

École et décentralisation

Résultats d'une recherche
en Afrique francophone de l'Ouest

Candy Lugaz et Anton De Grauwe

avec

Djénabou Baldé, Cheikh Diakhaté, Denis Dougnon

Moussiliou Moustapha, David Odushina



Institut international de
planification de l'éducation



Ministères de l'Éducation nationale
Bénin – Guinée – Mali – Sénégal
Plan – Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest et du Centre

École et décentralisation
Résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIPE. Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

La publication de ce document a été financée grâce à la subvention de l'UNESCO et aux contributions de plusieurs États membres de l'UNESCO dont la liste figure à la fin de ce document.

Par souci de confidentialité, le nom des structures déconcentrées, écoles et acteurs rencontrés durant les enquêtes de terrain ne sera pas cité dans ce document. Ils seront dans certains cas remplacés par des lettres.

Publié par :

l'Institut international de planification de l'éducation

7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

e-mail : info@iiep.unesco.org

Site web de l'IIPE : <http://www.unesco.org/iiep>

Maquette de couverture : Corinne Hayworth

Composition : Linéale Production

Impression et brochage : Atelier d'impression de l'IIPE

ISBN 92-803-2289-3

© UNESCO 2006

Présentation de la série

Les conférences sur l'Éducation pour tous (EPT), qui ont rassemblé la communauté internationale en 1990 à Jomtien, puis en 2000 à Dakar, ont insufflé une nouvelle dynamique en faveur de l'accès de tous les enfants, sans discrimination, à l'éducation de base. L'engagement pris à Dakar d'assurer, pour tous les pays présentant des plans d'Éducation pour tous viables, les ressources nécessaires à leur mise en œuvre a été d'une importance majeure. Force est néanmoins de reconnaître que, si de nombreux pays ont réussi à produire des plans d'EPT judicieusement conçus, ils n'ont obtenu que des résultats mitigés au stade de leur application.

Les programmes élaborés dans la perspective de l'EPT exigent de puissants moyens de gestion au niveau central comme au niveau local. Dans maints pays, ces moyens font malheureusement défaut pour diverses raisons, par exemple le manque de compétences du personnel, une répartition mal définie des responsabilités entre les différents échelons et acteurs, un degré d'autonomie locale très limité qui fait, par là même, obstacle à tout esprit d'initiative, conjugué à une absence de soutien de la part de l'échelon central ou encore des mécanismes de transparence insuffisamment développés.

L'un des principaux objectifs de l'IPE est de renforcer les capacités et d'améliorer les pratiques de gestion éducative. Plusieurs programmes de recherche sont consacrés à ces questions et, en particulier, à la gestion du financement et des personnels. Cette collection d'ouvrages, quant à elle, s'intéresse plus spécifiquement au rapport qui peut exister entre les réformes de gestion et l'Éducation pour tous. Aussi une large place est-elle donnée, dans cette collection et dans le programme de recherche correspondant, aux réformes qui influent sur la répartition des responsabilités et des tâches entre les différents échelons et acteurs du système éducatif.

Au cœur de cette recherche réside la conviction qu'un système de gestion a besoin, pour être efficace, que le ministère central accorde un soutien massif aux initiatives locales et concède une large autonomie aux régions, aux communautés locales et aux écoles, dans un cadre de responsabilité clairement défini. L'objectif est donc ici d'explorer

les réponses possibles à diverses questions fondamentales, parmi lesquelles :

- Comment sont organisés les différents ministères ? En quoi leur modèle d'organisation influe-t-il sur leur efficacité ? Sous quelle forme assurent-ils leurs services de soutien et d'inspection auprès des bureaux régionaux et locaux d'éducation ?
- Selon quels modes les divers pays procèdent-ils à l'affectation des responsabilités aux différents échelons et acteurs ? Dans quelles conditions intervient la mise en œuvre de ces politiques de décentralisation : quelles structures sont créées et quels sont les mécanismes d'évaluation existants ?
- Comment les bureaux locaux d'éducation et les établissements scolaires fonctionnent-ils dans un contexte de décentralisation ? Quelles initiatives peuvent-ils prendre ? L'autonomie dont ils disposent a-t-elle pour effet d'améliorer l'accès à l'éducation et la qualité de l'offre ou au contraire de creuser les disparités ?
- Quelles sont les mesures de gestion qui ont permis à des écoles d'être particulièrement performantes ? Est-il possible de généraliser ces mesures à l'ensemble du système ?

Cette collection se composera d'une grande variété d'ouvrages : audits de ministères, diagnostics de politiques de décentralisation, études de cas sur la mise en œuvre de la décentralisation et sur le fonctionnement des bureaux locaux et des écoles, analyses comparatives à l'échelon régional et monographies sur des innovations spécifiques.

Avant-propos

La décentralisation est une réforme de la gestion à la mode depuis plusieurs années. Des pays aux caractéristiques très différentes ont adopté dans leur politique, si ce n'est encore dans leur pratique, cette réforme ambitieuse et complexe. Il y a des doutes, cependant, quant à ses objectifs et son impact. Cette réforme a-t-elle été inspirée par le désir d'améliorer la qualité et l'efficacité, ou par le besoin de partager le fardeau financier et de se conformer aux préférences des agences internationales ? Ne mènera-t-elle pas à de plus grandes disparités et à une charge de travail plus lourde pour les fonctionnaires locaux et les directeurs d'école ?

Dans ce contexte, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) a coordonné un programme de recherche en Afrique francophone de l'Ouest dont l'objectif était d'avoir une vision plus approfondie des défis que les bureaux locaux et les écoles ont à relever dans un contexte de décentralisation. Ce programme a été mis en œuvre dans quatre pays – le Bénin, la Guinée, le Mali et le Sénégal – en collaboration avec plusieurs partenaires :

- les ministères de l'Éducation de ces pays ;
- un institut de recherche dans chaque pays, qui a réalisé les enquêtes de terrain ;
- l'Organisation non gouvernementale Plan International (ci-après dénommée l'« ONG Plan »), qui a offert un appui financier, pratique et intellectuel. Au sein de l'ONG Plan, la coordination a été assurée d'abord par Fadimata Alainchar, puis par Sven Coppens, conseillers régionaux pour l'éducation.

Dans chaque pays, une équipe nationale a examiné le fonctionnement de trois bureaux déconcentrés du ministère de l'Éducation (intitulés dans ce document les « bureaux locaux ») et de six écoles. Cet ensemble d'études de cas couvre des pays qui ont tous opté pour une politique de décentralisation, mais qui la mettent en œuvre de manière spécifique. Il offre un aperçu de la conduite de cette politique dans des contextes contrastés au sein de chaque pays. Leurs résultats riches et fructueux permettent d'apprécier les contraintes à la mise en place de la politique de décentralisation et d'examiner l'impact de cette politique sur les

acteurs à différents niveaux. Les résultats sont, dans une certaine mesure, décourageants, car ils montrent les nombreuses limites de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, mais ils offrent aussi quelques raisons d'être optimiste, car des innovations réussies existent. Pour ces raisons, les résultats permettent d'identifier quelques principes de bonne pratique.

Ce document présente les conclusions principales de ce programme de recherche sous quatre chapitres, qui se concentrent chacun sur un thème clé dans une politique de décentralisation. Ces quatre thèmes sont :

1. Comment se fait le pilotage de la qualité de l'enseignement dans un système décentralisé ?
2. Quelles ressources matérielles et financières sont disponibles au niveau local et au niveau de l'école et comment sont-elles gérées ?
3. Comment les bureaux locaux et les écoles s'occupent-ils de la gestion des enseignants (recrutement, formation, évaluation, promotion) et quelle est leur autonomie à cet égard ?
4. Quel appui les autorités locales et les communautés offrent-elles au système éducatif ?

L'introduction explique pourquoi l'IIPE s'est intéressé à la politique de décentralisation et comment le programme de recherche a été mis en œuvre. Elle présente également les caractéristiques de la décentralisation dans les quatre pays et introduit les quatre thèmes. Les conclusions du document offrent des conseils fondés sur la recherche pour réussir la mise en œuvre d'une politique de décentralisation.

Cette publication est le résultat d'une collaboration efficace et fructueuse entre l'IIPE et l'ONG Plan, dont nous espérons qu'elle se poursuivra dans d'autres programmes de recherche.

Mark Bray
Directeur
IIPE

John Chaloner
Directeur régional
Plan WARO

Table des matières

Présentation de la série	5
Avant-propos	7
Liste des abréviations	11
Liste des encadrés	13
Liste des tableaux	14
Liste des graphiques	14
Introduction	15
Chapitre 1. Le pilotage de la qualité	29
1. Le pilotage par le bureau local	29
2. Le pilotage par le directeur d'école	42
3. Un partage des tâches dans le pilotage de la qualité : une obligation à l'innovation	47
4. Résumé et conclusions principales	57
Chapitre 2. Les ressources financières et matérielles	61
1. Les ressources disponibles	62
2. La gestion des ressources	80
3. Le contrôle des ressources	86
4. Résumé et conclusions principales	93
Chapitre 3. La gestion du personnel enseignant	97
1. Les enseignants fonctionnaires	97
2. Les autres catégories d'enseignants	103
3. Résumé et conclusions principales	114
Chapitre 4. L'appui des autorités locales et des communautés	117
1. Les autorités locales et leurs responsabilités	118
2. Les structures communautaires et leurs responsabilités	128
3. Résumé et conclusions principales	134
Conclusion	137
Références	143

Liste des abréviations

APE	Association de parents d'élèves
APEAE	Association des parents d'élèves et des amis de l'école (Guinée)
CAP	Centre d'animation pédagogique (Mali)
CS	Circonscription scolaire
CCS	Chef de circonscription scolaire
CDCS	Comité départemental de coordination et de suivi (Sénégal)
CED	Centre d'éducation pour le développement (Mali)
CFA	Communauté financière africaine
CFEE	Certificat de fin d'études élémentaires (Sénégal)
CLEF	Conseils locaux d'éducation et de formation (Sénégal)
CP	Conseiller pédagogique
CRD	Communauté rurale de développement
DCAP	Directeur du CAP
DCE	Direction communale de l'éducation (Guinée)
DDEPS	Direction (directeur) départementale de l'enseignement primaire et secondaire (Bénin)
DPE	Direction (directeur) préfectorale de l'éducation (Guinée)
DSEE	Délégué scolaire de l'enseignement élémentaire (Guinée)
IDEN	Inspection (inspecteur) départementale de l'Éducation nationale
IEF	Inspection d'enseignement fondamental (Mali)
IIPE	Institut international de planification de l'éducation
INRAP	Institut national de recherche et d'action pédagogique (Guinée)
IRE	Inspection régionale de l'éducation (Guinée)
MEPS	Ministère des Enseignements primaire et secondaire (Bénin)
ONG	Organisation non gouvernementale
PDEF	Programme décennal de l'éducation et de la formation (Sénégal)

Liste des abréviations

RUP	Responsable d'unité pédagogique
SAAF	Service des affaires administratives et financières
UP	Unité pédagogique
VEN	Volontaires de l'éducation nationale (Sénégal)

Liste des encadrés

- Encadré 1. Les critères de sélection des bureaux locaux et des écoles
- Encadré 2. La disparition de l'inspection au profit du suivi pédagogique de proximité au Mali
- Encadré 3. Le suivi pédagogique d'un directeur d'école auprès de ses enseignants en Guinée
- Encadré 4. Exemples de délégation de la tâche de suivi pédagogique par le bureau local au Bénin, en Guinée et au Sénégal
- Encadré 5. Les ressources matérielles des bureaux locaux : exemples contrastés de deux bureaux locaux
- Encadré 6. Trois mécanismes différents d'allocation de fonds du niveau central aux écoles : le cas du Sénégal, de la Guinée et du Bénin, comme vécu par les écoles
- Encadré 7. L'importance de la contribution des parents d'élèves au budget d'une école au Sénégal
- Encadré 8. Le rôle du directeur dans la gestion des fonds de l'APE dans deux écoles en Guinée
- Encadré 9. Fonds prévus et fonds alloués en réalité par le niveau central aux bureaux locaux et aux écoles au Bénin, en Guinée et au Sénégal
- Encadré 10. La procédure de recrutement et d'affectation du personnel enseignant fonctionnaire au Sénégal
- Encadré 11. Opinions de directeurs d'école sur leur absence d'autonomie dans le recrutement et l'affectation des enseignants fonctionnaires (Bénin, Guinée et Sénégal)
- Encadré 12. Les différentes catégories d'enseignants au Bénin, en Guinée, au Mali et au Sénégal
- Encadré 13. Exemples de degrés d'implication différents des autorités locales dans le domaine éducatif
- Encadré 14. Le conflit entre la légitimité politique de l'autorité décentralisée et la légitimité technique du bureau local au Mali
- Encadré 15. Le rôle joué par des APE de Guinée dans la sensibilisation des communautés aux questions éducatives

Liste des tableaux

- Tableau 2.1 Subventions reçues par une école au Bénin
- Tableau 2.2 Évolution du budget d'une école au Bénin entre 1999/2000 et 2003/2004
- Tableau 2.3 Clé de répartition des cotisations pour l'APEAE selon le directeur, le trésorier de l'APEAE, le DSEE, le directeur adjoint et les enseignants dans une école en Guinée

Liste des graphiques

- Graphique 3.1 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées au Mali
- Graphique 3.2 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées au Bénin
- Graphique 3.3 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées en Guinée
- Graphique 3.4 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées au Sénégal

Introduction

Les préoccupations relatives à la décentralisation

La décentralisation est un mot à la mode dans les discussions actuelles sur la gestion des services publics, parmi lesquels les services d'éducation. Dans des pays aussi divers que le Mali ou le Mexique, le Sri Lanka ou le Sénégal, les autorités centrales donnent plus de responsabilités aux bureaux déconcentrés au niveau régional ou local, aux municipalités ou aux écoles. Les discussions sur la décentralisation sont devenues plus complexes ces dernières années avec la conscience du fait que l'« école » comme unité institutionnelle est un acteur central pour assurer la qualité de l'éducation. Un nombre croissant d'études¹ démontre que la gestion de l'école, les rapports entre les différents acteurs (le directeur d'école, les enseignants et la communauté) et l'implication de l'école elle-même dans la définition et l'évaluation de son amélioration ont un impact profond sur la qualité de l'éducation. Cette « autonomisation » de l'école, combinée aux formes plus traditionnelles de la décentralisation, a mené à une plus grande diversité des politiques mises en œuvre dans les différents pays. Elles portent plusieurs noms : territorialisation, déconcentration, délégation, autogouvernance de l'école, autogestion de l'école, privatisation, écoles conventionnées (*charter schools*), etc.

Le débat sur la décentralisation a toujours soulevé des controverses. Plusieurs auteurs ont soutenu que, dans de nombreux pays parmi les moins développés, la décentralisation des services publics, y compris ceux d'éducation, n'a pas été le résultat d'un débat interne, même s'il y avait conviction qu'une telle politique devait mener à des services de plus grande qualité. En général, il n'y a pas eu de pression venant des autorités locales ou des communautés pour demander un processus de prise de décision plus participatif. Plus exactement, dans beaucoup de pays deux forces se sont combinées pour demander la décentralisation : tout d'abord la pression externe des agences internationales de développement et des experts, puis l'opportunité politique interne dans des contextes nationaux

1. La plupart de ces études concernent les pays de l'OCDE. Parmi les travaux qui se sont intéressés en particulier aux pays en voie de développement, on peut citer : Dalin *et al.* (1994), Carron et Châu (1996), Heneveld et Craig (1996).

où les autorités publiques sont incapables d'organiser ou de financer les services publics de base².

Ceci mène à trois sujets de préoccupation :

Premièrement, les avocats de la décentralisation et les gouvernements qui ont tenu compte de leurs conseils ne prennent pas suffisamment en considération le contexte spécifique de chaque pays. La situation des pays varie considérablement : dans certains l'État est fort et efficace, dans d'autres il est faible et inefficace, surtout dans les régions les plus éloignées. Quelques pays sont homogènes, d'autres sont caractérisés par différents clivages – ethniques, régionaux ou religieux. Les politiques doivent être adaptées au contexte de chaque pays, à ses forces et à ses faiblesses.

Deuxièmement, il nous semble également que plusieurs pays ont adopté cette politique sans prêter suffisamment attention aux stratégies nécessaires pour réussir sa mise en œuvre. Dans beaucoup de pays, la législation reflète la volonté de partager l'autorité et les ressources, mais cela n'a pas toujours été traduit en efforts pour réformer les structures existantes, renforcer un système d'information approprié, examiner les profils de carrière, ou – le plus grand défi – changer la culture institutionnelle.

Troisièmement, on connaît relativement peu l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement des écoles et des bureaux déconcentrés. Des preuves anecdotiques indiquent que, pour l'instant, tous les bureaux de district ne sont pas capables d'exercer pleinement les responsabilités qui leur ont été assignées. Ce manque de capacités dans certains bureaux de district explique que les disparités entre districts et écoles en termes de qualité et d'accès ont pu empirer. Cependant, dans les pays en développement il y a eu peu de recherches systématiques sur la mise en œuvre de la décentralisation au niveau local³. Des recherches en profondeur sur le terrain pour identifier la façon dont les districts et les écoles gèrent le processus de décentralisation, les difficultés qu'ils

2. Nous pouvons citer entre autres Bamberg (2001), Gershberg (1999), Helmsing (2001), Mback (2001), Ornelas (2000), Sebahara (2000), Steiner-Khamsi et Stolpe (2004), Therkildsen (2000) et Tracy (1997).
3. Parmi les exceptions, on peut citer quelques études et articles récents : Bjork (2003), Davies, Harber et Dzimadzi (2003), Mfum-Mensah (2004), Naidoo (2005).

rencontrent et les stratégies qu'ils initient pour vaincre celles-ci pourraient être très utiles pour réussir la mise en œuvre de cette politique.

Le programme de recherche

L'IPE a décidé de lancer un programme de recherche international sur le fonctionnement des bureaux locaux et des écoles dans un contexte de décentralisation. La première phase a été axée sur l'Afrique francophone de l'Ouest où quatre pays ont été sélectionnés : le Bénin, le Mali, la Guinée et le Sénégal. L'Afrique de l'Ouest a été choisie à cause de l'envergure qu'ont pris récemment les politiques de décentralisation dans cette région et le peu d'études qui y sont consacrées. L'information existante, de caractère plutôt anecdotique, indique cependant des défis importants dans la mise en œuvre de cette vaste réforme, surtout au sein des bureaux locaux et des écoles. Dans cette région, le choix des quatre pays est inspiré d'abord par l'existence de politiques de décentralisation au sein de chacun d'entre eux, par la diversité qu'ils présentent dans la mise en œuvre ou la longévité de ces réformes, ainsi que par la volonté affirmée de leurs gouvernements de réussir cette politique. S'y ajoutent des raisons pratiques : l'IPE a de bons contacts dans chacun d'entre eux et l'ONG Plan, notre partenaire, s'y intéresse particulièrement.

Chaque pays a mis en place une équipe nationale composée d'un ou de deux membres du personnel du ministère de l'Éducation, d'un chercheur senior appartenant à un institut national et du responsable du programme éducation de l'ONG Plan. Le choix de ces trois partenaires était délibéré. Le ministère a été inclus pour permettre au programme d'avoir plus de chances d'influencer les structures d'exécution ministérielles et l'élaboration des politiques. En Guinée, les conclusions de la recherche ont ainsi été discutées lors d'un séminaire d'une journée avec tous les directeurs régionaux et provinciaux au début de l'année scolaire 2004/2005. La recherche sur le terrain a été effectuée par un institut national et sous la direction d'un chercheur chevronné. L'objectif du programme était, en fait, d'utiliser la recherche pour renforcer ces institutions au travers d'une collaboration étroite avec leur personnel. L'existence de tels instituts nationaux de recherche et de formation en politiques éducatives nous semble un facteur clé dans la réussite d'une politique de décentralisation, qui exige aussi bien une réflexion régulière sur les progrès de cette politique que des activités de formation des acteurs sur le terrain. L'inclusion de l'ONG Plan était justifiée par le fait

qu'elle cherche de plus en plus à se rapprocher des décideurs politiques nationaux. Aussi, elle travaille non seulement avec les écoles, mais également avec les bureaux de district et les municipalités. Pour l'IPE, l'ONG Plan était un partenaire très utile : elle a apporté un financement et, plus important encore, elle avait l'expérience du terrain et appuyait des innovations en cours dans différentes écoles.

La recherche elle-même comprend trois étapes principales : une première consistant en la préparation d'un diagnostic national, une deuxième axée sur le fonctionnement des bureaux de district et une troisième sur la gestion des écoles. Ces deux dernières étapes se sont appliquées à recueillir auprès des acteurs locaux de la décentralisation – bureaux déconcentrés d'éducation et écoles –, au travers d'enquêtes de terrain, des informations relatives à leur fonctionnement dans un contexte de décentralisation, les contraintes auxquelles ils font face ainsi que les innovations qui ont été mises en œuvre. Le programme s'est donc déroulé sur différentes phases résumées ci-après.

- Des équipes nationales ont tout d'abord été constituées dans chaque pays. Comme décrit précédemment, chaque équipe était constituée de fonctionnaires du ministère de l'Éducation, d'un représentant de l'ONG Plan et d'un chercheur expérimenté travaillant au sein d'un institut national. Deux chercheurs du même institut se sont joints à ce dernier pour constituer l'équipe de recherche. Les quatre instituts ainsi impliqués dans ce programme sont l'Institut national pour la formation et la recherche en éducation (INFRE) au Bénin, l'Institut supérieur des sciences de l'éducation de Guinée (ISSEG), l'Institut supérieur de formation et de recherche appliquée (ISFRA) au Mali et l'Institut national d'étude et d'action pour le développement de l'éducation (INEADE) au Sénégal.
- Chaque équipe nationale a préparé un diagnostic national faisant l'état du processus de la décentralisation dans le domaine de l'éducation. Elle a analysé les structures, la responsabilité des divers acteurs dans quelques décisions essentielles ainsi que les mécanismes d'évaluation.
- Un premier atelier technique (organisé à Bamako, Mali, mai 2003) a réuni les quatre équipes nationales pour discuter de l'état de la décentralisation dans la région et pour préparer les enquêtes sur le fonctionnement des bureaux locaux.

- À travers un exercice pilote (septembre 2003), les quatre principaux chercheurs et le personnel de l'IPE ont préparé une étude de cas sur le fonctionnement d'un bureau local au Bénin et sur ses relations avec les municipalités et les écoles. Cet exercice a visé à préparer les enquêtes de terrain sur les bureaux locaux en testant les instruments d'enquêtes (guides d'entretiens) et en préparant une première monographie.
- De manière similaire, chaque équipe de recherche a préparé une étude de cas détaillée sur trois bureaux déconcentrés. Dans chaque cas, l'équipe a conduit une série d'entretiens auprès du responsable et des membres du bureau local, de la structure déconcentrée supérieure, de l'autorité locale, d'un groupe de directeurs d'école ainsi que de représentants de l'association de parents d'élèves.
- Un second atelier technique (tenu à Dakar, Sénégal, janvier 2004) a discuté des conclusions du travail sur les bureaux locaux et a préparé la recherche sur la gestion des écoles.
- Un exercice pilote sur deux écoles en Guinée a été entrepris. Plus tard, comme le chercheur du Bénin n'a pas pu participer à l'exercice pilote, le chercheur senior du Sénégal a accompagné pendant quelque temps l'équipe du Bénin dans sa recherche sur le terrain.
- Chaque équipe a ensuite préparé une étude de cas sur six écoles choisies dans deux des trois districts examinés.
- Chaque équipe nationale a préparé une brève synthèse des principales conclusions et a mené à terme ses neuf études de cas (trois districts et six écoles). L'IPE a rédigé un projet de rapport de synthèse.
- Lors d'un séminaire politique (qui a eu lieu à Cotonou, Bénin, juillet 2004), les équipes ont présenté les résultats complets de la recherche aux décideurs politiques de la région de l'Afrique de l'Ouest, ainsi qu'aux représentants de l'ONG Plan et d'agences internationales.

Les ateliers techniques, les exercices pilotes et d'autres missions ont permis aux équipes nationales, aux chercheurs et à l'IPE d'entretenir des contacts réguliers au cours de la mise en œuvre du programme, ainsi que d'échanger sur les résultats de la recherche. L'accompagnement dans le déroulement des enquêtes ainsi que la collaboration entre équipes ont en outre été encouragés.

Au terme du programme de recherche ont donc été rédigés :

- quatre diagnostics nationaux sur le processus de décentralisation ;
- douze monographies sur le fonctionnement des bureaux locaux dans un contexte de décentralisation (trois par pays) ;
- vingt-quatre monographies sur le fonctionnement des écoles dans un contexte de décentralisation (six par pays).

La sélection des bureaux locaux et des écoles

L'objectif majeur de ce programme était d'identifier les défis principaux que rencontrent les bureaux locaux et les écoles, d'analyser l'impact de ces défis sur leur fonctionnement, d'examiner les initiatives qu'ils prennent pour y répondre et d'apprécier comment les politiques de décentralisation ont transformé le paysage éducatif au niveau local.

Une telle recherche impose deux exigences. D'une part, on ne peut pas se satisfaire d'une simple collecte de données statistiques ni s'arrêter à une description des ressources humaines et matérielles. Il est essentiel de se rendre dans les bureaux et les écoles pour rencontrer les différents acteurs et discuter avec eux, analyser les opinions des uns et des autres, observer où et comment ils travaillent et tenter de comprendre les règles formelles et informelles qui régissent leur travail. Il ne s'agit évidemment pas d'une étude ethnographique, mais de tester par une recherche qualitative des hypothèses basées sur une analyse précédente de la littérature sur la décentralisation et, le cas échéant, d'en proposer d'autres. D'autre part, des différences assez importantes existent au sein de chaque pays, entre bureaux et écoles. On ne peut donc pas se limiter à l'étude d'un seul cas pour comprendre le fonctionnement de l'ensemble. En d'autres termes, le bureau ou l'école typiques n'existent pas. Il ne faut pas en déduire cependant qu'on ne peut pas apprendre de l'examen de quelques cas des leçons intéressantes et utiles à l'ensemble, car tous fonctionnent dans un même cadre politique et au sein d'une même administration, le contexte local leur offrant des atouts et des défis contrastés.

De ces deux exigences, nous avons tiré deux conclusions. D'abord, nous nous sommes intéressés à un nombre limité de cas, sélectionnés pour représenter la diversité au sein de chaque pays. Dans chacun, nous avons donc examiné un bureau local urbain et deux bureaux ruraux, dont un recevait un appui spécifique de l'ONG Plan. Nous avons

également enquêté dans six écoles de chaque pays, qui diffèrent sur plusieurs critères, notamment en termes de localisation, de taille et du nombre d'enseignants non fonctionnaires. La sélection des bureaux locaux et des écoles étudiés dans le cadre de cette recherche a ainsi respecté les différents critères mentionnés dans l'*encadré 1*. Ensuite, comme mentionné précédemment, nous avons constitué des équipes de recherche avec des chercheurs nationaux qui parlent couramment la langue nationale, qui connaissent les traditions et coutumes locales et qui n'avaient donc aucune difficulté à interpréter les références au contexte politique, social et administratif. Les équipes de recherche ont passé au moins deux ou trois jours dans un bureau ou une école. Ils ont procédé en particulier à des entretiens avec un grand nombre d'acteurs – comme le chef et le personnel des bureaux locaux d'éducation, les directeurs d'école, les enseignants, les parents d'élèves, les élus, les agences d'aide et ONG – ainsi qu'à l'observation et à la collecte de quelques documents clés, comme le budget.

Encadré 1. Les critères de sélection des bureaux locaux et des écoles

Concernant les bureaux locaux, l'étude a porté dans chaque pays sur :

- un bureau situé en zone urbaine ;
- un bureau rural ;
- un bureau appuyé par l'ONG Plan.

Dans chaque pays, trois écoles ont ensuite été choisies au sein des bureaux situés en zone urbaine d'une part, et de ceux appuyés par l'ONG Plan d'autre part : les enquêtes de terrain ont donc porté sur six écoles par pays, soit sur 24 écoles en tout. Plusieurs critères ont guidé la sélection des écoles. Les enquêtes devaient ainsi porter sur des écoles primaires, essentiellement publiques et dans certains cas communautaires. Parmi celles-ci, devaient figurer :

- une école proche et une école éloignée du bureau local ;
- une grande école et une petite école, la taille de l'école étant déterminée par le nombre d'élèves ;
- une école comportant des enseignants communautaires ;
- une école appuyée par l'ONG Plan ;
- une école ayant pris des initiatives dans le domaine de son fonctionnement et de sa gestion pouvant se révéler intéressantes pour la recherche.

Le document de synthèse

Ce document vise à synthétiser les principaux résultats de la recherche de terrain. Compte tenu de la variété des informations recueillies durant les enquêtes, il s'articule autour de quatre thèmes principaux, jugés clés dans la conduite d'une politique de décentralisation, à savoir :

1. Le pilotage de la qualité

L'amélioration de la qualité de l'éducation est régulièrement présentée comme une justification de la décentralisation. On considère en effet qu'un bon pilotage de la qualité ne peut que s'exercer à un niveau proche de l'école par des personnes qui sont en contact régulier avec les enseignants. Mais dans la réalité, les inspecteurs et les directeurs d'école s'occupent-ils vraiment du pilotage de la qualité ? Ont-ils auprès des enseignants l'autorité et la crédibilité nécessaires ? Ne sont-ils pas submergés par les tâches administratives ? Tout pilotage implique la prise de décisions suite au constat. Il se pose alors le problème du manque de ressources et de pouvoir des acteurs locaux pour prendre de telles décisions.

Les études de cas montrent ces différentes contraintes. Elles examinent en même temps des initiatives prises dans différents pays ou par certaines écoles pour intensifier et innover le pilotage de la qualité par des réformes au niveau de l'inspection et de l'appui aux enseignants. Ces innovations, qui reflètent le rapprochement du suivi au niveau de l'école, ont prouvé leur efficacité et soulèvent des questions. Pourraient-elles être le noyau d'une réforme plus vaste du mandat des bureaux locaux et des écoles en confiant aux premiers des tâches de conception et d'impulsion du système et aux seconds des tâches d'encadrement pédagogique ?

2. Les ressources financières et matérielles

Un principe clé d'une politique de décentralisation est que, pour être efficace, le transfert des responsabilités du niveau central au profit d'acteurs locaux doit être accompagné des ressources financières et matérielles nécessaires pour les mettre en œuvre. Cependant, il semble que dans plusieurs pays le manque de ressources a joué un rôle dans le lancement de la politique de décentralisation et que, en d'autres termes, la décentralisation s'est mise en œuvre dans un contexte de précarité.

En effet, l'accent a été mis dans les monographies sur l'insuffisance des ressources, tant au niveau des bureaux locaux que des écoles. Il en résulte la faiblesse de la planification stratégique et le recours à d'autres sources de financement. Le manque de transparence dans la gestion de ces fonds a dans chaque cas été dénoncé, celle-ci étant centralisée dans les mains du directeur (soit du bureau ou de l'école) sans que les autres fonctionnaires, les enseignants ou les parents en soient informés. Il s'agit donc de développer un cadre de responsabilisation des acteurs qui gèrent ces budgets, d'en contrôler l'utilisation et d'inciter à une utilisation efficace.

3. La gestion du personnel enseignant

L'enseignant est le premier garant de la qualité de l'éducation. Dans un contexte de rareté de ressources, l'importance du facteur humain devient prépondérante. La question peut être posée si une politique de décentralisation, qui garde le contrôle de ce facteur humain au niveau central, n'est pas une contradiction en soi. Différents arguments sont avancés en faveur de la gestion du personnel enseignant au niveau local ou au niveau central. Dans le premier cas sont notamment mis en avant l'appartenance et les liens de l'enseignant avec la communauté éducative locale, tandis que dans le second l'un des principaux arguments avancés à cet égard réside dans une équité préservée au niveau du processus de recrutement et des salaires.

Les études de cas témoignent du caractère centralisé de la gestion des enseignants fonctionnaires dans les quatre pays (recrutement, déploiement, évaluation et promotion des enseignants). Parallèlement, l'existence de différentes catégories de non fonctionnaires (volontaires, contractuels, communautaires), dont un bon nombre est financé par des sources autres que l'État, a amené discrètement à une gestion décentralisée de ces enseignants. C'est dans ce contexte que la deuxième question se pose : peut-on s'inspirer d'une telle gestion décentralisée pour réformer tout le système de gestion des enseignants ? Quels sont les bénéfices et les risques de laisser le recrutement et la promotion des enseignants dans les mains des inspecteurs locaux ou des directeurs d'école ? Comment le gouvernement central peut-il réguler ce processus, sans soutenir les salaires de ces différents groupes ?

4. L'appui des autorités locales et des communautés au système éducatif

La décentralisation de l'éducation vise notamment à accroître la participation, dans la gestion éducative au niveau local, d'acteurs non professionnels de l'éducation, comme les autorités locales, les parents d'élèves, la communauté.

Les processus de décentralisation ont créé ou renforcé des structures à ce niveau, les plus connues étant les communes ou les communautés rurales. Dans beaucoup de pays en général, et dans ces quatre pays en particulier, existent en même temps des associations et des comités qui représentent la communauté et les parents. Ces différentes structures offrent un potentiel important d'appui à l'école, aussi bien en termes financiers et matériels qu'humains.

Les études de cas montrent que les relations entre ces acteurs, qui ne relèvent pas du ministère de l'Éducation, d'une part, et le bureau local et l'école, d'autre part, peuvent être sources aussi bien de bénéfices que de conflits.

Les études de cas ont en outre révélé la complexité des relations entre bureaux locaux et autorités décentralisées. Compte tenu du manque d'expérience des élus en matière d'éducation, le bureau local est parfois envisagé comme le « formateur », confirmant sa qualification de « bras technique » : lorsque le bureau local, qui a l'expérience professionnelle, accompagne l'autorité décentralisée dans l'exercice de ses compétences transférées, la collaboration est jugée satisfaisante. Cependant, cette légitimité professionnelle se heurte parfois à la légitimité politique des élus : les relations entre les deux acteurs deviennent alors bien plus conflictuelles. Les autorités centrales essayent d'instituer des mécanismes de concertation entre les deux, mais leur mise en place effective dépend plus de la volonté politique des élus que des textes.

Les quatre chapitres suivants discutent en détail de ces thèmes, en faisant référence systématiquement aux monographies sur les bureaux locaux et les écoles. Le cœur de cette recherche réside en effet dans les enquêtes de terrain. Les entretiens conduits auprès des différents acteurs locaux de l'éducation ont permis de collecter une riche base d'informations sur la mise en œuvre de la décentralisation. Nous nous appuyerons dans notre analyse sur certains propos clés des acteurs rencontrés au cours

des enquêtes de terrain. Un premier objectif en est de rendre le texte plus vivant et de permettre un contact direct avec ces acteurs, dont les opinions et les attitudes peuvent être des freins à la réforme ou des garants de sa réussite. Le risque évident de telles citations est qu'elles soient interprétées comme des anecdotes. Toutefois, leur intégration dans une analyse réfléchie et argumentée, caractérisée par une logique interne et s'appuyant sur d'autres données, les transforme en éléments d'appui à l'argumentation.

À la fin de chaque chapitre suit un résumé et quelques conclusions principales. Le chapitre final se penche sur deux questions qui ont sous-tendu l'ensemble de ce programme de recherche : quels principes peuvent guider la mise en œuvre d'une politique de décentralisation ; quelles initiatives ou innovations dans ces quatre pays de l'Afrique de l'Ouest peuvent être une source d'inspiration pour d'autres pays qui entreprennent des réformes décentralisatrices ?

Les lecteurs désireux d'avoir un aperçu rapide des conclusions de la recherche pourraient lire seulement les quatre conclusions et le dernier chapitre, où ils trouveront l'essentiel.

Il convient de préciser que l'analyse n'examinera pas deux interrogations importantes, pour lesquelles les données récoltées ne nous permettent pas une étude approfondie. D'abord, il est difficile de comparer l'impact de la décentralisation sur l'école entre les quatre pays, car les différences entre pays sont loin d'être nettes, non seulement en ce qui concerne la formulation de ces politiques, mais encore plus leur mise en œuvre. En outre, notre objectif était d'affiner la connaissance sur les défis rencontrés par les bureaux locaux et les écoles dans l'ensemble des quatre pays. Ensuite, la question des disparités occupe, comme nous l'avons noté, une place centrale dans tout débat sur la décentralisation. Notre recherche ne couvrait cependant pas suffisamment de cas pour permettre des jugements bien fondés à cet égard, bien que certains éléments sont apparus, démontrant en effet le risque d'une détérioration de l'équité. La conclusion reviendra brièvement sur ce point.

