

Table des matières

Résumé de la recherche	iii
Abstract	v
Table des matières	vii
Liste des tableaux	xi
Liste des figures	xii
Liste des sigles et abréviations	xiii
Remerciements	xv
Introduction	1
Chapitre I : La problématique de l'étude	4
1.1 Évolution des politiques éducatives des pays de l'ex-AOF depuis leur indépendance	5
1.1.1 D'une situation économique favorable à une prescription économique de choc	6
1.1.2 Les PAS: Une prescription de choc.....	8
1.2 Un passé éducatif colonial.....	13
1.2.1 Organisation de l'instruction publique pour toute l'AOF	13
1.2.2 L'offre d'éducation coloniale	14
1.2.3 Les programmes d'enseignement.....	19
1.2.4 L'inspection et/ou contrôle des enseignants.....	20
1.2.5 La condition enseignante	20
1.3 Questions de recherche	23
1.4 But et intérêt de l'étude.....	25
Chapitre II : Cadre conceptuel	26
2.1 Le concept de régulation	27
2.1.1 Origine et conceptions.....	27
2.1.2 Les différents types de régulation	31
2.1.3 Les mécanismes de coordination à des fins de régulation.....	39
2.2 Les concepts centralisation et décentralisation.....	42
2.2.1 Quelques éléments de définition	43
2.2.2 Typologie de la décentralisation	45
2.2.3 Quelques dilemmes de la décentralisation.....	48

2.2.4	Expérience africaine en matière de décentralisation	50
2.3	Synthèse de la revue des écrits	56
2.4	Opérationnalisation du cadre conceptuel	57
2.4.1	Définition opérationnelle des objets d'analyse	60
Chapitre III	: Cadre méthodologique	66
3.1	Approche de la recherche	67
3.2	Les phases de la recherche	70
3.2.1	La constitution des données	70
3.2.2	La réalisation des monographies nationales	73
3.2.3	La validation des études de cas	75
3.2.4	La comparaison des monographies nationales.....	77
3.3	Les limites de l'étude	79
Chapitre IV	: Cas du Bénin.....	83
4.1	Présentation du pays	84
4.1.1	Les caractéristiques physiques	84
4.1.2	Les caractéristiques sociodémographiques.....	85
4.1.3	Les caractéristiques économiques	86
4.1.4	Les caractéristiques sociopolitiques et culturelles	87
4.2	Le système éducatif du Bénin : Perspective historique	89
4.2.1	L'éducation coloniale : Phase 1	90
4.2.2	L'éducation coloniale phase 2 : L'intégration du Bénin à la charte de l'AOF.....	92
4.2.3	Caractérisation de la régulation coloniale de l'éducation.....	94
4.3	L'organisation de l'éducation au Bénin : Période post-coloniale.....	97
4.3.1	L'éducation non formelle	97
4.3.2	Le système formel d'éducation	98
4.3.3	L'offre de l'éducation de base : Période post-coloniale.....	101
4.4	Organisation de l'éducation au Bénin : perspective contemporaine	110
4.4.1	Structuration administrative et décisionnelle.....	111
4.4.2	Les Paliers de régulation en éducation	115
4.4.3	La régulation contemporaine de l'offre d'éducation.....	119
4.4.4	La régulation des programmes d'enseignement	120
4.4.5	La régulation de l'inspection et/ou du contrôle des enseignants	120
4.4.6	La régulation de la condition enseignante	121
4.5	Analyse critique de l'évolution de la régulation du système éducatif du Bénin ...	126
4.5.1	La régulation post-coloniale : Continuités observées	126
4.5.2	La régulation post-coloniale : éléments de changement observés	128
4.5.3	La régulation contemporaine de l'éducation : Continuités observées.....	134

4.5.4	La régulation contemporaine de l'éducation : les éléments de changements observés.....	137
4.6	Synthèse de l'état actuel de la régulation.....	144
Chapitre V : Cas du Sénégal.....		148
5.1	Présentation du pays	149
5.1.1	Les caractéristiques physiques.....	149
5.1.2	Les caractéristiques sociodémographiques.....	150
5.1.3	Les caractéristiques économiques.....	150
5.1.4	Les caractéristiques sociopolitiques et culturelles	151
5.2	Le système éducatif du Sénégal : Perspective historique.....	153
5.2.1	Organisation de l'éducation coloniale phase 1 : Enseignement mutuel et confessionnel	154
5.2.2	Organisation de l'éducation coloniale phase 2 : Situation du Sénégal vs charte de l'AOF.....	160
5.2.3	La caractérisation de la régulation de l'éducation au cours des deux phases.....	163
5.3	Organisation de l'Éducation au Sénégal : Période Post-coloniale	167
5.3.1	L'éducation non formelle	167
5.3.2	Le système formel d'éducation.....	168
5.3.3	Organisation post-coloniale : l'offre au cycle fondamental de l'éducation.....	171
5.3.4	Les programmes d'enseignement.....	174
5.3.5	L'inspection et/ou le contrôle des enseignants	175
5.3.6	La condition enseignante	176
5.4	Organisation de l'éducation au Sénégal : Perspective contemporaine	178
5.4.1	Structuration administrative et décisionnelle.....	179
5.4.2	La régulation contemporaine de l'offre d'éducation.....	185
5.4.3	Les programmes d'enseignement.....	187
5.4.4	L'inspection et/ou contrôle des enseignants	188
5.4.5	La condition enseignante	189
5.5	Analyse critique de l'évolution de la régulation du système éducatif du Sénégal	195
5.5.1	La régulation post-coloniale : Continuités observées	196
5.5.2	La régulation post-coloniale : éléments de changement observés	202
5.5.3	La régulation contemporaine de l'éducation : Continuités observées.....	207
5.5.4	Analyse de la régulation contemporaine de l'éducation : l es changements observés.....	211
5.6	Synthèse de l'état actuel de la régulation du système éducatif du Sénégal	217
Chapitre VI : Analyse comparée des cas nationaux.....		222
6.1	Rappel du modèle historique de régulation.....	223
6.2	Traits communs et différences au cours de la période post-coloniale	226

6.3 Traits communs et différences au cours de la période contemporaine	233
6.4 Synthèse de la comparaison	239
Conclusion générale	243
Principaux résultats de l'étude	247
Recommandations et pistes d'action	251
Apports de cette recherche	254
Références bibliographiques	256
Annexe 1 Projet de validation à l'attention des personnes sollicitées pour la validation des études de cas	269

Liste des tableaux

Tableau I :	Modèle commun de régulation de l'éducation coloniale.....	22
Tableau II :	Grille d'analyse de la régulation de l'éducation des pays sous étude....	74
Tableau III :	Grille de comparaison de l'offre, des programmes et de l'inspection et/ou contrôle des enseignants des pays sous étude	78
Tableau IV :	Grille de comparaison de la condition enseignante des pays sous étude	78
Tableau V :	Régulation historique de l'éducation spécifique au Dahomey	97
Tableau VI :	Structuration administrative et décisionnelle du Bénin contemporain..	114
Tableau VII :	Synthèse des continuités post-coloniales au Bénin.....	127
Tableau VIII :	Synthèse des ruptures post-coloniales au Bénin.....	129
Tableau IX :	Régulation contemporaine de l'éducation au Bénin : Continuités observées	134
Tableau X :	Régulation contemporaine de l'éducation au Bénin : synthèse des changements observés.....	138
Tableau XI :	Régulation coloniale de l'éducation au Sénégal au cours des deux phases.....	163
Tableau XII :	Représentation schématique du système éducatif formel du Sénégal	170
Tableau XIII :	Régulation contemporaine au Sénégal : Structuration administrative et décisionnelle	180
Tableau XIV :	Régulation post-coloniale de l'éducation au Sénégal : Synthèse des continuités observées.....	197
Tableau XV :	Synthèse des ruptures post-coloniales au Sénégal.....	202
Tableau XVI :	Période contemporaine : Synthèse des continuités observées	208
Tableau XVII :	Analyse contemporaine de la régulation au Sénégal : Synthèse des changements observés	212
Tableau XVIII :	Rappel du modèle historique commun de régulation.....	224
Tableau XIX :	Similitudes et différences observées à l'égard de l'offre, des programmes et de l'inspection (période post-coloniale)	227
Tableau XX :	Différences et similitudes observées à l'égard de la condition enseignante : période post-coloniale	230
Tableau XXI :	Différences et similitudes à l'égard de l'offre, des programmes et de l'inspection : Période contemporaine.....	234
Tableau XXII :	Différences et similitudes à l'égard de la condition enseignante au cours de la période contemporaine.....	237

Liste des figures

Figure 1 : Schéma récapitulatif du système éducatif colonial en AOF	18
Figure 2 : Organisation structurelle du système éducatif béninois : période post-coloniale	100

Liste des sigles et abréviations

ADEA	Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique
AOF	Afrique Occidentale Française
APE	Agents permanents de l'État/Association des parents d'élèves
BAC	Baccalauréat
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BFEM	Brevet de fin d'études moyennes
BS	Brevet supérieur
CAE	Certificat d'aptitude à l'enseignement
CAP	Certificat d'aptitude pédagogique
CAPES	Certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement secondaire
CCD	Conseil Consultatif Départemental
CCS	Chef de circonscription scolaire
CE1	Cours élémentaires 1 ^{ère} année
CE2	Cours élémentaires 2 ^{ème} année
CEAP	Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique
CEM	Collège d'enseignement moyen
CEPE	Certificat d'études primaires et élémentaires
CEPS	Certificat d'études primaire supérieures
CFEE	Certificat de fin d'études élémentaires
CI	Cours d'initiation
CM1	Cours moyens 1 ^{ère} année
CM2	Cours moyens 2 ^{ème} année
CNFVN	Conférence nationale des forces vives de la nation
CP	Cours préparatoires
CS	Circonscription scolaire
DDEPS	Direction Départementale des Enseignements Primaire et Secondaire
DTI	Diplôme de technicien industriel
EDUCOM	Éducation communautaire

EFI	École de formation des instituteurs
EGE	États Généraux de l'Éducation
EME	Étudiants en Mission d'Enseignement
ENI	École normale intégrée/École normale d'instituteurs
ENR	École normale régionale
ENS	École normale supérieure
EPS	Enseignement primaire supérieur
GSC	Groupe scolaire central
IA	Inspection d'académie
IDEN	Inspection départementale de l'éducation nationale
IFI	Institutions financières internationales
IPE	Institut International de Planification de l'éducation
INFRE	Institut national pour la formation et la recherche en éducation
IR	Inspection régionale
JIR	Jeunes Instituteurs Révolutionnaires
MC	Maître contractuel
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MENRS	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche scientifique
MEPS	Ministère des Enseignements primaire et secondaire
MISAT	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PDEF	Programme décennal de l'éducation et de la formation
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
VE	Volontaire de l'éducation

Remerciements

Mes remerciements vont d'abord à mon directeur de recherche, monsieur Martial Dembélé, professeur adjoint au Département d'administration et fondements de l'éducation à la Faculté des sciences de l'éducation. Je veux lui exprimer toute ma gratitude pour sa disponibilité, sa rigueur, son sens critique, son soutien moral et ses encouragements constants qui m'ont permis de dépasser les obstacles liés au découragement et à l'abandon et de mener à terme cette recherche.

L'expression de ma reconnaissance particulière va à mon co-directeur de recherche, monsieur Claude Lessard, professeur titulaire au Département d'administration et fondements de l'éducation à la Faculté des sciences de l'éducation. C'est grâce à sa générosité, sa disponibilité, son soutien académique, moral, matériel et financier que ce travail a pu voir le jour. Tout au long de cette recherche, monsieur Lessard m'a permis de partager sa riche expérience et sa rigueur dans la construction d'un travail scientifique.

Je tiens également à remercier monsieur André Brassard, professeur titulaire au Département d'administration et fondements de l'éducation à la Faculté des sciences de l'éducation dont les suggestions éclairées ont permis de réorienter certains aspects de ce travail.

Merci à madame Fasal Kannouté, professeure agrégée au Département de psychopédagogie et d'andragogie à la Faculté des sciences de l'éducation, pour ses encouragements et son soutien pendant toute la durée de cette étude.

J'exprime toute ma gratitude à mon époux, monsieur Robert Jean, pour sa compréhension, sa grande patience, son soutien de tout instant durant ce long cheminement doctoral. Je remercie mes enfants Adian David et Adian Patrick-Charly pour leur patience, leur compréhension et leur affection.

Enfin, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué d'une façon quelconque à ce travail et dont les noms n'apparaissent pas ici.

Introduction

Cette étude porte sur la régulation des systèmes éducatifs dans le contexte de la décentralisation de l'éducation. Rappelons que le début de ce troisième millénaire a été particulièrement marqué par des mouvements de réformes des services publics presque partout dans le monde. Les politiques de décentralisation qui accompagnent, entre autres, ces mouvements, s'intègrent davantage dans un processus global de réorganisation de la gestion des systèmes publics dont l'éducation. La plupart des systèmes scolaires partout dans le monde s'inscrivent, aujourd'hui, dans des contextes décentralisés, privatisés.

Les pays africains ne sont pas restés en marge de ces mouvements de réforme, eux qui sont soumis à des politiques dites d'ajustement structurel (PAS), dans le cadre du processus global d'assainissement de la gestion publique. Le développement et le financement de l'éducation de la plupart des pays du Tiers monde, il convient de le rappeler, dépendaient et dépendent encore considérablement de l'aide extérieure. Aussi, les institutions internationales d'aide au développement ont-elles fait, à travers les PAS, l'obligation aux gouvernements de ces pays de réduire l'ensemble de leurs dépenses y compris celles de l'éducation. De nouvelles orientations de politiques publiques dont la décentralisation, leur ont été prescrites, sinon imposées dans la perspective de mettre en œuvre des stratégies de régulation susceptibles d'alléger les dépenses étatiques.

Désormais les systèmes d'éducation, dans nombre de ces pays, s'inscrivent également dans des contextes de décentralisation annoncée. Selon le contexte, la mise en application de cette décentralisation se heurte à des pratiques antérieures enracinées dans les mœurs administratives et politiques manifestées par une régulation de contrôle forte. Toutefois, même si le contrôle fort demeure encore assez prégnant dans la régulation de certains aspects du système éducatif, cette régulation de contrôle forte est en train de se redéfinir progressivement. De nouvelles façons de faire sont prises en compte dans les contextes nationaux de ces pays dans la nouvelle dynamique de régulation. La

responsabilisation du milieu, la montée des politiques locales, l'introduction de certaines doses de flexibilité dans la coordination des actions éducatives sont, entre autres, les traits caractéristiques de l'évolution amorcée dans la régulation des systèmes éducatifs des pays concernés.

La présente étude réalise une analyse comparée de la régulation des systèmes scolaires de deux pays d'Afrique subsaharienne : le Bénin et le Sénégal. La perspective comparative envisagée vise particulièrement à identifier, à décrire et à expliquer les différences et les similitudes qui caractérisent la régulation des systèmes éducatifs des deux pays sous étude.

La description et l'explication de l'état actuel de la régulation ainsi que des différences et des similitudes de régulation qui caractérisent les systèmes éducatifs de ces deux pays, n'ont pas été limitées uniquement aux déterminants actuels de la régulation. Le partage d'un modèle historique commun, associé à la prescription uniforme de nouvelles orientations de régulation de l'éducation dans ces pays, invitait à remonter plus loin pour justifier les différences et similitudes de régulation enregistrées. Un regard rétrospectif sur les ruptures et les continuités enregistrées par rapport au modèle historique a, par conséquent, été privilégié et a permis de situer l'état actuel de la régulation dans ces deux pays. Cela a également permis de proposer une explication plus large et nuancée des différences et des similitudes qui caractérisent leurs systèmes éducatifs.

L'étude se divise en six chapitres. Le premier chapitre est consacré à la problématique de la recherche. Le deuxième chapitre situe le cadre conceptuel de l'étude et l'opérationnalisation que nous en faisons, tandis que le troisième chapitre fait état de notre choix méthodologique. Les chapitres quatre et cinq portent respectivement sur les études des cas nationaux du Bénin et du Sénégal, tandis que le sixième chapitre nous permet de comparer ces cas nationaux. Dans une conclusion générale, nous faisons la synthèse de notre recherche et nous proposons quelques pistes d'action et de recommandations.

Chapitre I : La problématique de l'étude

Ce premier chapitre est consacré à la problématique de l'étude. Il situe l'analyse de la nouvelle régulation de l'éducation dans les pays sous étude, dans une dynamique historique et contemporaine. Soulignons que les enjeux de la nouvelle régulation sont multiples et induisent des changements importants tant au niveau structurel que décisionnel dans la gestion des systèmes éducatifs. Comparativement à un passé à la fois lointain et récent où l'État avait le monopole de production des services éducatifs, de nouvelles façons d'administrer l'éducation sont à l'œuvre avec la nouvelle régulation. Elle offre, à géométrie variable, la possibilité à différents acteurs de prendre une part active dans la gestion de l'éducation.

Présumant que le passé fournit le cadre nécessaire pour interpréter et comprendre le présent, nous sommes remontée à l'historique de la régulation de l'éducation dans les pays sous étude pour comprendre et expliquer la nouvelle régulation de leurs systèmes éducatifs.

1.1 Évolution des politiques éducatives des pays de l'ex-AOF depuis leur indépendance

Les systèmes éducatifs des pays de l'ex-Afrique Occidentale Française (AOF)¹ ont connu une importante évolution à la fois quantitative et qualitative dès leur accession à l'indépendance. Il est important de souligner que cette expansion éducative demeurait fondamentalement tributaire de la situation économique des pays concernés. Tout comme les politiques éducatives, la situation économique de ces pays a connu elle aussi une importante évolution depuis les indépendances.

¹ L'AOF est une fédération de colonies, une entité qui visait à coordonner la présence française en Afrique de l'Ouest. Placée sous l'autorité d'un gouverneur général résidant d'abord à Saint-Louis, puis à Dakar, l'AOF regroupait les colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey (actuel Bénin), du Soudan, de la Mauritanie, du Niger et de la Haute-Volta (actuel Burkina-faso)

1.1.1 D'une situation économique favorable à une prescription économique de choc

La plupart des pays de l'ex-AOF dont ceux sous étude, disposaient, dans les premières années de l'indépendance, d'importantes ressources économiques issues de l'exploitation, sinon de l'exportation de leurs matières premières. Comme le fait remarquer Désalmand (1983), cette situation économique favorable a offert des marges de manœuvre confortables aux gouvernements de la plupart de ces pays fraîchement indépendants pour jeter les bases d'un développement national pertinent, particulièrement la mise en place des systèmes de services publics dont l'éducation.

L'accession à la souveraineté nationale a, en effet, marqué un tournant significatif dans l'évolution des politiques éducatives dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne où l'éducation était considérée comme la priorité des priorités. Une grande partie des dépenses publiques lui était consacrée et les salaires du personnel enseignant représentaient une proportion importante du budget de l'éducation. Certains pays comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, consacraient plus des deux tiers (au-delà de 70%) du budget total de fonctionnement de l'éducation aux salaires du personnel enseignant. Ayant généralement le statut de fonctionnaire d'État, les enseignants dans tous les ordres d'enseignement étaient recrutés, formés et rémunérés par l'État. (Mingat et Suchaut, 2000; Unesco, 2000).

Après l'accession à l'indépendance, certains facteurs tels la croissance démographique, les politiques de massification de l'éducation traduites par la multiplication des structures d'accueil dans les différents ordres d'enseignement, le recrutement, la formation, la rémunération des enseignants, ont eu un impact important sur la situation économique de ces pays. En effet, la combinaison de ces facteurs n'a pas tardé à mettre à rude épreuve les disponibilités économiques des jeunes États indépendants (Blaud, 1998; Dario, 2000). Les choses se sont compliquées davantage encore dans les années 70 avec la crise économique de partout à travers le monde.

À l'instar de nombreux pays du monde entier, le contexte de crise économique généralisée des années 70 a contribué, selon Dumont (1985), à réduire comme une peau

de chagrin les ressources publiques, rendant les gouvernements des pays concernés pratiquement incapables de consacrer les moyens nécessaires à des programmes sociaux fondamentaux dont l'éducation. Ainsi, les effets des politiques de massification de l'éducation, associés à la crise économique mondiale, n'ont laissé guère d'autre choix à ces pays que de se tourner vers l'aide extérieure pour le financement de leurs programmes de développement, l'éducation y comprise (Dumont, 1985, 1986; Mahillet, 1992).

Dans son rapport sur le programme d'ajustement structurel et la dette extérieure des pays en développement, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (2000) indique qu'en 1998 la dette de 41 pays en développement était estimée à 221 milliards de dollars. L'endettement des pays africains a continué, quant à lui, à croître en dépit des diverses modalités de rééchelonnement et du remboursement de montants importants. Ainsi, en 2002, la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne était estimée à 204 milliards de dollars (Toussaint, 2003).

