

Ministère de l'éducation nationale
et de la recherche scientifique
(MENRS)

Children's Learning and
Equity Foundations
(CLEF)

Étude sur la décentralisation du système éducatif au Bénin

Rapport final

Document synthèse

Luc Gilbert
Coordonnateur de l'étude

Naïm Deen Salami
Chercheur principal

Juillet 2000

**Ministère de l'éducation nationale
et de la recherche scientifique
(MENRS)**

**Children's Learning and
Equity Foundations
(CLEF)**

Étude sur la décentralisation du système éducatif au Bénin

Rapport final

Document synthèse

Luc Gilbert
Coordonnateur de l'étude

Naïm Deen Salami
Chercheur principal

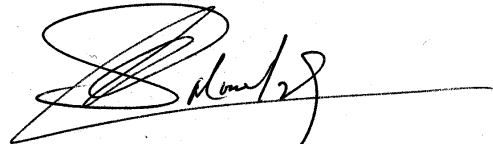
Juillet 2000

Remerciements

L'équipe de recherche tient à exprimer sa profonde reconnaissance à tous ceux qui ont participé à cette étude et qui ont généreusement accepté de nous rencontrer et de consacrer leur temps et leur énergie pour discuter, exprimer leurs opinions, attentes, partager leurs espoirs, frustrations et inquiétudes face au défi que représente la livraison des services éducatifs dans un cadre décentralisé. Parmi ces répondants, trop nombreux pour les identifier tous ici, il convient de souligner : les élèves de CM 2, les parents d'élèves, les représentants des associations de parents d'élèves, les syndicats, les associations de femmes, de producteurs, de développement de village et de quartier de ville, les représentants des différentes confessions religieuses, les chefs et rois traditionnels ainsi que les représentants des services de l'État (MENRS, MISAT, MFPTRA, Plan, Développement rural, MEHU), de l'Assemblée nationale, et enfin, les représentants des ONG nationales et internationales et des bailleurs de fonds. Que tous ces interlocuteurs trouvent dans ce travail le témoignage de leur active participation.

Pour l'équipe,

Luc Gilbert
Coordonnateur de l'étude



Naïm Deen Salami
Chercheur principal

Membres de l'équipe du volet HTM

Chercheur (administration de l'éducation)	Sidicou Baba Moussa
Statisticien-programmeur	Kocou Missihoun
Assistants de recherche	
Abdel-Aziz Adémoula Balogoun	Lamatou Nassirou
Agbo Sossou Pascal Degbegnon	Gbétchédé Blandine C. Saizonou
Migan Jean-Philippe Ablo Gandonou	Euphrasie Sewe
Enquêteurs	
Issiaka Adamou	Cocou Edmond Odidi
Adélaïde Mondoukpè Laourou	Essedo Rosine Segbemon
Iliassou Médé-Moussa	

Note : Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement celles du Gouvernement du Bénin ou des agences techniques qui ont supporté l'étude. Ces opinions n'engagent que les auteurs du présent rapport.

Table des matières

Remerciements	i
Liste des sigles et abréviations	ii
1 Description de l'étude	1
1.1 Objectifs, mandat et résultats attendus	1
1.2 Envergure, portée et limites de l'étude	1
1.3 Cadre théorique et méthodologique	2
2 Résultats de l'étude (principaux constats)	3
2.1 L'impact du système actuel sur les élèves de CM2	3
2.2 Le cadre législatif et réglementaire	4
2.3 Le partage et le transfert des compétences	5
3 Recommandations	11
3.1 Les enjeux de la décentralisation	11
3.2 La qualité de l'éducation	11
3.3 La réglementation et l'organisation décentralisée de l'éducation	11
3.4 La gestion des ressources du système éducatif	12
3.5 Les suites à donner à l'étude	15

Liste des sigles et abréviations

APE	Association de parents d'élèves
CLEF	Children's Learning and Equity Foundation
CP	Conseiller pédagogique
CS	Circonscription scolaire
C/CS	Chef de circonscription scolaire
DDE	Direction départementale de l'éducation
D/DDE	Directeur départemental de l'éducation
DPP	Direction de la planification et de la prospective
EQF	Éducation de qualité fondamentale
FENAPEB	Fédération nationale des associations de parents d'élèves du Bénin
FEDAPE	Fédération départementale des associations de parents d'élèves
HTM	Volet touchant les ressources humaines, techniques et matérielles de l'étude
MENRS	Ministère de l'enseignement national et de la recherche scientifique
MFE	Ministère des finances et de l'économie
MFPTRA	Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative
MISAT	Ministère de l'immigration, de la sécurité et de l'administration territoriale
ONG	Organisation non gouvernementale

Les changements que la décentralisation doit générer sont (...) immenses car ils impliquent une révolution à la fois dans les mentalités et les attitudes et qu'ils concernent tous les acteurs institutionnels et individuels du pays. Difficiles [car ils] peuvent remettre en cause des positions de pouvoirs et des intérêts aussi bien économiques que politiques et sociaux. Certains peuvent penser qu'ils ont tout à perdre d'une réforme qui modifie fondamentalement les règles de gouvernance en même temps que les autres peuvent ne pas avoir suffisamment d'espoir, de confiance ou simplement de volonté pour prendre en main de nouvelles responsabilités.

La décentralisation remet tous les béninois à la fois individuellement et collectivement face à leurs responsabilités. C'est une réforme à laquelle ils ne peuvent assister sans qu'ils n'en deviennent eux-mêmes les pionniers et les moteurs, chacun à son niveau individuel mais aussi d'une manière articulée à l'ensemble.

(Mission de décentralisation, *Stratégie de communication pour la mise en œuvre de la décentralisation*, MISAT, mai 1999, p. 3)

1 Description de l'étude

1.1 Objectifs, mandat et résultats attendus

La présente étude porte sur l'analyse des possibilités de décentralisation et de déconcentration des services du Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRS) qui pourraient être menées dans le double cadre de ses missions et attributions, et de la décentralisation administrative au Bénin. Cette étude participative, centrée sur l'enseignement primaire, comporte deux volets : un premier volet analyse les dimensions humaines, techniques et matérielles (HTM) de la décentralisation du système éducatif; un second volet en analyse la dimension financière. C'est le premier volet de l'étude qui fait l'objet du présent rapport.

Conformément au mandat défini par le MENRS, l'étude a consisté à : (i) analyser la législation en matière de décentralisation administrative au Bénin; (ii) analyser les lois et statuts des structures administratives du MENRS; (iii) identifier les rôles actuels et potentiels des principaux acteurs du secteur public et de la société civile dans la gestion de l'éducation; (iv) recueillir les perceptions de ces acteurs sur la localisation territoriale et la structure de gestion les plus efficaces pour assurer les différentes opérations de gestions liées aux ressources du système éducatif; (v) définir la nature des relations anticipées entre les nouvelles communes et les structures déconcentrées du MENRS; (vi) identifier les principaux goulots d'étranglement au transfert effectif des compétences aux différents acteurs et leurs besoins de renforcement; (vii) formuler des propositions pour favoriser une mise en œuvre efficace de la décentralisation sectorielle de l'éducation.