La politique de décentralisation dans les quatre pays

Un processus de décentralisation est en cours depuis plusieurs années au sein des quatre pays étudiés, concernant aussi bien l'éducation que d'autres secteurs, tel que celui de la santé ou du développement rural. Cette option politique a eu différentes sources d'inspiration :

- la conviction, parmi les décideurs nationaux et les agences internationales qui les conseillent, que la gestion décentralisée est plus efficace et moins coûteuse que le contrôle centralisé traditionnel. De nombreux bailleurs de fonds ont en effet largement soutenu cette politique ;
- le processus de démocratisation, qui s'est parfois exprimé dans l'exigence d'une plus grande participation des acteurs locaux et des communautés dans la prise de décision ;
- les difficultés budgétaires des gouvernements nationaux, leur incapacité à faire face à leurs obligations aussi bien internes qu'externes, en ont également favorisé le développement.

On peut en outre souligner que, face aux faiblesses des gouvernements pour agir en faveur du développement de secteurs sociaux comme l'éducation, les acteurs locaux ont été amenés à en assumer, par défaut, la responsabilité. Ceci est très clair au niveau de l'école, où dans la réalité les directeurs et les communautés ont plus d'autonomie que la politique leur en offre, par exemple en récoltant leurs propres fonds et en recrutant des enseignants sans intervention de l'État central.

Dans les quatre pays, la décentralisation de l'éducation est une combinaison de quatre tendances différentes, parfois complémentaires. Premièrement, plusieurs responsabilités dans le domaine de l'éducation de base sont dévolues aux autorités locales élues (généralement des municipalités ou des communes rurales). Il s'agit de la décentralisation au sens pur du terme. Au Sénégal, le niveau central transfère, en principe, des fonds à ces autorités locales pour leur permettre d'assumer neuf compétences, notamment la construction, l'équipement et l'entretien des écoles primaires et maternelles, le recrutement du personnel d'appui, et plusieurs tâches liées à l'éradication de l'analphabétisme. Au Bénin où les municipalités n'ont été installées que récemment (fin 2002), elles sont responsables de la construction, de l'équipement et de l'entretien des écoles primaires. Au Mali, ces municipalités qui existent depuis plus d'une décennie sont chargées de l'éducation dans leur région. L'intention des responsables politiques est que, dans le futur, elles gèrent les enseignants qui sont actuellement recrutés par les communautés. Le corps des enseignants communautaires devrait donc disparaître car il sera intégré à celui des enseignants municipaux. Cette tendance à la décentralisation est moins visible en Guinée, en partie parce que ce pays

n'a pas connu le même mouvement de démocratisation que les trois autres pays.

La deuxième tendance consiste en une déconcentration : accroître le rôle des bureaux de l'éducation au niveau régional et local et leur donner plus de pouvoir de décision dans certains domaines, par exemple dans l'utilisation de leur budget ou la nomination des directeurs d'écoles. Cette déconcentration est très évidente au Mali où il y a eu une importante réforme de la structure du district. Les anciens inspectorats ont été transformés en centres d'animation pédagogique (CAP). Ils ont un nouveau mandat d'appui et de soutien. Ils sont plutôt bien pourvus en personnel et travaillent dans de nouveaux bureaux assez bien équipés. Les textes officiels donnent au responsable du CAP un plus grand pouvoir de décision dans la nomination des directeurs d'école. Dans les autres pays, la réforme n'a pas été aussi profonde. Cependant, des efforts ont été entrepris pour améliorer l'efficacité des bureaux de district, soit en assurant la disponibilité de plus de ressources, soit à travers la création d'un corps professionnel de conseillers pédagogiques, comme c'est le cas au Bénin.

Une troisième tendance, moins répandue dans la législation que les deux précédentes, consiste à accorder aux écoles un peu plus d'autonomie dans la gestion des ressources. C'est le cas dans la gestion des enseignants, avec un rôle accru du directeur d'école dans leur évaluation. Une réforme mise en place au Bénin est probablement plus significative : depuis 2001/2002, les fonds sont transférés directement du niveau central aux écoles. En Guinée, un pas a été franchi dans la même direction à travers un projet initié dans les années 1990, consistant à mettre à la disposition des écoles sélectionnées un fond destiné à mettre en œuvre les propositions d'amélioration. Les changements sur le terrain sont, cependant, plus importants que ces amendements « officiels ». Face à une insuffisance de budget et d'enseignants, les directeurs d'école recrutent, auprès de la communauté, des enseignants qui reçoivent un petit salaire, et demandent aux parents de contribuer au financement de l'école à travers des fonds des associations de parents d'élèves (APE) et d'autres cotisations.

Une quatrième tendance, moins évidente, consiste à renforcer les pouvoirs des communautés, en particulier les parents d'élèves. Même s'il existe à peu près partout des structures représentant la communauté au sein de l'école, leur faible représentativité et le caractère limité de

leur implication dans la vie de l'école font qu'elles n'ont que rarement conduit à une réelle participation de la communauté, et encore moins à la consolidation de son pouvoir. Cet objectif est pourtant courant dans les déclarations politiques et, dans certains cas, en particulier lorsque les ONG ont fait de cette question une priorité, la relation entre l'école et la communauté est devenue plus forte et plus équilibrée.

Dans ce contexte, l'État change de rôle : d'un État organisateur du système éducatif vers un État régulateur des différents acteurs. Mais son pouvoir de régulation est fortement limité par le manque de ressources et de compétences, qui résulte en une absence de crédibilité de ses agents. La planification change également de visage. La carte scolaire, l'outil traditionnel d'un État organisateur, se transforme : d'un outil de planification *a priori*, elle devient un outil de négociation et de régulation *a posteriori*. Son respect dépend beaucoup plus du pouvoir des acteurs qui participent à cette négociation que des décrets et des textes. Au niveau local, certains acteurs ont bien plus d'atouts que ceux qui représentent l'État et ses intérêts.

Chapitre 1

Le pilotage de la qualité

« *Quand on fait une visite d'école, on a envie d'arriver avant le directeur ou le maître. Mais on se retrouve souvent en panne à la moitié du chemin, et on se fait dépasser par celui que l'on souhaitait inspecter.* » (Conseillers pédagogiques, Bénin)

« *On est heureux de ne plus rencontrer cet inspecteur qui vient dormir dans sa voiture à l'orée du village pour surprendre un enseignant ou un directeur à 7h du matin, alors qu'ils n'ont même pas été prévenus. Fini le gendarme à l'école !* » (Directeur d'école, Mali)

Le pilotage de la qualité est un élément clé du mandat des bureaux locaux et des directeurs d'école. Dans un contexte de décentralisation, ce rôle en général gagne en importance. C'est également le cas dans les quatre pays étudiés. Mais ces acteurs réussissent rarement, pour des raisons diverses, à s'occuper pleinement de cette mission, même si elle est considérée comme prioritaire. Face à ces carences, des innovations sont en cours dans certains de ces pays, témoignant d'une évolution dans ce partage des tâches. La plupart de ces innovations sont nées au niveau local, résultant d'une initiative des bureaux locaux ou des directeurs d'école et révélant l'autonomie dont disposent ces acteurs dans le pilotage de la qualité.

1. Le pilotage par le bureau local

Le pilotage de la qualité est une des tâches clés des bureaux locaux. Chargés de la mise en œuvre de la politique de l'éducation au niveau local, ils veillent en effet à sa bonne application par les écoles, et ce essentiellement au travers de visites d'inspection et d'encadrement pédagogique. En principe, un tel pilotage devrait se baser sur un ensemble d'activités variées incluant la collecte et l'analyse de données statistiques ou l'organisation de réunions des directeurs et des enseignants. Parmi les douze bureaux auxquels notre recherche s'est intéressée, tous s'occupent certainement de la collecte de données statistiques, mais ces données ne semblent que rarement utilisées de manière stratégique, que ce soit pour identifier les forces et les faiblesses de leur système éducatif ou pour identifier des priorités. Une exception concerne un projet au Bénin où, à

l'initiative de l'ONG IFESH (Fondation internationale pour l'éducation et l'auto-assistance), les bureaux locaux ont produit des indicateurs qui leur permettent de se comparer à d'autres bureaux et de piloter leur progrès en fonction de leurs propres objectifs.

Des réunions de directeurs et d'enseignants se tiennent, avec une régularité qui varie d'un pays et d'un bureau à un autre. Dans certains cas – nous verrons plus tard l'exemple du Bénin – leur objectif primordial est le pilotage et l'amélioration de la qualité. En général cependant, il ne s'agit que de réunions d'information où des questions administratives occupent l'agenda. Dans la réalité, le pilotage de la qualité se met en œuvre surtout, sinon uniquement, par des visites.

Le pilotage au travers de visites d'inspection et d'appui pédagogique

La distinction entre ces deux types de visite a été rappelée par les acteurs rencontrés lors de la plupart des études de terrain. Cette distinction est assez évidente quand deux acteurs différents s'occupent de ces deux types de visite, comme c'est le cas au Bénin et en Guinée. Ainsi au Bénin, « comme l'ont rappelé le CCS (chef de circonscription scolaire) d'une part et les directeurs d'école d'autre part, les visites d'inspection se distinguent de celles d'animation pédagogique par le fait "qu'elles sont toujours sanctionnées par une note et une décision d'affectation, le CCS étant à cet égard obligé de faire une proposition de décision qu'il envoie. Les conseils aux enseignants sont obligatoires" ; "à la différence d'une visite d'inspection, les visites de conseil pédagogique visent à apprécier le travail d'un enseignant et à lui donner des conseils. C'est de la formation continue. Le CP n'a aucun pouvoir de décision. Ces visites sont complétées par les directeurs d'école eux-mêmes lors des réunions en unités pédagogiques." » La distinction est moins claire quand le même acteur s'occupe de l'appui et du contrôle, comme c'est le cas au Sénégal, tandis qu'au Mali la notion d'inspection a disparu en faveur de celle d'appui pédagogique, ainsi que nous le verrons plus loin.

Les visites d'inspection

En principe, une visite d'inspection peut s'intéresser au fonctionnement de l'école dans son ensemble (ce qui s'appellerait des « audits ») ou à la performance des individus qui y travaillent, c'est-à-dire le directeur d'école et les enseignants. De tels audits n'ont été réalisés dans aucun des quatre pays. Le personnel fait l'objet des visites

d'inspection. Cependant, l'inspection du directeur permet d'obtenir un aperçu de l'école dans son ensemble. Elle peut dans ce cas s'appliquer à examiner la gestion financière et matérielle de l'école. Lorsqu'elle concerne les enseignants, elle vise à examiner leur manière d'enseigner, de tenir une classe, de remplir des documents administratifs – relevés de présence et d'absence, bulletin de note, etc.

Les inspectés sont prévenus ou non de ces visites, selon le cas. Ainsi il a été précisé dans le cas d'un bureau local au Bénin qu'« au départ, les jours des sorties des CP étaient fixes et connus des enseignants qui s'arrangeaient alors pour être à jour. Cette façon de faire ayant révélé tôt ses limites, le choix des jours de visites d'inspection des CP a été laissé à la discrétion de ces derniers. Cette stratégie semble produire aujourd'hui l'effet attendu puisque “les enseignants ont compris qu'ils peuvent être désormais surpris à tout moment par l'arrivée des CP et se mettent régulièrement à jour pour éviter des reproches”. » Il est intéressant de noter que la visite du CP, supposée se concentrer sur l'appui et le conseil, est pourtant interprétée par les enseignants comme une inspection, comme si toute visite entreprise par un supérieur hiérarchique, surtout quand elle n'est pas annoncée, garde un caractère de contrôle. Inversement, en Guinée, les inspectés sont prévenus à l'avance des visites d'inspection.

Le fait que l'agent soit prévenu ou non de l'occurrence d'une visite d'inspection contribue à attiser ou apaiser, selon le cas, son appréhension à cet égard. Un directeur d'école a ainsi souligné au Mali : « On est heureux de ne plus rencontrer cet inspecteur qui vient dormir dans sa voiture à l'orée du village pour suspendre un enseignant ou un directeur à 7h du matin, alors qu'ils n'ont même pas été prévenus. Fini le gendarme à l'école ! » La faible fréquence des inspections – point que nous développerons plus tard – ne peut en outre qu'accroître cette appréhension : des maîtres au Sénégal ont ainsi reconnu « avoir la hantise des inspecteurs, parce que ne les voyant que rarement. »

Le déroulement des visites d'inspection suit à peu près toujours le même schéma. Elles se déclinent généralement en trois axes principaux : observation des préparations de cours du maître, de sa prestation en classe, séance de compte rendu au maître. Lorsqu'elles s'appliquent à l'ensemble des enseignants au cours d'une seule et même journée, les visites s'achèvent parfois par une séance de bilan de la visite réunissant les inspecteurs, le directeur d'école et le collectif d'enseignants.

Traditionnellement sanctionnée par l'attribution d'une note au directeur ou à l'enseignant inspecté, la visite d'inspection a un rôle important dans la promotion de l'agent. C'est ainsi plus spécifiquement le cas au Sénégal. Au Bénin, seules les visites d'inspection effectuée par le chef du bureau local (CCS), qui sont assez rares, peuvent être sanctionnées par une note. Les conseillers pédagogiques rencontrés regrettent cette situation. L'un d'entre eux a à cet égard souligné : « Cela constitue un problème pour l'efficacité du travail car les enseignants n'accordent aucune importance aux visites de classe sans impact sur leur carrière parce que non sanctionnées par une note chiffrée. [...] Nous, CP sortis du CFPEEN [Centre de formation des personnels d'encadrement de l'Éducation nationale], nous n'existons pas dans la conscience de l'administration béninoise. » Le gouvernement béninois n'est pas inconscient de ce problème et veut reconforter les CP en créant un corps professionnel, sans cependant leur attribuer le pouvoir de la note.

Il n'en demeure pas moins que lorsqu'elle a un impact sur la carrière de l'enseignant – comme c'est le cas au Sénégal et au Bénin – la note délivrée à l'issue des inspections influe sur l'appréciation de cette dernière par les enseignants. Elle est en effet avant tout perçue comme un outil de sanction, et l'inspecteur comme un « gendarme », expression régulièrement revenue dans les propos de nombreux enseignants. Les enseignants s'opposent d'autant plus à l'importance de cette note que son caractère artificiel leur semble évident. Ainsi, au Sénégal, un des enseignants rencontrés pense que le mode d'inspection des maîtres candidats devrait changer : « En un jour de visite, on veut se prononcer sur l'aptitude ou non d'un maître, c'est un peu prétentieux. Il faut une formule plus objective. »

La visite d'inspection est en outre envisagée dans un souci de formation de l'agent, chaque séance devant s'achever par un compte rendu fait au maître, une évaluation de ses performances afin de lui permettre de s'améliorer. Notons que, dans bien des cas, des inspecteurs ont précisé intervenir lors de la séance d'enseignement qu'ils observaient, « craie à la main », afin d'aider le maître dans l'enseignement d'une leçon.

Dans certains cas, l'objectif de formation des visites d'inspection semble d'ailleurs avoir pris le pas sur celui de sanction et de promotion de l'agent. Il en serait ainsi en Guinée où la note délivrée suite à l'inspection semble bien plus perçue comme un moyen pour motiver l'agent à s'améliorer. Il a à cet égard été souligné concernant plusieurs écoles : « Les inspections ont un impact positif pour les enseignants car

l'octroi des notes les pousse à mieux apprendre. » Dans ce cas, la note délivrée à l'issue de l'inspection n'aurait pas d'impact sur la carrière de l'enseignant, ce que sembleraient regretter certains enseignants de Guinée : en effet, « les enseignants souhaitent que ceux qui s'illustrent bien lors des inspections puissent être récompensés, car selon leur entendement les inspections devraient déboucher sur deux objectifs à la fois : le perfectionnement au travail et l'avancement des enseignants » ; « les inspecteurs n'ont pas ou presque pas de pouvoir décisionnel. Ils travaillent plutôt dans le sens des conseils, des remédiations afin de combler les lacunes des enseignants et des chefs d'établissement dans les domaines pédagogique, administratif et de la maîtrise des contenus. »

Les visites d'appui pédagogique

L'inefficacité de l'inspection comme outil de pilotage et de contrôle, à cause de son irrégularité et de son caractère superficiel, a amené le Mali à reformuler radicalement le mandat du bureau local dans le pilotage de la qualité et à privilégier le caractère formateur des visites. La notion d'inspection a disparu au Mali dans le langage officiel, au profit de l'encadrement pédagogique (voir *encadré 2*), bien que dans la réalité quotidienne les enseignants et le personnel d'encadrement se réfèrent encore à des visites d'inspection. L'appellation du bureau local a également changé, passant d'Inspection à Centre d'animation pédagogique. La démocratisation politique du pays a renforcé la demande d'une telle transformation de la part des enseignants.

On peut cependant déduire des enquêtes de terrain que cette réforme n'est pas encore ressentie comme telle par tous les enseignants pour trois raisons. Tout d'abord, il s'agit d'un processus qui n'en est qu'à son début. Ensuite, changer les méthodes de travail des inspecteurs demande plus qu'un simple changement de leur appellation et de leur description de poste. Enfin, les visites du personnel d'encadrement sont si rares que la dernière dont se rappellent plusieurs enseignants date d'avant la réforme.

Dans les trois autres pays, le bureau local entreprend, à côté des inspections, des visites d'appui pédagogique non notées et dont l'objet exclusif est la formation de l'agent. Elles se révèlent particulièrement déterminantes pour les enseignants stagiaires, communautaires et contractuels, dont le niveau de formation pour enseigner est, bien souvent, insuffisant. Nous reviendrons sur ce point précis ultérieurement (voir *chapitre 3*). L'encadrement pédagogique, essentiellement axé sur

la formation et dénué de tout caractère de sanction, est en général bien apprécié par les directeurs d'école et les enseignants. Au Bénin, des conseillers pédagogiques ont souligné qu'ils étaient tout d'abord perçus comme un « gendarme », et ce essentiellement par les enseignants communautaires. Ces derniers ont ensuite apprécié différemment leurs visites : « C'est bien car ça permet à tout enseignant d'être au point tous les jours. »

Encadré 2. La disparition de l'inspection au profit du suivi pédagogique de proximité au Mali

« L'inspection [...] a subi un changement notable dans ces temps-ci : sa réorientation du terrorisme au suivi-appui-conseil selon un directeur d'école. Les directeurs d'école, les enseignants ne craignent plus le suivi parce qu'il n'est plus conçu dans un esprit de sanction, mais d'aide, n'ayant pas de conséquence punitive sur l'agent. »

« Le système éducatif est devenu plus démocratique et l'Inspection d'enseignement fondamental (IEF) est devenu le Centre d'animation pédagogique (CAP). Le directeur du CAP (DCAP) est avant tout un animateur qui aide, conseille et négocie. Quand les DCAP parlent de résultats d'inspections passées, il s'agit des inspections du temps des IEF. On sent un peu chez eux un certain regret car avec la formule actuelle, les DCAP perdent beaucoup de l'autorité. »

« Avec la disparition des IEF et l'avènement des CAP, l'inspection en tant que telle a disparu. Elle a été jugée traumatisante pour les enseignants et a été remplacée par le suivi pédagogique de proximité et la supervision pédagogique formative. Enseignants et directeurs d'école sont d'accord avec cette démarche en ce qui concerne les fonctionnaires. »

« Le suivi pédagogique de proximité se fait au moins dans une école par semaine. Il est exécuté par les CP et le DCAP. Il vise à appuyer les directeurs d'école dans la gestion de l'école, à renforcer l'esprit de collaboration entre les maîtres et le CAP, à améliorer les performances des directeurs, à maîtriser les méthodes pédagogiques, à utiliser rationnellement le matériel pédagogique et à renforcer l'esprit d'équipe. Le directeur d'école peut être associé à cet exercice et, en principe, il l'est quand il s'agit d'enseignants de son école. Les qualités requises du directeur d'école, du CP ou du DCAP pour assurer un bon suivi pédagogique de proximité sont : maîtrise de la didactique des disciplines, maîtrise des outils de suivi, être communicatif, courtois, discret, être objectif dans le jugement, avoir l'esprit d'initiative. »

Le principal reproche à l'égard des visites d'appui pédagogique concerne généralement leur faible régularité, comme nous le verrons ultérieurement. Des enseignants ont en outre exprimé préférer celui fourni par le directeur d'école car plus proche d'eux et donc davantage conscient de leurs besoins pédagogiques que les inspecteurs et conseillers pédagogiques : « Appréciant l'encadrement dispensé par le directeur, les maîtres le trouvent plus utile parce que comblant des lacunes. "Il est plus utile que celui dispensé par les autres acteurs, celui du directeur est quotidien, tandis que celui des autres est occasionnel." » (Sénégal). Dans d'autres cas, ces deux appuis sont jugés complémentaires.

Les acteurs chargés du pilotage

En général, le directeur du bureau local est impliqué personnellement dans les visites. Lui seul peut donner une note. Il se fait accompagner ou remplacer par d'autres membres de la structure déconcentrée, dont la tâche principale est l'inspection ou le conseil pédagogique.

- Au Sénégal, chaque inspecteur départemental de l'Éducation nationale (IDEN) doit disposer d'un « pool d'inspecteurs » chargés des visites d'inspection et d'encadrement pédagogique avec l'IDEN lui-même.
- En Guinée, ces visites sont réalisées par les conseillers pédagogiques maîtres formateurs (CPMF), parfois accompagnés des chefs de sections pédagogiques de la structure. Il peut arriver que des visites soient conduites par le niveau déconcentré supérieur (Inspection régionale de l'éducation/Direction de l'éducation de la ville – IRE/DEV), conjointement à la Direction préfectorale de l'éducation (DPE) ou parallèlement à ses propres visites. Ce dernier cas a été critiqué par l'une des DPE : « À la DPE tout comme à l'IRE, il se pose ce que les personnels ont appelé "un problème de doublure" : les inspecteurs de l'IRE se retrouvent sur le terrain avec ceux de la DPE pour les mêmes missions de contrôle et d'évaluation des écoles enseignants et chefs d'établissement. Ce qui aux yeux des intéressés, ne peut aller en faveur de la décentralisation. »
- Au Mali, le DCAP et un nombre assez important de CP s'occupent du suivi pédagogique des écoles et des enseignants.
- Au Bénin, « seul le CCS (chef de circonscription scolaire) est chargé des inspections susceptibles d'être sanctionnées par note. Les CP ne font que des visites de classes à la fin desquelles ils produisent des rapports qui ne portent que des appréciations. »

Notons à cet égard qu'au Bénin, « l'État semble avoir récemment pris conscience de l'importance du rôle joué par les CP en créant un corps professionnel de conseillers pédagogiques, accessible sur concours. »

Le personnel à disposition des bureaux locaux d'éducation pour réaliser ces visites d'inspection et d'encadrement pédagogique est plus ou moins étoffé, selon le cas. Ils sont ainsi particulièrement nombreux au Mali avec environ 12 conseillers pédagogiques. Leur faiblesse quantitative a en revanche été soulignée au Sénégal, tandis qu'au Bénin leur nombre diffère de manière assez significative entre circonscriptions.

L'impact du pilotage

Les opinions des directeurs et des enseignants sur l'utilité et l'impact des visites d'inspection et d'appui pédagogique sont quelque peu paradoxales. Ils considèrent qu'ils ont besoin de ces visites et ne s'opposent nullement à ce concept mais ils sont peu satisfaits de la façon dont ces visites se mettent en œuvre. On peut faire référence à cet égard au cas de la Guinée : « Ce qu'il faut déplorer et qui a été souligné par les personnels administratifs et même par les directeurs, c'est que mises à part les remédiations et autres appuis pédagogiques apportés, les enseignants ont plutôt le sentiment que ces inspections ne servent à rien. Mieux, ils estiment que certains peuvent être blâmés à l'occasion d'une mission d'inspection et se voir nommés après à une fonction, pendant que d'autres restent stationnaires quand bien même ils ont eu de très bonnes appréciations. »

Dans ce cas-ci, non seulement l'inspection ne résulte pas dans une amélioration pédagogique (un objectif en effet ambitieux) mais il n'a même pas d'impact sur la carrière.

Il existe tout un ensemble de raisons qui expliquent ce constat, qui est partagé par beaucoup d'enseignants dans les quatre pays sans toutefois être commun. Ces raisons révèlent l'existence d'un conflit véritablement stratégique : celui entre le mandat exigeant, ambitieux et multipolaire des bureaux locaux et leurs ressources limitées.

D'abord, le nombre d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques reste insuffisant. Il est vrai que ce nombre n'est pas insignifiant, mais il faut l'apprécier au regard de deux facteurs. D'abord, l'ampleur des

tâches soumises au personnel chargé du pilotage de la qualité et aux bureaux locaux plus généralement, en particulier le nombre des écoles. Ensuite, le profil du personnel de ces bureaux. Nous aborderons ces deux facteurs dans les paragraphes qui suivent.

Ainsi, l'accent a été mis dans certains cas sur l'insuffisance du nombre d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques au regard des effectifs enseignants des circonscriptions, en augmentation ces dernières années pour faire face à la croissance du nombre d'élèves dans la plupart des cas. Non seulement le nombre d'enseignants s'est accru mais leurs qualifications et formations antérieures se sont affaiblies. On souligne à cet égard au Bénin : « La charge de travail des CP rencontrés s'est récemment accentuée, le nombre d'écoles et d'enseignants communautaires ayant augmenté, et celui des CP chargés de s'en occuper étant resté le même. » Au Sénégal, le ratio de 50 maîtres par inspecteurs est loin d'être respecté dans les trois IDEN étudiées. Dans l'une d'entre elles, on compte quatre inspecteurs, y compris l'IDEN, pour 796 enseignants, soit un inspecteur pour 199 enseignants, un taux qui n'est pas du tout exceptionnel. La situation semble bien meilleure au Mali où, à quelques exceptions près, chaque CAP a 12 conseillers. Mais leur tâche est d'offrir un appui pédagogique aux enseignants dans des matières spécifiques, ce qui veut dire qu'un CP doit suivre régulièrement plus de 500 enseignants.

À ceci s'ajoute la surcharge de travail des bureaux locaux, résultant du « volume de travail administratif » à réaliser et à l'insuffisance du personnel dont ils sont dotés. Ainsi, à nouveau au Sénégal : « Pour l'inspecteur départemental, 90 % de son temps est consacré surtout aux réunions convoquées par les services centraux, au traitement du courrier administratif, etc. Le reste de son temps est réservé à l'encadrement des enseignants. Cette contrainte l'oblige, à l'occasion de ses sorties, à programmer plusieurs activités à la fois : visites de classes, gestion des conflits éventuels, rencontre avec les communautés, etc. Certains agents déplorent la surcharge de travail due à l'insuffisance du personnel dans quelques bureaux consécutive au non respect du nombre d'agents par poste de travail prévu par l'organigramme. »

Le résultat de cette surcharge de travail est que le *nombre d'inspections et de visites d'appui pédagogique* est faible. Cette faiblesse quantitative a dans plusieurs pays été soulignée par les membres des bureaux locaux eux-mêmes, les directeurs d'école et enseignants.

Au Sénégal, « le cahier des charges du ministère de l'Éducation fixe à 50 % au moins le nombre de maîtres de la circonscription à inspecter par an. » Or cette règle est loin d'être respectée : « Il y a des maîtres qui restent quatre ans sans être inspectés. » Il va sans dire que ceci est aussi valable pour les visites d'appui pédagogique. Au Mali, « le crédit du CAP ne lui permet pas de mener à bien ses missions, en particulier d'inspection et de suivi. C'est pourquoi des écoles peuvent faire une année entière sans recevoir de visite. »

Il résulte d'une telle insuffisance du nombre d'inspections dans la plupart des pays étudiés le non suivi de nombreux enseignants pendant de longues périodes. Ceci est particulièrement problématique dans le cas où la note délivrée à l'inspection influe sur la promotion de l'enseignant, comme c'est le cas au Sénégal.

Même si dans certains districts les directeurs d'école et les enseignants semblent bénéficier d'un tel appui plus régulièrement – au moins une fois par an –, il n'en est pas moins jugé insuffisant. Ceci compte tenu du rôle qu'il joue dans la formation de l'agent et dans l'encadrement et l'accompagnement qu'il apporte aux acteurs dans un contexte de décentralisation.

Le manque de ressources matérielles et financières des bureaux locaux est systématiquement présenté comme une raison primordiale au pauvre fonctionnement du pilotage. Ceci peut résulter de la non prise en compte de cette mission dans les fonds alloués aux bureaux locaux – octroyés le plus souvent par lignes budgétaires, comme nous le verrons ultérieurement (voir *chapitre 2*).

C'est ainsi le cas en Guinée où il a été souligné que « les dépenses liées aux missions d'inspections que la DCE (Direction communale de l'éducation) effectue dans les écoles ne sont pas budgétisées. Cette situation n'est pas de nature à faciliter les missions que les inspecteurs ont du mal à effectuer surtout dans les écoles difficiles d'accès. Quand on connaît les réalités du terrain (un réseau de transports mal contrôlé, des routes crevassées et de grandes distances à parcourir), on mesure l'ampleur des tracasseries auxquelles sont confrontés ces inspecteurs. Pour les soulager de leurs souffrances, le directeur fait l'effort de leur octroyer quelquefois des tickets de carburant quand il en dispose. »

Dans le cas où cette mission est prise en compte dans les lignes budgétaires, elle peut en outre être trop faible ou arriver avec du retard.

C'est le cas dans certaines circonscriptions scolaires du Bénin où sont prévues des lignes budgétaires pour les missions d'inspection et d'appui pédagogique, essentiellement destinées à payer le carburant. Or cette allocation se révèle souvent trop faible : « Pour leur déplacement, les CCS et leurs adjoints devraient recevoir de la DDEPS [Direction départementale de l'enseignement primaire et secondaire] respectivement une dotation en carburant évaluée à 60 000 FCFA [francs de la Communauté financière africaine] (92 €) et 45 000 FCFA (69 €) par mois. Les inspecteurs en circonscription se plaignent de cette dotation qu'ils jugent insuffisante au regard de la mission qui est la leur. Mais "pour des raisons de contraintes budgétaires" cette somme est encore coupée et on n'octroie que 50 000 FCFA (76 €) aux CCS et 40 000 FCFA (61 €) à leurs adjoints. » Face à cette insuffisance, une direction départementale a pris l'initiative de distribuer à chaque CCS une prime supplémentaire pour chaque sortie, ce qui a créé des remous dans les autres départements. Cependant, même dans ce cas, elle arrive avec du retard.

À ceci s'ajoute l'insuffisance en quantité comme en qualité des ressources matérielles mises à la disposition des acteurs chargés du pilotage. Ainsi, concernant à nouveau le Bénin et l'octroi de la prime susmentionnée, l'accent a été mis sur le fait que « cette prime suppose la possession par le CP d'un véhicule pour se déplacer, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Le CCS a ainsi indiqué qu'il prêtait souvent à ses CP celle qu'il a à disposition. Ceux-ci ont en outre fait part de l'ampleur du trajet à parcourir pour faire les visites d'école. »

Dans de telles conditions, le pilotage ne peut alors pas être bien mené, comme le souligne ce propos d'un conseiller pédagogique du Bénin : « Quand on fait une visite d'école, on a envie d'arriver avant le directeur ou le maître. Mais on se retrouve souvent en panne à la moitié du chemin, et on se fait dépasser par celui que l'on souhaitait inspecter ! »

Le manque de ressources est confondu dans certains cas avec l'inadéquation entre le *profil des agents des bureaux locaux* et les compétences requises. Au Bénin, l'accent a été mis sur la composition du personnel des circonscriptions scolaires (CS), souvent des malades. Il a ainsi été souligné, concernant l'une des CS étudiées : « Si au premier abord, cet effectif (19 agents) semble suffisant pour les missions du bureau local du point de vue du personnel disponible, c'est sans compter

que ce personnel est en grande partie constitué de malades dont la présence ou l'absence au poste de travail ne modifie pas grand-chose dans les prestations de la CS. On dénombre, en effet, quatre malades mentaux, un malvoyant, un malentendant, un agent qui suit une dialyse depuis des années et qui ne vient au travail que deux jours sur cinq dans la semaine. » Ceci est une réflexion de deux facteurs : d'une part la protection excessive dont bénéficient les enseignants fonctionnaires, et d'autre part le peu de respect montré à l'égard du rôle clé joué par les bureaux locaux. Il en résulte une charge de travail supplémentaire pour les agents bien portants, particulièrement pour les CP. À titre d'exemple : « Au moment des évaluations d'étape et lorsqu'il y a des urgences émanant de la hiérarchie supérieure, il arrive que le personnel travaille sans répit et jusqu'à des heures tardives les soirs. C'est d'ailleurs la période où les CP se joignent au personnel du bureau pour prêter main forte dans le tri des épreuves, la composition des commissions, etc. Il faut dire que cette surcharge de travail se ressent d'autant plus fortement qu'elle ne touche que le nombre résiduel d'agents bien portants. » (Bénin)

Enfin, même si le personnel chargé de la qualité est en nombre important, son profil peut constituer un frein à un pilotage de la qualité satisfaisant. C'est notamment le cas au Mali où « chaque CP a la charge d'un thème et se constitue en section même si le cadre organique du CAP ne prévoit ni division, ni section. [...] La spécialisation des CP fait qu'ils ne peuvent pas suivre toutes les écoles. Exemple : un seul CP est spécialiste de mathématiques au niveau du CAP. [...] Manifestement, le dispositif ne permet pas un bon suivi pédagogique des écoles et des enseignants. »

L'intervention privilégiée des inspecteurs dans les quatre pays est la visite aux écoles. Mais une telle visite ne semble avoir que peu d'impact durable sur le fonctionnement ou la qualité de l'école, pour différentes raisons. D'abord, la visite n'est pas toujours caractérisée par une volonté de discussion et d'échange avec le personnel enseignant. Même si l'ancienne inspection policière tend à disparaître, le caractère d'une visite change difficilement : « Si l'idéal est que toute inspection s'achève par un entretien devant faire état des succès, des contraintes et des insuffisances de l'inspecté en vue du renforcement de ses capacités d'intervention, certains inspecteurs, pour des raisons peu maîtrisées, se dérobent à cette formalité qui constitue la seule occasion pour l'inspecté d'exprimer ses besoins en formation de façon directe et obligatoire. »

(Bénin) Le changement d'appellation d'un corps ne se traduit pas automatiquement dans un changement dans les pratiques. Dans une école au Mali, on commente que « le suivi d'encadrement ou suivi d'appui pédagogique se déroule de la même manière que le suivi-évaluation (inspection), excepté la notation. »

Le personnel des écoles soulève ensuite qu'il y a trop peu de suivi systématique des visites. Dans certains cas en Guinée, le directeur bénéficie de bien plus de visites que son personnel enseignant. En effet, le fait que les inspections de direction consistent souvent à examiner la gestion administrative, matérielle et financière du directeur est une bonne chose dans un contexte de décentralisation. Toutefois, elles devraient avoir lieu plus régulièrement afin d'encadrer le directeur d'école dans l'accomplissement de ces nouvelles tâches pour lesquelles il n'est pas formé, et de veiller à la qualité de cette gestion afin qu'elle profite au bon fonctionnement de l'école. De même, l'encadrement et le suivi régulier des enseignants communautaires – en effectifs croissants dans l'ensemble des pays étudiés – sont indispensables pour veiller à la qualité de l'éducation. Ajoutons que l'absence de telles visites constitue en outre un moyen de communication de moins entre les bureaux locaux et les écoles, pourtant indispensable dans un contexte de décentralisation.

Face à l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières se pose alors la question du choix des écoles qui bénéficieront de ces rares visites. Au Bénin, « les critères de choix des écoles à inspecter sont multiples : la taille de l'école, l'accessibilité de l'école, le programme de l'inspecteur, la période d'encadrement des inspecteurs stagiaires, l'implication ou non de l'école dans l'expérimentation d'un programme. » Dans beaucoup de cas cependant, deux facteurs jouent un rôle primordial : l'accessibilité de l'établissement ou les besoins administratifs de l'école et de ses enseignants. Les candidats aux examens professionnels sont ainsi privilégiés au Sénégal.

Le nombre limité de visites et surtout leur concentration sur un contrôle assez superficiel rendent le pilotage de la qualité effectué par le bureau local peu efficace. Cette faiblesse constitue donc un frein à une mise en œuvre efficace de la décentralisation au niveau local. Conscient de cette lacune, les bureaux locaux ont dans certains cas eu recours à des pratiques innovantes, consistant en la délégation de certains aspects du pilotage de la qualité à d'autres acteurs au niveau local. Nous reviendrons plus en détail sur cette question ultérieurement.

2. Le pilotage par le directeur d'école

Le directeur d'école est l'acteur le plus proche des enseignants, travaillant dans les mêmes locaux qu'eux, au quotidien. Il constitue en ce sens un acteur clé dans le pilotage de la qualité.

De la même manière que pour le bureau local, on peut distinguer deux types de pilotage menés par le directeur d'école : l'un de contrôle et l'autre d'appui. Selon les pays, ce dernier mène les deux types de pilotage, ou bien davantage le second lorsque la mission de contrôle est dévolue au bureau local.