Dans un article intitulé *le FMI et la Banque mondiale contre le tiers monde*, Ismi, (1998) souligne qu'entre 1984 et 1990, les pays en développement ont transféré 178 milliards de dollars aux banques commerciales occidentales. Au cours de la même période, le flux net des ressources financières transférées des pays africains à la Banque mondiale et au FMI se chiffrait, selon cet auteur, à 5 milliards de dollars. Toussaint (2003) estime, pour sa part, que la dette extérieure est une pierre au cou de l'Afrique subsaharienne. Elle provoque, selon l'auteur, une véritable hémorragie de capitaux pour les pays les plus pauvres, les privant de ressources nécessaires à la satisfaction des besoins humains fondamentaux.

Ainsi, faute de pouvoir mobiliser des ressources internes nécessaires pour soutenir leur développement et réduire si possible le volume antérieur des dettes, les pays en développement ont continué au fil des années, à solliciter l'aide extérieure au point de figurer, pour certains (Jarret et Mahieu, 2002), parmi les pays les plus endettés au monde. Dumont (1985) ne croyait certainement pas si bien dire lorsqu'il qualifie l'aide extérieure « *d'opium des nations en développement* ».

L'ampleur de la dette extérieure des pays en développement a conduit les Institutions financières internationales (IFI) à mettre ces derniers sous surveillance politique et économique stricte à travers les programmes d'ajustement structurel (Zacharie 2003 ; Toussaint & Zacharie 2000).

1.1.2 Les PAS: Une prescription de choc

L'émergence des programmes d'ajustement structurel remonte au début des années 80. Il faut souligner avec Muller (2003), que les PAS font partie des normes d'action qui déterminent les conditions de l'intervention publique, définies dans le contexte de la globalisation et imposées systématiquement par les IFI aux pays qui sollicitent du financement pour leur développement.

Des analystes de la dette extérieure des pays en développement (Ismi, 1998 ; Millet, 2003 ; Toussaint, 2003 ; Zacharie 2003) s'accordent pour souligner que la stratégie des IFI repose sur un puissant mécanisme de subordination des pays concernés, mécanisme qu'ils qualifient de nouveau colonialisme. Selon ce mécanisme, ne reçoivent d'autres prêts pour le développement de leur pays et le remboursement des dettes que les États qui acceptent d'adopter les plans d'ajustement structurel élaborés par les IFI, particulièrement le FMI et la Banque mondiale. Ces plans se résument, selon ces analystes, à un ensemble de mesures peu variables d'un pays à l'autre et se traduisant, sur le *plan économique* par une austérité budgétaire à travers :

- la réduction des dépenses de l'État ;
- la baisse drastique des budgets sociaux jugés non productifs (santé, éducation, subventions aux produits et services de première nécessité) ;
- la dévaluation de la monnaie locale ;
- la hausse des taux d'intérêt ;
- la promotion des exportations des matières premières pour accroître les réserves de devises ;
- l'ouverture totale des marchés par la suppression des barrières douanières ;

- la libéralisation de l'économie, notamment abandon du contrôle des mouvements de capitaux et la suppression du contrôle des changes ;
- la privatisation massive des entreprises publiques, donc un désengagement de l'État.

Sur le *plan structurel*, ces politiques avaient pour but de conduire à l'adoption d'un appareil étatique minimal et l'introduction de nouveaux modes d'organisation à travers des réformes institutionnelles et structurelles (Barroso *et al.*, 2002; Hallak, 2000). La déconcentration, la décentralisation, participent de ces réformes institutionnelles et structurelles prescrites aux pays concernés dans le cadre des PAS.

Confrontés au double défi du remboursement de la dette et du développement, les gouvernements de ces pays ont dû se plier aux conditionnalités prescrites en entreprenant tout un ensemble de réformes avec à la clé, la redéfinition plus ou moins explicite du rôle de l'État. Nombre de travaux (O.I.T, 2001; Carnoy, 1999; Hallak, 2000; Muller, 2003 ; Van Zanten, 2004) soulignent que la mise en oeuvre de ces politiques dans les contextes spécifiques des pays en développement, dont ceux sous étude, s'est traduite, au plan général, par :

- la dévaluation de la monnaie locale atteignant parfois des taux de 40 à 50%
- des compressions dans les programmes socio-économiques tels la santé, l'éducation;
- la privatisation d'un certain nombre de services publics et para publics;
- le gel des salaires des fonctionnaires;
- la réduction des effectifs d'une fonction publique jugée trop considérable;
- le gel du recrutement de nouveaux fonctionnaires;
- l'encouragement au départ anticipé à la retraite des enseignants et autres fonctionnaires;

- l'adoption de la décentralisation comme principe systématique de l'administration des services publics, en général et celle de l'éducation en particulier.

Soulignons avec Ismi (1998) qu'en soumettant les pays sous ajustement à une aussi sévère restriction budgétaire pour favoriser le paiement de la dette, les politiques des IFI ont fragilisé ces pays, les laissant aux prises avec la pauvreté, la faim et mis en péril le secteur de la santé et les politiques éducatives. L'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) peut être considérée, dans ce sens, comme une des conséquences de l'échec des PAS. En effet, cette initiative s'adresse aux pays, et ils sont nombreux, sous ajustement structurel et incapables de continuer à rembourser leur dette. Elle consiste en une action concertée des IFI et autres institutions multilatérales, visant à ramener à un niveau supportable la charge de l'endettement extérieur de la plupart des pays pauvres très endettés (FMI, 2006). Il est intéressant de noter que l'allègement de la dette est subordonné, entre autres, à l'élaboration par chaque pays candidat à cette initiative, d'une stratégie de réduction de la pauvreté selon une méthodologie proposée principalement par les institutions de Bretton Woods. La fiche technique du Département des relations extérieures du FMI indique qu'à ce jour, des allègements de dette ont été approuvés en faveur de 29 pays, dont 25 en Afrique, pour un montant total de 35 milliards de dollars. Onze autres pays sont éventuellement admissibles à l'assistance au titre de l'initiative PPTE et sont en attente de pouvoir en bénéficier.

Dans le champ de l'éducation, il faut préciser que la politique de décentralisation prescrite aux pays sous étude à travers les mesures des PAS, a été présentée comme une stratégie moins onéreuse susceptible de délester de façon significative l'appareil ministériel responsable de l'éducation. Un tel discours, selon Hallak (2000) n'a pas manqué de produire de graves répercussions sur la gestion de l'éducation en général et sur la situation des enseignants en particulier. En effet, la mise en œuvre des nouvelles orientations prescrites a plutôt contribué, selon cet auteur, à une récession des services éducatifs dans la quasi-totalité des pays en développement en plus d'influer négativement sur la qualité générale de l'éducation. Pris dans un contexte de contraintes de ressources, les gouvernements des pays sous ajustement n'ont eu guère de choix que

d'accorder la primauté à l'économique dans la nouvelle régulation de l'éducation tout en se résignant à limiter les interventions à des choix stratégiques, susceptibles de satisfaire aux attentes des bailleurs de fonds.

Dans les pays sous étude, ces nouvelles orientations ont davantage conduit à la réduction du financement par l'État des programmes d'enseignement public tant au niveau fondamental ou éducation de base qu'à celui de l'enseignement supérieur. La traduction de ces mesures s'est, par ailleurs, soldée par la dévalorisation de la profession enseignante, la sous qualification et la paupérisation d'un grand nombre d'enseignants (Pelletier, 2000). Les salaires de ces derniers ont connu, en effet, des régressions records, par rapport aux années antérieures aux PAS (OIT, 2001). Signalons en outre, que sous les contraintes des PAS, chacun des pays sous étude fait l'expérience, depuis la décennie 1980 (pour le Bénin) et la décennie 1990 (pour le Sénégal), du recrutement massif d'enseignants aux statuts et aux qualifications spécifiques, connus sous des appellations diverses : les enseignants volontaires ou les volontaires de l'éducation, les contractuels, les décrochés, les enseignants communautaires, (Dario, 2000; Mingat et Suchaut, 2000; Samoff *et al*, 1996).

On peut dire en définitive que la dette extérieure constitue l'un des facteurs les plus déterminants dans l'évolution des politiques éducatives des pays en développement, incluant ceux sous étude.

Il faut par ailleurs souligner que ce n'est pas la première fois que les pays sous étude ont à faire face à *une prescription commune* concernant leur système d'éducation. Déjà par le passé, ils ont eut à partager une histoire politique et culturelle dans l'organisation de leur éducation. La *prescription commune* à travers la décentralisation de leur système d'éducation dans la perspective contemporaine soulève des interrogations majeures. Quelques unes de ces interrogations consistent à savoir si ces pays demeurent encore semblables au plan de l'organisation de leur éducation, en dépit des changements enregistrés dans les contextes nationaux respectifs ou s'ils ont évolué de façon différente. Après leur accession à l'indépendance, par exemple, ces pays ont-ils gardé le même modèle d'organisation de système éducatif hérité de la colonisation ? Y a-t-il eu des ruptures, des modifications ou des adaptations contextuelles spécifiques ?

Quand on considère que les systèmes éducatifs de ces pays ont été mis en place avant leur accession à l'indépendance, on se rend compte qu'on ne peut avoir des réponses pertinentes à ces questions en se référant uniquement au présent ou à la dynamique actuelle de régulation. Les comportements passés influencent toujours les comportements actuels, soulevant ainsi l'idée de leur institutionnalisation dans le sens de conduites, de pratiques enracinées qui se répètent suivant des normes (Boote *et al.* 2001; Grawitz, 1988). Le collectif Boote précise que l'institutionnalisation des pratiques revêt diverses formes et est plus souvent qu'autrement liée à un processus historico-politique national particulier.

Dans le cas des pays sous étude, il n'y a pas de doute que des habitudes, des façons de faire antérieures soient intériorisées, enracinées dans la gestion des services publics dont l'éducation depuis l'époque coloniale. Si la reproduction des comportements ou pratiques antérieures est une tendance caractéristique de l'institutionnalisation, il nous apparaît donc pertinent de se pencher sur l'histoire de la régulation de l'éducation de ces pays pour saisir le sens des transformations actuelles de régulation.

Il est important de préciser, par ailleurs, que la référence à l'histoire de la régulation de l'éducation en AOF fait volontairement partie intégrante de cette étude. La part relativement considérable accordée à l'historique participe d'un devoir de mémoire. En effet, si par le passé des auteurs ont retracé parfois systématiquement, d'autrefois de façon parcellaire, l'histoire de la régulation de l'éducation dans les pays de l'ex-AOF à travers des ouvrages, des notes d'archives et des rapports, la référence à cet historique se rencontre de moins en moins dans la documentation récente. Étant donné que nous considérons cette régulation historique de l'éducation comme un héritage culturel qu'il faut entretenir pour les générations futures, nous nous sommes donné le devoir de la « reconvoquer » dans le cadre de ce travail afin de permettre aux chercheurs qui le désirent de s'y référer.

1.2 Un passé éducatif colonial

L'instruction scolaire au Bénin et au Sénégal était à l'origine l'œuvre d'une implantation coloniale. Au plan structurel et décisionnel, l'histoire de l'organisation de l'éducation dans ces deux pays nous rappelle que le modèle de régulation de leur système éducatif était issu d'une matrice commune. Les sous-sections suivantes décrivent ce modèle historique communément partagé dans ses aspects structurels et décisionnels.

1.2.1 Organisation de l'instruction publique pour toute l'AOF

D'après Désalmand (1983), lorsque le colonisateur a éprouvé le besoin d'unifier l'ensemble des territoires conquis, il a institué une entité fédérale à travers la création de l'AOF, considérée comme l'instrument fondamental de l'organisation de toutes ses colonies. Au plan structurel, cette entité a incarné un système d'administration fortement articulé autour d'un pouvoir central, en l'occurrence, le Gouvernement général de toutes les colonies, basé au Sénégal. L'organisation des services locaux des différentes colonies, la nomination aux diverses fonctions civiles, excepté celles du ressort de l'autorité métropolitaine, relevaient de la compétence de ce Gouvernement général. Autrement dit, toutes les colonies étaient sous le contrôle hiérarchique de ce pouvoir central situé à Dakar, capitale de l'AOF d'où émanaient diverses instructions et ordres.

Dans le domaine de l'éducation, l'instruction publique dans toutes les colonies de la sous-région demeurait tributaire de l'organe suprême qu'était l'AOF (Bouche, 1975; Désalmand, 1983). En effet, en tant qu'instrument privilégié de la mise en valeur des colonies, l'instruction scolaire était presque toute entière à créer, à partir de rien, dans la plupart des colonies de l'AOF. Un service fédéral de l'enseignement a été, en conséquence, mis sur pied et une série d'arrêtés publiés en 1903 constituait une véritable charte, sinon les textes fondateurs de l'organisation de l'instruction publique applicable à toute l'AOF.

Un véritable système scolaire pour toutes les colonies de l'AOF venait ainsi d'être créé à travers la charte de 1903. Ce système d'éducation était fortement centralisé à

Dakar, sous l'autorité du Gouvernement fédéral colonial. Les tâches spécifiques d'organisation de l'éducation, dans chacune des colonies, étaient confiées à des responsables locaux de l'administration coloniale et ces responsables dépendaient hiérarchiquement du Gouvernement fédéral de Dakar (Blaud, 1998; Désalmand, 1983; Lê Thanh Khoi, 1971). Selon cette charte, l'instruction scolaire était théoriquement ouverte à tous les enfants quelle que soit l'origine socio-économique des parents. Elle précisait, par ailleurs, que la scolarisation des filles s'effectuerait dans les écoles de villages ou écoles rurales, les écoles ménagères et les écoles urbaines si et seulement si le développement social de chaque colonie le permettait. Il faut souligner, en outre, que les textes fondateurs de la charte spécifiaient les différents ordres d'enseignement et les niveaux d'enseignement correspondants en plus de définir les buts et programmes d'enseignement, de catégoriser le personnel enseignant, (Bouche, 1975; Colin, 1980; Désalmand, 1983).

La sous-section suivante présente les grandes dimensions du système éducatif colonial dans l'esprit de ces textes fondateurs, à savoir la situation de l'offre d'éducation, les programmes d'enseignement, l'inspection et/ou contrôle et la condition enseignante. Il est important d'indiquer que ces dimensions dont nous nous servons pour examiner l'historique de la régulation, constitueront, par ailleurs, les objets d'analyse de la nouvelle régulation.

1.2.2 L'offre d'éducation coloniale

Signalons de prime abord que l'administration coloniale, durant la majeure partie de la colonisation, n'a importé que la partie la plus élémentaire du système scolaire métropolitain, à savoir l'enseignement primaire. Ces écoles primaires, dans leur forme la plus limitée, visaient à former pour les besoins de l'administration coloniale, des personnels intermédiaires de niveau inférieur. Autrement dit, durant toute la période précédant la seconde guerre mondiale l'enseignement secondaire était pratiquement inexistant dans la plupart des colonies. Ainsi, en termes d'offre d'éducation proprement dite et conformément à la charte de 1903, l'enseignement donné dans les écoles existantes ou à créer devait absolument s'articuler autour de deux ordres principaux d'enseignement suivants :

- L'enseignement primaire élémentaire;
- L'enseignement primaire supérieur (EPS).

1.2.2.1 L'enseignement primaire élémentaire

L'enseignement primaire élémentaire comprenait trois types d'écoles, à savoir les écoles de village, les écoles régionales et les écoles urbaines.

– *Les écoles de village*

Officiellement, les *écoles de village* appelées aussi écoles rurales avaient pour but d'instruire les élèves destinés à alimenter les écoles régionales et les écoles urbaines. Mais fondamentalement, ces écoles devaient servir de relais à une large diffusion de la langue et de la civilisation française auprès du plus grand nombre possible d'indigènes, c'est-à-dire les masses populaires résidant en dehors des villes et dans les zones reculées des colonies. Cette catégorie d'écoles s'adressait prioritairement aux enfants garçons des chefs et des notables influents. La durée du cycle des écoles de village était de trois ans au terme desquels, seuls les élèves les plus doués étaient sélectionnés pour alimenter les écoles régionales, les autres retournaient simplement dans leur famille.

– *Les écoles régionales*

Elles étaient généralement situées dans les chefs-lieux de *cercle* qui représente, selon Lê Thanh Khoï (1971), une circonscription administrative d'importance moindre, au temps colonial, comparativement aux grandes agglomérations ainsi qu'aux centres importants de l'administration coloniale. Elles recevaient les meilleurs élèves issus des écoles de village pour un cycle de trois ans également. Les écoles régionales se distinguaient des écoles de village en ce qu'elles dispensaient des cours moyens (CM) dont la fin était sanctionnée par le certificat d'études primaires et élémentaires (CEPE) local. Les meilleurs élèves des écoles régionales admis au CEPE, pouvaient (sous réserve de réussite au concours d'entrée) accéder à l'école primaire supérieure (EPS) située au niveau fédéral.

– *Les écoles urbaines*

Appelées aussi écoles européennes, *les écoles urbaines* étaient presque d'un niveau équivalent aux écoles régionales. Leur spécificité résidait essentiellement dans leur nombre limité ainsi que leur implantation exclusive dans les localités où il y avait des enfants européens et assimilés² en âge d'être scolarisés. Divisées en deux cycles de deux ans, les écoles urbaines visent à former les commis et auxiliaires utiles à l'administration. Les élèves les plus brillants de ces écoles pouvaient également accéder à l'EPS et/ou bénéficier d'une bourse d'étude pour les écoles de la métropole.

1.2.2.2 L'enseignement primaire supérieur (EPS)

Au début de l'organisation de l'instruction publique en AOF, le Gouvernement général n'avait prévu qu'une seule EPS implantée au niveau fédéral au Sénégal. Les lauréats du Certificat d'Études Primaires et Élémentaires les mieux classés dans toutes les colonies de l'AOF pouvaient accéder, par voie de concours, à l'EPS de Dakar. Elle était composée de différentes écoles fédérales notamment, l'école commerciale, l'école professionnelle et l'école normale.

– *L'école commerciale*

L'école commerciale avait pour vocation de former des cadres pour l'administration coloniale et était composée de trois sections :

1. une section commerciale destinée à la formation des commerçants;
2. une section administrative contribuant à la formation à des emplois coloniaux spécifiques (Travaux Publics, Douanes et Secrétariat Général);
3. une section secondaire ayant pour but de préparer l'entrée des élèves dans les écoles secondaires de la Métropole. Il faut souligner que la section secondaire répondait particulièrement aux besoins des enfants des fonctionnaires européens et assimilés.

² Le terme assimilés est employé pour désigner «les enfants des fonctionnaires africains maîtrisant bien le français et vivant à l'europpéenne » (Désalmand, 1983 :162)

– *L'école professionnelle*

L'école professionnelle était destinée initialement à pourvoir aux besoins de formation de techniciens pour toutes les colonies de l'AOF. Plus tard elle constituera une section spécialisée de l'école régionale dans chaque colonie.

– *L'école normale*

L'école normale était destinée à assurer la formation et le recrutement des instituteurs indigènes, des interprètes et autres auxiliaires au service de l'administration coloniale. La durée des études dans ces écoles était de trois ans et la fin de formation était assujettie à un examen pour l'obtention du certificat d'études primaires supérieures (CEPS) (Désalmand, 1983). D'après les documents étudiés, c'est vers 1911 qu'une réforme de l'enseignement en AOF a permis la création de l'équivalent d'une École Primaire Supérieure dénommée *groupe scolaire central* (GSC) dans chaque colonie. La figure ci-après résume le système éducatif colonial des territoires de l'AOF.