Les principaux résultats de ce volet de l'étude permettront au MENRS de : (i) préparer et formuler les textes d'application devant suivre l'adoption du décret 97-271 du 9 juin 1997 portant organisation et fonctionnement du MENRS; (ii) préparer et formuler des éléments de contenus relatifs à l'éducation dans les décrets d'application des lois de la décentralisation; (iii) identifier et développer des programmes de formation pour les personnels de l'éducation; (iv) définir les orientations, axes et activités principales reliés au Plan d'action « Participation du public ».

1.2 Envergure, portée et limites de l'étude

D'une durée d'un an, de juillet 1999 à juillet 2000, l'étude a permis la tenue de rencontres de coordination périodiques avec les représentants du MENRS, du MISAT, des APE, des ONG et bailleurs de fonds. Le volet HTM de l'étude a couvert 37 sites d'investigation comprenant le centre politico-administratif du Bénin (Cotonou et Porto-Novo), les départements du Borgou et de l'Ouémé, 6 communes (actuelles sous-préfectures), 10 arrondissements (actuelles communes) et 18 localités/écoles. Au total, plus de 575 entrevues ont été réalisées avec des représentants de l'ensemble des groupes organisés impliqués directement ou indirectement dans le système éducatif béninois. En fonction de l'institution d'appartenance des répondants, l'échantillon réel a couvert plus de 90% des intervenants potentiels par catégorie d'acteurs. Ainsi, par exemple, pour le MENRS, tous les DDE, C/CS, CP et directeurs d'école de l'échantillon ont été interviewés.

L'étude a développé une base documentaire sur les législations et réglementations en cours au Bénin, la problématique de la décentralisation et les expériences dont elle a fait l'objet dans de nombreux pays. Elle a construit une base de données sur l'ensemble des rôles et perceptions des acteurs sociaux face à la gestion du système éducatif qui peut appuyer la prise de décision et ouvrir des pistes de réflexions pour soutenir, par exemple, le développement d'une politique de gestion de l'école différenciée en milieu rural ou en milieu urbain, ou renforcer les approches en matière d'école de qualité fondamentale (EQF). La base de données n'a pas été exploitée dans son

intégralité dans le cadre de ce rapport. Certaines opérations de gestion portant sur les ressources (humaines, techniques et financières), de même que les spécificités liées à la localisation géographique (Borgou, Ouémé), au milieu (urbain, rural) et aux caractéristiques des écoles (fortes et faibles) pourraient faire l'objet d'un traitement ultérieur et permettre de nuancer ou de compléter les analyses réalisées dans le cadre actuel de l'étude.

Ce rapport ne peut permettre de dresser à lui seul un portrait complet des possibilités de décentralisation de l'éducation. L'intégration des volets HTM et financier de l'étude devrait dégager un portrait plus réaliste. De plus, cette étude s'est déroulée parallèlement à des interventions en matière de scolarisation des filles, d'enseignement privé, de nouveaux programmes d'enseignement, d'EQF et de renforcement institutionnel des APE. Des liens opérationnels restent à établir entre l'étude et ces interventions. Enfin, l'étude s'inscrit dans un vaste processus amorcé depuis quelques années et qui devra se poursuivre tant que les dispositions actuelles de la Constitution ne seront pas fondamentalement modifiées. Compte tenu des enjeux liés à la décentralisation, l'identification et la répartition des responsabilités de gestion de l'éducation doivent être discutées avec les acteurs sociaux qui interviennent directement ou en périphérie du système d'éducation. Cette étude fournit donc une occasion supplémentaire de participation et de responsabilisation des différents acteurs institutionnels et individuels.

1.3 Cadre théorique et méthodologique

La décentralisation est un processus qui recouvre un ensemble de dispositions permettant de faire participer les citoyens à la gestion des affaires publiques. La législation béninoise la conçoit comme un moyen de favoriser le développement à la base et, en matière d'éducation, d'améliorer la performance du système éducatif et de permettre aux enfants d'avoir un accès équitable à un enseignement de qualité. Dans le cadre de l'étude, la décentralisation a été définie comme une démarche visant à établir un partenariat responsable et constitutionnellement acceptable entre les pouvoirs centraux et les collectivités territoriales pour la gestion du système éducatif. Elle ne se limite pas à une « division du travail » entre des acteurs centraux et locaux. Elle consiste fondamentalement à impliquer l'État et la société civile dans un processus d'apprentissage social visant le renforcement des différents acteurs et leur réorientation en fonction d'un nouveau partage des responsabilités de gestion des ressources du système éducatif.

L'équipe de recherche a développé un modèle d'analyse permettant de décrire les principales interactions influençant la relation pédagogique et la qualité des apprentissages qui en découle. Ce modèle a mis en relation les variables suivantes : (i) des acteurs sociaux, répartis par institution d'appartenance et par localisation territoriale; (ii) des ressources humaines, matérielles, techniques et financières nécessaires au fonctionnement et au maintien de la relation pédagogique; (iii) des opérations de gestion effectuées sur ces ressources (prise de décision, mise en œuvre, suivi/coordination/contrôle, résolution de conflits); (iv) des compétences (responsabilités de gestion) assumées par les acteurs face aux opérations sur les ressources. Ce modèle général d'analyse a permis de formuler les principales questions de l'étude, de préciser les relations à établir entre les variables et d'organiser la collecte et l'analyse des données.

Les acteurs ont été regroupés par grands secteurs puis ventilés ainsi : (i) secteur public : autorité académique (MENRS), administration territoriale (MISAT), autres public (Assemblée nationale, MFPTRA, Plan, MFE et autres); (ii) secteur volontaire : associations et groupements socio-professionnels (syndicats, groupements de développement, de femmes et de producteurs); (iii) secteur privé à but lucratif ou de service : chambre d'agriculture, bailleurs de fonds, ONG; (iv) leaders d'opinion : royauté et chefferie traditionnelle, représentants des confessions religieuses.

Les ressources ont été définies de la façon suivante :

- (i) les ressources humaines, comprenant l'ensemble des intervenants impliqués directement dans le système éducatif et qui sont à la fois acteurs et ressources : le personnel de l'éducation, incluant inspecteurs, conseillers pédagogiques, directeurs d'école et enseignants (permanent, contractuel et hors Fonction publique - répétiteurs, suppléants); de même que les parents, associations de parents (APE) et les élèves;
- (ii) les ressources techniques, comprenant : les programmes d'étude, méthodes pédagogiques et matériel didactique; l'information de gestion et les règlements scolaires; compte tenu des lois de la décentralisation, les Plans de développement des futures communes, plus particulièrement la composante éducation, ainsi que les mécanismes de communication entre les intervenants pour la gestion de ces plans de développement;
- (iii) les ressources matérielles, comprenant les infrastructures et les équipements scolaires;
- (iv) les ressources financières, comprenant les fonds publics (provenant du niveau central et décentralisé) et les fonds privés (provenant des parents, de la communauté, du milieu socio-économique et des ONG).

