionnement des écoles comme souhaitée. En effet, la décentralisation n'a pas modifié les comportements, les pratiques et les logiques des acteurs de l'école (anciens comme nouveaux) bien au contraire ces comportements, pratiques et logiques sont demeurés les mêmes à ceux d'antan malgré l'avènement de ce nouveau mode de gestion de l'école.

Cette affirmation a maintenant valeur d'hypothèse théorique, laquelle apporte un appui empirique au cadre théorique mobilisé dans la recherche. Elle confirme, en particulier, la pertinence de l'analyse interactionniste avec comme appui des théories mixtes, à savoir l'analyse de l'environnement institutionnel de la gestion de l'école, l'approche relationnelle du pouvoir des acteurs impliqués, les analyses basées sur les « ressources » surtout financières transférées, la socio-anthropologique du développement notamment lorsqu'il s'agit d'étudier des phénomènes complexes comme la décentralisation dans le domaine de l'éducation et ses effets dans les sociétés locales où elle s'implante.

Toutefois, les résultats méritent d'être nuancés. Un certain nombre de remarques s'imposent à cet égard. Tout d'abord, les processus issus de la décentralisation dans le domaine de l'éducation ne sont ni produits, ni perçus de la même manière par les acteurs mis en scène dans l'arène locale. Quoiqu'elles soient le plus souvent de nature plurielle, opportune, informelle, les pratiques et logiques diffèrent suivant les acteurs qui les mettent en place et les types de relations qu'elles expriment.

Les résultats de la recherche permettent de tirer la conclusion selon laquelle les attitudes à l'endroit de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation varient en fonction des acteurs et dépendent de la position qu'ils occupent dans les transferts. A titre d'exemple, une bonne partie des autorités locales de la commune d'Akpro-Missérété ont une perception favorable vis-à-vis de la gestion décentralisée de l'école en vertu de leur statut de décideurs locaux. Par contre, la majorité des autorités centrales et déconcentrées de l'Etat et ainsi que les directeurs d'écoles perçoivent de façon très défavorable la politique de gestion de ces élus. Pour ces acteurs, les autorités locales ne gèrent pas bien les ressources transférées aux communes dans le domaine de l'école. Mais, il y a lieu de remarquer un paradoxe à ce niveau : tout en condamnant les autorités locales, ces acteurs dénonciateurs veulent tout simplement conserver les intérêts d'antan avant la décentralisation d'où la réticence des cadres du ministère à transférer les ressources.

En outre, bien que les conditions empiriques soient réunies pour confirmer l'hypothèse, il serait abusif de conclure à une relation très forte, à un lien étroit entre la décentralisation et les effets analysés, il existe d'autres facteurs comme la mesure de gratuité de l'école maternelle et primaire prise par le gouvernement en octobre 2007, le statut du maire de la commune qui se réclame de l'opposition aux différents régimes politiques successifs au sommet depuis 2003, le niveau d'instruction des acteurs impliqués et des membres de la

communauté, l'évolution démographique, la situation géographique de la commune, les facteurs économiques etc.

De l'autre, malgré les imperfections constatées, la réforme de la gestion décentralisée de l'école reste un progrès remarquable qu'on ne peut actuellement sous-estimer. Les élus locaux sont de plus en plus sensibles aux problèmes des écoles. Les rapports conflictuels entre les autorités locales et le chef de la circonscription scolaire tendent à s'estomper, quoiqu'ils perdurent sur certains éléments. Les représentations qu'ont les autorités locales de la gestion de l'école ont évolué. La nouvelle administration locale semble avoir adoptée des pratiques moins patrimoniales que l'administration centrale précédente en matière de l'école. C'est la raison pour laquelle le chercheur ne peut faire l'impasse sur ces effets apparemment positifs par rapport à la prise de décision même si, d'après la plupart des répondants, la gestion des écoles ne s'est pas améliorée fondamentalement depuis 2003 au Bénin.

Enfin, l'on observe que les autorités de la commune d'Akpro-Missérété prennent des initiatives même si elles ne sont pas nombreuses pour corriger les situations critiques dans certains villages et quartiers de villes. A titre d'exemple, une partie des ressources issues du mois de solidarité communale a été consacrée à la construction des modules de classes dans quelques villages de la commune.

A la lumière des résultats obtenus, des recommandations peuvent être formulées. Mais d'une façon générale, la décentralisation de la gestion de l'école ne prendra toute sa dimension qu'en reconnaissant le rôle des autorités locales et des acteurs non étatiques surtout les communautés dans les prestations de service public, notamment l'éducation.

Les apports de la présente recherche ne sont pas que théoriques et méthodologiques, ils sont également d'ordre pratique. La seule juxtaposition des acteurs et d'initiatives n'est pas suffisante pour résoudre les problèmes relatifs à la gestion des écoles au Bénin. La décentralisation de la gestion de l'école pour être efficace, faut-il le rappeler, nécessite une adaptation aux spécificités locales comme le scientifique ajuste son expérience suivant les résultats obtenus. Ce qui amène à poser cette question : des articulations adaptées peuvent-elles naître de l'instrumentalisation des dispositifs de la réforme ? La réponse est affirmative. Bien que de nombreux obstacles à l'édification d'une gestion décentralisée de l'école aient été mis en lumière dans cette recherche, le changement est possible. Une meilleure compréhension des dynamiques sociopolitiques autour de la gestion de l'école aide à déterminer la nature des appuis nécessaires à une meilleure gestion décentralisée des ressources publiques. De toute évidence, il est observé que les décideurs mettent en place des

mesures de soutien à la décentralisation dans le domaine de l'éducation en vue de modifier les comportements moins conformes à une gouvernance locale moderne. Il leur est suggéré que tout programme de ce genre tienne compte des pratiques et logiques des acteurs et de leurs perceptions vis-à-vis de la réforme. De telles interventions doivent s'appuyer sur les changements attendus et espérés par ces acteurs de manière à améliorer la gestion des écoles au Bénin. Pour atteindre un tel objectif, plusieurs actions doivent être envisagées à tous les niveaux de gouvernance du secteur de l'éducation.

- **Sur le renforcement du rôle des communes et la responsabilisation des autorités locales et centrales**

Au Bénin comme partout en Afrique, la mise en œuvre de la décentralisation surtout dans la délivrance des services sociaux comme l'éducation s'accompagne toujours des pétitions de principe favorables à l'autonomie des communes. L'affirmation de la clause générale de compétences en faveur des communes consacre ainsi d'emblée l'idée qu'elles auraient la pleine responsabilité de la conduite de leurs affaires. Cependant, sur le terrain du transfert des moyens, le système a le moins servi les espoirs qu'il en a suscités. Au vu des attentes formulées essentiellement par les acteurs impliqués dans la gestion de l'école au niveau local il est judicieux de prendre plusieurs mesures que sont :

- accorder une plus grande marge de manœuvre aux élus dans la définition des priorités en matière de gestion de l'école, de telle sorte que le Conseil Communal devienne le principal responsable de la formulation de la politique locale de l'école ;
- la réconciliation institutionnelle et opérationnelle des deux niveaux de la décentralisation en matière de l'école : l'officiel et le traditionnel ou le sociopolitique. Cela peut être réalisé par l'imagination de structures nouvelles de concertation entre les autorités locales et les acteurs à l'échelle locale. Cette concertation locale pourrait ensuite être prise en compte dans le cadre de la planification stratégique proposée par le niveau central. Cela pourra éviter les conflits entre acteurs et les réticences en matière de transfert des ressources ;
- la mise en place d'un modèle spécifique de décentralisation dans le domaine de l'éducation pourrait être construit autour d'une stratégie basée sur la concertation, d'une répartition positive des compétences entre l'Etat et les communes d'une part et d'une concertation systématique entre les communes et les autres acteurs, d'autre part. il faut mettre en place des moyens, des méthodes d'évaluation et de

validation, de manière à créer ici les synergies qui empêchent la duplication inutile des actions, voire les conflits. Les conditions de réussite d'une politique de décentralisation nécessitent donc : un mécanisme politico-administratif approprié permettant d'assurer la mise en œuvre efficace des mesures nécessaires à la gestion décentralisée de l'école ; une démarche cohérente et une programmation appropriée qui, en identifiant de façon précise les compétences, les fonctions et les responsabilités affectées, doivent prévoir des ressources humaines, financières suffisantes et assurer la concertation et l'information de tous les intervenants concernés. Ceci est de nature à permettre à l'aide des PTF de s'intégrer de façon harmonieuse dans les mécanismes de financement de l'école et d'accélérer le déroulement des opérations ;

- les autorités locales doivent renforcer la gouvernance locale en matière d'éducation et accompagner les associations communautaires
- promouvoir la compétence locale et la responsabilisation accrue des autres acteurs et des populations en matière de satisfaction des services d'éducation ;
- désengager l'Etat central de certaines de ces activités dans le domaine de l'éducation au profit d'actions visant à mettre en place un cadre favorable aux interventions des différents acteurs ;
- accompagner la décentralisation de l'éducation par une déconcentration plus accrues des services publics ;
- mieux programmer l'investissement dans le domaine de la gestion de l'école en vue d'assurer une gestion rationnelle des ressources et une exploitation optimale des potentialités financières des communes. En effet, les retards observés dans la mise en place des subventions au profit des écoles créent d'énormes dysfonctionnements et ne permettent pas de mieux évaluer l'impact de ces ressources sur l'amélioration de la gestion des écoles ;
- faire disparaître la méfiance qui caractérise les relations entre les autorités locales, le pouvoir central, les ONGs et les associations des parents d'élèves, les directeurs d'écoles, les associations de développement, les syndicats et les populations. C'est à la résolution de ces intérêts conflictuels et à la sauvegarde de l'équilibre général que sera appréciée la nouvelle voie de la gestion décentralisée de l'école au Bénin ;

- accroître les ressources financières des communes et de l'Etat central au profit de l'école. En effet, il ressort des résultats de l'étude que les parts des budgets consacrées à l'éducation sont faibles aussi bien en volume qu'en proportion. Ceci s'explique par l'absence de transferts effectifs de ressources consécutivement aux transferts de compétences. L'action urgente à mener ici est la clarification de la question des transferts de ressources par l'amélioration des textes d'orientation de la décentralisation. En effet, la recherche révèle une faible articulation entre les activités des communes et celles des services techniques déconcentrés de l'Etat. De plus, le champ des partages des compétences n'est pas totalement clair, en tout cas pas pour les responsables locaux. Au regard de ce diagnostic, deux actions essentielles méritent d'être entreprises. II faut d'abord en arriver à une meilleure articulation des actions entre les activités des communes et celles des services départementaux de l'éducation par la mise en œuvre d'un mécanisme juridique. Il faut aussi procéder rapidement à une clarification des champs de compétences entre Etat et les communes en matière d'éducation ;
- inculquer aux élus locaux et aux autorités locales une véritable « conscience politique » et professionnelle en leur conférant un statut social effectif et en encourageant la rotation des charges politiques. Cela doit permettre d'éviter les dysfonctionnements en matière de corruption, de népotisme et de conflits d'intérêt observés dans leur gestion des ressources de l'école ;
- les pouvoirs publics doivent mettre en place un mécanisme de contrôle systématique de l'action publique locale, qui oblige les autorités locales à être plus imputables de leurs décisions et interventions à l'endroit des parents d'élèves. Ces derniers exigeront absolument que les élus locaux rendent compte de leur gestion. Les élus, à leur tour, lutteront contre l'arbitraire dans la gestion des ressources de l'école ;
- les autorités centrales doivent restaurer la culture managériale pour encourager la prise d'initiatives, la transparence dans les prises de décisions en lieu et place du formaliste bureaucratique, une rigidité des procédures à l'image des pratiques induites par les différents manuels de procédures.

- **Sur le renforcement du rôle et la responsabilisation des partenaires au développement et des acteurs non gouvernementaux**

Au Bénin, l'implication des partenaires au développement et les ONGs dans la satisfaction des besoins des populations en matière des services sociaux dont l'éducation est venue du fait que l'Etat et les communes n'ont pas toujours eu de réponses appropriées aux demandes exprimées par ces populations. Un grand nombre de partenaires et d'acteurs non gouvernementaux ont donc senti la nécessité d'occuper le vide laissé par les pouvoirs publics dans ce domaine. Les facilités et les encouragements multiformes accordés par ces derniers à ces différents acteurs viennent du fait que ceux-ci constituent un apport non négligeable dans la satisfaction des besoins des populations dans le domaine de l'éducation. La contribution des ONGs reste globalement une contribution d'appoint aux politiques publiques mises en œuvre par les communes et l'Etat. Plusieurs formes d'action peuvent être répertoriées : l'assistance technique, les subventions, la fourniture de divers moyens. Dans le domaine de l'éducation, les ONGs interviennent à plusieurs niveaux. Elles construisent des écoles, payent parfois le salaire des enseignants dans les régions à éducation spécifiques, collaborent à la gestion.

Compte tenu de l'évolution tendancielle traduisant le désengagement progressif de 1'Etat et la mutation de son rôle d'une part, du rôle assez limité des communes dans ces secteurs pour faute de ressources d'autre part, et eu égard aux énormes besoins des populations à satisfaire, une recommandation majeure s'impose. II s'agit de la mise en place d'un cadre d'intervention approprié pour les ONGs et de la coordination des actions de ces dernières sur le terrain en vue d'une meilleure synergie avec les autres acteurs. Les ONGs et les associations de développement pourraient être des vecteurs utiles des actions programmées par l'Etat et les communes.

- **Sur le renforcement du rôle et la responsabilisation des communautés et les associations des parents d'élèves**

Il existe aujourd'hui au Bénin, dans toutes les écoles, des associations des parents d'élèves. Les populations ont souvent gardé leurs systèmes de reconnaissance à ces acteurs de l'école. Ces associations sont considérées comme des auxiliaires de l'administration, notamment du contrôle citoyen de la gestion des écoles. Cependant, les résultats de la présente étude ont montré les dysfonctionnements qui existent dans la vie de ces structures. Des résultats de l'étude, il est prouvé que, globalement, la décentralisation depuis ces dix dernières années, ne leur a pas nécessairement donné plus d'efficacité. Elle a suscité par

contre un certain nombre de conflits entre ces acteurs. Cela a eu d'impact négatif sur la participation des communautés dans la réalisation des infrastructures scolaires. Ce qui est, du reste, contraire à la logique de la décentralisation qui est une logique citoyenne, universaliste et participative. En effet, les associations des parents d'élèves ont beaucoup plus développé des logiques basées sur la recherche de l'intérêt personnel et des pratiques de jeu d'alliance avec les directeurs d'écoles et les autorités locales dans le but de tirer des profits de leur participation. L'idéal ne serait-il pas que ces acteurs se confinent à des positions d'arbitres neutres et de défenseurs des intérêts scolaires de leurs communautés de proximité avec plus de charisme ? La solution viendra certainement d'une clarification du rôle de ces acteurs de l'école par la prise des textes législatifs ou règlementaires pour encadrer leurs actions. Il faudrait sensibiliser les membres APE à une prise de conscience de leur rôle en matière de développement de l'école. Ils doivent à leur tour sensibiliser les populations pour une contribution plus accrue à l'effort de développement de l'école.

