

**Les organisations de la société civile  
dans le secteur de l'éducation de base  
au Bénin**

**Rapport de la mission du 29 mai au 6 Juin 2005**

**Groupe de Recherche en Appui à la Politique  
Organisations de la Société Civile**

Gaël COMHAIRE, Université Libre de Bruxelles  
Gregor STANGHERLIN, Université de Liège

# **Table des matières**

<b>Table des matières</b> .....	<b>2</b>
<b>Glossaire</b> .....	<b>4</b>
Les objectifs du GRAP-OSC .....	5
La mission de recherche sur les OSC dans le secteur de l'éducation au Bénin d'avril à juin 2005 .....	5
<b>1. Méthodologie et plan</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Cadre conceptuel</b> .....	<b>9</b>
<b>3. L'éducation de base au Bénin (1990-2005)</b> .....	<b>12</b>
3.1 Les objectifs des politiques éducatives .....	12
3.2 Etat des lieux de l'éducation de base au Bénin et défis actuels .....	13
3.2.1 L'accès à l'éducation .....	14
3.2.2 La qualité de l'éducation .....	14
3.2.3 Facteurs explicatifs .....	15
<b>4. La gestion publique du secteur éducatif</b> .....	<b>20</b>
4.1 Le MEPS .....	20
4.1.1 Missions du MEPS .....	20
4.1.2 Le MEPS et les ONG internationales .....	20
4.1.3 Le MEPS et les ONG nationales .....	21
4.1.4 Le MEPS et les autres acteurs de la société civile .....	22
4.1.5 Critiques du MEPS .....	22
4.2. Décentralisation et système éducatif .....	23
4.2.1 Introduction .....	23
4.2.2 L'organisation administrative .....	24
4.2.3 Le transfert des compétences .....	24
4.2.4 Le PDC .....	25
4.2.5 Une redéfinition des relations au niveau local .....	25
4.2.6 Considérations générales sur le processus de décentralisation .....	26
4.2.7 Implications pour le secteur éducatif .....	27
4.2.8 Conclusion .....	29
<b>5. L'intervention des partenaires du développement et des ONG internationales</b> .....	<b>30</b>
5.1 L'approche nationale .....	30
5.2 L'approche locale .....	31
5.2.1 Les domaines d'intervention .....	31
5.2.2 L'appui et le renforcement des ONG nationales et des APE .....	33
5.3 Critiques .....	35
5.3.1 L'insuffisante coordination entre bailleurs de fonds et ONG .....	35
5.3.2 Autres critiques .....	36
<b>6. L'intervention des acteurs de la société civile</b> .....	<b>37</b>
6.1 L'intervention des ONG nationales .....	37
6.2 Les syndicats .....	40
6.3 Les APE .....	42
6.4 Les communautés .....	43
6.4.1 la communauté et ses groupes-cibles .....	44
6.4.2 La participation des communautés .....	45
<b>7. La scolarisation des filles</b> .....	<b>47</b>
7.1 Introduction .....	47
7.2 Les facteurs de la non-scolarisation des jeunes filles .....	47
7.3 Les actions .....	48

7.4 Bilan .....	50
<b>8. Conclusions et perspectives .....</b>	<b>51</b>
8.1 Difficultés du secteur éducatif .....	51
8.2 Stratégies des partenaires internationaux .....	51
8.3 L'Etat et sa capacité de régulation .....	52
8.4 Les OSC .....	52
8.5 Perspectives de recherche .....	53
<b>9. Bibliographie .....</b>	<b>54</b>
9.1 Liste des ouvrages, articles et rapports consultés .....	54
9.2 Documents identifiés et pas encore en notre possession .....	57
<b>10. Annexes .....</b>	<b>59</b>
10.1 Personnes rencontrées .....	59
10.2 Liste complémentaire et non exhaustive d'ONG actives en matière d'éducation .....	63
10.3 Quelques chiffres .....	63

## Glossaire

ADL	Association de Développement Local
AG	Assemblée Générale
AGR	Activités Génératrices de Revenus
APE	Associations des Parents d'Elèves
BE	Bureau Exécutif
BM	Banque Mondiale
CA	Conseil d'Administration
CI	Cours d'Initiation
CM	Cours moyen
CNE	Conseil National de l'Education
DANIDA	Coopération Danoise de Développement
DDE	Direction Départementale de l'Education
DEP	Direction de l'Enseignement Primaire
EPT	Education pour Tous
EQF	Ecole de Qualité Fondamentale
FEDAPE	Fédération départementale des APE
FENAPEB	Fédération Nationale des APE du Bénin
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
INFRE	Institut National de Formation et de Recherche en Education
MENRS	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique
MEPS	Ministère de l'Education Primaire et Secondaire
MISAT	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Aménagement du Territoire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGi	Organisation Non Gouvernementale internationale
ONGn	Organisation Non Gouvernementale nationale
OSC	Organisation de la Société Civile
PEE	Paquet Educatif Essentiel
PDM	Projet de Développement Municipal
TA	Taux d'abandon
TBS	Taux brut de scolarisation
TNS	Taux net de scolarisation
TR	Taux de redoublement
UNICEF	Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance
USAID	United States Agency for International Development

## **Introduction**

L'objectif de ce rapport est de rendre compte des missions de recherche réalisées par le GRAP-OSC dans le secteur de l'éducation au Bénin. Ce travail intermédiaire nous permet de dresser un premier inventaire des acteurs, initiatives et rapports identifiés et d'élaborer un canevas pour la rédaction du rapport de recherche. Dans le cadre de cette introduction, nous tenons à rappeler, les objectifs du GRAP-OSC, de la mission de recherche au Bénin et le rôle des différents chercheurs qui y ont été impliqués. Puis nous présenterons les différentes problématiques et enjeux qui devront faire l'objet d'une analyse plus détaillée dans le rapport de recherche.

## **Les objectifs du GRAP-OSC**

*L'objectif général* des recherches réalisées dans le secteur de **l'éducation** sera d'étudier comment les organisations de la société civiles (ONG, associations de parents, syndicats, etc.) contribuent à améliorer l'accès aux services éducatifs et à en accroître la qualité.

Nos travaux visent par ailleurs à atteindre les *objectifs spécifiques* suivants :

- identifier les domaines dans lesquels l'intervention des OSC est la plus pertinente, la plus efficace et la plus durable en matière de lutte contre la pauvreté et définir les conditions qui influencent positivement ou négativement sur ces qualités (2004-2005) ;
- développer le cadre d'analyse et la méthodologie qui guideront le travail des équipes en charge des études de terrain (2004-2005) ;
- identifier la nature, le type et le niveau d'intervention où le travail des OSC est le plus pertinent, le plus efficace et le plus durable (2005-2006);
- réaliser une typologie des politiques d'appui aux OSC réalisées par les bailleurs de fonds internationaux dans le secteur de l'éducation en Afrique et en dégager les conséquences en terme d'efficacité et durabilité (2006-2007)
- préciser le rôle des OSC dans l'élaboration des politiques éducatives au niveau local et national, identifier les facteurs qui facilitent ou bloquent leur niveau participation à ce niveau et indiquer l'utilité de leurs interventions (2006-2007) ;
- dresser un inventaire des produits financiers spécifiques à l'éducation (2006-2007).

## **La mission de recherche sur les OSC dans le secteur de l'éducation au Bénin d'avril à juin 2005**

L'équipe de l'ULg réalise durant les mois d'avril, de mai et de juin 2005 une mission de recherche au Bénin qui associe plusieurs intervenants :

- « Au Gré de la Providence », bureau d'études béninois, dirigé par Afiavi Tchona, a été chargé de réaliser un inventaire des initiatives qui associent les OSC dans le secteur de l'éducation au Bénin. Le bureau nous a rendu un rapport de synthèse de 107 pages ;
- Magloire Cossou, expert de l'éducation du Bénin, a été chargé de nous mettre en contact avec des experts béninois et de nous rendre l'accès à certains documents et rapports plus facile ;
- Bernard Keris étudiant de troisième cycle a réalisé une mission de recherche au cours du mois d'avril durant laquelle il a été accompagné d'Afiavi Tchona. Il défendra au mois de septembre un mémoire sur les OSC dans l'éducation au Bénin ;

- Gregor Stangherlin a réalisé durant le mois de juin une mission de suivi sur le terrain au cours de laquelle il a été accompagné par Gaël Comhaire, nouveau chercheur de l'ULB. Lors de cette mission ont été rencontrés différents responsables des partenaires du développement, de l'Etat béninois et des OSC ;
- Gaël Comhaire a réalisé un séjour de recherche d'un mois sur le terrain au cours duquel il a rencontré différents acteurs impliqués dans l'éducation au Bénin.

Les objectifs de cette première mission, focalisée sur le rôle des OSC béninoises dans l'éducation au Bénin, sont les suivantes :

- réaliser un inventaire des différentes initiatives dans l'éducation de base ;
- clarifier les différentes fonctions des OSC (prestataire de services, mobilisation des communautés, agents d'innovation, plaidoyer (contre-pouvoir) ;
- étudier les expériences de succès ou d'échec ;
- étudier les rapports des OSC avec l'état, les bailleurs de fonds, la population et les OSC du sud.

## **1. Méthodologie et plan**

Ce rapport de mission s'appuie sur trois sources essentielles d'information :

- des entretiens individuels ou collectifs des acteurs du secteur éducatif béninois (liste en annexe),
- l'analyse des rapports de recherche et d'évaluation fournis par nos interlocuteurs,
- les données chiffrées qui, sauf indication contraire, sont issues du recensement 2002.

Nous avons rencontré au cours de cette mission un panel d'acteurs aussi large que possible et représentatif des différents types d'intervenants dans le secteur éducatif, à savoir :

- des OSC actives dans le secteur de l'éducation (APE, syndicats, ONG),
- des représentants du MEPS,
- des représentants de l'administration décentralisée,
- un chef de circonscription scolaire,
- un expert du système éducatif.

Les déclarations de nos interlocuteurs n'ont pu systématiquement être confirmées ou infirmées par les informations manuscrites que nous avons pu rassembler. Le lecteur doit garder à l'esprit que certaines affirmations n'engagent que leurs énonciateurs et non les auteurs de ce rapport. Ces propos sont par ailleurs des éléments de compréhension des rapports existants entre les différents acteurs que nous avons pu rencontrer.

Les questions principales auxquelles nous tâcherons d'apporter des éléments de réponse, sans pour autant que l'analyse soit exhaustive à ce stade de la recherche, sont successivement :

- Qui sont les acteurs impliqués dans le système éducatif béninois?
- Quels rôles jouent les OSC dans ce système ? Que développent-elles comme projet éducatif ?
- Quelles relations entretiennent-elles avec d'une part les pouvoirs publics locaux et nationaux, d'autre part avec les partenaires internationaux ?

Nous commencerons par rappeler quelques notions de base et leur application au contexte béninois. La partie suivante s'attachera à définir l'orientation des politiques éducatives et l'évolution récente du secteur de l'éducation de base au Bénin. Nous mettrons par la même occasion en exergue certains facteurs limitant l'accès et la qualité de l'éducation, ce qui nous permettra par la suite de voir à travers l'analyse des interventions des OSC dans quelle mesure celles-ci interviennent sur l'ensemble ou une partie de ces facteurs. Ensuite, nous nous concentrerons sur le rôle du Ministère de l'Education Primaire et Secondaire et ses relations avec les acteurs de la Société Civile. A travers cette analyse, nous examinerons sa capacité à réguler ou non les interventions et à créer des espaces de dialogue sociale propice à la mobilisation des ressources des acteurs en présence. Une attention particulière sera accordée au processus de décentralisation en cours. La redéfinition du paysage institutionnel au niveau local engendre notamment de nouveaux rapports entre les autorités locales et les OSC. La partie suivante procédera à l'examen des stratégies d'intervention développées par les agences et les ONG internationales. A ce stade, nous présenterons le rôle et l'intervention respectifs de la société civile proprement dite, à savoir les ONG nationales, les syndicats, les Associations de Parents d'Elèves et les «communautés » ou groupements de base. Nous consacrerons un court chapitre à la politique de promotion de la scolarisation des filles, qui occupe à l'heure actuelle une place privilégiée dans les objectifs du Millénaire. Nous reviendrons notamment sur les facteurs culturels et économiques qui entravent leur accès à l'éducation. Il sera alors

temps de procéder à la synthèse finale de ce rapport et d'envisager les différentes perspectives de recherches qui s'offrent à nous pour l'année en cours.

## **2. Cadre conceptuel**

L'objectif de cette première mission était d'une part d'étudier l'implication des OSC dans le secteur de l'éducation de base au Bénin et d'autre part la capacité de régulation de l'Etat. Cela nécessite en préalable de revenir sur quelques-uns de ces termes et de les remettre dans le contexte béninois.

### **- éducation de base :**

L'éducation est susceptible d'être dispensée sous trois formes différentes : l'éducation traditionnelle, l'éducation formelle, publique et privée, et enfin l'éducation non-formelle (alphabétisation et formation professionnelle).

Le concept d'éducation de base a connu plusieurs évolutions au Bénin depuis le Renouveau Démocratique. La dernière en date remonte à 2003 et le définit comme l'ensemble formé par les six années de l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire. Il en ressort que nous avons concentré nos recherches sur le réseau public de l'éducation, sans pour autant y intégrer le secondaire supérieur et l'enseignement universitaire.

Nous n'avons pu au cours de cette première mission, pour des questions de temps et de moyens, réellement investigué le secteur de l'éducation non formelle. Celle-ci présente pourtant un dynamisme certain. Néanmoins, il en sera nécessairement question lors de l'exposé sur les activités des ONG, nombre d'entre elles étant actives à la fois dans l'éducation formelle et non formelle.

L'éducation formelle repose sur un réseau public et un réseau privé. Selon les données 2004 de la Banque Mondiale, l'enseignement privé représente au Bénin 41% du préscolaire, 8,3% du primaire, 15% du secondaire et 68% de l'enseignement technique<sup>1</sup>.

Précisons seulement les écoles privées se sont largement développées depuis la fin des années 80 et qu'elles contribuent à l'absorption d'un effectif important d'élèves notamment dans les centres urbains où elles sont en général implantées. L'investissement privé initial est recouvert par la perception des droits d'inscription auprès des familles (entre 10.000 et 75.000 FCFA dans le primaire). L'administration publique se contente de délivrer l'agrément, de procéder à des activités de contrôles pédagogiques et à quelques actions de formation des directeurs.

### **- La société civile :**

Il n'existe pas de définition unique et consensuelle de ce concept. Deux approches peuvent cependant être dégagées<sup>2</sup> :

- par le contenu, c'est-à-dire par la nature des acteurs qui relève de la société civile. Dans cette optique, il s'agit de tout ce qui reste lorsque l'on a retiré l'Etat. Il s'agit donc des associations, des syndicats, des ONG, de la presse, des groupes de pression, des intellectuels, des mouvements religieux,....

---

<sup>1</sup> UNICEF, Bénin : Aide au Développement de l'Education de base, 2004

<sup>2</sup> PIROTTE G., Draft Colloque Cotonou 16 décembre 2004

- Par la fonction, celles-ci peuvent être multiples : contre-pouvoir, lieu de solidarités, d'échanges économiques, lieu d'exercice de l'hégémonie de la classe dominante.

La première approche est plus large que la seconde. Dans un contexte de désengagement de l'Etat suite aux politiques d'ajustement structurel, elle autorise la société civile à investir des domaines désormais délaissés par celui-ci, dont l'éducation. Nous retiendrons cependant aussi de la seconde approche la capacité de contre-pouvoir de la société civile ou plus exactement sa capacité à formuler des plaidoyers et à peser sur l'orientation des choix politiques. Cela suppose notamment de la part des OSC un investissement qui vise à l'amélioration du bien-être de la population et une capacité critique, et non la poursuite d'objectifs lucratifs ou symboliques de prestige.

La société civile béninoise sous l'ère socialiste se résumait à peu de choses. Deux types d'organisations intervenaient en matière d'éducation : les Groupements Villageois (GV) et les Associations de Parents d'Elèves (APE). L'avènement du Renouveau Démocratique a levé le carcan qui pesait sur la société béninoise et les OSC ont depuis lors véritablement proliféré.

Les OSC béninoises sont aujourd'hui très diverses, tant par la nature juridique (coopératives, associations, organisations non formalisées), l'objet des organisations (partenaires sociaux, organisations paysannes, organisation d'aide au développement...), que par le niveau d'organisation (organisations de base, fédération, confédération...) et à l'échelle spatiale de l'organisation (du local au national). Quatre grands types d'OSC sont généralement identifiés<sup>3</sup> :

- Les organisations représentatives et leurs faïtières. Elles ont pour fonction de représenter les intérêts de leurs membres et de gérer des actions qui les concernent directement. Elles sont à vocation multiple, sectorielle ou thématique avec une réelle assise représentative.
- Les organisations de défense. Ce sont des organisations de lutte syndicale et de dénonciation des travers dans la gestion des affaires publiques et les rapports sociaux. Ces organisations agissent pour la défense des intérêts d'une catégorie sociale ou de l'intérêt général.
- Les organisations d'intermédiation. Ce sont des clubs d'acteurs cooptés et rémunérés pour offrir à partir de leurs compétences des services à titre gracieux et/ou lucratif à un segment ou à l'ensemble de la population.
- Les chefferies issues de l'histoire et les mouvements d'obédience confessionnelle. La chefferie issue de l'histoire est un système de gouvernance de traditions anciennes combinant le pouvoir politique et des pouvoirs religieux.

Certaines organisations sont de fait à l'intersection de ces différents types. Nous avons retenu quatre intervenants actifs dans le secteur de l'éducation formelle publique :

- les ONG nationales : ce sont des associations régies par la loi française de 1901. Elles interviennent le plus souvent comme intermédiaire dans l'exécution de projets.

---

<sup>3</sup> MESTRE C et TOMETY S-N., Etat des lieux de la situation de la société civile au Bénin et orientations pour le renforcement des capacités, document de synthèse, CIEDEL, octobre 2004, p. 2

- les syndicats d'enseignants : le mouvement syndical se caractérise par une grande fragmentation, mais aussi par une forte capacité mobilisatrice illustrée par les mouvements de grève qui affectent régulièrement le secteur de l'éducation depuis 2001.

- les APE : créés sous la période révolutionnaire, elles ont connu une évolution intéressante depuis 1990, notamment avec l'attribution de responsabilités formelles dans la gestion de l'école. Bien qu'émanant des « communautés » dont il sera question ci-dessous, l'existence d'un cadre légal régissant leurs activités exige qu'elles soient traitées spécifiquement.

- La « Communauté » ou les groupements de base: il s'agit des bénéficiaires (groupes-cibles) des projets mis en œuvre, à savoir des groupes de femmes, de jeunes, de retraités,... Ce sont des groupements qui peuvent avoir ou non une existence légale, comme les Associations de Développement Local (ADL). Suivant leur origine spontanée ou induite, ils présentent des capacités d'initiative très variables. Récemment, sont apparues en leur sein les Associations de Mères d'Elèves (AME).

Reste les cas des ONG internationales et des chefferies locales. Pour les premières, on ne peut les considérer comme faisant strictement partie de la société civile béninoise de part leur caractère précisément international. Elles font partie de la Société Civile Mondiale ou Communauté Internationale. Mais le fait qu'elles soient implantées dans le pays, que leur rôle, de part les moyens financiers et logistiques qu'elles mobilisent, soit incontournable, ainsi que leurs relations tant avec l'Etat qu'avec les ONG nationales, justifient qu'elles soient incluses dans notre étude. Les chefferies ont quant à elles été totalement exclues de l'appareil politico-administratif sous la période marxiste. Leur espoir déçu de se voir reconnaître le statut de victime de l'ère Kérékou au même titre que les opposants politiques les a contraint à développer un discours ambigu. A travers la création du Conseil des Rois du Bénin, elles ont tenté de porter un projet alternatif de décentralisation dans lequel elles s'inscrivaient pleinement. Dans le même temps, l'exigence de participation et d'implication de la société civile leur a permis de se positionner sur ce tableau. Bako-Arifari et Le Meur<sup>4</sup> y voient une instrumentalisation de ce registre, mais il reste délicat de se prononcer de façon définitive sur leur appartenance ou non à la société civile.