Le niveau territorial a été défini comme le lieu où les acteurs exercent leurs responsabilités/compétences de gestion des ressources du système éducatif. L'étude a retenu le découpage en cinq niveaux définis par la législation : national, département, commune (ex-sous-préfecture), arrondissement (ex-commune) et localité (village/quartier de ville). Ce découpage est complété, à partir du niveau arrondissement, par le type de milieu, urbain et rural.

Les ressources et opérations de gestion suivantes ont fait l'objet d'une analyse détaillée. Il s'agit :

- (i) pour les ressources humaines : les enseignants permanents, contractuels, hors Fonction publique et les directeurs d'école; les opérations de gestion liées à leur recrutement, leur formation pédagogique continue, leur affectation, leur rémunération et leur sanction;
- (ii) pour les ressources techniques : l'information de gestion (statistiques scolaires) et le volet éducation du Plan de développement; les opérations de gestion liées à la collecte des statistiques, leur analyse, leur utilisation à des fins de gestion et leur contrôle de qualité, de même que l'élaboration et la mise en œuvre du Plan de développement;
- (iii) pour les ressources matérielles (infrastructures et équipements), les opérations de gestion touchant le choix du site d'implantation, la construction des infrastructures, l'acquisition des équipements et leur entretien/réparation.

2 Résultats de l'étude (principaux constats)

2.1 L'impact du système actuel sur les élèves de CM2

- C-1 Conformément à l'esprit de la Constitution, le plein épanouissement de la personne humaine appelé par le peuple béninois déborde le cadre académique ou disciplinaire pour embrasser des compétences sociales. L'école demeure le lieu privilégié de ces apprentissages, tant académiques que sociaux, et en ce sens constitue la priorité nationale.
- C-2 Le système éducatif actuel ne parvient pas à transmettre adéquatement les comportements et attitudes nécessaires au plein épanouissement de la personne dans ses dimensions sociales et culturelles. Conséquemment, une attention particulière devrait être accordée, dans les nouveaux programmes d'enseignement, au développement d'attitudes et de valeurs liées au sens civique et à l'esprit d'initiative chez les élèves du primaire.
- C-3 La transmission des connaissances et attitudes s'effectue principalement à l'intérieur de la relation pédagogique entre le maître et l'élève en salle de classe; les maîtres qui ne

possèdent eux-mêmes les attitudes et compétences que l'école est chargée de transmettre aux enfants ne peuvent valablement jouer leur rôle de formateur. Ceci implique une mise à niveau ou un renforcement des compétences des maîtres dans des secteurs d'intervention qui débordent le cadre purement académique ou disciplinaire pour embrasser les savoirs-être et les savoirs-faire sociaux essentiels au plein épanouissement de la personne.

- C-4 L'introduction des nouveaux programmes d'enseignement devrait entraîner de nouveaux comportements chez les élèves qui auront traversé le cycle complet d'enseignement. Il ne sera pas possible de mesurer ces changements sans un système de suivi des attitudes et des comportements des élèves à leur entrée à l'école et au terme du cycle primaire.

2.2 Le cadre législatif et réglementaire

- C-5 Les dispositions de la Constitution et des lois de la décentralisation ont trois principales implications sur le système éducatif national: (i) l'enseignement public doit être organisé par l'État et doit donc conserver un caractère national; (ii) l'État doit veiller à l'égalité d'accès des usagers et garantir la qualité de l'enseignement public; (iii) l'État et les collectivités publiques sont partenaires pour assurer le service public de l'éducation.
- C-6 Le cadre législatif crée des ouvertures importantes au partage des responsabilités de gestion du système éducatif entre l'État 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 et de village/quartier de ville) la gestion des affaires concernant le développement de leur ressort territorial, ce qui inclut, selon les termes d'un partenariat à régler, l'éducation.
- C-7 La législation en matière de décentralisation transfère 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. C'est par l'intermédiaire de ce système que l'État 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. Ainsi, la responsabilité de la construction de nouvelles classes, transférée aux communes, induit une chaîne d'opérations qui relèvent de la compétence de l'État et qui vont de la création de nouveaux postes d'enseignants à la formation, l'affectation, le contrôle et la sanction de ce personnel. Toutes ces opérations rendent très prégnant le poids administratif du MENRS dans la responsabilité de gestion des actions éducatives décentralisées.
- C-8 L'État, par le biais du MENRS, 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 consultatifs permettant aux acteurs sociaux de faire part de leurs préoccupations aux autorités académiques et à l'État d'ouvrir un espace de partenariat avec la société civile dans la gestion du système éducatif.
- C-9 Les dispositions législatives relatives au transfert des compétences de l'État vers les communes ne prévoient pas une représentation effective de l'autorité éducative dans les instances de décision ou de concertation au niveau des futures communes, même si le conseil communal prévoit créer en son sein une «commission des affaires sociales et culturelles», entendue comme susceptible de prendre en compte le volet éducatif. En fait, la capacité de l'État à assumer ses attributions en matière d'établissement d'un partenariat avec les collectivités publiques n'est pas soutenue par les structures ou organes dont le MENRS dispose aux niveaux départemental, communal ou local. Cette situation est

susceptible de créer des dysfonctionnements dans l'accomplissement des attributions réglementaires du MENRS, particulièrement celles de la DPP qui a aussi dans ses prérogatives d'assurer la conception et l'exécution des activités de génie civil sur l'ensemble des infrastructures et équipements scolaires du territoire national. Cette situation peut rejaillir sur la gestion globale du système et handicaper l'État dans sa capacité à garantir équitablement l'accès à l'éducation.

- C-10 Les textes réglementaires du MENRS ne couvrent que partiellement certaines opérations de gestion jugées essentielles au fonctionnement efficace du système éducatif, notamment : (i) la gestion des enseignants contractuels; (ii) la rémunération et la sanction du personnel enseignant; (iii) la formation administrative des directeurs d'école; (iv) le recrutement des élèves; (v) la réglementation scolaire; (vi) le renforcement de la capacité des parents à s'impliquer à la vie de l'école; (vii) la sensibilisation des communautés aux grands enjeux de l'éducation; et (viii) le développement du volet éducation du Plan de développement de la commune. Leur mise à jour doit s'effectuer en harmonie et en conformité avec la nouvelle législation sur l'administration territoriale, ce qui suppose une révision de la cohérence interne des textes du MENRS et une analyse politique plus générale incluant l'établissement des textes réglementaires liés aux lois de la décentralisation.
- C-11 Au contraire des structures déconcentrées du MENRS, la voie délibérative est accordée à la Fédération départementale des associations de parents d'élèves (FEDAPE) dont le représentant élu siège au conseil départemental de concertation et de coordination. Mais la loi reste muette sur la participation du regroupement communal d'associations de parents d'élèves (la Coordination) à la gestion des affaires éducatives au niveau des futures communes. Ceci soulève un problème de subsidiarité, principe fondamental de la décentralisation du pouvoir qui voudrait que l'autorité soit organisée de telle sorte que chaque besoin soit satisfait au niveau territorial le mieux adapté. Pratiquement coupées du lieu d'exercice effectif de l'autorité décentralisée, les APE de base tout comme les associations départementales (FEDAPE) peuvent avoir quelque mal à s'épanouir et asseoir leurs actions de développement de l'éducation sur des bases véritablement démocratiques. Par voie de conséquence, ceci mine aussi la représentativité de la Fédération nationale des APE (FENAPEB) au sein de la Commission nationale de l'éducation.