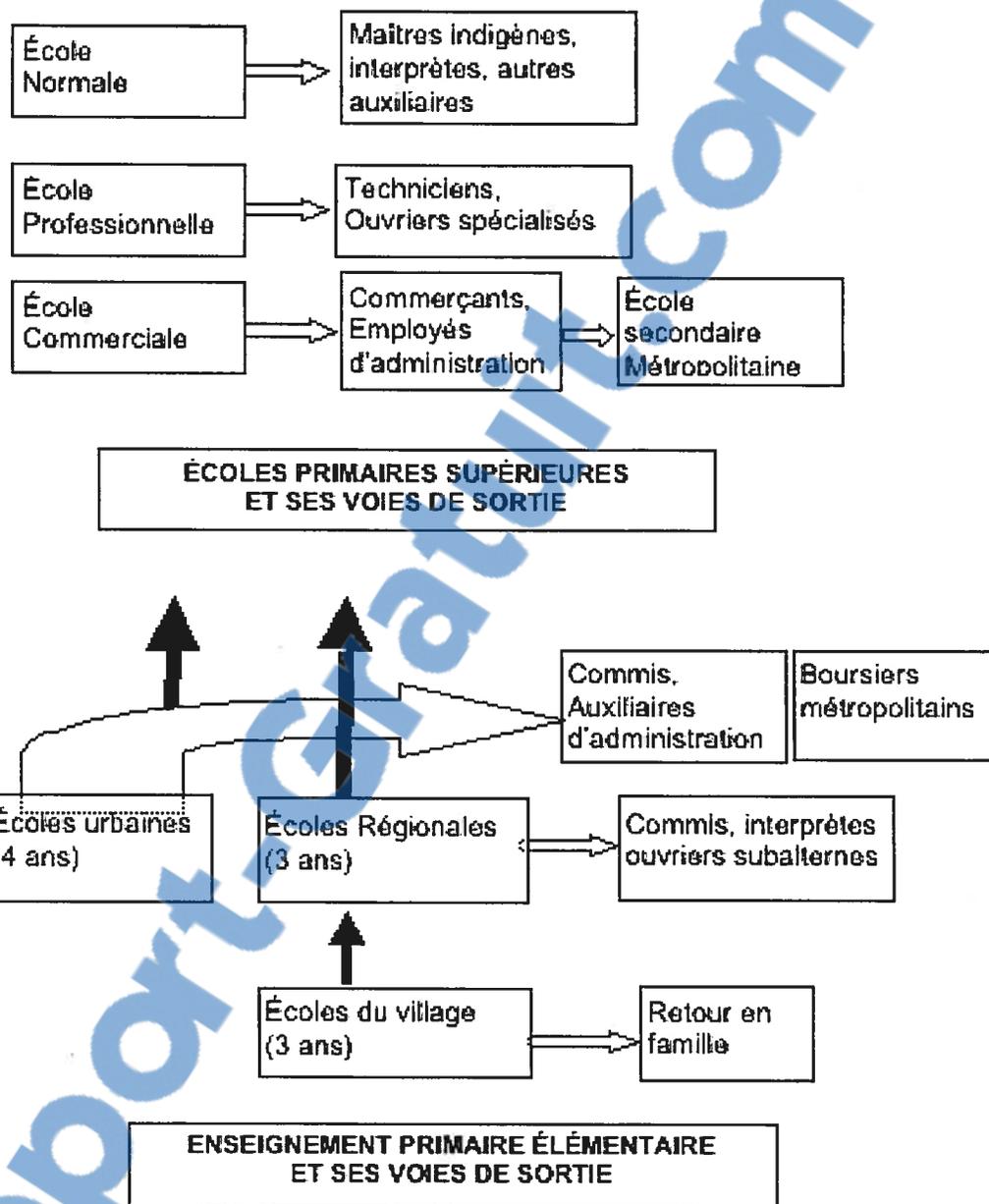


Figure 1 : Schéma récapitulatif du système éducatif colonial en AOF

1.2.3 Les programmes d'enseignement

Pour l'analyse historique, la description des programmes d'enseignement, de l'inspection pédagogique et de la condition enseignante, se limitera à celle de l'ordre d'enseignement primaire élémentaire car c'est pour cet ordre que nous disposons de l'information pertinente.

Conformément aux textes fondateurs, l'enseignement dispensé à l'ordre primaire élémentaire devait être aussi pratique et professionnel que possible. En effet, le but visé à travers les écoles de cet ordre d'enseignement était de fournir des ouvriers expérimentés tels les charpentiers, les forgerons, les mécaniciens, les employés de commerce, etc., nécessaires à l'expansion de l'économie coloniale (Bouche, 1975).

En dehors des écoles urbaines dont le programme était presque intégralement importé de la métropole, la charte précise que les programmes des autres écoles (rurales et régionales) devraient faire l'objet d'importantes adaptations aux besoins et aux nécessités locales des colonies. Dit autrement, la conception des programmes scolaires des écoles de village ou écoles rurales et régionales de l'ensemble des colonies était initialement standardisée par le gouvernement général de Dakar. Mais ce dernier demandait aux représentants locaux des colonies d'adapter les contenus de ces programmes aux besoins de l'administration coloniale, particulièrement en fonction des ressources économiques disponibles dans la localité.

Un système d'enseignement qui se voulait pratique et utilitaire ne pouvait manquer, d'après Bouche (1975), de s'intéresser à l'agriculture qui constituait la principale ressource des colonies de L'AOF. Une large place était, en conséquence, accordée à son enseignement dans les différents ordres et degrés d'enseignement, particulièrement dans les écoles rurales et régionales. Les matières telles la lecture, l'écriture, quelques notions de calcul complétaient le programme d'enseignement de ces écoles.

1.2.4 L'inspection et/ou contrôle des enseignants

En ce qui concerne l'inspection et/ou le contrôle des enseignants, les différentes mesures prises dans le cadre de la charte de 1903 n'avaient pas prévu de service d'inspection (en dehors du Sénégal) dans les colonies. Les instituteurs de l'AOF étaient, dans les débuts de l'application de la charte, sporadiquement inspectés par le commandant du cercle de leur colonie de résidence. La plupart des documents étudiés indique qu'un corps spécifique d'inspecteurs d'écoles, pour toutes les colonies, ne fut créé au niveau fédéral, qu'en 1913. Indépendamment du corps d'inspecteurs d'écoles, un conseil supérieur de l'enseignement de l'AOF fut également créé, lequel conseil se réunissait une fois par an pour faire le point sur la situation de l'enseignement au niveau des différentes colonies. Un bulletin de liaison fut aussi mis sur pied pour rompre l'isolement des enseignants qui exerçaient dans les régions les plus reculées des colonies.

1.2.5 La condition enseignante

Il faut souligner que les textes fondateurs de l'organisation de l'instruction publique en AOF préconisaient la laïcisation de l'enseignement. Certaines colonies comme le Bénin et le Sénégal, qui avaient des expériences d'instruction scolaire antérieure à la charte et qui utilisaient un personnel confessionnel (voir chapitres 4&5), devaient s'aligner sur la prescription des textes fondateurs. Trois catégories distinctes de personnel enseignant étaient déterminées dans le cadre de ces textes : la catégorie des cadres européens dénommés plus tard cadres supérieurs, la catégorie des cadres indigènes ou cadres secondaires et la catégorie des moniteurs. En termes de recrutement et de qualification, les cadres européens étaient des instituteurs détachés du ministère de l'Éducation de la métropole, titulaire du Brevet Élémentaire (BE) ou du Brevet Supérieur (BS) ou encore du Certificat d'Aptitude à l'Enseignement (CAE). Les cadres indigènes ou cadres secondaires regroupaient un personnel non enseignant de carrière qui était d'origine française ou des sujets français³, recrutés au niveau local, parmi les agents des affaires indigènes et des sous officiers, formés dans les écoles fédérales de l'AOF et titulaires du CAE.

³ Sous le système colonial, l'expression, *sujets français* est employée pour faire la distinction entre européens français nés en France et ceux qui sont *nés ou qui habitent les colonies*.

Quant aux moniteurs, ils constituaient, d'après Lê Thanh Khoï (1971), une catégorie multiforme de cadres locaux connus également sous l'appellation de moniteurs indigènes et plus tard, d'instituteurs indigènes. Les tout premiers furent parfois recrutés parmi les fils des chefs issus des écoles des otages⁴ ou simplement parmi les interprètes de poste. Les cohortes subséquentes étaient recrutées parmi les élèves issus des écoles régionales et urbaines, et titulaires du CEPE, pour être formées, à la suite d'un examen d'entrée à l'école de formation des instituteurs (École Normale de Dakar).

Il est important de préciser que les personnels de direction et d'enseignement des écoles urbaines étaient exclusivement constitués de cadres européens et de cadres indigènes, tandis que le corps enseignant des autres catégories d'écoles (régionales et rurales) était, plus souvent qu'autrement, constitué d'instituteurs et de moniteurs indigènes. La rémunération des uns et des autres était assurée par les ressources propres de l'administration coloniale. Les services des moniteurs recrutés parmi les interprètes quasi-illettrés étaient plus souvent qu'autrement sollicités gratuitement.

Toutefois, la synthèse des travaux analysés permet de souligner qu'avec le temps, des changements significatifs ont été enregistrés au niveau de la *condition enseignante*. En effet, les bouleversements de la première guerre mondiale (1914-1918), reliés à la mobilisation de la plupart du personnel européen, ont favorisé la *formation en qualité et* l'augmentation *d'instituteurs africains* ayant une formation requise pour assurer la relève. La catégorie des moniteurs fut progressivement supprimée et les moniteurs en exercice s'étaient vus imposer l'obligation de passer des concours pour intégrer la catégorie d'instituteurs indigènes.

L'école coloniale a connu toute une autre orientation et une extension considérable dans l'ensemble de l'AOF à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale. En effet, entre 1946 et 1960, les structures d'enseignement de toute l'AOF furent modifiées, avec l'institution de cycles complets pour l'enseignement primaire, des programmes d'enseignement identiques à ceux de la métropole et l'ouverture d'écoles

⁴ Sous le régime colonial, les *écoles des otages* étaient des structures scolaires spécifiquement créées pour instruire les fils des chefs et des notables influents vivant dans les zones reculées des colonies. Le but visé dans la création de ces écoles était de préparer des agents de l'expansion française dans les confins les plus reculés des colonies (Bouche, 1975).

secondaires là ou cela était possible. Ainsi, déjà à la veille des indépendances, on assistait dans presque toutes les colonies de l'AOF, à la mise en place d'un système éducatif radicalement différent de la période précédente.

Si l'organisation du système d'instruction publique coloniale devait être traduite en termes de modèle de régulation communément partagé par les territoires de l'AOF, il se présenterait à peu près selon le tableau ci-après :

Tableau I : Modèle commun de régulation de l'éducation coloniale

Paliers de régulation	Palier Métropolitain (France)	Palier Central Dakar (écoles fédérales)	Paliers locaux des Colonies (écoles régionales et urbaines)	Milieu rural (Écoles des villages)	Commentaires
<i>Dimensions</i>					
Offre d'éducation	–	Définition des grandes orientations à travers les textes de la Charte	Réalisation des infrastructures scolaires	–	Autonomisation encadrée
Programmes d'enseignement	–	Définition des grandes orientations à travers les textes de la Charte	Adaptations prescrites	–	Autonomisation encadrée. Adaptations prescrites pour rencontrer les besoins coloniaux
Inspection	–	X	–	–	Centralisée (contrôle fort)
Condition Enseignante					Plutôt flexible indépendamment de la hiérarchisation des catégories
Recrutement	X	X	X	X	Régulation plutôt flexible
Qualification	X	X			Normalisée par le haut
Rémunération	–	–	X	–	Plutôt flexible

1.3 Questions de recherche

Le portrait historique ainsi brossé permet d'établir que le Bénin et le Sénégal ont effectivement eu à partager, par le passé, un même modèle d'organisation de leur système éducatif. Tel qu'il apparaît dans l'aperçu relatif à l'évolution des politiques éducatives, les contextes spécifiques de ces pays ont évolué à bien des égards depuis leur accession à l'indépendance. Ils ont connu d'importants changements sociopolitiques, économiques et culturels dans leurs contextes respectifs. Étant donné ces évolutions, peut-on s'attendre, dans une perspective plutôt contemporaine, à ce que la régulation de l'éducation dans ces pays demeure encore semblable en vertu des nouvelles orientations qui leur sont quasi uniformément prescrites en termes de décentralisation à travers les PAS ?

La problématique centralisation/décentralisation, faut-il le souligner, sous-tend la question de la répartition ou du transfert de pouvoirs de décision et de responsabilités au niveau des paliers ou instances de régulation déterminées. Des études ont montré que les instances ou paliers de régulation sont fonction du type ou de la forme de décentralisation privilégiée dans le contexte de référence (Brassard et Brunet, 1983; Carnoy, 1999; Thélot, 1993; Van Zanten, 2004). Dans le contexte de la décentralisation de l'éducation dans les pays sous étude, les responsabilités et les pouvoirs de décision sont supposés être repartis entre les différents instances ou paliers de régulation déterminés.

Il faut rappeler qu'avant la décentralisation, les dimensions du système éducatif qui ont servi de référentiel à la description de la régulation historique, relevaient, dans bien de contextes, de la responsabilité quasi exclusive du palier central, à travers le ministère de l'éducation nationale. Il s'agit de l'offre d'éducation, des programmes d'enseignement, de l'inspection et/ou du contrôle des enseignants et de la condition enseignante. Avec la décentralisation de l'éducation, il nous apparaît intéressant, dans le cadre de cette étude, de savoir comment la régulation de ces dimensions se définissent ou s'interprètent dans les contextes nationaux des pays concernés. Comment ces pays s'approprient-ils les nouvelles orientations prescrites à travers la décentralisation par rapport à ces dimensions du système éducatif?

Les cas de figure qui se révéleront par rapport à chaque dimension permettront, pensons-nous, d'identifier d'éventuelles ruptures et/ou continuités afin de situer l'état actuel de la régulation de l'éducation dans les pays concernés. À titre d'illustration, l'étude cherche à savoir par exemple, à l'égard de l'offre d'éducation, l'instance ou le palier de régulation compétent ou responsable dans sa mise en oeuvre. Est-ce toujours le niveau central qui en assure la compétence ou la responsabilité comme avant les réformes de décentralisation ? D'autres acteurs prennent-ils, désormais, part à sa régulation ? Y a-t-il des ruptures ou continuités dans la régulation de cette dimension de l'éducation par rapport au modèle antérieur ?

En ce qui a trait à la politique de gestion du personnel enseignant, l'étude voudrait, notamment, savoir si elle fait l'objet de la responsabilité exclusive du pouvoir central ou si la responsabilité ou la compétence de gestion de ce personnel est partagée entre différents paliers de régulation et/ou entre différents acteurs dans le cadre de la décentralisation. Comment se jouent actuellement les règles du jeu dans la régulation de cette condition enseignante dans les contextes respectifs des pays sous étude ? Il en va de même pour les autres dimensions du système éducatif évoquées et par rapport auxquelles l'étude cherche à situer le palier ou l'instance de régulation responsable ou compétente de leur mise en oeuvre ainsi que les modèles d'action impliqués. À partir des continuités et/ou des ruptures observées, l'étude voudrait, dans le contexte de la décentralisation de l'éducation, situer l'état actuel de régulation de ces dimensions dans les pays sous étude et expliquer en quoi leurs systèmes d'éducation se ressemblent ou se distinguent. L'ensemble des interrogations qui précèdent nous a amenée à formuler la question spécifique de recherche suivante :

Dans le contexte de **la décentralisation de l'éducation**, quel est **l'état actuel de la régulation** des systèmes éducatifs dans les pays sous étude, au niveau de **l'enseignement fondamental**, à l'égard de *l'offre de l'éducation*, des *programmes d'enseignement*, de *l'inspection* et/ou *contrôle des enseignants* et de la *condition enseignante* ?

1.4 But et intérêt de l'étude

Cette étude consiste à réaliser une analyse comparée de la régulation des systèmes éducatifs du Bénin et du Sénégal. Plus spécifiquement, elle se propose d'en tracer, à travers des monographies nationales, le portrait historique et contemporain, tout en mettant un accent particulier sur les aspects structurels et décisionnels. Après avoir situé l'état actuel de la régulation de l'un et l'autre pays par rapport aux dimensions ou objets d'analyse de l'étude, la comparaison des différents portraits devrait permettre d'identifier, de décrire et d'expliquer dans quelle mesure la régulation des systèmes éducatifs des deux pays se ressemble ou se distingue.

Quel est l'intérêt ou la pertinence d'une telle étude ? Nous pensons d'abord qu'au plan théorique, cette recherche contribue à l'avancement des connaissances sur une problématique d'actualité : la centralisation/décentralisation et la régulation des systèmes éducatifs des pays africains.

Pour les pays sous étude, la présente recherche devrait contribuer à une meilleure compréhension de l'évolution de leurs politiques éducatives respectives au regard de la structuration administrative et décisionnelle, des modes de régulation privilégiés, et ce, par rapport à la problématique de la centralisation/décentralisation. Au niveau sous régional, l'analyse comparée envisagée pourrait contribuer à une meilleure orientation des stratégies dans la mise en œuvre de la décentralisation de l'éducation. Le fait de savoir ce qui se passe chez l'autre peut, pensons-nous, influencer des pratiques dans les contextes respectifs des pays concernés en matière de régulation de l'éducation. C'est cela l'intérêt de l'approche comparatiste.

Sur le plan externe il y a une contribution à informer les décideurs transnationaux sur l'implantation des réformes prescrites, les appropriations nationales qui en résultent, les tensions et/ou contradictions qui peuvent naître de la mise en œuvre de ces réformes. Dans cette perspective, la recherche devrait éclairer les bailleurs de fonds dans les choix et orientations de leurs programmes de soutien à la régulation de l'éducation dans les pays concernés mais aussi dans d'autres pays, afin d'améliorer ou d'adapter leurs stratégies d'intervention aux contextes de référence.

Chapitre II : Cadre conceptuel

Les diverses mesures issues des réformes éducatives néolibérales à travers les processus de *décentralisation*, de privatisation de l'éducation, rendent définitivement compte d'une *nouvelle régulation* de l'éducation. *Régulation* et *centra/décentralisation* constituent les concepts centraux de cette étude. Aussi, pensons-nous qu'il est pertinent de les clarifier afin de situer le lecteur sur les différentes acceptions et les différents aspects qu'ils recouvrent. Et c'est à cela qu'est consacré ce chapitre deux.

2.1 Le concept de régulation

2.1.1 Origine et conceptions

L'origine du concept de régulation remonte à un passé lointain (Donnadieu et Layole, 1995). Initialement utilisé dans les sciences physiques et biologiques, ce concept, d'après ces deux auteurs, a été par la suite récupéré par les sciences économiques et sociales. S'intéressant particulièrement au fonctionnement social des organisations, Donnadieu et Layole (1995) définissent la régulation comme étant :

L'ensemble des mécanismes d'ajustement qu'un système social invente et/ou met en œuvre en permanence pour à la fois, maintenir son équilibre interne, s'adapter et anticiper l'évolution ou la fluctuation des divers environnements (Donnadieu et Layole, 1995 :2).

D'autres études (Barroso *et al*, 2002; Delvaux, 2001; Lessard, 2000) attestent également qu'à l'origine, ce concept a toujours été utilisé dans les disciplines telles que la biologie, l'économie, la sociologie, la psychologie. Son apparition dans le domaine spécifique de l'éducation est donc assez récente. En effet, les transformations induites par les mouvements de décentralisation et les effets subséquents de transferts de pouvoirs de décision dans les instances périphériques, intermédiaires et/ou locales ont permis, selon Delvaux (2001), au concept de régulation de se tailler une place de choix. L'auteur indique, par ailleurs, que la notion de régulation évoque l'hypothèse selon laquelle certains phénomènes sociaux sont régulés et d'autres non. D'après lui, les

phénomènes régulés se caractérisent généralement par deux critères principaux. Le premier critère réfère au degré d'autonomie (fort ou faible) dont peuvent jouir les individus ou les groupes intervenant dans un système social déterminé. Quant au second critère, il a trait au degré de structuration sociale (fort ou faible) des facteurs qui influencent les conduites des individus ou groupes œuvrant dans le système social.

Dans le dictionnaire *Le Petit Robert* (2000), le concept de régulation est défini (au sens secondaire) comme étant *le fait de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct (d'un système complexe)*. L'*Encyclopédie Universalis* (1993) conçoit la régulation comme l'ajustement d'une pluralité de mouvements initialement étrangers les uns aux autres. Jeammeaud (1993), quant à lui, pense que le concept de régulation intègre les notions de règle, de réglage, de règlement ou leur contraire c'est-à-dire, le dérèglement et/ou le dérèglement. De son point de vue, les notions d'*ajustement*, de *mouvements étrangers* les uns aux autres, de *règle* ou de *dérèglement*, qui sous-tendent le concept de régulation, supposent que tout système social peut, à tout moment de son existence, faire l'objet de perturbations ou de crise. Face à ces états de fait, la régulation permet non seulement d'assurer le maintien d'un équilibre global en présence de déséquilibres partiels ou de perturbations constatées, mais elle favorise également la possibilité de « *penser ensemble* » des choses étrangères les unes aux autres, d'*ajuster*, de *combiner* plusieurs normes dans un but déterminé.

Dans le domaine spécifique de l'éducation, Lessard (2000) estime pour sa part, que la notion de régulation ne peut être dissociée de celle de la coordination de l'action éducative, une coordination, précise-t-il, à la fois *construite* par les acteurs et *enjeu* de résistance et de rapports de force. Aussi, en lien avec les organisations scolaires, l'auteur définit-il le concept de **régulation** comme *une activité organisationnelle de production, de négociation et/ou d'imposition de modèles d'action et de règles de conduites individuelles et collectives* (Lessard, 2000 :6).

Nous partageons entièrement la conception de l'auteur qui associe le concept de la régulation à la coordination de l'action éducative. La coordination de l'action à travers les règles ne saurait, en effet, se dissocier de l'analyse de la régulation des systèmes éducatifs tels, ceux du Bénin et du Sénégal que la présente étude examine.