---

<sup>4</sup> BAKO-ARIFARI N. & LE MEUR P-Y., « la chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë » in PERROT C.H. & FAUVELLE-AYMAR F.X. (dir), Le retour des Rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine, Paris, Karthala, pp 125-143

### **3. L'éducation de base au Bénin (1990-2005)**

Afin de comprendre l'action des OSC dans le secteur éducatif, il nous paraît indispensable d'exposer dans un premier temps les grandes lignes des politiques éducatives béninoises depuis le Renouveau Démocratique. Sans nier l'importance de l'héritage des périodes coloniale et révolutionnaire sur le paysage éducatif actuel, les politiques actuelles s'inscrivent dans la droite ligne des conférences internationales sur l'éducation, telles que Jomtien, « l'Education Pour Tous » (EPT) de l'UNESCO de 1990 et Dakar en 2000, sans oublier les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de septembre 2000 qui concernent pour deux d'entre eux l'éducation. Dans un second temps, nous analyserons l'évolution des performances du système éducatif béninois à la lumière des données disponibles et dégagerons quelques facteurs d'explication.

#### **3.1 Les objectifs des politiques éducatives**

Depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, plusieurs étapes ont été franchies dans le processus de réforme du système éducatif béninois, dont les plus importantes sont les Etats Généraux de l'Education (oct. 1990), l'adoption du Document Cadre de Politique Educative (janv. 1991), plan d'action Ecole de Qualité Fondamentale (EQF) (1995), la Table Ronde de l'Education (mai 1997), le Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (2002- 2004) qui a intégré la dimension éducation. Un Plan décennal du secteur de l'Education est actuellement en cours de finalisation. Ces cadres de référence et les résultats des concertations organisées dans le cadre du processus d'élaboration du DSRP, ont permis de préciser les principaux éléments de la politique éducative du Bénin.

Les Etats généraux de l'éducation organisés à Cotonou du 2 au 9 octobre 1990 ont permis d'établir un diagnostic des problèmes majeurs du système éducatif béninois, la définition des grands axes et orientations des réformes à entreprendre et la formulation d'une série de propositions sectorielles. Les éléments qui nous intéressent plus particulièrement sont repris dans les actes de ces Etats généraux (p. 147-151).

Les principaux problèmes du système éducatif béninois énoncés en 1990 sont les suivants :

- La politisation à outrance de la chose éducative ;
- L'absence d'une planification rigoureuse de la mise en œuvre de la réforme ;
- Le manque de ressources pour opérer une véritable démocratisation de l'enseignement ;
- Les déviations liées à la mauvaise compréhension du concept « travail productif à l'école » ;
- La dégradation des valeurs morales ;
- L'absence d'une politique de promotion du personnel enseignant ;
- La marginalisation des communautés de base et surtout des parents d'élèves dans les structures et mécanisme de décision ;
- La baisse du niveau des élèves liée à la faible qualité des formateurs, l'inadéquation des programmes et des manuels disponibles ;
- L'inadéquation entre la formation et l'emploi
- Etc.

La principale réforme initiée depuis 1990 concerne la généralisation des nouveaux programmes qui sont sources de tension dans le secteur. Cette réforme a été lancée à titre

expérimental dans une trentaine d'écoles à partir de 1993. En 1998, la généralisation du programme à l'ensemble du secteur a débuté. Face aux tensions que nous expliciterons par ailleurs, une évaluation pédagogique de la réforme est en cours.

Selon le DSRP (2002), les grands axes de la politique éducative visent six objectifs qualitatifs fondamentaux :

- l'égalité des chances pour tous,
- le renforcement de la qualité de l'enseignement,
- la réhabilitation de l'appareil institutionnel,
- la formation à l'auto-emploi,
- la régulation des flux à tous les niveaux,
- la maîtrise des coûts de l'éducation.

Ces objectifs seront atteints à travers divers programmes mis en place au niveau des différents ordres d'enseignements que sont les enseignements primaire, secondaire, technique, professionnel et supérieur. Sans pour autant sous-estimer les autres ordres d'enseignement, le Gouvernement considère l'enseignement de base défini comme le primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire comme étant la première priorité du secteur de l'éducation. Aussi, l'enseignement de base a-t-il fait l'objet d'une attention particulière dans l'allocation des ressources.

Au titre des actions programmées, la garantie des chances d'accès à l'éducation à tous les enfants en âge scolaire sera assurée par :

- la poursuite de la subvention pour la gratuité de l'inscription dans les écoles primaires publiques et la promotion de la scolarisation des filles,
- le renforcement des recrutements d'enseignants et la réfection, la construction et l'équipement en tables/bancs de salles de classe là où les besoins sont avérés,
- l'extension et le renforcement des cantines scolaires,
- l'élaboration de cartes scolaires et la répartition géographique équitable des écoles et des enseignants,
- l'appui aux communautés pour l'inscription et le maintien des élèves à l'école, spécialement les filles.

La qualité de l'offre d'éducation sera améliorée par le renforcement de la formation initiale et continue des enseignants, l'acquisition et/ou la production de manuels scolaires, cahiers d'activité et matériels pédagogiques, la poursuite du paiement régulier des salaires, des primes d'éloignement et de rentrée des enseignants, la poursuite de l'expérimentation des nouveaux programmes et leur généralisation progressive, la révision du système d'évaluation des connaissances des élèves et le renforcement du suivi, du contrôle et de l'inspection des enseignants. Enfin, le niveau et la qualité de la participation des communautés au développement de l'éducation seront améliorés à travers le renforcement de la responsabilité des Associations de Parents d'Elèves et des Collectivités.

### **3.2 Etat des lieux de l'éducation de base au Bénin et défis actuels**

Dans cette section, nous soulignons les principaux problèmes liés à l'accès et à la qualité de l'enseignement. Pour une vision plus approfondie, nous renvoyons aux rapports de recherche et d'évaluation.

### 3.2.1 L'accès à l'éducation

La qualité de l'accès à l'enseignement est évaluée à partir des taux bruts et taux nets de scolarisation. Au cours de la décennie écoulée, les taux de brut de scolarisation ont été en progression au niveau national, mais aussi dans tous les départements :

- taux brut<sup>5</sup> : 57.8% en 2002 pour 36.6% en 1992
- taux net<sup>6</sup> : 55.3% en 2002 pour 32.9% en 1992

Malgré tout, la situation reste problématique : 38.8% des enfants n'ont jamais été à l'école. Les enfants qui n'ont pas accès à l'éducation formelle sont soit inactifs, soit occupés à des tâches ménagères, soit travaillent dans le secteur informel, ce qui serait le cas de 80% de ces enfants.

Les données reprises en annexe permettent de mieux appréhender les trois lignes de fractures persistantes au Bénin :

- le clivage des sexes : les jeunes filles sont davantage exclues que les garçons,
- le clivage nord/sud : les départements du Nord présentent des taux de scolarisation faibles en comparaison du sud,
- le clivage urbain/rural : en 2002, les taux bruts sont inférieurs de 17 % en milieu rural. Cet écart concerne tant les garçons que les filles.

### 3.2.2 La qualité de l'éducation

Si l'accès aux infrastructures scolaires a progressé, la qualité de l'enseignement semble avoir stagnée, voire régressée :

- les taux de redoublement<sup>7</sup> : en 2002, plus d'un quart des élèves ont redoublé leur année, au niveau national, les statistiques montrent même une légère dégradation des performances (de 25,68% de taux de redoublement en 1992 à 26,8% en 2002) au niveau des départements, l'évolution est contrastée : ceux du Nord (Alibori, Borgou,...) évoluent favorablement, tandis que d'autres (Plateau et Ouémé) régressent fortement.
- les taux d'abandon : en 2002, plus d'un élève sur dix abandonne sa scolarisation. Entre 1992 et 2002, la situation sur le plan national n'a pas changé. Les départements présentent des évolutions différenciées mais ces évolutions sont au maximum de 4 points (voir annexes).

Les taux de rendement du système scolaire béninois ne se sont donc pas réellement améliorés au cours des dix dernières années. Il n'apparaît donc pas que les politiques menées sous influence extérieure aient atteint leurs objectifs. Au contraire, la combinaison

---

<sup>5</sup> TBS : le taux brut de scolarisation d'un degré donné à une date t est le rapport de l'effectif (sans distinction d'âges) présent à ce degré à la date t à l'effectif de la population en âge officiel d'être scolarisée à ce degré. Il est exprimé en pourcentage.

<sup>6</sup> TNS : le taux net de scolarisation d'un degré donné à une date t est le rapport de l'effectif des élèves d'une tranche d'âge donnée (6-11 selon l'UNESCO ou 6-14 ans selon la Législation Scolaire) à la population totale de cette tranche d'âge. Il est exprimé également en pourcentage.

<sup>7</sup> Taux de redoublement : le taux de redoublement est le pourcentage d'élèves d'une classe donnée durant l'année scolaire précédente qui reprennent la même classe au cours de l'année scolaire actuelle.

des différentes lignes de fractures et de la capacité de rétention du système montre que 70% des garçons urbains achèvent leur cycle primaire, pour 47% des filles urbaines, 39% des garçons ruraux et à peine 17% des filles rurales.

### 3.2.3 Facteurs explicatifs

Trois catégories de facteurs peuvent être mises en exergue : les facteurs de type culturels et économiques qui affectent essentiellement l'accès et le maintien des élèves à l'école, les facteurs liés au statut des enseignants et les facteurs liés à l'équipement des infrastructures qui compromettent tous deux la qualité de l'enseignement dispensé.

#### *3.2.3.1 L'impact de facteurs sociaux, culturels et économiques :*

- La pauvreté et faiblesse des revenus des parents : bien que les frais de scolarisation soient officiellement supprimés, dans les faits les parents continuent à devoir assumer certains coûts pour la scolarisation des enfants. Dans une situation de moyens limités, des choix d'opportunité doivent être faits. Ces choix conduisent à privilégier la scolarisation d'une partie des enfants du ménage et principalement des garçons au détriment des filles. L'importance du facteur économique est cependant contestée par certaines ONG.
- Le travail des enfants : il s'agit en l'occurrence d'un phénomène de grande ampleur. « Les enfants, qui n'ont parfois que sept ans, travaillent dans la ferme familiale, dans des petites entreprises, dans le bâtiment, sur les marchés publics, en tant que vendeurs ambulants ou domestiques. L'OIT a estimé en 2000 que 233.000 enfants étaient économiquement actifs, dont 92.000 filles et 131.000 garçons. »<sup>8</sup> Ce facteur est accentué par une pratique solidaire aujourd'hui détournée de sa vocation initiale : « Le Vidomegon est un enfant placé auprès d'un tiers, ou par ses parents, ou par une personne appelée placeur ou intermédiaire dans le but de lui faire acquérir une éducation ou de le faire travailler<sup>9</sup>...Autrefois considéré comme une marque de solidarité entre parents et membres d'une même famille, il est indiqué aujourd'hui comme un placement d'enfant par l'intermédiaire d'un tiers qui est ou non membre de la famille de l'enfant, et qui bénéficie ou non d'une rémunération ou d'une rétribution. Quatre-vingt-cinq pour cent de ces enfants sont des filles, qui sont souvent exploitées, notamment sexuellement. »<sup>10</sup> Cette pratique donne lieu à un trafic transnational d'enfants : « Le Bénin est à la fois un pays d'origine, de destination et de trafic pour la traite d'êtres humains, en particulier d'enfants. Les enfants sont envoyés au Ghana, au Nigeria et au Gabon pour y effectuer des travaux domestiques ou agricoles ou être livrés à la prostitution. Les enfants sont aussi envoyés au Togo et en Côte d'Ivoire pour travailler dans les plantations...D'après une étude du gouvernement, de la Banque Mondiale et de l'Institut national de Statistiques (1999), 8% des enfants des régions rurales âgés de 6 à 12 ans travaillent à l'étranger, principalement en tant que

---

<sup>8</sup> Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL), Normes fondamentales du travail reconnues au niveau international au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Rapport en vue de l'examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali par le Conseil Général de l'OM, Genève, 28-30 juin 2004, p8

<sup>9</sup> Coalition Nationale pour les droits de l'enfant au Bénin, Rapport alternatif du Bénin sur la mise en œuvre de la convention relative aux droits de l'enfant, 1999

<sup>10</sup> Ibidem, p 8-9

travailleurs agricoles en Côte d'Ivoire ou comme domestiques au Gabon. Dans certains villages, jusqu'à 51% des enfants sont victimes de ce trafic. »<sup>11</sup>

- Les obstacles socioculturels à la scolarisation des jeunes filles, essentiellement liés au statut de la femme béninoise et à la perception de l'école (voir chapitre 7).
- l'absence de pièces d'Etat Civil, qui empêche les élèves qui n'en disposent pas de passer leurs examens,
- la distance aux infrastructures scolaires : la plupart des écoles ne permettent pas aux élèves de suivre l'intégralité du cycle primaire. A peine 24% des élèves pourront suivre localement l'ensemble du cycle<sup>12</sup>.
- L'usage des langues nationales : l'enseignement en langue française reste problématique. Bien souvent, le français n'est pas parlé et maîtrisé avant l'école, ce qui compromet la compréhension des cours.

### 3.2.3.2. *Les enseignants : leur statut et la mise en œuvre des Nouveaux Programmes d'Education*

#### 3.2.3.2.1 Le statut des enseignants

Le système éducatif repose sur trois statuts d'enseignants :

- Les Agents permanents de l'Etat : il s'agit d'un personnel qualifié mais vieillissant du fait du très faible recrutement par l'Etat durant plusieurs années. Ils ne représentent que la moitié du corps enseignant.
- Les Enseignants Contractuels : il s'agit aussi d'un personnel non qualifié et ne disposant pas du statut lié à la fonction publique, ce qui induit une forme, réelle ou imaginaire, de précarité. Ils sont cependant payés par l'Etat et suivent une formation préalable de 2-3 semaines, insuffisante pour un enseignement de qualité.
- Les Enseignants Communautaires : ce personnel ne dispose ni des qualifications professionnelles requises, ni d'un statut stable. Ils sont directement engagés par les Associations de Parents d'Elèves (APE).

Le recrutement d'enseignants communautaires par les APE, les communautés de quartier et les ONG n'est autorisé que depuis 2002. Cette mesure a introduit le financement privé dans la gestion des écoles.

En 2004, les enseignants communautaires et contractuels représentent à peine plus de la moitié des effectifs du corps professoral. La qualité de l'enseignement dispensé au niveau primaire s'en trouve compromise. Il n'existe d'ailleurs plus à l'heure actuelle d'**Ecole Normale** de formation d'enseignants au Bénin, même si la réouverture de ce type d'infrastructure est aujourd'hui envisagée en collaboration avec la Coopération Danoise (DANIDA). Le pourcentage en enseignants qualifiés est en nette régression et est passé de 84% en 1996 à 52% en 2004 !

---

<sup>11</sup> Ibidem, p 10

<sup>12</sup> Le système éducatif béninois, janvier 2002, p2

Effectifs des enseignants du primaire public par statut professionnel (2000-2004)							
		2000	2001	2002	2003	2004	
Effectif des élèves		838.447	986.167	1.068.862	1.165.001	ND	% en 2004
Effectifs des enseignants	Agents Permanents de l'Etat	11.811	11.891	11.967	12.057	12.197	52.03
	Contractuels	3.652	4.208	4.254	4.368	5.433	23.17
	Communautaires			4.582	5.771	5.814	24.80
	Total	15.463	16.099	20.803	22.196	23.444	100
Ratio Elève/maître				51.38	52.49		

(Source : Ministère en charge de l'éducation (2004). Document de politique de recrutement – politique salariale du MEPS)

L'existence de ces enseignants communautaires renforcent les inégalités relevées en matière d'accès et de qualité à l'éducation : d'une part, ils sont essentiellement recrutés en milieu rural, d'autre part, ce sont les populations les plus démunies qui doivent prendre en charge le salaire des enseignants de leurs enfants.

De plus, en 1999, on comptait 16.000 enseignants pour 3.800 écoles soit 4,2 enseignants par école, répartis de façon inégale dans le pays et selon l'inscription rurale ou urbaine de l'école. En 2002, on comptait 19.300 enseignants pour 5.000 écoles soit 3,8 enseignant par école. Le recrutement n'a donc pas suivi le rythme de construction des infrastructures. Le plan d'action national du Bénin pour la mise en œuvre du programme EPT estime à 5.220 enseignants le déficit à la rentrée scolaire 2002-2003 dans le public.<sup>13</sup>

Or, le **recrutement** est de la seule compétence de l'Etat. Les ONG ne peuvent directement s'impliquer en ce domaine. Depuis deux ans, l'Etat refinance le recrutement d'enseignants. Par ailleurs, des enseignants communautaires ou contractuels présentant les qualifications professionnelles requises sont engagés comme Agents Permanents de l'Etat.

Les **femmes** sont sous-représentées au sein du corps enseignant. Suivant les sources, on en dénombre entre 7 et 14%. Cette situation aggrave le problème de la sous-scolarisation des filles de deux manières : d'une part, la présence de maîtres de sexe féminin joue un rôle d'exemple et de modèle au sein de la communauté, d'autre part, les enseignants de sexe masculin tente à reproduire les stéréotypes de la société sur la femme et à privilégier les performances des garçons. Des formations équité-genre pour les enseignants et destinées à remédier à ce problème sont dispensées au sein des écoles.

Enfin, les problèmes majeurs évoqués par les enseignants lors de l'enquête de terrain réalisée dans le cadre de la préparation du paquet éducatif essentiel (PEE) portent essentiellement sur les **difficultés de déplacement** et de transport d'une part, les **conditions de logement** particulièrement difficiles d'autre part. En effet, dans certaines communes, l'absence de logements locatifs dans des arrondissements et des villages d'accès difficile amène certains enseignants à s'installer aux chefs-lieux pour faire l'aller retour quotidien entre leur domicile et leur lieu de travail. Les conséquences sont le retard et les absences répétées au cours, la fatigue et la réduction des performances de ces enseignants, enfin le coût élevé du transport sur les salaires des enseignants. Pour les enseignants qui arrivent à trouver un logement proche de leur lieu de travail, l'ennui et le manque de distraction sont leur lot quotidien. Toutes les enseignantes rencontrées au cours de cette enquête ont en partie justifié le peu

<sup>13</sup> République du Bénin, MEPS, Etude des coûts du paquet éducatif essentielle PEE pour l'accélération de la scolarisation des filles, Cotonou, avril 2005, p 62-69

d'intérêt des jeunes femmes pour l'enseignement en zones rurales par la rudesse des conditions de vie et le manque généralisé de commodités (marchés manquant parfois de produits de première nécessité, absence de lumière et d'eau potable, manque de télévision, etc.).<sup>14</sup>

### 3.2.3.2.2 Les Nouveaux Programmes Educatifs et les grèves

Depuis septembre 2001, on assiste à des **grèves** systématiques des enseignants d'une durée de deux à huit mois. Les points de friction concernent la mise en œuvre des Nouveaux Programmes Educatifs (NPE) et le statut des enseignants déjà évoqué. Ces grèves ont un impact négatif sur les taux de scolarisation. Dans un tel contexte, les parents ne sont pas enclins à fournir les efforts financiers nécessaires à l'envoi de leurs enfants à l'école. De plus, les programmes ne sont pas donnés dans leur intégralité. Par conséquent, le processus d'apprentissage a été interrompu : aucun apprentissage du français, de la lecture et de l'écriture n'a été possible pour nombre d'élèves inscrits<sup>15</sup> l'école primaire publique de la rentrée 2001 à la fin de l'année scolaire 2003.

L'historique de la réforme et des mouvements de grève a été suivi par E. Lanoue<sup>16</sup>. La ligne réformatrice principale, voulue et portée par l'USAID, « *tient à une nouvelle pédagogie d'inspiration cognitiviste, expérimentée dans les pays du Nord et censée favoriser « l'approche par compétence » au lieu de « la mémorisation mécanique » des savoirs . Cette réforme apparaît donc prioritairement centrée sur l'élève et non le corps enseignant* »<sup>17</sup>. La phase d'expérimentation de la réforme pédagogique a débuté en 1994 dans 30 écoles. Depuis 1999, l'application des NPE a été généralisée aux 4500 écoles primaires du Bénin, publiques et privées. Les classes du CP ont été atteintes en 2000, le CE1 en 2001, le CE2 en 2002, le CM1 en 2003, et le CM2 en 2004<sup>18</sup>. L'évaluation de la réforme réalisée début 2003 par une firme américaine à la demande l'USAID a montré qu'elle « *s'est avérée un fiasco : les enseignants du public n'en voulaient pas et les parents d'élèves, eux, se sont sentis dépossédés des savoirs transmis. À ce titre, l'USAID a été sévèrement critiqué au point que cet organisme a publiquement menacé le ministère des Enseignements primaire et secondaire de se retirer du projet, un projet qu'elle a pourtant initié dix ans plus tôt* »<sup>19</sup>. Un tiers des enseignants ayant bénéficié des formations aux NPE et, à ce titre, rémunérés à coup de *per diem*, n'a pas mis à l'essai leur formation. Nous verrons par la suite que, contrairement au rapport d'évaluation, les enseignants mettent surtout en cause le rôle du Ministère et sa politique de communication.