2.3 Le partage et le transfert des compétences

- C-12 Globalement, la majorité des répondants de l'étude estiment que l'éducation est un domaine de compétences de l'État qui pourrait être exercé le plus efficacement à travers le MENRS. De même, le niveau territorial où le MENRS pourrait exercer le plus efficacement les responsabilités de gestion liées aux ressources du système éducatif serait la commune. Les commentaires recueillis par les enquêteurs renforcent ces perceptions en attribuant au MENRS, dans la vision des acteurs locaux, un rôle de leadership dans le processus de décentralisation.

La gestion des ressources humaines (personnel des écoles)

- C-13 Les textes attribuent à l'État la responsabilité de la gestion du personnel de l'éducation dans la mesure où ce sont des agents de la fonction publique, qu'ils soient permanents ou contractuels. Par contre, la majorité des répondants de la société civile sont impliqués dans la rémunération de personnel enseignant hors Fonction publique (répétiteurs et suppléants). Dans certaines écoles enquêtées, plus de la moitié du corps enseignant était constitué de type de personnel recruté et payé par la communauté.

- C-14 L'exercice ayant conduit à l'établissement de l'échantillon des écoles a révélé, à travers les statistiques nationales, une répartition parfois très inégale des agents de l'État entre les écoles publiques, avec des ratios maître-élèves pour les écoles offrant la classe de CM2 variant entre 1/12 et 1/98 dans les départements enquêtés.
- C-15 Les principales contraintes liées à la gestion des ressources humaines du système éducatif concernent : (i) la qualification des responsables des opérations autant que des candidats aux postes à pourvoir; (ii) les pressions sociales exercées sur les décideurs; (iii) la disponibilité des ressources financières pour le recrutement, la formation et la rémunération.
- C-16 Outre la rémunération du personnel des écoles, la très grande majorité des répondants estiment que les opérations de gestion liées aux ressources humaines relèvent de la compétence du MENRS, particulièrement la formation continue de ces ressources qui apparaît comme une compétence exclusive, non disputée.
- C-17 De toutes les catégories de répondants rencontrés lors de l'étude (à l'exception des répondants rencontrés par l'équipe responsable du volet financier de l'étude), ce sont les répondants du MENRS qui sont les plus impliqués dans le recrutement du personnel des écoles et ceux qui estiment pouvoir y participer le plus. Les parents/APE, pratiquement absents de l'opération actuelle, n'estiment pas pouvoir y jouer un rôle important, moindre que celui que les groupements d'intérêts estiment pouvoir y jouer.
- C-18 Le recrutement du personnel des écoles pourrait, selon les répondants du secteur public et des groupements d'intérêts socio-économiques, s'effectuer au niveau communal alors que les parents/APE, les ONG et les leaders d'opinion estiment plus efficace un recrutement au niveau national ou départemental. Cette absence de droit de regard revendiqué par les parents/APE et des leaders locaux sur le recrutement des enseignants de leurs écoles laisse songeur. Ce sont d'ailleurs les parents/APE qui manifestent le plus de résistances au transfert des compétences en matière de recrutement au niveau communal.
- C-19 Une faible majorité de répondants estime que la rémunération du personnel doit demeurer au niveau du MFE. Le MENRS est perçu comme pouvant intervenir plus efficacement que le MFE par les répondants des parents/APE, des ONG et, presque aussi efficacement que le MFE par les répondants du MISAT. Pratiquement aucun répondant de l'étude, quelle que soit son institution d'appartenance, n'est impliqué dans cette opération. Les répondants du MENRS ont manifesté le plus d'intérêt à y être impliqués et inversement, les parents/APE et les ONG, le moins.
- C-20 La localisation perçue comme la plus efficace pour assurer la rémunération du personnel des écoles est la commune pour les répondants du secteur public et des ONG, et le niveau national pour les répondants des parents/APE, des groupements d'intérêts socio-économiques et des leaders d'opinion. Cette opération s'effectue principalement au niveau national et pourrait intéresser un plus grand nombre d'acteurs des départements à l'exception des répondants du MISAT, du Plan et des parents/APE pour qui cette opération pourrait être transférée au niveau communal. Ici encore, les parents/APE, particulièrement ceux situés au niveau de l'école, conservent une distance face à cette opération, ce qui pourrait être indicatif de craintes que, par le biais de la décentralisation, l'État cherche à se désresponsabiliser de cette opération et à en transférer les charges aux communautés.
- C-21 La sanction du personnel enseignant et des directeurs d'école est apparue problématique par sa quasi inexistence effective et par l'incidence de cette situation sur la qualité de la relation pédagogique. Ce sont essentiellement les répondants du MENRS, eux-mêmes peu

nombreux et situés aux niveaux national ou départemental qui y sont impliqués. Un pourcentage plus faible encore est responsable d'appliquer les sanctions. Cette opération est perçue comme pouvant être effectuée le plus efficacement au niveau communal par le MENRS. Les contraintes face à la sanction, qui concernent prioritairement les pressions sociales qui pourraient être exercées sur le C/CS, renforcent la nécessité de création d'une structure de concertation pour trancher, au niveau communal, les questions de sanction. Toutefois, une sanction négative qui ne serait pas suivie de sanction financière risque d'avoir peu d'impact. Il est essentiel de lier ces deux opérations de gestion et d'assurer des liens entre leurs responsables respectifs.

- C-22 Le phénomène des enseignants hors Fonction publique dans le système éducatif public béninois ne doit pas être considéré de façon isolée mais mis en relation avec l'émergence des écoles privées sur le territoire béninois. Cette mise en relation devrait attirer l'attention des décideurs politiques et des autorités académiques sur l'inévitable changement de rôles que le MENRS, pour conserver sa légitimité, doit réaliser dans le sens d'un retrait des opérations de gestion courante des ressources et d'un redéploiement de ses efforts au niveau d'opérations d'appui-conseil aux structures locales (pouvant être fournis par ses structures déconcentrées) et de planification stratégique au niveau central. L'intérêt manifesté par les répondants du niveau arrondissement, de même que le pourcentage élevé de répondants qui expriment le désir d'être impliqué dans la gestion de ce type de personnel (soit le plus fort pourcentage d'expression d'intérêt face à la gestion de tous les types de personnel des écoles) sont significatifs d'une volonté populaire de mieux structurer ce secteur « non formel ».

