PN ABY-662
90585

DAE Biennale 1995

Tours, France, 18-22 Octobre 1995

LE PROCESSUS D'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EDUCATIVE EN AFRIQUE

Le cas du Bénin

Djibril M. Debourou

Les points de vue et opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne doivent pas être attribués à la DAE, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute autre personne agissant au nom de la DAE.

La rédaction des études de cas a bénéficié d'un soutien financier et administratif considérable de la part le l'Agence des Etats-Unis pour le développement international pour la préparation des études de cas, et de la DAE pour l'organisation des ateliers d'auteurs. La DAE reçoit le soutien financier des organisations suivantes : l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; le ministère français de la Coopération ; le Centre de recherche pour le développement international ; l'Institut international de planification de l'éducation ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; l'Overseas Development Administration britannique ; la Fondation Rockefeller ; l'Agence suédoise de développement international ; le ministère suisse des Affaires étrangères ; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; l'Agence des Etats-Unis pour le développement international et la Banque mondiale.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique 1995

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
c/o UNESCO: Institut international de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

b

SOMMAIRE

1 - PREMIERES REFORMES 2
L'héritage du colonialisme 2
L'ecole nouvelle 2
Les objectifs 3
La mise en place 3
Les résultats 4

2 - LA CRISE ECONOMIQUE ET POLITIQUE 6

3 - LES PRINCIPAUX EVENEMENTS DE LA REFORME (1988-91) 7
Le projet d'analyse de politique éducative 7
Les objectifs du projet 7
Les travaux du projet d'analyse de politiques éducatives 8
La Conférence Nationale de Forces Vives 10
Les Etats Généraux de l'Education 12
Préparatifs 12
Convocation des Etats Généraux 13
Les résultats des Etats Généraux 14
Les échos des Etats Généraux 15
L'audit approfondi du Ministère de l'Education Nationale 15
La déclaration de politique éducative 17
Les réformes réalisées 19

4 - LES ANALYSES 20
Les forces du processus 20
Les faiblesses 21
La coordination des bailleurs de fonds 22
Le compromis 23
L'apprentissage de la démocratie 23

5 - L'ETAT ACTUEL DE LA MISE EN OEUVRE 25

6 - CONCLUSIONS 26

1 - PREMIERES REFORMES

1.1 Le Bénin, comme les autres pays d'Afrique, participe au concert des nations avec toutes les conséquences qui en découlent : un échange abondant de technologie dans lequel il a un statut de consommateur passif. La concurrence entre les nations entraîne la nécessité de former une main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée: cela influe forcément sur le système éducatif. Cependant, les contingences de la vie nationale font apparaître des spécificités que le système éducatif doit intégrer pour répondre aux questions que pose la société dans son ensemble en matière de développement.

1.2 En effet, le Bénin en 1989 avait déjà négocié son programme d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods. La situation économique nationale était désastreuse et les problèmes sociaux aigus. En 1990 le gouvernement change, le régime politique du pays aussi. On passe d'un régime militaro-marxiste (qui avait duré 17 ans) à un régime démocratique multipartite. L'établissement d'un État de droit crée des conditions propices au changement. Le poids du passé, la faillite totale d'un régime dictatorial, les graves difficultés économiques du Bénin, impriment un retentissement particulier aux effets sociaux du Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Les mouvements de revendications deviennent inévitables, obligeant un pouvoir, par nature répressif, à entrevoir un changement d'orientation générale.

1.3 Ce document présente les événements qui ont permis de réformer le système éducatif au Bénin, et plus particulièrement ceux qui se sont déroulés aux alentours de la crise survenue en 1989.

L'héritage du colonialisme

1.4 L'indépendance fut le résultat de tractations entre la France et l'élite nationale. Elle renforça la vocation ou la fonction sociale de l'école devenue un levier fondamental. Mais, très vite, l'institution scolaire se révéla être le bastion du conservatisme ou d'une certaine continuité hérités du colonialisme. Les nouveaux dirigeants du pays organisèrent l'enseignement à l'image de celui de l'ancienne métropole. L'utilisation du français comme unique langue officielle et l'adoption des programmes scolaires français déterminèrent un contexte socio-pédagogique éloigné des exigences de l'éducation traditionnelle dahoméenne. Le choix du français rejetait aux calendes grecques la revalorisation des langues nationales.

1.5 L'instauration d'une politique élitiste opèra ses choix par le biais des examens. Mais la vie professionnelle ne reflèta pas toujours les conditions qui déterminèrent le succès aux examens. On ne s'étonnera donc pas de l'inaptitude de certains cadres – ou simplement de certains diplômés – à appliquer sur le milieu naturel, les recettes de la formation théorique reçue.

1.6 Somme toute, la conception de l'école dahoméenne post-coloniale, à l'image de celle de la France, était aliénante. Pensée de l'extérieur, elle présentait un spectacle désolant tant par son fonctionnement que par sa finalité. L'école resta inefficace parce qu'elle ne touchait que peu d'enfants. En effet en 1975, il y avait un taux de scolarisation inférieur à 60 %.

1.7 La même année le régime révolutionnaire qui accéda au pouvoir à la suite d'un coup d'État militaire perpétré en Octobre 1972, décida un changement en profondeur du système éducatif béninois.[1] Il instaura «l'École Nouvelle », fruit des théories d'une élite qui n'avait jamais souffert de l'exploitation impérialiste.[2]

L'école nouvelle

Les objectifs

1.8 La réforme s'articule autour de quelques idées directrices: abandon d'un enseignement marqué par l'élitisme, instauration de l'égalité des chances, édification d'une école liée à la vie, transformation de l'école en une force motrice du développement économique et social. Les membres de la Commission Nationale de la réforme de l'enseignement assignèrent à l'École Nouvelle le devoir de promouvoir le développement économique et social. Érigée en unité de production, elle s'auto-financerait , ce qui impliquerait une participation active de toutes les parties prenantes : élèves, parents d'élèves et administration locale.

1.9 Les lettrés Dahoméens attendent de l'école qu'elle forme l'intellect, épanouisse la personnalité, éduque et prépare l'avenir professionnel; ils désirent qu'elle transmette également une culture. Mais l'ensemble de la population s'accorde à considérer l'école comme l'unique moyen de promotion sociale, une institution-phare à laquelle ils adhérèrent massivement et qui fit jadis leur fierté: ils brillèrent aux examens et s'illustrèrent dans les concours. Cette image de l'école s'accommodait assez mal des exigences du changement amorcé dans tous les domaines. C'est pourquoi le nouveau régime développa une campagne de démythification des diplômes tout en décriant les diplômés imbus de leur supériorité.

1.10 La dure compétition, corollaire de l'élitisme, s'exécuta sur des bases inégalitaires. Les dispositions de la réforme auraient dû permettre la suppression rapide des disparités régionales et apporter des solutions au problème des régions rurales extrêmement mal pourvues en matière d'infrastructures scolaires et d'équipements divers ; ainsi les élèves des campagnes auraient été en mesure d'affronter dans un même combat, ceux des villes mieux équipées.

1.11 Les préjugés sociaux qui s'opposent à l'émancipation de la femme et maintiennent les petites filles à l'écart de l'école étaient censés voler en éclats pour que s'établisse une égalité de chances pour les deux sexes. La gratuité et l'obligation de l'éducation devaient briser les barrières entre enfants issus de parents fortunés et ceux provenant de familles pauvres, permettant ainsi d'atteindre une scolarisation maximum de la jeunesse béninoise.

1.12 L'orientation scolaire devait permettre à tous les enfants d'apprendre un métier. En liant ainsi l'école aux réalités du milieu, on se donnait les moyens de former une génération d'intellectuels bien différente de celles formées dans les écoles coloniales.

1.13 La décision d'introduire dans l'enseignement les langues nationales constitua une véritable révolution. Ce geste hautement politique devait prouver que les langues africaines peuvent parfaitement s'adapter à la démarche scientifique.

1.14 C'est ainsi que cette école devait réunir toutes les qualités. Restait à savoir si les intentions pourraient se traduire dans les faits.

La mise en place

1.15 Le souci d'efficacité exigea la création de plusieurs institutions mandatées par le pouvoir, pour assurer l'application effective de la nouvelle réforme : nomination d'un Vice-Recteur chargé de l'application de la réforme, désignation de plusieurs commissions techniques, création d'un comité chargé de suivre la mise en place du nouveau calendrier scolaire et universitaire.

1.16 L'énorme machine administrative, issue de toutes ces instances, étouffa les initiatives au lieu d'oeuvrer au développement de l'action décisive. L'impossible coordination des décisions et des actes voua

la réforme à un échec immédiat. Les erreurs qui s'ensuivirent prirent l'allure d'un désastre, dans la mesure où elles compromirent gravement l'avenir de plusieurs générations de jeunes gens.

1.17 Fruit des réflexions de quelques citoyens – fussent-ils parfois des délégués de telle ou telle organisation – l'instauration de l'École Nouvelle fut une décision imposée au peuple qui ne disposait d'aucun élément d'appréciation. Celui-ci ne put d'ailleurs juger de la valeur intrinsèque du changement; car la précipitation – péché originel de la réforme – contribua à travestir l'esprit généreux qui avait déterminé le projet d'amélioration du système éducationnel béninois.

1.18 En effet, la campagne d'explication concernant l'avènement de l'École Nouvelle n'intervint qu'après l'adoption des textes la régissant. En mettant la population devant le fait accompli, l'information épouse irrésistiblement la forme d'une propagande. Le contexte commandait-il de placer la charrue avant les boeufs ? Quoi qu'il en soit, la démarche permit difficilement d'associer la population à l'organisation de l'École Nouvelle en vue d'un meilleur fonctionnement de l'institution. Une oeuvre de cette envergure, nullement dictée par des circonstances exceptionnelles – guerre ou catastrophe naturelle quelconque, ou même une crise sociale profonde – devait passer par des étapes d'expérimentation dans quelques centres pilotes. L'article 42 de la loi d'orientation ne stipulait-il pas que «La présente réforme sera progressivement mise en oeuvre dès la rentrée scolaire et universitaire 1975-1976 et conformément à un échéancier fixé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre de l'Éducation nationale ?».

1.19 Qu'en est-il du support financier destiné à promouvoir l'École Nouvelle ? L'importante participation réclamée aux collectivités locales, aux parents d'élèves et même aux élèves témoigne de la contradiction entre les objectifs assignés à l'École Nouvelle: on la voulait gratuite, le respect de ce principe visant à hausser le prestige du régime car pour la première fois un texte officiel[3] proclamait l'enseignement obligatoire et gratuit. Mais les divers investissements humains des uns et des autres – les parents prenant part à la construction de certains édifices en milieu rural, les élèves utilisant une grande partie de leurs journées scolaires dans les champs coopératifs – ne contribuèrent nullement à diminuer les charges scolaires de ceux qui y inscrivirent leurs enfants. La raison essentielle de ce phénomène tire son origine du maintien des structures d'une économie dominée par le capitalisme international.