Les enseignants contractuels ont commencé la grève à la rentrée de septembre 2001. Les Agents permanents de l'État ont embrayé en janvier 2002. Les enseignants communautaires n'ont pas rejoint leurs collègues et ont continué à donner cours. C'est en partie pour riposter à la grève que des Associations de parents d'élèves (APE) ont recruté des enseignants dits communautaires.

---

<sup>14</sup> *ibidem*

<sup>15</sup> Le nombre d'élèves concernés n'est jamais mentionné dans les documents consultés. L'impact réel des grèves sur le processus d'apprentissage ne semble pas avoir fait l'objet d'une évaluation exhaustive.

<sup>16</sup> LANOUE E., « Réforme pédagogique, pratique familiale de scolarisation et d'apprentissage professionnel en milieu cotonais » in Politiques éducatives et dynamiques sociales d'éducation en Afrique subsaharienne. Enjeux, évolutions, déterminants, Centre d'études d'Afrique noire, Bordeaux, 2004

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 121

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 121

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 114

### 3.2.3.3 le faible niveau d'équipement<sup>20</sup>

D'après les normes EQF, chaque élève devrait disposer d'une place assise. Le "**taux d'installation**" obtenu à partir du nombre moyen de places assises sur l'effectif moyen d'élèves par circonscription scolaire varie entre 59% à Adja-Ouèrè et 95% dans la circonscription scolaire de Cotonou Lagune.

D'une façon générale, le **niveau d'équipement** des salles de classe et des écoles est faible. Ces taux sont les suivants : (1) électrification des salles de classe 6,6% ; (2) salles de classe disposant d'un bureau pour le maître : 59,2% ; (3) d'une chaise pour le maître : 65,1% ; d'une armoire fermant à clé : 27,6% ; (4) d'une boîte à pharmacie : 13,2% ; (5) écoles disposant d'une infirmerie : 2,5% ; (6) d'urinoir : 36,9% ; (7) de latrines séparées pour les filles et les garçons : 46% ; (8) de cantines : 36,9% ; (9) de magasin : 50% ; (11) d'eau courante ou de pompe : 23% ; (12) de puits ou de citerne : 30,3% ; (13) de terrain de sport ou aire de jeu : 69,7% ; (14) de bibliothèque d'ouvrages : 4,9% ; (15) de logement pour tous les enseignants : 5,7% ; (16) de logement pour une partie des enseignants : 4,9% ; (17) de logement pour le directeur : 16,4% ; (18) de jardin potager : 12,3% ; etc.

Le pourcentage de classes ne disposant pas du **matériel pédagogique** au programme se présente comme suit : (1) kit de géométrie : 55,6% ; (2) système métrique : 73,6% ; (3) arithmétique : 80,4% ; (4) éducation physique et sportive : 79,4% ; (5) éducation scientifique et technologique : 70,2% ; (6) éducation artistique : 82,1% ; (7) éducation sociale : 65,8% ; (8) mallette pédagogique : 77,3% ; etc.

---

<sup>20</sup> Les chiffres cités ci-dessous proviennent du document : République du Bénin, MEPS, Etude des coûts du paquet éducatif essentielle PEE pour l'accélération de la scolarisation des filles, Cotonou, avril 2005, p 19-22

## 4. La gestion publique du secteur éducatif

La question de la capacité étatique à réguler et coordonner les activités éducatives est primordiale. Au niveau national, nous avons concentré notre regard sur le Ministère de l'Éducation Primaire et Secondaire et sur le cadre légal qui régit ses rapports avec la société civile. Nous ne pourrions évacuer pour autant le poids qu'exercent les ONG internationales sur le déploiement des actions de terrain. Par ailleurs, au niveau communal, nous assistons à une redéfinition du paysage institutionnel consécutive au processus de décentralisation. Cette recomposition n'étant pas sans incidence sur le secteur éducatif, nous essaierons d'en cerner les répercussions sur notre objet de recherche.

Quatre ministères différents jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques éducatives au Bénin : le Ministère des Finances, le Ministère de l'Éducation Primaire et Secondaire (MEPS), le Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (METFP) et le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRS). Nous avons focalisé notre regard principalement sur le MEPS. Dans le cadre de la décentralisation, certaines compétences relatives à l'éducation ont été transférées aux communes. Nous serons par conséquent aussi amenés à évoquer le MISAT (Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Aménagement du Territoire).

### 4.1 Le MEPS

#### 4.1.1 Missions du MEPS

Le rôle du MEPS est de piloter la réforme du système éducatif béninois et de suivre la mise en œuvre des différents plans d'action. Le MEPS élabore le curriculum et assure le recrutement, la formation des enseignants et le contrôle de leur qualité. Le ministère élabore des plans stratégiques et essaie de développer des mécanismes de régulation pour définir ses rapports avec les partenaires du développement, les ONG internationales et les acteurs de la société civile béninoise.

Les réformes et mesures adoptées (gratuité de l'enseignement pour les jeunes filles en milieu rural, NPE, recrutement d'enseignants communautaires,...) s'inscrivent toutes dans la lignée des objectifs et des priorités fixés au niveau international. Le Ministère n'est pas en mesure de financer seul le secteur et se trouve en situation de dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux. Dans ces conditions, est-il possible pour le Ministère de développer une politique éducative autonome? La mise en œuvre de la réforme pédagogique selon le calendrier de l'USAID et sans l'accord des acteurs locaux de l'éducation illustre les **limites** du pouvoir de décision du Ministère.

#### 4.1.2 Le MEPS et les ONG internationales

Au cours des années 90, les ONG internationales n'avaient pas l'obligation de déclarer leurs activités auprès du Ministère. Depuis quelques années, le MEPS essaie de formaliser les partenariats avec les ONG internationales en signant des **accords de partenariats** (Plan Bénin, Africare, CRS,...). Ce sont des documents consensuels où les obligations et droits des uns et des autres sont définis. En dehors de ces accords, les ONG doivent remplir une

formalité de déclaration de leurs activités. Il ne s'agit donc pas réellement d'une manière pour l'Etat de réguler et de coordonner l'activité des ONG.

En général, l'ONG choisit sa zone d'intervention en fonction d'une analyse préalable des besoins. Plusieurs observateurs ont l'impression que le MEPS fait ce que les différents bailleurs veulent faire parce qu'ils n'ont pas une vision claire des choses. « L'outil de coordination entre l'Etat et les partenaires du développement est le groupe informel des acteurs de l'éducation. Mais où rien n'est très clairement défini en termes de responsabilité. Il n'y a pas une bonne coordination. » Il manque toujours un organe de concertation formel avec l'ensemble des ONG internationales. Il y a eu une première réunion, mais le cadre reste à définir.

#### 4.1.3 Le MEPS et les ONG nationales

On ne peut parler de politique étatique d'appui aux OSC et aux ONGn en particulier, même si certaines prémices sont clairement identifiables.

Les ONG nationales sont enregistrées au Ministère de l'Intérieur, au Ministère du Plan et au Ministère chargé des relations avec les institutions. Il existe par ailleurs depuis 1999 un « Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et des Béninois de l'extérieur » (MCRI-SCBE), censé accompagner et renforcer les ONG mais dont l'action paraît inefficace.

Excepté l'enregistrement obligatoire, les liens entre le MEPS et les ONG nationales ne sont en général pas formalisés. Cependant on constate récemment le développement d'**accord-cadre** avec certaines ONG nationales : il s'agit de contrat de droit privé, qui autorise la poursuite des activités et prévoit une procédure de demande de subventions possibles. Il semble cependant que ces conventions ne soient établies qu'à l'initiative des ONG et non du Ministère. Ce phénomène est probablement appelé à prendre de l'ampleur : avec la baisse des financements extérieurs, les ONG nationales se tournent vers l'administration.

Les Ministères lancent régulièrement des **appels d'offre** pour l'exécution de certains projets. En matière éducative, cela concerne surtout le secteur informel. Les relations informelles (parenté, corruption,...) avec l'administration continue à jouer un rôle dans l'attribution de ces marchés.

Il apparaît donc que les ONG ne cherchent pas systématiquement à se passer de l'Etat mais au contraire la **reconnaissance officielle** de leurs activités peut être considérée comme une stratégie destinée à conforter la position de l'ONG dans son secteur d'intervention. Cela s'inscrit dans la politique des partenaires internationaux qui valorise l'implication des OSC dans la mise en œuvre des politiques publiques<sup>21</sup>.

L'implication des ONG dans la gestion communale est formellement reconnue mais reste entièrement à la discrétion des communes.

---

<sup>21</sup> PIROTTE G., Société civile importée et nouvelle gouvernance en Afrique au sud du Sahara, une illustration à partir du nouveau secteur ONG au Bénin du Renouveau démocratique, Draft journée d'études « Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions, Bordeaux, juin 2003, P. 11

#### 4.1.4 Le MEPS et les autres acteurs de la société civile

Le Bénin dispose d'un cadre légal définissant le rôle de certaines OSC dans les politiques éducatives.

En premier lieu, il existe un **Conseil Consultatif de l'Education**. C'est un organe composé notamment des représentants du Ministère, des syndicats et de la Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves (FENAPEB). Ce conseil social devrait se réunir tous les trois mois, mais il se réunit rarement (aucune réunion cette année à notre connaissance).

Selon les **syndicats**, c'est parce que l'Etat les considère comme des ennemis et non comme des partenaires. Cet organe ne paraît pas jouer son rôle d'espace de concertation entre les différents acteurs. A l'occasion de la réforme des programmes scolaires, les syndicats n'ont pas été impliqués comme il se doit, ce qui a provoqué parmi les enseignants une réaction défensive. Progressivement dans la mise en œuvre de la réforme, la participation et l'implication a été plus régulée et contrôlée.

Un cadre légal définit aussi le rôle des **APE** dans l'éducation. La participation des APE à la gestion et au financement des établissements scolaires est définie par la loi n°2003-17 portant sur l'orientation de l'éducation nationale et divers arrêtés d'exécution. Les missions, les forces et faiblesses des APE seront détaillées plus loin. La Fédération Nationale des APE du Bénin (FENAPEB) est membre du Conseil National de l'Education.

L'État entretient par ailleurs un rapport ambigu à l'égard des « **communautés** ». Il favorise d'un côté l'implication des communautés dans le financement et dans la gestion de l'école, mais se montre malgré tout opposé à l'intégration dans le réseau officiel d'écoles créées communautairement au Bénin. Celles-ci ne disposent pas dans ce cas de statut légal.

#### 4.1.5 Critiques du MEPS

Le point de friction de ces dernières années concerne la mise en œuvre de la **réforme pédagogique** (l'historique de la réforme et les réactions qu'elle a suscité ont été détaillés précédemment, voir pages 17-18). Le principal reproche est **l'absence de communication** consécutive à un manque de concertation de l'ensemble des acteurs concernés. Ce point de vue est partagé par les syndicats que par les commanditaires de la Réforme : « Un des grands problèmes de la mise en œuvre de la réforme a été l'absence de communication et d'information de la population et de consultation des interlocuteurs sociaux (syndicats). Cela aurait pu permettre d'éviter beaucoup de problèmes. Il aurait fallu un tapage médiatique très important » ou « J'ai été recruté en 1996 comme « public association spécialiste » pour aider l'USAID à appuyer le ministère dans la mise en œuvre du plan d'action. J'ai assisté durant des mois à voir le ministère reporter la décision à apporter aux communautés les informations sur la réforme. La communication avec la base n'a jamais été réalisée. » Comme signalé, devant la pression des syndicats, le MEPS a été progressivement contraint de revoir sa stratégie de communication. Alors que le rapport d'évaluation avait fortement critiqué l'USAID, les critiques des différentes partenaires se concentrent sur le rôle central du MEPS.

L'arrêt du **recrutement et de la formation** d'enseignant pendant plusieurs années amène certains à se demander si le gouvernement met l'éducation au centre des priorités. « Nous sommes dans un pays qui veut se développer mais où il n'y a pas une école de formation des

enseignants (« Ecole Normale ») ! Moi, cela me paraît suffisamment incohérent. Ce qui devrait permettre l'éducation, les enseignants, on ne l'a pas. » Effectivement, la pénurie et la qualité des enseignants est une des critiques et des faiblesses récurrentes du système éducatif béninois. Cette situation s'explique en partie par les politiques de plans d'ajustement structurel. Depuis deux ans, l'Etat refinance le recrutement d'enseignants, certains enseignants communautaires ou contractuels sont engagés par l'Etat pour autant que les conditions soient remplies.

Enfin, l'**inefficacité** du MEPS est dénoncée par certains partenaires, même si on leur reconnaît des circonstances atténuantes : « Le problème du MEPS, c'est que cela ne bouge pas. Il y a des plans d'actions, mais les deadlines ne sont pas tenus et ce sont les coopérants et les experts qui font le travail à la place des fonctionnaires. Et puis je ne pense pas qu'ils ont les moyens financiers, humains et matériels pour le faire »<sup>22</sup>.

## 4.2. Décentralisation et système éducatif

### 4.2.1 Introduction

La volonté de décentralisation au Bénin n'est pas un fait récent. A trois reprises, au cours des périodes 1955-1962/1962-1974 et 1974-1990, des formes de décentralisation ont été mises en œuvre, sans pour autant qu'aucune d'entre elles n'associe personnalité juridique et autonomie financière des entités décentralisées comme le fait la réforme actuelle. La décentralisation actuelle est à l'agenda depuis l'avènement du Renouveau Démocratique. Sa mise en œuvre est par contre particulièrement laborieuse. Le processus comprend à la fois une refonte de l'administration territoriale et le transfert de compétences.

Le processus de décentralisation est actuellement fortement soutenu par les **partenaires internationaux**. Plusieurs programmes sont en cours. La coopération française, allemande, européenne (PRODECOM), mais aussi la Banque Mondiale, le Fonds d'Equipement des Nations Unies, le Danemark et les Pays-Bas sont actifs sur ce terrain. Ce processus nous intéresse au motif que certaines compétences décentralisées au niveau des Communes relèvent du secteur éducatif.

Plusieurs **raisons**<sup>23</sup> sont invoquées ou sont sous-jacentes pour mener ces réformes :

- une volonté de dégraisser les services centraux de l'Etat,
- une volonté de rapprocher le pouvoir du citoyen (la participation de la population est perçue comme nécessaire à l'internalisation par celles-ci des actions de développement),
- une volonté de remise en question du partage du pouvoir, des richesses ou au contraire du manque de ressources accentués par les programmes d'ajustement structurel,
- une volonté de cadre d'action légitimant le contournement de l'Etat, après le constat d'échec des politiques d'aide à l'Etat.

---

<sup>22</sup> Entretien USAID

<sup>23</sup> JACOB J-P. et BLUNDO B., Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée, Itinéraires, notes et travaux n°49, Institut universitaire d'études du développement, décembre 1997, p 18

La décentralisation « consiste en un transfert de l'autorité, de pouvoirs discrétionnaires et de responsabilités à des unités territoriales locales ayant une personnalité juridique propre, gouvernée par des corps élus qui se chargent des affaires d'intérêt général avec un haut degré d'autonomie financière et administrative. Ces organes restent soumis à un contrôle de tutelle de la part de l'Etat, dont les modalités varient (contrôle *a priori* ou *a posteriori*) »<sup>24</sup>.

Le processus de décentralisation est étroitement lié à une exigence de **participation locale** : « *la décentralisation est une technique permettant de faire participer les citoyens à la gestion des affaires locales. Elle est la nécessaire résultante de la démocratie et de la bonne gouvernance. (...) La décentralisation a pour enjeux principaux, la promotion de démocratie à la base et le développement à la base.* »<sup>25</sup> Cet objectif a notamment été traduit dans la loi 98-007 (15 janvier 1999) sur le régime financier des communes. Cette exigence de participation implique un repositionnement des acteurs locaux sur les matières concernées, modifie les rapports entre ces acteurs et peut donc être la source de nouveaux partenariats ou formes de solidarité, mais aussi de compétitions et de conflits.

#### 4.2.2 L'organisation administrative

En mars 2000 a été promulguée la loi 98-006 portant sur le régime électoral communal et municipal. Le territoire national est désormais divisé en :

- 12 départements (au lieu de 6), entité administrative sans autorité juridique et autonomie financière. Elles sont dirigées par un Préfet, nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT). Les compétences du Préfet concernent le contrôle des actes des élus locaux, l'assistance et conseil aux organes des communes et la coordination des services déconcentrés de l'Etat.
- 77 communes autonomes dont 3 à statut particulier, en lieu et place des 67 sous-préfectures et des 10 circonscriptions urbaines. Dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elles sont gérées par des organes élus, le conseil communal et le maire, choisi parmi les conseillers communaux. Le Bénin a organisé entre décembre 2002 et janvier 2003 ses premières élections communales et municipales.
- 546 arrondissements, subdivision de la commune sans personnalité juridique ni autonomie financière. L'arrondissement remplace l'ancien niveau communal et est lui-même composé de villages ou de quartiers de ville dotés d'un conseil dirigé par un Chef de village ou de quartier de ville.

#### 4.2.3 Le transfert des compétences

Les domaines dans lesquels les communes reçoivent des **compétences** précises sont les suivants :

- ▶ Le développement économique, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme,
- ▶ Les infrastructures, les équipements et les transports,
- ▶ L'environnement, l'hygiène et la salubrité,

---

<sup>24</sup> Ibidem, p 16

<sup>25</sup> MISAT, Mission de décentralisation, Réforme de l'administration territoriale au Bénin. Le guide du vulgarisateur. Cotonou, 1999, cité par GILBERT L. et SALAMI N., Etude sur la décentralisation du système éducatif au Bénin, MENRS, Cotonou, juillet 2000, p. 5

- ▶ L'enseignement maternel et primaire,
- ▶ La santé, l'action sociale et culturelle.

#### 4.2.4 Le PDC

Pour faire face aux responsabilités qu'impliquent ces nouvelles compétences, les Communes ont l'obligation de se doter d'un **Plan de Développement Communal (PDC)** valable pour 5 ans. L'élaboration de ce plan a nécessité la création de nouvelles structures de concertation avec la société civile même si en 2000, les textes législatifs sur la décentralisation ne prévoyaient aucun rôle pour les APE ou le MENRS dans l'élaboration du volet éducatif des PDC. Seuls le préfet et le conseil communal se sont vus formellement reconnaître une compétence<sup>26</sup>.

L'élaboration de ce plan s'appuie sur un diagnostic transversal présenté comme **participatif** et tenant compte de toutes les couches sociales de la population. Le diagnostic est établi dans un premier temps au niveau des villages, puis des arrondissements et enfin au niveau communal. Il s'agit d'identifier les problèmes et de proposer des solutions au cours d'ateliers spécifiques. Les projets présentés sont regroupés dans un programme sectoriel. Au cours de cette phase, le panel d'associations consultées semble plus large que celui inclus dans le comité de pilotage : les APE sont conviées de même que certains groupes sociaux comme les personnes âgées, les fonctionnaires, les femmes,....

La structure chargée de l'élaboration du PDC est un **Comité de Pilotage** composé d'une quinzaine de membres (représentants de la mairie, chef de service du développement local, les chefs des services déconcentrés –développement rural, environnement, urbanisme, circonscription scolaire,...- et des représentants d'organisations de femmes, de jeunes, de paysans,...). Ces membres sont formés au processus d'élaboration d'un tel plan. Une ONG ou un cabinet est recruté pour conduire le processus à terme.

Les projets retenus sont budgétisés sous forme de **Plans Annuels d'Investissement (PAI)**. Ces projets sont le plus souvent mis en œuvre à travers des partenariats : pour certains, le ou les partenaires sont identifiés dès la conception, pour d'autres la recherche de partenaires intervient après l'adoption du plan. Cela permet surtout aux communes de pouvoir **coordonner** les initiatives sur leur territoire en fonction des priorités dégagées.

Il faut cependant relever de grandes différences entre les PDC consultés, suivant les compétences et l'orientation du bureau d'études engagé. Certains plans ne sont pas transversaux et sont principalement axés sur la **gestion environnementale** de la commune. Dans ce type de document, la dimension éducative est malheureusement absente.