La gestion des ressources techniques (information de gestion et plan de développement)

Information de gestion

- C-23 On peut globalement parler de convergence entre la localisation perçue comme la plus efficace et la localisation des acteurs les plus intéressés à participer à la gestion des statistiques scolaires : il s'agit du niveau communal. Par contre, pour chacune des opérations de gestion prises individuellement, ce sont les acteurs des niveaux national ou départemental qui sont actuellement les plus impliqués et ce sont les acteurs des niveaux départemental, arrondissement et national qui seraient les plus intéressés à y participer. Réglementairement, l'information de gestion est une responsabilité qui incombe au MENRS, bien que cette information soit nécessaire à la préparation des plans de développement dont les communes ont la responsabilité légale. Il s'agit aussi d'une information nécessaire aux différents acteurs sociaux pour intervenir plus efficacement chacun dans leurs champs de compétences, que ce soit des ONG, des bailleurs de fonds ou des APE, et sur laquelle ils exercent « légitimement » un certain droit de regard.
- C-24 La collecte des statistiques scolaires est perçue comme pouvant être organisée au niveau local autour du directeur d'école. Cette opération implique moins du quart des répondants et ceux-ci sont répartis à peu près également à tous les niveaux territoriaux. Les catégories d'acteurs les plus impliquées proviennent du MENRS, notamment au niveau communal où tous les C/CS sont impliqués, et des ONG. Les responsabilités spécifiques de gestion sont assumées essentiellement par le MENRS. Près du double des répondants pourrait participer à cette opération, à tous les niveaux territoriaux. Ceux qui expriment le plus fortement leur volonté de participation proviennent du MENRS, du MFPTRA/Plan et des ONG, situés principalement aux niveaux national, arrondissement et local. Les répondants des parents/APE et des groupements d'intérêts ne sont pas impliqués dans la collecte des statistiques scolaires et manifestent peu ou pas d'intérêt à y assumer des responsabilités spécifiques de

gestion. Les deux principales contraintes aux rôles potentiels des acteurs concernent la compétence des ressources humaines et la gestion/coordination des ressources humaines.

- C-25 L'analyse des statistiques scolaires est perçue comme relevant de la compétence du C/CS ou, dans une moindre mesure, de la DDE. Très peu de répondants sont impliqués dans cette opération et ceux qui le sont proviennent principalement du MENRS et des ONG. Les répondants qui estiment pouvoir participer à cette opération sont situés surtout aux niveaux départemental et communal et proviennent en grande majorité du MENRS. Les responsabilités spécifiques de gestion intéressent un nombre restreint de répondants répartis selon les mêmes tendances territoriales et institutionnelles. Il faut noter qu'une grande majorité des répondants des parents/APE et des groupements d'intérêts, de même qu'un pourcentage important de ceux du MISAT, ne manifestent pas d'intérêt à participer à cette opération. La contrainte majeure à la participation des acteurs à cette opération est la compétence des ressources humaines, ressentie le plus fortement par les répondants des niveaux local et communal, et par les parents/APE et les groupements d'intérêts.
- C-26 Le MENRS est perçu comme le principal utilisateur des statistiques scolaires. Les agents du MFE et du MFPTRA, qui jouent actuellement un rôle important dans les opérations de rémunération et de recrutement des personnels enseignants, ne sont pas identifiés comme utilisateurs potentiels de cette information. De même, les parents/APE, malgré les objectifs de gestion de l'école qu'ils poursuivent à travers leurs fédérations départementales et nationale, ne sont identifiés comme utilisateurs que par 2% des répondants. A l'exception du MENRS, moins du tiers des répondants utilisent actuellement les statistiques scolaires à des fins de gestion. Les catégories d'acteurs qui manifestent le plus grand intérêt à les utiliser sont les répondants du MENRS (incluant la totalité des C/CS et des CP de l'échantillon), du MFPTRA/Plan, du MISAT, des ONG et des parents/APE. L'intérêt le plus marqué des parents/APE se situe au niveau de l'utilisation elle-même des statistiques. L'obstacle majeur à lever pour améliorer la participation des acteurs à cette opération consiste à renforcer les compétences des ressources humaines, incluant leur niveau de qualification et de motivation.
- C-27 Le contrôle de qualité des statistiques scolaires joue un son rôle fondamental dans l'ensemble du processus de gestion du système éducatif car déterminant dans l'établissement des besoins en enseignants (formation initiale, continue, répartition territoriale) et des investissements en infrastructures et en matériel pédagogique. Il s'agit d'une opération perçue comme relevant d'abord du C/CS mais dont la responsabilité pourrait être partagée avec des intervenants du secteur public et de la société civile. Le niveau de participation actuel et potentiel des répondants au contrôle de qualité est très préoccupant et constitue en lui-même une contrainte majeure à une gestion efficace de l'ensemble du système éducatif. Aucune structure de gestion n'est en mesure de contrôler l'ensemble de la chaîne de collecte des données, qui va de l'école aux directions centrales. Ceci est particulièrement dramatique pour le MENRS, bien que tous les C/CS de l'échantillon aient manifesté un intérêt à participer à cette opération, et pour le MISAT. Ceci soulève des inquiétudes dans le cadre de la décentralisation puisque l'élaboration des plans de développement des futures communes et leur tutelle, en termes de conseil et de contrôle, nécessitera une expertise à chacun de ces sites d'opération. La qualité des informations de gestion sur lesquelles sont prises les décisions d'investissement et de renforcement du système éducatif nécessite par ailleurs un contrôle de qualité minimal sur le lieu même de leur collecte, ce qui actuellement, et même potentiellement, n'est pas assuré. Les grands absents de cette opération et des différentes responsabilités de gestion qui y sont liées sont les groupements d'intérêts, les parents/APE et le MISAT. La principale contrainte à la participation des répondants à cette opération concerne la

compétence des ressources humaines et est exprimée plus significativement dans le Département de l'Ouémé, ainsi que par les parents/APE, les groupements d'intérêts, le MISAT et les ONG.

Plans de développement des « futures » communes

- C-28 On retrouve, en matière d'élaboration du volet éducation du Plan de développement de la commune, une convergence entre les perceptions et les rôles potentiels des répondants autour du niveau communal et du MENRS comme structure de gestion la plus efficace. A l'exception de quelques répondants du MISAT et des groupements d'intérêts socio-économiques, tous les répondants pourraient participer pleinement à l'élaboration du volet éducation des plans de développement. Les principales contraintes soulevées à la participation potentielle des acteurs concernent l'absence de collaboration entre les intervenants, les pesanteurs socio-politiques, soulignée avec beaucoup d'insistance par les parents/APE, et le renforcement des compétences en matière de planification.
- C-29 La mise en œuvre du volet éducation des plans de développement communaux apparaît clairement, dans les perceptions des répondants, comme devant relever de la compétence presque exclusive du C/CS. Une majorité de répondants pourrait participer à la mise en œuvre du volet éducation des plans de développement et plus particulièrement le MENRS, les ONG et les parents/APE. Les principales contraintes concernent :
- (i) pour les acteurs de la société civile : la disponibilité des ressources financières et techniques (textes, temps disponible), la gestion/mobilisation des ressources humaines et le renforcement des compétences;
 - (ii) pour les répondants du MENRS et du MISAT, la gestion/mobilisation des ressources humaines et la disponibilité des ressources techniques (textes, temps disponible).