Les résultats

1.20 La République Populaire du Bénin comme la République du Dahomey, ayant conservé les caractéristiques du capitalisme périphérique, la crise mondiale qui a désorganisé l'économie des pays industrialisés s'est répercutée sur la République Populaire du Bénin où elle a pris des proportions dramatiques, les inégalités s'accroissant et déterminant les inégalités de chances à l'école. En effet, la suppression totale de l'enseignement privé – primaire et secondaire – a suscité le départ massif des enfants issus de parents riches vers d'autres pays pour poursuivre leurs études, avec l'espoir d'y trouver de meilleures conditions scolaires, ceux des milieux déshérités acceptant leur sort ou abandonnant lorsque le fardeau devenait trop lourd. Dans ce dernier cas, aucune sanction pénale n'intervint pour décourager la violation des principes d'orientation de l'École Nouvelle.

1.21 De facto, l'obligation scolaire demeura une vue de l'esprit. Le bilan de six ans d'application de la réforme, conclut à l'échec total du nouveau système. Les résultats de cette évaluation ne connurent aucune diffusion. Les précautions répressives rappelèrent aux uns et aux autres la nécessité du silence. Le colmatage qui s'ensuivit montrait bien la fuite en avant du pouvoir politique en place qui ne pouvait régler ipso facto, les problèmes de fond qui ne tardèrent point à surgir.

1.22 Malgré la richesse du système et en dépit du courage politique qui marqua le changement, l'ensemble de la réforme apparut comme une suite infinie de demi-mesures incohérentes et par conséquent inapplicables eu égard aux conditions économique, politique et sociale du Bénin. L'École Nouvelle subit un blocage par le coût.

1.23 Malgré l'allocation de 30 à 40 % du budget national de fonctionnement à l'éducation depuis 1975, les résultats obtenus sont décevants :

(a) Les effectifs en valeur absolue augmentent, mais le taux de scolarisation est en baisse.

(b) L'efficacité interne et la qualité de l'enseignement primaire déclinent.

(c) Le rapport moyen élèves/maître est relativement bas (33/1), ce qui n'est pas rentable compte tenu des capacités du pays en ressources financières et humaines.

(d) Moins de 50 % des élèves atteignant la dernière année de l'enseignement de base réussissent l'examen sanctionnant la fin de leur scolarité.

1.24 Les salaires des enseignants représentent 87 % des dépenses relatives à l'enseignement primaire, ce qui ne laisse donc que très peu de ressources pour le matériel pédagogique d'appui (livres, activités de contrôle ...). L'irrégularité du paiement des salaires ne motive pas les enseignants.

1.25 La situation n'est guère brillante dans l'enseignement secondaire. Les effectifs seront accrus d'environ 280 % entre 1975 et 1983 et puis ont subi une baisse d'environ 27 % entre 1983 et 1988. Au BEPC (brevet d'études du premier cycle), le nombre des candidats a diminué d'environ 35 % entre 1986 et 1988 et le taux de réussite moyen des trois dernières années était de 18,5 %. En ce qui concerne le baccalauréat, le nombre d'élèves qui se présentent a diminué d'environ 37 % entre 1983 et 1988, avec des taux de réussite de 9,6 % et 26,3 %.

1.26 Dans l'enseignement supérieur, les effectifs de l'Université Nationale du Bénin ont connu une croissance rapide. Bien que l'effectif de l'enseignement supérieur ne représente que 2% des effectifs de tout le système éducatif, il reçoit environ 28 % du budget sectoriel : les bourses et subventions consomment 50 % des ressources, les charges administratives 30 % et les salaires seulement 20 %. Par ailleurs, l'efficacité externe des enseignements secondaire et supérieur est faible.[4]

1.27 Il faut signaler que les apports privés (familles et/ou communautés) représentent une part importante des coûts unitaires dans le primaire et le secondaire tandis que dans l'enseignement supérieur, les coûts privés disparaissent pour les étudiants boursiers. Néanmoins, une tendance persiste à identifier le « manque de ressources » comme le principal obstacle au bon fonctionnement du système.

1.28 Derrière ce sombre tableau couvait une crise qui n'échappait ni aux autorités béninoises, ni aux organisations internationales qui se mirent d'accord pour tenter un sauvetage.

2 - LA CRISE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

2.1 A la fin de l'année 1989, les contre-performances économiques du Bénin avaient aggravé une situation générale déjà bien compromise. En effet, la croissance négative fut ressentie dans le secteur de l'industrie à partir de 1985. Le manque de liquidités dans le secteur bancaire, l'accroissement continu de la dette extérieure, un nombre de fonctionnaires passé de 29.000 en 1980 à 47.000 en 1987, entraînant le triplement de la masse salariale, et enfin le dysfonctionnement du marché du travail par rapport au système d'éducation et de formation avaient engagé le Bénin dans une crise sans précédent.

2.2 L'État devenant débiteur auprès des banques, on observa des retards de plusieurs mois dans le paiement des salaires. Les effets sociaux du PAS et l'impact négatif de la récession sur tous les secteurs sociaux déclenchèrent un mouvement de revendications parti de l'Université Nationale du Bénin, pour gagner progressivement l'ensemble de la fonction publique. Le pouvoir sentant venir la crise, appela des techniciens aux affaires, mais ce remaniement ministériel ne put arrêter l'impétueux mouvement de contestations et de remise en cause.

2.3 Les arrestations de syndicalistes, d'élèves, d'étudiants et d'enseignants de tous ordres, les impressionnants déploiements de forces armées dans les rues, sur les lieux publics et dans les établissements d'enseignement, les menaces appuyées diffusées par les media dans toutes les langues nationales ne réussirent nullement à désamorcer la crise. La gigantesque machine administrative du PRPB, parti-Etat, perdait chaque jour une parcelle de son pouvoir de contrôle et de répression. Les grèves localisées au cours du troisième trimestre de 1988 prirent une ampleur et une vigueur exceptionnelles tout au long de l'année 1989. Les manifestations de rue se multipliaient, annonçant ainsi la faillite et la fin du régime dictatorial qui présida pendant 17 ans aux destinées du pays.

2.4 Le pouvoir envisaga – à son corps défendant – des réformes superficielles. Cependant, la crise politique était devenue inévitable. En 1989, un nouveau gouvernement démocratique remplaça le régime marxiste en place depuis 17 ans.

3 - LES PRINCIPAUX EVENEMENTS DE LA REFORME (1988-91)

3.1 A partir de 1989, une série d'événements se chevauchant parfoi, se sont traduits par l'élaboration de politiques éducatives, moteurs de la réforme. Ces événements sont :

(a) le Projet d'analyse de politique éducative (septembre 1989-début 1991) ;

(b) la Conférence Nationale des Forces Vives (février 1990) ;

(c) les Etats Généraux de l'Education (octobre 1990) ;

(d) l'audit approfondi du secteur de l'éducation par le ministère de l'éducation nationale (juin 1992-Mars 1993) ;

(e) la Déclaration de politique éducative (janvier 1991).

Le projet d'analyse de politique éducative

Les objectifs du projet

3.2 Dans un contexte global d'ajustement structurel, le gouvernement du Bénin souhaita élaborer une politique d'ajustement pour le secteur de l'éducation, avec des stratégies d'investissement permettant de mettre en application cette politique. Le PNUD organisa deux yables rondes : (i) une Table ronde vers Juin 1990 à Genève au cours de laquelle le Bénin rencontra ses principaux bailleurs de fonds pour discuter du financement global de son programme (macro) d'ajustement structurel ; (ii) plus tard (1er trimestre 1991), à Cotonou, une Table ronde sectorielle pendant laquelle des stratégies d'investissement sectoriel spécifiques et les besoins financiers furent présentés. La stratégie du Bénin était d'entreprendre une série d'études de politique (policy studies) devant servir de base pour les ajustements nécessaires à intégrer aux deux Tables rondes.

3.3 Répondant à une sollicitation du gouvernement béninois et de la Représentation du PNUD à Cotonou, l'UNESCO proposa un projet tentant d'apporter une réponse, compte tenu des contraintes économiques du pays, aux problèmes suivants :

(a) la baisse de la qualité et de l'efficacité interne de tous les sous-secteurs du système, particulièrement celui de l'enseignement primaire ;

(b) la chute des taux de scolarisation dans les enseignements primaire et secondaire et l'absence de structures d'apprentissage pour les jeunes non scolarisés ou déscolarisés ;

(c) les taux relativement faibles de scolarisation et de succès des filles dans certaines régions ;

(d) la structure biaisée du financement du secteur et sa conséquence, l'inefficacité dans l'allocation des ressources au détriment de l'enseignement primaire ;

(e) la faible efficacité externe de l' enseignements secondaire, technique et de l'enseignement supérieur où des programmes coûteux sont mal adaptés à la vie productive. L'inadéquation prononcée entre la formation dispensée et les besoins de l'économie est particulièrement évidente dans les secteurs technique et agricole ;

(f) la pénurie en matière de développement des capacités de planification et de gestion des ressources ;

(g) la faible capacité en matière d'analyse des politiques nécessaire pour l'élaboration d'une stratégie viable pour le développement du secteur dans le contexte des contraintes actuelles ;

(h) le manque de réflexion approfondie sur le système d'éducation/formation à mettre en place pour assurer le développement du pays.

3.4 Le Projet d'analyse de politique éducative (appelé aussi projet PNUD/UNESCO) avait été conçu de manière à mobiliser toutes les parties concernées par le secteur de l'éducation et des ressources humaines. En dehors du ministère de l'Éducation nationale et du ministère du Plan et de la Statistique, il s'agissait des agences multilatérales (PNUD, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement) et bilatérales (France, Allemagne et Suisse). L'exécution des travaux réalisés par le Projet devait être gérée par un coordinateur béninois et les études réalisées par des Béninois qualifiés, avec une assistance technique qualifiée, fournie et coordonnée par l'UNESCO. Bien que financé essentiellement par le PNUD, ce projet avait pour vocation de créer le cadre nécessaire à une concertation continue des bailleurs de fonds opérant dans le secteur afin de promouvoir le dialogue entre ceux-ci et les autorités béninoises.