Ainsi au Sénégal, le directeur d'école effectuerait ces deux types de pilotage. Concernant le contrôle des enseignants, il a en effet été souligné : « L'IDEN note annuellement les directeurs d'école et les principaux des collèges. Ces derniers lui font, quant à eux, des propositions de notes sur les personnels placés sous leur autorité. » Plus précisément : « Le directeur sanctionne directement le travail des maîtres par des notes administratives de fin d'année. Il s'agit là d'une évolution des textes qui confère ainsi un nouveau pouvoir administratif. Ce transfert date de 1999. » « Pour l'évaluation des enseignants, le directeur exploite une fiche individuelle où il marque les faits positifs et les bonnes initiatives. Ce procédé lui permet d'objectiver en fin d'année les notes attribuées. » « L'évaluation est formelle dans la mesure où elle fait l'objet de rapports transmis à l'IDEN. Il tient compte des visas apposés sur les cahiers au moment de la notation annuelle des maîtres. Cette note chiffrée est portée à la connaissance de l'intéressé et transmis ensuite à l'IDEN qui, en cas de contestation, procède aux arbitrages. Cette situation pénalise les enseignants parce que l'évaluation intervient dans leur carrière. Les notes attribuées par le directeur ou l'inspecteur permettent aux enseignants de faire carrière. »

Au Bénin, le directeur transmet en fin d'année à l'administration centrale une note sur chaque enseignant, élaborée sur la base des visites de classes, des prestations quotidiennes et de la conduite de l'enseignant. L'accent a toutefois été mis sur le faible impact de ces notes sur la carrière des enseignants. Certains ont expliqué cette situation par une mauvaise gestion au niveau central. Un directeur d'école a ainsi précisé : « On ne sait pas ce qui se fait de ces bulletins, car à la veille des travaux de promotion des enseignants, ces derniers fournissent encore leurs bulletins des trois dernières années qu'ils déposent à la DRH où était

censé se trouver un exemplaire des bulletins précédemment fournis. » D'autres ont dénoncé à cet égard le manque d'objectivité dans la promotion et l'avancement des enseignants, voire une politisation de l'administration, qui favoriseraient certains plus que d'autres dans leur carrière. Une directrice d'école a ainsi souligné : « Un enseignant n'a pas besoin de faire passer son dossier par son directeur avant de se faire muter. » Un autre directeur a conclu à ce sujet que ces éléments étaient « autant de facteurs qui conduisent au manque de respect et à la paresse observés aujourd'hui dans nos écoles ». En effet, tandis que l'autorité de noter le personnel de son école est concédée au directeur pour renforcer sa position et faciliter la gestion de l'établissement, le manque d'intérêt que le niveau central accorde à cette note l'affaiblit et pourrait inciter à des conflits au sein de l'établissement.

À cette mission de contrôle s'ajoute une mission d'appui, effectuée régulièrement par le directeur auprès de ses enseignants au travers du visa des cahiers de leçons et de visites de classe, planifiées ou non. Elle fait partie éminente de la description de poste du directeur, bien qu'elle garde presque toujours un caractère informel.

Ces visites sont nombreuses et régulières dans le cas de la Guinée, où le directeur d'école ne semble pas en outre y effectuer de visites de contrôle des enseignants. Cet appui prend des directions multiples, permettant un bon encadrement des maîtres, amenés de ce fait à apprécier positivement cet encadrement : « Les enseignants ont précisé beaucoup apprécier les visites du directeur, dans leur ensemble : “Ça permet d'être prêt avant l'arrivée du DPE.” » À titre d'exemple, l'*encadré 3* présente les différents types d'appui offerts par un directeur à ses enseignants dans une école en Guinée. Celle-ci se caractérise par un nombre d'élèves et d'enseignants important, ces derniers s'élevant respectivement à 791 et 13. Le ratio élève/enseignant y est donc de 61. Parmi ces enseignants, on compte sept enseignants contractuels et six enseignants fonctionnaires. Le directeur n'est pas chargé de classe.

La fréquence et la régularité du suivi pédagogique effectuées par le directeur sont dans plusieurs cas menacées par sa surcharge de travail. Au Bénin, un des directeurs d'école rencontrés est, en plus de cette fonction, chargé à plein temps d'une classe (CM2) et responsable d'unité pédagogique. Son école est en outre assez grande : avec un effectif de 450 élèves, c'est la plus importante parmi celles étudiées au Bénin dans le cadre de cette recherche. Elle ne dispose que de six

enseignants, dont quatre non fonctionnaires (deux contractuels et deux communautaires) pour lesquels l'encadrement pédagogique du directeur est essentiel. Ce directeur a reconnu qu'il consacre près d'une journée de travail par semaine aux travaux administratifs, aux diverses réunions, à l'encadrement pédagogique et au règlement d'éventuels conflits entre ses collaborateurs. Ce travail déborde sur ses jours de repos, ce qui traduit une surcharge de travail. Il a déclaré : « Je suis au four et au moulin. » Cet exemple expose les principaux facteurs de la surcharge de travail de certains directeurs d'école.

Encadré 3. Le suivi pédagogique d'un directeur d'école auprès de ses enseignants en Guinée

Le directeur encadre et s'occupe du suivi pédagogique de ses enseignants au quotidien. Nous avons ainsi déjà indiqué que le directeur vise le cahier des enseignants chaque matin. Ceci lui permet de vérifier la préparation des leçons par chacun, d'en constater la qualité comme les éventuelles erreurs. Sur cette base, il peut faire une visite à l'enseignant durant son cours afin d'examiner sa manière d'enseigner, en le prévenant ou non. Un enseignant peut aussi faire appel au directeur sur un point d'enseignement sur lequel il aurait des doutes et qu'il ne maîtriserait pas. Le directeur suit ensuite les maîtres au travers d'autres visites pour vérifier s'ils appliquent correctement les conseils donnés.

Le suivi pédagogique se fait aussi dans le cadre d'innovations pédagogiques. A ainsi été mentionnée la notion d'encadrement participatif rapproché, définie par le directeur comme « un type d'aide qu'on apporte à l'enseignant en classe sur un certain nombre de données », et par le DSEE (délégué scolaire de l'enseignement élémentaire) comme des « leçons d'essai dans le but de rendre performants certains enseignants ». Cet encadrement s'effectue dans le cadre du Référentiel des apprentissages centrés sur l'apprenant, adopté récemment par le ministère. Il est effectué par le directeur, qui y a recours depuis environ un mois. Ce document a été montré par le directeur aux chercheurs durant les entretiens. Il définit divers domaines d'apprentissage à maîtriser par les enseignants :

- créer une atmosphère de respect, de confiance, de motivation et de joie dans la classe ;
- assurer la participation équitable des élèves ;
- encourager la réflexion ;
- impliquer l'élève dans le processus d'apprentissage ;

- se servir d'une variété de canaux pour faire acquérir la compétence ciblée ;
- procéder par absorption ;
- fournir aux élèves une appréciation opportune, objective et équitable sur leurs performances pendant les leçons.

Le directeur a précisé que l'encadrement participatif implique que « le directeur est l'encadreur. Il demande à l'enseignant de choisir un domaine parmi ceux déterminés dans lequel il se sent en difficulté. Le directeur et l'enseignant prennent rendez-vous pour une leçon présentée par le maître et durant laquelle il devra aborder ce thème. Le directeur va au fond de la classe, assiste à la leçon puis donne son avis et des conseils au maître. S'il y a encore des problèmes, on fixe une nouvelle rencontre. » Il a en outre précisé que « chaque directeur doit pouvoir assister au moins trois maîtres dans la semaine de cette manière ». Le directeur effectue aussi des visites aux enseignants pour vérifier s'ils appliquent correctement les conseils donnés lors des réunions bimestrielles effectuées dans le cadre du projet Niveaux fondamentaux de qualité et d'équité (NFQE). La procédure adoptée dans ce cadre est la suivante : un formateur préfectoral reçoit la formation à Conakry. Plusieurs écoles forment une grappe et un directeur est désigné animateur de grappe. Il donne alors les informations aux écoles et donc aux enseignants de cette grappe. Le directeur est animateur de grappe. Sa grappe comprend trois écoles. Il les rencontre une fois tous les deux mois. Il effectue ensuite des visites auprès de ses enseignants pour examiner leur application de la formation reçue dans ce cadre, « car il sait que les innovations pédagogiques sont des points qui posent problème », ont précisé les enseignants.

Celle-ci s'explique d'abord par le fait que le directeur n'est pas toujours déchargé de classe, notamment dans les petites écoles. Assez régulièrement, il tient une classe « importante », étant donné qu'il est le membre du personnel le plus expérimenté. Dans une école au Mali comprenant sept enseignants, « les visites de classe ne sont pas régulières puisque le directeur détient une classe d'examen. »

Ensuite, la croissance des effectifs d'élèves résulte en une augmentation du nombre d'enseignants, essentiellement des enseignants communautaires ou contractuels qui nécessitent d'être régulièrement encadrés. Ainsi, dans une école de Guinée, « l'arrivée des nouveaux enseignants stagiaires, dont le niveau est redouté par le personnel et dénoncé par certains parents d'élèves, oblige la directrice à intervenir

dans les préparations des maîtres et même dans le déroulement des cours. Leur formation professionnelle et académique se rajoute aux nouvelles activités de la direction. »

Les nouvelles responsabilités qui incombent au directeur offrent une autre explication à sa surcharge de travail. Elles sont le résultat de la politique de décentralisation, mais également de la nécessité ressentie par le directeur d'intervenir dans des domaines de gestion, à cause de la disparition progressive de l'appui de l'État. A ainsi été soulignée dans le cas de plusieurs écoles au Sénégal la nécessité pour le directeur de trouver des partenaires : « Aujourd'hui, il y a le profil du nouveau directeur, qui doit développer des relations partenariales au profit de l'école. » Ceci s'applique essentiellement à la recherche de nouvelles sources de financement afin de pallier l'insuffisance de celles dont les écoles disposent (cette question sera approfondie dans le *chapitre 2*). Enfin, le directeur peut être impliqué dans d'autres fonctions au niveau local telles que celle de conseiller municipal. Ainsi des enseignants au Sénégal ont insisté sur le fait que, « pour améliorer l'exécution des charges du directeur, les sollicitations externes dont il est l'objet devraient diminuer. Pour eux, les textes doivent évoluer dans le sens d'une correction de ce déséquilibre qui alourdit les charges administratives au détriment de l'encadrement pédagogique. »

Les directeurs remédient alors à ce problème de surcharge de travail par la délégation de tâches à leurs adjoints et aux enseignants. Une telle délégation de tâches témoigne de l'autonomie dont ils disposent dans la gestion interne de leur école. Elle est aussi très appréciée par les enseignants, qui l'interprètent comme une indication du respect du directeur à leur égard et de sa volonté de partager le pouvoir.

Une nomination au poste de directeur n'implique pas forcément que le directeur aura le profil qui lui permettra de s'occuper efficacement du pilotage et de l'appui de ses collègues enseignants. L'exemple d'un directeur d'une petite école dans une zone rurale malienne est probablement inhabituel, mais non rarissime : « Le directeur est un contractuel âgé de 26 ans ; il est détenteur d'un CAP en mécanique. Il est directeur depuis deux ans, c'est-à-dire depuis son arrivée dans cette école. Avant d'être recruté, il a suivi la formation SARP (stratégie alternative de recrutement des enseignants contractuels) pendant trois mois et un stage pratique de 45 jours. Avant d'intégrer l'enseignement il a fait deux ans de stage pratique dans son métier. Le directeur est chargé

de deux cours : la 4^e et la 1^{re} avec environ 29 heures de cours par semaine normale. » Il a alors été précisé que si ce directeur essaye de répondre aux besoins d'encadrement de son personnel enseignant, il consulte aussi à cette fin des directeurs voisins : ainsi, « pour cet encadrement, le manque d'expérience professionnelle du directeur constitue son problème fondamental. »

Au Mali encore, les enseignants d'une école communautaire ont précisé préférer l'encadrement du bureau local à celui du directeur, ce dernier disposant d'un niveau académique plus élevé que le directeur et ayant plus d'expérience pédagogique que lui.

Des directeurs plus expérimentés et dotés de meilleures qualifications ont toutefois rarement eu droit à une formation, soit en gestion des ressources humaines, soit en animation. Ce constat est préoccupant vue la diversité croissante du mandat du directeur : « Désormais, commente un DSEE en Guinée, les directeurs font de la gestion financière et matérielle, de la gestion des ressources humaines, de l'encadrement et de l'animation pédagogique, du suivi rapproché, de la conception et de l'élaboration d'un planning de travail, de l'évaluation. »

On note donc un contraste affirmé entre le profil actuel d'un directeur – dans beaucoup de cas un homme avec peu d'expertise dans l'administration ou la gestion, qui a rarement reçu de la formation spécifique et dont les perspectives de carrière sont peu motivantes – et le profil idéal, celui d'un chef d'équipe, fortement motivé et appuyé, possédant de bonnes connaissances dans les domaines pédagogique et de management.

3. Un partage des tâches dans le pilotage de la qualité : une obligation à l'innovation

De nombreux facteurs constituent donc un frein à un pilotage efficace de la qualité au niveau local, liés à un écart préoccupant entre le mandat des acteurs et leurs ressources. Aussi bien le bureau local que les directeurs d'école sont confrontés à une surcharge de travail et à un certain conflit de rôles. Les ressources sont insuffisantes ou inadaptées. Dans le cas des bureaux locaux, il s'agit avant tout du manque des ressources humaines, matérielles et financières, selon le cas, pour effectuer des visites auprès des écoles. Mais le profil des acteurs, leur expertise, leur expérience et leur formation sont également une ressource, laquelle pose

problème, par exemple dans le cas des écoles où le profil du directeur est peu adapté.

Face à cet écart, les acteurs n'entreprennent pas de planification stratégique. Une solution serait en effet de reformuler le mandat des bureaux locaux en l'adaptant aux ressources disponibles, plutôt que d'aller à la recherche de ressources élusives. Une autre solution – et c'est bien celle que certains bureaux et certaines écoles ont adopté – est de redistribuer les tâches en demandant à d'autres acteurs de s'impliquer dans le pilotage. Ces innovations sont dans la plupart des cas le résultat d'initiatives locales, mais sont devenues, par exemple au Sénégal, une politique nationale.

Avant d'examiner ces éléments innovateurs, il est utile de souligner l'importance d'un minimum de ressources. Le pilotage de la qualité étant au cœur des missions du bureau local, des ressources matérielles et financières adéquates devraient lui être transférées pour lui permettre de mener à bien cette tâche. Mais le défi n'est pas simplement d'assurer une assistance efficace – financière et autre – à chacun des bureaux, mais également de distribuer ces ressources et appuis en fonction de leurs caractéristiques et besoins. L'idéal pourrait bien être d'identifier les ressources nécessaires en fonction des caractéristiques de la localité pour laquelle le bureau local est responsable (nombre d'écoles, distance, relief) et les caractéristiques des écoles mêmes (qualité des enseignants, disponibilité des ressources). C'est entre autres le manque d'une telle réflexion stratégique qui explique les différences de situations entre bureaux, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. En même temps, la situation diffère également d'un pays à l'autre.

En tout cas, dans le cadre présent d'un manque de ressources, les acteurs sont obligés de trouver des alternatives à la situation actuelle, peu satisfaisante.

Le partage des tâches par le bureau local

On a assisté dans la plupart des pays étudiés à un partage des tâches par le bureau local dans la conduite du suivi pédagogique des écoles ainsi que dans l'accomplissement de certaines tâches administratives. Cette « obligation » de partage est une réponse à la défaillance de l'État et de ses représentants au niveau local, c'est-à-dire les inspections, d'offrir un appui consistant et régulier aux écoles. En même temps, les écoles et les

enseignants réalisent qu'un apprentissage par échange entre écoles peut être d'une très grande valeur.

La délégation du suivi pédagogique

L'*encadré 4* présente trois initiatives dont l'objectif principal est, d'une part, de rapprocher le suivi pédagogique de l'école et, d'autre part, d'inclure d'autres acteurs que l'inspecteur dans ce suivi. Elles ont cependant un caractère différent. Les unités pédagogiques au Bénin existent depuis un bon nombre d'années et sont devenues un aspect quasi traditionnel du paysage éducatif. Le DSEE en Guinée n'existe que depuis 2002, mais le même personnage était auparavant connu sous le nom de délégué pédagogique sous-préfectoral. Le changement de nom impliquait aussi une transformation du mandat : des responsabilités administratives vers l'encadrement pédagogique. Par ailleurs, le Collectif local des directeurs au Sénégal est une innovation lancée d'en bas. Plusieurs autres points méritent d'être soulignés.

L'ensemble de ces initiatives visent tout d'abord à alléger le bureau local de l'accomplissement de la fonction de suivi pédagogique des écoles. On remarque en effet que dans chaque cas la mission de contrôle demeure entre les mains des inspecteurs. Les acteurs bénéficiant de la délégation de la tâche de suivi par le bureau local ne disposent pas du pouvoir de noter. Ceci se justifie par le caractère décisionnel que constitue un tel acte, surtout au regard de l'impact que la notation peut avoir sur la carrière des enseignants. La délivrance de la note ne peut se faire que par des acteurs habilités à le faire. En même temps, ceci indique qu'on privilégie de plus en plus l'appui au détriment du contrôle.

Il convient en outre de souligner que certaines de ces innovations sont nées d'une initiative au niveau local. Le Collectif local des directeurs d'école est ainsi né au sein de deux IDEN au Sénégal. Ces deux IDEN ont ensuite été appelées à présenter cette initiative au ministère, initiative qui a été étendue au niveau national suite à son succès. Dans le cas du DSEE en Guinée, l'initiative est au contraire centrale.

Ces innovations permettent véritablement d'alléger la fonction de suivi pédagogique des écoles par le bureau local. Les écoles sont, grâce à ces outils, suivies un peu plus systématiquement, et les enseignants bénéficient de formations moins aléatoires. Sur la base de comptes rendus que les bureaux locaux reçoivent, ils peuvent identifier les besoins de formation, ainsi que les directeurs et enseignants à inspecter.

Encadré 4. Exemples de délégation de la tâche de suivi pédagogique par le bureau local au Bénin, en Guinée et au Sénégal

Les unités pédagogiques (UP) au Bénin

Face à l'insuffisance d'appui et d'encadrement pédagogique reçus des circonscriptions, les enseignants se sont depuis plusieurs années organisés entre eux pour se trouver des moments d'échange professionnel. Cette initiative d'abord locale s'est rapidement généralisée, a été appuyée par les circonscriptions et intégrée dans leur fonctionnement. Maintenant, partout dans le pays, les unités pédagogiques regroupent les enseignants d'un certain nombre d'écoles.

Les UP sont animées par les responsables d'unité pédagogique (RUP) et les adjoints des RUP dénommés CO-RUP. Elles n'ont pas d'existence administrative, mais fonctionnent comme des sous-divisions pédagogiques. Les séances d'UP réunissent tous les 15 jours les enseignants et les directeurs d'un certain nombre d'écoles autour de différents thèmes les concernant, avec la présence et l'appui des conseillers pédagogiques. Un enseignant ou un directeur dirige les réunions et joue le rôle de RUP. Une feuille de présence ainsi qu'un rapport de séance est transmis à la CS, ce qui devrait permettre aussi bien au CCS qu'aux CP d'identifier les besoins en formation des directeurs d'école et des enseignants, et d'orienter dès lors leur action.

Le caractère informel et volontaire de ces réunions représente leur atout et leur défi principaux. Parce qu'elles ne jouent aucun rôle de contrôle et parce qu'elles n'appartiennent pas à l'administration, elles restent populaires parmi les enseignants et ne sont pas noyées dans le travail administratif. Mais le fait qu'il n'y a aucun financement venant de l'État et aucune organisation formelle les rend très dépendantes de l'initiative et de l'enthousiasme des acteurs locaux, et en particulier des conseillers pédagogiques. On peut s'attendre alors à des différences importantes d'une circonscription à une autre.

Le délégué scolaire (DSEE) en Guinée

« Le délégué scolaire (DSEE) représente le trait d'union entre l'école et les autorités de la DCE. » « Le délégué scolaire (DSEE) est le coordonnateur des activités éducatives des écoles de son ressort. Il est chargé de l'encadrement pédagogique, c'est-à-dire de la formation des enseignants et du suivi de leurs pratiques de classe. Il participe à la formation, effectue des visites de classe et inspecte les enseignants des écoles sous sa tutelle. Il élabore des rapports d'activités bimensuelles et règle les conflits. Il est chargé de superviser tous les projets initiés au sein de l'école. » « Le délégué doit avoir une vision globale de l'école et être informé du nombre de recrutés, de

personnel d'encadrement, de l'effectif réel des élèves inscrits, des transferts et disposer de l'organigramme. »

Le Collectif local des directeurs au Sénégal

« Le Collectif des directeurs d'école est né pour faire face à la pénurie des inspecteurs et aux besoins de formation des enseignants. Il y a en effet dans le département trois inspecteurs pour 600 enseignants. Il s'agit d'une initiative de deux IDEN qui, suite à son efficacité, a été retenue au niveau national. Le collectif est défini comme « un outil de pilotage et de gestion de la qualité au niveau déconcentré ». Au niveau de certaines zones est instituée une cotisation payée par les écoles pour financer le collectif. Cette cotisation vient de la coopérative, des APE, de la location des manuels. Cependant, ce n'est pas une obligation : « Sur 10 écoles d'une zone, deux ou trois vont cotiser. » La circonscription départementale de Nioro est divisée en 15 zones. Chacune compte au maximum 15 écoles. Le découpage s'effectue sur la base de la proximité géographique (les écoles voisines constituent une zone). Les zones épousent aussi les zones administratives, autant que possible, car chaque président de communauté rurale ne peut intervenir qu'au niveau des écoles de sa communauté. Dans chaque zone est organisé un collectif de directeurs – ensemble des directeurs de chaque zone et chargés d'école – coordonné par un directeur-relais. Celui-ci est choisi par ses pairs suivant les critères ci-après : son expérience en qualité de directeur, sa moralité, les résultats scolaires obtenus dans son école. « Ceux qui pilotent le mieux sont censés être de bons directeurs-relais. » Il est par ailleurs indispensable qu'ils soient accessibles : soit en se situant dans le chef-lieu de la communauté rurale où se trouve généralement une cabine téléphonique privée, soit en se localisant au niveau de l'arrondissement où il y a un téléphone ou un RAC (réseau administratif de commandement : chaque sous-préfet dispose d'une radio pour être joint par le ministère de l'Intérieur). Cependant, il n'existe pas de relation hiérarchique entre les directeurs d'un collectif, ni entre le directeur-relais et les écoles. Ils sont chargés, dans leur zone, de transmettre aux enseignants les informations en provenance des autorités scolaires, administratives ou des partenaires, d'encadrer leurs adjoints ainsi que les nouveaux directeurs à travers le collectif des directeurs de la zone (surtout les chargés d'école). Ils jouent aussi les médiateurs en cas de conflit au niveau des écoles. L'IDEN incite les présidents de communauté rurale à considérer ces directeurs comme leurs propres représentants, capables de leur fournir toutes les informations sur les écoles. Ils sont généralement déchargés d'une classe. Quand ils ne sont pas déchargés de classe, l'inspecteur affecte des suppléants de zone (enseignants qui ne tiennent pas de classe fixe, mais qui peuvent à tout instant remplacer un directeur ou tout autre maître absent).

La délégation de tâches administratives

Dans d'autres cas, le bureau local délègue certaines tâches administratives à d'autres acteurs. Ceci s'applique essentiellement à la relation de communication avec les écoles (transmission des documents en provenance du bureau local, information, etc.). C'est ainsi l'une des fonctions du DSEE (en plus de l'encadrement pédagogique) en Guinée et du directeur-relais – parallèlement à la tête du Collectif local des directeurs – au Sénégal.

Les problèmes liés à la mise en œuvre de ces innovations

Si ces innovations se révèlent être un succès, certains problèmes liés à leur mise en œuvre ont néanmoins été identifiés durant les enquêtes.

Tout d'abord, le manque de ressources dont disposent les acteurs pour accomplir ces tâches. Au Bénin, les unités pédagogiques fonctionnent sans aucun financement du gouvernement et ne peuvent compter que sur la contribution volontaire des écoles et des enseignants. Il a ainsi été dénoncé dans le cas du Collectif local des directeurs au Sénégal : « Les nombreux déplacements que nécessite un tel dispositif amènent le directeur à supporter le coût des appels téléphoniques sur son propre appareil portable ou les frais de déplacements, le fonds d'appui aux directeurs d'école n'étant pas correctement alimenté. En effet ce fonds dépend des cotisations des écoles : 3 000 FCFA pour une école de six classes, 2 500 FCFA pour quatre à cinq classes, 1 500 FCFA pour deux à trois classes, 1 000 FCFA pour une classe. C'est la coopérative de chaque école qui verse la cotisation ou d'autres partenaires librement choisis par les écoles. À ces difficultés s'ajoute le fait que le directeur-relais est titulaire de classe. »

Des acteurs ont en outre regretté que la délégation de tâches se restreigne dans certains cas au suivi pédagogique et ne s'étende pas au contrôle. Il en est ainsi au Sénégal où la note de l'inspection joue sur la carrière de l'enseignant et où une telle délégation de tâche allègerait considérablement le travail de l'IDEN qui souffre, rappelons-le, de la pénurie d'inspecteurs : « Un des IDEN rencontrés a souligné que ce dispositif organisationnel ne visait pas uniquement à faire face à la pénurie des inspecteurs : c'est aussi une "nouvelle vision". En effet, il considère qu'il serait bon d'aller plus loin dans le processus de déconcentration, en attribuant à ces directeurs le pouvoir de délivrer des

notes d'inspection. Le rôle de l'IDEN évoluerait alors, ce dernier pouvant se consacrer davantage à des tâches de conception, de recherche-action et d'impulsion du système. » Cependant, on peut se demander si l'inclusion de la mission de contrôle ne rendrait pas ces acteurs moins appréciés par les professeurs, qui résistent presque instinctivement à une inspection-notation. C'est précisément à cause de cette résistance que le Mali exige que ses bureaux locaux se concentrent sur l'appui et abandonnent l'idée de contrôle.

Des enseignants ont par ailleurs critiqué l'absence de suivi par le bureau local de l'encadrement pédagogique offert dans ce cadre. Ainsi, concernant les cellules d'animation pédagogique constituées au niveau des écoles : « D'après les enseignants et le directeur, ces thèmes ont été exécutés sans la participation des inspecteurs, à part celui sur l'éducation à la vie familiale : population et santé. Les rapports d'activités de la cellule qu'ils envoient à l'IDEN restent sans suite. Pourtant, il leur arrive d'y poser des problèmes pédagogiques soulevés à l'occasion de leurs séances d'animation pédagogique. » (Sénégal) Le travail entrepris par ces acteurs n'est donc pas toujours pris au sérieux par les autorités. Ceci est ressenti comme un manque de respect, par exemple par les CP au Bénin. Face à cette situation et pour renforcer leur motivation et crédibilité, le gouvernement béninois a récemment créé un corps professionnel rassemblant ces CP.

En outre, ces innovations font face dans leur mise en œuvre à des problèmes liés à leur propre nature, à savoir leur caractère novateur. Ces pratiques souffrent parfois de leur faible intégration dans l'ensemble du système éducatif. Ainsi au Bénin, une responsable d'unité pédagogique a indiqué qu'en 2003/2004, « c'est à la rentrée qu'on a commencé à former les enseignants ; c'est contraignant et on ne pouvait pas commencer les séances d'UP sans ces enseignants. »

Elles ne bénéficient pas toujours de l'autorité institutionnelle nécessaire pour être appliquées et respectées par l'ensemble des acteurs. Au Bénin, la même responsable d'unité pédagogique a ainsi souligné : « Avec les retraités comme directeur au niveau des écoles privées, ils ne se sentent pas trop intéressés par ces séances d'UP. Ils envoient seulement les maîtres des cours concernés. Quand on a UP, on fait partir les enfants à la maison, et les parents n'apprécient pas cela. »

Enfin, d'autres éléments peuvent nuire à la mise en œuvre de ces innovations. Cette responsable d'unité pédagogique rencontrée au Bénin a indiqué que « les années passées, le travail marchait normalement sauf l'année 2002/2003, perturbée par les grèves, et l'année 2003/2004, à cause de l'arrivée tardive des nouveaux CP sur le terrain. »

Ces différents problèmes obligeront les gouvernements à faire un choix de politique. Gardera-t-on ces initiatives dans une certaine informalité ou seront-elles complètement intégrées dans l'administration éducative ? La deuxième option pourrait amener à un meilleur financement de ces pratiques et à une plus grande reconnaissance des acteurs impliqués, ce qui contribuerait à leur viabilité sur le long terme. Mais elle implique un risque majeur : que leur caractère innovateur se perde et que la surcharge administrative que connaissent les bureaux locaux soit déchargée sur ces nouvelles « administrations » locales.

Le partage des tâches par le directeur d'école

Une solution apparemment attrayante est de renforcer le rôle de suivi pédagogique du directeur d'école, mais elle n'est pas non plus sans problème. En effet, dans beaucoup de cas les directeurs souffrent autant d'une surcharge de travail et d'un conflit de rôles entre appui et contrôle que les inspecteurs. En raison de leur surcharge de travail, ils recourent eux aussi à un partage de tâches avec leurs adjoints comme avec les enseignants. De la même manière que dans le cas des bureaux locaux, cette délégation de tâches concerne le pilotage de la qualité et l'accomplissement de certaines tâches administratives. Une telle délégation est bien appréciée par les enseignants, qui l'interprètent comme un signe de respect, une opportunité de renforcer leurs propres capacités ou comme une incitation.

La délégation du suivi pédagogique par le directeur d'école

Dans le but de faire face à l'ensemble de ses tâches, le directeur confie dans certains cas le suivi pédagogique des enseignants à son adjoint ou à d'autres enseignants.

Ainsi en Guinée, un directeur d'école, « conscient de ne pas pouvoir tout faire compte tenu de la grande taille de son école avec ses 48 groupes pédagogiques, s'était choisi deux adjoints : un chargé des questions pédagogiques et un deuxième chargé de la gestion matérielle. [...] Le premier s'occupe des questions pédagogiques auxquelles ce dernier a

renoncé depuis qu'il l'a proposé adjoint il y a de cela quatre ans. Il n'est pas chargé de cours dans une classe, mais il organise des leçons modèles, des observations de classe, vise les cahiers de préparations, organise les compositions, supervise les inspections, veille à la propreté de l'école et au maintien de la discipline. »

Il arrive en outre que les directeurs incitent les enseignants à s'encadrer entre eux. Ainsi en Guinée mais aussi au Sénégal : « Il y a aussi une sorte d'encadrement par les pairs. Il arrive que des maîtres "aillent dans la classe d'un candidat au CAP pour l'obliger à recevoir des collègues venus l'encadrer". C'est surtout avec les maîtres nouvellement affectés que ces cas se produisent. » (Sénégal) Un tel appui interne se met en œuvre bien plus difficilement dans les petites écoles, où la masse critique pour le développer n'existe pas. Certaines écoles s'organisent alors en réseaux ou une telle initiative est prise par le bureau local. Les unités pédagogiques au Bénin jouent quelque peu ce rôle, tandis que les collectifs mentionnés au Sénégal ne rassemblent que les directeurs sans inclure les enseignants.

Il a également été noté au cours des enquêtes que, dans une école de Guinée, « pour répondre aux demandes de formation de ses maîtres, la directrice peut aller jusqu'à demander (à défaut d'une personne ayant les compétences souhaitées au sein de son établissement) l'intervention de maîtres extérieurs chevronnés. C'est par exemple ce qui s'est passé en octobre et novembre, où tous les samedis une séance de formation des maîtres avait eu lieu dans le domaine de la rédaction administrative. »

Notons toutefois que le partage des tâches effectuées par le directeur d'école ne concerne pas le contrôle formel, pour les mêmes raisons que celui exercé au sein du bureau local ne concerne que le conseil et l'appui pédagogique.

La délégation de tâches administratives par le directeur d'école

Au Bénin, le partage des responsabilités entre les différents enseignants est prévu par la législation. Les acteurs rencontrés ont même parlé à cet égard de gestion collégiale. Au sein d'une même école, on distingue ainsi :

- un délégué responsable de l'animation pédagogique, de la gestion administrative et des relations extérieures ;
- un délégué responsable de la production économique ;

- un délégué responsable de l'éducation patriotique et idéologique, de l'animation culturelle ;
- un délégué responsable de la mise en application des programmes d'éducation sanitaire et nutritionnelle ;
- un délégué responsable des affaires administratives (inscription des nouveaux élèves, transmission, enregistrement du courrier reçu et expédié, mise au point des dossiers d'examen, etc.) ;
- un délégué responsable de l'entretien du matériel scolaire et des infrastructures (fournitures, mobiliers, locaux, etc.).

Ces rôles sont généralement choisis librement par les enseignants, sauf dans un cas où ces derniers ont souligné à cet égard l'autorité du directeur.

Nous pouvons apercevoir, par la terminologie utilisée, qu'il s'agit d'une initiative du gouvernement révolutionnaire qui dirigea le Bénin dans les années 1970 et 1980. Cette initiative, bien appréciée par les enseignants, a survécu à la disparition de ce régime.

Dans d'autres cas, le directeur d'école recourt à une délégation de tâches à ses adjoint et enseignants dans le domaine administratif. Au Bénin, une directrice a complété ce partage de tâches officiel en confiant d'autres responsabilités à ces enseignants. Elle a alors précisé veiller à ce que ces tâches n'empiètent pas sur leurs obligations pédagogiques et choisir ces enseignants en fonction de leurs « dynamisme et disponibilité ».

Le maître de semaine semble une pratique répandue en Guinée et au Sénégal. Son rôle consiste généralement à :

- « être à l'heure (7h25 ou 7h30 du matin) ;
- donner le premier son de cloche ;
- faire la levée des couleurs ;
- faire nettoyer la cour ;
- assurer une entrée en classe bien organisée ;
- dresser la liste des enseignants et leur heure d'arrivée ;
- vérifier la ponctualité des enseignants et des élèves ;
- régler les problèmes avec les parents et les élèves ;
- rendre compte au directeur des activités de la semaine. »

Il soulage ainsi le directeur d'école de la plupart de ses tâches, lui permettant de se consacrer à la gestion pédagogique ou à celle des

ressources financières et matérielles. Cette fonction est en outre appréciée positivement par l'ensemble des enseignants, « ayant ainsi le sentiment de “jouer un peu le rôle de directeur pendant une semaine” ».

4. Résumé et conclusions principales

Parmi les missions d'un bureau local de l'éducation, le pilotage de la qualité de l'enseignement dans les écoles est essentiel. On attend des inspecteurs qu'ils visitent les écoles et examinent l'enseignement dispensé à intervalles réguliers. L'administration et l'école elle-même devraient effectuer le suivi de leurs recommandations. Les informations statistiques, traduites en indicateurs, devraient aider dans le processus de suivi. La réalité, cependant, est tout autre.

Il y a peu d'inspections, et ce pour plusieurs raisons, dont le manque de personnel et le manque de ressources sont les plus évidentes. Le nombre d'enseignants par inspecteur a augmenté ; par exemple dans un district du Sénégal, quatre inspecteurs supervisent presque 800 enseignants. Le profil des enseignants a aussi changé, beaucoup ont eu moins de formation et possèdent des qualifications plus basses qu'il y a quelques années. À cela s'ajoute le manque de ressources, surtout pour se déplacer. Au Bénin, les conseillers pédagogiques reçoivent une allocation de carburant, mais beaucoup n'ont pas de véhicule. Il en résulte que les inspecteurs effectuent très peu de visites, et que celles-ci sont généralement courtes et superficielles. Le problème dépasse cependant la simple insuffisance de ressources.

- Le profil des fonctionnaires de district laisse parfois beaucoup à désirer. Au Bénin, de nombreux bureaux sont utilisés pour accueillir des enseignants qui sont, pour des raisons de santé, incapables de continuer à enseigner.
- Le mandat des bureaux de district est astreignant, car on attend d'eux qu'ils couvrent toutes les écoles, et conflictuel, car ils doivent exercer le contrôle et apporter leur soutien – tâches qui ne se combinent pas facilement.
- Dans leur interaction avec les écoles, les responsables privilégient les visites traditionnelles et font peu confiance aux autres types d'intervention pour influencer et guider les écoles – des interventions telles que des ateliers ou des activités de soutien dans un processus d'autoévaluation des écoles.

- Il est très rare que les bureaux de district s'engagent dans une planification stratégique. Leurs actions sont plutôt des réponses aux demandes administratives de la hiérarchie ou aux urgences de la base.