Il ressort, par ailleurs, de la revue des écrits, que les interprétations accordées au concept de régulation varient en fonction des contextes politiques et linguistiques de référence. Au cours d'une vaste révision de la littérature effectuée dans le cadre d'une recherche de Reguleducnetwork-Project⁵, Barroso *et al*, (2002) ont identifié deux contextes distincts reliés à l'utilisation du concept de régulation dans le domaine de l'éducation. Par rapport au premier contexte identifié, l'utilisation du concept de régulation demeure indissociable du débat sur la réforme et la modernisation de l'administration publique dans le domaine de l'éducation. Selon ce collectif, une telle corrélation :régulation/réforme/modernisation/administration, s'observe particulièrement dans le contexte linguistique francophone et dans les pays où la centralisation administrative et bureaucratique est encore très prégnante. Dans un tel contexte centralisateur, le fait de référer au concept de régulation, peut s'interpréter comme le résultat d'un certain effet de mode qui vise surtout à renforcer l'image d'une administration publique réformée, moins prescriptive et moins tatillonne (Barroso *et al*, 2002 :14). Par ailleurs, parler d'un État *régulateur* peut sous-entendre l'expression d'une certaine modernisation de l'administration publique qui promeut et reconnaît non seulement des instances autonomes dans son système, mais qui est également supposée évoluer d'un cadre normatif rigide à un cadre plus « flexible ». Une administration publique qui passe d'un mode de régulation traditionnellement basé sur une intervention directe et sur les processus, à un mode de régulation plus détaché basé désormais sur l'obligation des résultats peut, en effet, être interprétée dans la logique de ce premier contexte, comme une administration moins centralisée.

Dans le second contexte identifié, l'utilisation du concept de *régulation* est associée, par opposition, au concept de *dérégulation*. La mise en contraste de ces deux concepts (*régulation/dérégulation*) traduit, selon le collectif, une certaine rupture d'avec les modes traditionnels d'intervention étatique à l'égard de la coordination et de la

⁵ Reguleducnetwork-Project est un Groupe Inter facultaire de Recherche sur les Systèmes d'Éducation et de Formation (GIRSEF) qui réunit des sociologues, des économistes, des psychologues et des psychopédagogues. Le collectif cité ci-dessus a entrepris une recherche comparative sur *l'évolution des modes de régulation publics des systèmes éducatifs secondaires* de l'Angleterre, de la Belgique, de la France, de la Hongrie et du Portugal. La recherche visait à analyser comment l'évolution des modes de régulation des systèmes éducatifs des pays concernés affecte les processus locaux de production des hiérarchies, des inégalités et des ségrégations scolaires.

gestion du système éducatif. Une telle interprétation du concept de régulation se rencontre en contexte linguistique anglo-saxon, mais également dans les pays qui font l'expérience des changements politiques de tendance conservatrice et néolibérale. L'enjeu, dans la logique d'interprétation du concept dans le deuxième type de contexte, ne se résume pas aux simples changements de mode de régulation étatique. Il réside plutôt dans la substitution partielle de cette régulation étatique à une régulation de *quasi-marchés éducationnels*. Comme le souligne cet extrait du rapport de la recherche du collectif :

Il s'agit, [...] de substituer un « gouvernement orienté vers la production directe de biens et services » par un gouvernement qui vise de préférence la régulation de la production et de la distribution de ces biens et services, qui sont fournis, dans le cadre d'un système compétitif, par d'autres instances (Barroso et al, 2002 :15).

Ainsi, les écrits consultés laissent apparaître que la régulation est un concept polysémique aux frontières floues dont les acceptions varient selon les domaines ou les objets d'étude, mais aussi dont l'interprétation est fonction des contextes politiques et linguistiques de référence. De façon générale, c'est un concept souvent associé aux notions de fonctionnement correct d'un système, d'ajustement d'éléments distincts, de combinaison de plusieurs normes ou règles ou modèles d'action, à l'intérieur d'un phénomène social déterminé, de recherche d'équilibre dans un système d'action dynamique, de jeu de forces en présence, d'adaptations nécessaires.

Par ailleurs, les diverses notions sous-jacentes au concept de régulation évoquées plus haut permettent de penser qu'il n'y a pas une seule forme de régulation dans une organisation. La signification même accordée à la notion *d'organisation* dans ses liens avec le concept de régulation, apparaît assez éclairante à l'égard des formes variées que peut prendre ce concept.

D'après certaines études (Amblard *et al*, 1996; Crozier et Friedberg, 1977; Mintzberg, 1982; Reynaud, 1997), deux conceptions distinctes de *l'organisation* seraient à la base des formes de régulation existantes. La première conception identifie l'organisation à un système d'autorité formelle (Mintzberg, 1982), fondé sur une

hiérarchie administrative et un ordre structurel axé sur les réglementations. La définition formelle de l'organisation de Friedberg (1988) semble bien appropriée à cette première conception de l'organisation perçue par l'auteur comme étant « l'agencement mécanique d'une série de postes que l'on peut définir et décrire. À chacun de ces postes correspondent des tâches déterminées qui peuvent être étudiées scientifiquement et puis normalisées...» (Friedberg, 1988 :16). Dans une telle conception, *l'organisation* s'apparente, en effet, à une structure formelle sanctionnée par un organigramme et un système d'autorité formelle fondée sur un ensemble de pouvoirs hiérarchiques, sur des règles et des normes prescrites souvent imposées aux acteurs de l'organisation.

La deuxième conception de l'organisation part du principe que dans une organisation il n'y a pas que la hiérarchie et les prescriptions; il y a aussi des individus qui contribuent au fonctionnement de l'organisation en tant qu'acteurs plus ou moins libres ayant des intérêts, des objectifs propres, usant de stratégies diverses. Dans cette optique, l'organisation est perçue comme *un système social formé par l'ensemble des individus ou des groupes qui concourent à son fonctionnement* (Friedberg, 1988 :28). Cette deuxième conception de l'organisation prend en compte les différents acteurs en présence, les interdépendances, les réglementations, les construits flexibles bref, elle réfère à la fois aux phénomènes officiels et non officiels et/ou non prescrits qui structurent le fonctionnement de l'organisation.

Ainsi, quelle que soit la conception considérée, le fonctionnement quotidien de l'organisation repose, comme le souligne Reynaud (1997), sur des règles qui émanent aussi bien de l'autorité formelle que des acteurs (exécutants). En d'autres termes, il existe toujours des règles à la base de tout système social ou organisation et c'est la source des règles qui caractérise ou qui distingue le type ou la forme de régulation.

2.1.2 Les différents types de régulation

La tradition sociologique associe les règles issues de l'autorité à un *système* qualifié de *formel* et que Reynaud (1997) désigne sous l'expression *régulation de contrôle* ou régulation normative. A l'opposé, les règles qui émanent des opérateurs,

c'est-à-dire des acteurs exécutants, sont associées à un *système* dit *informel* qualifié par ailleurs de *régulation autonome* (Reynaud, 1997).

2.1.2.1 La régulation de contrôle

La *régulation de contrôle* désigne (Reynaud, 1997) un mode vertical de régulation à tendance bureaucratique généralement centrée sur une hiérarchie de pouvoirs, des processus et la formalisation volontaire des comportements. Ce type de régulation est proche de la conception formelle de l'organisation. En effet, d'après certains écrits recensés (Dupriez, 2002; Friedberg, 1977; Reynaud, 1997), la régulation de contrôle est plus souvent qu'autrement basée sur un pouvoir hiérarchique et des règles formelles ayant pour source l'autorité. Et les règles issues de l'autorité formelle sont qualifiées de règles officielles, explicites, prescrites, affichées et/ou figurant généralement dans des textes officiellement publiés tels les règlements intérieurs, les définitions de postes (organigramme), les programmes d'études. Nombre d'auteurs (Dupriez et Maroy, 2000; Mintzberg, 1982; Reynaud, 1997) s'accordent d'ailleurs pour reconnaître la tendance rationalisatrice de la régulation de contrôle et sa propension à la formalisation des comportements des travailleurs. Une telle inclinaison tient probablement son origine, d'après Friedberg (1988), de la théorie de l'organisation scientifique du travail qui a marqué les premières heures du monde industriel moderne.

Par ailleurs, la propension au processus et à la formalisation de la régulation de contrôle l'associe également à une approche régulatoire qualifiée d'institutionnelle ou politique. En effet, l'approche politique ou institutionnelle s'appuie, d'après Dupriez et Maroy (2000), sur une hiérarchie de pouvoirs, de règles formelles, bref, sur un ensemble de mécanismes mis en œuvre par une autorité centrale ou hiérarchique officiellement reconnue pour orienter les actions et les comportements des acteurs sur lesquels elle a une certaine autorité. C'est dans cette optique que ces deux auteurs définissent cette forme de régulation comme étant un *processus de production de règles et d'orientation des conduites des acteurs dans un espace social déterminé* (Dupriez et Maroy 2000 :73). Dans les systèmes scolaires par exemple, l'application des programmes d'études définis par le pouvoir central selon les matières, les ordres d'enseignement, les volumes horaires

obligatoirement applicables dans toutes les écoles, est assez symptomatique de ce type de régulation.

La régulation de contrôle est en outre, une caractéristique majeure de la bureaucratie mécaniste. La caractérisation de Crozier (1977) et de Mintzberg (1982) résume de façon systématique les particularités du type mécaniste de bureaucratie. D'après ces deux auteurs, c'est un modèle de bureaucratie caractérisé par :

- Une structure formelle basée sur une autorité hiérarchique clairement définie;
- Une très forte centralisation du pouvoir formel de décision au sommet hiérarchique;
- Une formalisation relativement poussée des comportements à travers des règles explicitement définies;
- Une mentalité de contrôle très répandue;
- Une très faible communication tant dans le sens vertical qu'horizontal.

Comme on peut le constater à travers les caractéristiques sus-évoquées, la bureaucratie mécaniste et la régulation de contrôle présentent beaucoup de similitudes.

Dans un tout autre registre, la documentation indique que si la régulation de contrôle présente des avantages, elle comporte également beaucoup d'insuffisances. Par rapport aux éventuels avantages, la régulation de contrôle est, selon Mintzberg (1982), une approche de régulation efficace et tout à fait indiquée pour les tâches simples, répétitives et routinières exigeant peu de qualification, de la constance et de la précision de la part des travailleurs. Toutefois, sa propension au contrôle et à la normalisation des procédés est source de résistances et de conflits. En effet, miser sur l'amélioration des performances à travers des normes imposées au détriment des relations ou des stratégies plus flexibles et informelles, induit nécessairement une relation de subordination génératrice de conflits (Donnadieu et Layole 1995; Reynaud, 1997). Mintzberg (1982) précise dans la même veine que les normes diminuent, sinon limitent l'adaptabilité et la flexibilité tout en suscitant de la résistance et des rapports de force.

Par ailleurs, l'application routinière des règles peut conduire à la démotivation et à la déresponsabilisation des opérateurs particulièrement ceux qui se trouvent à un niveau subalterne de la hiérarchie (Amblard *et al*, 1996; Pelletier, 2001). En outre, si le fonctionnement bureaucratique répond aux besoins de l'administration formelle, il est sous certains rapports, source de gaspillages conduisant bien souvent à ne pas finalement satisfaire aux besoins des usagers (Affichard, 1997).

Crozier et Friedberg (1977) font en définitive remarquer que la régulation de contrôle sous estime l'autonomie des construits humains qui se développe à l'intérieur des organisations. Des types de régulation étudiés, la régulation de contrôle est celle qui intéresse particulièrement notre recherche. Toutefois nous référons, dans ce cadre conceptuel, à la régulation autonome pour permettre au lecteur de faire la distinction entre les différents types de régulation.

2.1.2.2 La régulation autonome

Contrairement à la régulation de contrôle, la *régulation autonome* désigne un mode plutôt horizontal et diffus de relations reposant sur des règles qui relèvent des opérateurs. Selon Friedberg (1988), Donnadieu et Layole (1995); la régulation autonome constitue une émanation spontanée des ajustements entre acteurs au sein de l'organisation considérée comme un système social. Les règles qui émanent des opérateurs sont qualifiées de *règles informelles, autonomes, flexibles, spontanées, parallèles, implicites, clandestines, locales, temporaires*. Quel que soit le qualificatif considéré, les règles sous-jacentes à la régulation autonome sont des règles distinctes de celles qui caractérisent la régulation de contrôle.

Il faut souligner, par ailleurs, que les règles relatives à la régulation autonome sont également associées aux *règles dites effectives*. Cette qualification témoigne du fait que, dans la régulation autonome, l'opérateur a tendance à s'écarter des consignes reçues ou des règles officiellement prescrites pour se référer à ses propres règles dans la réalisation *effective* de son travail. La régulation autonome a trait donc au *travail effectif*, aux pratiques réelles des travailleurs, à partir de règles reposant généralement sur leur connaissance des réalités spécifiques, locales et/ou des tâches (Reynaud, 1997 :112).

Dans une telle perspective, on peut déduire que les adaptations ou ajustements apportés aux programmes nationaux au niveau des écoles en fonction des réalités et besoins spécifiques de la clientèle scolaire, s'apparentent à la régulation autonome.

Une des caractéristiques majeures de la régulation autonome, qui constitue également l'une des critiques les plus couramment formulées à son encontre, est l'aspect instrumental ou le caractère utilitariste qui la colore. En effet, dans la logique de la régulation autonome, les opérateurs sont souvent perçus comme étant des individus rationnels, calculateurs, hautement intéressés dans leur rapport à l'organisation à laquelle ils participent (Amblard *et al.*, 1996). Recherchant toujours à maximiser leurs intérêts, ces derniers ne s'impliquent jamais sans motif dans une relation sociale. Pour parvenir à leurs fins, ils font des calculs de façon rationnelle. Dans une situation de subordination induite par la régulation de contrôle par exemple, l'opérateur considère prioritairement son intérêt dans l'engagement qu'il prend à effectuer ce qui est attendu de lui, s'il n'oppose éventuellement pas de résistance (Amblard *et al.*, 1996; Donnadieu et Layole, 1995).

Selon Friedberg (1988), tout acte que pose un individu sous-tend un intérêt particulier ou vise toujours à atteindre un objectif personnel en fonction du contexte ou de la circonstance impliquée. Même si une telle conduite traduit une certaine forme de rationalité chez les opérateurs, l'auteur pense qu'il ne s'agit pas d'une rationalité absolue. De tels comportements, selon lui, sont généralement *implicites*, voire *inconscients*. Lorsqu'il est placé dans une situation où il doit décider, compte tenu de certaines contraintes, l'être humain a tendance à toujours adopter un comportement stratégique, c'est-à-dire, le comportement qui a du sens pour lui. Les propos suivants de Friedberg précisent le sens de tels comportements :

*[...] il ne peut pas rechercher ou trouver la **solution optimale**; il doit se contenter d'une **solution satisfaisante** qui lui permette de **tirer son épingle du jeu**, d'utiliser ses moyens et ressources au mieux étant donné les circonstances (Friedberg, 1988 :25).*

La régulation autonome est par ailleurs taxée d'être une approche régulatoire qui a une propension à la résistance, au conflit, à la négociation. S'il en est ainsi, c'est parce

que, souligne Friedberg (1988), dans la théorie de l'analyse stratégique, les intérêts et les rationalités d'action des différents acteurs en présence dans l'organisation ne coïncident pas nécessairement. Une telle remarque nous amène à rendre compte du rapport à l'organisation des acteurs en présence dans la perspective de la régulation autonome vs la régulation de contrôle, autrement dit de la relation entre le formel et la réalité.

2.1.2.3 Régulation de contrôle vs régulation autonome

La logique de la régulation de contrôle précédemment évoquée, inscrit les activités et les comportements des opérateurs à l'intérieur d'un cadre formel basé sur une hiérarchie de pouvoirs et des réglementations. Or, selon la théorie de l'analyse stratégique, quel que soit le degré de structuration sociale des facteurs pouvant influencer les conduites des travailleurs au sein de l'organisation, ces derniers ne sont pas inconditionnellement assujettis aux caractéristiques formelles de la structure et/ou à la hiérarchie bureaucratique. En tant qu'acteurs sociaux relativement libres, ces travailleurs sont supposés capables d'initiatives, ayant leurs propres intérêts, poursuivant leurs propres objectifs qui ne concourent pas nécessairement aux buts de l'organisation (Friedberg, 1988; Reynaud, 1997 ; Delvaux, 2001). Ces intérêts ou objectifs peuvent être reliés, selon le cas, à des ambitions salariales, à une garantie d'emploi, ou à une promotion souhaitée. Il n'est pas évident que de tels intérêts ou objectifs coïncident avec les visées de performance et de rendements quantitatifs ou qualitatifs de l'organisation (Donnadieu et Layole, 1995).

Pour parvenir à leurs fins, les travailleurs vont donc s'inspirer de la régulation de contrôle pour développer un ensemble de *règles informelles* conformes à leurs objectifs et à leurs stratégies. Ils savent en effet que, quel que soit le degré de structuration formelle qui caractérise l'organisation, il subsiste toujours une faille, des insuffisances, bref, une zone de liberté non nécessairement réglementée, zone de liberté que certains spécialistes (Amblard *et al*, 1996; Crozier et Friedberg, 1977; Reynaud, 1997) qualifient de *zone d'incertitude*. Cette zone de liberté ou d'incertitude est associée à un véritable pouvoir. La catégorie d'acteurs qui la contrôle dispose nécessairement du pouvoir sur les autres d'autant plus que l'exploitation de ce pouvoir peut affecter la capacité de poursuite des objectifs des uns et des autres. Friedberg (1988) distingue quatre types de

pouvoir ou types d'incertitude dans l'organisation : le savoir et le savoir-faire, le rapport à l'environnement, les flux de communication et l'utilisation de la règle.

Le savoir et le savoir-faire que l'auteur désigne sous le qualificatif du ***pouvoir de l'expert***, ont trait aux connaissances et à la mobilisation d'aptitudes particulières indispensables au bon déroulement des activités de l'organisation. Ceux des acteurs dans l'organisation qui maîtrisent ce type de pouvoir contrôlent en fait une incertitude à l'égard des autres acteurs qui en dépendent. Le deuxième type de pouvoir réfère à la ***relation de l'organisation avec son environnement***. Friedberg (1988) souligne qu'il existe un lien non négligeable entre l'organisation et son environnement. En effet, l'organisation puise, entre autres, les ressources nécessaires à son fonctionnement dans l'environnement tout en y déversant en retour le produit de ses activités. En tout état de cause, les facteurs liés à l'environnement constituent une importante incertitude ou pouvoir que l'organisation doit chercher à maîtriser dans une certaine mesure pour le bon déroulement de ses activités.

En ce qui concerne le troisième type de pouvoir, ***les flux de l'information***, il constitue, d'après Friedberg (1988), l'élément qui induit le plus de comportements stratégiques au sein de l'organisation. À n'importe quel niveau de la hiérarchie de l'organisation, l'information se révèle être un pouvoir qui affecte la capacité d'action des acteurs en présence. Autrement dit, ceux qui contrôlent l'information dont ont besoin les autres pour accomplir efficacement leur tâche, disposent d'un pouvoir majeur sur ces derniers. Enfin, le dernier type de pouvoir lié aux normes et à la réglementation est associé au ***pouvoir de la hiérarchie***. Dans le fonctionnement quotidien de l'organisation, l'autorité hiérarchique réfère aux règles formelles pour influencer le comportement des travailleurs dans le sens de la réalisation des objectifs de l'organisation. Ainsi, à travers l'usage des réglementations imposées, elle accroît son pouvoir tout en limitant la liberté d'action des travailleurs.

Dans leur rapport à l'organisation, on constate en définitive que les différents acteurs en présence jouent leur jeu en fonction des objectifs respectifs. D'un côté, l'autorité formelle, à travers les réglementations, cherche à restreindre l'autonomie des travailleurs et à influencer leurs comportements dans le sens de la réalisation des

objectifs de l'organisation. De l'autre côté, les opérateurs vont s'inspirer du système de pouvoir mis en place par l'autorité pour ajuster « rationnellement » leurs comportements. C'est ce qui fait dire à certains auteurs (Amblard *et al*, 1996; Crozier et Friedberg, 1977) que les travailleurs s'inspirent des règles formelles pour créer ou recréer un ensemble de règles informelles ou effectives conformes à la poursuite de leurs objectifs et avec lesquelles ils participent à l'organisation. Dans la dynamique de la régulation de contrôle vs régulation autonome, l'organisation considérée sous l'angle d'un système social, apparaît en définitive comme un espace d'affrontement d'intérêts divergents et lieu d'enchevêtrement de règles et de stratégies diverses et souvent conflictuelles.

Donnadieu et Layole (1995) soulignent d'ailleurs que la régulation de contrôle et la régulation autonome sont traditionnellement formalisées en deux modèles à la fois antagoniques et complémentaires. À travers les normes et la formalisation, l'autorité formelle cherche à maîtriser la capacité de production des opérateurs et la performance de l'organisation. Par les stratégies informelles et les jeux de pouvoir, les opérateurs essaient de se protéger de l'emprise de l'autorité tout en réclamant ou en faisant montre d'autonomie dans la réalisation de leur travail et dans la poursuite de leurs objectifs propres. Le rapport entre ces deux approches révèle, en effet, un certain antagonisme à l'égard de ces deux types de régulation.

Il faut pourtant les réconcilier car tous ces deux types de régulation, d'après Amblard *et al* (1996), visent une cohérence et un résultat. Chaque catégorie d'acteurs essaie de faire au mieux tant pour ses propres objectifs que pour le maintien de l'entreprise et son développement (Amblard *et al*, 1996 :40). En tout état de cause, la survie et/ou le bon fonctionnement même de l'organisation exigent des différentes catégories d'acteurs, de s'accorder sur la nécessité « *d'agir ensemble* ». Autrement dit, il est important, au niveau de l'organisation, de parvenir à une régulation de compromis négocié, qualifiée par certains, de *régulation conjointe* (Amblard *et al.*, 1996) ou *régulation effective* ou *mixte* (Reynaud, 1989) ou encore de *régulation composite* (Dupriez et Maroy, 2000).