La gestion des ressources matérielles (infrastructures et équipements)

- C-30 Le choix du site d'implantation des infrastructures et équipements scolaires est une opération qui, pour la majorité des répondants, devrait être placée sous la responsabilité du chef de village ou de quartier. On retrouve ici une convergence avec l'esprit de la législation. Près des deux tiers des répondants pourraient être impliqués dans cette opération, et ce, de façon plus marquée aux niveaux de l'arrondissement, de la localité et de la commune. Il faut souligner que : (i) la presque totalité des répondants du MISAT et des parents/APE estime pouvoir jouer un rôle dans cette opération; (ii) les répondants du niveau national sont ceux qui participent le moins à cette opération et qui se disent le moins intéressés à le faire. Enfin, les principales contraintes liées aux rôles potentiels des acteurs sont : (i) la disponibilité des terres, qui est aussi la contrainte la plus importante à la réalisation de cette opération, signalée surtout par les répondants du MISAT et des parents/APE; (ii) la mobilisation/implication des acteurs, signalée de façon plus significative par les répondants du MENRS, des parents/APE et des groupements d'intérêts et qui, selon des critères d'accessibilité et d'équité suppose une coopération et une consultation effective entre les différentes instances de décision.
- C-31 Selon la majorité des répondants, la construction des infrastructures scolaires pourrait s'effectuer efficacement au niveau local ou communal sous la responsabilité du MENRS, du MISAT ou, dans une moindre mesure, des parents/APE. L'acquisition des équipements scolaires pourrait aussi s'effectuer au niveau local ou au niveau communal, mais principalement par le MENRS. La principale contrainte à lever pour réaliser efficacement ces deux opérations concerne la disponibilité des ressources financières. Les perceptions

des répondants illustrent un des problèmes soulevés par le cadre législatif et réglementaire : la double responsabilité des communes et du MENRS face à la responsabilité de construction des infrastructures. Ainsi, contrairement à la législation mais en accord avec la réglementation, les répondants estiment que le MENRS devrait être le premier responsable de ces opérations.

- C-32 Les répondants du niveau local, particulièrement les parents/APE, le MISAT et les ONG, sont les plus impliqués dans l'opération de construction, bien que la prise de décision s'effectue principalement au niveau de l'arrondissement. La majorité des répondants affirme pouvoir jouer un rôle accru dans la construction des infrastructures mais cette opération apparaît très sensible puisqu'un très fort pourcentage de répondants, notamment les parents/APE, les ONG et les groupements d'intérêts socio-économiques, signalent des contraintes à son efficacité, notamment la disponibilité des ressources financières. Par ailleurs, les groupements d'intérêts sont peu impliqués dans la prise de décision ou le suivi de cette opération mais apparaissent comme des acteurs importants au niveau de l'exécution des travaux. De plus, les répondants du niveau départemental interviennent significativement au niveau du suivi de cette opération et très peu dans les autres responsabilités de gestion; ils estiment que leur rôle dans le suivi de l'opération pourrait être renforcé substantiellement.
- C-33 Le tiers des répondants sont impliqués dans l'acquisition des équipements scolaires et la majorité d'entre eux provient des niveaux départemental et local, ainsi que des parents/APE et des ONG. Les groupements d'intérêts en sont actuellement absents. Un peu plus de la moitié des répondants pourrait participer à cette opération, notamment les ONG, les groupements d'intérêts, le MENRS et les parents/APE. La participation potentielle des acteurs est beaucoup plus manifeste dans le Borgou. Les répondants du MISAT, peu actifs actuellement, pourraient avoir une implication élargie aux deux tiers d'entre eux, ce qui en ferait des acteurs importants. Les principales contraintes identifiées à l'implication potentielle des acteurs dans l'acquisition des équipements concernent : (i) la disponibilité des ressources, principalement les ressources financières, exprimée principalement par les parents/APE, les groupements d'intérêts et le MENRS; (ii) la moralité et la volonté des responsables, exprimées surtout par les parents/APE et le MENRS.
- C-34 L'entretien/réparation des infrastructures et équipement scolaires est une opération qui pourrait aussi occasionner des conflits d'attributions : les communes, par le biais de leurs structures villageoises ou de quartier de ville, sont responsables de l'entretien/réparation des infrastructures et équipements des écoles; d'autre part, la réglementation du MENRS confie la responsabilité de la gestion des infrastructures et du matériel de l'école au directeur d'école. Selon la majorité des répondants de l'étude, cette opération pourrait être concentrée au niveau du directeur d'école ou des parents/APE. Comme pour toutes les opérations de gestion liées aux infrastructures et équipements, la contrainte majeure réside dans la disponibilité des ressources, particulièrement des ressources financières. Ces opérations sont réalisées principalement aux niveaux local et de l'arrondissement par les parents/APE, les ONG, le MENRS et le MISAT, et ils interviennent significativement à toutes les responsabilités de gestion. Ce sont enfin les répondants du Borgou qui sont les plus impliqués dans cette opération et ce, à toutes les responsabilités de gestion. La grande majorité des acteurs pourrait participer à l'entretien/réparation des ressources matérielles, notamment les parents/APE et les groupements d'intérêts. Il faut souligner la participation potentielle importante du MISAT et du MENRS, légèrement plus importante en ce qui a trait aux responsabilités liées à la prise de décision et au suivi qu'à l'exécution elle-même des travaux. La contrainte majeure liée à la participation potentielle des acteurs concerne la disponibilité des ressources financières.

3 Recommandations

3.1 Les enjeux de la décentralisation

- R-1 Organiser un débat public pour présenter les résultats de l'étude aux différentes catégories d'acteurs ayant participé à l'étude, pour explorer les options les plus acceptables et pour définir un cadre opérationnel de partage des rôles et responsabilités entre ces acteurs.
- R-2 Suite au débat public, tenir des ateliers régionaux avec des groupes d'intervenants-cibles pour définir les besoins de renforcement nécessaires à l'implantation des nouveaux rôles et responsabilités de gestion face au système éducatif.
- R-3 Développer et implanter des modules de formation spécifiques par catégorie d'acteurs et par regroupement d'acteurs aux niveaux national, départemental, communal et local.