3.5 Les études sectorielles ont démarré en septembre 1989 avec l'étude sur la qualité de l'enseignement primaire. Cette évaluation analytique de l'enseignement primaire a révélé une « déstructuration » du fonctionnement du système scolaire béninois. En effet, parmi les facteurs qui jouent un rôle dans la performance scolaire, ceux qui apparaissaient décisifs étaient ceux sur lesquels des mesures de politiques éducatives ne pouvaient pas avoir d'effet direct, s'agissant de caractéristiques personnelles, tant chez les élèves que chez les maîtres.

Les travaux du Projet d'analyse de politiques éducatives

3.6 Il importe de présenter sommairement les travaux du Projet, parce qu'ils constituent le socle sur lequel reposent tous les programmes de redressement du secteur. La place occupée par ce projet, lui vaudra des critiques parfois justifiées, souvent contradictoires. Tout le monde s'accorde à reconnaître la solidité et la nécessité du travail effectué mais personne n'accepte l'hégémonie de fait née du dynamisme de ce Projet.

Les études sectorielles

3.7 L'évaluation analytique de l'enseignement primaire au Bénin donne des résultats intéressants.

(a) La désorganisation du système s'explique par le fait que l'administration ne joue plus son rôle d'encadrement et de contrôle. La déstructuration du système et les facteurs à prendre en compte fournissent des indications solides sur les mesures à envisager. Des arbitrages devront être effectués quant au rapport coût/efficacité de l'enseignement primaire, dans le cadre d'une politique soucieuse d'améliorer à la fois la qualité et le rendement.

(b) Les recommandations concernent le plan pédagogique et surtout le plan institutionnel: élévation du ratio à 45 ; élaboration d'une politique du livre ; préconisation d'une rémunération des maîtres qui ne soit plus liée à la simple possession de diplômes qui, comme le baccalauréat ne sont pas des critères de compétence professionnelle ; prévoir la formation continue des enseignants ; donner la priorité absolue à la réorganisation de l'appareil administratif, à l'encadrement et au contrôle assorti de mesures de motivation et de recyclage.

3.8 L'étude réalisée sur l'enseignement secondaire général permet d'en faire un diagnostic complet et de dégager des recommandations susceptibles d'améliorer le système.

(a) La qualification des enseignants est faible : près de la moitié sont des instituteurs stagiaires, tandis que les professeurs adjoints (titulaires du brevet d'aptitude à l'enseignement moyen) et les professeurs certifiés n'occupent guère plus de 40% des postes.

(b) Les programmes sont souvent mal adaptés. Le contrôle pédagogique est incontestablement lourd. L'absence de livres scolaires, le délabrement des laboratoires sont à l'image de l'état général des locaux.

(c) Consacrer 36 années/élèves par diplômé du premier cycle et 19 années/élèves par diplômé du second, perdre en quelques années plus du quart de ses effectifs sans avoir préparé les exclus à leur reconversion, c'est pour l'enseignement secondaire, une sorte de constat de faillite. Il est donc urgent de revoir l'ensemble de l'organisation de ce sous-secteur. Les recommandations portent sur les questions suivantes: objectifs, accès, régulation des flux et orientations, programmes, préparation à la vie active et encadrement. Certaines des recommandations ont déjà été adoptées par les États Généraux de l'Éducation et figurent dans le Document Cadre de Politique Éducative approuvé par le Conseil des Ministres en Janvier 1991.

3.9 L'Enseignement technique et professionnel (ETP) est le seul ordre d'enseignement qui, avant le baccalauréat, prépare les jeunes à des emplois qualifiés et le seul à transmettre un savoir-faire professionnel. Ici, ce n'est pas tellement du côté des élèves qu'il faut chercher les raisons du rendement médiocre, mais plutôt dans les conditions matérielles et humaines préoccupantes de l'enseignement :

(a) le délabrement de la plupart des établissements où l'absence d'ateliers et de matériel rend concrètement impossible toute véritable formation professionnelle.

(b) l'inadaptaton de programmes longs, lourds et obsolètes, aux filières trop spécialisées, par rapport aux nécessités du marché du travail.

(c) le faible niveau de formation des enseignants

(d) des coûts unitaires très élevés atteignant pour un diplômé du niveau 2, quatorze fois le coût d'un bachelier de l'enseignement général.

Les mesures à mettre en oeuvre se situent au triple plan de la politique générale, de l'organisation interne et du soutien financier.

3.10 L'étude sur l'enseignement supérieur met en relief les points suivants:

(a) Les effectifs de ce niveau représentent à peine 2 % de l'ensemble des effectifs scolarisés au Bénin. Mais, alors que le taux de scolarisation primaire et secondaire tend à baisser depuis dix ans, les effectifs de l'enseignement supérieur se sont considérablement accrus pendant cette période, passant de 3.390 en 1979 à 9.545 en 1989 soit une progression de 282 %. A lui seul, ce secteur bénéficie de 28 % du budget de l'éducation (1989) soit 7 % du budget national.

(b) Cependant, le rendement interne est médiocre, avec des coûts qui paraissent disproportionnés par rapport aux résultats ; les débouchés qu'il offre sont de plus en plus restreints, ne serait-ce qu'en raison de l'arrêt du recrutement de la fonction publique, principal pourvoyeur d'emplois dans le passé pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

(c) La priorité devrait être donnée à la réorientation des ressources affectées à l'enseignement supérieur vers l'amélioration de sa qualité et une correspondance plus nette avec le marché national du travail.

3.11 L'étude sur la situation du marché du travail est une synthèse réalisée à partir de nombreuses études et des séminaires commandés et organisés par diverses structures administratives. Le marché du travail présente un diagnostic assez sombre: le secteur « moderne » structuré offre peu de débouchés et c'est au secteur « non structuré » que sont désormais circonscrites, pour l'essentiel, les perspectives d'emploi. Mais jusqu'à présent, on s'est peu soucié de développer et faire une analyse détaillée de ce secteur.

3.12 S'agissant des coûts et du financement de l'éducation, l'étude parvient à la conclusion que toute nouvelle politique ou stratégie du développement de l'éducation qui ne tiendrait pas compte du niveau de mobilisation des ressources serait vouée à l'échec, comme l'École Nouvelle lancée en 1975 ; il s'agit certes, du volume des moyens financiers qui seront mis à la disposition du système mais plus encore, de leur utilisation complète, efficace, économique. Des recommandations sont formulées en fonction de ces analyses.

3.13 L'élaboration des outils d'analyse, de planification et de pilotage avait pour objectif de remédier à l'absence d'instruments adéquats permettant d'évaluer les situations et de dégager rapidement les mesures appropriées. Deux outils de gestion ont été élaborés: un modèle de simulation financière et l'informatisation des statistiques scolaires.

Les séminaires relatifs aux études sectorielles

3.14 La plupart de ces études sont parachevées par des séminaires qui permettent à la fois d'informer les utilisateurs de l'école et de valider le travail. Les tandems et les équipes constituées par les consultants nationaux et les consultants internationaux, révèlent le double souci du Projet, de former des compétences nationales et de faire oeuvre scientifique. Outre ce souci, deux préoccupations ont été constamment présentes au cours de la réalisation des études sectorielles : l'intégration des différentes données et l'appropriation par tous les partenaires des implications qui en ressortent. Les diverses consultations qui réunirent les autorités politiques, les techniciens, les enseignants, les étudiants, les parents d'élèves, les employeurs, et d'autres donnèrent à tous le sentiment de participer à la réalisation d'une oeuvre commune.

3.15 Des séminaires ont été organisés sur les projets suivants : l'enseignement supérieur, le modèle de simulation financière, l'enseignement technique et professionnel, l'enseignement secondaire général et l'enseignement primaire.

3.16 Si les objectifs généraux de ces séminaires/concertations étaient partout les mêmes, pour les localités éloignées des directions centrales, enclavées par le fait d'une mauvaise circulation de l'information, ces séminaires étaient l'occasion d'apporter toutes sortes d'informations, même celles qui n'avaient pas de rapport direct avec l'étude, par exemple les EGE (Etats Généraux de lEducation).

La Conférence Nationale des Forces Vives

3.17 Après bien des péripéties, elle fut convoquée pour le 19 février 1990. Toutes les corporations, toutes les congrégations religieuses, les partis politiques naissants, les Associations de Développement[5]... envoyèrent des représentants à la Conférence Nationale. Le déballage fut complet puisqu'aucun ordre du jour n'obligeait les conférenciers à intervenir sur des points précis à des moments bien indiqués. Seuls les travaux en commissions devaient s'entourer de ces précautions.

3.18 Les procès politiques furent l'apanage des intellectuels, mais les questions éducatives mobilisèrent l'intérêt de tous, intellectuels, religieux, artisans, paysans... La condamnation de l'École Nouvelle fut alors sans appel. L'unanimité était faite autour de sa faible performance.

> « Nos enfants ne parviennent plus à rédiger et à lire du courrier; ils passent le plus clair de leur temps à cultiver le champ des maîtres. Pourquoi finalement les envoyer à l'école alors que nous-mêmes,

> nous avons des champs à entretenir? Maintenant nous construisons des écoles, nous les équipons, nous hébergeons parfois les maîtres et nos enfants ne tirent aucun profit de cette école. »[6]

Un homme, arborant un beau costume occidental, déclara que

> «Un titulaire du BEPC aujourd'hui s'exprime moins bien qu'un élève des années 60, sorti de l'école avec son certificat d'études primaires élémentaires. »

3.19 Le procès de l'École Nouvelle et de ses promoteurs connut des phases pathétiques. Le verdict pouvait se lire dans les propos qui suivent, revenus à maintes reprises sur les lèvres:

> « Si cette école était bonne, pourquoi tous les dignitaires du régime envoyèrent-ils leurs enfants dans d'autres pays pour y avoir l'instruction? »

3.20 A vrai dire, tout le monde jugeait les résultats d'un enseignement dispensé dans deux contextes sans ressemblance. Que de changements politiques, économiques, sociaux affectèrent les communautés béninoises depuis l'accession à l'indépendance en 1960!! En disant *«Nos enfants dotés de moyens plus grands pour étudier réussissent moins. Sont-ils devenus subitement tarés ? »* les orateurs exprimaient une nostalgie mal fondée. Cet esprit influa sur les orientations générales des travaux de la Conférence sur l'éducation.