En définitive, les recommandations stratégiques ci-dessus mentionnées ne sont nullement exhaustives. Elles doivent être améliorées par d'autres recherches comparatives sur des compétences semblables à celle de la gestion décentralisée de l'école et concrétisées par les décideurs. Ces propositions soulignent simplement la nécessité de renforcer la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation en vue de l'émergence d'une nouvelle citoyenneté béninoise et de nouvelles perspectives en matière de gestion décentralisée de l'école. Une chose est sûre : la décentralisation au Bénin ne deviendra un véritable instrument de changement politique et social que si les personnes, les institutions et la société béninoise entière changent en profondeur. Les personnes doivent être animées par l'esprit même de la réforme : la participation. Les institutions locales doivent fonctionner de façon autonome et démocratique, c'est-à-dire se libérer des modèles hérités de la pratique de la déconcentration administrative et de toutes logiques de recherche d'intérêt personnel.

L'image que la recherche offre de la mise en œuvre de la décentralisation dans le domaine de l'éducation au Bénin est assez frustrante même si elle a aussi mis en lumière quelques éléments d'espoir surtout en ce qui concerne l'effort des partenaires au développement. Beaucoup d'acteurs surtout les enseignants, les directeurs d'écoles, les syndicats sont plus déçus et estiment que la décentralisation n'a rien changé en matière de gestion des écoles. En effet, plus de dix années après la mise en œuvre du processus, il est observé que les élus locaux et les maires sont en fait de nouveaux acteurs en situation d'apprentissage, qui cherchent à se positionner dans le système, à réfléchir sur leurs rôles et

leurs responsabilités. Dans ce mouvement d'apprentissage collectif, chaque acteur fait ses propres analyses et constats de la situation et s'interroge sur bons nombre d'aspects. En conséquence, les intérêts de chaque catégorie d'acteurs ne sont forcément pas identiques. Ils se trouvent souvent fortement mis en cause par les nouveaux rapports institutionnels introduits par la décentralisation en dépit du corpus de textes législatifs et règlementaires.

Si l'on compare la situation actuelle à ce scénario idéal recherché par la réforme, on pourrait facilement aboutir à un sentiment de pessimisme : les acteurs au niveau local n'ont pas beaucoup de ressources et mieux ceux qui en ont tentent de les utiliser pour leur intérêt personnel plutôt que pour le bénéfice de la société. Ce pessimisme ne devrait pas mener à l'inaction, mais devrait plutôt être considéré comme un appel à l'action sur deux fronts. D'un côté, les ressources, les compétences et les autres atouts ne sont pas immobiles, ils évoluent continuellement et les acteurs ont des opportunités et l'obligation d'agir sur eux. La législation, le renforcement des capacités et la sensibilisation sont des étapes indispensables à cet égard. Il serait aussi utile d'examiner les critères du choix des acteurs à impliquer dans la gestion de l'école afin de combler le fossé entre le rôle attendu d'un acteur et son profil. L'autonomie au niveau local doit être contrebalancée par un cadre efficace d'évaluation et de responsabilisation surtout en matière de gestion des ressources mises à disposition des écoles et des communes. Cela devrait se traduire par un mécanisme efficace visant à rendre compte de la gestion des ressources. L'absence de transparence dans la gestion locale des ressources est probablement l'expression la plus claire des défis que pose la décentralisation dans le domaine de l'éducation. Il est indispensable d'assurer que les procédures et les règlements soient connus de tous les acteurs qui contribuent au financement de l'école et que chacun ait explicitement le droit de savoir comment les fonds ont été dépensés.

Un principe majeur se trouve au cœur de tout ce qui précède. La gestion décentralisée de l'école ne signifie pas abandon de l'Etat mais plutôt changement du rôle de l'Etat. Là où la supervision et l'appui de l'Etat sont faibles et où l'absence de l'Etat n'est pas compensée par une obligation locale des élus, l'inefficacité et la lenteur qui ont caractérisée la gestion centralisée de l'Etat se sont reproduites, sinon multipliées au niveau de la commune. La décentralisation n'est donc ni une panacée ni un raccourci. Les problèmes et les difficultés de gestion de l'école continueront à exister lorsqu'on sait que le changement de la culture sociale, politique et institutionnelle prendra du temps. Cela a une double conséquence : d'un côté, la gestion décentralisée de l'école n'est pas un objectif politique en soi, c'est une stratégie de gestion adoptée quand et où la gestion centralisée est reconnue inefficace ; de

l'autre la gestion décentralisée de l'école requiert une mise en œuvre flexible avec un équilibre entre l'autonomie accordée aux communes et les caractéristiques des acteurs impliqués, anciens comme nouveaux.

❖ **Sur le renforcement du rôle et la responsabilisation des directeurs d'école**

Les directeurs d'école sont les acteurs clés de la mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école. Par conséquent, ils doivent :

- encourager toutes les initiatives en phase avec les bonnes pratiques sur le terrain de la transparence financière de l'utilisation des ressources, de l'accès à l'information, du contrôle et de l'obligation de rendre compte dans les organes où la communauté est fortement représentative, afin d'aider de renouveler leur sens pour une image positive de l'école ;
- placer les acteurs des communautés locales (APE, ADV, organisation des jeunes, organisation des femmes) au cœur du processus de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation et de reddition des comptes dans les écoles ;
- développer la culture d'évaluation des résultats et de reddition des comptes au sein des comités de gestion où les responsabilités des acteurs de la communauté éducative sont renforcées par les textes rénovés à cet effet ;
- diversifier les approches innovantes en matière de gestion en dehors du canevas institutionnel, ce qui permet d'éprouver les bonnes pratiques adoptées ;
- faire usage des outils de bonne gouvernance et de gestion des écoles.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

A- OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES

1- ABU-DUHOU, I., 1999, *Une gestion plus autonome des écoles*, Paris : Unesco, 144p.
2- AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G. et LIVIAN Y.-F. 2005, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, 239 p.
3- AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G. et LIVIAN Y.-F., (1996/2005), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil (2e éd. augmentée 2005).
4- BÄCKMAN, E. et TRAFFORD, B., 2006, *Pour une gouvernance démocratique de l'école, Strasbourg, Conseil de l'Europe*, 618p
5- BAYART, J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris : Fayard, 439 p.
6- BAYART, J.-F., MBEMBE A. et TOULABOR, C., 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à la problématique de la démocratie*, Paris : Karthala, 268 p.
7- BEAUD, S. et WEBER, F., 2008, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, la Découverte, 9 p.
8- BERNOUX P. et HERREROS G. (1992), *Méthodologie pour l'intervention : la sociologie des logiques d'action*, Paris, GLYSI, 29 p.
9- BERNOUX P., 1985, *La sociologie des organisations*, Points Seuil, 137p.
10- BERTHELOT, J. M., 1990, *L'intelligence du social*, Paris, PUF, 249 p.
11- BIAREZ, S., 1989, *Le Pouvoir local*, Paris, Economica, 309 p.
12- BIERSCHENK, T. et OLIVIER DE SARDAN, J.- P., 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation* et décentralisation. Paris : Karthala, 296 p.
13- BOUTIN, G., 2007, *L'entretien de groupe en recherche et formation*, Montréal, Editions nouvelles, 191p.
14- BOUTIN, G., 2006, *L'entretien de recherche qualitatif*, Sainte-Foy, Québec, Presse de l'Université du Québec, 188 p.
15- BOUVIER, A., 2007, *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Paris, PUF, 360 p.
16- BOUVIER, P., 2000, *La socio-anthropologie*. Paris: Armand Colin, 224 p.
17- CORNEVIN, R., 1962, *Histoire du Dahomey*. Paris, Berger-Levrault.
18- CONFEMEN, 2007, *Pour une nouvelle dynamique de la gestion scolaire*, Document de réflexion et d'orientation, Dakar, CONFEMEN, 103p.
19- CONFEMEN, 2006, *Actes des Assises francophones de la gestion scolaire*, Antananarivo, Madagascar, Dakar, CONFEMEN, 192 p.
20- CONFENEM, 2006, *Actes de la 52ème session ministérielle de la Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage*, Niamey, (Niger), Dakar, CONFENEM, 157p.
21- CONFENEM, 2006b, *Contribution au dialogue politique en éducation. La communication pour une bonne gouvernance des systèmes éducatifs*, Bamako, CONFENEM, 50 p.
22- CONFEMEN, 2000, *Dynamique partenariale et qualité de l'éducation/formation*, Document de réflexion et d'orientation, Dakar, CONFEMEN, p.9.

23- CROUSSE, B., E. Le Bris et E. Leroy, 1986, *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Paris : Karthala, 426 p.
24- CROZIER, M. et FRIEDBERG, E**.,** 1977**,** *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 437 p. ; rééd. 1992, 500 p.
25- CROZIER, M**.,** 1987, *Etat modeste, Etat moderne : stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 316 p. ; rééd. 314 p.
26- CYRULNIK, B., 2011; Resilience*: How your inner strength can set you free from the past* Tarcher, ISBN 320 p.
27- CYRULNIK, B *et JORLAND, G., 2012, Résiliences. Connaissances de bases* éd. Odile Jacob.
28- DALIN, P., 1994, *How Schools improve, an international report*, Londres, Cassell, 186p.
29- DANGNON, V. M., 2009, *La décentralisation au Bénin. Mémoires d'un premier quinquennat*, Cotonou, Imprimerie Toundé, 156 p.
30- DE GRAUWE, A. ; SEGNIAGBETO, K., 2009, *Transformer la planification et la gestion de l'éducation au Bénin par le renforcement des capacités*, Paris, UNESCO, IIPE, 51p.
31- DEMAILLY, L., 1990, *Le collège : crises, mythes et métiers*, Lille, PUL, 375 p.
32- DESLAURIERS, J.- P., 1991, *Recherche qualitative*, Guide pratique, Montréal : McGraw-Hill, 82 p.
33- DIAKHATE, C., GUEYE, I., NGOM, E. H. et TA, C., 2008, *Ecole et décentralisation : le cas du Sénégal*, Paris, IIPE. 221p.
34- DIALLO, I., 2007, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris : L'Harmattan, 380 p.
35- DU BOIS DE GAUDUSSON, J. et J.-F. Médard (dir.), 2001, *L'Etat en Afrique : entre le Global et le Local*, Afrique Contemporaine, n° 199, Paris : La Documentation Française, 224 p.
36- DURKHEIM, E., 1992, *Les règles de la méthode sociologique*, 6e édition, Paris, PUF, 149 p.
37- DURR, K., 2004, *Education à la citoyenneté démocratique 2001-2004. L'école : une communauté d'apprentissage de la démocratie*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 238 p.
38- FINKEN, M., et LATOUCHE, D., PDM, 1999, *Décentralisation, acteurs locaux et services sociaux en Afrique : L'impact de la décentralisation sur les services de la santé et d'éducation en Afrique de I 'Ouest et du Centre*, 148p.
39- FISETTE, J., 1995, *Aide au développement et décentralisation en Afrique des intentions aux effets du système*, Montréal, Groupe interuniversitaire ed Montréal, 148 p
40- FOUCAULT, M., 1976, *La volonté de savoir*. Paris: Gallimard, 257p.
41- GAXIE, D., 1993, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien, 159 p.
42- GIDDENS, A., 1987, *La constitution de la société*, Paris : PUF, 474 p.
43- GOERG, O., 2006, *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, Paris : Karthala, 208 p.
44- GONTCHAROFF, G. et MILANO, S., 1987, *La décentralisation : le transfert des compétences*, Paris : Syros, 189 p.

45- GORARD S. ; TAYLOR C., 2002, *Market Forces and Standards in Education: a Preliminary Consideration. British Journal of Sociologyof Education*, 231 p.
46- HOUNGNON, J. K., 2004, *La décentralisation béninoise au service de la cité. Quels défis pour les populations, la société civile et la presse* ? Tome1, Cotonou, 310 p.
47- IIED, 2003, *Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux* in Etat et acteurs émergents en Afrique, Lebeau, Niane, Pirou, Saint Martin (dir), Karthala, 270 p.
48- JAGLIN, S. et DUBRESSON, A., 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Paris : Karthala, 308 p.
49- JOUMARD, R., 2009, *Le concept de gouvernance*, INRETS, Bron Cedex, 53 p.
50- KPATCHAVI, C. A., 2010, *Décentralisation, Reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin, Expériences des Communes de Dogbo-Ouinhi et Sinendé*, ed Ablodé, 184 p.
51- LALEYE, M. O. O., 2003, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, Paris/Budapest/Torino, L'harmattan, 327 p.
52- LAMOUREUX, A., 2000, *Recherche et méthodologie en sciences humaines*, Québec, Éditions Études vivantes, 352 p.
53- *La République Populaire du Bénin*., 1981, Paris, G.-P. Maisonneuve et Larose.
54- LAURENT, P.-J., 1995, *Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso*, Louvain-la-Neuve/Paris : Academia/L'Harmattan, 170 p.
55- LECLERC-OLIVE, M. et ROCHEGUDE, A., 2001, *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation.* Paris: Cahier du GEMDEV. 168 p.
56- LEMIEUX, V., 2001, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. 242 p.
57- MABILEAU, A., 1983, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris : PEDONE /CERVL, 168 p.
58- MACE, G. et PETRY F., 2000, *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec : De Boeck/ Les Presses de l'Université Laval, 134 p.
59- MBACK, C. N., 2003, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris : Karthala, 528 p.
60- MERTON R.K., Barber E., 2004, *The Travels and Adventures of Serendipity*: *A Study in Sociological Semantics and the Sociology of Science*, Princeton, Princeton University Press.
61- MILES, M.B. et HUBERMAN, M., 2003, *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles, Editions De Boeck, 626 p.
62- MOUCHOT, C., 1990, *Introduction aux sciences sociales et à leurs méthodes*, Lyon, PUL, 325 p.
63- MULLER, P., YVES, S., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 138 p.
64- MUSGRAVE R. A., 1959, *the Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 155 p.
65- OATES, W., 1972; *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace, 36 p.

66- OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION, 2003, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala, 252 p.
67- OCDE, 2008, *Améliorer la direction des établissements scolaires*, Paris, OCDE, 219 p.
68- OCDE, 2003, *L'école de demain. Réseaux d'innovation. Vers de nouveaux modèles de gestion des écoles et des systèmes*, Paris, OCDE, 189 p.
69- OCDE, 2001, *Des innovations dans l'enseignement. Gestion des établissements. De nouvelles approches*, Paris, OCDE, 242 p.
70- OCDE, 1997, *Les parents partenaires de l'école*, Paris, OCDE, 232 p.
71- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 2008, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-de-La Neuve, Bruylant-Academia, 368 p.
72- OLIVIER DE SARDAN, J-P., et BIERSCHENK, T., 1998, Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation, *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, 296 p
73- OLIVIER DE SARDAN, J.- P., 1995, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala/APAD, 287 p.
74- OSIWA CIRD, 2006, *Guide d'une bonne gouvernance démocratique locale*, nouvelle version, C.A.C.I Bénin, 248 p.
75- OSTROM, E., Gardner R., Walker J., (dir.), 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, AnnArbor, University of Michigan Press, 392 p.
76- RIBOT, J. C., 2002, *La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire*. Washington : Institut des ressources mondiales, 364 p.
77- RODIN, J., 1985, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris : Fayard, 192 P.
78- SCHELLING, Th., 1986, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 312 p.
79- TERRAZZONI, A., 1987, *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Paris : LGDJ, 288 p.
80- TESCH, R., 1990, *Qualitative Research*: *Analysis Types and Software Tools*. New York: The Falmer Press, 24 p.
81- TRAORE, I. S., 2011, *Ecole et décentralisation au Mali : Des logiques d'appropriation locales aux dynamiques de conquête de l'espace scolaire*, Paris : L'Harmattan, 215p.
82- WILLIAMSON O.E., 1996, *Themecanisms of governance*, New York, Oxford University Press, 429 p.

B- REVUES ET ARTICLES

1- AGRAWAL, A. et RIZOT J., 1999, *Accountability in Decentralization A Framework with South Asian and West African Cases x*., Journal of Developing Areas, 33, 4 , pp. 472-502.
2- ANCB, 2006, *Echos des communes*, Cotonou, 43 p.
3- ANTHOINE, C., 1998, *Pratiques et perceptions d'un appareil étatique en voie de décentralisation : le cas du Bénin*. Bulletin de l'APAD, 16 : 82-97p.

4- APAD, 2003, *La gouvernance au quotidien en Afrique. Les services publics et collectifs et leurs usagers*. Giorgio Blundo (ed.), Bulletin de l'APAD, n° 23-24, 171 p.
5- ASSOGBA, Y., 1996, *Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara. Tendance générale en Afrique francophone*, Revue canadienne de développement, pp58-73.
6- ASTHANA, A., 2008, *Decentralisation and Corruption: Evidence from Drinking Water Sector*, Public Administration and Development, vol. 28, n° 3, pp.181-189.
7- BAKO-ARIFARI, N., 1995, *Démocratie et logiques du terroir au Bénin,* Politique Africaine, Vol.59 (Octobre1995), Paris, Karthala, pp.7-24.
8- BAKO-ARIFARI, N., et LAURENT P.-J., 1998, *La décentralisation comme ambition multiple*, Bulletin de l'APAD, n° 15, pp. 1-7.
9- BALLY, J. C., 1997, *Démocratie locale : citoyen, je vous aime*, La lettre du cadre territorial, n° 131, pp.57-98.
10- BANQUE MONDIALE, 2000, *La décentralisation : Repenser l'Etat, dans le développement au seuil du XXe siècle*. Rapport sur le développement du monde. Paris, Editions ESKA, pp. 113-148.
11- BARBOT, J., 2010, *Mener un entretien de face à face*, In Paugam, S., L'enquête sociologique, Paris, PUF, pp 115-142.
12- BARDHAN, P. MOOKHERJEE, D., 1998, *Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing countries***.** CIDER, Working Paper. Boston University, 98/104, 40 p.
13- BARON, C., 2003, *La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique*, Droit et société, n° 54, pp 329-351.
14- BARROSO, J., 2000, *Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif*. In : Revue française de pédagogie. Paris : INRP, num.130, pp. 57-71.
15- BERTRAND, A., 1998, Gestion étatique ou gouvernance locale ? , dans Ph. Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Paris : Karthala/Coopération française, pp. 40-45.
16- BERTRAND, M., 1999, *Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako*, Autre part, 10, pp. 23-40.
17- BESLEY, T., PANDE, R. et RAO, V., 2005, *Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from India*, Journal of the European Economics Association, vol. 3 (2-3), pp. 648-657.
18- BLUNDO, G. et MONGBO R., 1998, Editorial : *Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*, Bulletin de l'APAD, n° 16, pp. 1-8.
19- BLUNDO, G., 2001, *La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal*, dans J. Du Bois de Gaudusson et J.-F. Médard, L'État en Afrique: entre le global et le local, Afrique Contemporaine, n° 199, Paris : La Documentation Française, juillet-septembre 2001, pp. 106-118.
20- BLUNDO, G., 2000, « *Elus locaux et courtiers en développement au Sénégal : Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance* », dans T. Bierschenk J-P. Chauveau et J.-P. OLIVIER DE SARDAN, *Courtiers en développement : les villages en quête de projets*, Paris : Karthala/APAD, pp. 71-100.

21- BLUNDO, G. et R. Jaubert, 1998, *La gestion locale des ressources. Décentralisation et participation : rupture ou continuité des modes de gestion* ? », dans P. Utting et R. Jaubert (eds.), Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal, Genève : IUED/UNRISD, pp. 63-113.

22- BOPDA, A., 1993, « *Genèse, mutation et problèmes urbains de la chefferie* « traditionnelle » à Yaoundé (Cameroun) », dans S. Jaglin et A. Dubresson, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris : Karthala, pp. 247-257.

23- CHAMPAGNE, F. et DENIS J-L., 1990**,** *Pour une évaluation sensible à l'environnement des interventions : l'analyse d'implantation***,** Service social : L'avenir des services ou services d'avenir, vol. 41 (1), pp. 143-163.

24- CHAUVEAU, J.- P., 1998, *Quelle place donner aux pratiques des acteurs*. Dans LAVIGNE, D. 1998, (Éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?*, Paris : Karthala/Coopérative Française, pp. 36-39.

25- CHAUVIN, R. et JOUNIN, N., 2010, *L'observation directe*, In Paugam, S., L'enquête sociologique, Paris, PUF, pp 143-165.

26- COASE R. H., 1992, *The Instutional Structure of Production: 1991 Alfred Nobel Mémorial PrizeLecture in Economic Sciences*, American Economic Review, n°82(4), pp.713-719.

27- COASE, R. H., 1960, "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.

28- DE CASTRO, E. M. R. et MARIN R. E. A., 1989, *L'État et le pouvoir local : la dynamique des transformations dans l'Amazonie brésilienne* », dans J. Revel-Mouroz, 321 Pouvoir local, régionalismes, décentralisation. Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine, Paris : CREDAL, pp. 153-166.

29- DEMAILLY, L., *L'évolution actuelle des méthodes de mobilisation et d'encadrement des enseignants*, Lille, PUL, Savoir, n° 1-1993, pp 25-46.

30- EHOUMI G. C. 2012, *Dix ans de la décentralisation au Bénin : quel bilan*, la presse du jour, Cotonou.

31- FAYE, A., 2003, *Pouvoir local et coopération au développement à Ross-Béthio : gestion sélective de l'offre de services fonciers et exclusion*, Bulletin de l'APAD, n° 22, pp. 75-93.

32- FELIX, J., 1998, *L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles.* Bulletin de l'APAD, 11 : 148-160.

33- GIRAUT, F., 1993, *Les petites villes entre émancipation et implosion des pouvoirs* (Ghana, Togo, Niger), dans S. Jaglin et A. Dubresson (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris : Karthala, pp. 177-203.

34- GROULX, L. H., 1997, *Contribution de la recherche qualitative à la recherche sociale*, in Poupart, J. et *al*. La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques. Montréal, Gaëtan Morin, pp 317-338.

35- HOUINSA, D. et AHODEKON J., 2002, *Guide pour la planification du développement communal*, Cotonou, 32 p.

36- HOUNGNON, J. K., 2002, *La décentralisation béninoise dans un langage du peuple. Quels pouvoirs pour les communes béninoises*? Plaquette n°2, Cotonou, 25 p.

37- JACOB J.-P., 1998, *L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentralisation par les États et les intervenants externes.* Bulletin de L'APAD, 15 : 119-137.

38- JACOB, J. - P., 1998, *La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain*, Politique africaine, *71*, pp 133-147.

39- KAAG, M., 2005, Exploring the Context of Service Provision in Senegal: Social Dynamics and Decentralization in the Senegalese Countryside, APAD Bulletin, vol. 26, pp. 67-81.

40- KING E. et ÖZLER B., 1998, *what's Decentralization Got To Do with Learning? The Case of the Nicaragua's school autonomy reform*. Development Economics Research Group, Working Paper series on Impact Evaluation of Education reforms, n° 9, June, Washington, D.C.: World Bank, pp 122-135.

41- LABAZEE, P., 1993, *Les dynamiques du champ du pouvoir en pays kiembara* (Côte d'Ivoie), dans S. Jaglin et A. Dubresson (dû.), Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions, Paris : Karthala, pp. 219-243.

42- LE BRIS, E., 1999, *La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un espace public*, Politique Africaine, n° 74, pp. 6-12.

43- LE MEUR, P.-Y., 2001, *Décentralisation et développement local : espace public légitime et contrôle des ressources*, dans M. Leclerc-Olive et A. Rochegude (dir.), *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations*, Paris : Cahier du GEMDEV, pp. 75-90.

44- LE MEUR, P.-Y., 1998, *Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin*. Bulletin de l'APAD, n° 15, pp. 49-63.

45- LEFTWICH, A., 1993, *Governance, democracy and development in the third world*. Third World Quarterly, *14*(3), pp 605-624.

46- LELOUP, F., MOYART L., et PECQUEUR B., 2003, *Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité (s) possible(s)* ?, Mondes en développement, 2003/4 n°124, p.95-112.

47- LEMARCHAND, R., 1998, *La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social*, Bulletin de l'APAD, n° 16, pp. 9-17.

48- LEROY, E., 1996, *Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'Etat africain de la fin de XXe siècle ,* Cahier du GEMDEV, 24, pp. 91-100.

49- MARTIN J-Y., 2006, *Quelles politiques éducatives pour quelle éducation dans les pays pauvres* ? ». *Extrait de :* Défis du développement en Afrique Subsaharienne : L'éducation en jeu, Marc Pilon (ed), CEPED-Les collection du CEPED, série rencontres, Paris 2006.p 147-161.

50- MEDARD, J.-F., 2000, *Clientélisme politique et corruption*, dans J. Cartier-Bresson : Tiers-monde, corruption, libéralisation et démocratisation, Paris, PUF, n° 161, pp 75-87.

51- MENARD C., 2003, *L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats, Cahiers d'économie politique*, n° 44, L'Harmattan, pp. 103-118.

52- MOHAMADOU, A., 1996, *Les communes dans le processus démocratique: la quête difficile d'un pouvoir local effectif en Mauritanie,* Africa Development, 21, 4, pp. 75-92.
53- MONGBO, R. L., 2000, *Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin*, dans P. Lavigne Delville, C. Toulmin et S. Traoré, Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest: dynamiques foncières et interventions publiques, Paris: Karthala/URED, 2000, pp. 186-204.
54- MONS, N., 2004, Politiques *de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques,* Revue Française de Pédagogie, n° 146, pp.41-52.
55- MULLER, P., 2000, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*. In: Revue française de science politique, 50e année, n°2, pp. 189-208.
56- MURPHY J., 1991, *Restructuring Schools: Capturing and Assessing the phenomena,* New York: Teachers College Press, ISBN-0-8077-3111-0, Columbia University. 143p.
57- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1999. L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens, Revue Tiers Monde, t. XL, n° 157, pp. 139-167.
58- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 a *: Chefs et projets au village (Niger), Bulletin de l'APAD,* 15 : 65-89.
59- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 b : *Quelques éléments de réflexion autour de la décentralisation comme objet de recherche*. *Bulletin de l'APAD,* 16 : 165-171.
60- OLIVIER DE SARDAN, J-P., 1996, « *L'économie morale de la corruption en Afrique* », *Politique Africaine* n°63, 20 p.
61- OLOWU, D., 2003, *Local institutional and political structures and processes: recent experience in Africa*. Public Administration and Development, *23*(1), pp 41-52.
62- OLOWU, D., 1998, *Evaluation des politiques de décentralisation en Afrique dans les années quatre-vingt-dix,* Revue française d'Administration publique, 88, pp.517-529.
63- OLOWU, D., 1997, *Decentralization for Democratic Governance in Africa in the 1990s and Beyond: Issues and Proposed Strategies*, Politeia, 16, pp. 64-80.
64- OSTROM E., 1998, *The Institutional Analysis and Development Approach,* in Loehman E.T.,Kilgour M.D. (eds.), Designing Institutions for Environmental and Resource Management,Cheltenham: Edward Elgar, pp 68-90.
65- OUSSOU, A. B., et AMOUZOUVI, D., 2014, *Gestion décentralisée de l'école au Bénin. Quand de nouveaux acteurs interviennent sur la scène éducative*, J. Rech. Sci. Univ. Lomé (Togo), Série B, 16(3) pp 107-125.
66- OXHORN, Ph., 2004, *Unraveling the Puzzle of Decentralization* , in Ph. Oxhorn, J. S. Tulchin and A. D. Selee (eds.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective, Africa, Asia, and Latin America*, Washington : Woodrow Wilson Center Press, pp. 3-30.
67- PELLETIER, G., 2005, *Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence,* dans G. Pelletier (Dir.) Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation, Montréal : Editions de l'AFIDES, p.2.