Dans les quatre pays, des efforts sont faits pour réformer les services d'inspection. Au Mali, les bureaux ont reçu un nouveau nom et sont maintenant appelés centres d'animation pédagogiques (CAP). Ce changement de terminologie est le reflet du changement de leur mandat : ils n'inspectent plus, car on estime que l'inspection traditionnelle n'a aucun impact et conduit à des conflits avec les enseignants. Ils se concentrent désormais sur la fonction de conseil. Au Sénégal, il y a quelques années, un district a décidé de constituer des groupements d'écoles et de demander à leurs directeurs de se rencontrer régulièrement, de visiter chaque école en apportant leur aide aux enseignants qui en ont besoin, un des directeurs agissant comme chef du groupe. Les directeurs et les enseignants apprécient grandement cette initiative de regroupement qui leur apporte un soutien plus régulier et plus approprié. C'est récemment devenu une politique nationale, mais sa mise en œuvre n'est pas dépourvue de difficultés. Une question quelque peu controversée est la suivante : est-ce que l'on doit donner à ces directeurs l'autorité pour évaluer les enseignants, ou est-ce que le dispositif doit rester plus informel ? Certains directeurs trouvent la seconde option frustrante, mais transformer les chefs de groupe en inspecteurs de sous-district pourrait signifier simplement qu'ils rencontreront les mêmes problèmes que les inspecteurs et perdront leur originalité. Au Bénin, ces regroupements dans ce qui est appelé « unités pédagogiques » existent depuis un certain temps et sont devenus une tradition : le personnel enseignant d'écoles voisines se rencontre presque deux fois par mois pour discuter de questions pédagogiques et d'autres sujets. Chaque bureau local a quelques conseillers pour appuyer ces unités. Les chefs d'unité n'ont aucune autorité de supervision ; leur rôle consiste seulement à s'assurer que les enseignants se réunissent régulièrement et à guider leurs discussions.

La supervision par les bureaux de district n'aura jamais beaucoup d'impact si elle n'est pas accompagnée par un contrôle et un soutien au sein même de l'école. Cela met l'accent sur l'importance du directeur d'école. Cependant, ce dernier est confronté à un scénario assez semblable à celui des inspecteurs. Les directeurs sont de plus en plus surchargés de tâches pour lesquelles ils sont mal préparés, telles

que mobiliser des ressources, négocier avec la municipalité, recruter des enseignants volontaires et leur trouver un salaire. Ils n'ont pas suffisamment de temps pour bien aider leurs enseignants. Certains ont éprouvé l'utilité de déléguer cette tâche d'encadrement aux enseignants les plus expérimentés, et cette délégation très appréciée fonctionne bien dans les écoles de grande taille. Néanmoins, des problèmes demeurent. Premièrement, et c'est particulièrement sérieux dans les petites écoles, peu de directeurs ont le profil adéquat pour être à la fois chef d'établissement et leader pédagogique. Dans une petite école du Mali, le directeur, âgé de 27 ans, ne possède qu'un certificat de plombier, quelques semaines de formation de maître et aucune autre expérience. Si c'est un exemple extrême, il met en valeur l'inexistence d'une politique visant à faire du travail de directeur d'école une profession motivante. Autre problème : les directeurs n'ont ni l'autorité ni les ressources pour agir, que ce soit pour des actions de soutien ou pour des actions disciplinaires.

Le constat est donc quelque peu paradoxal. D'une part, les bureaux locaux et les directeurs d'école disposent d'une certaine autonomie dans le domaine du pilotage de la qualité. Excepté un nombre d'inspections à réaliser par le bureau local chaque année dans certains cas, ces acteurs sont libres dans la manière d'organiser ce pilotage. En témoignent d'ailleurs les innovations auxquelles ils ont recours pour qu'il ait effectivement lieu. Le partage des tâches opéré dans le cadre de ces innovations va dans le sens de la décentralisation, par la délégation de compétences spécifiques traditionnellement remplies par certains acteurs à d'autres. Il révèle en outre les relations de partenariat qui s'établissent ainsi entre les bureaux locaux et les écoles. Lorsqu'elles naissent au niveau local, elles sont le signe d'une prise de conscience par les acteurs à ce niveau des responsabilités qui leur incombent en matière de pilotage de la qualité.

Cette autonomie, si elle est bien réelle, est cependant fortement limitée. Il va sans dire que son efficacité dépend de l'accompagnement par le niveau central des acteurs qui la mettent en œuvre. Les ressources tant humaines que matérielles et logistiques font défaut, freinent la mise en œuvre de ces innovations et nuisent à la conduite d'un pilotage efficace. Les innovations ne peuvent avoir un impact véritable que si elles sont elles aussi appuyées par le pouvoir central. Mais cet appui fait défaut. Comme démontré dans le chapitre suivant, les ressources financières et matérielles mises à leur disposition sont insuffisantes.

Au-delà de ces facteurs, l'appui intellectuel, sous forme d'orientation ou d'encadrement de l'action des acteurs locaux, est faible. Ni le ministère ni les directions régionales n'insufflent le changement au niveau local. Les innovations à ce niveau sont alors plutôt l'expression de la nécessité de se débrouiller que le reflet d'initiatives et de politiques nationales.

Chapitre 2

Les ressources financières et matérielles

« Ce n'est pas facile de fonctionner comme ça. Quand on parle de fonctionnement et que les éléments de base n'existent pas. "Directeur, je n'ai pas de bic, pas de livres ..." Il faut tenir compte des besoins à la base. » (Directeur d'école, Guinée)

« La construction des locaux de la CS relève de l'obligation de l'État et nous ne pouvons pas du tout accepter de financer de telles réalisations ; pour nous, la priorité est donnée à la construction des salles de classes et au recrutement d'enseignants pour mettre nos enfants dans de bonnes conditions de travail à l'école. Nous faisons déjà assez en supportant les infrastructures et les salaires de nos enseignants communautaires. » (Parents d'élèves, Bénin)

Ce chapitre s'intéresse à un élément clé de la décentralisation : la distribution des ressources financières et matérielles du niveau central aux autres niveaux, leur disponibilité au niveau local et l'autonomie des acteurs locaux à leur égard. L'argument est bien connu : la décentralisation de la gestion des ressources permettra une utilisation plus efficace et plus appropriée. Un test crucial d'une vraie décentralisation se trouve alors dans l'examen des ressources : leur niveau permet-il aux bureaux locaux et aux écoles d'exercer leur mandat et de réaliser leur autonomie ? Sont-ils libres de les utiliser comme bon leur semble ? Leur utilisation est-elle en effet plus efficace et contribue-t-elle à l'amélioration des écoles ?

Des ressources financières et matérielles sont en effet transférées par le niveau central aux bureaux locaux dans les quatre pays et, dans deux d'entre eux, directement aux écoles, dans le cadre d'une politique de déconcentration et d'autonomisation de l'école, et aux collectivités territoriales, au titre de la décentralisation. Les collectivités territoriales reçoivent certaines ressources et en récoltent d'autres, mais elles ne sont obligées d'utiliser ni les unes ni les autres pour l'éducation. L'ensemble de ces fonds se révèle insuffisant pour permettre à ces acteurs de mener à bien leur mission, le recours à d'autres sources de financement est alors fréquent. Si celles-ci permettent ici et là de pallier cette insuffisance, leur caractère diffus et non réglementé conduit toutefois à des problèmes au

niveau de leur gestion et fait appel à un cadre de responsabilisation des acteurs au niveau local.

1. Les ressources disponibles

Les ressources des bureaux locaux

Dans les quatre pays étudiés, les ressources financières et matérielles sont essentiellement allouées par le niveau central. Dans certains cas, en particulier au Bénin, ces ressources sont si insuffisantes que les écoles ou, au travers des écoles, les parents d'élèves sont invités à y participer. Quelques bureaux reçoivent des fonds des municipalités, mais ceci est plutôt le résultat de l'initiative personnelle du maire ou de l'inspecteur que d'un système général.

Les ressources allouées par le niveau central

Les ressources financières

Le niveau central octroie en général des fonds aux bureaux locaux sous forme de crédits de fonctionnement ou de lignes budgétaires. Celles-ci sont la plupart du temps consacrées au carburant, à l'entretien des véhicules et à l'achat de fournitures.

Les bureaux locaux ne reçoivent donc pas d'argent liquide. Cet aspect a été souligné dans les études de cas du Sénégal et du Bénin. Dans certains cas, comme au Bénin, l'une des raisons avancées serait l'incapacité des CS à gérer de telles liquidités : « L'apport de l'État à travers la DDEPS n'est que matériel. Bien qu'il y ait un budget alloué à chaque CS et greffé sur le budget du bureau déconcentré, les CS n'en maîtrisent les contours ni n'en contrôlent l'exécution. Sous prétexte que "les CCS ne sont pas des gestionnaires" (DDEPS), la hiérarchie refuse de mettre à leur disposition des liquidités pour pouvoir d'eux-mêmes résoudre les problèmes qui sont les leurs. Cette situation donne au CCS l'impression que "les inspecteurs en circonscription sont suffisamment infantilisés". » « Pourtant, il est prévu par le cabinet du ministère des enseignements primaire et secondaire (MEPS) une clé de répartition du budget de la DDEPS. En effet, aux termes de la lettre n° 0298/MEPS/CAB/DC/DRF/SP du 15 avril 2003, les CS ont droit à un certain pourcentage des crédits affectés aux DDEPS. »

L'allocation de ces crédits de fonctionnement devrait en principe se faire sur la base des besoins identifiés par les bureaux locaux. Au Mali, comme on verra un peu plus tard, différents critères sont utilisés pour évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement d'un CAP. Il a toutefois été souligné que les fonds généralement alloués ne correspondent pas à ces besoins. Ainsi, selon un IDEN au Sénégal, « le budget n'est "proportionnel à rien du tout". Pour lui, il n'y a aucun critère de répartition du budget. » De même en Guinée, « le budget n'est pas alloué en fonction des besoins exprimés, mais c'est plutôt l'inverse : on nous demande de déterminer nos besoins en fonction du crédit qui nous est alloué, qui est prédéfini. » L'accent a en outre été mis au Mali sur la non consultation du bureau local pour l'élaboration de son budget.

Une augmentation dans les fonds octroyés aux bureaux locaux a dans certains cas été saluée. Son absence d'évolution a en revanche été critiquée dans d'autres cas comme au Mali : « Le crédit du CAP n'évolue pratiquement pas car c'est un budget de fonctionnement qui est calculé sur les distances qui ne changent pas, sur le nombre de personnel du CAP qui ne change pas, sur les matériels acquis qui ne changent pas, etc. »

Les ressources financières octroyées par le niveau central aux bureaux locaux ont dans leur ensemble été jugées insuffisantes, ne leur permettant pas de mener à bien leur mission. Ainsi en Guinée : « Les crédits alloués sont jugés très insatisfaisants. Le service des affaires administratives et financières (SAAF) de la DPE a eu à préciser qu'il peut exister un écart énorme entre les besoins exprimés et les crédits alloués. » Ils sont en outre fréquemment attribués en retard : ainsi en Guinée, le responsable du service financier d'un bureau local a indiqué à l'équipe de recherche qu'à la date de l'entretien, soit à la fin de l'année 2003, ce n'était que le tiers du budget 2003 qui avait été reçu et utilisé.

Dans certains cas, ces ressources ont aussi été jugées incohérentes, comme ici par un IDEN au Sénégal : « L'inspecteur départemental ignore tout des critères d'élaboration du budget. Il reçoit la même quantité de carburant que le proviseur du lycée de Dagana, qui n'a pourtant aucune activité d'encadrement à faire. » L'idée de disparités entre les bureaux locaux dans les ressources allouées par le niveau central a en outre dans certains cas été exprimée. Ainsi, à nouveau au Sénégal : « L'IDEN déclare que les candidats au CFEE (certificat de fin d'études élémentaires) d'une première inspection dépassent la population scolaire d'une deuxième.

Pourtant, les deux inspections reçoivent le même nombre de litres de carburant. »

On note donc, en ce qui concerne les ressources financières, au moins trois types de contraintes. D'abord, les ressources disponibles sont insuffisantes. Ensuite, il y a un manque d'autonomie du bureau local dans l'élaboration comme dans l'utilisation de leur budget et, finalement, la distribution des fonds parmi les différents bureaux ne suit pas de critères stratégiques. Le rôle du bureau local dans les décisions autour des ressources financières est fortement circonscrit par son manque de connaissance sur le budget disponible au niveau régional, le montant qui devrait lui être attribué et les critères de distribution.

□ Les ressources matérielles

Les différents bureaux inclus dans l'étude ne se trouvent pas tous dans la même situation. L'*encadré 5* met ainsi l'accent sur ces disparités, sur la base d'exemples contrastés de deux bureaux locaux. La dotation des bureaux locaux en ressources matérielles de qualité et en quantité a en effet été soulignée dans le cas du Mali. On a également pu noter au Sénégal un effort certain de la part du niveau central dans la dotation des bureaux locaux en matériel informatique, au titre du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF). La faiblesse des ressources matérielles de certains bureaux au Bénin et en Guinée a en revanche été soulignée.

Ces ressources sont fournies aux bureaux en nature – locaux, véhicules, matériel informatique – ou sont achetées sur la base des crédits de fonctionnement qui leur sont alloués (achat de fournitures).

L'insuffisance du matériel à disposition de certains bureaux locaux pour conduire les missions d'inspection et d'encadrement pédagogique a en revanche déjà été soulignée (voir *chapitre 1*).

Dans le cas de la Guinée, l'accent a été mis sur la disparité entre les différentes structures déconcentrées dans les ressources à disposition. Ceci s'est appliqué plus particulièrement à leurs infrastructures : il est ainsi apparu que certains bureaux régionaux disposaient « d'un siège adapté et construit à cet effet », tandis que des bureaux locaux n'avaient même pas de locaux appropriés, ceux-ci se révélant en outre « exigus et insuffisants ». De même au Bénin, l'équipe de recherche a visité un bureau régional où le directeur avait à sa disposition un ordinateur, une

imprimante, une machine à télécopier et une télévision. Le bureau local visité dans cette même région n'avait aucun de ces équipements, même pas de ligne téléphonique, et était globalement faiblement pourvu en ressources matérielles.

Encadré 5. Les ressources matérielles des bureaux locaux : exemples contrastés de deux bureaux locaux

La faiblesse des ressources matérielles d'un bureau local

Le bureau local manque d'un siège propre à lui. Il occupe l'un des appartements d'un bâtiment vétuste conçu pour habitation, abritant le service de l'état civil de la commune. Les cérémonies (mariage, baptême) s'y déroulent à longueur de journée, empêchant ainsi toute concentration pour le travail. L'appartement se résume en six bureaux exigus et insuffisants, répartis comme suit :

- Un bureau pour le directeur lui servant de lieu de travail et de réunion, qui communique avec une petite douche externe. Le fait que le bureau soit exigu constitue un atout car la climatisation y est satisfaisante pendant les courtes périodes de stabilité du courant. Le bureau est archicomble.
- Un bureau où sont installées trois tables et que se partagent les sections examens/contrôles et l'enseignement secondaire.
- Un bureau partagé par le secrétariat et la gestion du personnel.
- Un bureau pour chacune des sections pédagogiques : enseignement élémentaire et enseignement secondaire.
- Un bureau pour le service planification/statistiques.

L'étroitesse des bureaux rend difficile le travail. Certains travailleurs n'ont pas de place, comme l'a reconnu le directeur. L'unique couloir donnant accès à tous les bureaux est constamment occupé par les innombrables visiteurs au milieu desquels le planton chargé de filtrer les entrées chez le directeur trouve une place pour sa chaise. Toute cette atmosphère ne peut favoriser un travail lucide et serein.

Certains services sont domiciliés en dehors, dans des écoles. C'est le cas des sections sport, éducation civique, alphabétisation, formation continue, affaires administratives et financières, ainsi que du magasin. La directrice d'une école primaire rencontrée a fait savoir à l'équipe de recherche que son bureau sert souvent de bureau annexe au directeur du bureau local en personne. À l'exception de l'entretien réalisé avec le directeur, tous les autres ont été effectués dans le bureau de cette directrice d'école.

Des ressources matérielles en quantité et de qualité dans un autre bureau local

En termes de locaux, l'observation directe permet de compter, au niveau du bureau local, neuf bureaux, deux salles de formation des enseignants, une bibliothèque, un magasin, deux toilettes internes, deux blocs de trois toilettes externes. Les bureaux sont bien équipés en armoires, tables de travail, chaises. Des ordinateurs se trouvent dans le bureau du directeur et au secrétariat. Deux ordinateurs sont dans le magasin, en attendant d'être affectés. Une nouvelle photocopieuse est attendue, l'ancienne étant tombée en panne en la présence de l'équipe de recherche.

Le bureau local dispose d'une automobile neuve, de trois motos, d'un téléviseur, de téléphones, d'un réfrigérateur, d'un magnétoscope, etc. De l'avis de son personnel, le bureau local est bien équipé et le matériel en bon état. Ce matériel a été donné par l'État.

Dans une circonscription du Bénin, « les ressources matérielles mises à la disposition de la CS demeurent en général insuffisantes pour subvenir à ses besoins, situation que le CCS a résumé ainsi : “C'est tout le temps le même refrain qu'on chante : on n'a pas de moyens !” »

Dans certains cas, la mauvaise qualité des locaux de ces bureaux a en effet été mise en évidence, les conditions de déroulement de certaines enquêtes de terrain ayant constitué à cet égard une preuve tangible. Ainsi au Bénin : « Les locaux sont de petite taille et vétustes. Il n'y a pas de salle de réunion. Certains des entretiens, comme ceux avec les directeurs d'école, ont ainsi eu lieu à l'extérieur de la CS, sous un arbre, à l'exposition des aléas climatiques comme la pluie. Des coupures d'électricité ont par ailleurs eu lieu durant certains entretiens, nous amenant à les finir à la lueur d'une bougie. »

L'insuffisance des ressources tant financières que matérielles allouées par le niveau central aux bureaux locaux a alors conduit certains d'entre eux à faire appel à d'autres sources de financement, essentiellement constituées par les écoles.

Les ressources allouées par les écoles

Dans certains cas, les bureaux locaux reçoivent un financement de la part des écoles. C'est ainsi le cas au Bénin, et, dans une moindre mesure, en Guinée.

Le rôle joué par les cotisations des parents d'élèves dans le financement des CS au Bénin est très important, car c'est le seul argent liquide dont dispose la CS : « Les sources de revenu de la CS se résument donc exclusivement à ces différentes cotisations qui représentent l'effort des parents d'élèves et des écoles vis-à-vis du bureau local. » Si cette solution permet de pallier l'insuffisance des ressources allouées par le niveau central au bureau local et de permettre à celui-ci de remplir sa mission, elle n'en est pas moins dénuée d'inconvénients. L'accent a en effet été mis à cet égard sur la « forte dépendance » de la CS vis-à-vis des écoles qu'elle contrôle.

Cette dépendance s'exprime de trois façons. Premièrement, les écoles – ou les parents d'élèves car ce sont bien eux qui paient ces contributions – peuvent refuser de continuer à le faire. À titre d'exemple, le refus des écoles d'une des CS étudiées de participer à la construction d'un de ses locaux révèle qu'excepté cette source de financement, la CS se trouve quasiment démunie : « Cette "bonne collaboration" n'a pourtant plus été de mise lorsque, en 2002/2003, le CCS avait souhaité faire construire, sur cotisation des mêmes parents d'élèves, de nouveaux locaux devant servir de siège à la CS et qu'il avait à cet effet élaboré un projet de budget dont le montant faisait plus que le double de celui des années passées (4 285 900 FCFA). Ce projet de budget a rencontré une opposition des parents d'élèves et même de certains directeurs qui ont refusé de l'adopter. À la rencontre de l'équipe de recherche avec les parents d'élèves, ces derniers ont dit en substance par rapport à cette question : "La construction des locaux de la CS relève de l'obligation de l'État et nous ne pouvons pas du tout accepter de financer de telles réalisations ; pour nous, la priorité est donnée à la construction des salles de classe et au recrutement d'enseignants pour mettre nos enfants dans de bonnes conditions de travail à l'école. Nous faisons déjà assez en supportant les infrastructures et les salaires de nos enseignants communautaires." (Secrétaire général du Collectif des associations de parents d'élèves) »

Deuxièmement, le pouvoir de contrôle de la CS sur les écoles s'affaiblit. Évidemment, quand une inspection du ministère ne fonctionne que grâce aux contributions des écoles qu'elle est supposée inspecter, sa crédibilité et son pouvoir de prendre des sanctions s'affaiblissent.

Troisièmement, cette situation renforce l'autorité des écoles et des parents d'élèves, qui sont en principe à même de réclamer un droit de

regard sur l'utilisation des fonds qu'ils accordent au bureau local. On peut en effet supposer que les écoles contributrices deviendront plus exigeantes et demanderont en échange un service efficace de la part de ces bureaux. Cependant une telle demande de rendre des comptes ne semble pas s'être développée. Il est vrai que certains bureaux locaux au Bénin, par les interventions des CP et leur appui aux UP, font un travail très apprécié par beaucoup d'écoles, ce qui devrait faciliter le paiement des contributions.

En Guinée, l'implication des écoles ou des parents d'élèves dans le budget du bureau local est certes moindre qu'au Bénin, mais existe néanmoins. Elle se fait notamment au titre de la location des manuels scolaires, ce qui est le cas également au Sénégal, ou à d'autres occasions : « La DCE ne fournit aucun appui financier aux écoles. Au contraire, ce sont les écoles qui viennent de temps en temps financer certaines actions de la DCE, notamment à l'occasion des cérémonies de remise de prix, de tournoi de football (50 000 francs guinéens – FG – par école), de décès (5 000 FG par école), etc. » (Guinée)

L'existence de ce phénomène d'un financement à sens inverse – les écoles qui financent le fonctionnement des bureaux locaux et non le bureau local qui distribue des ressources parmi les écoles – montre en même temps la faiblesse de l'État et la volonté des parents de contribuer à l'éducation de leurs enfants. Mais l'effet sur l'équité reste incertain : on peut supposer que les parents dans les régions les plus défavorisées ne participent pas moins que ceux qui se trouvent dans une situation plus favorable, et donc que l'impact sur l'équité est négatif. Cette hypothèse reste pourtant à confirmer.

Les ressources des écoles

Dans les pays étudiés, la principale source de financement des écoles devrait être le gouvernement. Mais l'insuffisance de cet appui financier oblige les écoles – et surtout leurs directeurs – à aller chercher des ressources ailleurs, les premiers, sinon les seuls, bailleurs étant alors les parents d'élèves. Dans différents cas, les ONG offrent également un appui crucial. Ces partenaires extérieurs jouent en outre un rôle clé dans l'octroi de ressources matérielles.

Les ressources financières

□ Les ressources en provenance du niveau central

Les écoles bénéficient des fonds qui leur sont destinés par le niveau central selon différents mécanismes (pour plus de détails à ce sujet, voir *encadré 6*) :

- soit par le biais du bureau local qui transforme ces fonds en ressources matérielles (Sénégal) ;
- soit par l'intermédiaire de ce même bureau qui leur transfère les fonds (Guinée : dans ce cas il s'agit d'une innovation appliquée depuis l'année 2003/2004) ;
- soit directement (Bénin, où il s'agit également d'une pratique récente).

Notons que dans le cas du Mali, les écoles reçoivent de l'État seulement les salaires des enseignants fonctionnaires. Nous reviendrons en détail sur ce point ultérieurement.

En Guinée, depuis la rentrée scolaire 2003/2004, ces ressources (appelées « fonds de rentrée ») sont en principe allouées directement aux écoles. Mais dans la plupart des écoles examinées, la pratique d'avant la réforme est restée en vigueur, et leur plus grande partie a été transformée en ressources matérielles par les bureaux locaux. Ainsi il a été souligné concernant une école en Guinée que « sur les 13 millions déclarés, un seul million est versé en espèce. Le reste l'est sous forme de fournitures dont cette fois-ci un poste téléviseur déposé dans le bureau du directeur et un groupe électrogène, dont les besoins n'avaient pas été exprimés au départ ». Dans une deuxième école, « le directeur a ainsi indiqué qu'il avait reçu en septembre 139 500 FG. La DPE a donné cet argent au directeur *via* le DSEE. Les fonds ont été alloués sous forme de lignes budgétaires consistant en le nettoyage de la concession scolaire, la réparation du mobilier et l'achat de fournitures de première nécessité. Notons qu'aucun autre acteur de l'école ne connaît l'existence de ces fonds. » Nous verrons en outre que ces ressources financières et matérielles sont en général jugées insuffisantes.

Les difficultés que rencontre la mise en œuvre de cette innovation sont révélatrices, d'une part, de la résistance des bureaux locaux qui se voient perdre un pouvoir important et, d'autre part, du manque d'information des écoles concernant de telles innovations qui les

concernent directement. L'ensemble montre un contexte caractérisé par un État qui réussit difficilement à mettre en œuvre une réforme, et par une absence de transparence et de discussion ouverte au niveau local.

Ce manque de transparence s'aperçoit également en ce qui concerne les critères de distribution des fonds. Les fonds sont en principe alloués sur la base de critères de répartition. Ces derniers reposent sur les effectifs des écoles (Bénin) ou sur le nombre de classes de la circonscription (Sénégal). Dans certains cas, les directeurs d'école rencontrés ont précisé ne pas connaître ces critères de répartition. Ainsi en Guinée, un directeur « a en outre indiqué qu'il n'avait nullement été consulté pour cette allocation et n'en connaissait pas non plus les critères. Il n'a reçu aucun courrier du ministère à ce sujet : "Je ne sais pas comment c'est venu de là-haut. C'est simplement au cours d'une réunion que l'on m'a dicté le montant. Ensuite j'ai signé une attestation comme quoi j'ai reçu tant." »

Encadré 6. Trois mécanismes différents d'allocation de fonds du niveau central aux écoles : le cas du Sénégal, de la Guinée et du Bénin, comme vécu par les écoles

La transformation des fonds destinés aux écoles en ressources matérielles au Sénégal

« Le budget alloué à l'IDEN par l'État pour la gestion 2003 comprend deux parties : une partie destinée au fonctionnement de l'IDEN. [...] La deuxième partie, destinée aux écoles. Pour ce qui est des crédits de fonctionnement des écoles, que l'IDEN reçoit par délégation, son critère de répartition est la classe. Ainsi, le montant alloué est divisé par le nombre de classes de la circonscription. Ensuite, chaque école voit ce quotient multiplié par le nombre de classes. C'est sur cette base, et conformément aux lignes budgétaires, que les besoins exprimés par les écoles sont satisfaits, dans la limite du montant alloué à chaque école. [...] Au niveau du budget de fonctionnement des écoles, les rubriques les plus importantes sont :

- les cantines scolaires ;
- les matériels pédagogiques ;
- les autres fournitures ;
- les autres achats de biens et services.

Les cantines scolaires représentent 62 % du budget de fonctionnement des écoles, ce qui est une des caractéristiques des écoles rurales : l'état de pauvreté des populations est telle que le repas offert aux élèves constitue

un facteur pour l'accès et la qualité des apprentissages. Les matériels pédagogiques et les autres fournitures représentent 25 % du budget de fonctionnement des écoles. Au plan financier, l'IDEN ne donne pas de fonds aux écoles. »

L'allocation de fonds aux écoles par l'intermédiaire du bureau local en Guinée

« L'école a un budget dont l'État est le principal bailleur. [...] Pour la confection du budget, l'école exprime ses besoins, la DCE fait un arbitrage par rapport aux besoins des autres écoles et traite avec les fournisseurs. »

« Une fois que l'État a alloué les crédits à travers les départements de tutelle (le ministère de l'Enseignement pré-universitaire et de l'Éducation civique, dans le cas précis), les types d'informations collectées pour la répartition des fonds sont : l'accès à l'école, le nombre de classes, l'état des locaux, les tables-bancs, les matériels didactiques, etc. Sur la base de ces critères, le bureau local (la DPE) remet les fonds aux DSEE qui, à leur tour, les remettent aux écoles. Pour le moment les différents acteurs à la base affirment ne pas pouvoir préciser si oui ou non il y a augmentation des ressources pour la simple raison que c'est la toute première fois que les ressources sont affectées nommément aux écoles ; il n'y a donc pas de précédent. »

L'allocation directe de fonds aux écoles au Bénin

« Dans le cadre de la remise de dettes à l'État béninois par la communauté internationale, les autorités politiques du Bénin ont décidé d'octroyer une subvention de l'État aux établissements scolaires publics. C'est ainsi que les différents montants retenus pour les écoles maternelles et primaires sont fixés à 3 000 FCFA par élève dans les départements de l'Ouémé, du Plateau, de l'Atlantique et du Littoral, et de 2 000 FCFA par élève dans les huit autres départements. "Au début de l'opération, tous les effectifs des anciennes écoles étaient pris en compte. Cette année, compte tenu de la croissance exponentielle de ces effectifs, des taux forfaitaires ont été octroyés à chaque école en considérant des effectifs de base différents des effectifs réels", a déclaré le directeur. »

Au Bénin, les subventions directes aux écoles existent depuis 2000/2001. Mais cette subvention n'évolue pas systématiquement en fonction des effectifs, comme l'exemple suivant d'une école le démontre (*tableau 2.1*).

Tableau 2.1 Subventions reçues par une école au Bénin

Année scolaire	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Subventions (FCFA)	702 000	630 000	783 000	525 000
Effectif	227	251	233	212
Subvention par élève (FCFA)	3 093	2 510	3 361	2 476

La directrice de cette école a fait comprendre à l'équipe de recherche que : « Contrairement à ce qui a été fait au début de l'allocation des subventions (année scolaire 2000/2001), il est très difficile de comprendre la clef de répartition actuelle de ces subventions. Elles ne sont plus fonction de l'effectif des élèves. Seuls les techniciens du ministère sont mieux placés pour expliquer la méthode de répartition des subventions. » Comme l'*encadré 6* l'explique, le premier critère d'allocation des fonds, qui vont directement à l'école, était le nombre d'élèves. Mais suite à une inflation des effectifs, ce critère s'est avéré peu utile, car il n'y a pas de système efficace de contrôle de ces données. Il s'agit d'un problème récurrent, qui rend complexe toute distribution de fonds aux écoles. Le défi est d'identifier des indicateurs qui sont difficiles à manipuler et permettent en même temps une distribution équitable et transparente entre écoles.

Excepté le cas de la Guinée, les écoles ne sont pas consultées sur le budget qui leur est affecté. Ainsi en Guinée, « pour la confection du budget, l'école exprime ses besoins, la DCE fait un arbitrage par rapport aux besoins des autres écoles et traite avec les fournisseurs. »

Nous avons déjà souligné – et nous y reviendrons – que beaucoup d'écoles n'ont pas connaissance du budget que le niveau central leur consacre. Il en résulte une véritable absence d'autonomie des écoles à cet égard. En revanche, l'autonomie dont elles disposent concernant les autres sources de financement, qu'elles essayent elles-mêmes de développer afin de pallier l'insuffisance de ces ressources, est très grande.

Dans l'ensemble, on note donc au niveau des écoles les mêmes trois problèmes que rencontrent les bureaux locaux en ce qui concerne les ressources qui proviennent de l'État : insuffisance de fonds, manque d'autonomie, incohérence dans les critères de distribution.

□ Les cotisations des parents d'élèves

Les différents frais et les cotisations imposés aux parents d'élèves représentent une source importante de revenus pour les écoles dans les quatre pays étudiés. Les plus importants sont les cotisations effectuées au titre de l'association de parents d'élèves (APE), de la coopérative scolaire – lorsqu'elle existe (Sénégal) – ou les frais de recrutement.

Les cotisations faites au titre de l'APE s'échelonnent en général entre 1 000 et 2 000 FCFA. Elles peuvent être dans certains cas très modiques comme par exemple dans une école au Sénégal où elles ne sont que de l'ordre de 100 FCFA (notons toutefois que dans ce cas, les autres cotisations des parents d'élèves comblent cet écart). Il s'agit de contributions par an et par élève. La décision du montant de la cotisation relève en général de l'APE nationale, mais les écoles peuvent y apporter des changements. Nous reviendrons ultérieurement sur la clé de répartition de ces fonds ainsi que sur leur utilisation.

Les APE font fréquemment face à un problème de recouvrement de ces cotisations, certains parents d'élève pauvres ne pouvant la fournir, surtout lorsque plusieurs de leurs enfants sont scolarisés. Ainsi un directeur d'école a souligné : « Les difficultés rencontrées par l'APE sont liées à la pauvreté des populations du quartier qui ne répondent pas souvent aux convocations, occupées qu'elles sont à chercher à subvenir à leurs besoins primaires. » Par ailleurs, la non appartenance des parents au quartier de l'école a dans un cas été présentée comme un facteur d'explication à ce non recouvrement des cotisations. En cas de non recouvrement des cotisations, les directeurs d'école et membres des APE rencontrés ont pour la plupart précisé que le non versement de ces cotisations ne donnait pas lieu à l'exclusion des élèves concernés. Ceci s'est pratiqué toutefois dans certaines des écoles examinées.

Dans certains cas une coopérative scolaire est instituée au niveau de l'école, composée de représentants d'élèves et d'un maître de tutelle. C'est ainsi le cas au Sénégal. Des cotisations sont aussi demandées aux élèves à ce titre. Elles s'élèvent généralement à environ 500 FCFA et sont prélevées sur les cotisations APE.

Des frais peuvent aussi être prélevés lors du recrutement des élèves. Ainsi dans une école en Guinée, « chaque nouvel élève paye ainsi 10 000 FG au titre de son inscription dans l'école ». Une partie de ces fonds est alors consacrée à l'APE, à la réparation de tables-bancs,

à la location des manuels scolaires (fonds versés au bureau local), etc. On les retrouve aussi au Mali et au Sénégal, où ils peuvent atteindre 1 000 à 2 000 FCFA. Dans les rares cas où l'économie monétaire est peu développée, les parents contribuent selon leurs petits moyens : dans une école communautaire au Mali, « le budget APE est alimenté par la contribution des parents à travers un prélèvement sur le coton à raison de 3 kg par coupon par paysan et la cotisation de 500 F par chef de famille par an. »

Dans la plupart des cas, les élèves et leurs parents constituent une source importante des ressources financières de l'école, en complément de celles allouées par l'État (à titre d'exemple, voir *encadré 7*). C'est le cas dans les quatre pays, mais peut-être plus au Mali où les écoles ne reçoivent aucun fonds de l'État, que ce soit directement ou indirectement, excepté pour payer quelques salaires. La différence la plus évidente entre ces fonds et ceux alloués par le gouvernement est que les premiers sont versés en liquide et sont donc immédiatement disponibles pour l'école.

En général, le budget de l'école est constitué par les fonds récoltés au titre de la coopérative, des cotisations APE et des frais de recrutement, car les fonds du niveau central arrivent rarement en liquide. La question se pose quant au caractère de ces fonds. Cette question a différents aspects, dont deux sont mentionnés ici. S'agit-il de contributions volontaires ou imposées ? En principe, elles sont volontaires, mais il y a certaines indications qui contredisent ce principe. L'exclusion d'élèves non payants en est un exemple. Il est intéressant à cet égard de faire référence au Bénin. L'introduction des subventions de l'État, allouées directement aux écoles, avait contribué à la diminution et même à la disparition des contributions parentales, qui étaient la principale source de revenu des écoles auparavant. Toutefois, l'insuffisance de ces subventions a conduit dans la plupart des écoles rencontrées à la réinstauration des souscriptions des parents d'élèves, comme en témoigne le *tableau 2.2*, qui retrace l'évolution du budget d'une école et de ses principales composantes. Il apparaît à la vue de ce tableau que les revenus de l'école sont passés d'environ 1 000 € (660 896 FCFA) en 2001/2002 à presque le double (1 232 710 FCFA) en 2003/2004.

Encadré 7. L'importance de la contribution des parents d'élèves au budget d'une école au Sénégal

« Le montant de la cotisation au niveau de la *coopérative scolaire* s'élève à 500 FCFA par élève et par an. Pour cette année, la coopérative scolaire a collecté : $(500 \text{ FCFA} \times 282 \text{ élèves}) + (200 \text{ FCFA} \times 5 \text{ élèves}) = 142\,000 \text{ FCFA}$. Les 200 FCFA s'expliquent par le fait qu'il est permis à un élève de verser sa cotisation par tranches.