#### 4.2.5 Une redéfinition des relations au niveau local

Cette situation entraîne une **redéfinition des relations** entre les autorités locales et les acteurs de la société civile. La décentralisation introduit des modifications dans les rôles des différents acteurs face à la gestion des ressources disponibles. Elle nécessite aussi que ces nouveaux rôles soient acceptés et reconnus comme légitimes par l'ensemble des acteurs

---

<sup>26</sup> GILBERT L. et SALAMI N. D., Etude sur la décentralisation du système éducatif au Bénin, Rapport final, Document principal, MENRS et CLEF, Juillet 2000, p 45

impliqués de près ou de loin au système éducatif. Les Associations de Développement Local (ADL) sont par exemple dans cette situation. Présentes dans la quasi-totalité des Communes et pré-existantes au processus de décentralisation, elles n'ont reçu aucune fonction officielle et doivent désormais définir leur rôle dans les arènes locales ou disparaître.

Dès lors, les relations entre les mairies et les **ONG locales** évoluent : « Au niveau local, avec la mairie, il y a seulement deux ans que l'on travaille ensemble avec la décentralisation où les acteurs doivent prendre leurs responsabilités ». L'article 108 de la loi portant sur la décentralisation officialisait la possible implication des ONG dans la gestion communale : « la commune... peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter, ou passer contrat. A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non gouvernementales, aux associations de droit béninois habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires du développement, aux sociétés privées conformément à la réglementation en vigueur »<sup>27</sup>. Ces collaborations sont de deux ordres : d'une part, la mobilisation et/ou la sensibilisation des communautés, d'autre part la contribution financière à la mise en œuvre de projets. L'absence de ressources des administrations locales les contraint en effet à se tourner vers les ONG pour trouver des fonds supplémentaires. Dans certains domaines, les communes font directement l'objet de programme de renforcement des compétences; d'autres domaines sont davantage l'apanage des ONG qui ont accès aux fonds de l'aide internationale. Les ONG se trouvent néanmoins dans une certaine mesure en position de force. « Les mairies savent que les ONG sont aujourd'hui incontournables ». Les ONG sont donc sollicitées au niveau financier, ce qui ne manque pas d'interpeller certains directeurs exécutifs : « La mairie (nous) demande de les appuyer, de financer mais en principe ça devrait être la Mairie qui nous paye ».

Ce nouveau type de relations se trouve en général formalisé : p.e. à Ouidah, l'ONG Aide & Action a signé en 2003 un **protocole** avec la Commune. Une procédure d'examen et d'approbation de projets locaux a été mise en place au niveau de la Commune. Les projets sont soumis à un comité qui en cas d'accord les transmet à la mairie. Celle-ci se prononce sur la pertinence du projet en fonction du PDC. La mairie dispose ensuite des fonds nécessaires pour la mise en œuvre du projet ou introduit une demande d'appui à Aide & Action, qui a ouvert un compte destiné à financer des projets. L'argent transite par la mairie jusqu'au comité qui aide le village à développer le projet en question.

#### 4.2.6 Considérations générales sur le processus de décentralisation

Plusieurs questions doivent être résolues pour rendre effectif le processus. Il s'agit en premier lieu de régler la question des **moyens financiers** à allouer aux communes ainsi que celle relative au transfert de compétences. Les ressources financières actuelles des Communes ne leur permettent pas d'assumer pleinement leur rôle. Il s'agit notamment de développer une fiscalité locale moderne et d'élaborer une politique foncière crédible qui assure aux communes des ressources fiscales.

Dans un contexte de pénurie des ressources, le processus de décentralisation en cours crée un espace de redéfinition, de collaboration ou de confrontation, des fonctions des acteurs locaux. L'enjeu de cette redéfinition est l'**accès aux ressources** financières, formelles ou

---

<sup>27</sup> Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes en République du Bénin.

informelles<sup>28</sup>. Les associations de développement local regroupaient ainsi la plupart des notables locaux et des cadres ressortissants de la localité qui exerçaient une influence très forte sur le pouvoir local<sup>29</sup>. Ces associations ne se sont vues attribuées aucun rôle dans la configuration issue de la décentralisation, ce qui ne signifie pas que leur rôle est devenu marginal.

La décentralisation s'accompagne par ailleurs d'une **multiplication des instances** au niveau local. Entre les institutions traditionnelles, les organes nouvellement créés, les ONG locales et les structures d'accompagnement et/ou de pilotage à la mise en œuvre des projets, les arènes locales sont de plus en plus encombrées. C'est plus particulièrement vrai en milieu rural. Celui-ci est caractérisé par la présence d'instances locales de pouvoir qui tirent leur légitimité de sources différentes et un champ institutionnel marqué soit par l'application de normes autochtones, soit par le discours participatif des agences de développement qui ont impulsé de nouvelles structures locales à côté des services étatiques compétents pour la gestion de ces ressources.

Enfin, le processus en cours engendre une période d'**incertitude** : certaines ONG ne masquent pas leur inquiétude quant à la stratégie suivie par les partenaires au développement qui hésiteraient entre le renforcement des capacités des communes et le travail avec les ONG nationales. Il y a une absence de mécanisme et de cadre juridique qui définit l'implication des communautés et des OSC dans l'enseignement au niveau communal. Dans les faits, les communes et les autres acteurs « inventent » ou non de nouveaux rapports, de nouveaux espaces de concertation en fonction des intérêts et des rapports de force locaux.

#### 4.2.7 Implications pour le secteur éducatif

##### *4.2.7.1 Le transfert de compétence et l'absence de ressources*

La décentralisation du secteur éducatif était déjà à l'ordre du jour des Etats Généraux de l'Education d'octobre 1990. L'**objectif** est d'améliorer la qualité et l'accès de l'éducation en instituant « un système efficace et efficient de planification et de gestion qui suscite une large participation du public à l'enseignement primaire ». La loi 97-028 (15 janvier 1999) sur l'organisation des communes a conféré un certain nombre de **compétences** aux communes dans le cadre de la gestion de l'enseignement primaire et maternel. Il s'agit de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. La commune assure en outre l'entretien de ces établissements. Elles doivent aussi promouvoir les langues nationales écrites et orales pour l'alphabétisation et l'éducation des adultes. Ces compétences sont donc importantes et en même temps relativement limitées. Ce qui touche à la définition des politiques éducatives reste du ressort du Ministère et de ses bailleurs.

Cependant, à l'heure actuelle, différents arrêtés d'application nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation tardent à être pris. Le transfert des moyens budgétaires afférents aux compétences décentralisées semble poser des difficultés.

---

<sup>28</sup> BAKO-ARIFARI N., DICKO A.B., DOEVENSPECK M., SANOU B.W. et SINGER U., Financer la décentralisation rurale. Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Série décentralisation et gouvernance locale, bulletin 357, Institut Royal des Tropiques, Amsterdam, 2004, p. 16

<sup>29</sup> Ibidem, p. 20

Sur la décentralisation du système éducatif, s'est tenu en 2001 un **Forum national** pour lequel l'INFRE (Institut National de Formation et de Recherche en Education) a réalisé un document de plaidoyer auquel aucune suite n'a été donnée. Selon cet institut, il y a un **manque de volonté politique** de faire aboutir cette réforme : « Il doit y avoir une volonté politique et une vision très claire de ce qu'il faut faire, mais ce n'est pas le cas au niveau du ministère. Il n'y a pas de coopération sans intérêt....»

La dévolution de nouvelles compétences implique la **formation** du personnel administratif aux nouveaux enjeux et à la mobilisation des ressources disponibles. Dans le domaine éducatif, certaines ONG internationales pensent que les services décentralisés et déconcentrés de la mairie et les communautés doivent être spécifiquement formés pour s'approprier les connaissances par rapport à la scolarisation des filles. « Il faut que l'éducation devienne la priorité pour eux et non seulement pour les bailleurs. Il faut qu'ils mobilisent eux-mêmes les ressources au lieu d'attendre le dollar pour faire quelque chose. » Le conseil communal auquel il a été délégué ce pouvoir doit donc rechercher des stratégies efficaces pour résoudre ces problèmes. Il a nécessairement besoin de la contribution de la société civile et du secteur privé pour relever ces défis.

Il faut noter par ailleurs qu'il ressort très clairement de diverses études de terrain réalisées par l'IPE et le MEPS sur l'amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation que les syndicats et directeurs d'école attendent en premier lieu des communes qu'elles relaient les APE dans le recrutement et le paiement des salaires des enseignants communautaires.

#### 4.2.7.2 Les espaces de concertation dans le système éducatif décentralisé<sup>30</sup>

La décentralisation engendre la création de nouveaux espaces de concertation ouverts sur la société civile comme nous l'avons vu pour l'élaboration du PDC. Il en va de même dans le secteur éducatif entre les différentes administrations et les APE. Ces espaces n'existent cependant pas à tous les échelons de l'administration territoriale :

	Administration territoriale	Administration de l'Education	Associations des Parents d'Elèves	Organes de concertation
National	MISAT	MENRS MEPS	FENAPEB	Conseil National de l'éducation
Départemental	Préfet	Directeur départemental Education	FEDAPE	
Communal	Mairie	Chef Circonscription  Scolaire	CAPE	Commission communale de l'éducation (ou des Affaires sociales et culturelles)
Arrondissement	Chef d'arrondissement	-	-	-
Local	chef de village/quartier	Directeur d'école	APE	-

<sup>30</sup> GILBERT L. et SALAMI N. D., op. cit., p. 37-40

- département : à ce niveau, il n'existe pas d'organes de concertation réunissant les différents acteurs du secteur éducatif. L'administration territoriale entretient des liens avec la fédération départementale des APE (FEDAPE) et le DDE, dans des organes distincts. La FEDAPE et la DDE ne semblent pas avoir d'espace de rencontre.
- commune : il n'existe pas de lieu de concertation entre l'administration locale et l'école ou les APE, à l'exception des commissions permanentes, issue du Conseil Communal dont la composition n'est pas définie. Cette commission est soit spécifique à l'éducation, soit intégrée à la commission des Affaires Sociales et Culturelles.
- arrondissement : il n'y a pas de structures existantes à ce niveau en ce qui concerne les APE ou les autorités académiques.
- village/quartier : il n'existe pas de lieu de concertation entre l'administration locale et l'école ou les APE.
- l'établissement scolaire : c'est le lieu d'interaction formel entre l'administration et l'APE à qui la loi confère une responsabilité sur la gestion des ressources financières de l'école.

#### 4.2.8 Conclusion

S'il est bien trop tôt pour évaluer l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement de l'école, certaines tendances peuvent déjà être dégagées.

Le processus de décentralisation engendre de l'**innovation** au niveau communal tant en terme de stratégie de mobilisation des ressources et de redéfinition du pouvoir local. Il nécessite la formation des différents acteurs aux enjeux liés aux compétences transférées. Les communes, présentant des territoires importants (équivalents aux anciennes sous-préfectures), ne sont pas l'ultime niveau d'exercice du pouvoir. Le pouvoir communal continuera à s'appuyer sur les niveaux des arrondissements et des quartiers de villes ou des hameaux qui sont autant de lieux où des acteurs intermédiaires peuvent émerger.

La proximité de ce niveau de pouvoir avec les villages et ses composantes devrait permettre une implication ou une participation de divers groupements associatifs, représentants de groupes spécifiques à l'élaboration de projets et à leur mise en œuvre. Cette volonté de planification via l'adoption des PDC devrait permettre une **meilleure coordination** des actions à l'échelle de la commune et ainsi d'éviter des doubles emplois, semble-t-il assez fréquents dans certaines régions où les ONG sont fort présentes. Cela ne résoudra cependant pas le problème de la coordination des actions à l'échelle nationale et donc les déséquilibres régionaux constatés dans la localisation des actions entreprises par les différents partenaires.

## **5. L'intervention des partenaires du développement et des ONG internationales**

Avec l'avènement des DSRP, s'est développé un discours axé sur l'implication des OSC dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Cependant, les partenaires du développement continuent d'exercer un poids considérable sur la définition des politiques nationales et sur les thématiques d'intervention. L'architecture organisationnelle des bailleurs de fonds aux groupements de base en passant par les ONGi définit un cadre étroit dans lequel doivent nécessairement s'inscrire les ONG nationales

Les principaux bailleurs de fonds présents au Bénin sont l'USAID, la Coopération française, suisse, japonaise, danoise (DANIDA),... Les Agences de Coopération multilatérale sont aussi présentes et, en matière d'éducation, la plus importante reste l'Unicef. Les ONGi actives dans le secteur éducatif sont principalement américaines (World Education, CRS, CARE, PLAN, World Learning, MCDI). Deux ONG françaises sont présentes (ID-Racines, Aide et Action).

On peut observer une **répartition ou spécialisation** des tâches entre bailleurs par sous-secteur. L'USAID est le chef de file dans le secteur primaire et porte depuis les années 90 la réforme pédagogique. C'est le principal bailleur de fonds. La Coopération japonaise se concentrent sur la construction d'écoles, la Coopération Suisse sur l'alphabétisation et la Coopération française prend en charge la gestion du système éducatif et notamment la production de statistiques. L'UNICEF développe des projets locaux principalement liés à la question du genre, tout veillant à l'intégration de cette problématique dans les plans nationaux.

Deux échelles d'intervention coexistent donc : une approche au niveau national en direction du Ministère (système de gestion, réforme pédagogique, politique de scolarisation des filles) et une approche locale ciblant des écoles et/ou des groupes-cibles déterminés (construction d'écoles, de latrines, scolarisation des filles,...).

### **5.1 L'approche nationale**

Cette stratégie était encore dominante au cours des années 90. Aujourd'hui, la majorité des intervenants considère que l'approche par micro-projets est plus efficace et efficiente. Selon un représentant de l'USAID, cet organisme a essayé l'aide budgétaire dans le secteur éducatif entre 1993 et 1997. L'évaluation de la mesure aurait mis en évidence un faible taux d'allocation effectif aux écoles. L'aide budgétaire est devenue limitée pour cette raison.

L'USAID et la Coopération française ont orienté leur intervention sur l'aide institutionnelle. Le projet phare dans le domaine éducatif est à cet égard le projet EQUIPE qui est le groupe d'appui institutionnel de l'USAID à la mise en œuvre de la réforme pédagogique. Les critiques restent cependant nombreuses et l'USAID n'apparaît pas très satisfait de l'action du gouvernement en ce domaine. Ces experts et ceux de l'UNICEF ont souvent l'impression de devoir faire le travail à la place du gouvernement.

La mise en œuvre de cette option fait l'objet de critiques. Un de nos interlocuteurs nous a exprimé son profond désaccord avec cette politique. « A la fin, ces Etats n'existeront plus. Il faut y aller et responsabiliser l'Etat. Tant que les bailleurs de fonds pilotent, cela

déresponsabilise l'Etat. Si on continue, la durabilité des actions sera faible à moins que le but non avoué soit de continuer à assister. »

Il est vrai que ces organismes déterminent les grandes orientations de la politique nationale d'éducation. Nous pouvons parler à la suite de Lanoué « d'une administration supra-nationale »<sup>31</sup>.

## 5.2 L'approche locale

Pour avoir une idée précise de chacun des programmes des ONG internationales, veuillez consulter le rapport réalisé par Afiavi Tchona qui présente la majorité des initiatives développées au cours des cinq dernières années.

L'abandon du principe de l'aide budgétaire d'Etat à Etat a conduit les agences internationales à se tourner vers les acteurs privés et la société civile, susceptible de faire office de contre-poids et d'offrir des services que le marché ne proposerait pas. Les ONGi et les coopérations techniques développent donc leurs propres programmes de micro-projets. Cette stratégie présente au moins **deux avantages** : d'une part, ils gardent le contrôle (notamment budgétaire), d'autre part elle contourne l'Etat, considéré comme trop faible pour piloter les réformes. Dans ce contexte, la décentralisation donne un cadre d'action légitime pour les bailleurs, balayant l'accusation de contournement de l'Etat. Ce type de démarche est le plus souvent réalisé en sous-traitance par des ONGn. Cette démarche, pour être efficacement mise en œuvre, a nécessité et nécessite toujours de renforcer les capacités d'organisation et de gestion des ONG. Dans le même ordre d'idée, des programmes de renforcement des APE ont été menés.

### 5.2.1 Les domaines d'intervention

Ces différents programmes de projets concernent directement la question de l'**accès** à l'éducation et de la **qualité** de l'enseignement. Ces deux problématiques ne sont pas étanches. Les initiatives existantes les chevauchent régulièrement simultanément.

	Cantines	Constructions	Petite enfance	Qualité formation des enseignants	Santé hygiène	Scolarisation des filles	Formation professionnelle alphabétisation
Aide et Action			X	X	X	X	
Action sociale					X		
Aide et Action			X	X	X	X	
Action sociale					X		
Borne Fonden			X	X	X		X
Coopération belge					X		
Coop fr FSD		X			X		X
Coop fr PAGE				X			
Coopération suisse							X

<sup>31</sup> LANOUE E., op. cit., 2004, p. 113

CRS	X			X	X	X	
DANIDA		X				X	
GTZ							X
IFESH				X			
Coopération japonaise		X					
MCDI					X		
Oxfam		X				X	
PAM	X						
Racines			X	X	X		
SOS Village	X		X	X			X
UNICEF	X		X	X	X	X	X
World Education				X	X	X	
World Learning						X	

Les principales réponses apportées à la question de l'**accès** à l'éducation peuvent être réparties en 5 grandes catégories :

- 1) la construction d'**infrastructures scolaires** : seules quatre partenaires interviennent dans ce domaine : la coopération française/FSD, DANIDA, Oxfam et la coopération japonaise qui avec 45 écoles dans 28 communes en 2004 est l'intervenant majeur. A terme, le déploiement quantitatif de l'école primaire devrait influencer les besoins en infrastructures bâties dans le secondaire. Ce type de programme fait cependant l'objet de critiques (existence d'écoles vides dans certaines régions).
- 2) Les politiques de **promotion de la scolarisation des filles** (et accessoirement d'autres groupes-cibles comme les enfants nomades peulhs,...).
- 3) La construction de **cantines scolaires** : ce type d'intervention se développe principalement au nord où les ressources alimentaires sont moindres. Quatre acteurs mènent ce type de projet : PAM, CRS, UNICEF et SOS Village. Le pourcentage d'écoles situées dans les départements de l'Atacora, du Donga, du Borgou et de l'Alibori bénéficiant de cantines varie de 2 à 64% dans les meilleurs cas. L'objectif est d'améliorer les taux de scolarisation, notamment des filles.
- 4) **L'aide à la petite enfance** : l'intervention a pour objectif de libérer, à travers la création de clos d'enfants ou de garderies, les jeunes filles de leurs tâches domestiques quotidiennes, pour leur permettre de fréquenter l'école. La fourniture de repas dans ces structures libère aussi les mères d'une charge financière qu'elles peuvent investir dans des activités génératrices de revenus. Les ONG internationales travaillant sur cette thématique sont au nombre de six : Aide&Action, Borne-Fonden, CAEB, Racines, SOS Village et l'UNICEF. Ces interventions ne couvrent pas l'ensemble du territoire : environ la moitié des communes bénéficient de ce type d'intervention, l'Alibori ne bénéficiant d'aucune intervention. Au contraire, trois communes sont davantage soutenues (Djougou, Ouaké et Djidja).
- 5) **Santé et hygiène** : cela concerne l'éducation sexuelle mais aussi des projets de lutte contre le paludisme, qui reste un facteur d'absentéisme, et le VIH/SIDA et l'hygiène en milieu scolaire. Les programmes d'éducation sexuelle se justifient entre autre par l'image de débauchage sexuelle accolée à l'école.

Les projets inventoriés s'attaquent aussi à d'autres problématiques moins prégnantes telles que l'accès aux cycles secondaires et supérieurs, la distance aux infrastructures à travers la création de réseau de bus, la lutte contre le trafic d'enfants, l'absence d'actes de naissance via des jugements supplétifs,...

Plusieurs projets tendent à améliorer la **qualité** générale de l'enseignement. Les interventions concernent essentiellement la question de la formation des enseignants. En l'absence d'école de formation initiale des enseignants, l'amélioration des compétences professionnelles du personnel enseignant en place est un enjeu important. L'ONG IFESH est particulièrement active en ce domaine, tandis que DANIDA serait prêt à investir dans la réouverture d'une Ecole Normale, en collaboration avec le MEPS. L'UNICEF achève actuellement une étude visant à budgétiser le coût des fournitures minimales dont doivent disposer les enfants des zones en difficulté.