68- PETER, H., 1993, *Policy Paradigm, Social Learning and the State* **,** *Comparative politics*, 25 (3), pp. 275-296.
69- PIERMAY, J.-L., 1993, *Dynamismes et pouvoirs locaux en Afrique centrale : une chance pour l'encadrement urbain* ? , dans S. Jaglin et Dubresson, Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions, Paris : Karthala, pp. 285-294.
70- POLTRON, D., 2004, *Décentralisation des systèmes de santé : éclairage international*, RFAS, n° 4, pp. 267-299.
71- PONT, B., NUSCHE, D., et MOORMAN, H., 2008b, *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume1 : Politiques et pratiques, Paris, OCDE, 8 p.
72- PONT, B., NUSCHE, D., et MOORMAN, H., 2008b, *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume2 : Etudes de cas sur la direction des systèmes, Paris, OCDE, 311 p.
73- POUPART, J., 1997, *L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques*, in Poupart, J. et al. La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques. Montréal, Gaëtan Morin, pp 189-237.
74- PRUD'HOMME, R., 1995,*The Dangers of Decentralization* , The World Bank Research Observer, vol. 10, n° 2, pp. 201-226.
75- RAKODI, C., 1990, *The Local State and Urban Local Government in Zambia*, Public Administration and Development, vol. 8, n° 1, 1990, pp. 277-288.
76- REVEL-MOUROZ, J., 1986, *Les dynamiques des pouvoirs locaux en Amérique Latine*, Table ronde, Paris : CREDAL, vol. 1/vol. 2, 293 p.
77- SIDDIQUEE, N. A., 1997, *Théories de la décentralisation de l'État*, Alternatives Sud, Centre tricontinental, Paris/Montréal : L'Harmattan, vol. 4, n° 3, pp. 23-40.
78- TOURE, E. H., 2011, *L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques*, RECHERCHES QUALITATIVES – Vol. 30(1), pp. 247-273.
79- TRAORE M.K., 2013, *La gouvernance locale comme stratégie de développement éducatif au Mali, Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde* n°29-2014, p.269-278.
80- USUNIER, J.-C., EASTERBY-SMITH, M., et THORPE, R., 2000, *Introduction à la recherche en Gestion*, Collection Gestion, Paris, Economica, 2ème éd, Economica *n°56 pp.197-392*.
81- VAN DER MAREN, J.-M., 2006, *Des critères variés de qualité en fonction des types de recherche.* In Paquay, L., Crahay, M. et De Ketele, J.M., L'analyse qualitative en éducation : des pratiques de recherche aux critères de qualité, Bruxelles, De Broeck, pp 65-80.
82- VENARD, J.-L., 1993, *Bailleurs de fonds et développement local* , dans S. Jaglin et A. Dubresson (dir.), Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions, Paris : Karthala, pp. 19-33.
83- WINKLER D., GERSHBERG, I., 1999, *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*. LCSHD Paper Series n° 59. Washington,D.C.: World Bank, pp 345-356.
84- WINKLER D.; ROUNDS T., 1996, *Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choic*e. Economics of Education Review, 15, 4, pp.365-376.

85- ZIAVOULA, R. E., 1993, *L'échelle locale dans l'organisation administrative du territoire congolais*, dans S. Jaglin et A. Dubresson (dir.), Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions, Paris : Karthala, pp. 35-46.

C- RAPPORTS, COMMUNICATIONS, THESES ET MEMOIRES

1- ADEA., 2008, *L'enseignement post primaire en Afrique défis et approche pour étendre les opportunités d'apprentissage*. Synthèse et enseignement tirés de la biennale 2008 de l'ADEA sur l'éducation en Afrique, Volume 19, N° 1, Spéciale – Biennale 2008, Maputo, Mozambique, 19p.
2- AFRIQUE CONSEIL, 2006, *Rapport sur la monographie de la commune d'Akpro-Missérété*, Cotonou, 59 p.
3- AKOUETE, D. C., 2012, *Décentralisation et politiques sportives locales au Bénin (2003-2008)*, Thèse de doctorat de l'Université de Toulouse 3, Paul Sabatier (UT3), École doctorale et discipline ou spécialité : ED CLESCO : Performance motrice, adaptation et sports, 318p.
4- ANCB, 2007, *Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin*, Rapport Général, 213 p
5- ATTANASSO, M.- O., 2010, *Bénin : Prestation Efficace des Services Publics de l'Education*, Une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West Africa, Open Society Foundations, Afrique du Sud, 152 p.
6- BAH, AU., 1997, *La décentralisation en Guinée, Genève*, Institut universitaire du développement, Séminaire Etat, territoire, décentralisation, 192 p.
7- BAKO ARIFARI, N. et KPATCHAVI C. A., 2008, *Etat des lieux et contexte de la fourniture des services publics dans la commune des Aguégués au Bénin*, rapport d'étude, ACE-RECIT, LASDEL, SNV, 64 p.
8- BANQUE MONDIALE, 2000, *Le développement au seuil du XXIe siècle.* Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000 (21e éd.). Paris : Eska, 349 p.
9- BANQUE MONDIALE, 1992, Rapport annuel 1992, Washington, D.C., U.S.A, 270p
10- BOUCHE, D, 1974, *L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique Occidentale de 1817 à 1920: mission civilisatrice ou formation d'une élite?* (Thèse de doctorat en Histoire, Université de Paris I) Paris.
11- BUCKLAND, P. et HOFMEYR, J., 1993, *Education, Governance in South Africa*, Johannesburg, EDUPOL, 73 p.
12- Cadre d'Action de Dakar, 2000, Forum mondiale sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 5p.
13- CARRON, G. ; CHAU T.N., 1996, *La qualité de l'école primaire dans des contextes de développement différents*, Paris, IIPE-UNESCO, 153p.
14- COMLAN B. TONOU T. T., 2007, *Analyse du mécanisme de mobilisation des ressources par les municipalités : cas de la commune d'Abomey-Calavi*, mémoire DESS, Université d'Abomey-Calavi (UAC), 77p.
15- DOSSOU, E. E., 2009, *Participation des populations au développement local dans la commune de Pobè : niveaux et déterminants*, Mémoire de DEA, UAC/FLASH/EDP-ECD, 97 p.
16- ELONG MBASSI, J.-P., 2007, *Les politiques de décentralisation dans la gouvernance des Etats africains*, Communication, ENAP, 16 p.

17- ELONG MBASSI, J.-P., 2003, *Les politiques de déconcentration et de décentralisation, La bonne gouvernance : objet et condition du financement du développement*, Table ronde préparatoire n° 3, Paris, 11 p.
18- ENDA, 1999, Pauvreté, décentralisation et changement social, Dakar : ENDA, 115 p.
19- FADEC, 2009, *Manuel de formation des membres du CONAFIL* ; réalisé par GECA PROSPECTIVE, Cotonou, 76 p.
20- FADEC, 2007, *Conception du fonds d'appui au développement des communes FADeC*, réalisé par Institut et Développement, 83 p.
21- *Forum National sur le Secteur de l'Education, 2007, (Cotonou du 12 au 16 février 2007) – Actes du Forum.* Porto-Novo, Centre National de Publication de Manuels Scolaires.
22- GILBERT, L., et SALAMI, N. D., 2000, *Etude sur la décentralisation du système éducatif au Bénin*, Rapport final, MENRS, CLEF, 119 p.
23- HENELVEL, W.; CRAIG, H., 1996, *Schools Count: World Bank Project designs and the quality of primary education in sub- Saharan Africa.* Washington, DC. , World Bank, 259 p.
24- KIEMDE, P., 1994, *Etude de base sur l'Etat de la décentralisation au Burkina Faso. Les aspects juridiques de la décentralisation,* Yaoundé, 78p.
25- LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998b, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires étrangères, Paris : Coopération et Francophonie, 139 p.
26- LE BRIS, E., 2002, *La décentralisation : occultation du politique ou ouverture de nouveaux espaces publics*, Dakar, 25-26 avril 2002, 11p.
27- LITVACK, J. SEDDON, J., 1999, *Decentralization briefing notes*. World Bank Institute Working Paper, Washington D.C.: World Bank, 84 p.
28- LUGAZ, C., GRAUW, A. D., 2006, *Ecole et décentralisation. Réformer la gestion pour l'EPT*. Paris : UNESCO, 144 p.
29- MAIRIE D'AKPRO-MISSERETE, 2015, *Budget et Compte administratif de la commune d'Akpro-Missérété 2006 à 2014*, SAEF, 192.
30- MDGLAAT, 2010, *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application* Cotonou, Presses de l'Imprimerie LE REFLET, 252 p.
31- MDGLAAT, 2008, *Guide d'élaboration du plan de développement communal*. Financement GTZ réalisé par Dr David G. HOUINSA Stanislas GANSOU José Didier TONATO Georges LANMAFANKPOTIN, Cotonou, 96 p.
32- MDGLAAT, 2007, *Manuel de procédures de reddition des comptes de gestion des communes*, Cotonou, MDGLATT, 96 p.
33- *MEMB, ACCT, 1983, Traité de législation scolaire à l'usage des enseignants* (élaboré par le Ministère des Enseignements Maternel et de Base de la République Populaire du Bénin avec le concours de l'ACCT). Dakar, les Nouvelles Editions Africaines.
34- MEMP, 2009, *Guide d'appui à la gestion école dans le contexte de la décentralisation*, DDEC/MEMP, 58 p.
35- Ministères en charge de l'éducation au Bénin, 2005, *Plan Décennal de Développement du Secteur Educatif* (PDDSE) 2006-2015, Tome1, Cotonou, 159 p.

36- MISAT, 2003, *Le guide du Conseiller Communal ou Municipal*. Cotonou, MISAT, 62 p.
37- MISAT, 2002, *Réforme de l'administration territoriale au Bénin*. Le guide du vulgarisateur, Cotonou, 13 p.
38- MISAT, 2000, *Recueil des textes de lois sur la Décentralisation en république du Bénin, 65p.*
39- MISAT, PRODECOM, 2006, *Le guide à l'usage du Maire, ordonnateur de la commune*, Cotonou, MISAT, 172 p.
40- MISPCL, 2006, *Bilan de la réforme de l'Administration Territoriale et Evaluation à mi-parcours de la gestion des Communes*, Rapport synthèse du forum national, Cotonou, 171 p.
41- MISPCL, PRODECOM, 2006, *la nomenclature des comptes par nature des Communes,* Cotonou, MISPCL 409 p.
42- Mission de décentralisation/PRODECOM, 2006, *Le Guide à l'usage du Maire, ordonnateur de la Commune*, Cotonou, 172 p.
43- MOHAMADOU A., 2009 ; *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, IIED, Londres, Russell Pres, 30 p.
44- OCS, 2010, rapport synthèse de l'étude : *évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin*, Rép. du Bénin, 117p.
45- ODUSHINA, D. MOUSSILIOU, M., AGBANZE, R., AKADIRI, A., BRISSO, S., KPOSSOU, M., SODJI, L., et TA, C., 2008, *Ecole et décentralisation : le cas du Bénin*. Paris : IIPE, 175 p.
46- OUSSOU, A. B., 2015, *La gestion des ressources humaines dans la gouvernance du lycée Béhanzin de Porto-Novo, Ouémé- Bénin (état des lieux diagnostic-enjeux-perspectives),* mémoire pour l'obtention du Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire (CAPES) ENS Porto-Novo, UAC, 62p.
47- OUSSOU, A. B., 2013, *Gestion décentralisée du service public de l'éducation à Akpro- Missérété : Quelles gouvernance et pratiques des acteurs* ? Mémoire de DEA, Université d'Abomey-Calavi, Ecole doctorale pluridisciplinaire, Espaces cultures et Développement (EDP/FLASH), 117p.
48- OUSSOU, A. B., 2012, *La gestion des ressources humaines dans la gouvernance des établissements d'enseignement primaire en République du Bénin : cas de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété,* mémoire pour l'obtention du Master II en Gestion des Systèmes Éducatif, Université de Senghor, Alexandrie, 79p.
49- PERRIS, L., 1999, *Implementing education reforms in New Zealand*, Washington, Banque Mondiale, 38 p.
50- RUEDI, F. ; NADEL, M-L. MÜLLER, N. et MOUSSA, D., 2006, *Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation,* étude exploratoire au Mali, Université de Bamako, 61 P.
51- *SHAH A., 1998, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Washington, World Bank, 47 p.
52- SY, O. ; SAUQUET, M. ; VIELAJUS, M., *2007, Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ? :* Actes du colloque de Bamako, Alliance pour la gouvernance en Afrique, 252 p.

53- TETE, K., 2012, *Gouvernance scolaire au Togo. Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveaux paradigmes d'interventions,* thèse pour l'obtention du grade de docteur européen, Université de LIeida, sciences de l'éducation, 363 p.
54- TOURE, E. H., 2009, *La gouvernance locale à l'épreuve de la décentralisation. Etudes des effets sociopolitiques induits par la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio,* Thèse de doctorat inédite, Québec, Université Laval, 369 p.
55- TRAORE, M.K., 2015, *La gouvernance locale dans le secteur de l'Education au Mali,* thèse de doctorat, Economies et finances. Université de Toulon et du Var, 277p.
56- TRAORE, O., 1986, *La libre administration des collectivités territoriales dans les pays africains : le cas du Mali*. 2 tomes. Thèse pour le doctorat nouveau régime, univ. de Bordeaux-1, faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 517 p.
57- UNESCO-IIPE-Pôle de Dakar, 2014, *Bénin : Rapport d'état du système éducatif, Pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation*, Dakar, 232p.
58- UNESCO, 2008, *Rapport mondial pour le suivi de l'éducation pour tous 2009. Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance*, Paris, UNESCO, 48 p.
59- UNESCO, 2000, *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous. Tenir nos engagements collectifs*, Paris, UNESCO, 79 p.
60- WEINSOU, C. G., 2002, *Perspectives de financement du développement local avec la participation des différents acteurs de la commune de Kandi* (Bénin), mémoire de DFS/PRAT, IPD/AOS, 116 p.
61- WINKLER, D., 1989, *Decentralization in Education: An Economic Perspective*, Population and Human Resources Department, Working Paper WPS, Washington, D.C World Bank, 143 p.
62- WOOD, J., ANTONOWICZ, L., LESNE, F., et STASSEN, S., 2010, *Africa éducation watch : leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire.*Transparency international, 44 p.
63- WUNSCH, J., OLOWU, D., 1990, *the failure of the centralized state. Institutions and self-governance*. *Boulder: Westview Press, 209 p.*

D- PUBLICATIONS OFFICIELLES : LOIS ET REGLEMENTS

1- République du Bénin, Loi N° 2003- 17 du 11 novembre 2003 portant loi d'orientation de l'éducation ;
2- République du Bénin, Loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal ;
3- République du Bénin, Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale;
4- République du Bénin, Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes;
5- République du Bénin, Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier;

6- République du Bénin, Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes;
7- République du Bénin, Décret 2012-538 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
8- République du Bénin, Décret n° 2005-370 du 23 juin 2005 fixant les modalités de restitution aux communes, des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales ;
9- République du Bénin, Décret n° 2005-371 du 23 juin 2005 fixant la liste des informations relevant des services de l'état indispensables à l'établissement du budget de la commune ;
10- République du Bénin, Décret n° 2005-373 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du Préfet ;
11- République du Bénin, Décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du maire ;
12- République du Bénin, Décret n° 2005-369 du 23 juin 2005 portant ouverture au budget des communes, des crédits pour dépenses éventuelles diverses ;
13- République du Bénin, Décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement de la conférence administrative départementale ;
14- République du Bénin, Décret n° 2001-410 du 15 octobre 2001 portant modalités d'application de la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en république du Bénin ;
15- République du Bénin, Décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement des ses membres ;
16- République du Bénin, Décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie ;
17- République du Bénin, Décret n° 2002-365 du 22 aout 2002 portant création de la commission nationale des finances locales ;
18- République du Bénin, Décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire.