Dans ses formes variées, la régulation, comme l'indique Lessard (2000), soulève la question fondamentale de *la coordination de l'action* dans l'organisation. Mintzberg (1982) ajoute pour sa part, que la coordination constitue l'élément clé qui maintient ensemble les différentes parties de l'organisation. Il faut souligner, par ailleurs, que cette coordination de l'action s'exprime à travers divers mécanismes qui remplissent des fonctions de régulation selon le palier ou l'instance de régulation impliquée.

À propos de paliers ou instances de régulation, certains sociologues (Lessard, 2000) situent l'analyse de la coordination de l'action à deux paliers principaux, le palier du système et le palier de l'organisation. Le palier du système ou niveau national est plus global et peut, en éducation, être associé au pouvoir central, à l'autorité formelle. En effet, c'est le palier où le contenu de l'éducation est défini en termes de missions, d'objectifs prioritaires, de règles générales (programmes, grilles horaires, statuts des personnels). Quant au palier de l'organisation, il est plus spécifique et correspond en éducation, aux instances locales et/ou périphériques tels les établissements scolaires, les commissions scolaires, mais aussi les personnels de l'éducation. Certains organismes internationaux (Thélot, 1993) identifient, pour leur part, trois niveaux distincts de régulation : le niveau national ou central représenté par l'État, le niveau périphérique (région, département) et le niveau local (collectivités locales, ONG, société civile, entreprises privées, établissements scolaires, etc.).

Pour en revenir aux mécanismes de coordination à des fins de régulation, la plupart des écrits consultés attestent qu'il en existe plusieurs et que chaque mode ou mécanisme de coordination est associé à un type spécifique de régulation.

2.1.3 Les mécanismes de coordination à des fins de régulation

Cinq grands mécanismes de coordination émergent de la revue des écrits, particulièrement dans les suites de la synthèse réalisée par Mintzberg (1982). Il s'agit de la *supervision directe*, de la *normalisation du travail*, de la *normalisation des résultats*, de la *normalisation des qualifications* et de *l'ajustement mutuel*.

2.1.3.1 La supervision directe

Incarnant une forme d'encadrement de proximité, la supervision directe est un mécanisme de coordination par lequel une personne se trouve investie de la responsabilité du travail des autres travailleurs. Entre autres missions, ce responsable désigné doit généralement veiller au bon accomplissement du travail des opérateurs, leur donner des instructions ou contrôler leurs activités (Mintzberg, 1982). Dans le cas spécifique des systèmes scolaires, la supervision directe est souvent assumée par le directeur d'école, le conseiller pédagogique, l'inspecteur pédagogique. La propension au contrôle qui la caractérise, fait de la *supervision directe* l'un des mécanismes de coordination privilégié de *la régulation de contrôle*.

2.1.3.2 La normalisation du travail

La normalisation du travail ou la standardisation des procédés a trait, d'après Mintzberg (1982), à la formalisation du comportement de l'opérateur dans l'accomplissement de son travail. Elle se traduit par la spécification des normes et/ou conduites à respecter au sein de l'organisation, particulièrement dans l'exécution des tâches prescrites. Autrement dit, dans la standardisation des procédés le contenu du travail est spécifié ou programmé d'avance et le travailleur doit simplement suivre les prescriptions préétablies pour exécuter son travail. Comme on peut le constater, c'est un mécanisme qui est en général centré sur la rationalisation du travail. Selon Mintzberg (1982), il est davantage indiqué pour les tâches simples, répétitives et routinières, laissant souvent très peu d'initiatives aux opérateurs. Les programmes d'études, les emplois du temps, les grilles d'évaluation ou grilles horaires, prédéterminés au niveau central de l'éducation et obligatoirement applicables dans toutes les écoles, sont des exemples types de ce mécanisme de coordination. La tendance à la formalisation des comportements et à la rationalisation du travail associe également ce mécanisme à la *régulation de contrôle*.

2.1.3.3 La normalisation des résultats

C'est un mécanisme de coordination qui consiste à spécifier à l'avance les normes des résultats auxquels on voudrait parvenir en termes de réussite, d'efficacité

et/ou d'efficience. Les tests standardisés, l'émergence de l'obligation des résultats, le développement d'indicateurs de performance, traduisent, d'après Pelletier (2001), ce type de mécanisme en éducation. Tout comme les deux précédents mécanismes, la normalisation des résultats figure également parmi les mécanismes de coordination dominant de la *régulation de contrôle*.

2.1.3.4 La normalisation des qualifications

La normalisation des qualifications consiste quant à elle, à spécifier dès le départ, la formation, la qualification ou les savoirs requis pour exécuter le travail dans l'organisation déterminée. Elle se traduit en éducation par la formation initiale exigée aux enseignants avant même d'entrer en fonction ainsi que la formation en cours d'emploi requise pour maintenir un certain niveau de compétence. Lorsque la qualification et/ou les savoirs des acteurs sont normalisés, le contrôle et/ou l'encadrement de proximité telle la supervision directe, ne sont plus indispensables (Mintzberg 1982). Dans un environnement où les acteurs sont censés jouir d'une certaine autonomie, il est plus pertinent de privilégier la normalisation des qualifications parce qu'elle assure, à elle seule, l'essentiel de la coordination. En effet, comme le fait remarquer Pelletier (2001), lorsque les enseignants sont qualifiés, il apparaît moins important de se préoccuper des prescriptions tatillonnes, d'autant plus que la qualification peut permettre aux opérateurs d'effectuer, au niveau de l'instance de régulation impliqué, les adaptations nécessaires aux programmes nationaux. Dutercq (2000) indique pour sa part, que l'autonomie va de pair avec la responsabilisation des acteurs. Avec la nouvelle régulation, souligne-t-il, la plupart des acteurs interviennent dans des espaces supposés autonomes. Afin de permettre à ces derniers de faire face aux réalités du milieu et assumer efficacement l'autonomie octroyée, ces acteurs devraient pouvoir mobiliser certaines compétences et des savoirs d'action aussi bien avant l'entrée en fonction qu'au cours de leur carrière professionnelle. Dans une telle perspective, la normalisation des qualifications apparaît comme un mécanisme de coordination plutôt proche de la *régulation autonome*. En effet, de par les compétences éventuellement acquises à travers la normalisation des qualifications, les opérateurs peuvent se prévaloir

de certaines marges de manœuvre à l'égard de ce qui leur est prescrit, particulièrement lorsqu'ils interviennent dans des espaces dits autonomes.

2.1.3.5 L'ajustement mutuel

Ce mécanisme de coordination réfère aux stratégies informelles d'influence et de communication entre les opérateurs. Il traduit les procédés flexibles par lesquels des collaborateurs s'adaptent les uns aux autres ou s'ajustent dans l'exécution de leur travail. Dans les instances autonomes tels les établissements scolaires où les acteurs sont censés jouir d'une certaine autonomie, ce type de mécanisme leur permet de procéder à des ajustements, voire à des modifications aux normes prescrites. Les projets d'établissement s'inscrivent dans les cas d'ajustement et/ou de modifications aux normes préétablies (Pelletier, 2001). En effet, quoique définis localement, ces projets d'établissement procèdent des programmes nationaux qui constituent des normes généralement prescrites à tous les établissements et par rapport auxquels la possibilité de modification ou d'adaptation aux spécificités locales est accordée aux acteurs de la base. Dans ses liens avec les formes de régulation identifiées, l'ajustement mutuel semble constituer le mécanisme de coordination dominant de la *régulation à la fois autonome* et conjointe ou *mixte*.

Dans la nouvelle régulation prescrite à travers les PAS, la décentralisation est souvent présentée comme une stratégie de régulation des systèmes éducatifs. Elle s'inscrit dans un processus global de réforme de gestion des systèmes publics plus souvent qu'autrement centralisés, dans la perspective présumée d'alléger l'appareil étatique, de promouvoir les initiatives privées, d'initier de nouvelles formes de partenariat (Pelletier, 2001). Tout comme la *régulation*, les concepts *centralisation/décentralisation* paraissent eux aussi polysémiques. Dans les sections qui suivent, nous explorons les différentes conceptions et significations qui leur sont associées.

2.2 Les concepts centralisation et décentralisation

Lemieux (1997) souligne que les notions de centralisation et de décentralisation sont souvent utilisées pour rendre compte de la régulation des affaires publiques à l'intérieur des organisations administratives ou politiques. D'après cet auteur, on ne peut

parler de la décentralisation sans se référer à son contraire, la centralisation. Il estime que la nature même des systèmes politiques actuels, composés à la fois d'un centre et d'une périphérie, serait à l'origine de cette double référence. Le fait de ne pas disposer d'un terme générique pour qualifier ce qui est commun à ces deux concepts oblige, selon Lemieux (1997), à se référer et à la *centralisation* et à la *décentralisation* pour désigner le transfert d'attributions vers l'une ou l'autre direction.

Pour Affichard (1997), le contenu de notions aussi générales que celle de la centralisation ou décentralisation, est plutôt indicatif qu'absolu. Ces notions, précise-t-il, ne peuvent acquérir une véritable signification qu'au cours du processus de leur mise en œuvre concrète au niveau des instances de régulation déterminées. Mintzberg (1982) et Pelletier (2001) affirment pour leur part, que les termes de décentralisation et de centralisation demeurent des plus confus en théorie des organisations. En effet, ces concepts, d'après ces deux auteurs, ont été et sont encore utilisés de si différentes façons qu'ils ont cessé d'avoir un sens partagé.

2.2.1 Quelques éléments de définition

Lemieux (1997) pense qu'il serait plus commode de définir la **décentralisation** et son contraire la **centralisation** à l'aide des notions de *centre* et de *périphérie*. L'auteur souligne par ailleurs, que la notion **d'attribution** constitue l'élément central dans la définition des concepts centralisation et décentralisation. Trois catégories d'attributions émergent de l'ensemble des écrits recensés et particulièrement synthétisés par Lemieux (1997), OIT (2000) et Pelletier (2001). Il s'agit des *compétences*, des *sources de financement* et des *postes d'autorité*. Les compétences ont trait *aux secteurs d'activités* dont est chargée une instance décentralisée ou centralisée dans la régulation des affaires publiques. Éléments indispensables dans la régulation des services publics, les *sources de financement* réfèrent aux moyens financiers dont dispose ou peut disposer une unité centrale ou décentralisée. Quant *aux postes d'autorité*, ils concernent les pouvoirs de gouverne ou de gestion d'une instance périphérique, locale ou centrale.

Par rapport à cet élément clé que représente la notion d'attribution, Lemieux définit la *décentralisation* comme étant **le transfert d'attributions du centre vers la**

périphérie, tandis que la *centralisation* serait le *transfert d'attributions de la périphérie en direction du centre* (Lemieux, 1997 :9).

Abordant la décentralisation en termes de pouvoirs sur les décisions prises à l'intérieur des organisations, Mintzberg (1982) définit *la structure décentralisée* comme étant celle où le *pouvoir de décision est dispersé entre de nombreuses personnes*. Quant à la *structure centralisée*, il la définit comme étant celle où «*tous les pouvoirs de décision se situent à un seul point dans l'organisation - à la limite - dans les mains d'un seul individu*» (Mintzberg, 1982 :173). À la suite de Mintzberg, Pelletier (2001) conçoit une *structure décentralisée* comme *celle dont les attributions, notamment la capacité à prendre des décisions significatives, sont réparties entre différentes personnes ou unités*; tandis que *la structure centralisée* correspond à *celle où l'ensemble des attributions est regroupé auprès d'un seul groupe ou une seule entité qualifiée de centre ou d'administration centrale* (Pelletier, 2001 :18). Nous faisons nôtre la conception de Pelletier car l'objet d'analyse de notre étude –la nouvelle régulation de l'éducation des pays sous étude– sous-tend un transfert et/ou une répartition des pouvoirs de décision et de responsabilités de l'administration centrale vers les instances décentralisées.

Il ressort de la revue des écrits que, même si les concepts de centralisation et de décentralisation renvoient généralement aux phénomènes associés à la structuration et au fonctionnement des systèmes politiques ou administratifs, il n'est pas évident que les diverses acceptions qu'ils sous-tendent puissent véhiculer une seule et même signification. En effet, l'aperçu théorique laisse apparaître toute la difficulté d'une définition univoque au regard de ces deux concepts.

Indépendamment de la signification qui peut lui être attribuée, certains auteurs (Brassard et Brunet, 1983; Thélot, 1993) font remarquer que le niveau ou le degré de centralisation ou de décentralisation d'une instance de régulation est fonction de la quantité et de l'étendue des attributions que cette instance contrôle ou qui lui sont confiées ou transférées. Une analyse de la classification de la décentralisation peut permettre de mieux situer le niveau ou le degré de centralisation et de décentralisation afin de se faire une idée claire de la quantité et de l'étendue des attributions conservées au palier central et celles qui sont transférées aux instances décentralisées.

2.2.2 Typologie de la décentralisation

Il faut souligner que plusieurs écrits (Olowu, 2001; Demailly, 2001; Lemieux, 1997; McGinn et Welsh, 1999; Mintzberg, 1982; OIT, 2001; Pelletier, 2000, 2001) attestent qu'il n'y a pas une seule forme de décentralisation, mais plutôt différentes formes ou types ou encore catégories de décentralisation. La revue des écrits a permis d'identifier quatre formes majeures dont l'analyse permet de situer la quantité et l'étendue de pouvoirs de décision au niveau des différentes instances de régulation. Il s'agit de la *déconcentration*, de la *délégation*, de la *dévolution* et de la *privatisation*.

2.2.2.1 La déconcentration

Les modalités de déconcentration sont assez complexes et varient d'un pays à l'autre. Appelée également *décentralisation administrative* (Pelletier, 2001), la déconcentration est le degré le plus faible de la décentralisation. En d'autres termes, la déconcentration est considérée comme la première mesure vers une décentralisation visant à améliorer la prestation de services publics (OIT, 2001). Elle se caractérise par une très forte dépendance des unités déconcentrées de l'administration centrale. En effet, les instances déconcentrées ne bénéficient pas de transfert d'attributions du centre, elles lui sont subordonnées tant pour la nomination des responsables, que pour les compétences et les sources de financement. Elles bénéficient tout juste d'une relative autonomie de gestion des affaires qui leur sont confiées par le pouvoir central. L'autorité centrale demeure toujours responsable des pouvoirs de décision dans les unités déconcentrées tandis que le rôle des agents nommés administrativement à ce niveau se limite à en faciliter l'exercice. C'est d'ailleurs pourquoi la déconcentration est souvent considérée comme le prolongement administratif de l'autorité centrale. En France, la déconcentration est considérée (Dreyfus et d'Arcy, 1997) comme un accompagnement nécessaire à la décentralisation car elle permet aux instances décentralisées d'avoir, à leur niveau, des interlocuteurs étatiques responsables.

2.2.2.2 La délégation

La délégation parfois appelée *décentralisation fonctionnelle* consiste à confier certaines fonctions à des entités périphériques qui jouissent d'une marge d'autonomie un

peu plus grande que celle des structures déconcentrées. En effet, les instances qui font l'objet d'une délégation bénéficient d'un transfert de compétences et de responsabilités. Les structures périphériques tel, le conseil supérieur de l'éducation au Québec (Pelletier, 2001) qui jouissent d'une certaine autonomie, appartiennent à ce type de décentralisation. Elles demeurent toutefois dépendantes de l'autorité centrale pour leurs sources de financement et leurs postes d'autorité. Ainsi, en dépit d'une certaine autonomie, un rapport institutionnel de tutelle existe entre les unités administratives bénéficiant d'une délégation et l'autorité centrale. Comme le souligne Pelletier (2001), cette dernière peut en effet, modifier de façon unilatérale les attributions de l'instance qui fait l'objet de délégation et qui demeure centrée par rapport à elle. Il faut souligner par ailleurs, que le terme *régionalisation* est parfois utilisé pour désigner les mouvements de transfert d'attributions par déconcentration ou par délégation de l'administration centrale vers des instances périphériques régionales en vue d'accroître le pouvoir de décision de ces paliers par rapport au palier central ou local (Olowu, 2001). La plupart des inspections régionales dans les pays d'Afrique, constituent, d'après l'auteur, des exemples de régionalisation de l'éducation et les agents qui y oeuvrent sont nommés administrativement.

2.2.2.3 La dévolution

Connue également sous les appellations de *décentralisation politique* ou *décentralisation démocratique* (OIT, 2001; Pelletier, 2001), la dévolution se distingue des deux précédentes formes de décentralisation par rapport aux trois catégories d'attributions. Les instances dévolues disposent de compétences autonomes et multisectorielles, des sources propres de financement et les dirigeants sont plus souvent qu'autrement élus au suffrage universel. Il s'agit généralement d'un transfert du pouvoir de décision du niveau central vers le niveau local. Les exemples les plus évidents de ce type de décentralisation sont ce que l'OIT (2001) qualifie de formes sous-nationales de gouvernement élu et habilité à prendre des décisions, allant des conseils municipaux jusqu'aux organes de niveau étatique. Dans le rapport OIT (2001), *la dévolution* est perçue comme un mécanisme qui consiste en un transfert complet de responsabilités, d'autorités, de ressources, à des collectivités locales. Ces collectivités sont dotées d'une

grande autonomie et généralement reconnues comme des entités juridiques indépendantes (les assemblées municipales) et idéalement administrées par des autorités élues.

2.2.2.4 La privatisation

La **privatisation** s'apparente à un type si extrême de décentralisation que certains spécialistes (Lemieux, 1997) estiment qu'il serait plus approprié de se référer à ce concept en termes de *décentration*. La revue de la littérature révèle par ailleurs qu'il est difficile de comparer le phénomène de privatisation d'un pays à l'autre, car le concept est large et assez ambigu et ne recouvre pas forcément la même réalité partout. En effet, le terme privatisation est souvent associé au transfert d'avoirs – propriété, ressources – du secteur public vers le secteur privé. Dans certains contextes, elle désigne même la vente de biens publics au secteur privé quand elle n'est pas associée à une réduction du rôle réglementaire de l'État en rapport avec les politiques de libéralisation et de déréglementation (OIT, 2001).

Quels que soient les contenus qui lui sont attribués, la privatisation, d'après l'OIT (2001) doit être examinée en étroite relation avec la décentralisation des services publics, la décentralisation étant considérée comme une condition préalable à la privatisation. La distinction entre les organismes privatisés et les autres organismes périphériques ou locaux réside dans la plus grande autonomie tant dans les compétences que dans les sources de financement et des postes d'autorité dont bénéficient les premiers. Il faut toutefois souligner que même s'il n'existe pas de rapport institutionnel de tutelle entre le pouvoir central de l'État et les organismes privatisés, ces derniers, selon le contexte, ne sont pas moins exempts d'encadrement ou de contrôle de la part de l'État (Pelletier, 2001).

Si les politiques de décentralisation évoquent un certain nombre d'enjeux communément partagés et fondés sur la redistribution du pouvoir du niveau central en direction des unités périphériques et locales, ces politiques ne soulèvent pas moins de dilemmes importants, à maints égards, comparativement au régime centralisé. La sous-section suivante fait état de quelques uns de ces dilemmes.

2.2.3 Quelques dilemmes de la décentralisation

Certaines études (Affichard, 1997; Demailly, 2001; Friedberg, 1997; Lemieux, 1997; OIT, 2001; Paquet, 2001; Pelletier, 2001) suggèrent d'apprécier les nouveautés induites par la décentralisation à leur juste valeur. En effet, parallèlement aux avantages certains dont elle semble porteuse, la décentralisation soulève des dilemmes qui s'observent entre autres à l'égard du repositionnement des pouvoirs de décision dans les instances décentralisées, de l'efficacité escomptée, de l'équité.

2.2.3.1 Par rapport au repositionnement des pouvoirs de décision

S'il est vrai que le transfert des attributions dans les instances décentralisées favorise des innovations et surtout la création d'espaces d'exercice de pouvoirs aux niveaux périphérique et local, la marge de manœuvre dont disposent les élus locaux introduit souvent une nouvelle dynamique de régulation associée au *principe de subsidiarité* (Dutercq, 2000). Nous nous sommes particulièrement référée aux travaux de Lemieux (1997) pour rendre compte de ce principe. D'après Lemieux (1997), le principe de subsidiarité suppose que le pouvoir de décision soit confié, selon le degré de décentralisation, à l'échelon le plus bas et le plus proche possible des usagers si cet échelon dispose des compétences nécessaires à son autorégulation. Dans ce cas, le rôle de l'échelon supérieur ou palier central, se limite davantage à soutenir et à aider cette instance locale à mener à bien ses activités. Lemieux qualifie ce scénario de *subsidiarité négative*. Autrement dit, le transfert de pouvoirs de décisions et de responsabilités en direction des instances locales confère aux acteurs de la base la possibilité de définir ou de redéfinir leurs propres objectifs, d'affirmer des prérogatives telles que définir et approuver leurs propres budgets, nommer leur propre personnel et même réorienter certaines règles de fond par rapport à l'administration centrale. Considérée sous cet angle, la subsidiarité réduit le pouvoir hiérarchique vertical de l'échelon supérieur car ce dernier perd son leadership au profit des élus locaux.