3.2 La qualité de l'éducation

- R-4 S'assurer que la formation civique des élèves, lors de l'implantation et de la généralisation des nouveaux programmes d'enseignement, soit considérée comme une matière aussi fondamentale que la lecture, l'écriture ou le calcul; à cette fin, il est proposé de :
 - (i) débiter la formation civique des élèves dès leur entrée au primaire;
 - (ii) sensibiliser les maîtres aux enjeux de ce type de formation;
 - (iii) dispenser aux maîtres une formation spécialisée pour transmettre les contenus d'apprentissage et pour les traduire en comportements et attitudes observables;
 - (iv) sensibiliser les principaux acteurs de la communauté éducative aux enjeux de la décentralisation et à ses liens avec la responsabilité civique.
- R-5 Mettre en place un observatoire des apprentissages sociaux des élèves du primaire dans quelques écoles du territoire; à cette fin, il est proposé de :
 - (i) définir, en partenariat avec des représentants de la communauté éducative, un ensemble d'indicateurs permettant de comparer, sur une base longitudinale, les compétences sociales des élèves à leur entrée et à leur sortie du cycle primaire;
 - (ii) constituer, sur la base d'un premier ensemble de mesures auprès des élèves, deux groupes d'écoles pour fins de comparaison;
 - (iii) intégrer les données de cet observatoire aux systèmes existants d'information scolaire afin de disposer d'un ensemble de données exhaustif sur les écoles.

3.3 La réglementation et l'organisation décentralisée de l'éducation

- R-6 Procéder au toilettage du projet de loi d'orientation de l'éducation en mettant l'accent sur le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales face à la gestion des ressources du système éducatif et diligenter son adoption par l'Assemblée nationale.
- R-7 Instaurer des espaces de concertation de l'éducation aux niveaux départemental, communal et local, qui favoriseraient le développement d'un partenariat responsable entre l'État et les autorités décentralisées par un apprentissage progressif de nouveaux rôles sociaux :
 - (i) au niveau départemental : à court et moyen termes (horizon année 2010), un conseil départemental de l'éducation à vocation consultative, placé sous la responsabilité du DDE et composé des représentants départementaux des mêmes institutions présentes au niveau national; à long terme, intégration de ce conseil départemental

de l'éducation au conseil départemental de concertation et de coordination, placé sous la coordination du DDE;

- (ii) au niveau communal : à court et moyen termes, un conseil communal de l'éducation à vocation consultative placée sous l'autorité du C/CS et composé des principaux représentants de la société civile impliqués dans le secteur de l'éducation; à long terme, transformation de ce conseil communal en commission permanente de l'éducation relevant de l'autorité du conseil communal et du maire dont les experts en éducation seraient constitués par les actuels C/CS mis à la disposition de la commune par l'État; le DDE exercerait la tutelle directe de ces commissions permanentes, à l'instar du préfet face au maire;
- (iii) au niveau local : à court et moyen termes, un conseil local de l'éducation à vocation consultative placé sous l'autorité conjointe du directeur d'école et de l'APE de base (légalement constituée, composée exclusivement de parents dont les enfants fréquentent l'école et représentative des parents des autres élèves qui fréquentent l'école); ce conseil serait constitué des principaux représentants des élus et de la société civile de la localité; à long terme, transformation de ce conseil de l'éducation en conseil d'établissement définissant la mission sociale de l'école et exerçant le contrôle sur un directeur d'école agissant à titre d'administrateur des ressources de l'école et d'animateur pédagogique du personnel enseignant.

R-8 A court terme, renforcer les actuelles circonscriptions scolaires par l'intégration des conseillers pédagogiques au personnel des CS; à cette fin, il est proposé de :

- (i) retirer aux CP la gestion de leur classe dans les écoles;
- (ii) compléter la formation des CP dans les domaines de la planification et de l'administration scolaire;
- (iii) redécouper le territoire couvert par les CP en fonction du découpage des arrondissements et conclure des ententes avec les autorités de l'arrondissement pour fournir un bureau de passage au CP dans leurs locaux.

A moyen et long terme, selon l'évolution des conseils communaux/commissions permanentes de l'éducation :

- (i) intégrer le personnel des CS au personnel communal sur la base d'ententes à conclure entre l'État et le conseil communal;
- (ii) lui transférer, sous l'autorité d'un responsable de la commission permanente (actuel C/CS), les responsabilités liées à la gestion d'ensemble du personnel des écoles, notamment en matière de recrutement, d'affectation, de formation continue et de sanction, et celles liées plus globalement à la carte scolaire de la commune.

3.4 La gestion des ressources du système éducatif

Les ressources humaines (personnel des écoles)

R-9 Mettre en place, dès la rentrée scolaire d'octobre 2000, un système effectif de sanction du personnel des écoles et l'intégrer à la politique de gestion du personnel de l'enseignement.

- (i) à court terme : a) transférer l'ensemble des responsabilités de gestion liées à la sanction du personnel des écoles au niveau communal en intégrant les représentants de la Fonction publique à un conseil communal d'éducation et en établissant des liens fonctionnels avec la structure responsable de la rémunération des enseignants; b) confier la tutelle de cette opération au DDE qui assurerait aussi le règlement des litiges;

- (ii) à moyen ou long terme, assurer les opérations de sanction disciplinaire et financière à l'intérieur d'une même structure de gestion qui pourrait être la commission permanente de l'éducation proposée en R-7.

La mise en application à court terme de cette recommandation implique d'assurer la formation des membres de la communauté éducative, tant locale que communale, à la gestion de personnel et aux réglementations en vigueur.

R-10 Analyser la possibilité de transférer les responsabilités de gestion des autres opérations sur les ressources humaines selon la proposition suivante :

- (i) le recrutement et l'affectation du personnel : à court terme, transférer ces opérations au niveau départemental (DDE); en impliquant les leaders d'opinion dans une démarche de sensibilisation des parents/APE, transférer, à moyen terme, ces opérations au niveau communal à l'intérieur d'une structure de concertation de type conseil communal de l'éducation placée sous l'autorité du C/CS; à long terme, tel que proposé en R-7, transférer ces opérations au conseil communal; ces transferts nécessitent de renforcer les compétences des DDE, C/CS et membres des conseils communaux en gestion de personnel, mettre à jour continuellement leurs connaissances des réglementations en vigueur et développer des mécanismes de reddition de compte des décisions prises à tous les niveaux;
- (ii) la formation continue : conserver cette opération comme compétence exclusive de l'État dans la mesure où les différents conseils de l'éducation fonctionnent effectivement et permettent que les compétences dont disposent les maîtres favorisent le développement d'une relation pédagogique significative avec les élèves; transférer, à court terme, cette opération au niveau du CS et renforcer ses capacités en analyse des besoins, en supervision scolaire et en pédagogie;
- (iii) la rémunération : en fonction des informations recueillies par l'équipe HTM, transférer, à court terme, cette opération au niveau départemental par le biais de transferts de fonds entre les structures du MFE du niveau national et du niveau départemental; confier la gestion des fonds à un comité de concertation spécialisé en éducation incluant, outre le représentant du MFE, le DDE et les représentants de la société civile; à moyen terme, transférer cette opération au niveau communal selon des modalités qui restent à définir (voir volet financier de l'étude).

R-11 Transformer le poste de directeur d'école en poste d'administrateur d'établissement et de conseiller pédagogique local sans responsabilité d'enseignement en salle de classe. Ceci suppose un renforcement des compétences des directeurs actuels en matière de supervision scolaire, de gestion des groupes de travail et d'administration scolaire; ceci suppose de plus, une fois résolus les problèmes de répartition des enseignants dans les écoles du territoire national (voir R-12 et R-13), de réévaluer l'effort financier de l'État pour combler les éventuels postes d'enseignants vacants dans les écoles publiques.