3.21 Les résolutions sur les travaux de la Commission Éducation, Culture, Sciences, Sports et Environnement commencent par ces mots : *«Il ne s'agit pas d'inventer nécessairement un système éducatif tout nouveau, mais de s'inspirer des expériences passées en vue d'améliorer les programmes qui existent déjà et de favoriser leur mise en oeuvre par un appui financier adéquat. »*

3.22 La Conférence ne remit donc pas en question ce qui existait déjà. Elle suggèra des réaménagements de structures et de contenus. Les intervenants proclamaient l'obligation et la gratuité de l'enseignement primaire, exigeant que l'enseignement secondaire mette l'accent sur la formation professionnelle tout en s'ouvrant davantage à l'initiative privée. La perspective d'un enseignement élitiste apparût et l'on prévît la création d'un organisme chargé de l'orientation scolaire dont le rôle serait de sélectionner les meilleurs éléments pour les lycées d'excellence pourvus d'internats entièrement financés par l'État. Le souhait d'une généralisation du régime d'internat apparût régulièrement, tel un leitmotiv, sur les lèvres des orateurs.

3.23 Les nouveaux programmes allant à l'opposé de ceux de l'École Nouvelle devaient redonner une juste place à la morale, aux disciplines artistiques, et se conformer aux programmes en vigueur dans les pays francophones, avec cependant une nouveauté : l'enseignement de la connaissance et de la protection de la nature.

3.24 Ce projet presque exhaustif, merveilleusement beau et particulièrement ambitieux, indiquait-t-il les moyens de sa réalisation ? L'État apparaîssait comme le principal financier de cette gigantesque entreprise, qui intervint à un moment où le Bénin s'engageait douloureusement dans l'unique voie de l'ajustement structurel. Certes, la Conférence recommanda la conception d'une politique de coopération régionale et internationale pour surmonter les difficultés financières liées à un tel projet. Bien évidemment, les discours économiques abstraits ne faisant pas appel aux chiffres ne générèrent que de vagues souhaits et de simples déclarations d'intention.

3.25 Malheureusement, ces orientations nouvelles ne prévoyaient aucune évaluation des coûts des recherches préliminaires nécessaires à la mise en oeuvre du programme sectoriel de développement. Allions-nous vers la réédition des problèmes qui avaient bloqué, à terme, le fonctionnement de l'École Nouvelle ?

Les Etats Généraux de l'Education

3.26 L'esprit du consensus réalisé à la Conférence inspira les Etats Généraux de l'Education (EGE). Les résultats décevants des réformes conduites en 1975 avec l'école nouvelle et les problèmes économiques, sociaux et politiques amenèrent à se poser la question : "Quelle école pour quel développement?" Recommandés par la Conférence Nationale, les Etats Généraux s'imposaient pour améliorer, au terme d'une large concertation, l'image de marque de l'École béninoise.

3.27 La Conférence Nationale et le Projet d'analyse de politique éducative avaient démarré sans avoir au préalable la moindre relation entre eux. Le premier, commença suite à des difficultés financières aggravées par l'impossibilité de payer les salaires des fonctionnaires. Le second processus démarra pour pallier à l'échec du système éducatif ; une concertation s'établit débouchant sur le démarrage des études sectorielles. Les deux processus, parallèles au départ, finirent par converger pour consolider les États Généraux de l'Éducation.

Préparatifs

3.28 Les espoirs placés dans cette concertation, vue comme une panacée, exigeaient qu'on apportât un soin particulier aux préalables. Le ministre de l'Éducation nationale perçut à sa juste mesure, l'ampleur de sa responsabilité et déploya une intense activité pour assurer le succès de l'opération. En effet, il constitua quatre équipes qui se rendirent dans les pays de la sous-région (la Côte-d'Ivoire, le Burkina Faso, le Niger, le Togo; le Sénégal, le Mali; le Nigéria; le Ghana) pour recueillir auprès des responsables et techniciens des pays visités, des informations sur le fonctionnement de leur système éducatif respectif, sur leurs politiques éducatives et particulièrement sur les stratégies mise en oeuvre pour relancer et améliorer l'ensemble du système éducatif.

3.29 Les rapports des émissaires béninois révélèrent des différences importantes qui cachaient mal les graves problèmes auxquels sont confrontés les systèmes éducatifs ouest-africains qui cherchent toujours leurs marques. Les Béninois constatèrent que l'école coloniale française avait marqué tous les pays africains francophones. Leurs maux présentaient les mêmes symptômes et les remèdes étaient quasiment identiques. Seule la volonté politique déterminait les spécificités.

3.30 Les autres parties concernées se sont préparées de diverses manières. Les autres structures du ministère de l'Éducation nationale n'organisèrent aucune consultation préalable pour préparer les EGE. Seule l'Université Nationale du Bénin (UNB) élabora, au terme d'une concertation, trois documents. Les syndicats, certains de connaître les problèmes du système éducatif négocièrent âprement leur participation aux EGE. Le corps enseignant s'identifiant à ses syndicats, ne se sentit nullement concerné par l'événement. Des séances de travail préalables auraient eu l'avantage de baliser et d'ordonner les débats et auraient permis une réflexion susceptible d'envisager des solutions prospectives. La société civile (Association des parents d'élèves, employeurs, artisans...) peu ou pas informée, n'apporta elle aussi qu'une maigre contribution, inspirée par les réalités en présence.

3.31 Bien que le ministre de l'Éducation nationale avait souhaité convoquer les EGE courant Juillet 1990, cette date fut reportée pour permettre au Projet d'analyse de politique éducative de terminer certaines études sectorielles entreprises. A la demande du Cabinet du ministre, le Projet fut invité à élaborer des documents synthétiques sur chaque étude ; ces derniers figurèrent parmi la documentation générale des EGE.

3.32 Le PNUD accepta de financer les voyages d'études inscrits dans le cadre des préparatifs des EGE, s'engageant à financer l'hébergement et l'entretien des représentants venus de l'intérieur du Bénin et proposant de prendre en charge la reproduction des *Actes des EGE*. L'UNESCO et la France apportèrent également au gouvernement béninois leur soutien. Cette énorme mobilisation matérielle, financière et humaine permit d'envisager la convocation des EGE.

Convocation des Etats Généraux

3.33 Les EGE eurent lieu du 2 au 9 Octobre 1990. Les EGE réunirent près de 400 personnes représentant tous les ministères, toutes les directions centrales et décentralisées du ministère de l'Éducation nationale, quelques établissements d'enseignement, tous les corps de métier, les partenaires au développement, des élèves, des étudiants, des représentants des parents d'élèves et du secteur économique, bref toute la nation.

3.34 Les groupes participant aux EGE ne s'étant pas réunis préalablement, ni les délégués des structures organisées, ni ceux du secteur informel ne détenaient un mandat spécial, précis et clairement défini. Les mandats exprimés et connus apparurent à travers les discours d'ouverture prononcés par le ministre de l'Éducation nationale et le Premier Ministre. Le ministre de l'Éducation nationale s'exprima en ces termes:

> «...Les EGE auront à se pencher sur les problèmes et sur bien d'autres encore. Mon souhait est qu'ils délibèrent de façon sereine et responsable, en tenant compte, à la fois, de notre désir légitime de promotion collective, et des contraintes que nous impose, hélas, une conjoncture économique particulièrement difficile... Organiser la transition dans le secteur de l'éducation, c'est ne pas se contenter de gérer le présent, mais faire en sorte que l'on passe progressivement, à plus ou moins brève échéance, d'un type d'école à un autre, d'une école-refuge, d'une école-asile, d'une école-alibi tournant à vide, fonctionnant en vase clos et sans autre finalité qu'elle-même, à une école qui débouche véritablement sur autre chose et prépare à l'emploi, dans la confiance et l'espérance retrouvées. »

3.34 Le Premier Ministre (et futur président), acheva son discours d'ouverture ainsi :

> «...Dans cette compétition, gagneront ceux qui sont dotés des meilleurs atouts techniques, technologiques, scientifiques, ceux qui se tourneront résolument vers la recherche fondamentale et appliquée. Tout cela, je l'espère, a été pris en compte et je suis convaincu que le projet que vous allez nous présenter renfermera tous les éléments pouvant revaloriser notre éducation. »

3.36 Ces mandats, on le voit bien, sont à la fois des objectifs et des finalités dont l'ampleur se mesure à la taille des problèmes réels à résoudre. D'ores et déjà, on pouvait s'interroger sur les compétences techniques d'une assemblée aussi hétéroclite à cerner la profondeur d'un domaine éminemment politique et étrangement complexe!

3.37 Les commissions, au nombre de six, couvraient les domaines suivants : orientation et Structures ; éducation préscolaire et enseignement primaire ; enseignement secondaire général ; enseignement technique et professionnel ; enseignement supérieur et recherche scientifique ; financement, gestion et revalorisation de la fonction enseignante.

3.38 La commission *orientation et structures* fit un diagnostic complet du système éducatif béninois et reprit les propos de la Conférence Nationale, selon lesquels il n'y avait pas nécéssité d'élaborer une nouvelle politique mais plutôt d'augmenter les ressources disponibles afin de consolider ce qui existait déjà. Sachant que depuis 15 ans un bon tiers du budget de l'Etat avait été consacré à l'éducation, on pourrait épiloguer longuement sur ces propos. Remarquons simplement que les EGE s'installèrent immédiatement dans une logique de réhabilitation et de consolidation de ce qui existait. Deux hypothèses peuvent être formulées:

(a) Ou bien le sentiment de nostalgie, exprimé à travers les évocations répétées du « Dahomey, quartier latin de l'Afrique » fut si fort qu'il occulta les nécessités d'un changement susceptible de s'adapter aux diverses mutations du monde;

(b) Ou bien, les commissaires se faisaient inconsciemment à l'idée selon laquelle, aucun acteur de l'éducation n'accepte le changement profond du système dans lequel il se trouve confortablement installé. Les enseignants redoutaient l'immixtion de la société civile dans les affaires de leur vieille

et prestigieuse institution dont l'image était bien ternie; les parents assignaient une vocation définitive à l'école qui accorde des fauteuils ou des strapontins dans la fonction publique.

3.39 Les autres commissions plus spécialisées énumérèrent les problèmes et proposèrent des solutions qui ressemblaient à des voeux pieux ou à des revendications syndicales, mettant toutes l'accent sur le « manque de moyens » et cela est en parfaite contradiction avec l'effort financier de l'État. Cet aspect n'intéressait nullement les membres des commissions; ils empruntaient volontiers des raccourcis qui cachaient bien des interrogations. Pouvait-il en être autrement quand on considère la diversité des intérêts et les inévitables conflits qu'il fallait gérer? De tels conflits sont inévitables dans une concertation où les intérêts et les responsabilités divergent.