Toujours selon le principe de subsidiarité, en cas d'insuffisance avérée, c'est-à-dire si l'instance inférieure concernée n'est pas apte à réguler les affaires qui relèvent de sa compétence, alors l'échelon supérieur peut intervenir dans la régulation de l'instance

décentralisée en faisant prévaloir ce que Lemieux (1997) appelle la *subsidiarité positive*. Cette forme de subsidiarité est, d'après l'auteur, fortement privilégiée par les adversaires de la politique de décentralisation. Associant en effet le critère de l'efficacité à celui de l'efficience, les adversaires de la politique de décentralisation estiment pour leur part que, même si les instances décentralisées ont la capacité de réguler efficacement les affaires qui relèvent de leur compétence, elles ne le font pas toujours de façon efficiente. Pour ces derniers, l'efficacité n'est valable que si elle est efficiente. Aussi privilégient-ils la mise en avant du principe de subsidiarité positive quel que soit le scénario, à travers des contrôles du pouvoir central dans les espaces périphériques ou locaux. De telles attitudes s'apparentent selon Affichard (1997) à des réflexes de recentralisation.

2.2.3.2 Par rapport à l'efficience recherchée

Parmi d'autres dilemmes, des recherches (Dario, 2000; Olowu, 2001; Pelletier, 2001) réfèrent généralement au cas où le discours sur la décentralisation est légitimé par la réduction des pressions exercées sur les budgets de fonctionnement. Dans le concret, il semble que l'équation n'est pas aussi facile qu'on pourrait l'imaginer. Il se trouve en effet qu'aux premières phases de son implantation, la décentralisation implique souvent l'alourdissement des coûts relatifs au développement de structures d'administration locale mais également de développement de diverses capacités nécessaires à la régulation des affaires du milieu impliqué. Comme le souligne Pelletier (2001), la situation se traduit généralement :

Par une diminution annoncée ou effective des investissements du national et à un alourdissement des coûts locaux - taxes locales, rétribution des parents, des communautés, etc.- accompagné de nouveaux mécanismes de reddition budgétaire. Les pouvoirs régionaux se trouvent donc le plus souvent avec des responsabilités accrues, tout en étant contraints de réduire leur coût de fonctionnement (Pelletier, 2001 :25, 26).

2.2.3.3 Par rapport à l'équité

La plupart des écrits consultés indiquent que la décentralisation peut accroître l'efficacité selon les attributions transférées au niveau local ou périphérique à travers :

- la proximité et la flexibilité des services publics aux usagers;

- la participation des acteurs de la base aux prises de décisions;
- la reddition de comptes des élus face à leurs commettants.

Mais, parallèlement à ces enjeux favorables, la décentralisation peut également être porteuse de rupture de l'égalité. En effet, la définition d'intérêts communs aux usagers variant en fonction des situations locales, la décentralisation peut entraîner le développement de traitements spécifiques ou différenciés des cas, sacrifiant ainsi les critères d'équité au profit de l'efficacité (Friedberg, 1997).

Des études (Lemieux, 1997 ; OIT, 2001 ; Pelletier, 2001) indiquent en outre, que le choix d'un type de décentralisation varie d'un pays à l'autre et est surtout fonction du régime politique en vigueur. Selon Lemieux (1997), la problématique de la centralisation/décentralisation, dans les pays industrialisés, est davantage centrée sur une délégation des responsabilités de gestion et sur l'accroissement de la participation des citoyens à la gestion des services publics par le biais de la dévolution. En ce qui concerne les pays africains, Bolibaugh (1972), Millimouno (1998), Guèye et M'baye (2004) soulignent que les origines de la décentralisation remontent à l'époque coloniale.

2.2.4 *Expérience africaine en matière de décentralisation*

Des études (Olowu, 2001 ; Bako-Arifari, 1998 ; Bako-Arifari *et al*, 2004 ; Unesco, 2002) attestent que depuis la période coloniale, diverses tentatives ont été entreprises pour décentraliser les structures d'administration des territoires colonisés. Ces initiatives s'étaient généralement traduites par la déconcentration pure et simple des services de l'administration coloniale centrale vers les instances et/ou unités de représentation périphérique et locale.

Olowu (2001) souligne que les programmes d'ajustement structurel ont introduit, au cours des années 1980 et 1990, de nouvelles initiatives de décentralisation dans ces ex-colonies. Cet auteur fait remarquer qu'à l'échelle du continent, le degré ou la forme de décentralisation varie considérablement d'une région à l'autre et est déterminé tant par l'histoire que par l'évolution politique spécifique des pays concernés. À la fin des années 90 il était possible, selon Olowu (2001), de classer les pays africains d'obédience

anglophone et francophone confondue, en deux catégories. D'une part, ceux qui avaient mis en œuvre avec plus ou moins de succès des politiques de *décentralisation démocratique* ou la dévolution et d'autre part, ceux qui en restaient aux formes anciennes de *déconcentration*. À ces deux catégories s'ajoutait une troisième catégorie, celle des pays qui sont allés plus loin pour faire l'expérience d'un régime fédéral.

Selon l'auteur, des pays tels que le Ghana, la Guinée, le Cameroun, le Kenya, le Malawi et la Zambie misent davantage sur la *déconcentration* avec *dévolution* purement *nominale*, tandis que le Sénégal, l'Ouganda, le Mali, la Côte d'Ivoire, le Nigeria, la Tanzanie, font l'expérience de *dévolution véritable*. La *dévolution partielle* constitue le mode de décentralisation dominant en Namibie, au Mozambique et au Botswana particulièrement dans les zones urbaines. Les exemples de régime fédéral se rencontrent en République sud africaine, en Éthiopie, au Nigeria et en Tanzanie. Olowu (2001) conclut que l'Afrique est le continent où les structures formelles de gouvernement local sont les plus fragiles car plus souvent qu'autrement soumises à un contrôle hiérarchique.

Si l'étude de Olowu (2001) permet de se faire une idée des différentes formes de décentralisation mises en œuvre dans certains contextes africains, les travaux de Bako-Arifari questionnent la place des institutions traditionnelles dans les politiques gouvernementales en relation avec les politiques actuelles de décentralisation.

Bako-Arifari (1998) estime que les nouvelles réformes prescrites au pays en développement invitent à réfléchir tant sur les nouvelles instances de régulation que sur celles déjà existantes notamment les institutions traditionnelles de pouvoir. Selon cet auteur, les institutions traditionnelles font l'objet de nombreux préjugés dans la nouvelle régulation des affaires publiques des pays en développement. Plus souvent qu'autrement ces institutions sont perçues comme des vestiges d'un passé révolu dont le village symboliserait l'image, en plus de constituer pour certains, des obstacles au progrès économique et social et un goulot d'étranglement qu'il faut écarter dans les nouvelles politiques d'administration.

Bako-Arifari (1998) identifie cinq types de politiques gouvernementales autour des institutions traditionnelles dans le processus actuel de décentralisation :

(i) les *politiques d'exclusion* (éradication complète des institutions traditionnelles dans les instances de gestion du pouvoir local). L'auteur souligne que la modalité de l'exclusion se rencontre au Bénin, au Burkina-Faso et en Libye.

(ii) les *politiques d'intégration* (intégration systématique et officielle des institutions traditionnelles dans les instances de gestion du pouvoir local). Les exemples de politiques d'intégration se rencontrent au Niger, au Togo, en Sierra Leone, en Tunisie.

(iii) les *politiques d'association* (consistent à ménager une position de pouvoir officielle (généralement consultative) aux institutions traditionnelles auprès d'exécutifs élus ou nommés). L'approche d'association se rencontre au Nigeria, au Ghana, en Zambie et en Namibie.

(iv) les *politiques d'adaptation* (visent la réinterprétation des institutions traditionnelles de pouvoir et leur exploitation à des fins politiques ou de développement). Madagascar et Mali ont été cités par Bako-Arifari comme étant des contextes ayant mis en œuvre les politiques d'adaptation. Quoique ayant adopté le modèle de l'exclusion, le Burkina Faso et le Niger (qui avait opté pour l'intégration) exploiteraient, par ailleurs, l'approche d'adaptation à travers des structures coopératives de base et autres mouvements traditionnels, à des fins de mobilisation et de promotion économique.

(v) les *stratégies de l'informel et du laisser-faire*, caractérisées par le refus de définir un quelconque statut officiel aux institutions traditionnelles mais aussi à ne rien faire pour entraver leurs manifestations dans les limites des libertés individuelles garanties par les lois du pays. Dans les contextes qui misent sur les stratégies de l'informel et du laisser-faire, les institutions traditionnelles sont perçues, d'après l'auteur, comme des phénomènes en marge du système officiel de pouvoir. Dans leur logique d'exclusion, le Bénin et le Burkina Faso se retrouvent ici encore comme étant les contextes nationaux référant, à l'occasion, aux stratégies de l'informel et du laisser-faire.

Il est intéressant de noter que ces différents types de politiques gouvernementales autour des institutions traditionnelles ne sont pas totalement mutuellement exclusifs dans la mesure où l'on peut rencontrer plusieurs types dans un même pays.

Par rapport au contexte béninois, Bako-Arifari (1998) souligne que l'approche de l'exclusion est un héritage du régime militaro-révolutionnaire. L'ouverture démocratique ainsi que l'adoption de la politique de décentralisation en 1997 avaient induit un regain d'espoir autour des institutions traditionnelles quant à leur implication officielle dans la régulation des affaires publiques locales du pays.

«Au Bénin, le processus de démocratisation et de libéralisation de la vie politique a permis la résurgence des institutions traditionnelles de pouvoir. Les chefs traditionnels ont créé une organisation nationale de défense de leurs intérêts et revendiquent leur intégration dans l'appareil de gestion locale du pouvoir à la faveur de la politique de décentralisation en cours. Malgré des études spécialement commandées par la cellule chargée de la conception de la politique de décentralisation au Bénin, ces institutions n'ont pas été prises en considération dans les instances décentralisées de pouvoir prévues par les lois votées par le parlement en 1997. [...]. La situation du Burkina Faso est analogue à celle du Bénin en la matière » (Bako-Arifari, 1998 : 19).

Au-delà des préjugés dont elles peuvent faire l'objet, l'auteur estime que les institutions traditionnelles jouent un rôle important dans le succès des opérations de développement en milieu rural, en plus de témoigner, sur le plan politique, de formidables capacités de régulation sociale. Le refus de prendre en considération les institutions traditionnelles tout en les percevant, par ailleurs, comme des phénomènes à la marge du système officiel actuel de régulation locale peut conduire, selon cet auteur, à des échecs d'actions de développement (Bako-Arifari, 1998 : 25).

La deuxième étude de Bako-Arifari *et al* (2004) s'inscrit dans la même dynamique d'analyse de la décentralisation par rapport aux instances de pouvoir local. Dans une étude sur le financement de la décentralisation au Bénin en lien avec les taxes et les impôts, Bako-Arifari et ses collaborateurs rappellent que les pouvoirs locaux en milieu rural béninois ont connu de nombreuses réformes et transformations. Selon ce

collectif, la décentralisation actuelle intervient dans un contexte politique local marqué par une forte sédimentation d'instances de pouvoir. L'extrait suivant est révélateur de la situation qui prévaut dans ce contexte africain dans l'application de la nouvelle politique de décentralisation par rapport aux instances traditionnelles de pouvoir local:

« La décentralisation actuelle crée un contexte de confrontation et une transition difficile entre, d'une part les formes de financement de la politique et les fonctions de notables locaux (à partir des recettes informelles et des prélèvements sur les ressources naturelles) et d'autre part les nouvelles règles de financement du développement communal qui impliquent une certaine formalisation puis budgétisation de ces taxes » (Bako-Arifari et al, 2004 : 16).

La question a été posée de savoir comment harmoniser droits coutumiers, règles de gestion induites par la décentralisation, rôle des services étatiques et politiques fiscales locales sur les ressources naturelles? Au terme de l'analyse, le collectif pense que la réponse à cette question passe par la concertation, sinon la coopération ou le compromis entre les divers acteurs en présence. «La réussite du processus de décentralisation au Bénin est tributaire d'un compromis nécessaire quant au mode de partage des diverses recettes entre les différents acteurs qui se partagent l'influence dans les arènes politiques locales et qui émettent tous des prétentions concernant l'accès à ces ressources et leur contrôle» (Bako-Arifari et al, 2004 :16).

Dans le champ de l'éducation, la politique de décentralisation a été présentée dans les pays sous ajustement comme une stratégie moins coûteuse, susceptible de délester financièrement et de façon significative, les ministères responsables de l'éducation, d'améliorer l'enseignement et de contribuer à une participation accrue des citoyens à la gestion de l'éducation. Dario (2000), McGinn et Welsh (1999), Pelletier (2000 et 2001) et Unesco (2002) indiquent que le processus de décentralisation a été réalisé en fonction des réalités contextuelles du système éducatif des pays africains.

Dans une étude intitulée *amélioration de la gestion de l'école dans un contexte de décentralisation*, Unesco (2002) souligne en effet que le mode de mise en œuvre des politiques de décentralisation dans les pays africains diffère largement d'un contexte à l'autre. Nombreux sont les pays qui ont mis en œuvre des politiques de décentralisation

de l'éducation en transférant la responsabilité de la construction des écoles aux municipalités et celle du recrutement des enseignants aux bureaux locaux chargés de l'éducation. D'autres ont, en revanche, renvoyé des marges importantes de responsabilités, parfois même toute la responsabilité de l'éducation de l'organe central vers les niveaux périphérique et local sans transfert de crédits appropriés.

Dans le rapport sur l'éducation pour tous en Afrique de l'Ouest, les propos suivants de Dario (2000) donnent une idée de la manière dont la décentralisation a été mise en oeuvre au niveau des systèmes scolaires de la plupart de ces pays :

La décentralisation des systèmes éducatifs s'est traduite de manière générale par la création d'échelons intermédiaires comme les directions régionales de l'éducation ou les inspections d'académie, avec les services associés, mais sans qu'on ait totalement délégué à ces niveaux et services territoriaux l'ensemble des compétences de décision, de gestion, de suivi qui auraient pu permettre d'en faire de véritables centres de responsabilités (Dario, 2000 : 58).

L'auteur précise qu'en contexte réel, parfois les familles sont fortement sollicitées pour contribuer à la construction d'écoles, voire à la rémunération des enseignants, en plus des cotisations quasiment obligatoires à la coopérative scolaire de la localité. En dépit des spécificités de mise en oeuvre dans les pays africains, Unesco (2002) précise que la décentralisation de l'éducation fait l'objet de trois grandes motivations communément partagées. Il s'agit de :

Renforcer l'efficacité de l'éducation pour mieux l'adapter aux besoins locaux, ensuite, promouvoir par voie démocratique, la participation citoyenne, en donnant davantage de pouvoirs aux autorités locales; enfin, améliorer la prestation de services, en accordant davantage d'importance à la performance (Unesco, 2002 :5).

L'expérience spécifique de mise en oeuvre de la décentralisation en générale et celle de l'éducation en particulier dans les pays sous étude, sera abordée dans les études de cas nationaux (chapitres IV et V).

2.3 Synthèse de la revue des écrits

L'analyse des écrits montre que la régulation et la centralisation/décentralisation sont des concepts intimement liés en ce sens qu'ils font tous référence à la gestion des systèmes d'action collective. Deux types majeurs de régulation émergent des écrits exploités, la *régulation de contrôle* ou *régulation politique* ou *institutionnelle* et la *régulation autonome*. La régulation de contrôle désigne un type vertical de relation descendant du sommet vers le bas et ayant pour source l'autorité hiérarchique formelle. C'est un type de régulation davantage axée sur les processus (règles formelles, normes, prescriptions, interdictions, etc.). La régulation autonome désigne quant à elle, un modèle de relations plutôt horizontales et diffuses, centrées sur le mécanisme d'ajustement mutuel, de stratégies multilatérales d'influence et de pouvoirs informels provenant des acteurs ou des groupes d'exécutants. La combinaison de ces deux types de régulation donne lieu à un troisième type de régulation, la régulation *mixte ou conjointe*.

Il ressort, par ailleurs que la problématique centralisation/décentralisation sous-tend la question de la répartition des pouvoirs de décision et des responsabilités entre différents paliers de régulation. L'étendue et/ou la quantité de pouvoirs et de responsabilités assumées par les différentes instances de régulation ou unités décentralisées est ou sont fonction du degré ou de la forme de décentralisation adoptée. Quatre formes majeures de décentralisation émergent de la revue des écrits : la *déconcentration* (le plus faible degré de décentralisation), la *délégation*, la *dévolution* (formes intermédiaires de décentralisation) et la *privatisation* (forme extrême de décentralisation). Les écrits révèlent également qu'en matière de gestion des services publics, centralisation et décentralisation ne doivent pas être considérées comme des absolus, mais plutôt comme les extrémités d'un continuum. La gestion des services publics dans la plupart des pays, comme le fait remarquer Pelletier (2001), repose généralement sur un compromis dynamique entre les différentes formes de décentralisation.

En plus des diverses formes de régulation et de décentralisation, il ressort également de l'analyse des écrits que la régulation est indissociable de la coordination de l'action. Cette coordination prend appui sur divers mécanismes de régulation. Cinq

grands mécanismes ont été identifiés, la *supervision directe*, la *normalisation du travail*, la *normalisation des résultats*, la *normalisation des qualifications* et l'*ajustement mutuel*. Ces cinq mécanismes de coordination se manifestent différemment, selon la forme de décentralisation privilégiée et correspondent à un type particulier de régulation.

De par leur tendance au processus et leur propension à la formalisation, les trois premiers mécanismes (*supervision directe*, *normalisation du travail* et *normalisation des résultats*) correspondent davantage à la régulation de contrôle tout en constituant les mécanismes de coordination privilégiés dans la décentralisation administrative ou la déconcentration. En ce qui concerne les deux derniers mécanismes (*normalisation des qualifications* et *l'ajustement mutuel*), ils sont plutôt appropriés aux régulations autonome et conjointe en plus d'être les mécanismes dominants de coordination dans le processus de décentralisation par délégation, par dévolution, voire par privatisation.

Après avoir passé en revue et analysé les écrits relatifs aux concepts clés de l'étude (régulation, centralisation et décentralisation), la section suivante permet de préciser notre posture par rapport à ces concepts et l'interprétation spécifique que nous en faisons dans l'analyse de la régulation des systèmes éducatifs du Bénin et du Sénégal.

2.4 Opérationnalisation du cadre conceptuel

Par rapport à l'ensemble des éléments théoriques qui précède, notre conception de la **régulation** réfère aux *règles* et/ou aux *modèles d'action* qui structurent le fonctionnement d'une organisation. Qu'elles soient construites par des agents exécutants, impulsées ou imposées par une autorité hiérarchique, ces règles et/ou modèles d'action président à la coordination des activités dans une organisation donnée. Dans le cadre de cette recherche, les systèmes éducatifs publics du Bénin et du Sénégal, au niveau fondamental d'enseignement (l'ordre primaire et le premier cycle du secondaire), représentent les organisations éducatives dont nous étudions la régulation.

Par rapport aux concepts *centralisation/décentralisation*, nous concevons la structure centralisée comme étant celle où les attributions sont regroupées auprès ou au niveau d'une entité hiérarchique considérée comme centrale. La structure décentralisée

correspond, au contraire, à celle où les attributions sont réparties ou transférées à des acteurs ou à des instances de régulation périphériques ou locales. Par ailleurs, des deux types majeurs de régulation qui ont émergé de la revue des écrits, la caractérisation de la *régulation de contrôle* de Reynaud (1997) est celle qui répond le mieux au besoin de cette recherche. En effet, elle permet, non seulement d'intégrer les concepts clés de l'étude dans la problématique globale de l'administration des systèmes éducatifs, mais aussi parce que la *régulation de contrôle* est celle que notre étude s'est proposée d'examiner.

Notre conception de la régulation de contrôle demeure intimement liée aux politiques de centralisation/décentralisation de l'éducation mises en oeuvre par les États ou pouvoirs centraux des pays sous étude. En effet, *nous entendons par régulation de contrôle*, les normes globales de structuration et de fonctionnement des instances ou paliers de régulation, impulsées par l'État à travers des dispositions juridiques et réglementaires qui président à la régulation de l'éducation dans les contextes nationaux de ces pays. L'étude de la régulation de contrôle des systèmes éducatifs du Bénin et du Sénégal se fera à travers les découpages administratifs et politiques adoptés à partir des textes de Lois établis pour déterminer :

- les instances ou paliers centraux qui correspondent aux niveaux centraux de régulation de l'éducation;
- les instances ou paliers périphériques et intermédiaires qui correspondent aux unités ou instances déconcentrées ou déléguées aux niveaux départemental et/ou régional;
- les paliers locaux qui correspondent aux unités dévolues ou instances de régulation au niveau de la communauté de base et/ou des établissements scolaires.