En plus de cette cotisation de 500 FCFA, chaque élève verse 100 FCFA par mois pour le *paiement du gardien et des factures d'eau*. Ces 100 FCFA sont ainsi répartis : 50 pour l'eau et 50 pour le gardien. En complément aux cotisations destinées au gardien, les enseignants cotisent librement 1 000 FCFA par mois et par personne, soit 7 000 FCFA. Ainsi, les derniers montants mensuels collectés pour le paiement du gardien (élèves et enseignants réunis) s'élèvent à $12\,500 + 7\,000 = 19\,500 \text{ FCFA}$. Les dernières factures d'eau ont varié entre 10 000 et 15 000 FCFA. Les factures d'eau sont payées par les élèves. »

« Les *frais de recrutement au CI* s'élèvent à 2 000 FCFA et sont versés à l'APE. Cet argent sert à appuyer la coopérative scolaire dans ses dépenses relatives à la réparation du mobilier, à l'achat de médicaments pour les élèves, pour les premiers soins, en cas de blessure. Le montant de la cotisation de l'APE est fixé à 100 FCFA par élève et par an. Cette année, ils n'ont pu collecter que 1 500 FCFA. Malgré la modicité de la cotisation, l'APE n'arrive pas à récupérer les 100 FCFA. L'explication servie par le bureau, « c'est que la plupart des parents n'habitent pas le quartier. De ce fait, ils ne sont pas conscients des besoins de l'école parce que ne les vivant pas. » Face à cette situation, « elle a été obligée de récupérer 2 000 FCFA par élève au moment de l'inscription des élèves de CI. »

Tableau 2.2 **Évolution du budget d'une école au Bénin
entre 1999/2000 et 2003/2004**

Rubriques	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Recettes					
Solde antérieur	129 318	103 674	55 720	115 142	161 710
Subventions de l'État	-	690 000	603 000	819 000	597 000
Souscriptions APE	780 850	-	-	60 000	474 000
Autres ressources	-	-	2 176	2 516	nc
Total	910 168	793 674	660 896	959 087	1 232 710
Dépenses					
Salaires	174 500	180 000	210 000	390 000	690 000
Matériels et fournitures	316 469	262 295	169 760	193 025	165 000
Autres dépenses	315 525	281 806	183 150	204 670	377 710
Solde	103 674	69 573	97 986	171 392	nc
Total	910 168	793 674	660 896	959 087	nc

nc : non communiqué

Un deuxième aspect concerne le caractère public ou privé de ces fonds. Nous l'aborderons dans les discussions sur leur gestion.

□ Les autres sources de financement des écoles

Plusieurs écoles bénéficient en outre d'autres sources de financement. Ainsi les enseignants cotisent régulièrement pour une caisse de solidarité. Par exemple, dans une école en Guinée, « le directeur a ainsi précisé : "On a fixé en collectif un quota par enseignant (taux de participation financière des enseignants choisi de manière consensuelle), le directeur prélève à la fin de chaque mois sur le salaire des enseignants 2 000 FG." L'apport financier qui est apporté à la famille concernée est en rapport avec la gravité de la situation. » La décision de créer ce type de caisse ainsi que le montant de la cotisation relève de l'école elle-même, au travers du directeur et de son collectif d'enseignants.

Seuls quelques cas isolés bénéficient de l'intervention de l'autorité locale dans l'octroi de certaines ressources financières à l'école. Ainsi en Guinée, l'une d'entre elles a accepté de payer la facture d'eau de

l'école. Le manque d'appui financier de ces collectivités décentralisées aux écoles est un élément à première vue surprenant dans un contexte de décentralisation.

On discutera plus de cette relation dans le *chapitre 4*, mais deux points ayant trait au financement peuvent être soulevés ici :

- Les communes qui financent fortement l'éducation (qui ne figuraient pas dans cette recherche) semblent se concentrer bien plus sur la construction d'infrastructures que sur le fonctionnement de l'école. Ce premier aspect est évidemment d'une plus grande visibilité et moins technique.
- Ces quelques appuis financiers ne sont pas le résultat d'une politique générale, mais reflètent plutôt l'initiative d'individus qui s'intéressent, pour des raisons personnelles dans beaucoup de cas, à l'école.

La diversification des sources de financement des écoles apparaît donc ici clairement. La nécessité d'y avoir recours a en outre été explicitement exprimée par certains directeurs d'école rencontrés au Sénégal. Ainsi, « selon le directeur, les tâches et rôles de tous ces acteurs (maîtres, parents, mairie, IDEN) ont évolué dans le temps. "Les tâches qui sont demandées aujourd'hui sont plus complexes et plus difficiles qu'avant." Il estime qu'on lui demande des missions sans moyens. "C'est à moi de chercher des partenaires et des fonds." Le directeur souhaiterait plus d'autonomie dans la recherche de moyens. » Cette idée a d'ailleurs été défendue par le responsable d'un bureau local au Sénégal selon lequel « au plan financier, l'IDEN ne donne pas de fonds aux écoles, mais crée les conditions pour que ces dernières puissent en générer elles-mêmes ». L'implication pour le poste et le profil du chef d'établissement est important : les capacités de négociation et l'accès au réseau social deviennent des facteurs fondamentaux, qui restent cependant difficiles à apprécier.

Les ressources matérielles

- Les ressources en provenance du niveau central

Comme nous l'avons vu, les ressources financières destinées aux écoles sont dans plusieurs cas transformées en ressources matérielles par les bureaux locaux, qui les leur allouent ensuite. C'est le cas au Sénégal mais aussi en Guinée, où nous avons vu que, même si les bureaux

locaux doivent à présent transférer ces fonds aux écoles, il arrive qu'une partie d'entre eux soit transformée par le bureau local en ressources matérielles.

Tant l'insuffisance des ressources matérielles que leur incohérence au regard des besoins ont été exprimées par les directeurs d'école et les enseignants lors des enquêtes de terrain. Le personnel enseignant manque ainsi souvent de matériel pour travailler tel que des craies, bics, cahiers, voire même de manuels. Ainsi en Guinée, « un enseignant a confié aux enquêteurs qu'il était amené à emprunter le livre de l'un de ses élèves pour préparer ses leçons ». Un directeur d'école a aussi souligné : « Ce n'est pas facile de fonctionner comme ça. Quand on parle de fonctionnement et que les éléments de base n'existent pas. "Directeur, je n'ai pas de bic, pas de livres ..." Il faut tenir compte des besoins à la base. »

Le manque de manuels scolaires est un problème récurrent dans plusieurs écoles. En effet, en Guinée, « les matériels pédagogiques utilisés dans l'école sont fournis soit par la DCE, l'INRAP [Institut national de recherche et d'action pédagogique] ou les projets NFQE [Niveaux fondamentaux de qualité et d'équité] et PPSE [Programme des petites subventions d'école]. Il n'y a pas suffisamment de manuels et l'école ne dispose pas de bibliothèque. Les manuels d'instruction civique font moins défaut. Il manque surtout des livres de sciences et de lecture. Lors des séances de lecture, les maîtres constituent des petits groupes de cinq ou six élèves pour un seul livre. »

Même si les ressources matérielles sont, par principe, allouées sur la base des besoins exprimés par les écoles, elles ne correspondent pas à ces besoins. En Guinée, une directrice d'école a révélé aux enquêteurs que « son école n'a eu à l'ouverture que 40 agrafeuses et 30 registres (des registres matricule et d'appel) à la place des cahiers de préparation et des boîtes de craies. "Que faire de 40 agrafeuses alors qu'une ou deux suffisent pour la direction, mais on ne nous laisse pas le choix", ajoute la directrice. Par ailleurs, le témoignage de certains enseignants révèle que les manuels de lecture et de français sont distribués aux enfants sans même respecter la norme d'un manuel par table-banc. Il semble que les livres sont répartis sur la base de trois à quatre par rangée. Ce qui rend leur exploitation presque impossible par la plupart des élèves. »

De même au Sénégal : « Dans tous les cas, les besoins sont exprimés totalement mais les dotations sont toujours insuffisantes ou déséquilibrées : “L’école manque de manuels de lecture, de cahiers d’exercices mathématiques de la première étape, alors qu’en éveil (sciences, histoire et géographie), c’est la pléthore, le magasin est inondé d’excédents.” »

Selon une directrice d’école de Guinée, l’expression des besoins matériels par les écoles ne le serait que de principe. En effet, « la dotation en matériel n’est pas conforme aux besoins exprimés. C’est la DCE qui envoie le matériel pédagogique, et la procédure est la suivante : se présenter à la DCE avec le cahier de fournitures, voir le chargé du matériel à la DCE qui conduit à un magasin de livraison, et enlever la dotation accordée à l’école. »

La répartition des ressources matérielles entre écoles soulève la question des critères. Comme pour les ressources financières, ceux-ci ne sont ni clairs ni connus par les écoles. Leur existence en tout cas ne réussit pas à limiter les iniquités. Des disparités existent entre les écoles dans les ressources matérielles dont elles disposent. Ceci a été dénoncé dans le cas d’une école au Sénégal : « Des écoles moins performantes se voient octroyer des infrastructures que leurs résultats ne justifient pas aux yeux des parents d’élèves et des enseignants d’autres écoles. »

Dès lors, excepté la communication de leurs besoins au bureau local, il apparaît donc que les écoles ne disposent d’aucune autonomie à l’égard des ressources matérielles fournies par le niveau central. Ces ressources étant insuffisantes, le recours à d’autres sources s’est ici aussi avéré nécessaire. Les partenaires extérieurs jouent à cet égard un rôle clé.

□ Le rôle des partenaires extérieurs

Comme le souligne – avec une certaine exagération – une des études de terrain sur le fonctionnement d’un bureau local au Sénégal, « les partenaires de l’école injectent, en ce qui les concerne, dans le fonctionnement des écoles, dix fois plus que l’État :

- l’ONG Plan Sénégal a injecté dans la seule circonscription de X 1 026 497 041 FCFA entre 1991 et 2000 ;

- la Fondation Paul Gérin-Lajoie a dépensé dans le projet d'amélioration des écoles de Saint-Louis (IDEN de Z, Y et X) près de 2 700 000 FCFA ;
- l'association Naga Def a un projet intitulé « Informatique pour tous à l'école », qui a pour objectif l'informatisation des 210 écoles de la circonscription pour alléger le travail des directeurs d'école, rendre accessibles les données de base et initier tous les élèves des CM2. »

Cette affirmation est valable pour beaucoup d'écoles étudiées, mais pas pour toutes. Il est fréquent que des ONG et agences construisent et entretiennent les infrastructures scolaires, fournissent du matériel didactique et des fournitures scolaires. Mais leur option de se concentrer sur les écoles de régions désavantagées les oblige à utiliser des critères de sélection qui excluent certaines écoles urbaines, même si celles-ci se retrouvent dans une situation insupportable. Ce problème a été souligné dans le cas d'une école du Bénin située en zone urbaine et ne disposant que de faibles ressources matérielles (à titre d'exemple, l'école est exclusivement constituée de paillotes).

Dans certains cas, ces ressources semblent mieux refléter ce dont l'école a besoin à cause de l'implication plus directe du directeur dans la prise de décision. Les directeurs ont aussi plus d'autonomie dans leur utilisation, comme le souligne le directeur adjoint d'une école au Sénégal : « C'est seulement par rapport au matériel qui vient des ONG que l'école est autonome. Quand c'est du matériel qui vient de l'IDEN, le dispatching est déjà fait et l'école n'a qu'à exécuter. »

2. La gestion des ressources

L'utilisation des ressources

L'utilisation des ressources en provenance de l'État

La question de l'utilisation des ressources des bureaux locaux et des écoles ne prend de sens qu'en ce qui concerne les ressources financières, celle des ressources matérielles allant de soi.

Ne disposant pas d'autonomie – ou, du moins, que d'une faible autonomie – dans la définition des ressources qui leur sont allouées par le niveau central en fonction de leurs besoins, les bureaux locaux et les écoles en ont également peu dans l'utilisation de ces fonds. La situation n'est pas tout à fait la même dans les quatre pays.

En Guinée et au Sénégal, le budget est délivré la plupart du temps sous forme de lignes budgétaires desquelles ils ne peuvent sortir. À cet égard, l'accent a été mis au Sénégal sur le fait qu'« il convient de souligner qu'il n'est pas permis dans le cadre de la consommation du budget de changer de ligne de crédit. Ceci constitue un détournement actif. » « Le contrôle sur l'utilisation de ces fonds est un contrôle *a priori* dans la mesure où les commandes ne peuvent pas sortir des lignes budgétaires et des prix officiels homologués par le gouverneur de région. » L'utilisation de ces ressources se fait alors sous forme de « bons de commande ». La procédure d'achat, résumée dans une des études de cas du Sénégal, se fait comme suit : « Le processus de paiement passe par les étapes suivantes : l'IDEN fait sa proposition de dépense au préfet qui l'examine et la transmet au percepteur. En cas d'approbation, ce dernier autorise alors l'IDEN à acheter. L'IDEN confirme la commande auprès du fournisseur qui délivre la marchandise en présence d'une commission de réception présidée par le préfet ou son représentant. » Notons toutefois que dans certains cas les acteurs disposent d'une autonomie relative dans la gestion de ces lignes budgétaires, lorsque celles-ci ont un intitulé « général » – par exemple « achat de biens et services » – dans le cadre duquel les acteurs peuvent décider librement de l'affectation de ces ressources.

Au Mali, les CAP bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre : « Le crédit de fonctionnement [...] n'est soumis à aucune disposition de gestion. Le DCAP est donc libre dans l'utilisation de ces ressources même si l'on demande de rendre compte de l'utilisation des fonds d'appui ponctuels. » De même au Bénin, les différentes rubriques de dépenses effectuées par les écoles sur la base des subventions octroyées par l'État s'intitulent « dépenses de matériels de fonctionnement, salaires, autres dépenses ». L'autonomie dont disposent les acteurs est alors, dans ce cas, relative.

Lorsque les écoles reçoivent des fonds directement de l'État – comme c'est le cas au Bénin et comme cela se met lentement en place en Guinée – les directeurs ont une certaine marge de manœuvre dans leur utilisation, ce qui est le début d'une véritable autonomie. Cependant, tandis que ces fonds sont utiles – par exemple pour faire des petites réparations ou quelques achats indispensables –, ils sont trop faibles pour leur permettre de prendre des initiatives qui peuvent avoir un impact durable et profond sur le fonctionnement de l'école.

L'utilisation des ressources en provenance d'autres sources de financement

Les bureaux locaux et les écoles ont une autonomie bien plus importante dans la gestion des fonds qu'ils recueillent par eux-mêmes, grâce à d'autres sources que le niveau central. Cette autonomie se révèle déjà dans la récolte de ces fonds et se poursuit dans leur utilisation. En effet, l'existence de la plupart de ces sources de financement ne fait pas l'objet d'une réglementation, que ce soit au niveau national ou local. Chaque acteur – bureau local ou école – a décidé de leur montant et de leur utilisation pour faire face à l'insuffisance des ressources qui lui étaient allouées par le niveau central.

On retrouve ainsi des cas de figure différents entre des bureaux locaux et des écoles d'un même pays ou d'une même circonscription. Ces acteurs posent à cet égard leurs propres règles de gestion et décident eux-mêmes de l'utilisation de ces ressources.

Comme nous l'avons vu, un bureau local de Guinée prélève ainsi des frais aux écoles au titre de la location de manuels scolaires. Dans d'autres cas, les parents d'élèves doivent participer au paiement du gardien de l'école (Guinée, Mali) ou encore aux factures d'eau (Sénégal).

Au Bénin, au Sénégal et au Mali, les cotisations versées par les parents d'élèves au titre de l'APE varient ainsi d'une école à l'autre. À titre d'exemple au Bénin, comme indiqué plus haut, la faiblesse des subventions allouées par le pouvoir central aux écoles a conduit la plupart de ces dernières à réinstaurer les souscriptions des parents d'élèves. Dans l'une des écoles étudiées, le bureau de l'APE a préféré ne pas solliciter à nouveau les parents et privilégier l'appui de partenaires extérieurs. Dans d'autres cas, les souscriptions ont en revanche été réinstaurées à des montants différents selon les écoles : à titre d'exemple, elles se sont élevées à 200 FCFA par élève dans une école, et à 1000 FCFA par élève dans une autre.

En Guinée, les cotisations parentales effectuées au titre de l'APE font l'objet d'une réglementation au niveau national. Des statuts sont élaborés – même si les acteurs ne les ont pas à disposition à la base, comme nous le verrons plus tard – et une clé de répartition des cotisations APE est déterminée. Cette association dispose d'une structure aux niveaux national, régional et local : une partie des cotisations leur est destinée. Une autre est dans certains cas versée au bureau local, par

exemple au titre de la location des manuels. Enfin, ces fonds sont utilisés pour permettre à l'APE de remplir sa mission (entretien des bâtiments, réparation des tables-bancs, etc.). Il est en outre ressorti de certains entretiens que le paiement de nombreuses visites d'inspection et d'appui pédagogique se fait sur les fonds de l'APE. Ainsi, un directeur d'école a souligné : « Quand il y a des missions d'inspection de la DPE, comme elles restent toute la journée à l'école, c'est l'école qui les fait manger. On paye aussi l'essence. On donne l'argent en espèces. S'ils viennent à trois, on peut donner 20 000 FG, si ce n'est qu'une personne, on donne 5 000 FG. Le minimum, c'est 5 000 FG. On paye aussi quand il y a des réunions bimestrielles. C'est prélevé sur les fonds de l'Association des parents d'élèves et des amis de l'école (APEAE). » Il apparaît donc à nouveau que, par ce biais, les écoles participent au financement de certaines actions des bureaux locaux, et non des moindres : celle du pilotage de la qualité.

Bien que les fonds de l'APE soient gérés en Guinée d'une manière plus réglementée que les autres fonds récoltés au niveau de l'école, deux problèmes se posent toutefois. Premièrement, les écoles ne respectent pas systématiquement le cadre mis en place par l'APE au niveau national. Quand le besoin s'affiche, elles peuvent augmenter les contributions demandées et les utiliser pour leurs propres objectifs. Deuxièmement, dans certains cas, les enseignants et les parents d'élèves ont critiqué la mauvaise utilisation des fonds de l'APE : « Bien que modeste (de l'ordre de 400 000 FG), l'argent collecté ne sert pas toujours aux intérêts immédiats de l'école. C'est surtout cet aspect que dénoncent les enseignants chargés de récupérer l'argent auprès des élèves mais qui ne voient aucune réalisation en fin de compte. » De même, un directeur et des enseignants ont souligné ne pas voir ce que le bureau de l'APEAE faisait concrètement pour l'école. L'un de ses enseignants a à cet égard souligné : « Concrètement, l'APEAE n'intervient pas. On ne sait pas où va l'argent. »

Nous verrons en outre plus tard que la clé de répartition des fonds de l'APE et leur utilisation effective n'est pas toujours claire, et diffère selon les acteurs.

Ces derniers éléments traduisent une méconnaissance de l'utilisation des fonds par les acteurs locaux. Celle-ci s'explique notamment par la centralisation de la gestion de ces fonds par les responsables de

l'éducation au niveau local (responsable du bureau local, directeur d'école), ainsi que par l'absence de droit de regard des autres acteurs.

La monopolisation de la gestion des ressources

Il ressort de l'ensemble des études de cas que la gestion des fonds, qu'ils soient alloués par le niveau central ou en provenance d'autres sources de financement, est monopolisée par certains individus puissants : au niveau du bureau local, son chef et parfois le trésorier ; au niveau de l'école, le directeur en collaboration avec le président de l'APE.

La plupart des entretiens soulignent en effet la méconnaissance du budget du bureau local et des écoles par les autres acteurs membres de ces structures. Ceci s'applique tant à son montant qu'à sa constitution et son existence même. Les commentaires suivants ont surtout trait aux écoles, mais la situation est assez semblable dans les bureaux locaux.

Ainsi de nombreux enseignants en Guinée ont mis l'accent sur le fait qu'ils n'avaient nullement connaissance des fonds alloués par le niveau central aux écoles au titre de l'année scolaire 2003/2004 : « Mais qu'en est-il du niveau d'information des différents acteurs – directeur, adjoint, enseignants et autres acteurs – en matière de budget et de gestion financière ? Les intéressés répondent qu'ils n'en ont aucune idée, à commencer par le DSEE qui sert pourtant d'interface entre la DCE et l'école. Et les enseignants d'ajouter : “Notre école n'a pas de budget puisque la directrice ne nous en a pas parlé.” » De même, il est précisé qu'au Sénégal, « seuls l>IDEN et le comptable matière ont connaissance du budget ». En outre au Mali, « le DCAP a une large autonomie pour son utilisation [du budget] et décide seul. »

La plupart des entretiens conduits auprès des écoles ont révélé la mainmise du directeur d'école sur les fonds de l'APE. À titre d'exemple au Sénégal : « Sur chaque bon, il doit y avoir la signature du président, du trésorier et du secrétaire général. Pourtant, dans les documents de gestion, il y a trois bons signés par le directeur seul. » Il en va de même en Guinée (voir *encadré 8*). Les représentants de l'ONG Plan ont d'ailleurs souligné dans le cas d'une école que « le directeur d'école pèse sur l'APE ». Dans quelques autres cas atypiques, un contrôle léger est exercé par d'autres acteurs que le directeur : « Le secrétaire aux comptes assure le contrôle des dépenses et de la gestion de caisse. Le bilan est présenté avec pièces comptables, à tous les parents, lors des deux assemblées générales annuelles. » (Mali)

Une telle mainmise par le directeur résulte de différents facteurs.

- D'abord, la non réglementation de ces fonds ainsi que, dans le cas des cotisations APE, la non disposition des textes qui les régissent par les principaux acteurs au niveau local, dont les parents d'élèves, pourtant importants contributeurs au budget de l'éducation au niveau local. Ces derniers n'ont alors pas les moyens de connaître exactement l'étendue de leur rôle : « À l'unanimité, les parents disent qu'ils ne connaissent pas le montant actuel de la caisse ni les dépenses effectuées. En fait, ils veulent remettre en cause la gérance de leurs fonds par l'école mais, disent-ils, en ignorance des textes, ils ne savent que faire. » (Sénégal)
- Ensuite, la position du directeur, d'office secrétaire de l'APE, ce qui lui permet d'exercer un contrôle sur l'agenda des réunions de l'APE et de codécider l'utilisation des fonds. Si, comme c'est le cas dans certaines écoles, le directeur et le président de l'APE sont des proches, on peut se demander si l'APE ne devient pas un instrument dans les mains du directeur pour renforcer et légitimer son contrôle sur l'utilisation des fonds.
- Un troisième facteur concerne le manque de compétences des autres membres de l'APE, surtout en matière de gestion financière. Le fait que beaucoup d'entre eux sont des analphabètes crée une relation très déséquilibrée avec le directeur, surtout quand il s'agit de vérification de documents comptables.

Il faut en même temps garder à l'esprit le contexte social dans lequel ces différents acteurs agissent. Il n'est pas de tradition d'interroger, encore moins de critiquer les personnes qui occupent une position de pouvoir. Il risque alors de se développer un cercle vicieux. Le peu de transparence financière renforce le pouvoir du directeur et/ou du président de l'APE, et ce monopole de pouvoir alimente précisément le manque de transparence.

Notons que ce type de situation n'est pas sans danger, d'une part en raison de l'absence de droit de regard des autres acteurs sur la gestion des fonds, d'autre part en raison de la faiblesse ou de l'absence de formation du directeur dans ce domaine. Dans une école au Sénégal, celui-ci a ainsi confié l'argent reçu de la mairie pour payer les factures d'eau à un commerçant du quartier : « Convoqué avec la trésorière de l'école, le directeur souligne que cette somme a été confiée à un commerçant en attendant les factures qui ne sont pas encore arrivées depuis la

décision municipale de confier directement aux écoles la gestion de l'eau moyennant cette subvention. "J'ai refusé d'ouvrir un compte qui entraînerait des frais d'ouverture", précise le directeur pour justifier le placement de cette subvention municipale auprès du commerçant. »

Encadré 8. Le rôle du directeur dans la gestion des fonds de l'APE dans deux écoles en Guinée

École 1

« La directrice mène seule "la barque" puisque le président lui a donné plein droit pour ce qui concerne la signatures des documents. Elle est habilitée à signer à sa place et à rendre compte au bureau. » « Elle [la directrice] est d'office membre du bureau de l'APEAE. En sa qualité de secrétaire général dudit bureau, le président lui a délégué l'entièreté de ses compétences en l'autorisant à agir en son nom (cachet à l'appui) et de lui rendre compte de tout ce qu'elle fait dans ce sens. L'APEAE a choisi la bibliothécaire de l'école comme caissière. Quand il y a une dépense à effectuer, la directrice réclame l'argent à la caissière sans se référer au président. »

École 2

« Le directeur joue le plus grand rôle au sein de l'APEAE en ce sens que c'est lui qui oriente toutes les activités. Les autres membres se contentent de contrôler. » « En sa qualité de secrétaire général du bureau de l'APEAE, il [le directeur] est très lié aux membres actifs dudit bureau. Nanti de leur confiance, il agit en leur nom et prend soin de leur rendre compte au cours de leurs fréquentes rencontres. »

3. Le contrôle des ressources

Comment se fait le contrôle ?

Le contrôle de la gestion des ressources en provenance du niveau central

En principe, comme le souligne un IDEN au Sénégal, compte tenu de l'allocation des ressources financières en provenance de l'État sous la forme de lignes budgétaires, le besoin d'un contrôle est plutôt limité : « Ce contrôle est un contrôle *a priori*. Par rapport à la procédure, il n'est pas permis de sortir des lignes budgétaires tracées par le ministère des

Finances et contrôlées par ses services tels que le Contrôle régional des finances, l'Inspection des opérations financières. »

Dans certains cas, des contrôles sont effectués auprès des bureaux locaux mais avec un objectif purement financier. Ainsi en Guinée, « le contrôle de l'exécution du budget (alloué par l'État) est effectué par trimestre par les agents du ministère des Finances. » De même au Mali, « la Direction administrative et financière (DAF) du ministère fait des contrôles de routine, mais très rarement. » La rareté de tels contrôles en est une première limite, une deuxième étant le fait qu'ils s'intéressent rarement à l'efficacité ou l'impact des dépenses, mais seulement au respect des régulations financières.

La gestion des fonds mis à la disposition des écoles par le niveau central est la plupart du temps examinée par le bureau local, notamment à l'occasion d'inspections de direction. Dans certains cas, ce rôle est bien plus joué par le niveau central, lorsqu'il alloue directement les fonds aux écoles : « Le contrôle des fonds de l'école est effectué au niveau externe par la Direction de l'inspection et de la vérification interne (DIVI). » (Bénin) En général cependant, de telles visites semblent rares et on en connaît très peu sur l'utilisation de ces fonds. C'est bien malheureux car il s'agit d'une question fondamentale : la distribution des fonds directement à l'école a-t-elle permis d'améliorer l'impact de ces fonds sur l'efficacité de l'école ? Les entretiens auprès des écoles au Bénin ont permis de soulever le manque de transparence qui caractérise la gestion des fonds, mais précisément à cause de ce manque, les chercheurs n'ont pas pu obtenir des informations précises sur l'utilisation de ces fonds ni sur leur impact.

Le contrôle de la gestion des autres sources de financement

Le contrôle de la gestion des autres sources de financement dont bénéficient les bureaux locaux et les écoles est moins réglementé et de ce fait parfois inexistant. Ceci toutefois à quelques exceptions près :

- Les fonds récoltés au titre de l'APE font en principe l'objet d'un contrôle de la part des structures supérieures à celles de l'école. Ainsi en Guinée, « en matière de contrôle de la gestion des fonds de l'APEAE de base, celui-ci est soumis à un double contrôle de l'APEAE communale et préfectorale ». Ce principe n'est cependant pas toujours mis en pratique.

- Lorsque les écoles contribuent de manière importante au financement du bureau local, comme c'est le cas au Bénin, elles disposent en principe d'un droit de regard sur la gestion de ces fonds : « Le CCS, avec son chef du secrétariat, élabore le projet de budget de la CS. Une fois le projet élaboré, le CCS invite tous les directeurs d'école primaires pour l'apprécier. Ce n'est qu'après que le budget est exécutoire. [...] En fait il n'y a pas d'autres formes de contrôle de budget, sauf qu'en fin d'année, le CCS invite les directeurs d'école et leur rend compte de l'exécution du budget. »

Ces situations sont cependant des exceptions. La gestion des nombreuses autres ressources recueillies par les bureaux locaux auprès des écoles et par ces dernières auprès des parents d'élèves ne font en effet pas l'objet d'un contrôle par ces contribuables, ni par tout autre acteur d'ailleurs. Les personnes à l'origine de ces ressources ne savent souvent pas comment sont utilisés ces fonds. Le manque de transparence dans la gestion de ces ressources est donc ressorti clairement de l'ensemble des études de terrain.

Le manque de transparence dans la gestion des ressources

Les études de cas ont mis en évidence un problème de transparence dans la gestion des fonds recueillis par les bureaux locaux et les écoles indépendamment du pouvoir central. Il est intéressant à cet égard de noter que, pendant la recherche sur le terrain, au moment où l'on tentait d'aborder ce thème, le chef de bureau ou le directeur d'école avouaient quasi systématiquement leur incapacité de donner l'information précise, à cause de l'absence de leur agent comptable ou des dossiers afférents. Ce problème de transparence revêt au moins trois aspects.

Premièrement, il y a un manque de clarté quant au montant global des budgets disponibles au niveau des bureaux et des écoles et de ce qui devrait être transféré d'un niveau à un autre. Au Mali par exemple, des discussions ont montré que certaines écoles n'étaient pas informées de l'existence d'un fonds destiné aux écoles communautaires (25 000 FCFA par école) et que cette somme ne leur avait pas été transférée. De même, le *tableau 2.3* témoigne des différentes versions des acteurs d'une même école de Guinée quant au montant total et à la clé de répartition des fonds récoltés au titre de l'APE.

Deuxièmement, il y a également peu de clarté sur l'utilisation qui est faite de ces fonds. À titre d'exemple : « Avant de décrire les autres fonds à disposition de l'école, revenons sur l'argent alloué par les élèves au titre de la location des manuels scolaires. Ces fonds sont versés à la DPE. Tous les acteurs ont mis l'accent sur le fait que les élèves ont effectivement cotisé pour ces manuels, sans pour autant les recevoir. Le directeur a ainsi souligné : “Les parents payent à la DPE 500 FG par an et par élève pour les manuels scolaires, qu'ils aient les livres ou pas.” Les enseignants ont quant à eux résumé la situation comme suit : “On loue quelque chose qui n'existe plus.” » (Guinée) Il y a évidemment une relation ici avec la monopolisation de la gestion financière, qui a été discutée précédemment.

Tableau 2.3 Clé de répartition des cotisations pour l'APEAE selon le directeur, le trésorier de l'APEAE, le DSEE, le directeur adjoint et les enseignants dans une école en Guinée

Acteur interviewé Destination	Directeur	Trésorier APEAE	DSEE	Directeur adjoint	Enseignants
DPE	200 FG	500 FG	0 FG	nc	nc
DSEE : maîtres EPT	0 FG	0 FG	500 FG	nc	nc
Bureau de l'APEAE (niveau de l'école)	600 FG	650 FG	800 FG	nc	nc
Bureau communal de l'APEAE	100 FG	100 FG	0 FG	nc	nc
Bureau préfectoral de l'APEAE	50 FG	100 FG	0 FG	nc	nc
Bureau régional de l'APEAE	0 FG	100 FG	0 FG	nc	nc
Bureau national de l'APEAE	0 FG	50 FG	0 FG	nc	nc
Activités sportives	50 FG	0 FG	200 FG	nc	nc
Location des manuels	0 FG	0 FG	500 FG	nc	nc
Total en FG	1 000	1 500	2 000	2 000	2 000

nc : non communiqué

Un troisième point concerne l'aspect « privé » de ces fonds et donc le manque de clarté sur leur caractère légal et le droit des contribuables au contrôle. « L'argent collecté lors de ces inscriptions, comme dans la plupart des écoles enquêtées, rentre dans une caisse noire dont le service qu'il aurait dû rendre n'est connu apparemment de personne. » (Sénégal) Une telle absence de transparence résulte entre autres de l'absence de cadre réglementaire relatif à ces ressources et de la non disposition par les acteurs au niveau local des textes relatifs aux cotisations APE. Ceci favorise l'absence de partage des responsabilités entre les acteurs ainsi que la méconnaissance de leurs rôles et, donc, la centralisation de la gestion des fonds par le responsable du bureau local et le directeur d'école.

Des doutes ont en outre été émis par plusieurs acteurs rencontrés quant au montant des ressources allouées par le niveau central et finalement reçu par le bureau local et les écoles. Selon certains d'entre eux, les deux montants ne correspondraient pas (pour plus de détails, voir *encadré 9*). Il s'agit d'un phénomène évidemment difficile à mesurer, mais les acteurs au niveau de l'école sont bien conscients de son existence. Les raisons sont diverses et incluent certainement un manque de formation des différents agents dans l'utilisation des fonds et un manque de clarté sur la réglementation, ainsi que d'autres facteurs plus complexes qui ont trait aux relations de pouvoir et le contrôle des fonds dans un contexte de pénurie quasi généralisé. Ce manque de contrôle et de transparence implique la nécessité de développer un cadre de responsabilisation qui réunirait les différents acteurs.

La nécessité d'un cadre de responsabilisation des acteurs

On semble se trouver en face d'un scénario ambigu et paradoxal. D'une part, les écoles ont très peu d'autonomie concernant les ressources qui viennent du niveau central : elles décident rarement de leur montant global ni de leur constitution, et leur utilisation est soumise à un contrôle *a priori* strict. D'autre part, les fonds récoltés au niveau de l'école par son personnel ou par l'APE ne semblent soumis qu'à très peu de réglementation et de contrôle. Les écoles ont donc une grande marge de manœuvre, mais l'impact de ces fonds sur la qualité de l'école est peu visible, à cause précisément d'un manque de pilotage de leur utilisation.

Encadré 9. Fonds prévus et fonds alloués en réalité par le niveau central aux bureaux locaux et aux écoles au Bénin, en Guinée et au Sénégal

« La DDEPS semble expliquer tout ceci par une certaine inadéquation entre ce qui est demandé et ce qui est réellement reçu : “L’argent prévu est beaucoup plus sur papier qu’entre les mains.” » (Bénin).

« Le directeur et les enseignants ont mis en doute la transparence des flux financiers et matériels entre le ministère et l’école, sous-entendant que des prélèvements sont faits aux différents échelons du système et que les fonds destinés à l’école ne correspondent pas à ceux qu’elle reçoit effectivement. Ils ont alors suggéré de supprimer les intermédiaires entre le ministère et l’école. » (Guinée)

« Ainsi le directeur a affirmé : “La difficulté majeure, c’est que ce qui est destiné à la base n’arrive jamais entièrement. C’est peut être le dixième qui arrive. En tant que directeur, on t’intimide pour ne pas parler. Si tu n’es plus directeur, tu ne pourras plus parler. Les décideurs doivent descendre à la base et y faire parvenir les dotations.” Les enseignants ont formulé la même idée : “Il faut dire aux décideurs de trouver le chemin pour trouver la base. L’argent doit être envoyé au directeur qui l’utilisera en concertation avec les enseignants.” » (Guinée)

« Le directeur a déclaré que plus de 60 % du budget théorique reste (de façon non officielle) dans les rouages de l’administration, entre des taxes au gouvernorat et à la commune et des commissions à la DCE. » (Guinée)

« Si chaque école recevait les sommes dites dépensées sur le papier, on aurait plus et on aurait fait autre chose. » (Sénégal)

« Une telle situation dans un contexte de compétences transférées soulève un certain nombre de questions du genre : les écoles reçoivent-elles les fonds qui leur sont destinés ? Après avoir reçu ces moyens de l’IDEN, est-ce que les collectivités locales procèdent à la compensation au niveau des écoles, pour éviter un double emploi au moment d’utiliser les fonds de dotation ? Enfin, il est curieux que les directeurs déclarent ignorer l’existence de ces crédits de fonctionnement, pourtant destinés aux écoles. Un tel manque d’information devrait amener l’IDEN à revoir sa stratégie de communication en direction des écoles. » (Sénégal)

Comment sortir de cet imbroglio ? Ces différents problèmes liés à l'allocation et à l'utilisation des ressources par les bureaux locaux et les écoles font apparaître la nécessité de développer un cadre de responsabilisation des acteurs impliqués dans ce processus. Les différents acteurs ont eux-mêmes fait des propositions plus concrètes.

Deux principes clés pourraient soutenir un tel cadre. Premièrement, tout acteur qui contribue au financement du système éducatif devrait avoir le droit d'être informé de l'utilisation de ces fonds. Deuxièmement, la responsabilité ne devrait pas s'exercer seulement face à un supérieur hiérarchique au sein de l'administration, mais également face aux collègues et aux acteurs qui se trouvent en dehors de l'administration, comme les parents ou les collectivités territoriales. Si les bureaux locaux et les écoles pallient l'insuffisance des ressources allouées par le niveau central par d'autres sources de financement, les textes officiels devraient accorder un droit de regard à l'ensemble des acteurs de l'école sur la gestion de ces ressources, et en particulier aux parents. Ainsi, si les bureaux locaux peuvent examiner la gestion des fonds des écoles, ces dernières devraient pouvoir en faire autant sur les fonds qu'elles leur allouent (à titre d'exemple, voir ce qui se fait déjà au Bénin). Il faut reconnaître toutefois que l'existence de ces textes n'amène pas automatiquement à leur application. Le contexte aussi bien du bureau local que de l'école, et en particulier la distribution de pouvoir au sein de ces organisations, s'y oppose. Différentes autres interventions pourraient aider à créer cette culture d'ouverture et de transparence.