E- REFERENCES WEBOGRAPHIQUES

1- ANADON, M., et SAVOIE-ZAJC, L., 2009, *Généralités sur les méthodes de recherche qualitative*, 160p, http://www.recherche-qualitative.qc.ca/Revue.html, consulté le 30 octobre 2011 21 heures 39 mn.
2- CANDY LUGAZ et ANTON DE GRAUWE, 2006, *Ecole et décentralisation : Résultats d'une étude en Afrique Francophone de l'Ouest*, Paris, Unesco, 144p http://www.unesco.org/iiep. consulté le 19 mars 2012 à 20 heures 37mn.
3- DUBRESSON, A. et *al*., 2004, *Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique Subsaharienne. Afrique du Sud – Ethiopie – Nigéria – Tanzanie,* Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD),184p, http: //www .isted.com/

programmes/prud/syntheses/Atelier_D/Alain_Dubresson.pdfconconsulté le 05 mars 2013.

4- CHOUKRI, B. A., 2015, *La mixité sociale à l'école. Tensions, enjeux, perspectives*, Paris, Armand Colin, 224 p. Propos recueillis par François Jarraud**,** http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2015/03/30032015Article635632961760731669.aspx, consulté le 18 juin 2015 à 19 heures 45mn.

5- LE CERCOOP, 2013, Centre de ressources pour la coopération décentralisée en Franche-Comté, 8 p http://www.cercoop.org/default.htm consulté le 05 mars 2013 à 11h 23mn.

6- LE MEUR, P.-Y., 1998 *Décentralisation par le Bas et Participation Clientéliste au Bénin, Bulletin de l'APAD*, pp 146-157 mis en ligne le 30 novembre 2006, Consulté le 15 juin 2014. URL : http://apad.revues.org/562.).

7- L'observation de l'administration publique (2004) '*La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne, 139 p.*http ://www .observatoire .enap.ca/ observatoire/ docs/Telescope/ Volumes6-11/v11.n3Afrique.pdf, consulté le 05 mars 2013 à 9 heures 50 mn.

8- MANDELA, N., 1996, *Un long chemin vers la liberté* www.dicocitations.com, consulté le 15 Avril 2016 à 09h 35mn.

9- MCGINN N. et WELSH T., 1999, La *décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment* ? Paris, Unesco, http://hinfo.humaninfo.ro/gsdldata/. 109 p Consulté le 15 septembre 2010 à 9 heures 23 mn.

10- MONS N., 2007, *Les nouvelles politiques éducatives, la France fait-elle les bons choix* ? Education et société édition PUF, https://www.amazon.fr/nouvelles-politiques-%C3%A9ducatives-France-fait-elle/dp/2130562035, consulté le 07 février 2011.

11- OBONDOH, A. et *al.*, 2005, Gérer nos écoles aujourd'hui : Guide pratique sur la gouvernance participative des écoles, PAMOJOA et ANCEFA, 22p www.pamoja-west-africa.org/français/documents/Manualgs.pdf, consulté le 07 février 2011.

12- OLUWO, D., 2003, *Local Iinstitutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa*, Public Administration and Development, 23, pp.41– 52 [Published online in Wiley Inter Science], www.interscience.wiley.com, site consulté le 17 décembre 2006.

13- PAIR, C. LADERRIERE P. DUTERCQ Y., 2002, *Education : la logique managériale en question.* In : Nouveaux regards. Paris., 11 p http://institut.fsu.fr/nvxregards/1... Consulté le 15 septembre 2010 à 20 heures 33 mn.

14- PNUD, 2009, Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale, 5p. Consulté sur : www.gaportal.org/.../files)usersguide_localgov_ogc09_fr_0.pdf le 10/03/2012.

15- RAO, G., 2000, Fiscal Decentralization in Indian Federalism , 36 p http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rao Page consultée le 07 février 2011.

16- REPUSSARD, C. 2007, *Insertion institutionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*. Coll. Études et Travaux, série n° 9, Éditions du Gret, 85 p. http://www.gret.org , Page consultée le 13 janvier 2012.

17- REY, O. (2013). Décentralisation et politiques éducatives, *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n° 83, avril, 26 p, http://ife.enslyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=83&lang=fr, consulté le 04 janvier 2014 à 14 h 34mn

18- RIBOT, J. C, 2001, Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralization: A Review of Issues Washington: UNRISD, 104p. http://www.odi.org.uk/speeches/envgov2002/ribot/Ribot local actors.pdf, Page consultée le 07 février 2011.
19- SAOUD, H., 2005, *La contribution de l'analyse sociologique de Michel Crozier au management public***,** séminaire RECEMAP-IAE Lyon, 37 p www.univ-perp.fr/lsh/socio/) consulté le 18 novembre 2011 à 21 heures 17 mn.
20- SURF-AOC, 2013, *Servir les Bureaux de Pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre*, 47 p, http://www.undp.org/surf-wa/indexfr.htm consulté le 8 mars à 21h 43mn.

ANNEXES

ANNEXES N° 1

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau I : Récapitulatif des perspectives d'analyse de l'impact de la décentralisation	35
Tableau II : Les controverses en matière de gouvernance locale de l'éducation	44
Tableau III : Critères fondamentaux de la décentralisation et de son impact sur l'école	45
Tableau IV: Synthèse des sujets-sources impliqués dans l'étude par catégorie et par technique de collecte des données primaires	90
Tableau V : Récapitulatif des acteurs sociopolitiques interviewés	95
Tableau VI : Répartition des directeurs d'école interrogés en fonction des arrondissements	103
Tableau VII: Organisation administrative et territoriale au Bénin	116
Tableau VIII : Organisation administrative de la commune d'Akpro-Missérété : liste des villages et quartiers de ville	136
Tableau IX : Origine politique des membres du conseil communal de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015	137
Tableau X: Répartition de la population de la Commune d'Akpro-Missérété selon les arrondissements et les sexes en 2015	139
Tableau XI : Répartition des écoles maternelles et primaires de la commune d'Akpro-Missérété par arrondissement au titre de 2013-2014	141
Tableau XII : Ventilation territoriale des grandes catégories d'acteurs de l'école décentralisée	157
Tableau XIII : Composantes du système de gestion des ressources en matière d'éducation au Bénin	159
Tableau XIV : Répartition des compétences de gestion des ressources de l'éducation entre le pouvoir central, les collectivités locales et les autres acteurs	160
Tableau XV : Compétences de la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	165
Tableau XVI : Synthèse des acteurs de l'école en mode décentralisé et leurs responsabilités	166
Tableau XVII : Niveau de connaissance des acteurs de la répartition des compétences dans la gestion décentralisée de l'école dans la commune	171
Tableau XVIII : Niveau d'instruction des conseillers élus de la commune d'Akpro-Missérété	174
Tableau XIX : Perception des enseignants/directeurs d'école sur les motivations l'avènement de la gestion décentralisée de l'école au Bénin	175
Tableau XX : Enjeux et défis politiques, institutionnels et opérationnels de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin	183
Tableau XXI : Evolution du montant du FADeC	191
Tableau XXII : Récapitulatif des ressources transférées aux communes (2006-2015)	198

Tableau XXIII : Portefeuille actif de PIP MEMP dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école	200
Tableau XXIV: Répartition par partenaire des engagements financiers dans le cadre commun selon l'année dans le domaine de l'éducation	202
Tableau XXV : Situation des ressources investies dans les écoles de base entre 2006-2015	203
Tableau XXVI : Nomenclature du budget communal au Bénin	206
Tableau XXVII : Evolution du financement de l'école à Akpro-Missérété entre 2007 et 2015 par les différents acteurs	208
Tableau XXVIII : Niveau de réalisation des projets prévus au PDC 1 selon les domaines	210
Tableau XXIX : Nombre total de projets prioritaires par domaine	211
Tableau XXX : Sources de financement du développement local à Akpro-Missérété	213
Tableau XXXI : Taux d'exécution des ressources financières locales	216
Tableau XXXII : Principaux pouvoirs en jeu dans la gestion scolaire décentralisée	223
Tableau XXXIII : Perception des directeurs d'école sur la nature des rapports entre le pouvoir local et le pouvoir central	228
Tableau XXXIV: Perception des directeurs d'école sur la gestion des autorités de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété	231
Tableau XXXV : Point de vue des directeurs d'école sur leurs rapports avec les organisations locales	233
Tableau XXXVI : Appréciation des directeurs d'école de la gestion scolaire décentralisée à Akpro-Missérété	247
Tableau XXXVII : Point de vue des directeurs d'école sur la gestion décentralisée de l'école	257

ANNEXES N° 2

LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES, CARTES, PLANCHES ET ENCADRES

LISTE DES FIGURES	**Pages**
Figure 1 : Eléments relationnels du processus de décentralisation considéré comme un système ouvert.	25
Figure 2 : Eléments relationnels de la décentralisation politique	27
Figure 3 : Structure de gouvernance et environnement institutionnel	49
Figure 4 : La scène d'action dans le contexte de la gestion décentralisée de l'école au Bénin	51
Figure 5 : Schématisation de l'hypothèse centrale	63
Figure 6 : Cadre opératoire d'analyse de la gestion décentralisée de l'école au Bénin	69
Figure 7 : Articulation du cadre juridique et réglementaire pour la gestion du système éducatif béninois	149
LISTE DES GRAPHIQUES	
Graphique 1: Origine politique des membres du conseil communal de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015	137
Graphique 2 : Répartition par niveau d'instruction des conseillers élus de la commune d'Akpro-Missérété de 2003 à 2015	174
Graphique 3 : L'évolution du montant du FADeC	193
Graphique 4 : Evolution du financement de l'école dans la commune d'Akpro-Missérété entre 2007 et 2015	209
Graphique 5 : Répartition en % du coût des projets par domaine	211
Graphique 6 : Evolution des charges du personnel de la commune d'Akpro-Missérété de 2007 à 2014	214
LISTE DES CARTES	
Carte 1 : Représentation cartographique de la commune d'Akpro-Missérété : Délimitation des cinq arrondissements de la circonscription scolaire d'Akpro-Missérété	138
LISTE DES PLANCHES	
Planche 1 : Quelques images en matière de réalisation des infrastructures scolaires dans la commune d'Akpro-Missérété entre 2014 et 2016	254
Planche 2 : Quelques images sur les défis à relever en matière d'infrastructures et équipements scolaires dans la commune d'Akpro-Missérété	256
ENCADRE	
Encadré n° 1 : Les quinze résultats attendus de la mise en œuvre de la PONADEC	188
Encadré n° 2 : Le développement conduit par les communautés	194

***ANNEXES N° 3** : Questionnaire adressé aux Directeurs d'école de la commune d'Akpro-Missérété*

Ce questionnaire est élaboré dans le cadre de la réalisation d'une thèse de doctorat en Sociologie de Développement à la Faculté des Lettres, Art et Sciences Humaines de l'Université d'Abomey-Calavi dont le sujet est intitulé : « **La gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation : acteurs et logiques en présence à Akpro-Missérété »**. Elle vise à étudier la question de la gouvernance éducative décentralisée au Bénin sous l'angle des effets potentiels induits dans une perspective évolutive et comparative. Autrement dit, le chercheur se propose d'identifier, de décrire puis d'analyser les logiques résultant de l'évolution de la gouvernance éducative au Bénin.

A ceux qui auront donné leur consentement, je poserai des questions sur les effets induits par la gestion décentralisée de l'école au Bénin en général et en particulier dans la commune d'Akpro-Missérété. Vous aurez à répondre selon votre opinion pour une durée d'environ 40 minutes.

Soyez assuré que notre échange sera confidentiel. Personne ne pourra vous identifier. Pour cela, veuillez bien vouloir répondre, le plus sincèrement possible, aux questions ci- dessous.

Les informations ou les données recueillies seront exclusivement utilisées pour la rédaction de la thèse de doctorat qui contribuera, nous l'espérons, à faire avancer la recherche et à aider à l'amélioration de la gestion décentralisée des écoles béninoises en tenant compte de vos aspirations.

Vous avez été choisis comme personne ressource à cause de votre implication et /ou de votre niveau de responsabilité dans la mise en œuvre de ce nouveau mode de gouvernance de l'école béninoise.

Avez-vous une objection ou des choses à ajouter ?

100 Partie 1 : Identification sociologique

Pour chacun des aspects ci-dessous, fournissez les renseignements demandés.