En définitive, la lecture de la régulation de contrôle des pays concernés se fera par rapport à ces découpages et en fonction des dimensions ou aspects précis du système éducatif qui constituent les objets d'analyse de l'étude. Il s'agit de *l'offre d'éducation*, des *programmes d'enseignement*, de *l'inspection et/ou contrôle* des enseignants et de la *condition enseignante*. Rappelons que nous nous sommes inspirée de ces mêmes

dimensions ou aspects du système éducatif pour décrire la régulation coloniale de l'éducation.

Différentes raisons justifient notre choix d'étudier la régulation de contrôle. Premièrement, si *l'état actuel* de régulation constitue la question fondamentale à laquelle cette étude cherche à répondre, nous pensons qu'il serait possible d'identifier *cet état* de régulation à travers l'analyse de la régulation de contrôle telle que nous l'avons définie, associée aux objets d'analyse déterminés. Nous entendons par *état actuel de régulation*, le degré fort ou faible de contrôle qui caractérise la régulation de contrôle mise en œuvre ou supposée être mise en œuvre dans les contextes nationaux des pays sous étude.

La seconde raison qui justifie notre choix d'étudier la régulation de contrôle est reliée à la possibilité d'analyse à distance qu'offre ce type de régulation. En effet, telle que définie plus haut, la régulation de contrôle paraît plus facilement observable et descriptible à distance. Contrairement à la régulation autonome dont l'identification ou le diagnostic doit passer, d'après Crozier & Friedberg (1977), par une observation ou des échanges de proximité dans l'organisation et auprès des acteurs, la régulation de contrôle peut être décrite et s'analyser de loin. Les découpages administratifs en différents niveaux ou paliers de régulation déterminés peuvent donc, sous réserve de certaines limites, être étudiés à partir des documents sans qu'il soit nécessaire de se rendre physiquement dans le contexte impliqué.

Cette dernière précision nous conduit à la troisième raison d'étudier la régulation de contrôle, la méthode de constitution des données de l'étude. En effet, les données de cette recherche sont essentiellement basées sur du matériel préexistant auquel nous nous sommes référée pour rendre compte de notre objet d'étude. Pour diverses raisons dont principalement celle reliée aux contraintes financières, nous n'avons pas pu nous rendre dans les contextes concrets des pays sous étude pour recueillir les données de cette recherche. Travailler sur du matériel préexistant était l'alternative qui s'offrait à nous pour contourner la contrainte évoquée.

Par rapport à l'objet de notre recherche, la problématique a révélé que les pays sous étude avaient partagé, par le passé, un même modèle de régulation de l'éducation. Les contextes spécifiques des pays ayant évolué après l'accession à l'indépendance, l'étude cherche à savoir si ces pays continuent de garder le même modèle d'organisation de système éducatif hérité de la colonisation ou s'il y a eu des ruptures. Notre étude se propose de prendre appui sur le modèle de régulation historiquement partagé pour identifier les ruptures et/ou les continuités qui ont pu marquer la régulation de l'éducation de ces pays à travers le temps de manière à situer l'état de régulation dans le contexte actuel de la décentralisation.

Par rupture nous entendons toute forme d'évolution ou de changement de la régulation de l'éducation, par opposition à la continuité, c'est-à-dire à l'absence de rupture. L'identification de ces ruptures ou continuités se fait également par rapport aux aspects spécifiques du système éducatif ou objets d'analyse de l'étude. Dans la sous-section qui suit, nous clarifions ces objets d'analyse qui servent, par ailleurs, d'objets de comparaison de la régulation des systèmes éducatifs du Bénin et du Sénégal.

2.4.1 Définition opérationnelle des objets d'analyse

Avant de clarifier chacun des objets d'analyse de l'étude, soulignons que l'intérêt de leur choix est double. D'abord, c'est parce que l'étude de ces objets d'analyse répond à des raisons opérationnelles. En effet, ce sont des aspects du système éducatif qui offrent relativement plus de possibilité d'accès à des informations et à de la documentation susceptibles de favoriser une analyse comparée de la problématique de la nouvelle régulation des systèmes éducatifs des pays concernés.

Deuxièmement, le choix de ces aspects spécifiques du système éducatif procède de leur pertinence par rapport à l'objet principal d'analyse de cette recherche, *la régulation de contrôle*. En effet, l'offre d'éducation, les programmes d'enseignement, l'inspection et/ou contrôle des enseignants, la condition enseignante, sont des aspects du système éducatif qui font l'objet d'un contrôle fort. Dans la régulation des systèmes d'éducation, ces objets d'analyse sont, plus souvent qu'autrement, soumis à beaucoup de

structuration de la part de l'autorité centrale et c'est ce qui justifie leur choix dans le cadre de cette étude.

2.4.1.1 L'offre d'éducation

Par *offre d'éducation*, nous entendons la responsabilité et/ou la compétence de production de services éducatifs en termes d'ouverture, de création, d'équipement, d'entretien d'établissements publics au niveau fondamental d'enseignement. Comme le souligne l'OIT (2001), avant les réformes éducatives des années 80, la plupart des systèmes éducatifs évoluaient dans des contextes politiques et administratifs fortement centralisés avec des structures administratives très hiérarchisées. L'État, à travers le ministère de l'éducation nationale était supposé l'instance compétente, habilitée à créer les écoles et à définir la politique nationale d'éducation.

Avec la décentralisation de l'éducation, le mode d'administration des services éducatifs, en termes d'offre d'éducation, a été restructuré pour laisser, selon le contexte, plus de place au marché, à la montée des politiques publiques locales. Dans le contexte du Bénin et du Sénégal, la présente recherche vise à identifier et à décrire la régulation de contrôle mise en œuvre par rapport à l'objet d'analyse *offre d'éducation* dans le sens de la création, l'équipement et l'entretien des écoles. Comparativement à la régulation historique, l'offre actuelle d'éducation fait-elle l'objet d'un contrôle fort ou flexible ? Comment les acteurs des instances périphériques ou locales s'approprient-ils les règles du jeu associées à l'offre d'éducation et définies dans le cadre de la décentralisation de l'éducation ?

2.4.1.2 Les programmes d'enseignement

Avec Legendre (1993), nous entendons par *programmes d'enseignement*, les programmes d'études en termes d'objectifs, de contenus ou activités d'enseignement et d'apprentissage, de volumes horaires, planifiés et offerts aux élèves en vue d'atteindre des buts éducatifs. Comme le fait remarquer l'Unesco (2000), dans un passé récent, le ministère de l'éducation nationale était supposé la seule instance habilitée à définir la politique nationale de l'éducation y compris les programmes d'études. L'expression de la régulation de contrôle, à l'égard de cet aspect du système éducatif, se définissait à

travers la détermination d'un curriculum national réglementé, conçu au palier central et obligatoirement applicable dans toutes les écoles. D'après Delvaux (2001) et McGinn et Welsh (1999), au niveau local de régulation tels les établissements scolaires, le rôle des acteurs, en l'occurrence les enseignants, se limitait plus souvent qu'autrement à suivre les règlements édictés par l'autorité hiérarchique et à exécuter à la lettre le programme élaboré par le ministère de l'éducation nationale.

Dans le cadre de la décentralisation de l'éducation, la revue de la littérature atteste que les niveaux de responsabilité, pour l'élaboration des programmes d'études, sont fonction des contextes impliqués. Dans bien de contextes, les acteurs de la base, tels les enseignants, sont censés jouir d'une marge importante de manoeuvre en ce qui concerne les ajustements et adaptations locales. Ces derniers, selon le cas, ont la latitude d'apporter des ajustements ou des adaptations aux programmes d'études définis à l'échelon central en tenant compte des besoins, des exigences et des attentes spécifiques du milieu impliqué.

Dans les contextes spécifiques des pays sous étude, cette recherche voudrait savoir comment se situe la régulation des programmes d'enseignement par rapport aux découpages administratifs et politiques adoptés. La définition ou l'élaboration des programmes d'enseignement demeure-t-elle encore centralisée comme par le passé en dépit du contexte de décentralisation ? Si elle est décentralisée, quelle est la marge ou le degré d'autonomie accordée aux acteurs des paliers décentralisés ? En définitive, quelle lecture de la régulation de contrôle peut-on faire au Bénin et au Sénégal à l'égard de l'objet d'analyse *programmes d'enseignement* ?

2.4.1.3 L'inspection et/ou contrôle des enseignants

Dans *le Dictionnaire actuel de l'éducation*, Legendre (1993) indique que le concept d'inspection intègre les notions de coordination, d'assistance, d'animation, de surveillance ou contrôle, de supervision. Dans le cadre de cette étude, l'objet d'analyse *inspection* réfère à la situation d'animation, d'assistance, de supervision et/ou de contrôle des enseignants et de leur travail dans les organisations éducatives des pays concernés. Notre conception de l'inspection est par ailleurs proche de celle à laquelle se

sont référés Lessard *et al.* (2002) et qui intègre deux volets principaux : un volet académique et un volet administratif. Le volet académique a trait au *soutien pédagogique et au développement professionnel* des enseignants tandis que le volet administratif est associé à la progression salariale, à l'affectation, à la promotion, à la gestion de carrière de ces derniers en fonction de l'évaluation reçue (Lessard *et al.*, 2002 :26).

Avant les politiques de décentralisation de l'éducation, l'encadrement de proximité à travers la supervision directe du travail des enseignants apparaissait comme l'un des mécanismes de régulation privilégié. Broadfoot (2000) souligne que dans de nombreux pays, particulièrement dans les régimes traditionnellement centralisés, des corps d'inspecteurs sont spécialement créés et chargés de contrôler la qualité pédagogique du travail et l'habileté professionnelle des enseignants. Le contrôle des enseignants à travers l'inspection a pour but de vérifier la conformité du travail des écoles et des enseignants aux orientations politiques et aux dispositions réglementaires définies au niveau central.

La nouvelle perspective de gestion de l'éducation est caractérisée, d'après la revue de la littérature, par la responsabilisation du milieu en l'occurrence, les paliers périphériques et locaux, les établissements ainsi que les acteurs qui y interviennent. Aussi, par rapport à la nouvelle dynamique de régulation au Bénin et au Sénégal, la présente étude voudrait-elle identifier et décrire la régulation de contrôle à l'égard de l'objet d'analyse *inspection et/ou contrôle des enseignants*. En d'autres termes, l'activité d'inspection se limite-t-elle toujours à la vérification de la conformité du travail des enseignants aux normes définies au palier central ou va-t-elle au-delà, dans la dynamique actuelle de la régulation de l'éducation ? Comparativement au modèle historique quelle lecture peut-on faire de la régulation actuelle à l'égard de l'objet d'analyse *inspection et/ou contrôle des enseignants* ? Comment s'interprètent les règles du jeu définies dans le cadre de la décentralisation de l'éducation par rapport à cet objet d'analyse ?

2.4.1.4 La condition enseignante

Nous entendons par condition enseignante, la gestion des enseignants du secteur formel public de l'éducation de base au plan du *recrutement*, de la *formation professionnelle initiale et continue*, de la *rémunération* et de *promotion et/ou carrière* de ces derniers. Sous le système centralisé la gestion de cette condition enseignante relevait du palier central de régulation de l'éducation. Autrement dit, par rapport aux différentes instances ou paliers de régulation, les enseignants étaient et sont encore, d'après Dupriez, (2002) et McGinn et Welsh (1999), dans la plupart des cas, recrutés, formés et rémunérés par le niveau central de l'éducation. Ils sont affectés en tant que fonctionnaires ou agents de l'État aux niveaux périphérique ou local pour y exercer leur métier.

Dans la perspective de la nouvelle régulation de l'éducation, certaines études (Barroso *et al.*, 2002; Maiten, 2001), font état, en ce qui concerne la condition enseignante, de deux modes de régulation aux caractéristiques opposées. Le premier mode est, à bien des égards, semblable à celui qui avait cours sous le système centralisé car le recrutement, la formation professionnelle initiale et la formation en cours d'emploi continuent de relever de l'administration centrale. Dans bien de contextes, beaucoup d'enseignants sont encore des fonctionnaires ou des agents de l'État.

Selon les mêmes études, le deuxième modèle de gestion des enseignants dans la nouvelle dynamique de régulation, est un modèle plutôt centré sur l'intervention et l'initiative des autorités périphériques et locales de l'éducation. Les responsabilités et les pouvoirs de décision conférés à ces instances de régulation permettent à ces dernières d'assurer divers modes de formation dans l'espace périphérique et local. Dans ce deuxième modèle de régulation qualifié de marchande par Barroso *et al.* (2002), les enseignants sont, dans la plupart des cas, recrutés et formés localement et bien des aspects de la gestion de leur carrière obéissent davantage à une logique dominée par le pouvoir discrétionnaire des employeurs immédiats.

La présente recherche voudrait identifier et décrire la régulation de contrôle mise en œuvre au Bénin et au Sénégal par rapport à l'objet d'analyse *condition enseignante*.

Entre autres questions, l'étude cherche à savoir comment se définissait cette condition enseignante dans le modèle historique de régulation. Quelles sont les appropriations nationales qui résultent de l'application des nouvelles orientations de régulation prescrites à travers la décentralisation de l'éducation par rapport à cet objet d'analyse ?

Chapitre III : Cadre méthodologique

Le chapitre précédent a permis de passer en revue les éléments de référence théoriques relatifs aux concepts clés de l'étude, de préciser notre position par rapport à ces concepts et d'indiquer comment nous voulons les utiliser dans le cadre la présente recherche. Ce troisième chapitre présente la méthodologie adoptée pour la réalisation de la recherche. Il rend compte, dans les sections et sous-sections qui suivent, de l'approche méthodologique, des différentes phases de la recherche puis se termine par les limites de l'étude.

3.1 Approche de la recherche

Cette étude se veut descriptive et comparative. En accord avec (Muchielli, 1991), le fait de vouloir identifier, nommer et décrire un phénomène social dans le but de le comprendre, induit la nature descriptive même de cette étude. Lê Thanh Khoi (1981) indique, pour sa part, que la description peut être une fin en soi ou la première étape d'une recherche visant l'explication. Il distingue deux formes d'explication :

- la forme *synchronique*, qui «rend compte [...] des déterminants actuels d'un phénomène» (Lê Thanh Khoi, 1981 :109);
- la forme *historique*, qui «recherche les origines des ressemblances ou des différences qui ont été constatées» complétant, nuancant ou corrigeant ainsi l'explication *synchronique* (Lê Thanh Khoi, 1981 :108).

La perspective descriptive de notre étude vise une explication à la fois *synchronique et historique*. L'aspect synchronique de la description réfère à l'état actuel de la régulation de l'éducation, tandis que la forme historique a trait à la régulation coloniale de l'éducation communément partagée par les deux pays sous étude. L'état actuel de la régulation de l'éducation du Bénin et du Sénégal, constitue la question spécifique à laquelle cette étude cherche à répondre. L'identification et la recherche d'explication de cet état actuel de la régulation ne se limitent pas seulement aux

déterminants actuels de la régulation à travers la décentralisation de l'éducation. Elles remontent à l'historique de la régulation, à travers les ruptures et continuités enregistrées, afin de compléter et nuancer l'explication sur les différences et les similitudes qui caractérisent l'état actuel de la régulation de l'éducation de ces deux pays.

Par ailleurs, la perspective comparative nous a amenée à nous référer au domaine de l'éducation comparée, un domaine d'étude qui est différemment défini par nombre d'auteurs (Groux & Porcher, 1997; Novoa, 1995; Meuris & De Cock, 1997; Lê Thanh Khoï, 1981). Nous nous sommes particulièrement référée aux travaux de Lê Thanh Khoï (1981) parce que la perspective d'analyse de cet auteur rejoint, à bien des égards, la perspective d'analyse de notre étude. Lê Thanh Khoï (1981) définit l'éducation comparée comme étant :

La science qui a pour objet de dégager, d'analyser et d'expliquer les ressemblances et les différences entre des faits éducatifs et/ou leurs rapports avec l'environnement (politique, économique, social, culturel) et de rechercher les Lois éventuelles qui les commandent dans différentes sociétés et à différents moments de l'histoire humaine. (Lê Thanh Khoï, 1981 :42)

Tel qu'évoqué précédemment, notre étude vise, à travers les continuités et ruptures de régulation observées, à identifier, à décrire, et à expliquer les différences et les similitudes qui caractérisent la régulation de l'éducation du Bénin et du Sénégal à différents moments de leur histoire.

Lê Thanh Khoï (1981) souligne également que la comparaison participe de l'explication des phénomènes éducatifs prélevés dans différents contextes. Elle permet de mieux comprendre son propre système éducatif, de l'améliorer en s'inspirant des innovations et des pratiques intéressantes découvertes dans d'autres contextes. Et comme le fait remarquer Van Daele (1993) : « C'est en confrontant les faits et les situations d'éducation existant dans plusieurs pays et en les comparant en même temps à notre propre système d'éducation que nous arrivons à une meilleure compréhension de celle-ci » (Van Daele, 1993 :45-46). Novoa (1995) indique pour sa part que la

comparaison fournit des orientations aux réformes éducatives car l'altérité, d'après lui, est toujours mobilisée comme élément légitimateur des projets de réforme.

Rappelons, par ailleurs, que la présente recherche s'inscrit dans une perspective qualitative et les objets de comparaison de type qualitatif, d'après Lê Thanh Khoi (1981), sont multiples. Ils peuvent éventuellement porter aussi bien sur les finalités, les buts et les objectifs des systèmes éducatifs que sur leur organisation administrative, les acteurs du système éducatif, les pratiques éducatives, les fonctionnements.

Les objets de comparaison de cette recherche sont associés à la régulation de contrôle de l'éducation à travers quatre aspects clés du système éducatif à savoir *l'offre d'éducation*, les *programmes d'enseignement*, *l'inspection* et la *condition enseignante*.

Attirant l'attention sur les exigences de la comparaison, Lê Thanh Khoi (1981), indique que toute comparaison rigoureuse suppose la mise en parallèle d'objets ou d'unités d'analyse comparables. En effet, si la comparaison vise à identifier, à décrire, à analyser et à expliquer les similitudes et les différences entre des phénomènes ou des institutions, ces différences et similitudes doivent, selon Lê Thanh Khoi (1981) se rapporter à des objets correspondants, mais replacés dans leur contexte. Il fait, par ailleurs, remarquer qu'il n'existe pas deux pays au monde dont le système scolaire soit statique ou possède exactement les mêmes éléments. Toutefois, précise-t-il, si la concordance sur les points essentiels sur lesquels porte la comparaison est assez marquée entre différents pays, cela pourrait justifier leur mise en parallèle. *L'offre d'éducation*, les *programmes d'enseignement*, *l'inspection* et la *condition enseignante*, constituent des éléments essentiels qu'on retrouve dans la plupart des systèmes scolaires et répondent donc à cette exigence. Dans le cadre de cette étude, au-delà de quelques spécificités qui peuvent résulter des différences contextuelles au plan politique, économique ou culturel des pays sous étude, une concordance relative s'observe autour de ces objets d'analyse et justifie leur étude comparative.

3.2 Les phases de la recherche

Sur le plan de la démarche méthodologique, la présente recherche s'est déroulée en quatre étapes : (i) la constitution des données, (ii) la réalisation de monographies nationales, (iii) la validation des études de cas et (iv) la comparaison des monographies.

3.2.1 La constitution des données

Les données de la présente recherche proviennent des documents d'archives. Les documents d'archives, d'après Jones (2000) et Van der Maren (1996), sont des données préexistantes. Ils sont généralement constitués de matériaux enregistrés et écrits tels des journaux, des rapports, des comptes-rendus ou autres textes produits par des organismes gouvernementaux ou autres institutions, des statistiques, des articles divers, des livres comptables, des décrets, des textes de lois. Tous ces documents contiennent des traces de l'activité des structures dont ils relèvent et offrent ainsi un matériel que le chercheur peut invoquer comme témoin des événements que l'on souhaite étudier (Van der Maren, 1996 : 302). Le chercheur peut donc recourir à l'analyse de documents d'archives pour décrire et expliquer le phénomène qu'il désire étudier. C'est ce type d'analyse que nous avons réalisé dans le cadre de la présente recherche.

3.2.1.1 Sources documentaires historiques

Les données documentaires ou documents d'archives que nous avons analysé proviennent de plusieurs sources tant officielles que confidentielles, historiques que contemporaines. Sur l'histoire de l'école en Afrique francophone, il existe de nombreuses archives de l'ancien Gouvernement général des anciennes colonies de l'AOF. Ces archives sont conservées à la direction des archives nationales du Sénégal. Nous estimons ces archives très utiles pour qui veut rendre compte de la vision officielle de la régulation du système colonial d'éducation dans cette sous-région. N'ayant pu nous rendre sur les lieux pour accéder personnellement à ces archives, nous avons eu recours, pour la partie historique de notre travail, aux ouvrages et aux travaux de recherche qui se sont largement référés à ces sources documentaires de première main.

Ouvrages historiques

Au titre des ouvrages, *l'enseignement en Afrique tropical* de Lê Thanh Khoï (1971), et *l'histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire* de Désalmand (1980) nous ont été d'un précieux apport. Ces deux auteurs ont tenté, entre autres, de retracer l'organisation coloniale mais aussi post-coloniale de l'éducation à travers l'offre d'éducation, les programmes, le personnel enseignant.