Les résultats des Etats Généraux

3.40 En fait, le gouvernement, bien qu'à la recherche d'une légitimité et d'une caution pour renforcer sa crédibilité auprès des partenaires internationaux, saisit les limites de la concertation populaire, qui fit dire au ministre de l'Éducation nationale qu' *« il importe de rappeler que les délégués aux EGE[7] n'ont pas pris des **décisions**, mais formulé des **recommandations**[7]. Ici comme ailleurs, aujourd'hui et demain, c'est au gouvernement qu'il appartiendra de décider en fonction des moyens dont il dispose et des objectifs qu'il poursuit »*. Cependant, certains participants croyaient qu'ils avaient pris des décisions, et pas seulement émis des recommandations. Ces malentendus subsistèrent après les EGE.

3.41 Les syndicalistes découvrirent un forum pour présenter leurs cahiers de doléances, prenant à témoin toute l'opinion nationale. Le désarroi de la jeunesse estudiantine ne put trouver meilleure occasion pour exploser à travers des revendications de bourses et de secours scolaires. La société civile, moins bien représentée et moins active, dénonça son exclusion habituelle des débats dans lesquels, à vrai dire, son désir d'être toujours impliquée fut à peine perceptible. Resta la majorité silencieuse qui appartient elle aussi à la société civile et au nom de laquelle s'expriment tant et tant de corps constitués.

3.42 Les attitudes corporatistes étaient manifestes. L'ambiguïté dans les interprétations compromit les relations entre les syndicats et le ministre de l'Éducation nationale. Les enseignants ne se lassèrent pas de faire référence aux décisions des EGE pour appuyer toute revendication. Le ministre de l'Éducation nationale accède aux pressions, convaincu que les EGE n'avaient retenu que les recommandations. L'inactivité ou l'étouffement du comité de suivi des EGE permit un modus vivendi, mais le dialogue de sourds persista.

3.43 Tous ces conflits, pour compréhensibles qu'ils étaient , posaient le problème de la gestion de la démocratie. Leur permanence résidait dans les références que chacun adressait aux EGE pour défendre sa cause : les uns considèrant que les actes des EGE constituaient des recommandations et les autres les utilisant comme des décisions qui s'imposaient à tous. Néanmoins, les études sectorielles et plus tard, les résultats de l'audit,inquiétèrent plus d'un.[8]

3.44 Reprenant le diagnostic général du système, et les analyses par grand domaine, un échéancier (court, moyen et long terme) appuya les points d'accord. Dans l'immédiat, la priorité fut accordée aux actions susceptibles de redresser l'enseignement technique et professionnel. Les actes des EGE ne donnent pas à l'enseignement primaire, la place que lui confère la Constitution du 11 Décembre 1990. Les mesures générales envisagées visait à restaurer l'excellence et la formation à l'auto-emploi.

3.45 La création d'un Conseil pour le suivi des décisions des EGE paraissait être une garantie d'action effective. Ce Conseil, dont la structure pouvait servir des fins et des intérêts divers ne fut jamais convoqué, fait passé inaperçu.

3.46 Les formules dégagées des EGE sont certes séduisantes, mais elles posent d'énormes problèmes. Comment entretenir un système éducatif qui soit à la fois sélectif et démocratique ? Que revêt exactement

le concept : « Former à l'auto-emploi » ? Tous ceux qui quittent le système éducatif béninois peuvent-ils « s'auto-employer » ? Les dispositions humaines, institutionnelles et financières sont-elles évaluées et mises en place pour répondre à ces souhaits ?

3.47 Les résultats formels des EGE sous-tendaient une restructuration totale de la société globale.

> «... Les États Généraux ont pour mission de traduire le projet de société de la Conférence et un projet éducatif dont les trois objectifs seront la formation générale, la formation à l'emploi, la formation du caractère ».[9]

Or, on sait bien que c'est la société qui crée et organise l'école et non l'inverse; que les mutations sociales ont un cycle de développement long.

Les échos des Etats Généraux

3.48 Nous avons interrogé des responsables de circonscriptions scolaires, des autorités politico-administratives (sous-préfets, maires...), des instituteurs, des enseignants du secondaire, des parents d'élèves, des fonctionnaires de l'administration générale, des paysans... La plupart n'ont jamais vu les *Actes des Etats Généraux de l'Education*. Il n'y a donc pas eu de campagne d'explication et de sensibilisation autour des enjeux politique, économique et social des résultats de la concertation. On pourrait donc penser que ni le ministre de l'Éducation nationale, ni les syndicats, ni la presse, ni les délégués aux assises des EGE n'ont fait leur travail d'information. La mauvaise circulation de l'information a restreint la portée d'un acte officiel qui déterminait a priori la volonté de collaboration du pouvoir politique en place avec les populations.

3.49 Aux yeux du grand public, la valeur juridique des EGE reste à prouver. Ce public se sent engagé dans une aventure dont il ignore tout ou presque. C'est l'éternel problème de l'exercice de la démocratie « moderne » au sein d'une population majoritairement analphabète. Dans ces conditions, peut-on conclure que les réformes suscitées par les EGE soient conformes aux intérêts du peuple ? Peut-on affirmer que la concertation revêt un caractère véritablement démocratique ?

3.50 Quoi qu'il en soit, les spécificités du Bénin imposent des jugements qu'il convient de nuancer, et les préalables à la mise en oeuvre du changement se règlent lentement mais sûrement.

L'audit approfondi du ministère de l'Education nationale

3.51 Dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (PAS) pour lequel le gouvernement béninois s'est engagé auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, les audits concernant un certain nombre de ministères étaient prévus, dont l'Éducation Nationale. Les éléments décisifs du fonctionnement du système éducatif béninois, révélés par l'étude sur la gestion du personnel de l'éducation nationale constituèrent le début d'un audit qui demandait à être étendu et approfondi. En outre, le rapport de cette étude prit l'allure d'un document préparatoire à l'audit du ministère en matière de Ressources humaines.

3.52 Les termes de référence présentés aux divers bailleurs de fonds firent l'objet d'interminables discussions. La Banque mondiale montra un scepticisme qui s'expliquait par son souhait de voir l'audit déboucher rapidement sur la détermination du nombre de fonctionnaires susceptibles d'être évincés de la fonction publique. Elle pensait, par conséquent que les termes de référence étaient trop ambitieux et l'opération avait peu de chance de tenir dans un laps de temps de 10 mois. Les autres bailleurs de fonds insistèrent surtout pour obtenir des informations complémentaires sur les objectifs réels et la conduite de l'audit : ce fut le cas de la France et de la coopération allemande (GTZ).

3.53 Une concertation entre le ministère de l'Éducation nationale, le PNUD et la Banque mondiale déboucha sur un accord qui confiait au Projet PNUD/UNESCO la réalisation de l'audit du ministère de l'Éducation nationale après la présentation, à toutes les parties concernées, d'un projet de termes de référence qui devaient tenir compte de plusieurs facteurs :

(a) les considérations du programme d'ajustement concernent (iii) la rationalisation et le renforcement de l'efficacité de l'administration centrale, (iv) l'amélioration qualitative et quantitative de l'investissement en capital humain, (v) le renforcement de la capacité de gestion à travers la réduction des effectifs non productifs, (vi) une meilleure utilisation du personnel et (vii) le renforcement de la discipline budgétaire.

(b) Viennent ensuite, les objectifs propres à la politique sectorielle de l'éducation. Parmi les domaines qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi figurent (viii) la qualité de l'enseignement, sa pertinence et sa consolidation, (ix) la revitalisation de l'enseignement primaire, (x) les programmes scolaires et les facteurs pédagogiques, et (xi) la régulation des flux enseignants/élèves...

(c) Les résultats des études sectorielles qui serviront de cadre de référence aux travaux de l'audit approfondi.

3.54 L'audit concerne l'ensemble des fonctions qui sont à l'oeuvre dans « l'entreprise éducation », notamment, les fonctions de gestion stratégique et opérationnelle de mise en oeuvre, de suivi et de contrôle des actions prévues dans les plans d'action retenus. L'audit devrait identifier les dysfonctionnements et leurs causes, proposer des mesures organisationnelles, des méthodes et des outils à mettre en place et déboucher sur un schéma directeur d'organisation de « l'entreprise éducation ». Trois familles de sous-audits se dégagent : sous-système de gestion stratégique, sous-système pédagogique, sous-système opérationnel, chacune comportant plusieurs opérations.

3.55 Un séminaire de validation des résultats du diagnostic était organisé dix mois après le démarrage des travaux. Participaient à ce séminaire, des cadres béninois, des représentants des Agents permanents de l'État, ceux des syndicats de tous les ordres d'enseignement, des consultants nationaux et internationaux, des bailleurs de fonds et l'équipe du Projet.

3.56 Son organisation répondait au double souci d'informer les utilisateurs de l'école des résultats de l'audit et d'établir un consensus sur le diagnostic tout en indiquant les voies de la rénovation. La meilleure description que l'on puisse faire de ce séminaire se trouve résumée dans la phrase-clef du discours d'ouverture du représentant du ministère de l'Éducation nationale qui dit en substance que le souhait des autorités béninoises était de parvenir par l'audit à la rationalisation de l'administration de l'éducation, à la réhabilitation du système dans son ensemble. Le porte-parole des participants au séminaire, quant à lui, déclara à la fin des travaux qu' après une profonde et minutieuse analyse, les résultats de l'audit sont adoptés dans leur ensemble. Le Ministre ayant souligné l'intérêt particulier porté par le Cabinet à l'audit, se réjouit du consensus ainsi réalisé par les participants au séminaire qui permettait d'aborder sereinement la phase suivante, celle des clarifications rendues nécessaires par l'insistance des participants à approfondir des notions apparues mais peu développées au cours des exposés.

3.57 Ensuite fut organisé une série d'ateliers sur la problématique emploi/poste/personnel. L'objet principal des ateliers était de clarifier les notions (i) de gestion budgétaire, (ii) de gestion des effectifs, (iii) de gestion du personnel, et (iv) de la gestion du cadre organique (définition des postes de travail). Ces ateliers se sont adressés principalement aux responsables centraux du ministère de l'Éducation nationale, aux cadres des ministères des Finances et de la Fonction publique, décideurs en matière d'allocation des ressources humaines et financières, aux directeurs départementaux de l'Education (premier échelon décentralisé de la gestion opérationnelle de ces ressources au ministère de l'Éducation nationale) et aux principaux responsables des directions départementales de l'Education.

3.58 Les résultats des ateliers peuvent être regroupés en plusieurs catégories : (i) ce qui fait consensus au niveau des directions décentralisées ; (ii) ce qui demande à être approfondi sans nécessité de concertation externe au ministère de l'Éducation nationale (par exemple contractualisation sur un poste ; révision des règles de mutation...); (iii) ce qui demande à être approfondi en liaison avec d'autres ministères (régionalisation des recrutements, délégation au ministère de l'Education nationale, le pouvoir de signature de certains actes) ; et (xii) ce qui demande à être mis en chantier (outils et supports d'information pour la prévision des besoins en enseignants ; adaptation du modèle de simulation financière au niveau des départements).