101	Nom et prénoms de l'enquêté) (facultatif)	
102	Département	
103	Commune	
104	Arrondissement	
105	Village ou quartier	
106	Milieu urbain ou rural	Urbain ☐ Rural ☐
107	Sexe	M ☐ F ☐
108	Appartenance ethnique	Tori Goun Yoruba Autres (précisez ?)
109	Ancienneté générale dans la profession	
110	Ancienneté dans la fonction de directeur	
111	Membre d'un bureau d'Association de parents d'élèves (APE)	Oui ☐ Non ☐
112	Appartenance à un comité de gestion d'une école	Oui ☐ Non ☐
113	Membre de comité de gestion des projets communautaires dans le domaine de l'éducation	Oui ☐ Non ☐

200 Partie 2 : Connaissance de l'enquêté du contexte de la gestion scolaire décentralisée

201- Quelles sont les raisons qui ont motivé l'avènement de la gestion décentralisée de l'école au Bénin ?
(Cochez le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord*** ; **2 =*en désaccord*** ; **3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En d'accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Avènement de la décentralisation au Bénin	☐	☐	☐
Défaillance de la gestion centralisée de l'école	☐	☐	☐
Exigence des partenaires techniques et financiers	☐	☐	☐
Envie d'associer les communautés à la gestion de l'école	☐	☐	☐
Envie d'associer les autorités locales à la gestion de l'école	☐	☐	☐
Soucis d'amélioration de la gouvernance du système	☐	☐	☐
Soucis d'améliorer les résultats scolaires	☐	☐	☐
Dessaisir les cadres du ministère de la gestion des ressources financières	☐	☐	☐
Information, sensibilisation et adhésion au nouveau mode de	☐	☐	☐

gestion de l'école par les acteurs			
Autres points de vue (à énumérer)			

202-Connaissez-vous les acteurs impliqués dans la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation ?

Oui ☐ Non ☐

203-Si oui, énumérez-les acteurs par palier :

- Au niveau local (communal) ?

.....

.....

Au niveau déconcentré (départemental) ?

.....

.....

- Au niveau national (gouvernement) ?

.....

.....

204-Pouvez-vous classer ces acteurs en deux groupes dans le tableau ci-dessous en précisant leur rôle principal

Niveau	**Anciens acteurs**	**Nouveaux acteurs**	**Rôle principal dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin**
commune			
Département			
National			

205-En vous basant sur votre connaissance de la décentralisation dans l'éducation, précisez si les actions suivantes relèves des compétences des autorités locales

Grille de collectes	**oui**	**non**	**Pas d'avis**
Identification des besoins de l'école			
Construction et équipement scolaire			
Mise en place comité de gestion des écoles			
Fonctionnement des écoles			
Prévision budgétaires pour les écoles			
Evaluation de la gestion des écoles			
Mobilisation des ressources au profit des écoles			
Elaboration de plan de développement de l'école			
Gestion des conflits scolaires			
Planification scolaire			
Elaboration des programmes d'études			
Recrutement du personnel			

Définition de la carte scolaire			

300 Partie 3 : Perception des directeurs d'écoles sur la gestion décentralisée de l'école

301- Quels sont les points de vue des directeurs sur le nouveau mode de gestion des écoles dans la commune ? (Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord*** **; 2 =*en désaccord*** **; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Bonne répartition des rôles et des responsabilités entre acteurs	☐	☐	☐
Existence d'une cohérence entre les rôles et responsabilités du niveau central au niveau local en passant par le niveau déconcentré	☐	☐	☐
Au regard de vos expériences, chacun des acteurs en présence peut jouer convenablement le rôle et les responsabilités assignés	☐	☐	☐
Tous les acteurs disposent des compétences nécessaires pour assumer les responsabilités	☐	☐	☐
A partir de vos expériences, constats ou observations, dites- nous si la nouvelle répartition des compétences est respectée par chacun des acteurs dans la mise en œuvre du processus dans votre commune	☐	☐	☐
Le transfert des ressources suit celui du transfert des compétences	☐	☐	☐
Les cadres du ministère pensent qu'on veut leur dessaisir de la gestion des ressources financières	☐	☐	☐
Autres points de vue (à énumérer)			

302- Pourquoi les acteurs en présence ne peuvent pas jouer convenablement leurs rôles assumer leurs responsabilités ? (Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord*** **; 2 =*en désaccord*** **; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Non maitrise des textes par les acteurs	☐	☐	☐
Absence de cohérence entre les rôles et responsabilités du niveau central au niveau local en passant par le niveau déconcentré	☐	☐	☐
Absence de compétences au niveau des autorités locales	☐	☐	☐
Politisation à outrance des actions de la mairie	☐	☐	☐
Jeux d'intérêt	☐	☐	☐
Réticence des autorités centrales des ministères à transférer les ressources	☐	☐	☐
Mauvaise gestion des ressources à la mairie	☐	☐	☐
Mauvaise gestion des ressources à la circonscription scolaire	☐	☐	☐
Articulations complexes entre différents types de pouvoir et d'autorité en présence sur la scène	☐	☐	☐
Mauvaise gestion des ressources au niveau de la direction départementale	☐	☐	☐
Mauvaise gestion des ressources au niveau du ministère	☐	☐	☐
Autres facteurs (à énumérer)			

Partie 4 : Logiques et pratiques développées par les acteurs en présence

401- Que savez- vous des rapports existant entre l'Etat et les collectivités locales dans la gestion de l'école ? (Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion 1 **= *en accord*** **; 2 =*en désaccord*** **; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	Grille		
	En accord	En désaccord	Pas d'avis
Conflit d'attribution entre acteurs			
Rapport d'influence entre acteurs			
Rapport de coopération entre acteurs			
Jeu d'alliance entre acteurs			
Désir de contrôle du pouvoir et des ressources par les autorités centrales			
Conflits politiques			
Jeu de positionnement politique			
Climat de suspicions			
Méconnaissance et imprécision des attributions			
Incompréhension entre acteurs			
Concurrence entre acteurs			
Autres types de rapports (à énumérer)			

402- Que savez-vous des rapports entre la mairie et la circonscription scolaire ? (Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis***

Modalités	Grille		
	En accord	En désaccord	Pas d'avis
Conflit d'attribution entre acteurs			
Rapport d'influence entre acteurs			
Rapport de coopération entre acteurs			
Jeu d'alliance entre acteurs			
Mésentente sur les choix techniques			
Climat de suspicions			
Méconnaissance et imprécision des attributions			
Incompréhension entre acteurs			
Concurrence entre acteurs			
Autres types de rapports (à énumérer)			

403-Quels types de rapports entretiennent les directeurs d'école et les autorités locales dans le cadre de la gestion des écoles ? (Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis***

Modalités	Grille		
	En accord	En accord	En accord
Présence de conflit d'attribution ou de gestion			
Influence négative de la mairie sur la gestion des activités scolaires			
Bonne collaboration entre la maire et les directeurs d'écoles			
Jeu d'alliance entre acteurs			
Mésentente sur les choix techniques			
Climat de suspicions			
Méconnaissance et imprécision des attributions			
Incompréhension entre acteurs			
Concurrence entre acteurs			
Présence de conflits politiques			
Autres types de rapports (à énumérer)			

404- Quels sont vos rapports avec les parents d'élèves dans le cadre de la gestion de vos écoles ?

(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Présence de conflit d'attribution ou de gestion	☐	☐	☐
Influence négative des membres APE sur la gestion des activités scolaires	☐	☐	☐
Bonne collaboration entre les responsables APE et les directeurs d'école	☐	☐	☐
Jeu d'alliance membres APE et Directeurs pour le développement de l'école	☐	☐	☐
Mésentente sur les choix techniques	☐	☐	☐
Climat de suspicions	☐	☐	☐
Méconnaissance et imprécision des attributions	☐	☐	☐
Incompréhension entre acteurs	☐	☐	☐
Concurrence entre acteurs	☐	☐	☐
Présence de conflits politiques	☐	☐	☐
Autres types de rapports (à énumérer)			

Partie 5 : Impacts et effets perçus des pratiques et logiques développées par les acteurs en présence sur le fonctionnement au quotidien des écoles

501- Quelles sont les améliorations apportées par le nouveau mode de gestion au fonctionnement de vos écoles ?
(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Construction des salles de classes dans votre école	☐	☐	☐
Dotation en mobilier scolaire	☐	☐	☐
Dotation en équipement et matériel didactique	☐	☐	☐
Augmentation du budget de fonctionnement	☐	☐	☐
Amélioration de la gestion des écoles	☐	☐	☐
Amélioration de la qualité d'enseignement	☐	☐	☐
Amélioration des conditions de travail des enseignants	☐	☐	☐
Amélioration des conditions de travail des apprenants	☐	☐	☐
Autres améliorations (à énumérer)			

502- Donnez votre appréciation de la participation des autorités locales dans la gestion des écoles ?
(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Implication de la mairie dans le financement des écoles	☐	☐	☐
Augmentation du budget de fonctionnement des écoles	☐	☐	☐
Plus de construction de salles de classes sur l'initiative des autorités locales	☐	☐	☐
Plus d'équipement et matériel didactique dans les écoles sur l'initiative des autorités locales	☐	☐	☐
Existence d'un plan communal de développement des écoles	☐	☐	☐
Réalisation des actions en faveur des écoles par les autorités locales	☐	☐	☐
Visite des autorités locales dans les écoles pour prendre connaissance des problèmes	☐	☐	☐
Autonomie des autorités dans la gestion des compétences transférées	☐	☐	☐
Présence des pratiques de corruption au niveau du conseil communal	☐	☐	☐

Présence des pratiques de clientélisme	☐	☐	☐
Présence des pratiques d'alliance entre acteurs	☐	☐	☐
Autres appréciations (à énumérer)			

503- Donnez votre appréciation de la participation des communautés et les parents d'élèves à la vie de vos écoles dans le contexte de la décentralisation

(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Augmentation des souscriptions des parents	☐	☐	☐
Plus de mobilisation des parents d'élèves en faveur de l'école	☐	☐	☐
Plus d'initiatives des parents en faveur des écoles	☐	☐	☐
Plus de participation des communautés au développement de l'école	☐	☐	☐
Réticence face aux souscriptions	☐	☐	☐
Plus de motivation des parents d'élèves dans le contexte de la gestion scolaire décentralisée	☐	☐	☐
Les chefs quartiers sont plus motivés en faveur des actions de l'école	☐	☐	☐
Les Associations des jeunes, des femmes et autres participent à la vie de l'école	☐	☐	☐
Diminution de par la participation financière des parents d'élèves	☐	☐	☐
Autres appréciations (à énumérer)			

504- Donnez votre appréciation de la participation des ONGs et Partenaires Techniques au développement des écoles

(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Augmentation des projets de construction d'écoles	☐	☐	☐
Plus de mobilisation de ressources des ONGs et Partenaires en faveur des écoles	☐	☐	☐
Plus d'initiatives des ONGs et Partenaires en faveur de l'école	☐	☐	☐
Autres appréciations (à énumérer)			

505- Donnez votre appréciation de la gestion des autorités de la Circonscription Scolaire dans le contexte de la gouvernance décentralisée de l'école

(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord* ; 2 =*en désaccord* ; 3 = *Pas d'avis.***

Modalités	**Grille**		
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Suivi régulier des activités des écoles	☐	☐	☐
Conflits avec les Directeurs d'école	☐	☐	☐
Ecoute et résolution des problèmes d'infrastructures	☐	☐	☐
Mise à disposition du matériel didactique	☐	☐	☐
Assistance pour la gestion des conflits	☐	☐	☐
Appui pour la gestion du personnel enseignant	☐	☐	☐
Mise à disposition des stagiaires pour régler les problèmes de pénurie d'enseignants	☐	☐	☐
Immixtion du CCS dans la gestion des subventions accordées aux écoles	☐	☐	☐
Incompréhension entre les directeurs d'écoles et le gestionnaire comptable	☐	☐	☐
Autres appréciations (à énumérer)			

506- Donnez votre appréciation de la gestion des autorités centrales du ministère dans le contexte de la gouvernance décentralisée de l'école ?

(Cochez le chiffre Cocher pour le chiffre qui correspond à votre opinion : 1 **= *en accord*** **; 2 =*en désaccord*** **; 3 = *Pas d'avis***

Modalités		**Grille**	
	En accord	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Suivi régulier des activités des écoles	☐	☐	☐
Conflits avec les autorités locales	☐	☐	☐
Réticence dans le transfert des ressources	☐	☐	☐
Ecoute et résolution des problèmes d'infrastructures	☐	☐	☐
Mise à disposition du matériel didactique	☐	☐	☐
Mise à disposition à temps des subventions	☐	☐	☐
Appui pour la gestion du personnel enseignant	☐	☐	☐
Difficile collaboration entre autorités locales et autorités centrales	☐	☐	
Autres appréciations (à énumérer)	☐	☐	☐

507- Présentez-nous dans le tableau suivant l'évolution du budget de votre école selon les années indiquées

ANNEE SCOLAIRE		**BUDGET DE VOTRE ECOLE (CFA)**			**TOTAL**
	Apport des autorités de la mairie	**Apport de l'Etat central**	**Apport des ONGs et Partenaires Techniques**	**Apport des Communautés ou parents d'élèves**	
2005-2006					
2006-2007					
2007-2008					
2008-2009					
2009-2010					
2010-2011					
2011-2012					
2012-2013					
2013-2014					

508- Voici un certain nombre de points de vue au sujet de la gestion décentralisée de l'école au Bénin. Pouvez-vous nous dire si vous approuvez ou désapprouvez chacun de ces points de vue ? (cochez la case)

Points de vue	**En accord**	**En désaccord**	**Pas d'avis**
Une déception des populations par rapport à la gestion des autorités locales	☐	☐	☐
Un transfert des mauvaises pratiques de gouvernance au niveau des communes	☐	☐	☐
Une politisation à outrance de la gestion des autorités locales	☐	☐	☐
Une défense des intérêts propres et non de l'intérêt général des populations	☐	☐	☐
Une absence de maîtrise des textes régissant la décentralisation	☐	☐	☐
Une mauvaise répartition du rôle des acteurs impliqués dans la gestion de l'école	☐	☐	☐
Une réticence des autorités ministérielles dans le transfert des ressources aux communes	☐	☐	☐
Un retard observé dans l'envoi des subventions aux écoles	☐	☐	☐
Un faible niveau de participation des communautés locales au financement de l'école	☐	☐	☐
Une augmentation des ressources des partenaires techniques et financiers au profit de l'école	☐	☐	☐
Une diminution des ressources directes des ONGs au profit des écoles	☐	☐	☐

Une mauvaise répartition des ressources transférées aux communes au profit des écoles	☐	☐	☐
Un manque du matériel didactique dans les classes	☐	☐	☐
Une augmentation des effectifs dans les classes	☐	☐	☐
Un manque de salles de classes dans les écoles	☐	☐	☐
Une incapacité des autorités locales à assurer les compétences transférées	☐	☐	☐
Une faible implication des directeurs d'écoles dans la mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'école	☐	☐	☐
Une absence d'information des populations sur le nouveau mode de gestion de l'école par les autorités locales	☐	☐	☐
Difficile collaboration entre autorités locales et autorités centrales	☐	☐	☐
Difficile collaboration entre les autorités de la circonscription scolaire et les autorités de la mairie	☐	☐	☐
Difficile collaboration entre les directeurs d'écoles et les autorités de la mairie	☐	☐	☐
La gestion décentralisée de l'école a permis l'augmentation du budget de fonctionnement des établissements	☐	☐	☐
La décentralisation a favorisé une meilleure gestion des écoles	☐	☐	☐
La décentralisation a favorisé une résolution des difficultés des écoles	☐	☐	☐
Ce mode de gestion n'a pas réglé les problèmes de l'école	☐	☐	☐
Des problèmes existent au niveau de l'application des textes	☐	☐	☐
Les textes comportent des insuffisances qu'il faudrait corriger	☐	☐	☐

509-Donnez votre appréciation de l'impact de ce nouveau mode de répartition des rôles et des responsabilités sur la gestion de l'école au Bénin

- Impacts positifs de la gestion décentralisée de l'école

.....
.....