Les différents types d'intervention (fourniture de matériel scolaire et didactique, mobilisation sociale, formation APE, cantine, formation et recrutement d'enseignants, construction et entretien bâtiment, etc.) ne sont pas généralisés sur les différents sites. L'**ampleur** exacte des interventions n'est pas toujours évidente à cerner au premier abord et paraît souvent dans un second temps moindre que ce que laissait supposer la présentation initiale : l'intervention se situe dans tel département, puis dans autant de communes de ce département, puis dans x villages de ces communes, puis éventuellement x écoles dans ce villages. Les zones d'intervention ne sont ainsi que très partiellement couvertes. La multiplication d'interventions qui ont une couverture territoriale réduite et fragmentée sur plusieurs petits territoires rend difficile d'établir une cartographie exacte des interventions au niveau local et donc leur coordination et leur évaluation.

Le lien entre la faible scolarisation des enfants et le niveau de revenus des parents est régulièrement souligné. Certains projets prennent directement en compte ces deux dimensions et essaient de les articuler au sein d'un même projet. Le projet EDUCOM, qui articule plusieurs dimensions de la problématique dans une approche qui se veut globale, a ainsi mis en place un projet de **micro-finance** qui autorise les mères à bénéficier d'un prêt pour créer leur propre activité si elles acceptent de mettre leurs enfants à l'école.

### 5.2.2 L'appui et le renforcement des ONG nationales et des APE

Les ONG internationales poursuivent une stratégie dite de « **développement en cascade** ». Il s'agit de « l'établissement d'une gestion par délégations successives auprès d'acteurs de plus en plus « concernés » par les problèmes de terrain, des projets de développement. Les fonds et les projets transitent aujourd'hui des « partenaires » du Nord vers les populations bénéficiaires via ces agences spécialisées et les ONG, chacun se renforçant (s'alimentant) au passage.<sup>32</sup> »

La justification de cette stratégie réside dans les nombreux **avantages** que les OSC sont supposées présentées par rapport à l'Etat : elles seraient capables d'atteindre sur le terrain les populations défavorisées, elles seraient moins coûteuses et moins bureaucratiques en raison de leur petite taille, elles seraient apolitiques et leur ancrage local leur permettrait de mener de réelles approches participatives. Face à l'explosion de la demande éducative et la volonté de gérer les coûts, l'implication des acteurs privés et des communautés permet de partager les

---

<sup>32</sup> PIROTTE G., op.cit., p.14

coûts et de stabiliser les dépenses de l'état<sup>33</sup>. Le rôle de ces ONG est donc devenu stratégique dans l'exécution des projets. Ce modèle fait cependant l'objet de critiques que nous examinerons au chapitre suivant.

Les organismes internationaux s'appuient sur les ONGn pour la mise en œuvre effective de ces projets. De cette manière, l'USAID associe systématiquement des ONG américaines à l'exécution de ses programmes (World Education, World Learning, CRS, Care, PLAN, IFESH), qui sous-traite ensuite avec des acteurs locaux. Cette approche est notamment poursuivie parce qu'elle rend le contrôle des flux financiers, le suivi et l'évaluation plus faciles. Elle nécessite cependant d'identifier et de former les associations locales à certains principes d'organisation et de gestion financière. Concrètement, des formations en groupe sont dispensées à des ONG. Ces formations permettent aux agences internationales de sélectionner les ONG qui paraissent les plus fiables. L'objectif est d'atteindre une masse critique d'organisations formées, efficaces et durables qui à leur tour formeront d'autres partenaires au niveau local. Ces formations ne prennent par contre pas en compte la question des enjeux des politiques menées aux différents niveaux. Les ONG sont uniquement appréhendées comme des exécutants de projets. Les ONG ne sont pas formées à un regard critique sur les enjeux politiques. Cette situation ne favorise pas la spécialisation des activités des ONG et donc la constitution d'une identité claire.

Le renforcement des structures va de pair avec un **contrôle** accru des associations. Ce contrôle est réalisé suivant un processus évaluatif nommé « Analyse Organisationnelle Rapide » et est basé sur le nombre de réunion de l'APE, l'existence d'un partenariat avec l'école (implication du BE dans la gestion de l'école : élaboration et contrôle du budget, vérification de la fréquentation des élèves et des enseignants), le paiement des cotisations par les membres, la tenue de l'AG début et fin d'année (vote d'un programme d'activités et d'un budget). Signalons enfin que ce type de programme de renforcement ne va pas sans quelques **tensions** : certaines recommandations sont parfois vécues par les associations-cibles comme de l'ingérence.

La création de **réseau** est aussi encouragée mais est beaucoup moins répandue. L'initiative la plus remarquable est la constitution du **Réseau National pour la Promotion de la Scolarisation des Filles** coordonné par l'UNICEF et créé en 1997. Le Réseau sera davantage présenté au cours du chapitre 7.

Le programme de renforcement le plus visible concerne cependant les **Associations de Parents d'Elèves**. Celles-ci présentent diverses insuffisances (le manque de compréhension du rôle des APE par ses membres, le manque d'éducation de plusieurs membres qui n'ont eux-mêmes pas été scolarisés, la sous-représentation des femmes au sein des APE, et ce à tous les niveaux de la structure) qui ont amené notamment l'USAID à développer un programme spécifique à leur intention et ce aux différents niveaux de la structuration de ces organisations.

Le renforcement des structures d'APE porte essentiellement sur deux aspects :

- d'une part, l'organisation interne et l'application des principes de la « Bonne Gouvernance »,
- d'autre part, le renforcement de la capacité d'interpellation et de revendication.

Les deux principaux programmes dont les APE étaient les bénéficiaires sont :

---

<sup>33</sup> Voir pour une argumentation approfondie deux rapports de la Banque Mondiale sur le système éducatif au Bénin (BM, 2002 et 2004).

- projet ATAPE (1994-2003) : programme de renforcement des capacités des Associations des parents d'Elèves. Environ 25% des APE du Bénin ont bénéficié de ce programme, ainsi que 35 coordinations communales (sur 77), 6 Fédérations départementales (sur 12) et la Fédération Nationale. La mise en œuvre a été effectuée par World Education et s'est appuyée sur 19 ONG nationales différentes, qui ont elles-mêmes été formées à travers des séances de travail thématiques (formation des adultes, exécution d'un programme de formation des APE, élaboration d'un plan d'action, gestion financière et administrative d'une APE).
- Projet ACMS (Action civique en Milieu Scolaire) 2003-2005: phase pilote d'un projet mis en œuvre par World Education. Ce projet vise à renforcer les APE et à augmenter la représentation féminine au sein de celles-ci. La mise en œuvre s'appuie sur trois ONG locales (CAPID ONG, ARED ONG et ASPPIP ONG) et concerne 36 Associations de Mères d'Elèves (AME) et leurs APE respectives ainsi que 6 coordinations d'APE.

## 5.3 Critiques

### 5.3.1 L'insuffisante coordination entre bailleurs de fonds et ONG

La mise en œuvre par les différents partenaires de programmes spécifiques pose la question de la coordination des actions. Il ne paraît pas exister de réel lieu de coordination entre bailleurs de fonds d'une part et entre ONG internationales d'autre part. Une coordination informelle existe mais est souvent liée à des types d'intervention similaires (p.e. la scolarisation des filles). Certains organismes peuvent par ailleurs entretenir des relations privilégiées et développer des groupes de travail ou d'initiative commune (p.e. le Groupe d'initiative regroupant Borne Fonden, CAEB, Ecoliers du Monde/Aide et Action et ID-Racines).

L'absence de coordination entre les différents programmes et l'absence de régulation réelle par l'Etat entraînent d'une part une trop forte concentration des activités des ONG internationales au Nord et d'autre part des doubles emplois dans la réalisation des activités, bien que ce problème soit de plus en plus pris en compte. « On a toujours dit que le Nord est la zone défavorisée ». L'implantation de la majorité des programmes d'intervention est choisie sur base de statistiques qui montrent que les indicateurs sont mauvais dans cette région.

La méthode de détermination des zones d'intervention, à partir de statistiques communales, ne permet pas de mettre en évidence des poches locales de pauvreté qui présentent de faibles taux d'accès et de performance du secteur éducatif, à l'image de certains quartiers de Cotonou ou de zones rurales appartenant à des communes présentant des taux acceptables par rapport à la moyenne nationale. « Les ONG ne sont pas suffisamment intéressées à intervenir dans certaines zones. Il arrive que deux ONG font la même chose dans la commune, c'est gaspiller de l'énergie. Les communautés sont preneuses, c'est de l'argent frais. C'est là le rôle de la planification et de la rigueur dans la gestion. Les débats en cours devraient permettre d'améliorer la régulation. »

Il est possible de voir dans cette situation le résultat d'une concurrence entre organismes pour occuper des zones dont les statistiques laissent supposer deux sortes d'avantages : un intérêt

prioritaire des bailleurs pour ces zones et la perspective de résultats plus visibles et donc plus valorisable par la suite.

L'UNICEF aurait un projet de création d'une plateforme nationale regroupant où les ONG rencontrant les objectifs gouvernementaux seraient représentées.

### 5.3.2 Autres critiques

Les bailleurs de fonds privilégient certaines thématiques. Celles-ci ne font pas nécessairement l'unanimité. Il existe des divergences sur l'orientation des actions à mettre en œuvre. Un directeur exécutif d'une ONG nous dit : « Nous pensons qu'en investissant dans certaines thématiques, nous pourrions résoudre le problème. Mais sur le terrain, ces thématiques n'intéressent pas les parents p.e. la scolarisation des filles. Ça intéresse les bailleurs....La mairie pense qu'il faut d'abord de bonnes conditions de travail, donc la construction d'infrastructures scolaires. Or cela ne suffit pas pour créer l'accès. La question de l'état civil n'a pas le même intérêt pour les acteurs ».

Ces projets posent la question de la **durabilité** des projets. La promotion des cantines scolaires est ainsi utilisée comme incitant pour la scolarisation des enfants. Il existe cependant un risque, dénoncé par certains acteurs, d'un retour à la situation antérieure si l'ONG réoriente son action ou quitte la commune et/ou s'il n'y a pas parallèlement de projet visant à augmenter la productivité et donc les revenus des parents pour pallier l'éventuel départ de l'ONG. « Les ONG font ce qu'elles peuvent. Ce qui est dommage, c'est que ce sont des programmes à durée limitée. Lorsqu'on ne maintient pas les acquis, il y a chute. C'est la question de la pérennisation. Il faut donc impliquer la communauté. Les ONG veulent bien intervenir en mobilisant la communauté. L'Etat aurait pu le faire mais ne le fait jamais. Les ONG concernées répondent à cela que la création de comités de gestion des cantines scolaires, issus de la communauté à travers des élections, permet précisément d'assurer la pérennisation des projets.

Enfin, signalons le problème posé par le « détournement » des compétences locales : les ONG internationales offrent aux experts locaux des conditions de travail et des rémunérations supérieures à celles de la fonction publique. L'administration se voit de cette manière privée des éléments capables de mettre en œuvre les réformes souhaitées et de mener une véritable politique nationale éducative.

## **6. L'intervention des acteurs de la société civile**

Dans cette partie, nous allons examiner les rôles respectifs des ONGn, des syndicats, des APE et des « communautés » dans le secteur éducatif.

Les acteurs de la société civile qui interviennent dans l'éducation au Bénin sont : les ONG nationales (listing non exhaustif en annexe), des syndicats, des associations de parents d'élèves (APE), des Associations de Mères d'Elèves (AME), des leaders d'opinion (autorités confessionnelles et religieuses, représentants du pouvoir traditionnel) et de la communauté au sens large (groupements villageois (GV), associations culturelles, instituts de recherche, leaders des associations de développement local (ADL), les groupements de femmes, de jeunes,...). Leur implication dans la mise en œuvre des projets mais aussi dans le dialogue politique, la planification et l'évaluation a été consacrée par l'Accord de partenariat ACP-CE (Cotonou). Il s'agit donc d'évaluer leur implication dans les réformes en cours au Bénin dans le secteur éducatif et dans la réalisation des objectifs de l'Education pour Tous (EPT).

### **6.1 L'intervention des ONG nationales**

Le nombre d'ONG a connu une évolution importante, notamment sous l'impulsion des ONG du nord. Ces ONG constituent aussi des voies de mobilité sociale investies par les couches moyennes diplômées qui effectuent des travaux d'expertise, d'enquête et d'organisation autrefois assurés par des professionnels et des bénévoles occidentaux.<sup>34</sup>

L'UNESCO a réalisé en 2002 une étude<sup>35</sup> auprès des ONG actives dans le secteur de l'éducation. Près de 200 ONG et associations ont été identifiées comme intervenant dans l'éducation formelle et/ou informelle, mais très peu étaient spécialisées. 86% des 22 ONG enquêtées sont apparues après 1990. Leur chiffre d'affaires est très faible, moins de 100.000 FCFA par an. Selon le rapport, « USAID et World Education ont apporté 8 milliards 900 millions de francs CFA pour le financement des activités des ONG. Ce qui représente plus de 60% des chiffres d'affaires de toutes les ONG (nationales et internationales) enquêtées pour la période de 1999 à 2001 ». Le nombre d'ONG nationales actives dans le secteur éducatif avec un volume d'activités important et une certaine durabilité est assez faible.

Il existe deux structures de regroupement d'ONG d'éducation. Ces deux structures sont complémentaires et une ONG peut adhérer aux deux. Ce sont :

- le Réseau des ONG d'Education de Base du Bénin (RONGEB-Bénin). Il a été créé en mai 1999 et a pour vocation de réunir les ONG béninoises d'éducation de base.
- Le Groupement National de Travail sur l'Education Non Formelle au Bénin (GNTENF)

---

<sup>34</sup> BOURDARIAS F., « ONG et Développement des élites » in Journal des Anthropologues, n°94-95, 2003, p 34

<sup>35</sup> DEWANOU H., Etude et analyse des pratiques et positions des ONG d'Education pour l'élaboration d'une déclaration des ONG sur les grands thèmes relevant de l'Education pour tous au Bénin, juin 2002

Les ONG nationales interviennent principalement dans plusieurs **types d'activités** :

	Cantines	Constructions	Petite enfance	Qualité formation des enseignants	Santé hygiène	Scolarisation des filles	Formation professionnelle alphabétisation
ACFD					X		
ADIL		X			X		X
AFPF							X
AJPDE							X
ASUNOES	X			X			X
CAEB			X	X			X
CERIDAA					X		X
CERPADEC			X				X
CRED		X			X		
DEFI				X			
EQUIPE				X	X	X	
ESAM		X	X		X		
EUMC				X			
Fadec-Gie				X		X	
FNUAP				X	X		
GERED		X					
GRABS		X				X	
LIGUE LIFE		X			X		X
OPD-ONG					X		
ORPIDE		X					
RNPSF						X	
Sœurs du Cœur Marie						X	X
Songhai							X

L'intervention des ONG nationales prend des formes diverses, que l'on peut catégoriser de la façon suivante :

- la mobilisation sociale : information, sensibilisation et formation,
- l'appui technique,
- la prestation de services,
- la médiation / plaidoyer : à la fois, vers les leaders d'opinion (chefs traditionnels, chefs voudouns,...) et vers les autorités politiques, locales et nationales.

Les trois premières activités sont le plus souvent effectuées en **sous-traitance** des ONG internationales, suite à un appel d'offre. Il y a donc rédaction d'un cahier des charges, contractualisation de la mission et rémunération de l'ONG nationale. Ce processus d'appel d'offre est source de concurrence entre ONG. Il est aussi à la base de la diversification des activités des ONG. L'absence de financement structurel les contraint à cette diversification. Afin de maximiser les chances de remporter un appel d'offre et donc d'assurer la poursuite de leurs activités, elles prétendent détenir des savoir-faire et compétences de nature très différentes. En entrant dans cette logique, les ONG prennent le risque de se décrédibiliser aux yeux des bailleurs. Le système mis en place fragilise donc le secteur des ONG, en leur imposant tacitement une course aux projets et à la diversification des compétences pour leur survie.

L'analyse des projets développés sur le terrain montre que :

- il existe des secteurs dans lesquels peu d'ONG travaille,
- les ONG sont majoritairement des ONG généralistes. Très peu d'ONG sont réellement spécialisées.

La plupart des ONG mène plusieurs activités simultanément. Cette situation peut se justifier dans certains cas par la volonté de mener des actions globales et intégrées dans une localité donnée. C'est principalement le cas lorsque l'ONG développe simultanément des Activités Génératrices de Revenus (AGR). C'est cependant loin d'être le cas de toutes les ONG. Il s'agit clairement d'une stratégie de diversification donnant la possibilité de répondre à divers appels d'offre et d'optimiser la survie financière de l'institution.

Depuis, peu, le modèle de développement en cascade via les ONGn fait cependant l'objet de **critiques**<sup>36</sup>. Celles-ci sont de trois ordres :

- les ONG ont fait l'objet de programme de formation spécifique mais on leur reproche toujours un manque de transparence au niveau de la gestion et une faible capacité de mobilisation de ressources.
- L'exigence accrue des bailleurs de fonds quant au contrôle budgétaire se traduit par des processus d'évaluation de plus en plus nombreux et consommateurs de temps et d'énergie. Face à ces exigences, qui impliquent le risque d'une perte des financements si elles ne sont pas rencontrées, les ONG tendent naturellement à privilégier cet aspect au détriment du travail de terrain.
- Ce choix d'un « développement en cascade » contribue par ailleurs à la multiplication des OSC mais aussi à leur **uniformisation**.

L'appréciation donnée par les ONG internationales sur le rôle des différentes structures, qu'elles aient ou non bénéficié d'un programme de soutien et de renforcement, porte principalement sur le respect ou non des règles de **Bonne Gouvernance** (structures internes, gestion transparente,...). La capacité de rédaction de plaidoyer est régulièrement occultée dans le discours des ONG internationales. Nous pouvons y voir une continuité avec le contenu des formations qu'elles dispensent aux ONG et aux OSC en général. Des activités de **plaidoyer** envers l'Etat et les leaders d'opinion sont pourtant menées. Mais ces plaidoyers sont pour l'essentiel liés aux thématiques « en vogue ». La scolarisation des filles et d'une façon plus large le droit à l'éducation constitue la matière principale de ces plaidoyers. D'autres questions comme le trafic et le travail des enfants font aussi l'objet de ce type de démarche. Par contre, il n'y a pas de remise en question des orientations politiques au niveau nationale et international.

La **sensibilisation** et la mobilisation des communautés ou des groupes-cibles constituent l'essentiel des activités pour nombre d'ONG. Ces activités présentent deux caractéristiques : d'une part, elles entraînent la création d'instances intermédiaires (de suivi, de pilotage,...) au sein de la communauté ciblée, d'autre part, elles introduisent de nouvelles valeurs au sein du groupe. Ces structures intermédiaires seront elles-mêmes formées aux principes d'une gestion démocratique et transparente. L'agent de développement doit cependant encore composer avec les détenteurs locaux du pouvoir. Sans l'accord de ceux-ci, il n'y aura pas d'intervention dans le village ou le quartier de ville. Néanmoins, ceux-ci trouvent aussi leur intérêt en

---

<sup>36</sup> CARBONE M., « Le rôle des acteurs non-étatiques dans la politique du développement : nouvelles perceptions, nouvelles pratiques », Dossier les acteurs non-étatiques et Cotonou in Le Courrier, n°199, juillet-août 2003, p 15

réaffirmant leur rôle au sein de la communauté. Les rapports qu'entretiennent les ONG locales et la « **communauté** » (hors APE) seront autrement développés dans la partie consacrée à cette dernière.

La collaboration entre ONG et l'Etat a longtemps été difficile parce qu'ils se méfi(ai)ent mutuellement. La conclusion d'**accords-cadres** entre le Ministère de l'Education et certaines ONG nationales est ainsi en cours. La première d'entre elles devrait lier le Ministère et le CAEB. Les ONG tendent donc à se positionner actuellement tant par rapport aux ONG internationales qu'à l'Etat et non plus exclusivement par rapport aux premiers. On observe par ailleurs dans certains cas un suivi du Ministère par rapport à la mise en œuvre des projets d'ONG nationales et une prise en compte des difficultés qu'elles rencontrent (ex : FADEC et la Direction de l'Education primaire).

Des cellules de réflexion sur les moyens d'atteindre des objectifs sur certaines thématiques précises regroupent des ONGi et ONGn. Nous avons déjà cité le Groupe d'initiative regroupant Borne Fonden, CAEB, Ecoliers du Monde/Aide et Action et ID-Racine. Ce type de démarche s'inscrit davantage dans la durée que les partenariats habituellement conclus.