3.59 Ensuite il s'est agi d'élaborer des plans d'actions. Initialement, le Projet devait élaborer un programme d'investissements permettant au gouvernement béninois de participer à une Table ronde des bailleurs de fonds. Avec l'intervention de l'USAID et celle de la Banque mondiale dans le secteur, les conditionnalités des deux organismes placèrent le Bénin dans une démarche qui n'était plus celle conduisant à une Table ronde classique.

3.60 L'élaboration de plans d'action chiffrés s'imposa. En effet, pour accompagner la lettre d'intention du gouvernement adressée à l'USAID en vue du montage de leur projet, il était urgent d'élaborer les plans d'action relatifs à l'enseignement primaire. Ce plan d'action se subdivisait en trois grands sous-plans : planification, pédagogie, et réformes institutionnelles. En outre, afin de préparer une mission d'évaluation de la Banque mondiale le Cabinet demanda au Projet PNUD/UNESCO de s'occuper des plans d'action pour la mise en oeuvre des recommandations de l'audit.

La Déclaration de politique éducative

3.61 Il fallait un document de référence approuvé par toutes les parties pour conduire les changements à l'intérieur d'un cadre précis. Les bailleurs de fonds jouèrent encore un rôle décisif. La Banque mondiale, dans le cadre de ses conditionnalités, exigeait pour son second Programme d'ajustement structurel et un éventuel projet d'ajustement sectoriel (qui, en fin de compte, a cédé la place à un projet d'investissement classique) une déclaration de politique éducative. Le gouvernement commit pour cette tâche, le Projet qui assista techniquement un comité restreint mis en place par le ministre de l'Éducation nationale.

3.62 Alors que les consultants nationaux et internationaux du Projet PNUD-UNESCO entamaient les études sur l'organisation et les méthodes et la gestion du personnel, un Comité Restreint assisté du Projet, jetait les bases d'un document cadre de politique éducative. Ce document s'appuyait à la fois sur les grandes orientations définies par les Etats Généraux de l'Education, les précisions apportées par le ministre de l'Éducation nationale concernant les projets de son Cabinet, ainsi que les informations livrées par les études sectorielles validées par les séminaires nationaux ou régionaux. Le document, plusieurs fois amendé par le Cabinet, finit par être présenté par le Ministre en Conseil des Ministres, lequel l'adopta en janvier 1991.

3.63 Ici commencèrent les conflits entre bailleurs de fonds. En effet, le document adopté par le Conseil des Ministres prit une dimension importante et devint l'expression de la volonté du gouvernement béninois. La Banque mondiale qui n'en avait pas assuré la paternité technique et qui néanmoins, dans les préalables de mise en place de son programme avait participé à des séances de travail avec le Comité Restreint, contesta la Déclaration de politique éducative présentée. Elle exigeait plus de détails, insistait sur des aspects relatifs aussi bien de fond que de forme. Volontairement ou non, la Banque mondiale voulut occulter la Déclaration approuvée en Conseil des Ministres pour légitimer sa contestation.

3.64 La Coopération française, restée indifférente après sa participation financière à la réalisation de l'étude sur l'enseignement supérieur, rejoignit en catastrophe la Banque mondiale aux prises avec le Projet PNUD-UNESCO au sujet de la déclaration. Les incidents mineurs (mais significatifs du malaise qui règne entre les bailleurs de fonds)[10] auxquels donnèrent lieu les tractations eurent une heureuse conséquence : après

les péripéties de la déclaration de politique éducative, le cercle de travail et de concertation s'élargit en permanence aux autres bailleurs de fonds (Suisse et la GTZ allemande notamment), l'USAID arrivant dans le courant de l'été 1991.

3.65 Quoi qu'il en soit, l'adoption de cet important document par le gouvernement était indiquée dans le relevé du Conseil des Ministres. Ce relevé ne faisant pas habituellement l'objet d'une publication, la Banque mondiale trouva là une occasion de chicane et soutint que le document n'avait pas été adopté. Cependant, il retint l'attention des techniciens du ministère qui avaient participé aux travaux d'élaboration des dossiers destinés aux bailleurs de fonds et les bailleurs de fonds intéressés par le secteur.

3.66 En l'absence d'une loi d'orientation, le ministère de l'Éducation nationale se devait d'organiser une vaste campagne d'information au moyen de séminaires, d'interventions à la télévision, d'articles de presse...[11]

3.67 L'examen, puis l'approbation de cette déclaration de politique éducative par le Conseil des Ministres lui donnèrent un statut officiel. Cet acte constituait un quitus pour l'ensemble du ministère de l'Éducation nationale qui désormais pouvait engager le Bénin auprès des bailleurs de fonds dans le strict respect des termes de la déclaration. Les bailleurs de fonds pouvaient s'appuyer sur ce document pour négocier leurs programmes.

3.68 Resta la population béninoise. De droit, elle a pris part à la concertation à travers les séminaires d'information et d'approbation organisés autour des conclusions des études sectorielles, à travers leurs représentants aux Etats Généraux et enfin, la décision prise par le gouvernement constitue l'aboutissement d'une démarche démocratique.

3.69 La Déclaration est composée de trois parties:

(a) le diagnostic du secteur, présentant ses atouts et ses faiblesses.

(b) une définition du processus qui déboucherait sur une réforme éducative (consultations nationales pour diffuser les résultats des études sectorielles; consultation sectorielle des bailleurs de fonds au cours de laquelle seront présentés la stratégie du gouvernement et son programme d'investissements; l'audit du ministère de l'Éducation nationale).

(c) les grandes orientations de la nouvelle politique éducative. Sont mises en exergue, les notions d'égalité des chances pour tous, la qualité de l'instruction à tous les niveaux. On assigne désormais à l'école, la formation professionnelle.

Les réformes réalisées

3.70 Une chose est incontestable : pendant et après les EGE, l'école béninoise a retrouvé ses lettres de noblesse. Les souhaits exprimés par les uns et les autres, professionnels comme simples utilisateurs de l'institution scolaire, les certitudes énoncées qui étaient à la merci des objections (par exemple : les moyens qui manquent sont responsables de l'échec de l'École Nouvelle) prouvent le regain d'intérêt et de confiance du peuple béninois dans l'école. On comprend alors que des mesures immédiates marquent le début d'une ère nouvelle.

3.71 Les changements touchent d'abord tout naturellement les structures. La mise en place d'un nouvel organigramme du ministère de l'Éducation nationale prend en compte les recommandations des travaux de l'audit qui révèle le souci d'une meilleure gestion de la réforme. Le Cabinet, qui était l'unique centre de décision, se brise pour laisser apparaître plusieurs autres pôles de décisions, qu'ils soient locaux ou nationaux.

3.72 On peut citer, au titre des réformes réalisées, le renforcement institutionnel. L'adoption du nouvel organigramme du MEN exigeait une responsabilisation réelle des hommes. Tous les cadres (sauf un) du MEN qui participèrent à l'animation du Projet d'analyse de politiques éducatives reçurent une affectation qui les hissa aux avant-postes de l'organe exécutif de la réforme globale.[12] Hors du MEN, au ministère du Plan et de la Réforme économique, trois collaborateurs du projet reçoivent d'importantes responsabilités. Enfin, au ministère des Finances, un autre cadre s'illustre par sa compétence. Ces cadres, aux postes où ils se trouvent, représentent la mémoire des événements qui marquèrent l'ensemble du processus de changement qui suit son cours.

3.73 La réforme touchant aux contenus est très lente et se matérialise par d'importants changements introduits dans l'élaboration de nouveaux programmes d'enseignement. Cette activité lourde et complexe fait patiemment son chemin, soutenue par une responsabilisation des hommes et un apport financier sans précédent dans l'histoire des institutions scolaires au Bénin.

3.74 Le ministre de l'Education Nationale devient progressivement responsable de son budget, un budget réel sous-tendu par des activités programmées. Le soutien budgétaire de l'USAID, la mise en place du projet de la Banque mondiale (ce projet traîne un peu à se mettre en place), l'intervention des Canadiens dans l'enseignement technique et professionnel, l'action de la Coopération française sont à priori de nature à faciliter la gestion de la réforme.

4 - LES ANALYSES

4.1 Des raisons pédagogiques, certes discutables, nous conduisent à approfondir, dans un chapitre spécial, les interrogations formulées au cours de la description de la démarche. Les analyses prémunissent le lecteur contre les déductions faciles et confèrent à chaque étape du processus sa juste mesure.

Les forces du processus

4.2 Avant d'examiner en profondeur le phénomène béninois, il importe d'inviter le lecteur à quitter les schémas théoriques de la démocratie afin de mieux appréhender la validité des actes posés par les Béninois dans la recherche d'un nouvel équilibre socio-politique.

4.3 La Conférence nationale, les Etats Généraux de l'Education et l'élaboration d'une politique éducative nationale constituent une réponse des dirigeants béninois à la pression sociale exercée de diverses manières par le peuple tout entier. Le nouveau régime n'avait d'autre choix que de montrer une volonté politique qui lui assurerait l'adhésion et le soutien populaires. Dans un régime démocratique, les décisions émanant du peuple, les concertations trouvaient là leur justification. Ces réunions élargies aux partenaires nationaux, internationaux et à toute la société civile est un fait très important dans un pays où la majeure partie de la population analphabète semble être modelée par une longue succession de régimes dictatoriaux. Le gouvernement s'impose le devoir d'accorder la parole à la majorité silencieuse et de l'associer à des prises de décision sans considération aucune du niveau d'information initial. Certes, ses représentants, les députés sont des intellectuels; mais on peut poser la question de savoir jusqu'à quel point cette majorité se reconnaît-elle effectivement à travers les débats soutenus à l'Assemblée Nationale?

4.4 L'une des forces du processus d'élaboration politique a été de faire avancer la démarche démocratique. Le gouvernement restaure la confiance en réconciliant tous les utilisateurs de l'école avec cette institution. Par la même occasion, il se donne les moyens de ses négociations avec les partenaires au développement. La pression des bailleurs de fonds devra désormais tenir compte des intérêts exprimés par les Béninois. Les orientations prennent un caractère national qui s'impose à tous, partenaires nationaux ou internationaux. Le gouvernement s'est ainsi servi d'une légitimité qui rassure les bailleurs de fonds. L'information et la consultation qui conditionnent le processus, quelle que soit leur ampleur, doivent être perçues comme un effort visant à consolider la démocratie.