- Impacts négatifs de la gestion décentralisée de l'école

.....
.....

Partie 6: Difficultés du processus et perspectives pour une meilleure gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin

601- Faîtes nous ressortir les insuffisances du processus à partir d'une comparaison historique (période d'avant décentralisation et gestion décentralisée

.....
.....

602- Quelles sont selon vous les difficultés du processus de gestion décentralisée de l'école au Bénin ? (cochez les cases)

- Faible mobilisation des ressources au niveau des mairies ☐
- Non transfert des compétences et des ressources aux autorités locales ☐
- Lenteur dans le décaissement des ressources par les communes ☐
- Manque du matériel de travail et équipement ☐
- Manque de formation des acteurs impliqués ☐
- Insuffisance de personnels qualifiés dans l'administration communale ☐
- Conflits d'intérêts entre acteurs ☐
- Méconnaissance des textes de lois ☐
- Contraintes liées aux textes de lois ☐
- Présence des rivalités politiques ☐
- Corruption ☐
- Désir de contrôler les ressources transférées entre autorités locales ☐
- Autres difficultés (précisez)

.....
.....

603- Quelles sont les solutions envisagées ?

.....

.....

604- Quelles sont les solutions appliquées jusque-là ?

.....

.....

605- Quelles sont les améliorations souhaitées pour une meilleure gouvernance décentralisée de l'école ? (Cochez les cases)

- Relecture des textes de la décentralisation ☐
- règlement définitif du transfert des compétences ☐
- Changement du cadre institutionnel de la gestion de l'école ☐
- Changement du cadre institutionnel de l'administration communale ☐
- Définition du rôle et responsabilités des acteurs impliqués ☐

Autres améliorations souhaitées (précisez)

.....

.....

606- vous adhérez à ce nouveau mode de gestion, donnez vos raisons oui ☐ non ☐

.....

606- Y a- t-il d'autres préoccupations dont vous voudriez nous parler au sujet de la gestion décentralisée de l'école dans la Commune ?

.....

.....

Merci pour votre collaboration

ANNEXE N° 4: GUIDE D'ENTRETIEN

Ce guide est élaboré dans le cadre de la réalisation d'une thèse de doctorat en Sociologie de Développement à la Faculté des Lettres, Art et Sciences Humaines de l'Université d'Abomey - Calavi dont le sujet est intitulé : « **La gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation : acteurs et logiques en présence à Akpro-Missérété »**. Elle vise à étudier la question de la gouvernance éducative décentralisée au Bénin sous l'angle des effets potentiels induits dans une perspective évolutive et comparative. Autrement dit, le chercheur se propose d'identifier, de décrire puis d'analyser les logiques résultant de l'évolution de la gouvernance éducative au Bénin.

A ceux qui auront donné leur consentement, nous aurons des échanges sur les effets induits par la gestion décentralisée de l'école au Bénin en général et en particulier dans la commune d'Akpro-Missérété. Vous aurez à nous répondre selon votre opinion pour une durée d'environ 40 minutes. Vous pourrez vous retirer de l'entrevue à tout moment ou refuser de répondre à certaines questions de la grille.

Soyez assuré que notre échange sera confidentiel. Personne ne pourra vous identifier. Nous souhaiterions que vos propos soient enregistrés si vous n'y voyez pas un inconvénient. Ils seront effacés dès que la thèse sera rédigée. Pour cela, nous vous prions de bien vouloir répondre le plus sincèrement possible aux questions ci- dessous.

Les informations ou les données recueillies seront exclusivement utilisées pour la rédaction de la thèse de doctorat qui contribuera, nous l'espérons, à faire avancer la recherche et à aider à l'amélioration de la gestion décentralisée des écoles béninoises en tenant compte de vos aspirations.

Vous été choisis comme personne ressource à cause de votre implication et/ou de votre niveau de responsabilité dans la mise en œuvre de ce nouveau mode de gouvernance de l'école béninoise.

Avez-vous une objection ou des choses à ajouter ?

SCHEMA D'ENTREVUE N° 1

Cibles : Les autorités, cadres de l'administration centrale et déconcentrée impliqués dans la gestion décentralisée de l'école (Ministère enseignement primaire, ministère de la décentralisation, ministère des finances, préfecture de Porto-Novo)

Thème 1 : Identification

- Nom et prénoms :
- Fonction :
- Nombre d'années d'expérience professionnelle dans le secteur :

Thème 2 : Fondement et contexte de la décentralisation dans l'éducation au Bénin

- Contexte d'émergence de la gestion décentralisée de l'école
- Cadre institutionnel et justification
- Objectifs poursuivis et résultats attendus
- Information et sensibilisation sur le nouveau mode de gestion de l'école

Thème 3 : Mise en œuvre et impact sur les écoles

- Acteurs impliqués
- Répartitions et niveaux de transferts des compétences entre l'Etat central et les collectivités locales
- Déroulement du processus au niveau local
- Niveau de mobilisation des ressources financières au profit de l'éducation dans la commune par l'Etat central et le conseil communal
- La nature du rapport entre autorités locales /autorités centrales et déconcentrées
- Logiques et pratiques développées par les différents acteurs
- Appréciation des relations et interaction entre les parties prenantes
- Comparaison entre le nouveau mode de gestion décentralisée et celle centralisée
- Résultats obtenus après une dizaine d'années d'application
- Difficultés
- Solutions envisagées
- Solutions appliquées
- Adhésion ou non au nouveau mode de gestion

Thème 4 : Attentes et perspectives pour une meilleure gouvernance éducative décentralisée

- Attentes non comblées
- Perspectives sur la gouvernance éducative décentralisée
    - Sur le cadre institutionnel
    - Sur la gestion des élus locaux
    - Sur le mode de financement
    - Sur l'implication des communautés locales
    - Autres préoccupations.

SCHEMA D'ENTREVUE N° 2

Cibles : Les membres du conseil communal et cadres technique de la mairie d'Akpro-Missérété

Thème 1 : Identification
- Nom et prénoms :
- Fonction :
- Expérience professionnelle dans le secteur :
- Parti politique d'appartenance ou d'adhésion :
- Village d'appartenance :

Thème 2 : Connaissance du fondement et du contexte de la décentralisation dans l'éducation au Bénin

- Contexte d'émergence de la gestion décentralisée de l'école
- Cadre institutionnel et justification
- Objectifs poursuivis et résultats attendus

Thème 3 : Pouvoir du maire et du conseil communal dans la gestion de l'école
- Compétences du maire et du conseil communal dans le domaine de l'école
- Rôles et responsabilités des élus locaux dans la gestion de l'école
- Organisation et fonctionnement des structures de gestion des écoles

Thème 4 : Mise en œuvre et impact sur les écoles
- Connaissance des différents acteurs impliqués
- Répartitions et niveaux de transferts des compétences entre l'Etat central et les collectivités locales
- Déroulement du processus au niveau local
- Réalisations et actions de la mairie au profit des écoles
- La nature du rapport entre autorités locales /autorités centrales et déconcentrées
- Logiques et pratiques développées par les différents acteurs
- Appréciation des relations et interaction entre les parties prenantes
- Niveau de mobilisation des ressources financières au profit de l'éducation dans la commune par l'Etat central et le conseil communal
- Processus de prise de décision en matière de l'école : procédures, critères, conditions d'affectation des ressources financières, matérielles et équipement dans les écoles et localités
- Historiques des décisions du conseil communal en matière de gestion de l'école
- Comparaison entre le nouveau mode de gestion décentralisée et celle centralisée
- Résultats obtenus après une dizaine d'années d'application
- Difficultés
- Solutions envisagées
- Solutions appliquées

Thème 5 : Attentes et les perspectives pour une meilleure gouvernance éducative décentralisée
- Attentes non comblées
- Perspectives sur la gouvernance éducative décentralisée
    - Sur le cadre institutionnel
    - Sur la gestion des élus locaux
    - Sur le mode de financement
    - Sur l'implication des communautés locales
    - Autres préoccupations.

SCHEMA D'ENTREVUE N° 3

Cibles : Les Partenaires au développement, responsables d'ONGs, Présidents d'Association de parents d'élèves et Association des communes, Association de développement, les responsables de syndicats enseignants et autres leaders

Thème 1 : Identification

- Nom et prénoms :
- Fonction :
- Structure d'appartenance :
- Nombre d'années d'expérience professionnelle dans le secteur :

Thème 2 : Aperçu de l'organisation

- Statut ou type d'organisation
- Structure et fonctionnement
- Objectifs, notamment dans le domaine de l'éducation

Thème 3 : Fondement et contexte de la décentralisation dans l'éducation au Bénin

- Connaissance du contexte d'émergence de la gestion décentralisée de l'école au Bénin
- Connaissance du cadre institutionnel de gestion de l'école dans ce contexte
- Objectifs poursuivis et résultats attendus

Thème 4 : Mise en œuvre et impact sur les écoles

- Activités développées par l'organisation ou la structure au profit des écoles
- Logiques et pratiques développées par les différents acteurs
- Perception sur ce mode de gouvernance
- Nature des rapports avec les autres acteurs : responsables étatiques, élus locaux, chefs d'établissement scolaire, parents d'élèves, communautés à la base (alliances, conflits, influence, etc.)
- Appréciation des relations et interaction entre parties prenantes
- Comparaison entre le nouveau mode de gestion décentralisée et celle centralisée
- Résultats obtenus après une dizaine d'années d'application
- Difficultés
- Solutions envisagées
- Solutions appliquées

Thème 5 : Attentes et les perspectives pour une meilleure gouvernance éducative décentralisée

- Attentes non comblées
- Perspectives sur la gouvernance éducative décentralisée
    - Sur le cadre institutionnel
    - Sur la gestion des élus locaux
    - Sur le mode de financement
    - Sur la participation des associations de la société civile
    - Sur l'implication des communautés locales
    - Autres préoccupations.

SCHEMA D'ENTREVUE N° 4

Cibles : Responsables et cadres de la circonscription scolaire

Thème 1 : Identification

- Nom et prénoms
- Fonction
- Expérience professionnelle dans le secteur
- Ancienneté au poste

Thème 2 : Information, sensibilisation et adhésion au nouveau mode de gestion de l'école

- Contexte d'émergence de la gestion décentralisée de l'école
- Cadre institutionnel et justification
- Objectifs poursuivis et résultats attendus
- Adhésion ou non au nouveau mode de gestion de l'école

Thème 3 : Pouvoir du chef de la circonscription scolaire et du directeur d'école

- Compétences dans la gestion de l'école

- Rôles et responsabilités du directeur d'école et du chef de la circonscription scolaire
- Organisation et fonctionnement des structures de gestion des écoles

Thème 4 : Mise en œuvre et impact sur les écoles

- Connaissance des différents acteurs impliqués
- Répartitions et niveaux de transferts des compétences entre l'Etat central et les collectivités locales et les directeurs d'école
- Déroulement du processus au niveau local
- Logiques et pratiques développées par les différents acteurs
- Appréciation des relations et interaction entre autorités locales / chef de la circonscription scolaire et les directeurs d'écoles
- Perception et appréciation de la gestion ressources transférées par la mairie
- Perception et appréciation du processus de prise de décision en matière de l'école : procédures, critères, conditions d'affectation des ressources financières, matérielles et équipement dans les écoles et localités par le conseil communal
- Appréciation des décisions du conseil communal en matière de gestion de l'école
- Appréciation de la participation des communautés et parents d'élèves au développement de l'école
- Comparaison entre le nouveau mode de gestion décentralisée et celle centralisée
- Résultats obtenus après une dizaine d'années d'application
- Difficultés
- Solutions envisagées
- Solutions appliquées

Thème 5 : Attentes et perspectives pour une meilleure gouvernance éducative décentralisée

- Attentes non comblées
- Perspectives sur la gouvernance éducative décentralisée
    - Sur le cadre institutionnel
    - Sur la gestion des élus locaux
    - Sur le rôle les responsabilités du chef de la circonscription scolaire
    - Sur le rôle les responsabilités des directeurs d'école
    - Sur le mode de financement
    - Sur l'implication des communautés locales
    - Autres commentaires ou préoccupations.

Grille de l'entretien collectif

Cibles : Groupe restreint des enseignants en situation de classe, des membres du bureau des associations de parents d'élèves et les parents d'élèves.

Texte de recrutement et feuillet d'information

Nous rédigeons une thèse de doctorat en Sociologie de Développement à la Faculté des Lettres, Art et Sciences Humaines de l'Université d'Abomey-Calavi dont le sujet est intitulé : « **La gestion de l'école béninoise dans le contexte de la décentralisation : acteurs et logiques en présence à Akpro-Missérété »**. Elle vise à étudier la question de la gouvernance éducative décentralisée au Bénin sous l'angle des effets potentiels induits dans une perspective évolutive et comparative. Autrement dit, le chercheur se propose d'identifier, de décrire puis d'analyser les logiques résultant de l'évolution de la gouvernance éducative au Bénin.

Pour ceux qui auront donné leur consentement, nos échanges et discussions porteront sur le thème central de la gestion de l'école en mode décentralisé, les effets induits par ce nouveau mode de gestion de l'école au Bénin en général et en particulier dans la commune d'Akpro-Missérété.