- Un premier pas pourrait être que les textes relatifs à la gestion des fonds (de l'APE et d'autres) soient rendus disponibles au niveau des écoles à tous les acteurs et soient clarifiés auprès d'eux, afin d'éviter la constitution d'un monopole d'expertise dans la gestion des ressources (directeurs de bureau et d'école ou présidents d'APE).
- Des structures pourraient être créées afin de veiller à ce que les fonds alloués par le niveau central aux bureaux locaux et aux écoles correspondent bien à ceux initialement prévus. Évidemment, la création d'une structure ne garantit pas son fonctionnement efficace ; sa composition et son mandat précis nécessitent beaucoup de réflexion.
- Compte tenu de l'ampleur des ressources récoltées en dehors de celles fournies par l'État, les directeurs d'école et membres des

APE devraient bénéficier de formation à la gestion des ressources. C'est ainsi le souhait de l'ONG Plan auprès de plusieurs APE de Guinée.

D'une part, l'autonomie des bureaux locaux et des écoles dans la recherche de nouvelles sources de financement peut être saluée et encouragée, car elle leur permet de faire face à l'insuffisance des ressources allouées par le niveau central et de répondre à leurs besoins. D'autre part, elle risque d'amener à une plus grande disparité entre communautés : les écoles des « pauvres » survivent grâce aux appuis des parents ou d'ONG, tandis que des écoles dans des zones déjà avantagées continuent à recevoir un financement plus solide de l'État. L'objectif politique de l'équité exige en effet que le niveau central pilote mieux le système et les disparités qui risquent de s'y développer. On pourrait aussi penser qu'un système d'information devrait se développer, qui contiendrait des données comparatives sur toutes les sources de financement des écoles et qui permettrait de décider du financement par l'État en fonction des caractéristiques des écoles et des parents. En même temps, l'autonomie doit être accompagnée par un cadre de responsabilisation des acteurs au niveau local, leur octroyant tant un rôle explicite que les compétences pour l'accomplir ainsi que des garde-fous pour éviter une gestion de mauvaise qualité qui irait à l'encontre des intérêts de l'école.

4. Résumé et conclusions principales

Dans les quatre pays – et ce n'est sûrement pas une surprise – bureaux locaux et écoles luttent contre le manque de ressources. Les situations peuvent cependant être assez différentes. Au Bénin par exemple, beaucoup de bureaux locaux fonctionnent seulement parce que les écoles, à travers les frais de scolarité et les cotisations des parents, participent à leur financement, y compris pour la construction de nouveaux bâtiments. Dans un cas récent, les parents ont finalement refusé de le faire, expliquant que c'était certainement la responsabilité de l'État, tandis qu'ils se concentreraient sur les constructions scolaires. Au Sénégal, d'autre part, le financement fourni par le gouvernement central est suffisant pour le fonctionnement quotidien du bureau, mais ne leur permet pas de prendre des initiatives qui pourraient améliorer de manière significative leur impact sur les écoles. Le manque de ressources, au-delà du minimum de base, explique d'une certaine façon pourquoi les

bureaux de district sont rarement capables de faire de la planification stratégique, de prendre des initiatives et de concentrer leurs efforts là où on en a le plus besoin. Cette faiblesse n'est pas seulement le résultat de l'insuffisance des ressources, mais est aggravée par trois facteurs liés à la gestion.

Premièrement, les ressources fournies par le niveau central correspondent généralement à des lignes budgétaires fixées, basées parfois sur des prévisions faites par les bureaux et les écoles. Une fois le budget viré, les gestionnaires des districts et les directeurs d'école ont peu d'autonomie pour décider de son utilisation. Tout changement dans les prévisions de dépenses nécessite l'approbation de la hiérarchie. Ce budget ne reflète pas systématiquement les besoins des écoles, et la rigidité dans son utilisation rend l'action des bureaux locaux et des écoles moins efficace. Cela mène à des situations absurdes qu'on aurait aimé voir appartenir au passé, comme l'exemple cité auparavant d'une école en Guinée qui a reçu au début de l'année scolaire 40 agrafeuses et 30 registres, mais ni cahiers ni craies.

Deuxièmement, le volume d'allocation budgétaire venant du gouvernement ne prend généralement pas en considération les caractéristiques et les besoins de chaque district et de ses écoles. Au Sénégal par exemple, le même volume de budget est fourni à toutes les régions et à tous les districts, sans se soucier de la situation géographique et du nombre ou de la qualité des écoles. Une circonscription dont la population totale des écoles primaires est presque la même que l'effectif des élèves de sixième année d'une autre circonscription reçoit le même budget que le second. Ce n'est pas seulement inefficace, cela est également frustrant pour les gestionnaires des districts dont les plaintes à ce sujet restent sans réponse. Le problème n'est pas un manque d'information, car en général chaque système dispose d'un bon nombre d'indicateurs sur le développement du système éducatif par région ou circonscription, comme le nombre d'écoles, les taux de réussite aux examens et la distance entre école et bureau local. Le défi est plutôt de faire accepter ce principe d'une certaine discrimination positive et de pouvoir gérer un système de financement un peu plus complexe.

Le troisième problème est celui du manque de transparence dans l'utilisation des ressources. C'est le cas surtout quand les fonds sont collectés auprès des parents ou des élèves. Dans presque toutes les écoles des quatre pays, le directeur d'école ou le président de l'APE

décident de l'utilisation de ces fonds qui peuvent s'élever à des montants considérables dans un contexte de pénurie. Bien qu'en principe les membres du comité de l'APE aient le droit de contrôler l'utilisation de ces fonds, ils sont généralement incapables de le faire. Beaucoup sont illettrés ou n'ont pas, dans la localité, une position sociale qui leur permet de contredire le directeur d'école ou le président de l'APE. Le caractère ambivalent des droits d'inscription et autres frais imposés aux parents (lesquels pourraient être considérés comme des fonds publics aussi bien que privés) complique les choses. La question de la transparence est également préoccupante s'agissant des dépenses effectuées par les bureaux régionaux et de district. Bien qu'il y ait un contrôle *a priori* à travers les lignes budgétaires fixées, on ne vérifie pas pour quel but spécifique une somme a été dépensée, ni dans quelle mesure cette dépense a contribué à l'amélioration de l'éducation, du moment qu'il n'y a pas de dépassement des crédits. Dans un pays, l'équipe de recherche a visité un bureau régional où le directeur avait à sa disposition un ordinateur, une imprimante, une machine à télécopier et une télévision. Le bureau du district dans la même région n'avait même pas de ligne téléphonique. Le manque de transparence renforce le monopole du pouvoir exercé par certains individus dans beaucoup de bureaux et de localités, monopole qui est, lui-même, la cause de ce manque de transparence.

La situation est paradoxale. Là où l'autonomie pourrait amener à une meilleure utilisation des ressources, elle n'existe pas à cause d'un contrôle rigide qui, cependant, est inefficace et contre-productif. Et là où le contrôle est nécessaire, par exemple sur l'utilisation des contributions des parents, il est absent. En conséquence, sans aucun doute, les ressources déjà rares ne sont pas utilisées autant qu'elles pourraient l'être pour l'amélioration de l'éducation.

Chapitre 3

La gestion du personnel enseignant

« J'aurais préféré que, quand on m'affecte un enseignant, je puisse avoir des éléments d'appréciation le concernant afin de pouvoir l'aborder. Par exemple, me faire parvenir le résumé de son CV. Sinon, il me faut attendre deux à trois mois avant de le connaître. Pendant ce temps, il est responsable de classe sans que je ne sache rien de lui. [...] Vous êtes contraint d'accepter quelqu'un qu'on vous balance. » (Directeur d'école, Sénégal)

« Il faut un enseignant issu du milieu et locuteur de la langue du milieu. » (Autorité locale, Mali)

Dans toute politique de décentralisation, la question « Qui prend les décisions ayant trait à la carrière des enseignants ? » est controversée. Plusieurs pays, qui sont allés loin dans leurs efforts pour la décentralisation, ont cependant gardé la gestion des enseignants centralisée, en partie à cause de la résistance de ce corps, mais aussi parce qu'une telle centralisation devrait permettre une plus grande équité et qualité. Dans les quatre pays étudiés, c'est le cas également des enseignants fonctionnaires. Mais le scénario s'est beaucoup complexifié avec l'épanouissement d'autres catégories d'enseignants comme les volontaires, les contractuels ou les communautaires. Leur gestion se fait à un niveau beaucoup plus bas, y compris au sein même de l'école. La présence de ces corps peut s'interpréter de différentes façons : comme un enseignement de rabais à cause de l'incapacité de l'État et son manque d'intérêt dans les groupes désavantagés, ou comme l'éclosion d'une véritable éducation communautaire, le seul système viable dans un contexte de pénurie. En tout cas, leur gestion décentralisée semble avoir certains avantages et des inconvénients qui peuvent inspirer le système dans son ensemble.

1. Les enseignants fonctionnaires

La gestion des enseignants fonctionnaires

Il ressort de l'ensemble des études de cas le caractère avant tout centralisé de la gestion du personnel enseignant fonctionnaire, son

recrutement, sa nomination, son affectation et son paiement relevant la plupart du temps du niveau central.

Les acteurs locaux disposent donc à cet égard de peu de pouvoirs. Si les directeurs d'école n'ont véritablement aucune compétence dans ce domaine, on peut néanmoins distinguer deux tendances dans celles transférées aux bureaux locaux. Ces derniers peuvent ainsi jouer un rôle clé dans la nomination et l'affectation du directeur d'école et affecter les enseignants, une fois nommés par le pouvoir central, dans leur circonscription (Guinée, Mali), ou n'avoir qu'un pouvoir faible, voire même inexistant, à cet égard (Bénin, Sénégal).

En Guinée, « le directeur d'école et les DSEE sont nommés le plus souvent sur proposition du DPE. Dans ce domaine, on peut dire que les DPE nomment et font confirmer la nomination par le pouvoir. En tout cas, de l'avis général, cette proposition est le plus souvent reconduite telle quelle. » De même au Mali, « les directeurs sont nommés sur proposition du directeur de CAP sur les critères de probité et de performance alors que le recrutement des enseignants est fait par le niveau central. Les propositions du DCAP sont toujours entérinées, sauf dans des cas exceptionnels. Généralement, ce sont des cas politiques dont on ne parlera pas officiellement (opposant notoire, anarchiste). » Dans ces deux pays, bien que le bureau local joue un rôle important, le niveau national peut intervenir et, d'après différentes sources, le fait de temps en temps.

Dans ces deux cas, ils disposent également du pouvoir d'affectation des enseignants dans leur circonscription. Leur autonomie reste néanmoins dans une certaine mesure limitée. Ainsi au Mali, cette répartition se fait « en fonction des quotas alloués par l'État chaque année et des besoins des différentes écoles ». « Le DCAP déploie des enseignants recrutés par l'État. » « Le personnel enseignant et fonctionnaire du CAP est recruté directement par le niveau central. [...] Une fois que le personnel est nommé, le DCAP n'a aucun pouvoir d'affectation ailleurs qu'au sein de son propre CAP, car ce n'est pas lui mais le niveau central qui prend la décision de nomination. » « Le CAP peut procéder à l'affectation du personnel enseignant à l'intérieur de sa circonscription. Il mute et affecte pour nécessité de service. Mais il n'a aucun pouvoir pour recruter. »

Les bureaux locaux du Bénin et du Sénégal disposent en revanche de moins de pouvoir dans ce domaine. À titre d'exemple, l'*encadré 10*

précise la procédure de recrutement et d'affectation du personnel enseignant fonctionnaire au Sénégal. Au Bénin, la liste d'aptitude par laquelle les CCS peuvent faire des propositions de nomination de directeurs est quant à elle tombée en désuétude : « La liste d'aptitude a perdu son importance avec certains abus notés par la hiérarchie. Mais celle-ci se met parfois dans l'illégalité en nommant des enseignants ne figurant pas dans la liste d'aptitude. »

Encadré 10. La procédure de recrutement et d'affectation du personnel enseignant fonctionnaire au Sénégal

« Les enseignants et les directeurs d'école sont affectés par le mouvement national. Les postes vacants ou nouvellement créés sont déclarés dans le « miroir » du ministère de l'Éducation et diffusés sur l'ensemble du territoire national. Les postulants, en fonction de l'intérêt que suscite en eux tel ou tel poste, sollicitent leur affectation et peuvent ainsi provenir des onze régions du pays. Ne siégeant pas à la commission nationale de mutation, l'IDEN ne dispose d'aucun pouvoir sur l'affectation des enseignants qui arrivent dans la circonscription. Par contre, une fois qu'ils prennent service dans la circonscription, l'IDEN a dans ses prérogatives le pouvoir d'affectation par nécessité de service. Il est tenu de faire fonctionner les écoles. »

Ajoutons que les enseignants fonctionnaires sont la plupart du temps payés par le niveau central. Le caractère centralisé de la gestion s'explique en partie par l'objectif de garder un système national d'éducation. Ces quatre pays sont des nations relativement jeunes, qui sont encore en construction. Le rôle de l'éducation et de ses fonctionnaires est alors d'aider à cet effort de construction, qui s'inspire par une vision de la nation comme étant une et indivisible. Ceci implique que tout fonctionnaire peut être posté partout dans le pays. Une telle vision demande alors une gestion centralisée du corps enseignant. Il est peu surprenant que les bureaux locaux, et encore moins les directeurs d'école, ne disposent que de peu de pouvoir en matière de recrutement du personnel enseignant. Nous verrons toutefois plus tard que cette absence de compétence est pour ainsi dire comblée par le rôle qu'ils jouent dans le recrutement d'autres catégories d'enseignants.

L'appréciation de la gestion du personnel enseignant fonctionnaire par les acteurs de l'école (directeurs d'école, enseignants)

Les directeurs d'école et les enseignants, principaux concernés par cette question, ont émis de nombreux jugements quant à la gestion du personnel enseignant fonctionnaire actuellement applicable dans leur pays. Ces appréciations ont porté sur deux questions principales : la procédure de recrutement et de nomination du directeur d'école, ainsi que celle des enseignants.

L'appréciation de la procédure de recrutement et de nomination du directeur d'école

Comme on pouvait s'y attendre, les opinions des directeurs et des enseignants diffèrent en ce qui concerne la gestion de l'un ou de l'autre corps. Leurs positions dans l'école, surtout face à ces questions, sont trop différentes pour qu'il puisse s'y développer un accord commun.

Les directeurs d'école sont ainsi en général satisfaits de leur procédure de recrutement, à savoir essentiellement basée sur la nomination et sur le critère du grade, tandis que les enseignants expriment différentes critiques.

Toutefois, certains directeurs semblent y apporter un bémol, souhaitant que plusieurs critères, correspondant davantage aux compétences actuelles des directeurs d'école, soient pris en compte dans la nomination. Ainsi selon un directeur au Sénégal : « Le mode de désignation des directeurs et des enseignants qui est basé sur la compétition dans le mouvement national comporte des avantages et des inconvénients. En prenant le plus gradé, "on règle des problèmes de justice sociale et d'administration." Mais l'inconvénient est que "les gens ne mettent pas l'accent sur la moralité, l'éthique ; le grade seulement ne suffit pas, il faut y introduire une enquête de moralité et confier le choix aux IDEN qui connaissent mieux les directeurs." » Un autre directeur, lui-même nommé par le mouvement national d'affectation des enseignants suggère cependant la révision de ce mode de nomination : « En effet, la commission d'affectation privilégie le grade alors que d'autres critères sont plus objectifs et répondent mieux au contexte actuel : capacités de management, ouverture d'esprit, capacités d'initiatives, facilités de contact, etc. »

Les enseignants sont plus critiques à l'égard de cette procédure de nomination. Leur premier souci concerne l'importance du critère d'ancienneté. Le point de vue de certains enseignants au Sénégal reflète l'opinion d'un bon nombre dans les trois autres pays : « Les enseignants soutiennent que le critère d'ancienneté n'est pas suffisant pour nommer un directeur compétent. Ils souhaitent la nomination de jeunes directeurs que le critère de l'ancienneté ne favorise pas. » Cependant, ils reconnaissent en même temps que l'avantage de ce critère est sa transparence.

Leur deuxième souci concerne précisément le manque de respect de l'ensemble des critères officiels de recrutement. Au Bénin certains directeurs et enseignants ont critiqué la politisation du processus de recrutement du directeur d'école : « Selon la directrice d'une école, "à l'origine, ce mode de désignation n'était pas mauvais ; il était entouré d'un minimum de soin : enquête de moralité, analyse du rendement de l'enseignant. Mais aujourd'hui la nomination est faite sur des bases peu encourageantes. Il est souhaitable que le mode change car bien que les nominations actuelles soient précédées d'inspection d'aptitude, il y a une politisation à outrance, ce qui ne confère plus actuellement à bon nombre de directeurs la valeur de leurs devanciers." Ces propos ont été corroborés par les enseignants qui se sentent découragés car, pour ces derniers, "ce ne sont pas toujours les meilleurs qui gagnent, mais ceux qui savent ramper". » En Guinée également, certains enseignants ont identifié les relations personnelles comme un critère informel mais important de nomination d'un directeur.

Les enseignants ne se limitent pas à critiquer vivement ces critères, mais proposent certaines alternatives. Certains privilégient alors une élection du directeur parmi ses pairs : ainsi en Guinée, « ceux qui n'apprécient pas la nomination se retrouvent parmi les enseignants. Ils estiment que les choix actuels ne sont pas toujours adéquats et que l'application de la politique de la décentralisation implique que la décision soit prise au niveau de l'école, c'est-à-dire que les enseignants soient habilités à élire le directeur parmi le personnel. »

« D'autres souscrivent pour une élection afin que les élus soient de dignes représentants du personnel et non des gens nommés en ayant bénéficié de la faveur de leurs relations. » (Guinée)

D'autres enseignants privilégient un recrutement des directeurs par concours : « Les enseignants souhaitent le changement du mode actuel. Pour ce faire, ils préconisent que “la désignation soit faite par voie de concours à l'instar des actuels CP, car il arrive que des moins gradés dirigent des plus gradés.” » (Bénin) À cet égard, un directeur d'école en Guinée a néanmoins considéré que « le concours ne serait pas bon, car on peut avoir un bagage intellectuel et être un mauvais manager ».

L'appréciation de la procédure de recrutement et d'affectation des enseignants fonctionnaires

Il apparaît en outre que les enseignants apprécient leur mode de recrutement et d'affectation, tandis que les directeurs souhaiteraient y apporter des changements et disposer à cet égard de plus d'autonomie.

Dans les quatre pays étudiés, les enseignants jugent en effet positivement leur mode de recrutement et d'affectation, centralisé et la plupart du temps basé sur des critères de compétence (réussite à un examen ou un concours). Une des raisons avancées est le caractère neutre d'une telle procédure. Par ce biais sont en effet privilégiées les compétences : « La procédure consistant à recruter sur concours est appréciée par tous dans la mesure où elle ne permet de recruter que les meilleurs. » (Guinée) Cette procédure permet en outre d'éviter les nominations discrétionnaires : « Le même mode de recrutement par concours est aussi suggéré pour la nomination des enseignants. Ce concours aussi doit revêtir un caractère national pour garantir la transparence en mettant les organisateurs à l'abri des pressions sociales locales où la familiarité, le voisinage, les liens d'amitié, de parenté, d'appartenance politique ou confessionnelle peuvent, à l'insu des organisateurs, peser contre la neutralité des jurys locaux. » (Sénégal)

Les directeurs regrettent néanmoins leur absence d'autonomie dans le recrutement et l'affectation de leur personnel enseignant, essentiellement géré par le niveau central et, dans certains cas, par les bureaux locaux. Comme le montrent leurs commentaires dans l'*encadré 11*, leurs objections ont trait à deux facteurs, différents mais liés. Premièrement, ils s'opposent au fait qu'ils n'ont qu'un rôle infime, voire nul, à jouer dans l'affectation des enseignants. En d'autres termes, l'école dont ils sont responsables peut recevoir des enseignants sans qu'ils soient consultés. Leur deuxième objection concerne leur manque de pouvoir dans leur évaluation. Le résultat en est que le directeur a très

peu de contrôle sur ces enseignants : il ne possède ni le pouvoir officiel ni même l'autorité informelle qu'une certaine participation dans la gestion pourrait lui offrir. Certains considèrent cette situation paradoxale : ils sont tenus responsables des résultats de leur école, mais il n'ont aucun contrôle sur la ressource principale, à savoir les enseignants.

Cette velléité d'autonomie est quant à elle non souhaitée par les enseignants qui considèrent qu'elle empêcherait la transparence et l'équité dans le recrutement : « Les maîtres ne sont pas favorables à une plus grande autonomie dans le recrutement : “Ce sera plus grave” ; “Il va recruter ses neveux” ; “Les syndicats n'accepteraient pas” ; “Les directeurs vont verser dans l'arbitraire avec plus d'autonomie.” »

Cette absence d'autonomie des directeurs d'école dans la procédure de recrutement et de nomination des enseignants fonctionnaires est toutefois compensée par le rôle que beaucoup d'entre eux jouent dans celle des autres catégories d'enseignants.

2. Les autres catégories d'enseignants

D'autres catégories d'enseignants se sont développées ces dernières années dans les pays étudiés, parallèlement aux enseignants fonctionnaires, pour faire face à la croissance des effectifs et à la pénurie d'enseignants. Ces initiatives sont nées de différentes façons. En simplifiant, on peut distinguer deux scénarios. Au Sénégal, le gouvernement a pris l'initiative, au début des années 1990, de recruter des volontaires et des contractuels, et a développé un certain plan de carrière qui intègre les différents corps. Dans les trois autres pays, ce sont bien les communautés à la base ou les chefs d'établissement mêmes qui, pour faire face aux besoins des écoles et dans l'absence d'action de l'État, ont commencé à recruter des enseignants communautaires ou volontaires. Ces initiatives sont progressivement prises en compte par le niveau central.

À la différence des enseignants fonctionnaires, ces enseignants sont dans certains cas avant tout gérés par ces mêmes communautés. Le rôle joué par l'État à leur égard, au travers du niveau central et du bureau local, est alors parfois restreint.

Encadré 11. Opinions de directeurs d'école sur leur absence d'autonomie dans le recrutement et l'affectation des enseignants fonctionnaires (Bénin, Guinée et Sénégal)

« L'affectation des enseignants fonctionnaires est théoriquement subordonnée à l'avis de la directrice, mais c'est autre chose qui se passe sur le terrain. » (Bénin)

« Le directeur a critiqué le manque d'autonomie de l'école dans le recrutement du personnel. [...] Concernant le recrutement et l'affectation des enseignants dans l'école, il a exprimé le souhait d'être davantage associé dans cette prise de décision : “Généralement, c'est la DPE qui gère, le directeur ne fait que consommer. Si on m'avait laissé organiser mon école seul, ça se serait passé différemment.” » (Guinée)

« Le reproche a été fait à la direction du personnel du département de tutelle de torturer les écoles en souscrivant aux demandes de mutation ou de maintien des enseignants dans les écoles contre l'avis des directeurs qui se voient ainsi frustrés et impuissants à les gérer. De même, un enseignant peut être muté sans que lui ou son directeur le demande ; c'est ce que les autorités appellent “nécessité de service”. » (Guinée)

« Mais il ne peut ni recruter ni révoquer ni même promouvoir le personnel enseignant. Son pouvoir de décision se limite à soumettre des propositions à la hiérarchie supérieure. L'école se plaint de n'avoir pas tout le personnel qu'il lui faut. Elle n'a pas la possibilité d'en recruter. » (Guinée)

« Le directeur n'a ni un avis, ni un rôle quelconque à donner sur tel ou tel nouvel enseignant. “Nous gérons comme ça leurs humeurs. J'aurais préféré que, quand on m'affecte un enseignant, je puisse avoir des éléments d'appréciation le concernant afin de pouvoir l'aborder. Par exemple, me faire parvenir le résumé de son CV. Sinon, il me faut attendre deux à trois mois avant de le connaître. Pendant ce temps, il est responsable de classe, sans que je ne sache rien de lui.” » (Sénégal)

« Appréciant son autonomie par rapport à la gestion du personnel, le directeur considère “que vous êtes contraint d'accepter quelqu'un qu'on vous balance.” » (Sénégal)

Rôle des acteurs centraux et locaux dans la gestion des enseignants non fonctionnaires

On distingue selon les pays étudiés différentes catégories d'enseignants (*encadré 12*).

Encadré 12. Les différentes catégories d'enseignants au Bénin, en Guinée, au Mali et au Sénégal

Les enseignants communautaires et les enseignants contractuels au Bénin

« L'une des conséquences [de l'augmentation des taux de scolarisation] a été l'obtention de taux d'élèves par maître et par classe très élevés, ce dernier allant jusqu'à 135 dans certaines écoles. Cette situation a dès lors poussé les communautés à recruter elles-mêmes des enseignants, la plupart du temps dépourvus des qualifications nécessaires et à donner naissance au phénomène des *enseignants communautaires*. [...] Les enseignants communautaires sont en principe payés par les associations de parents d'élèves et leur coordination au niveau de la commune. [...] La source de financement de ces salaires sont les cotisations des parents qui peuvent s'élever, dans certaines écoles, à 1 500 ou 2 000 FCFA par an. »

« Les enseignants fonctionnaires de cette école et les *contractuels* ont déclaré que leur recrutement s'est fait uniquement sous la responsabilité de l'État. [...] Les contractuels ont intégré la coopération enseignante après leur succès au concours organisé par le ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative (MFPTRA). » Le recrutement d'enseignants communautaires s'explique par la nécessité de « pallier le problème de pénurie d'enseignants, l'option de recrutement d'enseignants contractuels locaux a été faite en plus du recrutement des fonctionnaires (APE et contractuels). »

Les enseignants contractuels de l'État, les enseignants contractuels de l'ONG Plan et les enseignants communautaires en Guinée

« Concernant les enseignants, il y a deux catégories, voire même trois : les enseignants fonctionnaires, les *enseignants contractuels de l'État* et les *enseignants contractuels de l'ONG Plan*. » Dans l'école qui nous concerne, il n'y a plus que deux catégories, les deux premières. La troisième existait jusqu'en 2002, après une formation de trois mois, les enseignants dans cette catégories sont devenus des contractuels de l'État. Autrement dit, l'ONG Plan recrute à travers la DPE, sur la demande de la communauté, des enseignants qui bénéficient d'un suivi régulier de la part des autorités pédagogiques. Elle les paye au même taux que les contractuels de l'État pendant un an au bout duquel l'ONG Plan les rétrocède à l'État. Quant à la première catégorie, l'engagement à la fonction publique se fait actuellement sur concours. Une fois admis, les enseignants sont répartis dans les écoles par le ministère. La seconde catégorie qui est celle des contractuels de l'État, une fois sortis des écoles normales d'instituteurs, ils sont ventilés par

le ministère au niveau des régions. Les inspections régionales en fonction des besoins exprimés par les DPE procèdent à leurs affectations. Au niveau des DPE le même scénario continue, les enseignants sont affectés par la DPE, sur la base des besoins exprimés par le directeur d'école, au travers du DSEE. Le mode de recrutement est bon pour les contractuels qui estiment que c'est mieux que d'être au chômage. » Dans certains cas il existe aussi des *enseignants communautaires*, recrutés par les communautés : « Pour les "vrais communautaires" (ceux qui sont à la charge des communautés villageoises), la communauté recrute l'enseignant s'il y a un manque prolongé d'enseignants dans le district ou le village, le DPE le visite et, s'il est bon, il le maintient. »

Les enseignants contractuels au Mali

« Les enseignants des écoles communautaires et de centres d'éducation pour le développement [CED] qu'on appelle des *contractuels* seront, à terme, plus nombreux que les enseignants de l'école publique. Ils sont payés par les communautés (les comités de gestion). Il n'y a pas de salaire fixe. Ils peuvent être payés en nature, en espèces ou en prestation de service (les populations leur accordent des parcelles de terre qu'elles labourent pour eux). L'État intervient dans les salaires en accordant à chaque école communautaire 25 000 FCFA par an. Les contractuels sont payés à la tâche, c'est-à-dire pendant neuf mois que dure l'année scolaire. En plus de la contribution de l'État, les parents cotisent. »

Les maîtres contractuels et les volontaires de l'éducation au Sénégal

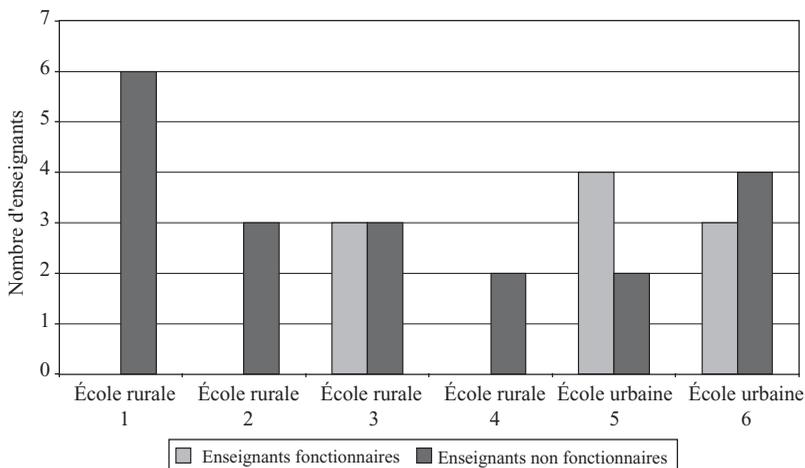
« Aujourd'hui, l'option de l'État pour entrer dans le corps des enseignants consiste à traverser les étapes suivantes :

- volontaire de l'éducation par voie de concours au niveau de l'IDEN ;
- formation des volontaires au niveau des écoles de formation d'instituteurs ;
- affectation en qualité de volontaire de l'éducation au niveau de l'IDEN de recrutement ;
- reclassement par quota annuel, dans le corps des maîtres contractuels, après admission à un examen professionnel (niveau certificat élémentaire d'aptitude pédagogique pour les titulaires du brevet de fin d'études moyennes, niveau certificat d'aptitude pédagogique pour les titulaires du baccalauréat) ;
- titularisation dans l'un des corps de l'enseignement en fonction du diplôme professionnel. »

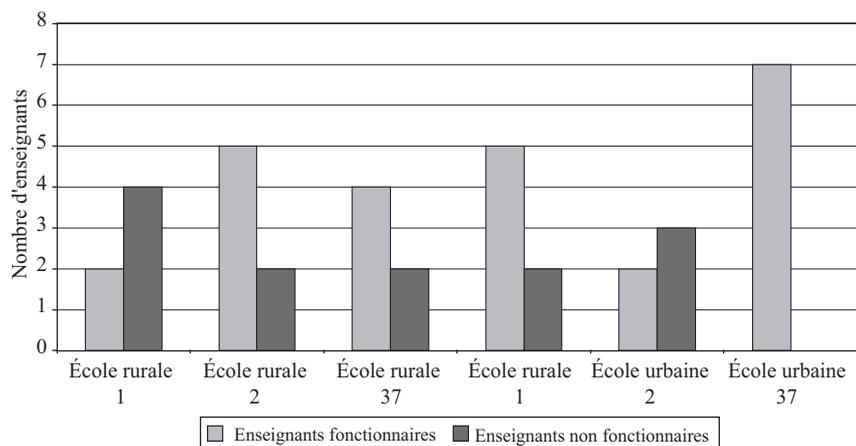
Chacune de ces catégories est gérée différemment selon les pays, chacun observant un partage des responsabilités différent. Les communautés jouent ainsi dans certains cas un rôle clé dans le recrutement de ces catégories d'enseignants. Au Mali, les enseignants contractuels sont recrutés par les autorités locales. Au Bénin, les enseignants communautaires le sont par les directeurs d'école et les APE. En outre, les communautés sont parfois amenées à payer ces enseignants. C'est ainsi le cas au Bénin où les parents d'élèves se chargent de leur financement ou encore au Mali où ils complètent la subvention apportée par l'État. Ajoutons l'existence d'enseignants recrutés et payés par des partenaires extérieurs, comme c'est le cas dans une circonscription de Guinée qui bénéficie de l'implication de l'ONG Plan.

Le résultat en est que plusieurs écoles fonctionnent avec des enseignants de différents statuts. Généralement, ces non fonctionnaires sont plus nombreux que les fonctionnaires. C'est souvent le cas dans les zones rurales, comme en témoigne entre autres la situation des écoles étudiées au Mali (voir *graphique 3.1*). Ce phénomène se développe toutefois aussi dans les zones urbaines : cette catégorie d'enseignants est en effet importante dans certaines des écoles urbaines examinées dans les quatre pays (voir *graphiques 3.1 à 3.4*). Sauf exception, aucune école ne fonctionne actuellement sans enseignants non fonctionnaires. Certaines d'entre elles ne comprennent d'ailleurs aucun enseignant fonctionnaire : c'est le cas par exemple de deux écoles rurales au Mali.

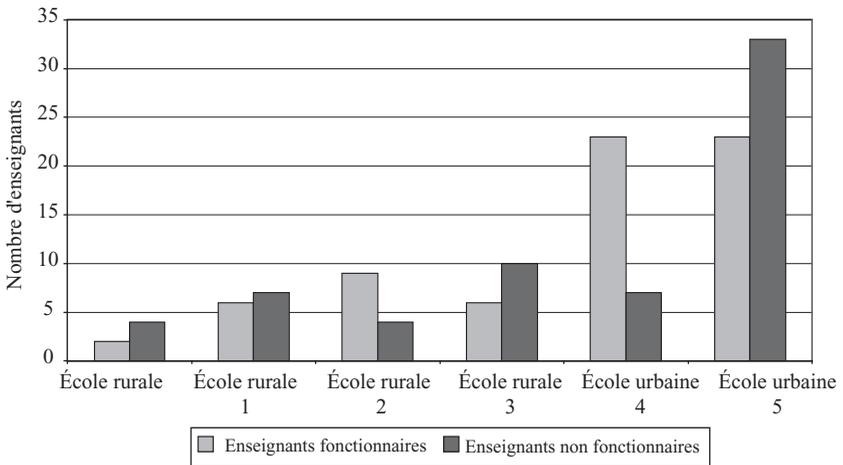
Graphique 3.1 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées au Mali



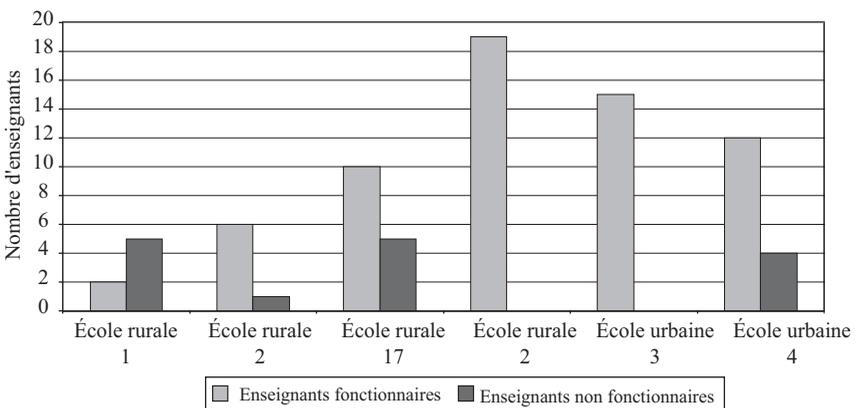
Graphique 3.2 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées au Bénin



Graphique 3.3 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées en Guinée



Graphique 3.4 Enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires dans les écoles étudiées au Sénégal



Dans beaucoup de cas, l'existence de ces enseignants n'est pas connue par le niveau central ni même par le bureau local, car l'initiative relève de l'école seule ou, ce qui est plus rare, de la municipalité seule. Le ministère de l'Éducation a alors tâché de reprendre en main une partie de ce processus né au niveau local, au travers de l'implication du bureau local. Comme nous l'avons déjà noté, le Sénégal a obtenu les meilleurs résultats grâce à la mise en place précoce d'un cadre régulateur. En

Guinée, le DPE valide ou non la candidature. Au Mali, le niveau central « intervient dans les salaires en accordant à chaque école communautaire 25 000 CFA par an ».

Dans le cas du Bénin, une tentative a été faite pour renforcer le rôle régulateur du ministère, en veillant en même temps à la qualité de l'enseignement ainsi délivré : « Jusqu'à un arrêté récent, aucune règle ne régissait le recrutement de tels enseignants. Ont dès lors été recrutés à ce poste des personnes aux expériences et profils divers, mais la plupart du temps dépourvus des qualifications requises pour enseigner. Un arrêté ministériel, adopté en 2002, a quelque peu réglementé cette situation en exigeant des candidats au poste d'enseignant communautaire d'être notamment "titulaire du certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (CEAP) ou du certificat d'aptitude pédagogique (CAP) ou, à défaut, du brevet d'études du premier cycle (BEPC) ou du baccalauréat". Cette réglementation demeure cependant limitée : le recrutement de ces enseignants dépend, certes, à présent de leur niveau éducatif, attesté par un diplôme, mais non de leur capacité à enseigner. Des compléments ont toutefois été apportés à cet égard par le DDEPS qui a fait circuler une note de service précisant la hiérarchie entre les enseignants titulaires, contractuels et communautaires, résumée par ce dernier comme suit : "Ne peut être candidat à la fonction publique que celui qui a été enseignant contractuel et ne peut être enseignant contractuel que celui qui a été enseignant vacataire et communautaire." L'étude de cas note cependant : "Ajoutons que cette réglementation n'est fréquemment pas appliquée par les communautés qui continuent à recruter des enseignants ne correspondant pas aux critères qu'elle requiert, ce pour faire face à la pénurie d'enseignants qui perdure." »

L'effort du gouvernement à s'impliquer dans la gestion de ces catégories d'enseignants rencontre des défis importants. Premièrement, dans plusieurs cas, à cause d'un manque de ressources et de crédibilité de l'État, les textes officiels ne sont pas systématiquement appliqués et les acteurs locaux continuent à prendre des initiatives qui sortent du cadre national. En soi, de telles initiatives ne devraient pas créer de problèmes car elles servent à atteindre l'objectif national de l'Éducation pour tous. Mais les études montrent que des conflits apparaissent entre l'administration de l'éducation d'un côté, et les acteurs locaux de l'autre, en partie parce que leur action n'est pas gérée par les mêmes intérêts.