R-12 Mettre un moratoire à court terme sur l'extension du processus de contractualisation des enseignants tant que les problèmes de répartition des enseignants permanents n'auront pas été résolus et qu'un mécanisme efficace de sanction n'aura pas été développé et implanté. La solution à ces problèmes suppose la mise en place d'un système d'information scolaire performant (voir R-13). Dans la mesure où, à plus long terme, la gestion du personnel des écoles pourra être transférée à une structure communale du type commission permanente de l'éducation, ce processus de contractualisation pourra faire l'objet d'une orientation politique générale appliquée équitablement à toutes les collectivités territoriales et la tutelle en sera confiée à une structure départementale placée sous la responsabilité du DDE.

Les ressources techniques (information de gestion et plans de développement)

- R-13 Développer et implanter, à court terme, une politique de gestion de l'information comprenant des mesures spécifiques de contrôle de qualité à tous les niveaux de collecte, d'analyse et d'utilisation des statistiques scolaires à des fins de gestion. La mise en application de cette politique nécessite une formation spécifique des différents responsables du MENRS aux niveaux local, communal et départemental en matière de techniques de collecte, de validation et d'analyse de données, ainsi qu'un renforcement des capacités de coordination et de synthèse au niveau central. A moyen et long termes, intégrer cette politique de gestion de l'information aux responsabilités des différents conseils de l'éducation et élargir la formation décrite plus haut à ses membres; développer, par le biais de la DDE, qui assurerait la tutelle de ces conseils de l'éducation, un modèle de contrôle et de validation sur échantillon et l'appliquer systématiquement aux données recueillies annuellement au niveau décentralisé.
- R-14 Analyser la possibilité de transférer les responsabilités de gestion des autres opérations sur les ressources techniques selon la proposition suivante :
- (i) la collecte des données statistiques : dans la mesure où les statistiques scolaires se limitent à l'annuaire statistique actuel, maintenir la responsabilité de la collecte de données entre les mains du directeur d'école tout en exigeant que celui-ci rende des comptes, comme en matière de budget de l'établissement (selon les dispositions de l'arrêté du MENRS 060 du 25 avril 2000), à l'APE de l'école; confier la tutelle technique de cette opération au C/CS; à moyen terme, inclure à la collecte de données statistiques les données provenant de l'observatoire des apprentissages sociaux (voir R-5) de même que les données EQF; dans cette perspective, associer des représentants de la communauté éducative à l'opération par le biais d'un groupe de travail mandaté par un conseil d'établissement (voir R-7) et confier la tutelle technique à une commission permanente de l'éducation du niveau communal sous la coordination du C/CS; former tous les acteurs aux techniques de cueillette de données et les sensibiliser aux enjeux liés à l'information de gestion;
 - (ii) l'analyse des données statistiques : à court terme, confier la responsabilité de cette opération au C/CS pour ce qui est des données provenant des écoles de la commune, au DDE pour les données départementales et à la DPP pour la synthèse nationale des données; accompagner ce système d'analyse de mécanismes de rétroaction rapides et efficaces permettant de retourner la totalité des résultats d'analyse au niveau communal en temps opportun pour pouvoir être utilisés lors de la préparation du plan de développement; à moyen terme, transférer cette opération d'analyse à la commission permanente de l'éducation (niveau communal) et transférer la tutelle technique à un conseil départemental de l'éducation coordonné par le DDE; les besoins de formation concernent dans ce cas les techniques d'analyse et de synthèse de l'information de gestion;
 - (iii) l'utilisation des statistiques à des fins de gestion : autant constitutionnellement que réglementairement, l'État, à travers le MENRS, en est le premier responsable; selon leurs intérêts spécifiques, chaque catégorie d'intervenants est en droit d'utiliser l'information disponible pour ses propres fins; toutefois, la prise de décision en matière d'allocation des ressources de la part du MENRS ou des communes devrait nécessairement et explicitement faire référence aux données statistiques disponibles et les écarts entre les besoins exprimés et les besoins satisfaits justifiés à l'intérieur des différents conseils de l'éducation; ceci suppose de réglementer la production des données statistiques quant aux échéances de production et de contrôle de

qualité, et de renforcer les connaissances des décideurs en matière d'analyse de système.

- R-15 Formaliser législativement et/ou réglementairement la présence d'un volet éducation à l'intérieur du plan de développement des communes, en confier la responsabilité à une « cellule » devant obligatoirement associer le C/CS et en confier la tutelle à la DDE. Ce partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, au niveau communal, nécessite, à court terme, la formation de ces différents intervenants en matière de planification, de suivi et d'évaluation de projet/programme, de gestion d'équipe de travail ainsi que leur sensibilisation aux enjeux de l'éducation. À long terme, intégrer les opérations liées au volet éducation du plan de développement aux responsabilités de la commune selon les dispositions présentées en R-7.

Les ressources matérielles (infrastructures et équipements)

- R-16 Renforcer le partenariat entre l'État et les communautés à la base en matière de gestion des infrastructures de l'école dans l'esprit de la législation sur la décentralisation :
- (i) à court terme, renforcer la capacité des APE à assumer de nouvelles responsabilités de gestion et la capacité du directeur à partager le pouvoir; rendre disponible, dans des délais acceptables et dans un format accessible, les informations de gestion sur les ressources de l'école et du système éducatif en général;
 - (ii) à long terme, responsabiliser les élus locaux face à l'ensemble des ressources de l'école; confier au MENRS, au niveau local, l'administration de ces ressources au bénéfice des communautés à la base et exiger qu'il rende compte de cette gestion aux élus locaux et aux représentants déconcentrés du MENRS.

3.5 Les suites à donner à l'étude

- R-17 Responsabiliser un agent ou une cellule de travail à l'intérieur du MENRS qui, en collaboration avec des intervenants représentatifs de la société civile, aurait pour mandat :
- (i) assurer le suivi des recommandations qui ont été formulées dans ce rapport;
 - (ii) préparer la documentation nécessaire à la révision de la réglementation du MENRS et à sa participation à l'élaboration des décrets d'application des lois de la décentralisation;
 - (iii) exploiter, en fonction des besoins spécifiques de gestion du MENRS ou de d'autres acteurs sociaux impliqués dans le secteur de l'éducation, les informations contenues dans la base de données constituée lors de l'étude;
 - (iv) intégrer les deux volets de l'étude et analyser les implications financières des recommandations formulées dans ce rapport;
 - (v) vulgariser et disséminer les résultats des deux volets de l'étude aux différentes catégories de répondants qui ont participé à l'étude;
 - (vi) établir des liens avec les autres activités/programmes en cours en matière d'éducation et/ou de décentralisation/gouvernance et analyser les implications des résultats de la présente étude sur ces activités/programmes.