Vous aurez juste à discuter pour une durée d'environ 1 heure 30 minutes. Vous pouvez également vous retirer de l'entrevue de groupe en tout temps ou encore refuser de répondre à certaines questions.

Soyez assuré que notre échange sera confidentiel. Personne ne pourra vous identifier. Nous souhaiterions que vos propos soient enregistrés si vous n'y voyez pas un inconvénient. Ils seront effacés dès que la thèse sera rédigée.

Les informations ou les données recueillies seront exclusivement utilisées pour la rédaction de la thèse de doctorat qui contribuera, nous l'espérons, à faire avancer la recherche et à aider à l'amélioration de la gestion décentralisée des écoles béninoises en tenant compte de vos aspirations.

Vous avez été choisis comme cible à cause de votre implication et/ou de votre niveau de responsabilité dans la mise en œuvre de ce nouveau mode de gouvernance de l'école béninoise.

Avez-vous une objection ou des choses à ajouter ?

Thème central de discussion : La gestion décentralisée de l'école au Bénin

Sous-thème 1 : Identification sommaire des membres des groupes de discussion
Sous-thème 2 : Période de la gestion centralisée de l'école au Bénin
Sous-thème 3 : Période de la gestion décentralisée de l'école avec l'implication des collectivités locales et autres acteurs

- Information et sensibilisation sur les dispositifs de la décentralisation dans l'éducation
- Contexte d'émergence : contexte institutionnel et justification
- Démocratisation du nouveau processus de transfert des compétences et des ressources
- Mise en œuvre du processus (rapports entre les différents acteurs, pratiques et logiques en présence)
- Adhésion ou non à ce nouveau mode de gestion de l'école par les acteurs

Sous-thème 4 : Evaluation, comparaison du nouveau mode de gestion de l'école (impacts et effets) et perspectives en termes d'amélioration et du développement de l'école.

Grille de l'enquête exploratoire

Cibles : Personnes ressources spécialistes du monde éducatif béninois

Thème central d'échanges : La gestion décentralisée de l'école au Bénin

Sous-thème 1 : Evolution du cadre institutionnel de la gestion de l'école au Bénin
Sous-thème 2 : Contexte et justification de la gestion décentralisée
Sous-thème 3 : appréciation du processus (répartition des compétences, financement, pratiques et logiques des acteurs en présence etc.)
Sous-thème 4 : Comparaison des deux périodes : gestion centralisée et décentralisée
Sous-thème 5 : Adhésion ou non au nouveau mode de gestion de l'école

Grille d'observation

Grille d'observation n° 1

Cibles : Le conseil communal**,** les cadres de la mairie

Site d'observation : Le conseil communal à l'occasion d'une délibération ou d'une réunion portant sur les problèmes de l'école dans la commune.

1**- Aperçu des participants**
- Âge, sexe
- Fonction
-Présences, absences

2**- Déroulement de la réunion**
- Le début : ordre du jour officiel (et officieux si décelable)
-La discussion : fond (convergences/divergences) et forme (gestes, langage)
-La fin : rendez-vous, perspectives dégagées

3- **Démocratisation du processus de décision**
-Participation ou non des citoyens de la commune
-Parti politique d'appartenance des élus et prises de position
- Groupe socioprofessionnel d'appartenance des élus et prises de position.

4-**Autonomisation du processus de décision**
-Influence de l'administration préfectorale
-Influence de la circonscription scolaire
-Influence des agents techniques de la mairie sur les décisions

Grille d'observation n° 2

Cibles : Les membres du comité de gestion des écoles (directeurs d'école, membres Association des parents d'élèves, syndicats d'enseignants)

Site d'observation : Les membres du comité de gestion des écoles à l'occasion d'une délibération ou d'une réunion portant sur un compte rendu de gestion du budget de l'école

1- Aperçu des participants
- Age, sexe
- Fonction
-Présences, absences

2- Déroulement de la réunion
- Le début : ordre du jour officiel (et officieux si décelable)
-La discussion : fond (convergences/divergences) et forme (gestes, langage)
-La fin : rendez-vous, perspectives dégagées

3- Démocratisation du processus de décision
-Pouvoir du directeur de l'école,
-Pouvoir du président APE et les autres membres
-mode de prise des décisions
-les logiques et pratiques en présence

4-Autonomisation du processus de décision
-Influence de la direction de l'école
-Influence de la circonscription scolaire
-Influence des parents d'élèves

5- Entretiens informels avec certains acteurs
-Pratiques et comportements de certains acteurs
- Logiques des acteurs
- comparaison aux logiques d'antan

6- Etat physique des infrastructures et équipements scolaires
- Etat des modules de classes
- Etat des tables et bancs
- Etat des équipements scolaires

Table des matières **Pages**

SOMMAIRE……2
DEDICACE……3
REMERCIEMENTS……4
LISTE DES ACRONYMES ET SIGLES……6
LISTE DES TABLEAUX……312
LISTE DES SCHEMAS, GRAPHIQUES, CARTES, PHOTOS ET ENCADRES……314
LISTE DES GRAPHIQUES……314
LISTE DES CARTES……314
RESUME……9
INTRODUCTION GENERALE……11
Première partie : La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation : aperçu théorique et méthodologique……19
Introduction……20
CHAPITRE I : L'ECOLE DANS LA DYNAMIQUE DE LA DECENTRALISATION.22
1.1. La décentralisation dans la problématique générale de la recherche……22
1.1.1. Un aperçu historique et institutionnel de la décentralisation dans le monde..22
1.1.2. Un aperçu historique et institutionnel de la décentralisation au Bénin……27
1.2. L'impact de la décentralisation sur la gestion des affaires publiques……30
1.2.1. L'approche institutionnelle……30
1.2.2. L'analyse interactionniste : la décentralisation vue sous l'angle des logiques des acteurs en présence……33
1.3. L'impact de la décentralisation sur la gestion de l'école comme problématique spécifique de la thèse……36
1.3.1. Un bref aperçu sur l'impact des réformes de décentralisation sur la gestion des systèmes éducatifs……36
1.3.2. Les approches théoriques en présence sur les effets de la décentralisation sur l'école……41
1.4. Le cadre de référence théorique et le problème spécifique de la thèse……47
1.4.1. Le cadre de référence théorique de la recherche……48
1.4.2. Le problème spécifique de la thèse……55
CHAPITRE II : LE CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION DE L'ECOLE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION……60
2.1. Les hypothèses et objectifs de recherche……60
2.1.1. Les hypothèses secondaires……64
2.1.2. Les objectifs de la recherche……65
2.1.2.1. L'objectif général……65
2.1.2.2. Les objectifs spécifiques……65

2.2. L'opérationnalisation de l'hypothèse de la recherche 66
2.3. La conceptualisation de la recherche 70
2.3.1. Les concepts de décentralisation dans l'éducation 70
2.3.2. Le concept de l'école 74
2.3.3. Le Concept gestion scolaire ou de gestion de l'école 75
2.3.4. Le Concept de logiques d'acteurs 76
2.4. Limites de la recherche 79
CHAPITRE III : LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE 81
3.1. L'approche générale de la recherche 81
3.1.1. Le type de recherche 81
3.1.2. L'enquête de terrain 83
3.2. La collecte des données 84
3.2.1. La collecte des données secondaires 84
3.2.2. La collecte des données primaires 85
3.2.2.1. Le terrain d'enquête 85
3.2.2.2. L'introduction dans le site de recherche 86
3.2.2.3. La technique d'échantillonnage qualitatif et quantitatif 87
3.2.2.4. Les techniques et outils de collecte des données primaires 91
3.2.2.4.1. La grille de l'enquête exploratoire 91
3.2.2.4.2. Les entretiens de recherche 92
3.2.2.5. L'observation directe 98
3.2.2.6. Le recueil des données primaires par questionnaire 101
3.3. Le dépouillement, le traitement et l'analyse des données collectées 103
3.3.1. Le traitement et l'analyse des données du questionnaire 104
3.3.2. Le traitement et l'analyse des données qualitatives 105
3.4. Les aspects éthiques et difficultés rencontrées 107
CHAPITRE IV : LE CONTEXTE D'ANALYSE DE LA GESTION DECENTRALISEE DE L'ECOLE AU BENIN 109
4.1. La présentation de la République du Bénin dans le contexte de la décentralisation 109
4.1.1. Les aspects physiques 109
***4.1.2.** Les aspects démographiques* **..... 110**
4.1.3. Le cadre législatif et règlementaire de la décentralisation au Bénin 111
4.1.3.1. Repères historiques de la décentralisation au Bénin 111
4.1.3.2. L'organisation territoriale et administrative dans le contexte de la décentralisation en République du Bénin 115
4.1.3.3. L'organisation politique du Bénin : les pouvoirs en présence 119
4.2. La présentation du système éducatif béninois 120

4.2.1. L'organisation institutionnelle 121
4.2.2. L'organisation du système éducatif béninois par niveau 123
4.3. Le cadre d'investigation : Présentation de la commune d'Akpro-Missérété 135
4.3.1. Les aspects physiques 135
4.3.2. Les données géographiques, administratives et politiques de la commune d'Akpro-Missérété 135
4.2.3. Données démographiques 138
4.3.4. Les données économiques et sociales 140
4.3.5. Les données sur l'éducation dans la commune 140
Deuxième partie : La gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'épreuve des logiques des acteurs 144
Introduction à la deuxième partie 145
CHAPITRE V : LA GESTION DE L'ECOLE AU BENIN, ENTRE REFORME ET TRANSFERT DE COMPETENCES AUX ACTEURS LOCAUX 146
5.1. L'évolution du cadre législatif et règlementaire de la gestion de l'école au Bénin avec l'avènement de la décentralisation 146
5.1.1. La place et le rôle de l'éducation dans la législation béninoise 146
5.1.2. Le cadre règlementaire de la gestion des écoles maternelles et primaires 149
5.1.2.1. Les attributions du MEMP au niveau national 150
5.1.2.2. Les attributions du MEMP au niveau départemental 152
5.1.2.3. Attributions du MEMP au niveau communal et local 153
5.1.2.3. Rôle des parents d'élèves et les associations de parents d'élèves dans la gestion de l'école 155
5.3. L'exercice décentralisé des compétences de gestion de l'éducation au Bénin 158
5.3.1. La répartition des compétences entre l'Etat central, les collectivités locales et les autres acteurs 160
5.3.2. Les compétences exclusives du pouvoir central 161
5.3.3. Les compétences transférées aux collectivités locales 162
5.3.4. Les compétences partagées entre les acteurs en présence 163
5.4. Des acteurs aux compétences transversales : les partenaires techniques et financiers et les acteurs de la société civile 164
5.5. Rôles et responsabilités des acteurs dans la gestion décentralisée de l'école au Bénin.. 165
5.6. Le niveau d'appropriation du dispositif par les acteurs en présence 170
CHAPITRE VI : LES ENJEUX ET MECANISMES D'INTERVENTION DES ACTEURS EN PRESENCE DANS LE DISPOSITIF 182
Les enjeux et défis de la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation au Bénin 182
6.2. Les mécanismes d'intervention des acteurs dans la gestion décentralisée de l'école . 186

6.2.1. L'approche basée sur la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) et les politiques de décentralisation et de déconcentration 186

6.2.2. La mise en place des instruments de financement des communes 189

6.2.3. Les perceptions des acteurs sur la mise en œuvre des instruments de financement de la décentralisation 195

6.3.2. Les ressources financières transférées aux communes en faveur de l'école 198

6.3.3. Des transferts de compétences et de ressources par les acteurs étatiques malgré les réticences 199

6.3.4. Le dispositif de financement de l'école dans le contexte de la décentralisation par partenaires techniques et financiers (PTF) 201

6.4. Le financement de l'école dans le contexte de la décentralisation à l'épreuve des faits dans la commune d'Akpro-Missérété 204

6.4.1. Cadre juridique et institutionnel de la mobilisation des ressources par les collectivités locales au Bénin 204

6.4.2. Le financement de l'école dans le contexte de la décentralisation dans la Commune d'Akpro-Missérété 207

6.4.3. La place de l'école dans le plan de développement de la commune d'Akpro-Missérété (PDC) 209

6.4.4. Les capacités de mobilisation des ressources de la commune d'Akpro-Missérété face aux défis du financement des écoles 212

6.5. Le financement du développement local à l'épreuve dans les collectivités locales.. ……..217

CHAPITRE VII : LES PRATIQUES ET LOGIQUES D'INTERVENTION DES ACTEURS EN PRESENCE 222

7.1. Les pratiques des acteurs dans la gestion décentralisée de l'école 222

7.1.1. Les pratiques des collectivités locales dans la gestion de l'école 224

7.1.2. Les pratiques des acteurs des services centraux et déconcentrés de l'Etat dans la gestion de l'école en mode décentralisé 226

7.1.3. Les pratiques des autres acteurs dans la gestion de l'école en mode décentralisé 232

7.2. Les logiques des acteurs dans la gestion de l'école en mode décentralisé à Akpro-Missérété 234

7.2.1. Les jeux d'influence de certains acteurs en présence sur le conseil communal .. 235

7.2.2. Les conflits de pouvoirs entre les acteurs en présence 237

7.2.3. Les alliances entre les acteurs en présence 242

7.3. L'impact des logiques sous jacentes aux pratiques des acteurs sur la gestion des écoles à Akpro-Missérété 245

7.3.1. L'impact des logiques des autorités locales sur la gestion décentralisée de l'école 246

7.3.2. L'impact des logiques des autorités centrales et déconcentrées sur la gestion décentralisée de l'école 250

7.3.3. L'impact des logiques des communautés et autres organisations sur la gestion décentralisée de l'école 251

7.4. Perception générale des acteurs sur l'impact de la gestion décentralisée l'école 256

CHAPITRE VIII : LA DISCUSSION DES RESULTATS SUR L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LA GESTION DES ECOLES AU BENIN 262

8.1. La discussion des résultats 262

8.1.1. Le rappel des principaux résultats 262

8.1.2. La discussion des principaux résultats 265

8.2. La portée scientifique des résultats de la thèse 271

8.3. La critique scientifique de la recherche 279

8.3.1. Les aspects liés au sujet de recherche : la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation 280

8.3.2. *Une recherche basée sur un échantillonnage quantitatif non probabiliste* 281

CONCLUSION GENERALE ET PERSPECTIVES 283

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 295

ANNEXES 311