## 6.2 Les syndicats

Les syndicats sont présents à tous les niveaux : primaire, secondaire et supérieur. Les structures syndicales sont particulièrement **nombreuses et dispersées**. Au niveau de l'enseignement primaire, il n'existe pas moins de 7 structures pour les enseignants permanents et contractuels. Il s'agit du SYNEMP, du SNEP BENIN, du SYNAPIM, du SYNIA, du SYNALYNAB, du SEMP BENIN, de l'OSIAB et, dernier syndicat créé, du SNEC enseignants contractuels<sup>37</sup>. Le principal problème auquel sont confrontées les autorités publiques est la méconnaissance de l'importance et de la représentativité exacte de chacun de ces syndicats. En 2002, des élections ont été organisées sous l'impulsion des autorités afin de déterminer les plus représentatives d'entre elles. Cette situation est considérée par certains membres du Ministère comme une conséquence normale de la démocratisation de la vie publique : « Le Bénin est particulier : les syndicats ont été fortement développés et favorisés par la démocratie ». Pour d'autres, les syndicats sont instrumentalisés par l'Administration : « C'est encouragé par l'Administration car si un syndicat est dur, l'Administration met en place un contre-syndicat ». Quoi qu'il en soit, ce pluralisme est source de compétition entre syndicats et il limite l'efficacité de l'action syndicale. Certains ont compris qu'il fallait se regrouper et plusieurs syndicats se sont affiliés à des **centrales**.

Il est d'ailleurs à noter que c'est à ce niveau de regroupement que s'opèrent les programmes de **renforcement des capacités** des organisations syndicales. Il n'existe apparemment pas de programmes spécifiquement orientés vers les syndicats d'enseignants. Ceux-ci bénéficient des programmes pour autant qu'ils soient affiliés soit à la Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin (CSA- Bénin) ou à l'Union Nationale des Syndicats de Travailleurs du Bénin (UNSTB). Ces deux centrales sont impliquées dans un projet intitulé NEPAD / DSRP (2003-2005) et dont le partenaire international est la **FGTB** et dont les objectifs sont de renforcer les capacités des responsables syndicaux et de faire impliquer les syndicats dans les prises de décision liées à la lutte contre la pauvreté.

---

<sup>37</sup> LANOUE E., op.cit, 2004, p. 117

Indépendamment de leurs poids respectifs, ces organisations disposent d'une forte **capacité de mobilisation** et de blocage du système éducatif en cas de conflit. C'est d'ailleurs ce qui se produit de manière récurrente depuis la fin des années 90, suite à la généralisation de la réforme pédagogique. Les différents mouvements de grève, très durs, ont déjà provoqué la non-validation d'une année scolaire. « C'est une catastrophe. Les programmes ne sont pas exécutés dans les normes, plus ou moins un tiers ou les deux cinquième du contenu exigé. A la fin, on observe chez les enseignants un certain dégoût du travail car les revendications ne sont pas satisfaites ». Cette capacité de blocage est renforcée par le fait que de nombreux enseignants embrayent sur les appels à la grève quel que soit le syndicat : il s'agit bien souvent d'une opportunité pour mener d'autres activités rémunératrices qui permettent de compenser la grave érosion du pouvoir d'achat des enseignants depuis dix ans.

La majorité des personnes rencontrées considèrent que les syndicats n'œuvrent pas pour la réalisation des objectifs du système éducatif, mais pour la **défense des intérêts** des enseignants. Même s'il y a certaines actions par rapport à la qualité, elles restent essentiellement liées au statut des enseignants. Elles contestent les conditions de travail et les salaires. C'est en partie la responsabilité du gouvernement qui n'applique pas les textes qu'il a voté. L'aspect corporatiste de ces revendications provoque cependant une désolidarisation de la majorité des acteurs du secteur avec le mouvement syndical.

L'analyse du dernier mouvement de grève montre que les syndicats jouent un rôle politique important en termes de **plaidoyer** et de « watchdog ». Même si la majorité de leurs revendications concerne le statut des enseignants, on ne peut nier qu'ils revendiquent en partie l'application de la législation en vigueur. En s'assurant de l'application des lois, les syndicats exercent une fonction de contre-pouvoir fondamental pour le fonctionnement de la démocratie. Par ailleurs, il nous semble que l'amélioration des conditions de travail des enseignants ne peut qu'améliorer la qualité du système éducatif.

Selon les syndicats, l'ampleur de la grève s'explique aussi par **l'absence de communication** des ministres compétents. « La grève a été longue parce que aucun ministre n'a voulu discuter avec nous alors qu'ils disaient au chef d'état qu'ils étaient en négociation avec les syndicats. Entre octobre et janvier, personne n'a négocié avec nous. Ils discutaient avec nous par l'intermédiaire des médias en essayant de nous discréditer. En quatre séances, en un mois on est sorti de la crise. (Le Président) Kérékou l'a compris plus tard, ce qui a été à l'origine d'un grand remaniement ministériel. » La sortie du mouvement de grève a aussi été possible grâce à l'intervention du clergé. Lors de la réunion du 13 janvier 2005 sur l'allocation d'incitation à la profession, le clergé, représenté par Monseigneur le Cardinal Ganti, est intervenu pour trouver une issue au conflit.

Enfin, les syndicats critiquent le **recrutement** par les APE d'enseignants communautaires qui n'ont pas les qualifications nécessaires. Un leader du front syndical n'hésite pas à s'interroger radicalement sur les motivations du FMI et de la BM. « Ils injectent beaucoup de moyens au Bénin, mais ils ne contrôlent et ne suivent pas assez l'affectation des moyens. Et les conditions de ces dons sont mêmes suicidaires pour notre pays comme le recrutement des enseignants communautaires proposé par la BM et le FMI dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Les syndicats s'opposent à cette politique. Les bailleurs de fonds qui soutiennent ce choix ne veulent pas le développement de l'Afrique, que les enfants aient une bonne éducation, ce qui les intéresse est que le gouvernement assure le service de la dette. »

Les syndicats ne sont pas pour autant isolés et refermés sur eux-mêmes. Ils sont capables de s'intégrer à des **actions collectives** : 6 ou 7 syndicats sont impliqués dans une coalition pour mener une campagne éducative avec les APE, Africare, CAEB et d'autres institutions.

### 6.3 Les APE

Les premières APE ont été créées dans quelques écoles au moment de l'indépendance. Les APEAE (Associations de Parents d'Elèves et Amis de l'Ecole) étaient chargées de régler les conflits entre les responsables des établissements scolaires et les usagers de l'école. Le mouvement APE a été généralisé en 1975 suite à une lettre circulaire portant sur la « gestion démocratique des écoles de l'enseignement de base ». L'implication des parents d'élèves dans la gestion de l'école ne résulte donc pas du processus démocratique en cours depuis 1990.<sup>38</sup> En 1995, la Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves et Etudiants du Bénin (FENAPEB) a été créée lors d'une Assemblée Générale constitutive des parents d'élèves. Cet organe n'est cependant pas une création spontanée. Il s'agit du résultat d'une initiative de World Education.

Les associations de parents d'élèves sont **structurées** à différents niveaux :

- une APE dans chaque école
- une coordination des APE par commune
- une fédération des APE par département (FEDAPE)
- la Fédération Nationale des APE du Bénin (FENAPEB)

La loi sur l'orientation scolaire et divers arrêtés confère un pouvoir important aux APE dans la gestion des établissements scolaires et du recrutement des enseignants communautaires. Les APE remplissent, par ordre d'importance, les **fonctions** suivantes :

- le financement des enseignants,
- la gestion de l'école (approbation du budget) et des cantines scolaires,
- la construction et l'entretien des bâtiments,
- la mobilisation et le contrôle social,
- canal d'information qui assure un lien entre l'école et la communauté.

Les critiques sont plus virulentes à mesure que l'on monte dans la hiérarchie de la structure et notamment à l'égard de la Fédération Nationale :

- Les membres de la FENAPEB ne seraient plus des parents, mais des pensionnés qui ne sont plus représentatifs des parents ;
- ils refusent l'alternance et le renouvellement des membres du CA ;
- ils ne joueraient pas leur rôle de contre-pouvoir et de défenseur des intérêts des enfants, ne relayeraient pas les revendications de la base et se laisseraient facilement corrompre par les représentants de l'Etat ou défendraient toujours la même position qu'eux. Cette assertion peut être nuancée.
- certains critiquent le caractère artificiel des structures départementales et nationales créées de toute pièce par World Education sans légitimité à la base.

Les APE constituent la pierre angulaire dans la coopération entre la communauté et l'Etat. A la base, les parents se sont organisés, ont créé des pépinières et ont recruté des enseignants. La majorité des acteurs (ONGi, INFRE,...) considère qu'à ce niveau l'action des APE est la plus

---

<sup>38</sup> World Education, manuel de référence des APE, version provisoire de la 2<sup>ème</sup> édition, Parakou, 2000, p. 13-14

pertinente et efficace. Ces mêmes acteurs sont par contre beaucoup moins convaincus de la qualité de leur travail au niveau départemental et national. Il n'en demeure pas moins qu'au niveau de l'établissement scolaire, les APE ont montré une **forte capacité de mobilisation** de ressources financières, humaines et matérielles (voir participation des communautés).

Elles jouent un rôle de **contrôle** important à l'égard des directeurs d'écoles aux niveaux de l'élaboration du budget et du suivi des dépenses. L'Etat subventionne les élèves à hauteur de 1.000 FCFA par élève. Cette situation a engendré de très grosses tensions entre les APE et les directeurs « Il y a eu des dérapages, certains ont voulu se substituer aux directeurs d'écoles, n'ont pas su négocier ». D'autres considèrent que certains membres du bureau des APE et les directeurs s'accordent sur le prélèvement d'un pourcentage. Aujourd'hui, les relations entre directeurs et APE se sont ajustées et la qualité du travail fourni par les APE est jugée positivement dans l'ensemble. Les APE exerce aussi un contrôle sur les parents en refusant/excluant des enfants inscrits si la cotisation n'est pas payée.

Le fonctionnement des APE peut cependant être encore amélioré, principalement en milieu rural. Premièrement, le niveau de **formation** des membres des APE est fréquemment insuffisant au regard de leurs responsabilités. Les parents n'ont pas nécessairement été scolarisés en leur temps et ne disposent dès lors pas d'un niveau de maîtrise du français ou des notions de base de gestion. Deuxièmement, il faut souligner la **faible représentation des femmes** au sein de ces structures et ce à tous les niveaux hiérarchiques. De plus, les femmes présentes sont souvent cantonnées dans des fonctions marginales. Selon un des membres du CA de la FENAPEB, « c'est lié à notre culture. Les femmes africaines préfèrent rester entre elles et ne veulent pas participer aux BE ». On peut douter de la capacité ou de la volonté réelle de changement face à cette situation. Le phénomène de création des Associations de Mères d'Elèves (AME) résulterait pour certains de ce constat. Cet avis n'est pas partagé par tous et notamment par le Réseau de Promotion de la Scolarisation des Filles qui semble à l'origine des premières structures de ce type. Troisièmement, il y aurait un **manque de renouvellement** des membres des APE : « dans beaucoup de milieux, les élections ne sont pas régulières et lorsqu'elles le sont, on reprend les mêmes. Ce sont des notables influents. Il faut donc un travail de sensibilisation, de persuasion pour que les électeurs choisissent en fonction des compétences ».

La Fédération plaide pour la création d'un incitant. « Pourquoi les parents participeraient au bureau exécutif de l'APE et à la gestion de l'école ? La gestion de l'école prend du temps. Il faut valoriser cette activité par une rémunération ou par exemple en compensation les autres vont travailler dans son champ ». Pour un représentant de CRS, cette situation est en effet problématique : « les membres doivent consacrer du temps à la gestion de l'école mais c'est une perte de temps par rapport aux activités économiques. Ils essayent de monétiser le temps consacré à l'école et ils partent, s'il n'y a pas de compensation »

#### 6.4 Les communautés

Le concept de « communauté » est très largement utilisé dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets éducatifs ou non. Pour une lecture critique de cette notion, nous renvoyons à la littérature existante<sup>39</sup>. Nous retiendrons essentiellement que loin de l'image romantique de communautés solidaires et homogènes, celles-ci sont au contraire différenciées, hétérogènes,

---

<sup>39</sup> OLIVIER DE SARDAN J-P., Anthropologie et développement, APAD, Marseille, 1995, p 55-75

inscrites dans des systèmes d'inégalité et de dépendance, avec des statuts sociaux, des moyens économiques et des réseaux sociaux différenciés.<sup>40</sup> Le niveau local est caractérisé par la multiplication d'instances de nature très diverses, d'autant que l'implication des communautés et la participation de la société civile au Développement Local sont prônées et valorisées par les bailleurs de fonds. Dans cette optique, la « communauté » se décompose en de multiples **groupes-cibles** (groupes de femmes, de jeunes, d'adultes non alphabétisés,...). L'implication de la communauté peut aussi s'envisager en tant que **contributeur** (à la prise de décision, en matériel, en temps ou en ressources monétaires) à la réalisation du projet.

#### 6.4.1 la communauté et ses groupes-cibles

C'est au niveau de la communauté que les bénéficiaires des projets sont déterminés et appelés **groupes-cibles**, le plus souvent après une phase préalable qui permet de cerner les « besoins » de ces groupes. Ces groupes-cibles font partie des couches les plus défavorisées ou les plus pauvres, lutte contre la pauvreté oblige. La notion même de besoins est aussi sujette à débat, notamment sur le mode de recueil de ceux-ci.

Les interrogations sur les méthodes de travail sont nombreuses. Les obligations formelles, mais aussi en termes de résultats, des ONG locales posent la question de la détermination de ces besoins : les ONG mobilisent-elles leurs compétences pour répondre à des demandes spécifiques émanant de la base ou pour défendre leurs propres intérêts dans une logique de renforcement de leurs positions sur le marché de l'aide ? En premier lieu, malgré la plus grande proximité supposée des ONG avec leur milieu d'intervention, comment peuvent-elles assurer la participation des plus pauvres dans une démarche qui implique la participation de l'ensemble des composantes de la communauté ? Les groupes dominants sont toujours plus à même d'investir les projets de développement, notamment en raison de leur plus grande maîtrise du vocabulaire adéquat et de meilleures capacités d'expression orale. Sans avoir eu l'opportunité de suivre une phase préparatoire d'exécution d'un projet, il est difficile de déterminer si ces ONG travaillent avec des groupes pré-existants ou créés sous leur impulsion.

S'il y a concurrence entre ONG pour se positionner dans certaines zones, il y a aussi une **concurrence** entre groupes au niveau local pour bénéficier des retombées des projets. En ce sens, l'intervention peut exacerber certains conflits latents au sein de la communauté. La création de comités dans le cadre de projet « apparaît vite, pour une partie des villageois concernés, comme une « faction » faisant main basse sur les ressources du projet »<sup>41</sup>. L'apparition de contrat entre les ONG et les structures mises en place pour accompagner les projets renforce ces conflits.

Le Projet EDUCOM (Education et Communauté) est axé sur une approche globale de la communauté. Il est aussi illustratif de la manière dont un projet crée des instances supplémentaires. Il repose en partie sur la création de comités à différents niveaux :

- les conseils locaux : ce sont les structures de pérennisation du projet et bénéficient à ce titre de formation sur l'animation des communautés, la conduite de réunion, la gestion, la micro-planification,... Un conseil comprend entre 9 et 13

---

<sup>40</sup> LAVIGNE DELVILLE P., Des groupes-cibles aux groupes stratégiques : participation et exclusion, les notes méthodologiques n°2, GRET, 2000

<sup>41</sup> OLIVIER DE SARDAN J-P., « Le « développement participatif » : ni solution miracle, ni complot néolibéral » in Afrique Contemporaine, N° spécial 3<sup>ème</sup> semestre 2001, p. 153

membres dont au moins 3 femmes ; Son rôle est de servir de médiateur entre les populations et les autres acteurs de gestion du projet. Il sensibilise, organise et mobilise la communauté pour la résolution des problèmes de développement et appuie des groupements de femmes et de jeunes filles de la localité.

- les comités sous-préfectoraux (aujourd'hui communaux) : ceux-ci sont composés du sous-préfet (le maire), du secrétaire général, des médiatrices, du chef de circonscription scolaire, du responsable du développement rural RDR, du médecin-chef, du responsable du Centre de Protection Sociale CPS, du coordinateur de l'alphabétisation, du responsable de l'ADL, du représentant des APE et du chef de brigade.

- la cellule nationale de suivi qui gère et coordonne le projet, en assure le suivi et les différents mécanismes de mise en œuvre, de dynamisation des acteurs et des actions de terrain. C'est un niveau décisionnel, de concert avec l'Unicef. Cette cellule est composée de représentants des Ministères de l'Éducation, de la Santé, de l'Intérieur, du développement rural (genre et développement), de la Culture (alphabétisation), de la Protection sociale et de la Famille, d'ONG et de personnes-ressources.

Des contrats de partenariat matérialisent l'engagement des communautés représentées par le Conseil Local, le comité sous-préfectoral et l'administration centrale de EDUCOM représentée par le Directeur de l'Enseignement primaire. Il est annuel et renouvelable après évaluation.

#### 6.4.2 La participation des communautés<sup>42</sup>

Le ROCARE-Bénin a réalisé en 2001 une étude approfondie sur la problématique de l'accès, de la qualité et de la participation communautaire au Bénin. L'étude vise à : (i) identifier les l'origine, les domaines, les formes et les niveaux de participation communautaire existant dans le secteur de l'éducation de base ; (ii) analyser les effets de la participation communautaire sur l'accès et la qualité de l'éducation de base ; (iii) dégager les opportunités et les contraintes de la participation communautaire à l'éducation de base.

L'intérêt de l'étude est notamment d'identifier des facteurs explicatifs du type, de la forme et du mode de participation communautaire (genre, milieu social des parents, région, urbain/rural). L'étude distingue **trois types de participation** (la participation volontaire, la participation induite et la participation obligatoire) de la communauté au secteur éducatif, le type et le nombre de participation sont dépendants des ressources disponibles au sein du milieu. Les participations induites et obligatoires seraient contemporaines de l'avènement des APE qui gèrent les rapports entre la communauté et l'Etat dans la définition et la réglementation de la participation communautaire à l'éducation, faite essentiellement de contributions financières. Les APE servent aussi d'instrument de mobilisation des communautés à l'éducation de base par la fourniture de moyens humains et matériels.

---

<sup>42</sup> KPAMEGAN G. et SALAMI N.D., « Bénin » in Perspectives transnationales sur l'éducation de base en Afrique centrale et de l'ouest : accès, qualité et participation communautaire, Rocare, janvier 2002, pp 65-104

Il faut cependant noter que les communautés s'organisent souvent sous impulsion extérieure et la participation à la gestion et au processus pédagogique reste faible. Certains facteurs contribuent néanmoins à une réelle participation communautaire :

- la perception positive de l'éducation de base,
- la régularité et stabilité des revenus des ménages (rentabilité des activités),
- l'expérience de mobilisation des communautés,
- l'implication débordant l'intervention financière,
- la présence d'appuis extérieurs,
- la présence de modèles dont le statut social est imputable à l'éducation.

Il convient aussi de distinguer **trois formes** de participation :

- participation à la prise de décision : initiative de la mise en place de structures d'éducation de base, participation à la réalisation de projets d'éducation dans la communauté.
- participation au financement de l'éducation de base (individuel ou communautaire, financier, matériel ou humain),
- participation au processus pédagogique : matériel, administratif, pédagogique et technique.

La participation des communautés prend principalement la forme de contribution financière, matérielle et/ou humaine. La prédominance d'une forme est liée aux activités socioprofessionnelles de la communauté. Les femmes contribueraient davantage sous une forme humaine, tandis que les hommes privilégieraient la contribution financière et matérielle. La construction d'écoles « communautaires » correspond bien à ce schéma.

Les exécutants des projets insistent sur la nécessaire appropriation du projet par la « communauté ». C'est notamment dans ce but que sont créées des structures d'accompagnement regroupant des membres de la communauté. De plus, les projets participatifs de développement impliquent régulièrement une **contribution financière** de la communauté, en général de l'ordre de 20%. Les bailleurs de fonds apportent 80% de l'enveloppe budgétaire, la contrepartie demandée aux bénéficiaires est censée être le signe de leur engagement et le gage d'appropriation future de l'infrastructure lorsque celle-ci aura été réalisée<sup>43</sup>.