4.5 Il faut inscrire la documentation dans les éléments qui constituent la force du processus. Au Bénin, il existait déjà une abondante documentation discutée et approuvée par une frange de la population.[13] Cette documentation détermine les conditions d'un choix éclairé. Une telle documentation peut également être une source d'informationet d'analyse pour d'autres parties qui entrent dans le secteur de l'éducation. Ainsi l'USAID a-t-elle bénéficié de l'existence de ces documents lorsqu'elle a commencé à intervenir dans le secteur de l'éducation au Bénin en 1991.

4.6 De toute manière, le contexte politique qui autorise la critique est le premier atout du changement; il conditionne l'engagement des utilisateurs qui tiennent à exprimer leurs desiderata. Il est indéniable que le Ministère de l'Education nationale subit une pression sociale, mais le message est-il assez clair pour qu'il s'astreigne au respect de la volonté populaire ?

Les faiblesses

4.7 Les Etats Généraux ont revêtu un caractère national et démocratique même si le niveau de représentation pose le problème de la compétence technique des participants par rapport aux questions scolaires. La faiblesse majeure du processus est liée surtout à la circulation de l'information avant et après les EGE et au suivi des décisions issues des concertations. Les cadres des ministères, les enseignants des villes de Cotonou et de Porto-Novo étaient surreprésentés au détriment des fonctionnaires éloignés des centres de décision.

4.8 Néanmoins, le manque d'information n'épargna ni les délégués de l'intérieur, ni ceux des villes proches de la capitale, tant et si bien que les revendications primèrent les débats d'orientation susceptibles d'imprimer une ligne nouvelle et propres à soutenir un changement en profondeur. Ce corporatisme outré confina les fonctionnaires du ministère (enseignants compris bien sûr) dans une regrettable myopie ; en effet, tous s'accordèrent à conférer un poids décisif au « manque de moyens » pour expliquer l'échec du système éducatif béninois, occultant l'importance (sans cesse répétée dans la documentation) de l'effort financier consenti par l'Etat, les communautés et les familles. Prêchant pour leurs paroisses, les fonctionnaires du ministère de l'Education nationale et les étudiants en arrivèrent à perdre le sens de la solidarité qui aurait dû être la clef de répartition des allocations financières à l'intérieur du système. La question des moyens liée à la dégradation du système politique est une réalité qui dépasse largement le cadre du secteur de l'éducation.

4.9 Si ceux qui ont participé directement aux évènements ont été bien informés, il n'en est pas de même de la plus grande partie de la population, en particulier dans les zones rurales. Ceci n'est pas entièrement de la faute du ministère de l'Education nationale en l'absence de toute infrastructure de communication moderne : l'usage du téléphone est impossible dans la plupart des circonscriptions scolaires ; celui du télécopieur n'est pas pensable. Un courrier affranchi à Cotonou parvient à son destinataire, dans une école du nord, deux à trois semaines après son expédition. Dans les départements du nord, les informations de la radio-diffusion nationale sont inaudibles à certaines heures de la journée. Plus préoccupante est l'absence dans les écoles des *Actes des Etats Généraux*. Or, l'orientation générale de la réforme se fonde sur ce document..

4.10 Bien que l'intervention des bailleurs de fonds ait été indispensable pour soutenir les réformes,leur implication pose néanmoins des problèmes de souveraineté, d'efficacité, de choix philosophique et économique.

4.11 Du point de vue de la mise en oeuvre de la réforme, la nature de la tâche entreprise comportant des implications politiques, économiques et sociales, réaffirme la lourdeur habituelle de tout système éducatif : les structures changent facilement, les contenus se modifient souvent mais les attitudes restent figées. Alors, les questions institutionnelles freinent quelque peu la marche du changement. En effet, la déconcentration et la décentralisation – maîtres-mots de la réforme institutionnelle – jugées inopportunes par certains bailleurs de fonds se heurtent à la force de l'habitude et au confort de la routine. Il en résulte des demi-mesures que la personnalité du ministre ne saurait infléchir. Des objectifs sont fixés mais la Loi d'Orientation dort depuis trois ans sur la table de l'Assemblée nationale. En fait, on remarque une certaine opposition du Cabinet à l'application effective de la décentralisation qui néanmoins se met en place progressivement.

4.12 Interrogé sur le problème juridique que pose l'absence d'une loi d'orientation de l'Education nationale, un bailleur de fonds nous a répondu: *«La loi d'orientation est un concept francophone; son absence ne me pose aucun problème.»* En vérité, ce vide juridique ne laisse-t-il pas au Ministère de l'Education Nationale la latitude d'ignorer certaines revendications du peuple, de traîner sur des décisions attendues ou d'ignorer les problèmes de fond ?

4.13 L'instabilité des opinions des acteurs montre les limites de l'action décisive. Citons deux exemples pour illustrer la difficulté qui en découle.

(a) Un ministre de l'Education nationale affirma au cours d'une séance de travail que *« le Cabinet ne se sentait pas lié par les décisions des EGE».*

(b) Les représentants des étudiants invités au séminaire de validation de l'étude réalisée sur l'Enseignement supérieur exprimèrent leur parfait accord sur les conclusions et propositions relatives aux problèmes généraux de l'Université Nationale du Bénin. Quelques mois après, les mêmes étudiants déclenchaient un mouvement de grève pour dénoncer le ministre et l'auteur de l'étude et stigmatiser les recommandations.

4.14 Enfin, le ministère de l'Education nationale peut-il se comporter comme un îlot révolutionnaire dans le concert des ministères partenaires comme ceux de la Fonction publique et de la Réforme administrative, du Développement rural et des Finances ? Le ministère de l'Education nationale est le maillon d'une chaîne ; s'il est capable de servir d'exemple dans le domaine de la décentralisation et des changements en profondeur, il ne conduira son processus à terme que lorsque les autres ministères marqueront leur adhésion complète à son projet.

4.15 On voit bien que les difficultés objectives et subjectives existent ; leur gestion détermine le rythme et la réalité du processus en cours. Il faut par conséquent se garder de conclure hâtivement qu'il ne se passe rien ou presque.

4.16 Pour conclure, on voit que, dans ce contexte complexe, les choix et la gestion de ces choix incombent davantage aux dirigeants qui après tout, connaissent un confort financier inhabituel. Ce confort exacerbe les conflits gouvernement/syndicats et gouvernement/société civile. En effet, dans les milieux aussi bien urbains que ruraux, les propos suivants reviennent, tel un leitmotiv: « Le gouvernement annonce des milliards de francs injectés dans le secteur de l'éducation. Nous ne ressentons nullement les effets de cet important afflux d'argent ni sur notre niveau de vie, ni dans nos classes. Ce sont les patrons qui seuls tirent profit de cette manne ». Que cachent ces propos ? Une insuffisance de concertation et d'implication des partenaires (corps enseignants, syndicats d'enseignants, étudiants et société civile) ? Quoi qu'il en soit, un compromis existe puisque la mise en oeuvre se réalise lentement même si elle ne touche pas tous les sous-secteurs.

La coordination des bailleurs de fonds

4.17 Au niveau de la formation des politiques éducatives les bailleurs de fonds opérèrent en rangs dispersés, chacun exerçant auprès des institutions béninoises la pression dont elle est capable. A l'occasion, ils se tirent dans le dos. Le Cabinet exploite parfaitement ces conflits qu'il n'arbitre jamais; car la cacophonie des bailleurs de fonds lui permet de traîner les pieds sur des changements qu'il n'est pas pressé de réaliser. Au total, une certaine image du processus se dégage: un malade commun ; de nombreux médecins à son chevet ; un accord sur le diagnostic, cependant aucune concertation sur la thérapeutie. En effet, chaque bailleur de fonds présente des exigences ou conditionnalités. Quelles que puissent être les justifications de ces exigences, elles demeurent des pressions qui bousculent des habitudes, imposent des disciplines incompatibles avec la mentalité du pays. Evidemment, chaque organisme se dépêche d'affirmer qu'il n'apporte qu'un soutien financier pendant que les questions déterminantes relèvent de la souveraineté du gouvernement assisté.

4.18 Par ailleurs, la diversité des bailleurs de fonds, toujours marquée par l'impossibilité d'une réelle coordination, tout en donnant la mesure des intérêts en présence, pose clairement la question de l'efficacité des interventions.

4.19 L'autonomie relative du projet d'analyse de politique éducative et son isolement du personnel ministériel a entravé la mise en place de mesures recommandées par les études sectorielles du projet. La souplesse dans les procédures qui tournèrent le dos à l'orthodoxie administrative, positive à court terme, révéla des vices à long terme. Car le dynamisme du Projet déboucha sur l'indifférence de ceux qui utilisèrent

ses services. Faut-il en pleurer ? Non, mais il faut avouer que le projet devenu incontournable, occupa trop de place et priva ipso facto d'espace vital, les autres organismes.

4.20 En revanche, au niveau de la mise en oeuvre, malgré des philosophies et des démarches propres à chaque bailleur de fonds, la coordination des diverses interventions extérieures est contrôlée par le ministère de l'Education nationale qui reste maître de l'exécution des programmes. Cela explique en partie le rythme relativement lent de la mise en oeuvre globale de la réforme. Ce rythme au sujet duquel on pourrait formuler de nombreux commentaires fait apparaître en filigrane les avantages et les difficultés du processus.

4.21 Enfin, l'introduction de fonds étrangers influe fatalement sur la réorientation des options philosophiques et économiques. L'ajustement structurel et la dévaluation du franc CFA dans les proportions que l'on sait, sont des mesures que 90 % au moins de la population béninoise ne comprennent pas et peut-être ne comprendront jamais. Par conséquent, aucune action inscrite dans ce cadre ne garantira un succès facile et total. C'est tout le concept et toute la réalité de la démocratie qui reviennent brutalement en surface.

Le compromis

4.22 La capacité nationale à gérer simultanément les forces et les faiblesses conditionneront le succès du processus qui demeure une tâche de longue haleine.

4.23 Le choix du mode d'information, l'implication judicieuse de tous les acteurs, la présence discrète mais efficace de l'assistance étrangère raffermiront les convictions et faciliteront la poursuite du processus. La présence envahissante de l'assistance technique révèle un manque de confiance qui entraîne chez les nationaux une attitude de rejet et de refus. Les divergences dans la démarche des bailleurs de fonds n'aident pas le gouvernement à régler cette question. En effet, le programme de l'USAID utilise largement les structures et les compétences nationales après en avoir assuré la formation. Le PNUD veut passer par l'organisation d'une Table ronde pour définir les modalités de son intervention. La Coopération française impose une assistance peu désirée. L'UNICEF appuie son programme sur des éléments de la Déclaration de Politique Educative relative à l'amélioration de la scolarisation des filles et recrute un personnel d'encadrement local. La Banque mondiale, en accord avec la méthode de l'USAID traîne les pieds parce qu'elle tient à s'assurer que les fonds de son projet seront bien gérés par le ministère de l'Education nationale.