Un exemple vient du Mali où le CAP rentre fréquemment en conflit avec l'autorité locale qui recrute l'enseignant : « Ces élus se fondent sur la loi (décret 3/3) pour conserver leurs prérogatives de recrutement. Pour eux, le rôle du CAP est d'apprécier si les enseignants qu'ils présentent peuvent ou non enseigner même s'ils n'ont pas le niveau académique ni la qualification professionnelle. Alors que pour le CAP, un enseignant qualifié venant d'ailleurs (étranger à la commune) ferait l'affaire, pour les élus il faut un enseignant issu du milieu et locuteur de la langue du milieu. Les soucis des uns et des autres se trouvent à un niveau différent. Les deux DCAP l'ont bien souligné car, pour eux, tout cela crée des conflits de compétence. » Un deuxième exemple vient du Sénégal : selon l'inspecteur départemental, la commune pense être dotée de pouvoirs l'autorisant à s'impliquer dans des domaines réservés aux seules autorités scolaires comme la gestion du personnel, la pratique de classe, la gestion des flux, etc. Il dénonce les appréciations des autorités décentralisées qui tendent à cloisonner les mouvements du personnel enseignant ou des élèves dans leurs localités d'origine. Pour l'inspecteur départemental, cette vision de l'école ne correspond pas aux exigences de la carte scolaire puisqu'une telle vision accentuerait ou maintiendrait les disparités entre zones rurales et zones urbaines. On note donc un conflit entre deux légitimités, politique *versus* technique, et une opposition entre deux ensembles d'intérêts, un qui reflète plutôt des intérêts locaux, un deuxième des nationaux.

Appréciation de l'existence de ces autres catégories d'enseignants par les acteurs locaux

Si l'existence de ces catégories d'enseignants permet certes de faire face à l'accroissement des effectifs ainsi qu'à la pénurie des enseignants fonctionnaires, elle n'est pas pour autant exemptée de nombreuses critiques.

Celles-ci portent sur la qualité de ces enseignants et sur l'adéquation de leur profil avec celui de la fonction enseignante. Ils ne sont en effet, la plupart du temps, pas dotés d'un diplôme leur permettant d'enseigner et sont issus de professions diverses (agriculteurs, mécaniciens, etc.). Leur est donc reprochée leur absence de formation pour enseigner (connaissances et compétences pédagogiques), ce qui met en doute la qualité de l'enseignement délivré. Il a ainsi été souligné concernant le Bénin, dont le système éducatif est caractérisé par une forte présence

d'enseignants communautaires : « Les fonctionnaires rencontrés (DDEPS, CCS et son personnel, directeurs d'école) ont insisté sur le caractère nuisible d'une telle situation sur la qualité de l'éducation : si ces enseignants permettent certes de répondre aux besoins quantitatifs d'enseignants, ils ne disposent pas pour autant des qualifications et des compétences requises pour enseigner. En effet, comme l'a rappelé le DDEPS durant les entretiens, "on ne peut pas s'improviser enseignant". » Au Mali, certains enseignants fonctionnaires ont désapprouvé les autres modes de recrutement du personnel enseignant, les considérant comme « un abandon de ses responsabilités par l'État ».

De même, au Bénin comme au Mali, le droit de regard des bureaux locaux sur les candidatures de ce type d'enseignant a été requis par le niveau central dans la même optique. Rappelons toutefois que cet avis n'est que consultatif et, de ce fait, bien des fois non pris en compte.

Les critiques des enseignants fonctionnaires portent notamment sur l'absence d'équité qui existe entre leur propre recrutement et celui de ce type d'enseignants. Le leur est, rappelons-le, centralisé et basé sur la réussite à un concours ou un examen. Celui de ces autres catégories d'enseignants se fait quant à lui au niveau local sur d'autres critères. Ainsi au Mali : « Pour les élus, il faut un enseignant issu du milieu et locuteur de la langue du milieu. » La sélection des critères est un élément complexe. Pour des raisons d'objectivité et de transparence, des critères simples comme l'expérience ou les qualifications semblent les meilleurs. Mais il est vrai qu'ils n'offrent pas une vision complète du candidat. L'appartenance au milieu local n'est évidemment pas sans importance car elle semble améliorer leur engagement, mais son caractère plus subjectif permet peut-être une sélection plus influencée par le décideur au niveau local, par exemple le maire ou le directeur.

Les enseignants fonctionnaires voient donc dans cette procédure de recrutement des avantages dont ils ne bénéficieraient pas, ce pourquoi ils privilégient un recrutement de ces derniers qui garantirait leurs statuts et une certaine équité au sein du corps enseignant. Ainsi des enseignants ont souligné au Sénégal : « Les enseignants fonctionnaires étaient recrutés par concours d'entrée dans les écoles de formation d'instituteurs. Maintenant, cette formule est abandonnée au profit d'un recrutement de volontaires de l'éducation qui passent maîtres contractuels au bout de deux ans d'activité. Ces volontaires sont recrutés sur la base d'un concours organisé par les IDEN, donc décentralisé. Toutefois, les

enseignants fonctionnaires souhaiteraient que les tests soient corrigés, en dehors de l'IDEN de X, dans un centre unique. Ce qui aurait selon eux l'avantage de fiabiliser les conditions de déroulement du test. Par exemple, soulignent-ils, «aujourd'hui, les enveloppes contenant les épreuves ne sont pas scellées, les correcteurs sont choisis par l'IDEN.» » Ces commentaires montrent la difficulté de mettre en place un système déconcentré de gestion des enseignants, dans l'absence de contrôle efficace sur les acteurs locaux et d'un cadre de responsabilisation de ces mêmes acteurs.

Les enseignants au Sénégal ont également émis quelques critiques en ce qui concerne les facteurs pris en compte dans le déploiement des enseignants : « Concernant l'affectation des enseignants, notamment des volontaires de l'éducation nationale [VEN], les maîtres dans un département déclarent qu'elle est laissée à l'appréciation de l'IDEN. Pour eux, il y a lieu de définir des critères d'affectation des VEN et des maîtres contractuels (MC). Ils peuvent être affectés partout et à tout moment de l'année. Par ailleurs, les enseignants ont déploré le critère d'affectation des points basé sur la zone géographique : au Sénégal, l'enseignant obtient ses points en fonction de son lieu de service. Alors il se trouve que ceux qui servent dans certaines grandes villes ont zéro point pour ce critère. Ils sont pénalisés par rapport à ceux qui sont en service en zone rurale. Ainsi, durant les commissions d'affectation, il est fréquent de voir un jeune enseignant obtenir plus de points qu'un autre en service en zone urbaine. Or ce dernier assume des responsabilités (directeur adjoint dans une école de 12 classes, alors que l'autre dirige une classe unique) qui dépassent de loin celles de ce jeune maître. Il apparaît clairement dans les propos tenus par les enseignants de cette école une injustice par rapport aux VEN et aux MC : d'une part un doute existe quant à la fiabilité du processus actuel de recrutement des enseignants qui place les IDEN au cœur des différentes opérations, d'autre part le critère d'affectation des points basé sur la zone d'exercice est fortement mis en cause. »

Il est devenu clair que l'existence des différentes catégories d'enseignants pose problème. Les difficultés ne se situent pas particulièrement au niveau de l'école même où la coexistence d'enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires ne donne pas lieu à des conflits entre eux, comme le soulignent un enseignant et un directeur au Bénin : « Nous vivons en frères pour éviter les conflits. » ; « Certes, l'homme est changeant, il faut s'adapter aux différents

types d'enseignants lorsqu'on recherche la cohésion. Dès que des incompréhensions naissent, nous faisons l'effort de nous entendre. » Le problème se pose bien plus au niveau de la gestion de l'ensemble du corps enseignant par les autorités. Même dans le cas du Sénégal, où un cadre régulateur national existe, la différence de traitement entre différentes catégories et le fait que ce cadre n'est pas systématiquement appliqué amènent à des critiques. Au Bénin et au Mali, où le bureau local a en principe un droit de regard mais réussit rarement à exercer ce droit, les critiques sont encore plus importantes.

3. Résumé et conclusions principales

Dans les quatre pays, il existe maintenant différentes catégories d'enseignants. Volontaires, contractuels et enseignants de la communauté se sont joints aux fonctionnaires pour compenser le manque de recrutement dans la fonction publique résultant des difficultés financières du gouvernement.

La nomination et l'affectation des enseignants dans le service public reste un domaine quelque peu contesté. Les directeurs d'école soutiennent qu'ils sont les mieux placés pour décider de qui devrait enseigner dans leur école et qu'ils ne peuvent pas être tenus responsables des résultats de leur école s'ils n'ont pas leur mot à dire dans les affectations d'enseignants. Les responsables de district pensent que les intérêts d'une seule école devraient céder la place à ceux du district dans son ensemble et qu'ils ont une meilleure connaissance des besoins de toutes leurs écoles. Le niveau central, qui paie des salaires, garde dans beaucoup de cas le contrôle de ce processus, en partie par une préoccupation avec l'unité nationale mais aussi parce que les postes d'enseignants sont des atouts rares à distribuer. Il y a aussi désaccord sur la meilleure façon de procéder à la nomination des directeurs d'école : les directeurs sont tout à fait satisfaits du mécanisme actuel, dans lequel la décision est prise à un assez haut niveau et basée principalement sur le grade. Les enseignants suggèrent deux changements : que leur voix soit entendue dans le processus, et que les critères prennent en considération les compétences personnelles et les compétences de direction.

Plus controversée encore est la question de la gestion des enseignants sous contrats autres que ceux de la fonction publique. Les différents gouvernements n'ont pas procédé de la même manière dans la création de ces catégories de professeurs. Au Sénégal, dans les années

1990, le gouvernement a pris l'initiative de recruter des enseignants volontaires, et il existe désormais un plan de carrière intégrant tous les enseignants, quelle que soit leur catégorie, leur permettant une promotion d'une catégorie à une autre. Ailleurs, l'existence de ces multiples types d'enseignants est le résultat d'initiatives prises par les communautés locales, les municipalités, des ONG et même les APE. Dans certains districts, le corps enseignant comprend maintenant une minorité d'agents de la fonction publique, et certaines écoles ont seulement des enseignants volontaires ou communautaires. De façon assez étonnante, la coexistence de ces différentes catégories dans la plupart des écoles examinées ne crée pas de grande tension entre les enseignants. Cependant, cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucune jalousie ou conflits, mais ceux-ci ne semblent pas se manifester à l'intérieur de l'école. Chaque catégorie préfère attaquer les responsables politiques. Les fonctionnaires estiment que la profession d'enseignant est sapée par l'existence en son sein de jeunes non qualifiés et mal formés. Ces jeunes pensent qu'ils travaillent aussi bien que leurs collègues qui bénéficient de la sécurité de l'emploi et de salaires plus élevés.

Si l'existence d'autres catégories d'enseignants permet certes de faire face à la croissance des effectifs et de pallier dans certains cas l'insuffisance d'enseignants fonctionnaires, il n'en demeure pas moins que l'adéquation du profil de ces enseignants à la fonction d'enseignement est parfois douteuse. Les responsables politiques ne sont pas restés indifférents à ces plaintes, en essayant de mieux réguler la gestion des enseignants. Un tel cadre de régulation peut consister en des règles relatives au niveau de qualification de ce type d'enseignants et/ou en l'existence d'une autorité chargée de contrôler le processus. Mais dans les cas où l'État ne dispose pas des ressources financières pour contribuer aux salaires de ces enseignants, sa législation sera faiblement respectée. Dans un tel contexte, les bureaux locaux préfèrent, dans une certaine mesure, ne pas trop intervenir dans le processus de recrutement des enseignants volontaires ou communautaires, de peur qu'une telle intervention suscite la demande d'une plus grande participation financière.

Le recrutement au niveau local a certains avantages : il permet un jugement plus global du profil du candidat, en prêtant attention entre autres aux caractéristiques humaines et à l'appartenance à la communauté. Une telle procédure conduit parfois à la sélection de

candidats qui appartiennent à la communauté et qui, par conséquent, font montre d'un engagement plus grand envers l'école locale. D'autre part, ce recrutement n'est pas accompagné d'un salaire ou plan de carrière motivant. Cela crée de nombreux problèmes : le personnel change fréquemment ; le salaire des enseignants recrutés par la communauté n'est pas payé et ils n'obtiennent pas de réponse à leurs plaintes, le directeur et le chef de district déclinant toute responsabilité. Finalement, les directeurs ou les présidents d'APE sélectionnent parfois des membres de leur famille comme enseignants. Il est intéressant de noter à cet égard que le corps des directeurs et celui des enseignants fonctionnaires ont une position semblable face à ces procédures et critères de recrutement : ils considèrent qu'ils sont très utiles au recrutement de l'autre corps mais les refusent pour leur propre recrutement.

L'existence d'un cadre de régulation pourrait, comme on vient de le dire, améliorer la qualité de l'enseignement ainsi dispensé de même que veiller au maintien d'une certaine équité au sein du corps enseignant. Ceci soulève toutefois la question du type d'autorité capable d'imposer ce cadre. La nature de cette autorité – bureau local ou autorité locale – n'est pas sans complexité, comme il l'a été souligné dans le cas du Mali. Il faut se rappeler en même temps que l'existence de ces différents corps résulte précisément du manque de ressources de l'État et donc de l'administration éducative. Cette question renvoie plus généralement à celle d'une évolution, ou non, vers une gestion centralisée ou décentralisée de la fonction enseignante. En outre, si gestion décentralisée il y a, comme dans le cas du Mali, celle-ci peut-elle et doit-elle se faire avec un droit de regard de l'État, au travers du bureau local ?

Chapitre 4

L'appui des autorités locales et des communautés

« Les autorités locales n'ont pas encore pris conscience du caractère particulier de l'école : insuffisance des moyens mis à sa disposition, inflexibilité du calendrier scolaire qui exige une réaction rapide. Il leur manque aussi des informations sur les nouvelles orientations de l'éducation et surtout une méconnaissance même des compétences qui leur sont transférées. Certains parmi eux sont analphabètes. » (Bureau local, Sénégal)

« Le bureau de l'APE fait son travail, mais des décisions destinées à faire évoluer l'image de l'école, moi je n'en vois pas encore. » (Directeur d'école, Bénin)

L'essentiel de la décentralisation réside dans l'implication d'autorités ou d'acteurs qui précédemment jouaient un rôle seulement mineur dans l'éducation. Il s'ensuit que, parallèlement aux bureaux locaux et aux écoles, agissent aussi dans le champ éducatif au niveau local les autorités locales (communes, communautés rurales, mairies, selon leur appellation au sein de chaque pays) et les communautés.

Les processus de décentralisation sont plus ou moins récents dans les pays étudiés. Au Bénin, les premières élections municipales ont ainsi eu lieu en décembre 2002 et janvier 2003. Dans les autres pays, le processus de décentralisation est bien plus ancien et s'est développé au cours des 10 à 20 dernières années.

Les autorités locales se sont vues dans chaque cas confier des responsabilités dans le domaine éducatif, ayant ainsi pour rôle d'appuyer la mise en œuvre de la politique éducative au travers de différents types d'actions. Les communautés jouent elles aussi un rôle dans le domaine éducatif au niveau local. Il se fait essentiellement au travers des APE et des comités de gestion, lorsqu'ils existent. L'intensité de ces politiques diffère cependant de manière significative d'un pays à un autre, comme l'introduction l'a illustré.

1. Les autorités locales et leurs responsabilités

Actions dans le domaine éducatif

Les autorités locales se sont vues dans chaque pays octroyer des compétences dans le champ éducatif. Il s'agit la plupart du temps de responsabilités en matière de construction, de réparation et de maintenance des structures scolaires. Le Mali constitue à cet égard une exception, les autorités locales étant chargées en outre du recrutement et du paiement des enseignants contractuels, comme nous l'avons vu.

L'implication des autorités locales dans le domaine éducatif est plus ou moins importante, et ces dernières se révèlent de ce fait des acteurs déterminants, ou non, selon le cas. Ainsi dans certaines situations, l'autorité locale se restreint à mettre en œuvre des compétences transférées par le niveau central ou même à ne pas remplir sa mission ; dans d'autres cas, elle constitue un véritable soutien à l'école et dépasse le champ de ses compétences (à titre d'exemple, voir *encadré 13*).

On remarque en effet à la lecture de l'*encadré 13* la diversité des situations relatives à l'implication des autorités locales dans le domaine éducatif, entre les pays et en leur sein même. Bien qu'elles disposent dans un même pays des mêmes compétences transférées par l'État, elles soutiennent différemment l'école.

Plusieurs facteurs expliquent l'implication plus ou moins importante des autorités locales dans les questions éducatives au niveau local. Au Bénin, la faible intervention des communes dans le champ éducatif peut s'expliquer par leur caractère récent. Les aspects purement personnels ne sont par ailleurs pas sans importance, comme l'intérêt d'un maire dans l'éducation à cause d'une carrière dans l'enseignement ou ses bons contacts avec un directeur d'école à cause de liens familiaux. Parmi les éléments plus structurels, deux d'entre eux sont plus particulièrement ressortis des études de cas : les ressources financières et les compétences techniques à disposition des autorités locales pour remplir leur mission.

Encadré 13. Exemples de degrés d'implication différents des autorités locales dans le domaine éducatif

Au Bénin

« La directrice a déclaré qu'«une autre demande a été introduite pour les travaux de finition d'un module de trois classes au groupe/C et que la promesse leur a été faite par le maire». »

« À cette rentrée, un don de quelques cahiers a été fait aux élèves à l'instar de leurs pairs de la commune de X par ces mêmes autorités. »

« Maintenant que nous savons que la mairie peut nous aider pour développer notre école, nous ne manquerons pas de les solliciter à tout moment car jusqu'à présent nous n'avons reçu aucune aide de la mairie. »

En Guinée

« La CRD [communauté rurale de développement] est impliquée car c'est elle qui oriente les ONG et autres partenaires vers les collectivités qui expriment des besoins. Grâce aux capacités de mobilisation et de négociation de la CRD, il y a une amélioration dans le domaine de l'appui aux écoles. Si l'ONG Plan ou une autre ONG va à l'école de X, elle a été orientée par la CRD. [...] Mais selon le DSEE, si tout cela a été possible, c'est grâce au dynamisme de la CRD qui démarche auprès des ONG, négocie avec elles et les oriente vers l'école pour mener des activités de sport, de santé, ou offrir des matériels de lecture pour enfants, des sacs d'écolier, des prix aux élèves, etc. La CRD a bien compris son rôle et le joue pleinement. »

Au Mali

« Son implication concerne l'entretien des bâtiments et du matériel et la gestion du personnel non enseignant. Cette implication est conforme aux textes et utile, efficace. »

« Pour la commune, il s'agit essentiellement de la collaboration, de l'assistance, de l'accompagnement apportés au CAP. Par exemple la commune prend en charge l'organisation des examens de fin de premier cycle en achetant les fournitures, en prenant en charge les repas et l'hébergement des candidats et des surveillants, en payant les agents de sécurité. »

« Du côté des CAP on reproche aux communes leur négligence et leur manque de concertation dans certaines actions (ouverture d'écoles, recrutement désordonné). »

Au Sénégal

« Face à ces nombreuses difficultés, l'école ne sent pas le conseil rural dont *l'appui très insuffisant en fournitures* au début de l'année renseigne suffisamment sur la faiblesse de ses moyens et capacités d'intervention. Les acteurs attendent ainsi peu de choses du conseil rural qui pourtant entretient des relations correctes avec l'école en chargeant le conseiller de X de s'informer au quotidien sur les problèmes de l'école. »

« Le président de la commission éducation a déclaré que, pour cette année, "la municipalité a mis en place un budget de 300 000 000 FCFA pour les écoles de la commune. Sur ce montant, les 180 000 000 FCFA constituent la subvention du ministre de l'Éducation, conseiller municipal dans la même ville, indépendamment des fonds de dotation." Ce budget est destiné à la réfection de certaines écoles de la ville, au *paiement des factures d'eau et à l'octroi d'aides aux élèves les plus nécessiteux.* »

« Selon le directeur, la mairie a pris l'initiative *d'électrifier l'école* comme elle l'a fait pour toutes les écoles de la commune. [...] Selon le directeur, l'implication de la mairie est aussi jugée satisfaisante. "Elle a sensiblement augmenté le budget et accordé *une aide municipale aux élèves issus de familles démunies.*" L'aide est de 15 000 FCFA par élève et 10 élèves de l'école en ont bénéficié. Les orphelins totaux ou partiels sont privilégiés. [...] La mairie paie les factures d'eau et d'électricité et le *désherbage de la cour* pendant l'ouverture des classes. La municipalité a en outre donné *un cahier par élève* et octroyé des aides scolaires (10 000 FCFA) à deux ou trois élèves parmi les plus démunis. »

Les ressources financières des autorités locales

Les autorités locales reçoivent en général une subvention de l'État au titre de la mise en œuvre des compétences transférées. Il s'agit ainsi des fonds de dotation qui, dans le cas du Sénégal, sont répartis entre les neuf compétences transférées ci-dessous :

1. construction, équipements, entretiens et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ;
2. recrutement et prise en charge du personnel d'appoint des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ;
3. allocations de bourses et d'aides scolaires ;
4. participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires ;

5. participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue, de concertation ;
6. exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
7. recrutement des moniteurs d'alphabétisation ;
8. formation des formateurs et des moniteurs d'alphabétisation ;
9. mobilisation des ressources.

Au Bénin et en Guinée, les autorités locales ont des responsabilités plus restreintes dans le domaine de l'éducation, s'agissant surtout de la construction, de la maintenance et de l'équipement des écoles élémentaires. Les autorités locales sont en général autonomes dans l'utilisation de ces fonds. Ainsi, concernant les fonds de dotation qu'elles reçoivent dans le cas du Sénégal : « Pour l'inspection d'académie, même s'il est vrai que les fonds de dotation sont destinés aux écoles, la "loi n'oblige pas les autorités municipales à les dépenser exclusivement au niveau des écoles". Ils reçoivent ces fonds de l'État, mais sont "libres dans leur budgétisation". Il n'existe pas de lignes budgétaires fixées par le niveau central quant à l'utilisation desdits fonds. Le prétexte étant de ne pas fausser l'esprit de la décentralisation, il convient de ne pas leur hiérarchiser les priorités locales. »

Ce constat mérite cependant un examen plus critique, car la situation n'est pas sans défis. Nous en soulignons quatre. Premièrement, cette autonomie peut aller à l'encontre des intérêts éducatifs. En effet, « les limites de ce principe, c'est que sans un lobbying fort auprès de ces autorités municipales, les questions de l'école risquent d'être reléguées au second plan. » D'après un directeur de cabinet : « La commune fait face à mille choses, ce qui fait que des fois on oublie l'école. »

Deuxièmement, cette décentralisation financière ne se met pas en œuvre automatiquement. Par exemple, les autorités locales du Bénin et du Mali sont censées recevoir des subventions en provenance du niveau central, mais elles ne les ont pas à disposition. Ainsi au Bénin, « notons que la commune n'a pas encore reçu les subventions de l'État, ce qui freine largement son action » ; « la mairie n'a également rien fait pour cette école car "ses moyens sont actuellement très limités" », a souligné le responsable de la commission des affaires sociales et culturelles du conseil communal. De même au Mali, « pour le conseil communal, la commune ne pourra rien faire pour l'école tant que la loi ne sera pas appliquée, autrement dit tant que les ressources ne seront pas réellement transférées aux collectivités. La loi prévoit que 40 % du budget de

l'éducation sont transférés et que les communes déficitaires bénéficient de la solidarité du pays par des subventions. »

Les autorités locales agissent alors dans ce cas sur la base de leurs propres ressources. Notons en outre qu'il en va de même lorsqu'elles reçoivent une subvention de l'État, qui se révèle la plupart du temps insuffisante. Les ressources propres reposent essentiellement sur les impôts locaux et taxes rurales. Différents problèmes se posent alors, le plus important étant que les autorités locales rencontrent des difficultés sérieuses à recouvrer ces derniers. À titre d'exemple au Sénégal, selon le président de la communauté rurale, « la principale ressource des communautés rurales provient de la taxe rurale, qui est certes obligatoire, mais dont on ne pénalise pas le non paiement, pourtant fréquent dans les communautés rurales. » De même au Mali, un maire a souligné le caractère répressif de la tâche de recouvrement des taxes locales, qui devrait bien plus être confié selon lui à l'administration préfectorale et sous-préfectorale qui verseraient ensuite l'argent à la commune. Il a en outre précisé : « Aucun élu n'est assez suicidaire pour réclamer par la force des impôts et taxes à ceux qui l'ont élu, sauf s'il n'a pas envie de renouveler son mandat électif. Il y a aussi la sécheresse. Par exemple en 2003, il n'a été demandé ni taxes ni impôts aux populations qui étaient confrontées à une très grande famine. La priorité absolue était de trouver de la nourriture pour les populations. » Le conseil communal de cette commune a par ailleurs indiqué n'être jamais arrivé à mobiliser 50 % du budget. En outre, même si la collectivité décentralisée parvient à bénéficier de ces ressources, leur ensemble n'est pas suffisant. Il a ainsi été souligné dans le cas du Sénégal : « Les communautés rurales ne peuvent percevoir auprès de leurs populations que la taxe rurale, non obligatoire au niveau du recouvrement. En outre, ils reçoivent de l'État, au même titre que les communes, des fonds de dotation. Or ces ressources financières sont dans leur ensemble insuffisantes pour leur permettre d'agir au niveau de la communauté rurale. »

Le troisième défi a trait à une certaine compétition entre l'État central et l'autorité locale. Des présidents de communautés rurales ont ainsi regretté l'absence d'autonomie financière des élus locaux, l'État continuant à percevoir des taxes au niveau de leur circonscription administrative au lieu de leur transférer cette compétence. Sur ce point, il convient d'être néanmoins prudent, au regard des problèmes de formation et des dispositions réglementaires signalées ci-dessus.

Le quatrième problème est qu'il en résulte que le montant des ressources financières dont disposent les autorités locales pour accomplir leur mission diffère selon leur capacité à recueillir et mobiliser ces fonds, avec des implications en principe néfastes pour l'équité.

La différence dans le degré d'implication des autorités locales dans les questions éducatives repose donc notamment sur l'ampleur des fonds :

- dont elles disposent ;
- qu'elles décident chacune d'allouer à l'éducation du fait de leur autonomie dans l'utilisation des fonds.

Les compétences techniques des autorités locales

Le problème des compétences techniques des autorités locales a dans certains cas été soulevé par les acteurs rencontrés. L'analphabétisme des membres qui les composent a ainsi été dénoncé. À ceci s'ajoute le manque de formation pour assumer les compétences transférées par le niveau central. La phrase de cet IDEN au Sénégal résume bien la situation : « Les collectivités décentralisées n'ont pas encore pris conscience du caractère particulier de l'école : insuffisance des moyens mis à sa disposition, inflexibilité du calendrier scolaire qui exige une réaction rapide. Il leur manque aussi des informations sur les nouvelles orientations de l'éducation et surtout une méconnaissance même des compétences qui leur sont transférées. Certains parmi eux sont analphabètes. » De même au Bénin, les responsables de la commission des affaires sociales et culturelles d'une des communes rencontrées ont justifié la faible intervention de cette dernière dans le champ éducatif par son manque de préparation à cet égard : « Dès le début du processus, nous n'avons pas pris toutes les dispositions. Il y a une certaine impréparation, et c'est pourquoi la mairie en est encore au stade des propositions. Des séances de travail sont en vue avec le MEPS pour exposer la vision de la mairie dans le domaine de l'éducation aux autorités ayant à charge ce secteur. »

Les relations avec le bureau local

Des relations la plupart du temps informelles

Il existe rarement de cadre formel de concertation entre le bureau local et l'autorité locale. Les rapports sont la plupart du temps très informels et consistent en une participation plus ou moins régulière dans des réunions ou d'échange d'informations.

Le caractère informel de ces relations leur permet d'être de temps à autre très fructueuses. Un exemple au Sénégal montre comment de telles réunions peuvent constituer un cadre de concertation entre ces deux instances, et permettre au bureau local de guider les autorités locales dans la mise en œuvre de ces compétences transférées : « L'IDEN a souligné qu'il était associé "à toutes les instances où se décide la vie de l'école : le vote du budget de la commune et l'utilisation des fonds de dotation". Et inversement, l'IDEN les associe à toutes les réunions techniques telles que le Comité départemental de développement (CDD)⁴. Le maire préside par ailleurs le Comité départemental de coordination et de suivi (CDCS), qui s'occupe du suivi du PDEF et qui vise à renforcer la gestion décentralisée de l'école. L'IDEN y participe. »

Un exemple malien montre cependant que cette informalité ne se traduit pas systématiquement par une forte collaboration : « Le CAP collabore avec l'administration décentralisée à travers des rencontres, des réunions. Leur mode de communication est essentiellement la correspondance (courrier). Cette communication ne se fait pas dans un cadre de concertation bien défini. Elle se réalise au gré des besoins et des moments. Ainsi en cas de besoin le maire invite le directeur de CAP, surtout en cas d'action sur l'école. Par exemple le maire fait appel au directeur de CAP lors de l'élaboration des programmes de développement de l'école. Cependant, le directeur de CAP ne siège pas aux sessions du conseil communal. La relation de communication avec la commune est appréciée positivement par le directeur de CAP. »

De même, un cadre de concertation formel peut dans certains cas être institué. Ainsi au Sénégal : « Le CDCS, en tant que cadre de concertation, est chargé de la préparation de la rentrée scolaire et du suivi

4. Le CDD est une instance au niveau départemental présidée par le préfet, qui peut consacrer ses réunions à un secteur donné (santé, éducation, etc.). Ces réunions ne concernent en principe que les services déconcentrés.

du plan local de développement de l'éducation, instrument de pilotage du PDEF au niveau de la commune. À ce titre il peut procéder à des arbitrages. Jusqu'à l'installation récente du CDCS, il n'y avait pas de contact formalisé entre l'IDEN et la commune. [...] En outre, ils estiment que les CDCS et les CLEF [conseils locaux d'éducation et de formation] constituent une évolution positive, dans la mesure où tout le monde est assis autour d'une même table, d'un même cadre. »

L'informalité des rapports entre le bureau local et l'autorité décentralisée prévaut toutefois la plupart du temps. Elle implique que les personnalités du responsable du bureau local et du maire jouent souvent un rôle clé à cet égard, car ils initient ou refusent d'initier de leur propre chef des contacts.

Le bureau local, bras technique des autorités locales

Traditionnellement responsable de la mise en œuvre de la politique éducative au niveau local, le bureau local dispose d'une expertise qui pourrait bénéficier aux acteurs nouvellement dotés de compétences dans ce domaine, comme les collectivités décentralisées.

Au cours des enquêtes, le bureau local a alors dans certains cas été qualifié par les collectivités décentralisées, et les bureaux locaux eux-mêmes, comme le bras ou le conseiller technique de ces dernières. Ceci a été souligné dans le cas du Sénégal : « Forts de leur expérience, les bureaux locaux orientent ainsi actuellement les élus locaux dans la mise en œuvre des compétences transférées dans le domaine de l'éducation. La perception des IDEN de leur rôle en tant que conseillers techniques des autorités locales prend, dans ce contexte, encore plus de sens. » Au Bénin, où les autorités locales sont récentes, cette relation reste encore à développer. Le responsable d'un bureau local a indiqué qu'il attend que le maire « lui fasse appel pour se manifester ». Il a toutefois émis le souhait de « faire évoluer ces rapports, en étant bien plus considéré comme le conseiller technique du maire sur les questions éducatives et convié aux réunions du conseil communal que comme son subalterne ».

Le bureau local cherche dans certains cas à impliquer davantage les autorités locales dans le champ éducatif. Au Sénégal, ceci semble concerner davantage les communautés rurales que celles localisées en milieu urbain. Un IDEN a en effet décrit ses relations avec les communautés rurales comme « timides », en ajoutant : « C'est nous qui essayons de les mobiliser. »

Dans certains cas, associer le bureau local au technicien de l'autorité locale consiste à appréhender la relation qui prévaut entre les deux comme une relation hiérarchique. Les rapports sont alors perçus comme verticaux, la légitimité politique revenant au maire, élu par la population, et la légitimité technique au bureau local, de par son expérience. Ceci a été souligné dans le cas du Bénin. Le maire est en effet considéré par les différents acteurs comme hiérarchiquement supérieur au CCS pour deux raisons paradoxales : d'une part parce qu'il est élu par le peuple, et d'autre part parce qu'il représenterait l'État. Avant les élections de fin 2002, plusieurs maires étaient en effet des sous-préfets. Ainsi, des directeurs d'école ont souligné que « le maire est le représentant du président de la République ; c'est le patron des patrons. » Un CCS a lui-même précisé que, bien qu'ils devraient être devenus horizontaux avec la décentralisation, les rapports entre la CS et la commune demeurent verticaux. Ceci n'est pas sans créer des conflits entre le bureau local et la collectivité décentralisée, comme nous le verrons plus tard.

L'absence de relations dans certains cas

Dans certains cas les relations entre le bureau local et l'autorité locale sont inexistantes. Un exemple du Bénin est à cet égard intéressant.

L'un des CCS rencontrés a ainsi regretté « qu'aucun contact à ce jour ni avec le maire ni avec la commission communale des affaires sociales et culturelles n'a pu être établi pour échanger sur les préoccupations éducatives dans la commune ». La commune est pourtant intervenue à plusieurs reprises dans le domaine éducatif mais sans en informer le bureau local.

Elle aurait ainsi organisé une cérémonie de remise de prix aux meilleurs élèves de la commune, sans y convier la CS. Les directeurs d'école rencontrés ont en outre confié à l'équipe de recherche que de plus en plus d'élus locaux visitent les écoles sans toutefois se faire accompagner du CCS : « Il arrive même que la mairie entreprenne des travaux de réfection ou de construction de bâtiments dans les écoles sans informer le CCS ni avant ni après. »

Il a été précisé dans ce cas que la commune préférerait en référer au niveau déconcentré supérieur (la DDEPS) bien plus qu'au bureau local. Selon la présidente de la Commission communale des affaires sociales et culturelles, la raison fondamentale d'une telle préférence est que « c'est

la DDEPS qui détient les gros moyens de l'État dont la commune a besoin pour intervenir dans les écoles en attendant que le transfert des compétences devienne une réalité ».

Cet exemple témoigne de la méconnaissance dans certains cas par la commune de la répartition des responsabilités au sein de l'administration de l'éducation, mais aussi de la perception qu'elle a de son rôle. Elle peut ainsi considérer le bureau local comme un simple subalterne ou même le contourner dans certains cas. Ceci peut alors être une source de conflits.

L'existence de conflits

Les monographies ont mis l'accent sur l'existence de conflits entre l'autorité décentralisée et le bureau local. La légitimité politique de la première et la légitimité technique du second peuvent en effet s'affronter dans certains cas. Ceci a plus particulièrement été souligné dans le cas du Mali (voir *encadré 14*), sans être limité à ce seul pays. Cette situation révèle le difficile partage des compétences au niveau local.

Encadré 14. Le conflit entre la légitimité politique de l'autorité décentralisée et la légitimité technique du bureau local au Mali

« Pour les professionnels nommés de l'éducation, la compétence est uniquement avec eux ; pour les responsables locaux élus, la légalité est avec eux. Qu'on le dise ou qu'on ne le dise pas, cela pose un problème de leadership et de partage bien compris des responsabilités. »

« La collaboration des CAP avec la mairie est en dents de scie selon les directeurs d'école et les DCAP. Les directeurs d'école vont plus loin en disant que "leurs relations avec la mairie sont nulles". Les concertations sont très rares, très irrégulières au gré des événements. Ainsi la commune convie les CAP lors de la table de concertation de la mairie. Le maire fait appel au CAP pour des questions relatives au recrutement d'enseignants, à l'équipement des salles de classes et à la cantine scolaire. En somme les DCAP caractérisent leur relation avec la commune de conflictuelle car il arrive que chacun des partenaires croit avoir le pouvoir sur l'école (surtout dans la façon de recruter des maîtres). Les élus reconnaissent que les spécialistes de l'éducation sont les enseignants et ils se trouvent au CAP. Ces élus se fondent sur la loi (décret 3/3) pour conserver leurs prérogatives de recrutement. Pour eux, le rôle du CAP est d'apprécier si les enseignants qu'ils présentent peuvent ou non enseigner même s'ils n'ont pas le niveau

académique ni la qualification professionnelle. Alors que pour le CAP un enseignant qualifié venant d'ailleurs (étranger à la commune) ferait l'affaire, pour les élus il faut un enseignant issu du milieu et locuteur de la langue du milieu. Les soucis des uns et des autres se trouvent à un niveau différent. Les deux DCAP l'ont bien souligné car pour eux, tout cela crée des conflits de compétence. Mais pour les élus, il n'y a pas de conflits car le CAP n'est qu'une structure d'appui conseil qui ne peut pas décider à leur place même s'ils n'ont pas l'expertise en éducation. »

2. Les structures communautaires et leurs responsabilités

Au niveau local, la relation entre structure déconcentrée et décentralisée se voit reflétée, avec des changements importants, dans la relation entre le directeur, représentant du ministère, et l'APE ou le comité de gestion, représentants de la communauté à la base. Nous présentons d'abord les différentes structures communautaires avant de commenter les limites qu'elles rencontrent.