Selon l'étude du ROCARE, il semble y avoir un lien positif entre la participation, l'accès et la qualité de l'enseignement. Une hausse de la participation n'entraîne pourtant pas nécessairement une hausse équivalente de l'accès et de la qualité. L'étude conclut que l'action de l'Etat est inefficace lorsqu'il agit seul, de même pour les communautés. Par contre, lorsque la communauté prend l'initiative et qu'elle est accompagnée par l'Etat, le résultat est meilleur. L'étude confirme l'intérêt du **partenariat entre l'Etat et la société civile** dans l'exécution des politiques éducatives.

---

<sup>43</sup> BAKO-ARIFARI N., DICKO A.B., DOEVENSPECK M., SANOU B.W. et SINGER U., op.cit., p. 26

## 7. La scolarisation des filles

### 7.1 Introduction

Suite aux Etats Généraux de l'Education d'octobre 1990 et de l'adoption du Document Cadre de Politique Educative en janvier 1991, le gouvernement béninois a engagé une vaste réforme dont un des axes visait l'égalité des chances pour tous. Cela implique la définition de stratégies pour d'une part réduire la disparité entre garçons et filles en matière d'éducation et d'autre part promouvoir la scolarisation des filles. Un plan d'action « Accès-Equité » a été adopté. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan, a été créé en 1997 le Réseau National pour la Promotion de la Scolarisation des Filles et en 1998 au sein du MEPS un service chargé de la promotion de la scolarisation des filles.

Le Plan d'action EPT comportait six objectifs dont deux ont trait à la scolarisation des filles :

- « faire en sorte que d'ici à 2015, tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme » ;
- « éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite ».

Malgré certains progrès, l'écart entre le taux brut de scolarisation des garçons et des filles reste de 32 points. Les disparités internes au pays restent elles aussi importantes. Dans ce contexte, le Bénin a été retenu pour faire partie de l'initiative « 25 pour 2005 » lancée en 2003 par l'UNICEF afin d'accélérer l'éducation des filles et d'éliminer les différences entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire en 2005.

### 7.2 Les facteurs de la non-scolarisation des jeunes filles

L'UNICEF dans son étude en cours de finalisation « Paquet éducatif accéléré pour les filles » rappelle que la question de la sous-scolarisation des jeunes filles dépassent largement la question de l'offre éducative : « Pour qu'une politique en faveur de l'éducation et de la scolarisation des filles ait le maximum de chance d'être traduite dans la réalité, il est souhaitable qu'elle soit élaborée suivant un processus profondément participatif impliquant toute la communauté nationale. La question de la scolarisation et de l'éducation des filles est intimement liée à celle du **statut**, du **rôle** et de la place **de la femme dans la société**. Voilà pourquoi il est recommandé d'adopter un processus d'élaboration comportant, outre le travail classique de collecte et d'analyse de données, des étapes de concertations aux niveaux communal, départemental et national. Cette démarche suscitera un débat national autour de la question et contribuera à amener les membres de chaque communauté à engager un dialogue interne susceptible de faciliter l'adoption et la mise (sic) de la politique retenue ».

Traditionnellement, le rôle de la femme est d'assurer la **reproduction**. Or, la fréquentation d'écoles lui permet d'avoir accès à d'autres rôles que les hommes ne jugent pas nécessaires à

leur épanouissement. Elle risque dès lors de prendre conscience de ses capacités, de vouloir gérer ses intérêts et de refuser les mariages arrangés dont des communautés pratiquant l'endogamie. Au nord, sur le plan culturel, l'école est perçue comme remettant en cause l'ordre social et va à l'encontre des attentes d'un certain nombre de parents. L'école remet (de plus en plus) en question ce statut, ce qui n'est pas nécessairement perçu comme une évolution positive dans l'ensemble du pays : l'école favorise la débauche sexuelle et les filles scolarisées refusent les mariages par échange et n'assurent plus leur rôle de liaison entre les familles. Ces échanges de femmes sont encore pratiqués dans les aires culturelles habitées par les Natimba, Koutimba, Bèbelbè (ou Gnindè), Berba, Gourmantché, Gangamba et les Bètamaribè. L'absence de modèles dans la communauté ne permet pas aux communautés de modifier leur perception du rôle de la femme dans le ménage et dans la société. Cette absence de modèle commence par la composition du corps enseignant au sein duquel on ne trouve que 7% de femmes.

Ce statut de la femme entrave non seulement l'accès à la scolarisation mais n'autorise pas non plus le suivi d'un cycle complet d'enseignement. De nombreuses jeunes filles scolarisées sont retirées à l'école du fait du maintien des pratiques :

- des mariages précoces (essentiellement chez les Peulhs et les Gando),
- de l'excision,
- de l'enfermement dans les couvents vodouns. « Il y en a qu'on va chercher à l'école, parce que dans le Fâ, on a dit que son grand-père a dit qu'elle devait faire ça ».

D'autres facteurs interviennent encore. L'aspect **économique** joue un rôle important dans la situation rencontrée. Comme explicité par ailleurs, les parents sont contraints d'effectuer des choix d'opportunité entre leurs enfants et ce choix s'effectue le plus souvent au détriment des jeunes filles. En effet, investir dans l'éducation d'une fille est un investissement à perte au profit d'une autre famille. De plus, la scolarisation des filles engendre une surcharge de travail pour les parents qui ne bénéficient plus du travail domestique effectué par celles-ci ou de leur contribution directe à leurs activités économiques. Il faut cependant noter que ce facteur économique est parfois contesté par certaines ONG. Elles considèrent ce facteur comme une fausse excuse invoquée par les parents pour ne pas contribuer à une chose dont ils ne perçoivent pas l'intérêt. Pour ces ONG, un travail de sensibilisation permet de passer outre cet obstacle et les parents lorsqu'ils le désirent réellement sont capables de trouver les ressources nécessaires à la scolarisation.

Enfin, certains facteurs sont directement inhérents à **l'école et à son fonctionnement** :

- le contenu pédagogique perpétue les stéréotypes à l'égard des femmes,
- l'attitude du corps enseignant : une discrimination, consciente ou non, est établie entre les garçons et les filles fréquentant les établissements scolaires.
- les grèves d'enseignants achèvent de persuader les parents de l'inutilité d'envoyer leurs enfants à l'école.

### 7.3 Les actions

Face à ces constats, une politique en faveur de la scolarisation des filles a été mise en place. Elle est composée de multiples actions, d'abord au niveau de l'action étatique :

- Création d'un service interne au MENRS pour la scolarisation des Filles,
- Création du Réseau pour la Promotion de la Scolarisation des Filles,

- Formation des enseignants à la question du genre,
- Campagne pour l'adoption d'un arrêté ministériel permettant la poursuite d'auteurs de violence physique et morale au sein de l'école (Arrêté 16 interministériel), suivi d'une campagne de sensibilisation et la traduction de cet arrêté en plusieurs langues locales,
- L'exonération des droits d'écolage pour les jeunes filles en milieu rural. L'Etat a décidé de rendre la scolarisation des filles gratuite. L'effet pervers de cette mesure est que les directeurs d'école n'incitent pas les filles à venir ou les découragent. Si cette mesure paraît efficace, elle a aussi créé un déficit dans le budget de fonctionnement des écoles concernées et une attitude hostile des garçons qui estiment la mesure discriminatoire.
- Création de foyers de jeunes filles : initiative qui pour but de résoudre le problème de l'hébergement régulièrement évoqué. Un foyer a été créé par département en 1996-1997. La gestion de ces foyers pose problème. Ils doivent être gérés par les communautés sur base de leurs ressources propres, alors que celles-ci sont limitées.

Les ONG et notamment les ONG américaines sont fortement impliquées dans les problématiques liées au genre. Les principales actions sont menées par :

- World Learning : Projet ACEF (Action Communautaire pour l'Education des Filles). Ce projet concerne 90 communautés. La méthodologie du projet repose dans un premier temps sur l'identification et la prise de conscience par la population des obstacles à la scolarisation des jeunes filles et dans un second temps sur la définition et la mise en œuvre de stratégies permettant de contourner ces obstacles. Il s'agit d'alphabétisation, de création de champs communautaires pour les cantines scolaires, la création d'espaces d'étude, la remise de prix, l'établissement de pièces d'Etat Civil, mais la sensibilisation aux textes de lois sur les droits des filles à l'école, la création de structures au sein de l'école ou l'aménagement de pistes pour faciliter l'accès aux infrastructures scolaires.
- World Education : cet organisme a développé un programme d'appui aux Associations de Mères d'Elèves (AME) afin qu'elles puissent mieux défendre les intérêts des filles dans les APE. Il en existe actuellement 36 et uniquement à la base, contrairement aux APE. Dans certains cas, ce type de structures apparaît spontanément.
- CRS qui a démarré en 2002 un programme intitulé « Global Food for Education Initiative (GFEI) ». Ce programme se déploie dans les départements de l'Atacora et du Donga qui présentent des taux très faibles. Il comprend deux volets : d'une part la création de cantines scolaires à travers l'appui aux APE, d'autre part la promotion de la scolarisation des filles, à travers la distribution de rations sèches et des campagnes de sensibilisation des parents et des enseignants. Ce deuxième volet a fait l'objet d'une étude préliminaire afin d'identifier les obstacles à l'éducation et d'élaborer des stratégies efficaces.
- UNICEF qui finalise une étude des coûts du paquet éducatif essentiel (PEE) pour l'accélération de la scolarisation des filles. Ce programme propose dans le domaine des infrastructures : (1) de réaliser des latrines séparées pour les filles et les garçons dans les écoles qui n'en disposent pas actuellement ; (2) de faciliter l'accès à l'eau potable pour toutes les écoles des zones retenues soit par la réalisation de forage, soit par le fonçage de puits ; (3) d'aider les écoles qui ne disposent pas de jardins potagers à en créer pour enrichir et varier les repas pris dans les cantines. Cela pourrait passer par l'équipement de ces écoles en matériel de jardinage ; (4) de contribuer à l'aménagement et à l'équipement des terrains de jeux au sein des écoles ; (5) de faire le plaidoyer afin que dans le cadre du Plan décennal de l'éducation en cours

d'élaboration, des logements soient prévus pour toutes les enseignantes qui acceptent de travailler dans les écoles rurales.

Comme signalé, un réseau a été créé afin de promouvoir spécifiquement la scolarisation des filles. Il inclut des partenaires privés et publics : APE, représentants des confessions religieuses, opérateurs économiques, ONG internationales et nationales, Ministère de l'Éducation, de la Santé,....Le rôle des opérateurs économiques semblent cependant assez réduit, il s'agit principalement d'une activité de sponsoring de certaines actions comme la remise de prix à des élèves méritantes. Le Réseau dépend du MEPS mais fonctionne de manière autonome avec l'appui financier de l'USAID.

Le Réseau finance et suit les activités des ONG intervenant dans le domaine de la scolarisation des filles. Il mène des campagnes de sensibilisation et distribue des Prix aux meilleures élèves. Il a aussi mené des contacts avec les responsables des couvents, qui ont notamment débouché dans la commune de Tori (Littoral) à une modification du calendrier d'entrée au couvent désormais compatible avec la scolarisation. Une démarche de sensibilisation à l'intérieur des écoles a été menée afin que certains interdits liés au culte voudoun soient respectés. Les responsables de couvents peuvent trouver un intérêt à ce que leurs membres aient un niveau de scolarisation raisonnable : « Ils ont besoin d'hommes et de femmes lettrés comme intermédiaires pour p.e. un colloque sur le culte traditionnel à Haïti. On leur demande de venir avec deux garçons et deux filles ».

#### **7.4 Bilan**

Malgré l'importance des initiatives réalisées, les écarts restent à peu près constants. Un représentant de l'UNICEF explique ce phénomène de deux manières différentes : d'une part, « les actions que l'on mène ne profitent pas qu'aux filles, p.e. le mobilier scolaire, la formation des enseignants profitent à tout le monde. Idem pour les cantines scolaires utilisées aussi pour les garçons », d'autre part « cela s'explique parce que le maintien reste problématique pour les filles. Si vous allez voir au CI, là où le travail de mobilisation a été fait, les filles sont plus nombreuses. Après le CM2, les filles abandonnent ».

Une vision plus critique pointerait aussi le fait que la plupart des actions n'envisage pas la problématique de façon globale. Nombre d'interventions se font uniquement sur le plan culturel. La dimension économique est soit niée, soit contournée par la mise en place d'une forme d'assistantat financier. L'approche par groupe spécifique va aussi de pair avec une approche quantitative des résultats. La progression du pourcentage de jeunes filles fréquentant les infrastructures scolaires est considérée comme un indicateur de l'efficacité de l'action des partenaires.

## **8. Conclusions et perspectives**

### **8.1 Difficultés du secteur éducatif**

Le secteur de l'Education est confronté à de nombreuses difficultés. La principale réside dans la précarisation du statut d'enseignant, provoquée par les plans d'ajustement structurels imposés au niveau international. La mise en œuvre de la réforme pédagogique (Nouveaux Programmes d'Education) voulue par l'USAID a cristallisé les difficultés du corps enseignant. Depuis septembre 2001, les grèves d'une durée de 1 à 8 mois se succèdent sans que l'on sorte réellement de la crise. Cette situation porte surtout atteinte à la qualité de l'enseignement. Les programmes ne sont pas respectés et le taux d'absentéisme des enseignants est important. Cela décourage les parents les plus précarisés d'envoyer leurs enfants à l'école. Le recrutement d'enseignants ne disposant pas des qualifications adéquates tire également vers le bas la qualité de l'enseignement dispensé. La mesure prise en 2002 autorisant le recrutement d'enseignants communautaires par les APE et les ONG ne représente pas une solution durable à moyen et long terme. Elle introduit aussi une forme de décharge du financement de l'éducation. Seuls les syndicats portent la revendication d'un enseignement de qualité à travers la revalorisation de leur statut et le recrutement d'enseignants qualifiés. La (re)création d'une école de formation des enseignants relève des compétences de l'action de l'Etat. Le soutien des Organisations internationales paraît indispensable à la réalisation de cet objectif.

### **8.2 Stratégies des partenaires internationaux**

Les partenaires internationaux poursuivent une double stratégie. D'une part, en direction du Ministère, ils mènent une politique d'aide institutionnel et d'autre part, mettent en œuvre ou financent à travers des ONGn des micro-projets ou des campagnes de sensibilisation. La première approche pose la question de l'autonomie du Ministère. L'ensemble des mesures que celui-ci prend s'inscrit dans des priorités définies à un niveau supra-national. On assiste ainsi au développement de politiques éducatives ciblées sur deux groupes principaux : les pauvres et les jeunes filles, qui privilégient une évaluation quantitative des résultats. Les choix de stratégie opérés par les partenaires du développement ont été dans le sens d'une plus grande participation des OSC dans l'élaboration et l'exécution des politiques nationales. Les conflits et résistances rencontrés dans l'application de la réforme pédagogique tant de la part des syndicats que des parents permettent de douter de l'implication réelle de ceux-ci.

La coordination de l'aide internationale et des initiatives sur le terrain laisse à désirer. Nous avons vu qu'au niveau national, il existait de grandes disparités dans les choix de localisation, avec des zones et des poches de pauvreté où peu d'intervenants sont affectés et ce pour des questions de visibilité de résultats. C'est dans la réalisation de ces actions que l'intervention des ONGn est la plus importante. Ce mode de fonctionnement, s'il présente certains avantages du point de vue du bailleur, n'est pas exempt de critiques et fragilise ces mêmes ONG qui entrent en concurrence pour l'accès à ces financements.

### **8.3 L'Etat et sa capacité de régulation**

Si l'Etat paraît déposséder dans une certaine mesure de son autonomie, il a pris différentes mesures créant notamment un cadre légal à l'intervention des OSC dans le secteur de l'Education. L'implication des syndicats et les APE fait donc l'objet de textes légaux. Pour autant, le Conseil National de l'Education ne fonctionne pas comme il le devra. Une politique d'appui des ONGn paraît s'esquisser mais demandera du temps et des moyens pour se concrétiser. Le Ministère n'est en outre pas en mesure de coordonner l'action de ses partenaires internationaux.

Au niveau communal, le processus de décentralisation provoque une redistribution des rôles, de l'accès aux ressources et au pouvoir. Il devrait aussi permettre, avec l'obligation pour les communes d'adopter un Plan de Développement Communal, d'instaurer une planification et une coordination plus efficace des actions. Les compétences éducatives décentralisées sont certes limitées aux infrastructures mais l'élaboration du PDC permet d'aller au-delà de ce seul domaine d'intervention et clarifie les priorités locales. Il reviendra ensuite aux représentants communaux d'effectuer les démarches permettant la réalisation de ces projets.

### **8.4 Les OSC**

Au cours des années 90, le rôle des OSC a été profondément bouleversé. Elles se sont multipliées et couvrent l'ensemble du territoire national. Cette présence massive implique que la plupart des localités bénéficient d'un appui en matériel et en personnel humain susceptible de soutenir les dynamiques locales. Cependant, les faiblesses restent importantes. Malgré les programmes de renforcement des capacités, elles présentent encore des manquements organisationnels et financiers. Elles diversifient leurs activités en fonction des opportunités de financement extérieur, sans nécessairement disposer des compétences adéquates. La décentralisation leur offre de nouveaux espaces au sein desquelles elles peuvent négocier de nouvelles responsabilités avec les collectivités locales.

Les syndicats et les APE sont formellement associés au Conseil Consultatif de l'Education. Les APE sont de même impliquées dans la gestion quotidienne des écoles. La stratégie des partenaires internationaux envers les OSC repose sur un développement en cascade, destiné à former une masse critique d'organismes répondant aux exigences des principes de la bonne gouvernance et capable de mener sur le terrain des actions correspondant à leurs priorités. Ce système limite le rôle des ONG à celui d'exécutant et d'agent d'innovation. Il rend les ONG dépendantes de l'accès aux financements internationaux, il leur est dès lors difficile de ne pas s'inscrire dans ce schéma et de sortir des priorités définies par ailleurs. De même, il pousse à la diversification des activités des ONG. Très peu d'ONG sont spécialisées dans un domaine d'intervention tandis que certains secteurs ne sont pas ou peu investis.

Les APE et les communautés dont elles sont issues jouent un rôle considérable. Les APE sont des lieux d'articulation entre la population et les chefs d'établissement. A ce titre, elles permettent la mobilisation de la population et contribue sans aucun doute à l'amélioration de la gestion des écoles. Le besoin de formation initiale des membres des APE a débouché sur un vaste programme de renforcement des capacités. La participation financière, humaine et matérielle des communautés est importante, mais n'est réellement efficace que dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat.

## 8.5 Perspectives de recherche

Ce rapport n'avait pas pour objectif d'inventorier l'ensemble des initiatives éducatives. Ont donc été laissés de côté les aspects suivants :

- le rôle du réseau privé d'enseignement et notamment des congrégations religieuses,
- les écoles « communautaires »
- la contribution des OSC au secteur informel.

Les pistes de recherche restent nombreuses. De nombreuses problématiques déjà abordées mériteraient d'être approfondies. Parmi celles-ci, nous retiendrons en particulier :

- l'élaboration des politiques nationales éducatives entre Etat et organisations internationales,
- le rôle des syndicats dans la mise en œuvre de la réforme,
- l'impact de la décentralisation sur les rapports entre les autorités locales et les ONG,
- le rôle joué par les chefferies dans la mise en œuvre des politiques participatives et des projets éducatifs,
- la complémentarité et passerelles entre le secteur formel et informel,
- la perception de l'institution scolaire et de l'apprentissage professionnel en milieu rural,
- les relations ethniques et de parenté au sein des OSC,
- .....

## **9. Bibliographie**

### **9.1 Liste des ouvrages, articles et rapports consultés**

AHANHANZO J., ZINSOU P., GBAYE Y., AGBODGAN J. P. & CODJIA A., Le financement de l'éducation et réformes budgétaires au Bénin, ADEA et CODESRIA, 2001, 106 p.