4.24 Dans un pays qui compte 75 à 80 % d'analphabètes, les limites de la concertation sont corrigées par la formation des Association des Parents d'Elèves. Le processus, en prenant à coeur cette formation, jette les bases de son succès et de sa pérennité. Mais en attendant, il faut rappeler que les conflits font partie du processus; ils servent de régulateurs ou de catalyseurs.

Education et apprentissage de la démocratie

4.25 Quand on sait la répartition géographique des enseignants de tous ordres à travers le territoire national, quand on se rappelle que l'éducation est le levier fondamental, on peut affirmer que l'éducation n'a pas trouvé sa place dans le débat national.

4.26 L'Assemblée Nationale, deuxième pouvoir démocratique, semble jusqu'à présent ne jouer qu'un rôle strictement législatif, demeurant ignorante des réalités auxquelles la nation est confrontée.

4.27 En même temps qu'elle représente le quatrième pouvoir en régime démocratique, la presse doit avoir également un rôle éducatif. Pour cela, il faut une ouverture qu'elle ne réussit pas à opérer au Bénin. Elle se doit d'aller chercher l'information et de noit pas attendre que celle-ci vienne à elle. La presse béninoise survit mais de sérieuses lacunes existent. Plus l'on s'éloigne de Cotonou et de Porto-Novo, plus les journaux se font

rares ; ils n'existent d'ailleurs pas du tout dans les zones rurales. Dans ces conditions, la presse ne peut pas réussir à consolider la démocratie. En outre la télévision est un luxe et la radio inefficace.

4.28 Les campagnes législatives les plus récentes ont révélé les limites de chacune de ces institutions. L'education était loin de tenir la place qu'elle était en droit d'espérer dans les débats. Mieux, plusieurs ministres créèrent des partis politiques qui devaient raffermir leur position au sein du gouvernement. Le ministre de l'éducation nationale s'appuya sur l'appareil de son ministère et hommes et structures furent mobilisés pour une seule cause : celle d'offrir au ministre des sièges au Parlement béninois. Les résultats furent désastreux.

5 - L'ETAT ACTUEL DE LA MISE EN OEUVRE

5.1 La mise en oeuvre concerne essentiellement un sous-secteur à travers le programme USAID d'appui à la réforme de l'enseignement primaire. Ce programme aide le gouvernement du Bénin à instituer « un système d'enseignement primaire efficace, efficient, équitable et viable » Si dans ce sous-secteur les plans d'action s'exécutent progressivement, dans les autres, les plans d'action existent mais leur application sommeille. Ces différences résident dans la mise en place des structures et des dispositions financières liées aux priorités identifiées par les bailleurs de fonds dans la Déclaration de Politique Educative.

5.2 Sous l'impulsion de l'USAID, la réforme des programmes d'enseignement, l'amélioration de la formation des enseignants et de leur encadrement pédagogique, le renforcement des capacités de production, d'acquisition et de distribution des ouvrages scolaires et matériels pédagogiques, la mise en place d'un système d'évaluation des connaissances des élèves sont en cours de réalisation. Diverses formations assurent l'amélioration de la capacité des services centraux et départementaux du ministère de l'Education nationale à planifier et à coordonner les activités du secteur.

5.3 Prenant en compte les résultats de l'étude sur la scolarisation des filles, le ministère annonça dès la rentrée scolaire 1993-1994, la suppression des contributions scolaires pour les filles des zones rurales. Cette opération reçut un accueil mitigé. En effet, certains responsables de circonscription scolaires boudèrent la mesure : c'est une contestation de principe qui ne reposait sur aucune raison valable, si ce n'est que cela constituait, à leur avis, un manque à gagner pour les structures locales de décision. Quoi qu'il en soit, la mesure ne tient pas compte des spécificités des régions : dans les départements où la raison dominante de la faible scolarisation des filles est essentiellement économique, l'opération produisit un résultat quantitatif immédiat, par contre, cet effet se fait attendre dans les départements où les filles sont retenues à la maison pour des raisons culturelles.

5.4 L'USAID a entrepris des enquêtes pour mesurer l'impact réel de la disposition ministérielle. Quels que soient les résultats ou les indications que révèleront ces enquêtes, un problème subsiste : les filles sont manifestement nombreuses au recrutement de la première année ; mais combien d'années resteront-elles dans le système ?

5.5 Une autre préoccupation est celle posé par l'éventuel déséquilibre causé au système éducatif par une concentration exclusive sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au détriment des niveaux secondaire et supérieur. l'USAID s'interesse uniquement à l'enseignement primaire. Le personnel enseignant du supérieur y voit un véritable complot international dirigé contre son institution. Ecoutez les propos suivants:

> « L'enseignement supérieur est la cible des bailleurs de fonds qui oeuvrent à sa disparition. Les compétences de pointe ne s'y développant plus, la tutelle des vieilles institutions de recherches scientifiques européennes va se pérenniser ... »

Le réquisitoire est long mais nous n'en retenons que l'esprit pour dire, qu'en dépit des efforts déployés pour commencer la mise en oeuvre, le déséquilibre ainsi créé à l'intérieur du secteur peut freiner les ardeurs et dresser des obstacles insurmontables.

6 - CONCLUSIONS

6.1 Le Bénin disposait d'un corpus de connaissances à partir duquel un dialogue a pu se construire. Au terme du présent document, on a constaté que la politique éducative est un cycle soutenu par un exercice quotidien. Une telle aventure impose des balises qui seront déterminées par une base de connaissances qui facilite la réalisation du processus. Tout le monde y trouve son compte. Les bailleurs de fonds apprécieront sûrement la logique et la rigueur de la démarche et ils s'engageront en parfaite connaissance de cause. Les décideurs nationaux opéront des choix éclairés et disposeront d'éléments fiables pour les discussions aussi bien avec la société civile qu'avec les partenaires au développement.

6.2 Les innovations au ministère de l'Education nationale ont forcément eu des conséquences sur les procédures d'un certain nombre d'autres ministères. Afin d'éviter que la réforme soit une demi-mesure, il faudra trouver un mécanisme susceptible de provoquer l'adhésion de ces ministères au changement.

6.3 Pendant les moments d'euphorie ou de détresse, on ne mesure pas toujours la portée des déclarations de principe. En effet, en inscrivant dans la Constitution que l'enseignement primaire est désormais obligatoire, les Béninois prenaient une option qui a pu guider, assurément des bailleurs de fonds dans leur choix. La gestion des difficultés inhérentes à cette option exige de la part des dirigeants un réel engagement. Les principes autour desquels un consensus est réalisé doivent survivre aux hommes politiques, instables par définition, et qui, pourtant, ont la charge de sauvegarder l'intérêt national.

6.4 La concertation ayant marqué le début du processus, il importe de la maintenir aux étapes-clefs, tout en impliquant toutes les parties, en fonction de leur statut (formation et responsabilisation des cadres, responsabilisation des parents d'élèves ...).

6.5 La coordination des bailleurs de fonds est une responsabilité qui relève strictement de la compétence du gouvernement.

---

1. La réforme administrative et territoriale de 1975 changea le nom du pays: le Dahomey devint la République populaire du Bénin.

2. Les paysans résignés à se battre quotidiennement pour survivre ne dissertent jamais sur l'impérialisme. Ils le vivent et représentent au Bénin la classe exploitée.

3. Ordonnance N° 75-30 du 23 Juin 1975 portant loi d'orientation de l'Education Nationale. L'article 3 du chapitre premier précisait: l'Ecole Nouvelle est démocratique et populaire, obligatoire et gratuite, publique et laïque.

4. Selon les estimations du ministère du Plan, l'offre d'emploi représente environ 18% de la demande pour les titulaires de diplômes techniques et moins de 10% pour les titulaires de tous les autres diplômes des enseignements secondaire et supérieur.

5. Sous le régime du « militaro-marxiste », les seules organisations de masse autorisées étaient les Associations de Développement. L'État devenu incapable d'assumer ses responsabilités dans tous les domaines, les communautés s'organisaient pour tenter de trouver des solutions à tous les problèmes de développement sur le plan local: constructions d'écoles, ouvertures de pistes rurales, forages de puits... Ces organisations regroupaient tous les natifs de la région considérée, fonctionnaires, artisans ou paysans...

6. Propos d'un paysan du Borgou à la Conférence Nationale.

7. *Actes des Etats Généraux*. Préface du ministre de l'Education nationale. Cotonou, 20 février 1991, p.7.

8. Nos enquêtes ont livré d'incroyables aveux. Mais tout ce qui n'est pas dit sur la place publique, écrit quelque part, reste fragile puisqu'il n'engage personne.

9. *Actes des Etats Généraux*. page 147 .

10. Une mission de la Banque Mondiale, au cours d'une visite de courtoisie au PNUD, dénonce l'incompétence d'un cadre que la même mission avait encensé quelques mois auparavant. Elle fustigie l'attitude d'un consultant international. Elle oublie enfin d'inviter le responsable national du Projet au dîner de travail qui réunissait tous ceux, nationaux et internationaux qui travaillaient sur les dossiers de réhabilitation du système éducatif...

11. Il fallut attendre mars 1994 pour qu'un organe de l'UNICEF publie une synthèse de la déclaration; *Aujourd'hui et Demain: Bulletin de liaison de l'UNICEF* n° 005 Jan., Févr., Mars 1994, pp 5-6 .

12. Par exemple, l'un est responsable du service « Organisation et Méthode », un autre est responsable du service « Animation budgétaire » à la Direction de l'Enseignement technique et professionnel, un troisième est responsable du service « Suivi et Evaluation », et un quatrième occupe le poste, combien important, de Directeur départemental de l'Education.

13. Parce que la diffusion des études sectorielles a rarement atteint les circonscriptions scolaires.

Le processus d'élaboration d'une politique éducative efficace est au centre de la démarche adoptée par de nombreux pays africains qui ont entrepris de réformer leur secteur éducatif.

La DAE, en coopération avec l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, a apporté son soutien à la rédaction de six études de cas sur le processus d'élaboration d'une politique éducative en Afrique. Les études de cas, rédigées par des chercheurs africains, donnent un aperçu d'expériences variées du cycle de formation, d'articulation, de diffusion et de mise en oeuvre d'une politique dans les pays suivants: le Bénin, le Ghana, la Guinée, Maurice, le Mozambique, et l'Ouganda.

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
Institut International de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France