Les structures communautaires

Les associations de parents d'élèves (APE)

Les APE se composent en général d'un président, d'un secrétaire général – rôle joué la plupart du temps par le directeur d'école – et d'un trésorier. Il s'agit des postes clés, retrouvés dans chaque écoles ; les structures sont ensuite plus ou moins étoffées, selon le cas.

Ainsi dans une école au Bénin : « Le bureau de cette association de parents d'élèves (B/APE) est composé de onze membres élus en assemblée générale et qui occupent les postes suivants :

- un président ;
- un vice-président (VP) ;
- un secrétaire général (SG) ;
- un secrétaire général adjoint (SGA) ;
- un trésorier général (TG) ;
- un trésorier général adjoint (TGA) ;
- un responsable aux infrastructures ;
- une responsable aux affaires sociales et féminines ;
- un conseiller ;

- un premier commissaire aux comptes ;
- un deuxième commissaire aux comptes. »

Le profil des membres est souvent en adéquation avec les tâches requises à l'APE : à titre d'exemple, il s'agit ainsi de la fonction de mécanicien ou de plombier, à savoir des professions qui permettront à ces membres de faire face aux réparations nécessaires dans l'école, à sa maintenance : « Le choix des membres du bureau parmi les professions ouvrières est justifié par le fait qu'ils pourraient être éventuellement sollicités en cas de besoin de réparation au sein de l'école. » Si ceci constitue certes un avantage, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de faire face aux fonctions gestionnaires de l'APE. Il a ainsi été souligné dans certains cas le manque de compétences des membres de l'APE – et plus spécifiquement de son trésorier – dans le domaine de la gestion financière. Leur analphabétisme a aussi été dénoncé par les acteurs rencontrés : « Tous sont analphabètes à l'exception du secrétaire. » (Guinée)

Il existe des statuts des APE dans chacun des pays étudiés. Ceux-ci sont néanmoins peu fréquents à la base et, comme nous l'avons déjà vu, nombreux sont les membres des APE à ne pas avoir connaissance de leur existence. La non disposition des textes n'empêche néanmoins pas les membres des APE de bien connaître le rôle qui leur est dévolu – excepté dans le domaine de la gestion financière –, à savoir essentiellement la récolte des cotisations APE et, sur la base de ces ressources, l'entretien de l'école (réparations, maintenance). Il s'agit là du rôle traditionnel de l'APE.

De la même manière que les collectivités décentralisées, les APE seront alors, selon le cas, plus ou moins impliquées dans les questions éducatives au niveau local, ne remplissant pas ce rôle traditionnel, se restreignant à son accomplissement ou bien le dépassant. Ainsi, il a été souligné dans une école au Sénégal que « l'APE n'est pas dynamique » ; « l'APE ne s'acquitte pas de ses tâches ; elle est léthargique ». Dans d'autres cas, l'APE dépasse ses compétences traditionnelles, jouant de ce fait un rôle clé dans la vie éducative locale. L'accent a été particulièrement mis sur cette implication des APE en Guinée, assumant des fonctions de sensibilisation et de médiation auprès des populations locales (voir *encadré 15*).

Encadré 15. Le rôle joué par des APE de Guinée dans la sensibilisation des communautés aux questions éducatives

« C'est à travers l'APEAE que le district est informé des problèmes de l'école ; elle s'occupe de l'entretien de l'école, de l'accueil des étrangers, sensibilise les parents sur la fréquentation scolaire et contribue également dans l'organisation pour la construction des logements d'enseignants. »

« L'APEAE s'implique à travers sa participation dans le recrutement des élèves, l'entretien de l'école, la sensibilisation des parents sur la fréquentation scolaire et l'organisation pour la construction de logements d'enseignants. »

« L'APEAE conseille les élèves et sensibilise les parents pour le paiement des contributions et pour régler les conflits. »

« Quand un parent d'élève est convoqué à l'école, un des membres de l'APEAE est souvent présent pour essayer de jouer le médiateur. »

« L'APEAE y joue un rôle d'information des parents d'élèves. [...] L'APEAE intervient pour informer les citoyens du quartier du nombre de places disponibles, de la période de recrutement et des critères. »

« L'APEAE peut répercuter dans les lieux de culte (mosquée par exemple) les informations issues de ses consultations avec la direction de l'école, notamment en matière de travaux à effectuer et de cotisation à verser. »

Les comités de gestion

Dans certains cas ont été institués des comités de gestion au niveau local. Il en est ainsi au Sénégal et au Mali :

- Au Sénégal : « Cet organe existe à l'école, mais n'a pas encore fonctionné. Il est créé dans le cadre du PDEF (Programme décennal de l'éducation et de la formation) et est composé de deux représentants d'élèves, de deux parents, de tous les maîtres de l'école ; le directeur en est le secrétaire général, et le chef de quartier le président. » « Il [le directeur] pense que dans ce domaine [gestion des fonds APE], l'école aurait pu avoir plus d'autonomie en remettant les fonds de dotation au comité de gestion. » « Le directeur considère que c'est un organe qui pose "un problème de cohabitation avec l'APE" dans

la mesure où il est appelé à gérer tous les fonds entrant à l'école, y compris ceux provenant des parents d'élèves. »

- Au Mali : « Le comité de gestion s'occupe de l'organisation de l'école, du contrôle du personnel enseignant, des petits travaux de réfection de l'école. Le comité de gestion doit en effet faire face aux difficultés de l'école, assurer le recrutement des élèves, s'occuper de la gestion des problèmes sociaux du personnel enseignant : conflits au sein de l'école, ou entre enseignants et populations. Les dispositions de ces textes n'ont pas évolué dans le temps. Ces textes n'existent pas au niveau de l'école – ils sont avec le président du comité de gestion. »

Au Sénégal, ces comités sont le résultat d'une décision nationale et devraient donc à terme exister partout. Dans les autres pays, des ONG, y compris Plan, les ont mis en place. Ils sont appelés à jouer un rôle clé dans la gestion de l'école : gestion des fonds APE au Sénégal ou, entre autres, le contrôle du personnel enseignant ou le recrutement des élèves au Mali. Compte tenu du rôle joué par d'autres acteurs dans ce domaine – APE, bureau local, collectivité décentralisée – des risques de conflits dans le partage des responsabilités sont à prévoir, comme un directeur d'école au Sénégal l'a lui-même laissé présager (voir citation ci-dessus). La raison principale, mais elle n'est pas toujours avérée, de leur création est le manque de confiance dans les APE comme gestionnaires des ressources récoltées à l'école. L'existence de ces comités devrait alors améliorer l'utilisation de ces fonds et également agir comme une incitation à l'amélioration auprès des enseignants. Tout ceci reste à vérifier à l'avenir. La création de ces comités est en effet récente, ces derniers n'existant pas d'ailleurs dans certaines écoles rencontrées.

Autres structures

D'autres structures et acteurs représentatifs de la communauté sont aussi amenés à jouer un rôle clé dans certains cas dans le champ éducatif local.

En Guinée, il en est ainsi du quartier – en zone urbaine – et du district – en zone rurale. Il s'agit de structures en principe décentralisées mais en réalité déconcentrées, leurs chefs étant nommés par l'État et non élus. Elles jouent notamment un rôle de sensibilisation, de médiateurs auprès des populations locales. Ainsi : « Le quartier soutient moralement l'école ; «la jeunesse du quartier, souligne la directrice, aide par exemple

l'école dans les activités d'assainissement et d'embellissement de l'école, dans la protection des latrines et autres installations de l'école.[...] La direction de l'école a une haute opinion du conseil de quartier et note le soutien qu'il lui apporte, notamment sur les plans de la sécurité, de l'assainissement et de la sensibilisation des parents d'élèves." "Le district s'implique dans la construction de bâtiments pour l'école et des logements des enseignants. Il intervient également dans le recrutement des élèves, à travers l'information et la sensibilisation des communautés et dans l'accueil de fortes délégations." "Le rôle pratique reconnu au quartier est son implication dans la lutte pour la sécurisation de l'école." À cela on pourrait ajouter quelques interventions sporadiques telles que le remplacement du mât volé, l'aide aux enseignants dans l'achat du riz (désormais gérée au niveau du quartier), ainsi que le rôle historique joué dans la rénovation de l'école. »

Un tel rôle de sensibilisation est important dans un contexte où l'école subit un environnement pénible, manifesté par des problèmes de sécurité (va-et-vient dans la cour de l'école, vols, voire vandalisme). L'aide apportée à l'école par le quartier, ou même par l'APE comme nous l'avons vu précédemment, est très utile.

Dans certains cas, d'autres structures ont été créées au niveau des communautés dans le but d'appuyer l'école. À titre d'exemple, une association chargée de la restauration et du nettoyage des écoles d'un village au Sénégal : « Le Groupement de promotion féminine [GPF] formé des femmes du village se charge bénévolement de la préparation des repas de la cantine scolaire. Chaque vendredi aussi le GPF organise une opération set setal (nettoyage de l'école) qui mobilise toute la population », a souligné un directeur d'école.

Le rôle plus spécifiquement joué par une femme de ce même village a été salué par les acteurs rencontrés : « La mère des élèves (initiative entrée en vigueur depuis 2001) est une dame d'une quarantaine d'années habitant le village. Choisie pour sa grande disponibilité, son amour des enfants et son sens de la solidarité, elle accueille chaque matin les enfants des villages polarisés et s'occupe d'eux pendant leur séjour. Elle prépare aussi leur petit déjeuner et assure leur entrée à l'école. Quand un enfant tombe malade, ce qui est très fréquent en début d'année scolaire avec la recrudescence du paludisme, le maître l'informe. Elle prodigue à l'élève malade les premiers soins en lui administrant quelques calmants, et

cherche un moyen d'évacuation auprès des parents, en charrette souvent empruntée. »

De telles implications sont spontanées et ne relèvent pas d'un cadre réglementé. Elles résultent de la volonté des membres de la communauté d'agir pour l'école.

Les limites à l'implication des structures communautaires dans les questions éducatives au niveau local

Les structures communautaires font néanmoins fréquemment face à des contraintes entravant leur capacité d'action dans le champ éducatif au niveau local. Ces contraintes sont avant tout rencontrées par les structures communautaires réglementées comme les APE et les comités de gestion, ne disposant pas des outils pour remplir la mission qui leur est dévolue. Nous avons en effet vu que l'implication des autres types d'acteurs relève bien plus du caractère spontané et donc de l'estimation par ces derniers de leur capacité – tant technique que financière – à remplir la mission qu'ils se sont fixée.

Ces freins consistent essentiellement en la connaissance de leur rôle par les acteurs, en leurs compétences pour remplir leur mission ainsi qu'à un sentiment que l'école n'appartient pas à la communauté.

L'absence des textes au niveau local régissant ces structures est un obstacle à leur implication dans le champ éducatif local. Déjà soulignée dans cette étude concernant les textes des APE, cette absence des textes s'applique aussi à ceux relatifs au comité de gestion créé au Mali : « Ces textes n'existent pas au niveau de l'école – ils sont avec le président du comité de gestion. Le directeur a demandé une seule fois les textes avec le président pour voir le récépissé de l'école. Selon lui, les autres acteurs ne demandent pas à les consulter. » « L'école ne dispose d'aucun de ces textes ayant trait à l'APE ou au comité de gestion scolaire, et la directrice ignore si ces textes sont disponibles ou pas au niveau des autres acteurs de l'école. »

Ne disposant pas des textes, les acteurs membres de ces structures n'ont de ce fait pas une connaissance précise de leur rôle ni de celui dévolu aux autres acteurs dans leurs domaines d'action : « Les maîtres eux souhaiteraient que les textes relatifs aux rôles et tâches des différents acteurs soient disponibles au niveau de chaque acteur. Selon eux, les parents d'élèves ne sont pas conscients de leurs rôles ; "l'APE ne joue

pas le rôle qu'elle devait jouer". Cependant, certains d'entre eux font des visites régulières. Pour les enseignants, "il y a un problème de conscientisation". » (Sénégal). Cette absence de textes empêche en outre les acteurs de remplir leur rôle, et aux autres acteurs de leur demander de le remplir. Il résulte par ailleurs d'une telle situation un empiètement des uns sur les responsabilités des autres (voir le rôle joué par le directeur d'école sur la gestion des fonds des APE).

À ceci s'ajoute le manque de compétences techniques de certains acteurs pour remplir ces missions, comme c'est le cas dans le domaine de la gestion financière. De même, l'analphabétisme des membres de ces structures est un véritable frein à leur implication dans le champ éducatif local.

Dans certains cas, l'école n'est pas intégrée dans la localité et n'est pas reconnue comme appartenant à la communauté. Ainsi, il a été souligné concernant une école au Mali : « Les enseignants disent que l'APE ne s'acquitte pas correctement de ses tâches parce que la localité de Kiban considère peu l'école classique. La population est plutôt intéressée par l'enseignement coranique. » S'y ajoute le fait que les enseignants ne sont pas membres de cette même communauté. L'impact sur l'implication de l'APE dans la vie de l'école est alors négatif, comme dans le cas suivant au Sénégal : « L'APE n'est pas très dynamique. Le directeur le reconnaît d'ailleurs en affirmant que l'école n'est pas une école de quartier, portée par les habitants du quartier. »

Enfin, des conflits peuvent surgir entre l'école et la communauté locale. Ainsi en Guinée, la clôture érigée par une école dans le but de la protéger de l'extérieur et de mettre fin aux allers et venues d'acteurs extérieurs à l'école, de véhicules, etc., a été immédiatement détruite par la communauté environnante, refusant ainsi la délimitation du territoire de l'école.

3. Résumé et conclusions principales

Un des principaux objectifs de la décentralisation est d'accroître l'implication d'acteurs qui n'appartiennent pas à la communauté des professionnels de l'éducation, en particulier les collectivités territoriales élues, la communauté ou les représentants de parents.

Il y a une grande variété dans la participation des autorités locales à l'éducation. Régulièrement, cette participation est d'un niveau très

bas, quasi nul, avec des enseignants qui se plaignent du manque total de soutien des municipalités. D'autres engagent des ressources pour la construction d'écoles ou le recrutement d'enseignants. Pourtant, en général, leur intérêt ne va pas au-delà du visible qui est, dans beaucoup de cas, superficiel. Au Bénin, où les municipalités élues ont commencé à fonctionner seulement quelques mois avant les enquêtes sur le terrain, ce n'est pas du tout surprenant. Mais le scénario n'est pas très différent au Mali où elles existent depuis le début des années 1990. Il y a différentes raisons à cela. D'abord, il existe peu de municipalités pourvues de ressources abondantes. Leur assiette fiscale est faible, et un grand nombre se plaint du trop long délai de transfert des fonds provenant du niveau central. Dans une communauté rurale du Mali, aucun impôt local n'a été récolté en 2003 à cause de la famine, la priorité ayant été de trouver de la nourriture pour la population plutôt que de prélever les taxes. Ensuite, il y a beaucoup de demandes en concurrence dans les municipalités, et l'école n'est pas toujours une priorité. Ensuite, peu de municipalités ont les compétences nécessaires pour traiter les questions complexes de l'éducation.

Un quatrième facteur est que le rapport entre autorités élues et bureaux locaux d'éducation est autant un rapport de conflit que de collaboration. Deux légitimités différentes se confrontent : les fonctionnaires de l'éducation font référence à leur légitimité professionnelle, alors que les autorités locales mettent l'accent sur leur légitimité politique. L'équilibre entre les deux entités ne dépend pas d'un cadre officiel, qui n'existe pas partout, mais des caractéristiques de chacune d'elles et des relations personnelles. Parfois leur collaboration est mutuellement avantageuse, le bureau de l'éducation agissant comme assistance technique de l'autorité locale. D'autres fois, il y a désaccord sur le recrutement des enseignants ou le transfert de fonds. L'inspecteur ou le responsable de l'éducation du district est rarement invité à participer, comme observateur, aux réunions du conseil municipal – même si celles-ci concernent l'éducation.

Au niveau de l'école, les relations entre l'école et la communauté sont beaucoup plus étroites que celles entre le bureau local de l'éducation et la municipalité, mais elles ne sont pas non plus sans problèmes. Tout d'abord, la relation est particulièrement forte entre le directeur de l'école et le président de l'APE. Les enseignants et les autres membres de l'APE sont peu informés, sinon entièrement tenus à l'écart. Une des raisons en est le profil des membres de l'APE : beaucoup sont illettrés

et ont été choisis comme membres à cause de leur utilité possible, par exemple comme mécaniciens ou plombiers. Beaucoup ne connaissent pas les décrets qui régissent les APE et acceptent facilement que leur rôle consiste principalement à mobiliser des fonds et à apporter une aide pratique. Dans les quatre pays, le directeur de l'école est, en raison de sa fonction, le secrétaire de l'APE. Comme il (ou elle, même si la plupart des directeurs sont des hommes) est aussi, dans beaucoup de cas, la seule personne instruite et la seule à avoir une bonne connaissance des questions touchant à l'éducation, son poste lui donne une grande influence sur les décisions prises par l'APE. Par conséquent, l'APE semble être devenue un instrument entre les mains du chef d'établissement – parfois en collaboration avec le président de l'APE – pour renforcer son autorité sur l'école et les enseignants, plutôt qu'un organe qui représente les parents.

Parfois des conflits surviennent entre l'école et la communauté environnante, surtout au sujet de l'usage de la terre. La structure de l'APE ne paraît pas être d'un grand secours dans de telles situations car elle n'est pas représentative de la communauté dans son ensemble, mais seulement – et encore, imparfaitement – des parents d'élèves. Il y a aussi des querelles entre l'APE et le directeur, par exemple au sujet de l'usage des fonds de l'APE. Le directeur s'appuiera alors sur ses enseignants pour avoir l'avantage, mais généralement quelqu'un de l'extérieur, le responsable de l'éducation du district par exemple, devra intervenir.

Le mécontentement envers les APE a conduit le Mali et le Sénégal à mettre en place une structure alternative : le comité de gestion de l'école. Mais cette structure ne fonctionne pas beaucoup mieux. L'une des raisons en est qu'elle n'a été créée que récemment. Mais il y a deux autres facteurs en jeu, plus inquiétants. Premièrement, l'autorité de ce comité de gestion de l'école entre en conflit avec celle de l'APE, et leurs pouvoirs respectifs, déjà peu clairs sur le papier, sont encore moins évidents en réalité, surtout que les APE ont une tradition à laquelle se référer. De tels conflits sont déjà visibles dans quelques écoles. Deuxièmement, ce qui est nécessaire, c'est moins la création d'une nouvelle structure que le développement d'une culture de responsabilité et de participation. En l'absence d'une telle culture, toute structure sera facilement détournée par ceux qui détiennent le pouvoir au niveau local.

Conclusion

Construire une politique de décentralisation

« Si l'État pouvait prendre en charge les salaires des communautaires et nous construire des salles de classes répondant aux normes, nos difficultés diminueraient et nous pourrions penser à une autonomie. Sinon, parler actuellement d'autonomie, c'est accroître notre misère. »
(Directeur d'école, Bénin)

« Bien menée, la décentralisation est la meilleure voie pour gérer efficacement l'éducation. Elle demande cependant beaucoup de sacrifices ; il faut de la transparence, des moyens, une meilleure formation des acteurs, une bonne circulation de l'information... » (Chef d'établissement, Guinée)

L'image que la recherche nous offre de la mise en œuvre de la décentralisation est dans l'ensemble assez frustrante, mais elle a aussi mis en lumière quelques éléments d'espoir. En premier lieu, les parents contribuent fortement à l'éducation de leurs enfants, allant même, dans certains endroits, jusqu'à financer le fonctionnement de bureaux déconcentrés du ministère. Il est évident qu'une telle politique n'est pas durable et il est probable que son impact sur l'équité est négatif. Cependant, cette volonté parentale montre l'engagement envers l'éducation, et c'est une composante indispensable de toute politique de décentralisation. Cela permet aussi de nuancer une conviction qui a dominé le domaine de la planification de l'éducation depuis les années 1980, selon laquelle la lenteur de la scolarisation en Afrique rurale était, en grande partie, le résultat d'une insuffisance de la demande d'éducation. Ce dévouement à l'éducation peut certainement être utilisé à de meilleures fins que celle de la mobilisation de ressources. Les études de cas ont montré des exemples de parents qui participent à la vie de l'école sans qu'il en résulte des répercussions financières. Elles ont aussi montré que cette participation renforce les liens entre l'école et la communauté.

Le deuxième élément positif est la conviction des parents, professeurs, maires et fonctionnaires de l'éducation qui ont été interviewés durant la recherche que la décentralisation est la voie à suivre. Il y a, bien sûr, des différences d'opinion : beaucoup d'enseignants au Mali, par exemple, sont parmi les plus déçus et estiment que la décentralisation

n'a rien changé. Le soutien à la décentralisation d'un grand nombre d'autres acteurs n'est pas une marque de naïveté. Ils sont tous conscients des conséquences de la décentralisation et de ses faiblesses, mais cela ne se traduit pas en un refus de la politique. Le sentiment le plus souvent exprimé est : si seulement tout le monde jouait pleinement son rôle.

Un troisième résultat de la recherche, qui donne quelque espoir, concerne le fait que plusieurs écoles et bureaux locaux, bien qu'ils se battent contre les contraintes liées aux ressources, ont pris des initiatives novatrices. On pourra dire que le manque d'appui venant du niveau central les oblige à le faire, tandis que l'absence d'un cadre de régulation laisse le champ libre à de telles initiatives. Plusieurs exemples peuvent être cités ; nombre d'entre eux sont réalisés à petite échelle, mais ils indiquent les voies possibles. Ainsi, dans un village, une mère plus âgée aide l'école en s'occupant des enfants afin d'alléger la distance qui sépare le village de l'école. Dans une autre école, les enseignants et les parents travaillent ensemble à préparer un plan d'amélioration de l'école avec l'appui de l'ONG Plan. Plusieurs chefs d'établissements réorganisent leur personnel pour permettre un meilleur pilotage des enseignants en nommant des adjoints, et pour renforcer la motivation de l'ensemble du personnel en les impliquant dans la prise de décision. Dans une localité, l'inspecteur aide systématiquement le maire et le conseil municipal pour les décisions à prendre concernant l'éducation.

La mise en œuvre de certaines réformes par plusieurs gouvernements est un quatrième facteur d'espoir. On peut citer la réforme de l'inspection au Mali, où les inspections traditionnelles ont été transformées en bureaux d'appui pédagogique, qui sont relativement bien lotis en personnel. La mise en place d'un corps professionnel de conseillers pédagogiques au Bénin est une première indication, même si elle reste insuffisante, de l'importance que le gouvernement accorde à leur travail. Le Collectif des directeurs, une innovation née au niveau local, a été intégré dans le système éducatif par le ministère.

Cet engagement communautaire envers l'éducation et la décentralisation, lié à l'existence d'initiatives efficaces et à la volonté politique de réforme, est une terre fertile pour la mise en œuvre réussie de la décentralisation. Le défi consiste à transformer ces initiatives en une pratique nationale, ce qui demande des efforts soutenus et concertés de la part du gouvernement. La recherche a permis d'identifier des principes

clés pour guider ces efforts et a mis en valeur des exemples de plusieurs stratégies prometteuses.

Un premier principe concerne le besoin de complémentarité. Il est essentiel dans la décentralisation d'inciter un plus grand nombre d'acteurs à travailler ensemble pour l'Éducation pour tous. Alors que les efforts d'un seul individu sont facilement dépassés par les difficultés, la collaboration de tous peut faire la différence. En effet, les écoles qui fonctionnent de la manière la plus satisfaisante sont celles où il existe de bonnes relations entre la communauté et les enseignants, et où l'APE aide le chef d'établissement et les enseignants. La législation reconnaît ce principe, mais l'isolement ou les conflits sont souvent à l'ordre du jour.

L'une des raisons de ces conflits est précisément le non-respect d'un second principe, celui selon lequel le mandat de tous les acteurs devrait prendre en considération leurs ressources, compétences et atouts. C'est le contraire qui se produit parfois : les parents contribuent à partir de leurs très maigres ressources, mais le contrôle sur la présence des enseignants leur est refusé. Les directeurs d'école gèrent les finances et recrutent des enseignants (tâches délicates et complexes), mais leur participation à la supervision pédagogique n'est pas renforcée. Les inspecteurs doivent inspecter tous les enseignants, alors que leurs ressources leur permettent très peu de visites chaque trimestre. Une réflexion stratégique est nécessaire sur l'équilibre entre le mandat et les ressources de tous les acteurs. Le terme « ressources » devrait être pris au sens large. Il inclut non seulement le budget mis à la disposition des acteurs ou leurs qualifications formelles, mais aussi, par exemple, leur crédibilité et leur réseau social. Dans ce sens, un directeur d'école peut avoir de meilleurs atouts qu'un inspecteur pour appuyer les enseignants, en raison de sa crédibilité et de sa proximité.

Ce principe de complémentarité aide à repenser le pilotage de la qualité, une préoccupation clé dans un contexte de décentralisation. Les initiatives au Bénin et au Sénégal montrent la potentialité des réseaux d'écoles dans lesquels les enseignants échangent leurs expériences, et qui développent une tradition de soutien par les pairs. Les recherches effectuées en Afrique et ailleurs montrent que de nombreux directeurs, quand ils bénéficient d'une formation et d'un appui pertinents, sont compétents pour effectuer le suivi de la performance de leurs enseignants, alors que les parents, les organisations de la communauté

et les municipalités peuvent exercer la responsabilité du contrôle de la présence des enseignants et peut-être jouer un rôle dans leur recrutement. Le bureau de district est le mieux placé pour offrir un soutien intensif à quelques écoles dont les performances sont particulièrement faibles. Il est nécessaire de réformer le pilotage des écoles en changeant : (a) son mandat, de l'inspection au développement professionnel ; (b) son domaine de concentration, vers les écoles qui en ont le plus besoin ; et (c) ses modalités d'intervention, des visites d'école à une combinaison de visites, d'ateliers, d'échanges et de la création de réseaux.

Si l'on compare la situation actuelle à ce scénario idéal, on pourrait facilement aboutir à un sentiment de pessimisme : les acteurs au niveau local n'ont pas beaucoup de ressources, quel que soit le sens que nous donnons à ce terme, et ceux qui en ont peuvent être tentés de les utiliser pour leur intérêt personnel plutôt que pour le bénéfice de la société. Ce pessimisme ne devrait pas mener à l'inaction, mais devrait plutôt être considéré comme un appel à l'action sur deux fronts. D'un côté, les ressources, les compétences et les atouts ne sont pas immobiles ; ils évoluent continuellement, et les gouvernements ont des opportunités et l'obligation d'agir sur eux. La législation, le renforcement des capacités et la sensibilisation sont des étapes indispensables à cet égard. Il peut aussi être utile d'examiner les critères de recrutement et les procédures pour combler le fossé entre le rôle attendu d'un acteur et son profil.

D'autre part, l'autonomie au niveau local doit être contrebalancée par un cadre efficace d'évaluation et de responsabilisation (ce qui implique d'une part le fait d'être responsable, et d'autre part le devoir de rendre des comptes à cet égard). L'un des résultats les plus décevants de la recherche est le constat du peu d'attention accordé dans chacun des quatre pays au suivi des actions entreprises aux niveaux inférieurs. Les informations sur la performance des bureaux locaux ou sur l'utilisation des fonds, qui dans certains cas sont mis à la disposition des écoles, sont rares, sinon complètement inexistantes.

Cela est particulièrement inquiétant lorsque les disparités, que la décentralisation pourrait d'ailleurs aggraver, sont importantes. Dans un contexte où elles ne concernent pas seulement les ressources financières et matérielles mais également les compétences humaines, une intervention de l'État est indispensable. Celle-ci devrait consister d'une part en un mécanisme efficace visant à « rendre compte » qui permettrait

d'informer sur l'évolution des disparités et les besoins des unités déconcentrées, et d'autre part en un ensemble d'activités d'appui aux bureaux locaux et aux écoles faisant partie d'un plan de développement professionnel. Le rareté d'efforts dans ces deux domaines renforce l'hypothèse selon laquelle le processus de décentralisation est plus le résultat de l'abandon que celui d'une politique.

L'absence de transparence dans la gestion locale des ressources est probablement l'expression la plus claire des défis que pose la décentralisation. Il est indispensable d'assurer que les procédures et les règlements soient connus de tous et que les parents qui contribuent au financement de l'école aient explicitement le droit de savoir comment les fonds ont été dépensés. Il est également important de procéder à des formations et de mettre en place des structures de contrôle financier. Ceci pourrait faire partie d'un cadre de responsabilisation (*accountability*) plus large liant les acteurs auprès de qui le bureau de district et l'école doivent rendre compte : l'administration, les autres enseignants et les écoles, les élèves et les parents, le public en général. Cette transparence et cette obligation de rendre compte peuvent pourtant rencontrer une sérieuse résistance quand elles menacent les relations de pouvoir existantes. Changer les traditions de monopolisation du pouvoir et du refus de participation demande du temps. On peut penser que les ONG opérant au niveau local sont les éléments externes les mieux placés pour travailler à une transformation de la culture sur ce sujet.

L'existence de différents corps d'enseignants n'est pas le résultat d'une politique de décentralisation, mais c'est certainement un défi que les acteurs de la décentralisation doivent affronter. Le profil du personnel enseignant a considérablement changé de par l'inclusion de volontaires, de contractuels et de maîtres recrutés par la communauté. La question de la motivation et de la qualité de ce nouveau corps enseignant doit être traitée. L'élaboration d'un plan de carrière transparent, permettant de passer du statut de volontaire à celui de contractuel puis à celui de fonctionnaire, sur la base de la performance, est évidemment un facteur de motivation, comme peuvent l'être la participation à la gestion de l'école et au processus de prise de décision. L'amélioration de la qualité requiert des ressources de base, un soutien régulier de l'intérieur et de l'extérieur de l'école et le recrutement d'enseignants appartenant à la communauté, que ce soit celle de l'école ou celle de la localité.

Un principe majeur se trouve au cœur des paragraphes précédents : la décentralisation ne signifie pas abandon par l'État, mais plutôt changement du rôle de l'État. Là où sa supervision et son appui sont faibles et où son absence n'est pas compensée par une obligation locale forte de rendre compte, l'inefficacité et la lenteur qui ont caractérisé la gestion centrale peuvent se reproduire, sinon se multiplier, aux niveaux inférieurs. La décentralisation n'est donc ni une panacée ni un raccourci. Dans tous les pays, les disparités continueront à exister. Quelques municipalités, districts et écoles ont tout ce qu'il faut pour bénéficier d'une autonomie accrue, d'autres ont besoin d'appui, d'orientation et de contrôle. Dans tous les pays, changer la culture sociale et institutionnelle prendra du temps. Cela a une double conséquence : d'un côté, la décentralisation n'est pas un objectif politique en soi, c'est une stratégie de gestion adoptée quand et où la gestion centralisée est reconnue inefficace ; de l'autre, la décentralisation requiert une mise en œuvre flexible, avec un équilibre entre l'autonomie et les caractéristiques de ses bénéficiaires.

Références

- Bamberg, I. 2001. « Éducation et démocratisation en Afrique du Sud : le nouveau système éducatif unique et décentralisé face à la reproduction des inégalités ». Dans : *Des écoles pour le Sud : stratégies sociales, politiques étatiques et interventions du Nord*, Institut de recherche pour le développement (France), IRD, 91-110.
- Bjork, C. 2003. "Local responses to decentralization policy in Indonesia". Dans : *Comparative Education Review*, 47(2), 184-216.
- Carron, G ; Châu, T.N. 1996. *La qualité de l'école primaire dans des contextes de développement différents*. Paris : IPE-UNESCO.
- Dalin, P. et al. 1994. *How schools improve: an international report*. Londres : Cassell.
- Davies, L. ; Harber, C. ; Dzimidzi, C. 2003. "Educational decentralisation in Malawi: a study of process". Dans : *Compare*, 33(2), 139-154.
- Gershberg, I. 1999. "Decentralization, citizen participation and the role of the State: the autonomous schools program in Nicaragua". Dans : *Latin American perspectives*, 26(4), 8-38.
- Helmsing, A.H.J. 2001. *Decentralisation, enablement and local governance in low income countries*. The Hague : Institute of Social Studies.
- Heneveld, W. ; Craig, H. 1996. *Schools count: World Bank project designs and the quality of primary education in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC : World Bank.
- Mback, C. 2001. « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives ». Dans : *Afrique contemporaine*, 3^e trimestre 2001. Paris : La Documentation française.
- Mfum-Mensah, O. 2004. "Empowerment or impairment? Involving traditional communities in school management". Dans : *International Review of Education*, 50, 141-155.

- Naidoo, J. 2005. *Educational decentralization and school governance in South Africa: from policy to practice*. Paris : IPE-UNESCO.
- Ornelas, C. 2000. "The politics of educational decentralisation in Mexico". Dans : *Journal of educational administration*, 38, 426-441.
- Sebahara, P. 2000. *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso*. Maastricht : European Centre for Development Policy Management.
- Steiner-Khamsi, G. ; Stolpe, I. 2004. "Decentralization and recentralization reform in Mongolia: tracing the swing of the pendulum". Dans : *Comparative education*, 40(1), 29-53.
- Therkildsen, O. 2000. "Contextual issues in decentralization of primary education in Tanzania". Dans : *International Journal of Educational Development*, 20, 407-421.
- Tracy, M. 1997. "To transfer power or to transfer responsibility: educational decentralization in Venezuela". Dans : *International Journal of Educational Development*, 17(2), 145-162.

Publications et documents de l'IIPE

Plus de 1 200 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Un catalogue détaillé est disponible ; il présente les sujets suivants :

Planification de l'éducation

Généralités – contexte du développement

Administration et gestion de l'éducation

Décentralisation – participation – enseignement à distance – carte scolaire
– enseignants

Économie de l'éducation

Coûts et financement – emploi – coopération internationale

Qualité de l'éducation

Évaluation – innovations – inspection

Différents niveaux d'éducation formelle

De l'enseignement primaire au supérieur

Stratégies alternatives pour l'éducation

Éducation permanente – éducation non formelle – groupes défavorisés
– éducation des filles

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à :

IIPE, Unité de la communication et des publications (info@iiep.unesco.org)

Les titres et les résumés des nouvelles publications peuvent être consultés sur le site web de l'IIPE, à l'adresse suivante : www.unesco.org/iiep

L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des États membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des États membres suivants : Allemagne, Danemark, Inde, Irlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les États membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IIPÉ, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutions et instituts spécialisés.

Président :

Raymond E. Wanner (États-Unis)

Conseiller principal sur les questions intéressant l'UNESCO, Fondation des Nations Unies, Washington, DC, États-Unis.

Membres désignés :

Lavinia Gasperini

Fonctionnaire principal de l'éducation agricole, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome, Italie.

Thelma Kay

Chef, Problèmes sociaux émergents, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies (CESAP), Bangkok, Thaïlande.

Jean-Louis Sarbib

Premier Vice-président pour la région Afrique, Réseau du développement humain, Banque mondiale, Washington, DC, États-Unis.

Jomo Kwame Sundaram

Sous-Secrétaire général aux affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York, États-Unis.

Membres élus :

Aziza Bennani (Maroc)

Ambassadeur, Déléguée permanente du Maroc auprès de l'UNESCO.

José Joaquín Brunner (Chili)

Directeur, Programme d'éducation, Fundación Chile, Santiago, Chili.

Birger Fredriksen (Norvège)

Ancien conseiller principal en éducation pour la région Afrique, Banque mondiale.

Talyiwaa Manuh (Ghana)

Directrice, Institut d'études africaines, Université du Ghana, Legon, Ghana.

Philippe Mehaut (France)

LEST-CNRS, Aix-en-Provence, France.

Teichi Sato (Japon)

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Délégué permanent du Japon auprès de l'UNESCO.

Tuomas Takala (Finlande)

Professeur, Université de Tampere, Tampere, Finlande.

Pour obtenir des renseignements sur l'Institut, s'adresser au :
Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France.