AKPAKA O. et GABA L. Les aspects socio-culturels de la fréquentation scolaire des filles au niveau primaire au Bénin, UNESCO, Cotonou, mai 1991

ASSABA C., Etude sur la problématique de la scolarisation des filles dans les départements de l'Atacora et de la Donga, CRS, 2003

AZONHE T., CHABI Y., GUERNIOU A., HOUNTOUNDI T., ODUSHINA D. et THIAIS P., La participation des organisations syndicales à la détermination et à la gestion de la politique et de l'organisation éducatives, MEPS, juin 2001

BAKO-ARIFARI N., Traditional Local Institutions, Social Capital and the Process of Decentralisation. A Typology of Government Policies in Developing Countries, Working papers on African Societies 38, Berlin : das Arabische Busch

BAKO-ARIFARI N., DICKO A.B., DOEVENSPECK M., SANOU B.W. et SINGER U., Financer la décentralisation rurale. Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Série décentralisation et gouvernance locale, bulletin 357, Institut Royale des Tropiques, Amsterdam, 2004

BAKO-ARIFARI N. & LE MEUR P-Y., « Une anthropologie sociale des dispositifs du développement » in BARE J-F. (dir.), L'évaluation des politiques de développement, Approches pluri-disciplinaires, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 221-173

BAKO-ARIFARI N. & LE MEUR P-Y., « la chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë » in PERROT C.H. & FAUVELLE-AYMAR F.X. (dir), Le retour des Rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine, Paris, Karthala, pp 125-143

BALDÉ D., DE GRAUWER A., DIAKHATÉ C., DOUGNON D., LUGAZ C., MOUSTAPHA M. and ODUSHINA D., Does decentralization lead to school improvement ? Findings and lessons from research in West-Africa, *Journal of Education for International Development*, 1, 1, 2005

BANQUE MONDIALE, Bénin. Pour une plus grande efficacité de la dépense publique: Examen de trois secteurs-clés, 20 décembre 2004.

BANQUE MONDIALE, Le système éducatif béninois - performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative, Document Type: Departmental Working Paper, 2002.

BABAGBETO R., VIEGAS E. and PIRIPIRI L., Community action for girls education (CAGE) project USAID-Benin, Mid-term evaluation report, September 2004.

Cahiers d'études africaines, « Enseignements », n°169-170, 2003

CARBONE M., « Le rôle des acteurs non-étatiques dans la politique du développement : nouvelles perceptions, nouvelles pratiques », Dossier les acteurs non-étatiques et Cotonou in Le Courrier, n°199, juillet-août 2003, p 15

COSSI C., Liste de la documentation existante sur l'EPT et le système éducatif béninois, Rapport d'étape n°1, UNICEF, Octobre 2002, p. 45.

DEWANOU H. D., Etude et analyse des pratiques et positions des ONG d'éducation pour l'élaboration d'une déclaration des ONG sur les grands thèmes relevant de l'éducation pour tous au Bénin, Rapport final, Le groupe d'initiative des ONG (Borne Fonden, CAEB, Ecoliers du monde et ID-Racine) et le Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Education en Afrique (BREDA), Juin 2002, p. 38.

GABA A. LEA, La relation mère-fille et son impact sur la scolarisation féminine : étude de cas dans l'Atacora (Bénin), Travail de D.E.A en Population et Développement, Louvain-LA-Neuve, juillet 1993.

GABA L. A. et SALAMI N. D., Qualité de l'éducation de base au Bénin : une bibliographie annotée de 1992 à 2002, ROCARE/ERNWACA avec le soutien de l'ADEA, 22 mai 2003.

GADO M., GARNIER M., MARCOS B. et ZATO A., Evaluation du projet Assistance Technique aux Associations de Parents d'Elèves (ATAPE), Phase II : 1998-2003, Rapport 13 juin 2003.

GILBERT L. et SALAMI N. D., Etude sur la décentralisation du système éducatif au Bénin, Rapport final, Document principal, MENRS et CLEF, Juillet 2000.

GNIMADI A., Recherche-action sur la scolarisation des filles à Sinende, MENRS, Cotonou, 2000.

JACOB J-P, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain » in Politique Africaine 73 : 6-15, 1998

JACOB J-P. et BLUNDO B., Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée, Itinéraires, notes et travaux n°49, Institut universitaire d'études du développement, décembre 1997

KPAMEGAN G. et SALAMI N.D., « Bénin » in Perspectives transnationales sur l'éducation de base en Afrique centrale et de l'ouest : accès, qualité et participation communautaire, Rocare, janvier 2002, pp 65-104

LANOUE E., « Les mises en scène du droit à l'éducation en Afrique subsaharienne. Modèles d'analyse, usages sociaux et politiques. Réflexions autour des cas du Bénin et de la Côte d'Ivoire », Colloque international Le droit à l'éducation, quelles effectivités au Sud et au Nord ?, 9-12 mars 2004

LANOUE E., « Réforme pédagogique, pratique familiale de scolarisation et d'apprentissage professionnel en milieu cotonais » in Politiques éducatives et dynamiques sociales d'éducation en Afrique subsaharienne. Enjeux, évolutions, déterminants, Centre d'études d'Afrique noire, Bordeaux, 2004

LE MEUR P-Y., Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources, Coopérer aujourd'hui n°34, GRET, 2003

MEPS, METFP, MESRS, MCAT et MFPSS, Plan d'actions nationales du Bénin pour la mise en œuvre du programme Education Pour Tous, Cotonou, Décembre 2003, 148 pages.

MESTRE C et TOMETY S-N., Etat des lieux de la situation de la société civile au Bénin et orientations pour le renforcement des capacités, document de synthèse, CIEDEL, octobre 2004

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation, Conclusion des études de terrain EPP Houèto, Porto-Novo/Attakè (Ouémé), Institut International de Planification de l'Education (IPE), Ministère des Enseignements Primaires et Secondaires (MEPS), Plan-WARO, juin 2004, p.19.

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation, Conclusion des études de terrain EPP Vèka/A, Porto Novo/Attakè (Ouémé), IPE, MEPS, Plan-WARO, juin 2004, p.22.

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation, Conclusion des études de terrain EPP Hlogou, Porto Novo/Attakè (Ouémé), IPE, MEPS, Plan-WARO, juin 2004, p18.

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation, Conclusion des études de terrain EPP Tchikpé/B Klouékanmé (Couffo), IPE, MEPS, Plan-WARO, juin 2004, p. 23.

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation, Conclusion des études de terrain EPP Ehouzou/C Klouékanmé (Couffo), IPE, MEPS, Plan-WARO, juin 2004, p. 17.

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation, Conclusion des études de terrain EPP Davoué-Ablomè Klouékanmé (Couffo), IPE, MEPS, Plan-WARO, juin 2004, p. 23.

MOUSTAPHA M., ODUSHINA D. E. et THAMA-KORA J., Etude de terrain dans la circonscription scolaire d'Attakè (Port-Novo), Département de l'Ouémé-Plateau – Bénin, p. 33.

OLIVIER DE SARDAN J-P., Anthropologie et Développement, Essai en socio-anthropologie du changement social, APAD, Marseille, 1995

OLIVIER DE SARDAN J-P., « Le « développement participatif » : ni solution miracle, ni complot néolibéral » in *Afrique Contemporaine*, N° spécial 3<sup>ème</sup> semestre 2001

République du Bénin, Ministère de l'Education Nationale, *Actes des états généraux de l'éducation*, Cotonou du 2 au 9 octobre 1990.

République du Bénin, Ministère chargé du Plan, de la Prospective et du Développement, Institut National de la Statistique et de l'Analyse économique, Troisième recensement de la population et de l'habitation (2001), Cotonou, octobre 2003

République du Bénin, MEPS, Etude des coûts du paquet éducatif essentielle PEE pour l'accélération de la scolarisation des filles, Cotonou, avril 2005

SONDJO D. G. et TOKPAVI S. N., Décentralisation, croissance démographique et demande en éducation : Outils de planification au service des collectivités locales, Volume II : Abomey-Calavi, Djougou et Aplahoué, World Education, Juillet 2002, p. 85.

SONDJO D. G. et TOKPAVI S. N., Décentralisation, croissance démographique et demande en éducation : Outils de planification au service des collectivités locales, Volume III : Djidja, Agbangnizoum et Grand-Popo, World Education, Juillet 2002, p. 76.

SONDJO D. G. et TOKPAVI S. N., Décentralisation, croissance démographique et demande en éducation : Outils de planification au service des collectivités locales, Volume IV : Nikki, Pèrèrè, Kandi, World Education, Juillet 2002, p. 76.

UNICEF, Bénin : Aide au Développement de l'Education de base, 2004

USAID, L'éducation des filles : stratégies pour accroître l'accès, l'assiduité et l'accomplissement, Washington, 1992

WORLD EDUCATION, manuel de référence des APE, version provisoire de la 2<sup>ème</sup> édition, Parakou, 2000

## **9. 2 Documents identifiés et pas encore en notre possession**

Advancy Basic Education and Literacy (ABEL) Projet, l'Education des filles pour accroître l'accès, l'assiduité et l'accomplissement, USAID, Août 1998

AKPAKA O. et GABA L., Les aspects socio-culturels de la fréquentation scolaire des filles au niveau primaire au Bénin, UNESCO, Cotonou, mai 1991

AMADOU O., GRIMAUD D. et al., Etude de base sur la situation de la scolarisation des filles dans les sous-préfectures de Gogounou et Kalalé, CARE International/USAID, nov-déc 2001, 34p.

Education pour Tous : Rapport de la zone Afrique Subsaharienne, Publié par le Secrétariat EPT pour l'Afrique Subsaharienne, le Centre régional du SISED et le Groupe de travail de l'ADEA sur les statistiques de l'éducation, 2001. ISBN : 092-9124-014-8

CAKPO C. et ARABA E., Etude diagnostique sur l'Enseignement privé au Bénin : résultat du secteur enseignement maternel et primaire, Projet CLEF, Cotonou, octobre 1998

DEGBELO A., Etude diagnostique sur l'Enseignement Moyen Général Secondaire Privé au Bénin. Rapport sectoriel. Projet CLEF, Cotonou, octobre 1998

Forum Consultatif International sur l'Education pour tous, Education pour tous. Bilan à l'an 2000. directives techniques, UNESCO et al.

GNANSOUNOU FOURN E., Les obstacles à la scolarisation des filles au Bénin. Etude auprès des communautés, doc. rénotypé, inédit, 26p.

GNANSOUNOU S., Etat des lieux des sous-secteur enseignement supérieur privé (ESP). Projet CLEF, octobre 1998

GUINGNIDO GAYE J., LAOUROU M., ZOUNON J., Etude sur les déterminants familiaux de la scolarisation au Bénin, phase 1 : étude exploratoire, Ministère du Plan, de la Restructuration économique et la promotion de l'emploi, Institut National de la statistique et de l'Analyse économique, Cotonou, juin 1997, 73p. + annexes

HOUNTONDJI B., Etude diagnostique sur l'enseignement technique professionnel privé au Bénin. Projet CLEF, décembre 1998

INFRE, rapport National sur le Développement de l'Education préparé pour le BIE, mai 1996

JACQUET M., L'approche Education et communauté pour un développement communautaire, UNICEF, MENRS, Cotonou, 1998

MENRS, Actes du séminaire sur la promotion de la scolarisation des filles, septembre 1994

MENRS, Une expérience d'éducation non-formelle des filles en milieu rural au Bénin, UNICEF

UNICEF, Programme d'Appui au développement social. Programme de Coopération Bénin-UNICEF 1999-2003, Cotonou, 1999

UPHOFF N., Institutional Capacity and Decentralization for Rural Development, Technical Consultation on Decentralization, FAO, Rome, December 1997

ZOUNGAN E., Etude sur l'impact de l'exonération des filles des zones rurales des frais d'écolage. Rapport provisoire. Projet CLEF, USAID, novembre 1995

## **10. Annexes**

### **10.1 Personnes rencontrées**

#### **Lundi 30 juin**

World Learning (ONG internationale)

Madame Jérôme Mongbo jfmongbo@yahoo.com ou acef\_cage@yahoo.com 968173  
Community action for girl's education (CAGE) de 2001 à 2005 (WL : 300572/ 300586)

USAID

Cosme Quenum, assistant, Basic Education Team cquenum@usaid.gov

#### **Mardi 31 Mai**

L'Institut National pour la Formation et de la Recherche en Education - INFRE

Monsieur Naim Deen Salami Porto-Novo Tél (229) 222204(domicile) ou au 212926 et  
214334 au bureau naimdeen@yahoo.fr

Consultant/ Expert du système éducatif béninois

Magloire Cossou

01BP 1069 Porto-Novo 01 C/222 A Quartier Tokpota , Porto- Novo. Bénin

Tél. (229) 22 64 22 (domicile); 96 36 34 ; 479150 et 94 81 84 (mobiles)

E-mail : magsoucyahoo.fr et magsouc@gmail.com

#### **Mercredi 1 Juin**

World Education Bénin

Alan Miller, Directeur 610129 worlded@intnet.bj

Catholic Relief Service

Monsieur BALOGUN Edouard, chargé de programme, 568054 (portable) et 303945 ou  
303673 (bureau)

Conseil des activités éducatives du Bénin (CAEB), ONG nationale

Paul Loko, directeur Tél (229) 213860, 050660

caeb@leland.bj

#### **Jedi 2 juin**

FENAPEB (Fédération Nationale des associations de parents d'élèves du Bénin)

Monsieur KIKI Bodourin, membre du CA

Monsieur GBAGUIDI Kokou Léon, membre du CA

Au Gré de la Providence

Afiavi Sehonou épouse Tchona, Chercheuse locale associée au GRAP-OSC

Tél. : 930155 , 6953 82 , 386345

UNICEF/Bénin

Gervais Haryarimana, Administrateur du Programme Education  
Tél (229) 300266 et 304254

### **Vendredi 3 juin**

Ministère de l'éducation primaire et secondaire  
Directeur des Ressources Humaines  
David Odushina odushinad@yahoo.fr 215431

Ministère de l'éducation primaire et secondaire  
Direction de la programmation et de la Prospective  
Dewanou Dèkpègnon Honoré , Directeur adjoint  
229 214529 ddhonore@yahoo.fr

DGCD

Monsieur Karl Vandepitte Karl.Vandepitte@diplobel.org 301875

USAID/ Bénin

Pierre Achade pachade@usaid.gov (resp. prog. Renforcement des capacités des ONG -  
BINGOS) Tél: (229) 300500

### **Samedi 4 juin**

Leader du front national des syndicats d'enseignants  
Monsieur Affagnon (domicile) 339566 (portable) 866747

### **Mercredi 8 juin**

FADEC  
Véronique Aloufa  
00.229.38.61.35

### **Vendredi 10 juin**

Ministère de l'éducation primaire et secondaire  
Thierry Hountondji, Administrateur civil  
00.229.05.65.29

### **Lundi 13 juin**

Mairie de Ouidah  
Landry Hinnou  
Secrétaire

PRODECOM-Ouidah  
Richard Adokou

00.229.34.17.85

**Mardi 14 juin**

Aide & Action - Ouidah  
Séraphin Bidi  
00.229.34.11.26

**Mercredi 15 juin**

Circonscription scolaire Ouidah  
Dominique Essè  
00.229.91.66.27

CAPE Ouidah  
Epiphanie Quenum

**Jeudi 16 juin**

Réseau National de la Promotion de la scolarisation des filles  
Agnès Ali Boco  
00.229.39.27.00

**Vendredi 17 juin**

Cossou Magloire

**Lundi 20 juin**

WILDAF  
Reine Alapani-Gansou  
00.229.30.69.92

IDEE (Institut de Développement et d'Echanges Endogènes)  
Honorat Agessy  
00.229.34.16.11

**Mardi 21 juin**

Aide & Action Ouidah  
Francis Tamegnon  
00.229.86.44.79

CERPADEC (Ouidah)  
Albert Massenon, Directeur exécutif  
00.229.34.18.81  
[cerpadecong@yahoo.fr](mailto:cerpadecong@yahoo.fr)

**Mercredi 22 juin**

CAJES (et centre de documentation)  
Marie Odile COMLAVI  
00.229.33.61.05

**Jeudi 23 juin**

UNICEF (et centre de documentation)  
Sulpice Dossou  
00.229.30.02.66

## 10.2 Liste complémentaire et non exhaustive d'ONG actives en matière d'éducation

Nom	Localité
AASSEE	Cotonou
ADEFEDES-FORADO/ONG	Don-Agbo-Dougbe Pkinnou
APFEM-ONG	Ouidah
ASPED	Avrankou
AUTRE VIE	Porto-Novo
BEDI	Porto-Novo
CARP	Cotonou
CEPED	Parakou
DERANA	Parakou
ENFANT POUR ENFANT	Cotonou
GAIFEDID	Lokossa
GNTENF	Cotonou
GRABE	Avrankou
GRAPAD	Cotonou
MORITZ	Kouandé
OFEDE	Parakou
PIED	Djougou
SACVIBA	Ouesse

(Source : CAEB)

## 10.3 Quelques chiffres

Taux net de scolarisation, taux d'abandon et taux de redoublement des enfants de 6 à 11 ans (1992-2002)

	1992				2002			
	TBS	TNS	TR	TA	TBS	TNS	TR	TA
Alibori	15.9	10,9	28,39	11,26	33.4	23,9	22,74	12,41
Atacora	25.3	17,2	27,64	15,13	52.7	37,6	26,92	11,5
Atlantique	54.5	36,3	22,67	13,72	97.0	66,3	22,74	13,88
Borgou	35	23,8	28,39	11,26	58.2	41,7	22,74	12,41
Collines	52.3	35,5	24,89	11,55	83.7	59,4	24,79	14,68
Couffo	31.9	22,1	26,45	5,68	84.0	58,9	26,62	8,67
Donga	32.6	22,6	27,64	15,13	75.2	52,8	26,92	11,5
Mono	64.8	41,4	26,45	5,68	117.2	72,2	26,62	8,67
Littoral	102	67,1	22,67	13,72	109.4	78,7	22,74	13,88
Ouémé	65.3	45,1	27,68	11,76	72.5	69,9	30,22	8,77
Plateau	40.8	28,5	27,68	11,76	101.2	50,9	30,22	8,77
Zou	47.6	32,5	24,89	11,55	82.6	58,4	24,79	14,68
Bénin	48.7	32,9	25,68	11,5	79.5	55,3	26,2	11,5

**Taux bruts de scolarisation des enfants de 6-14 ans selon les départements par sexe (1992-2002)**

	1992			2002		
	Total	M	F	Total	M	F
Alibori	12.3	15.6	8.6	25.5	28.0	22.8
Atacora	19.8	25.7	13	40.0	47.6	31.4
Atlantique	40.3	49.8	29.1	68.6	75.4	61.3
Borgou	27.3	32.2	21.6	43.8	47.8	39.5
Collines	38.9	48.3	28.3	62.9	71.3	53.8
Couffo	24.8	35.9	12.2	60.5	65.7	54.8
Donga	25.7	31.8	17.9	57.0	60.3	53.0
Littoral	69.0	82.1	58.2	78.6	83.4	73.0
Mono	48.7	61.1	32.9	76.4	87.3	67.7
Ouémé	48.0	59.5	35.5	52.6	60.9	43.6
Plateau	30.9	40.3	20.4	70.9	79.4	61.8
Zou	35.7	45.3	25.3	59.9	66.4	52.9
<b>Bénin</b>	<b>36.6</b>	<b>45.1</b>	<b>27.2</b>	<b>57.8</b>	<b>64.1</b>	<b>51.1</b>
Bénin urbain	n.d.	n.d.	n.d.	68.8	75.2	62.7
Bénin rural	n.d.	n.d.	n.d.	51.5	58.1	44.0

**Taux nets de scolarisation des enfants de 6-14 ans selon les départements par sexe (1992-2002)**

	1992			2002		
	Total	M	F	Total	M	F
Alibori	10.6	13.4	7.4	22.6	24.8	20.2
Atacora	17.2	22.2	11.5	36.1	43.0	28.4
Atlantique	35.2	43.3	25.5	60.3	66.3	53.7
Borgou	23.6	27.9	18.8	39.1	42.8	35.2
Collines	34.4	42.5	25.3	55.0	59.6	49.9
Couffo	21.7	31.4	10.8	56.8	64.4	48.5
Donga	22.6	27.8	15.8	51.3	54.2	47.8
Littoral	60.4	71.6	51.1	64.1	73.0	56.9
Mono	41.8	52.2	28.6	70.4	74.5	65.6
Ouémé	42.8	52.9	31.7	62.2	69.9	54.0
Plateau	27.4	35.7	18.1	47.4	54.9	39.2
Zou	31.9	40.3	22.6	53.5	59.3	47.3
<b>Bénin</b>	<b>32.1</b>	<b>39.5</b>	<b>24</b>	<b>51.3</b>	<b>56.9</b>	<b>45.3</b>
Bénin urbain	n.d.	n.d.	n.d.	60.0	65.6	54.6
Bénin rural	n.d.	n.d.	n.d.	46.3	52.3	39.6

(source : République du Bénin, Ministère chargé du Plan, de la Prospective et du Développement, Institut National de la Statistique et de l'Analyse économique, Troisième recensement de la population et de l'habitation (2001), Cotonou, octobre 2003)