Études historiques

En ce qui concerne les études, les travaux de Bolibaugh (1972), de Bouche (1975), de Colin (1980) et de Fall (2002) nous ont été très utiles. Ces auteurs rendent compte des politiques éducatives coloniales et post-coloniales, contribuant chacun à sa manière, à l'élaboration de l'histoire de l'organisation de l'éducation dans les pays d'Afrique dont ceux sous étude.

Au cours de notre recherche, nous nous sommes d'abord servie de ces ouvrages et études comme références bibliographiques dans l'élaboration de la problématique, particulièrement pour dresser le portrait pré-indépendance du système d'éducation des anciens territoires de l'AOF. Nous avons ensuite traité ces ouvrages et études comme des données brutes pour la construction des deux monographies nationales (chapitres IV et V). Si ces études et ouvrages nous ont été d'un apport précieux pour la caractérisation de la régulation de contrôle de l'éducation dans ces pays avant l'indépendance, ils ne comportent pas toutes les informations dont nous avons besoin pour rendre compte de l'évolution de cette régulation à travers le cadre chronologique que nous avons adopté. Aussi avons-nous fait appel à d'autres sources d'informations.

3.2.1.2 Autres sources documentaires

Comme autres sources documentaires, nous avons eu recours à des publications officielles, à des décrets administratifs, à des rapports gouvernementaux, à des rapports et articles de recherche de diverses sources, à des documents contributifs et actes de séminaires, de conférences et de colloques, à des données institutionnelles.

Publications officielles

Les publications officielles rendent compte des textes légaux et des règlements sur notre objet d'analyse. Il s'agit notamment des textes de lois sur l'orientation de l'éducation des pays concernés, des textes réglementaires de portée générale telle, l'organisation des ministères, leur fonctionnement, des textes réglementaires spécifiques à des sous-secteurs de l'éducation, des textes de lois sur la décentralisation en général et sur celle de l'éducation en particulier.

Décrets administratifs

Les décrets administratifs étudiés émanent aussi bien des chefs de gouvernement des pays sous étude que des ministères spécifiques de différents secteurs d'activités dont l'éducation. Ces décrets portent également sur l'orientation générale et spécifique des politiques éducatives des pays concernés.

Rapports gouvernementaux

Les rapports gouvernementaux auxquels nous nous sommes référée rendent compte de divers secteurs d'activités des pays sous étude notamment la situation de l'économie nationale, la situation sociodémographique et culturelle, le développement et le bilan de l'éducation, l'évaluation des apprentissages, etc.

Documents contributifs et actes de réunions

Les documents contributifs et actes de séminaires, de conférences et de colloques dont nous nous sommes servie comme sources d'informations portent sur des exemples de traces des systèmes d'éducation et de leur régulation de façon générale, mais aussi sur des traces spécifiques des systèmes d'éducation et de leur régulation dans les pays sous étude. Voici, à titre d'illustration, quelques exemples de documents contributifs et actes auxquels nous nous sommes référée :

(i) *Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : De la régulation du système à un système de régulation.* Contribution au Colloque international du centre de recherche en éducation de Nantes du 19 mars 2004. (**Barroso**,

2004). (ii) *Les enseignants non fonctionnaires du primaire*. Document de travail contributif à la Conférence régionale de Bamako, 21-23 novembre 2004. (**Dembélé et al**, 2004). (iii) *Les mises en scène du droit à l'éducation en Afrique subsaharienne : Modèles d'analyse, usages sociaux et politiques. Réflexions autour des cas du Bénin et de la Côte d'Ivoire*. Contribution au colloque international sur le droit à l'éducation, quelle effectivité au Sud et au Nord. Ouagadougou, 9-12 mars 2004. (**Lanoue**, 2004). (iv) *Structures et processus politiques et institutionnels locaux*. Contribution au Colloque sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique. Le Cap, Afrique du Sud, 26-30 Mars 2001 (**Olowu**, 2001).

Données institutionnelles

Les données institutionnelles de cette étude réfèrent aux rapports et/ou aux études réalisées par des organismes internationaux et nationaux portant sur notre objet d'analyse. Il s'agit notamment du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement, du Partenariat pour le développement municipal (PDM), de l'ADEA, de l'IPE, de l'OCDE, de l'OIT, de l'UNESCO, du PNUD).

Nous avons pu accéder à ces sources documentaires par le biais d'une recherche en bibliothèque, sur Internet de façon générale, et, de façon spécifique, par la consultation des sites officiels des gouvernements des deux pays étudiés et les sites des organismes ci-dessus mentionnés. Certaines de ces sources nous ont été par ailleurs référées par les personnes ressources qui ont procédé à la validation des monographies nationales. Il faut souligner que la consultation des sites gouvernementaux a permis d'accéder à un nombre impressionnant de documents.

3.2.2 La réalisation des monographies nationales

Selon Van der Maren (1996), «on appellera monographie [,] les recherches qui tentent de mettre en évidence des traits généraux, sinon universels, à partir de l'étude détaillée et fouillée d'un seul cas, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une situation» (Van der Maren : 197). La situation étudiée dans la présente recherche est celle de la régulation de l'éducation dans deux contextes nationaux -le Bénin et le Sénégal- dans

une perspective comparatiste. Dans l'étude aussi détaillée que possible de chaque cas, nous avons mis un accent particulier sur la structuration administrative et décisionnelle et cela, au regard de la problématique centralisation/décentralisation. Nous nous sommes servie de la grille générique d'analyse ci-dessous, élaborée à cet effet. Le contenu de cette grille porte d'une part, sur les objets d'analyse de l'étude préalablement déterminés et d'autre part, sur la structuration politique et administrative adoptée par les pays concernés dans le cadre de la décentralisation en général et celle de l'éducation en particulier.

Tableau II : Grille d'analyse de la régulation de l'éducation des pays sous étude

Paliers de régulation	Palier Central (Centralisation)	Paliers Périphériques (Déconcentration, délégation)	Palier Local (Dévolution)
Objets d'analyse			
<i>Offre d'éducation</i>			
<i>Programmes d'enseignement</i>			
<i>Inspection et/ou contrôle des enseignants</i>			
Condition Enseignante			
<i>Recrutement</i>			
<i>Formation initiale</i>			
<i>Formation continue</i>			
<i>Rémunération</i>			
<i>Promotion/plan carrière</i>			

Pour les besoins de l'étude, nous avons organisé la réalisation des monographies nationales autour d'un découpage temporel approximatif, soit les périodes historique, post-coloniale et contemporaine. La période historique correspond au régime colonial tandis que la période post-coloniale correspond aux deux premières décennies d'indépendance des pays concernés. Quant à la période que nous qualifions de contemporaine, nous la situons du début des années 1980 à 2005. Pour chaque période

déterminée, nous avons croisé les informations issues des données documentaires sur les différents paliers de régulation, avec celles reliées aux objets d'analyse pour saisir les ruptures et les continuités qui ont jalonné la régulation de contrôle de l'éducation au fil des années.

La perspective comparatiste dans laquelle s'inscrit la présente recherche invitait à tenir compte des contextes spécifiques des pays concernés dans l'analyse de la régulation de leur système d'éducation. Lê Thanh Khoi (1981), rappelle à ce propos que tout système éducatif est le produit d'une société, d'une culture, d'une histoire, et toutes les mutations ou évolutions intervenues dans cette société ou cette culture colorent nécessairement son ou ses produits. Il précise également qu'il n'existe pas de fait éducatif qui puisse être considéré séparément de son contexte. On ne peut donner du sens à un système ou à un fait éducatif que si l'on le replace ou le relie au contexte dans lequel il s'est développé. Ne pas tenir compte de l'élément primordial qu'est le contexte dans une perspective de comparaison peut conduire, d'après lui, à des conclusions erronées.

En tenant compte de ces exigences, les monographies nationales de la régulation du système scolaire ont été réalisées en ayant soin de le replacer dans les contextes sociodémographiques, économiques, sociopolitiques et culturels respectifs des pays concernés et en les soumettant à une validation dans ces contextes.

3.2.3 La validation des études de cas

Comme évoqué plus haut, diverses raisons dont celles particulièrement reliées aux contraintes financières, ne nous ont pas permis de nous rendre sur les terrains respectifs de l'étude pour confronter les données colligées et analysées, aux réalités contextuelles. Afin de minimiser les limites de la recherche et contourner ces contraintes, une demande de validation a été adressée à des acteurs témoins (un acteur par pays) qui s'intéressent de près ou de loin à la problématique de l'étude dans les contextes respectifs des pays étudiés. Ces personnes ont été contactées par les soins du premier directeur de cette recherche (maintenant à la retraite), dans le cadre de ses missions de coopération dans ces pays. Suite à une réponse favorable des personnes

sollicitées, nous avons transmis à chacune d'entre elles le projet de monographie nationale à valider, en même temps qu'une note explicative spécifiant la nature de la demande (voir annexes).

La validation du cas bénin a été réalisée au Bénin du 1^{er} au 21 mars 2005 par un professeur titulaire de l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) de Cotonou, dont la problématique d'appui à la décentralisation en Afrique subsaharienne selon la perspective des agences d'aide internationale est l'un des champs d'intérêt. Dans ses commentaires de validation, ce professeur a suggéré quelques références provenant de rapports gouvernementaux et une référence de source institutionnelle (PNUD, 2003), visant à compléter les informations colligées. En plus de quelques précisions sur le recrutement et la formation des enseignants sous contrat local, il nous a apporté des informations éclairantes sur la prédominance du contrôle hiérarchique à l'intérieur des instances décentralisées, au travers des préfets. En dehors de ces remarques, le responsable de la validation du cas Bénin a trouvé notre analyse pertinente et nous a encouragée à la poursuivre.

En ce qui concerne la validation de l'étude de cas du Sénégal, elle a été réalisée entre décembre 2004 et février 2005 par un professeur de l'Université de Dakar, chercheur de la Chaire UNESCO en sciences de l'éducation (CUSE), sise à l'ex-École normale supérieure de Dakar⁶. À part quelques détails d'écriture et la suggestion d'intégrer une carte du Sénégal dans l'étude de cas, ce chercheur a trouvé que les informations colligées sont justes et présentées clairement à travers une analyse pertinente par rapport à l'objet d'étude. Il nous a également encouragée à poursuivre la recherche.

Ainsi, de façon générale, les commentaires qui nous ont été adressés à la suite de l'exercice de validation des cas ont confirmé les informations colligées et nous ont confortée dans la poursuite de l'étude pour procéder à la comparaison des portraits nationaux.

⁶ Entre autres objectifs, la CUSE de Dakar vise à favoriser et à promouvoir la recherche en sciences sociales et à produire des connaissances fiables et appropriées dans diverses thématiques pour les décideurs politiques du pays.

3.2.4 La comparaison des monographies nationales

À la lumière des considérations méthodologiques présentées plus haut (voir 3.1), nous avons entrepris de mettre en parallèle les portraits nationaux réalisés. Comme le souligne Lê Thanh Khoï (1981 : 65), on ne peut comparer valablement des pays trop différents par leur histoire, leurs traditions ou leur degré de cohésion interne. Il faut souligner, par rapport à cette remarque, que le choix des deux pays sous étude est basé sur des caractéristiques précises qui témoignent, à bien des égards, de leur rapprochement. D'abord la problématique de l'étude a révélé au plan général, que ces pays partagent la même histoire coloniale, la même langue officielle de travail et d'enseignement, le français, en plus de se situer géographiquement dans la même sous région, celle de l'Afrique de l'Ouest. En plus, l'historique même de l'évolution des politiques éducatives de ces deux pays montre qu'initialement, ils ont partagé un même modèle de régulation de l'éducation que nous considérons comme un patrimoine sinon un héritage culturel commun.

En outre, ces deux pays ont été également confrontés, lors de l'indépendance, à de fortes croissances de la demande sociale en éducation ainsi qu'à la double contrainte de développer des ressources éducatives appropriées et de pouvoir en assumer le financement. Enfin, dans le cadre du processus global d'assainissement de la gestion publique, ces pays ont subi tous les deux les politiques d'ajustement structurel et les mesures obligatoires qui les accompagnaient, entre autres, la décentralisation de l'éducation. Le choix des deux pays répond donc aux critères de similarité des situations mis de l'avant par Lê Thanh Khoï (1981).

Si nous nous sommes servis des données documentaires pour construire les études de cas, dans le processus de comparaison, ces études de cas ont été traitées comme des données brutes à analyser. À cet effet, nous avons élaboré deux nouvelles grilles inspirées de la première. Le contenu de la première grille de comparaison comporte d'une part, les trois premiers objets d'analyse (l'offre d'éducation, les programmes d'enseignement et l'inspection et/ou contrôle des enseignants) et d'autre part, les deux pays à comparer.

Tableau III : Grille de comparaison de l'offre, des programmes et de l'inspection et/ou contrôle des enseignants des pays sous étude

Pays sous étude	Bénin	Sénégal
Objets d'analyse		
Offre d'éducation		
Programmes d'enseignement		
Inspection et/ou contrôle enseignants		

Pour des raisons de commodité mais aussi et surtout parce que le quatrième objet d'analyse, la *Condition enseignante*, est composé de différentes sous-dimensions, nous avons opté de le présenter séparément des autres objets d'analyse. Ainsi, la deuxième grille de comparaison porte d'une part sur la condition enseignante en ses sous-dimensions recrutement, formation initiale, formation continue, rémunération et promotion et/ou plan de carrière, et d'autre part, sur les deux pays à comparer. Cette deuxième grille de comparaison se présente comme suit :

Tableau IV : Grille de comparaison de la condition enseignante des pays sous étude

Pays sous étude	Bénin	Sénégal
Objets d'analyse		
Recrutement		
Formation initiale		
Formation continue		
Rémunération		
Promotion et/ou contrôle des enseignants		

Nous avons appliqué ces deux grilles à chaque cas étudié en fonction du cadre chronologique déterminé, pour mettre en relief les différences et les similitudes

marquantes de la régulation de contrôle des systèmes éducatifs des deux pays. En d'autres termes, nous avons cherché à expliquer comment et pourquoi la régulation des systèmes éducatifs du Bénin et du Sénégal se ressemble ou se distingue. De façon spécifique, la comparaison a porté sur les modes de régulation de l'éducation mis en œuvre dans les pays concernés au cours des différentes périodes, en relation avec l'offre d'éducation, les programmes d'enseignement, l'inspection et/ou contrôle des enseignants et la condition enseignante.

3.3 Les limites de l'étude

Le choix de travailler sur du matériel préexistant constitue une des limites principales de cette étude. Comme le font remarquer Pinto & Grawitz (1971), contrairement à une recherche vivante où le chercheur a la latitude de choisir et adapter ses outils aux sujets de sa recherche, dans la recherche sur du matériel préexistant le chercheur n'exerce aucun contrôle sur la façon dont les informations ont été recueillies. «Il se trouve le plus souvent devant un ensemble de renseignements recueillis sans lui dans un dessein plus vaste, parfois national et formant un tout, établis généralement de façon standardisée» (Pinto & Grawitz 1971 : 441).

Dans le même ordre d'idée, Van der Maren (1996) souligne que la recherche sur du matériel invoqué soulève deux limites fondamentales. La première limite, d'après cet auteur, a trait à la diversité des conditions ou des contextes dans lesquels ces documents ont été produits. Les données préexistantes auxquelles le chercheur se réfère par rapport à son objet d'étude peuvent avoir été produites dans des contextes spécifiques et à des fins parfois très différentes de ses objectifs ou de ses hypothèses. La validité d'une telle recherche, d'après Van der Maren, passe nécessairement par la quête d'autres informations complémentaires :

Le recours à des documents d'archives implique, quasi nécessairement, que chaque document soit confronté à des documents d'un autre type, afin de compléter l'information et de construire progressivement le nœud de l'évènement (Van der Maren, 1996 : 303).

La deuxième limite évoquée par Van der Maren (1996) est typique des travaux historiques et a trait à la véracité et/ou à l'authenticité des documents par rapport à la source, à la date, au lieu et au contexte de production. En effet, pour diverses raisons, la production des documents peut être volontairement biaisée et ne pas rapporter toutes les traces auxquelles le chercheur s'attendrait. Dans la réalisation de ce travail nous avons été effectivement confrontée à des limites similaires et à d'autres genres de difficultés tant pour la constitution des données documentaires que pour leur exploitation.

Dans la constitution des données nous nous sommes heurtée à des difficultés telles la classification chronologique des documents ou la concordances des sources par rapport aux années ou aux dates de production ou de publication. À titre d'illustration, un même évènement, une même information de base relative à l'éducation ou à sa régulation est souvent rapportée par différentes sources selon des dates et/ou des années différentes. Nous avons rencontré ce type de difficultés particulièrement dans la l'exploitation des documents traitant des aspects historiques de la régulation de l'éducation. Certaines informations sont non seulement établies de façon fragmentaire, mais les sources sont souvent en contradiction quant aux années ou dates de référence relatives à ces informations.

Par ailleurs, nous avons été confrontée à la fois à l'abondance de documents, mais aussi au manque de certains documents ou à l'insuffisance de certaines informations nécessaires à la réalisation de ce travail. En effet, tel qu'évoqué plus haut, si la consultation des sites gouvernementaux a permis, par exemple, d'accéder à un nombre considérable de documents, nous n'avons, en revanche, pas pu accéder à certaines données utiles à l'objet d'analyse de cette recherche. C'est le cas notamment de *l'inspection et/ou contrôle des enseignants*, objet d'analyse pour lequel nous avons manqué d'informations suffisantes, au cours de la période postcoloniale, pour soutenir une comparaison entre les deux pays étudiés pour la période considérée.

Pour toutes les difficultés évoquées ci-dessus, nous avons adopté les stratégies suivantes en vue de minimiser les limites induites. Face à l'abondance des documents, nous avons effectué un tri minutieux pour ne retenir que les documents les plus pertinents, c'est-à-dire qui comportent des informations à la fois suffisantes et en qualité

par rapport à notre objet de recherche. Nous avons, par ailleurs accordé, dans le choix de l'ensemble du matériel, notre préférence :

- *À certaines sources classiques et/ou incontournables*, notamment
 - les auteurs dont les écrits se sont particulièrement intéressés à l'organisation historique de l'éducation en AOF mais aussi à celle de l'époque post-coloniale;
 - aux travaux de recherche qui se sont référés à la fois aux sources classiques et/ou incontournables et aux archives de premières mains qui font état de cette régulation historique.
- *Aux sources les plus récentes possibles relatives au sujet de la recherche*

Tout au long du processus, nous avons tâché, du mieux que possible, d'actualiser la documentation relative à notre objet d'étude, c'est-à-dire à la régulation de l'éducation en fonction des quatre objets d'analyse déterminés. Au fur et à mesure que nous accédions à des références relativement récentes ou à des sources qui précisent davantage certains aspects des objets analysés, nous les avons exploitées pour, soit enrichir ce que nous avons déjà écrit ou apporter quelque actualisation par rapport à l'objet d'analyse concerné.

- *Parfois aux sources primaires par rapport aux sources de seconde main*

Nous avons privilégié, par exemple, des sources nationales telles, des rapports de source gouvernementale, à des études ou des rapports de recherche qui se sont référés aux mêmes sources gouvernementales.

- *Aux rapports des institutions ou organismes ayant une qualification reconnue*

L'ADEA, l'IIEP, le PNUD, la Banque mondiale, l'UNESCO, sont les exemples types de ces institutions ou organismes.

- *Plus souvent qu'autrement, aux sources basées davantage sur des données qualitatives que sur les statistiques.*

Dans l'exploitation de l'ensemble des documents recueillis nous avons procédé à une triangulation de données en variant les sources et les types de documents afin de minimiser les contradictions déjà évoquées et proposer des explications pertinentes par rapport aux objets d'analyse. Certains rapports internes et/ou officiels des ministères des pays concernés sur la régulation de l'éducation ont été confrontés à des rapports externes, à des études d'organismes internationaux sur la même thématique afin d'accroître la validité des informations relatives à l'objet de l'étude.

Il est important de souligner que cette recherche se focalise uniquement sur les aspects formels de la régulation des systèmes d'éducation des deux pays étudiés. Elle ne saurait, en conséquence, discuter des aspects réels de la régulation de l'éducation dans ces pays, ce qui requiert un travail de terrain. Dans le but de réduire une telle limite, nous avons, tel que souligné plus haut, soumis les monographies réalisées à la validation auprès d'acteurs nationaux dans les deux contextes respectifs (Bénin et Sénégal).

En dépit des insuffisances ainsi évoquées nous pensons légitimement que la confrontation de sources documentaires aussi diverses que possible, nous a permis de dresser un portrait proche de la réalité de la régulation de contrôle de l'éducation de base dans les pays étudiés. Nous avons conscience toutefois, qu'en dépit des précautions prises, des erreurs peuvent encore subsister, erreurs que nous considérons comme faisant indubitablement partie des caractéristiques mêmes de toute étude sur du matériel préexistant et de nature historique de surcroît.

Chapitre IV : Cas du Bénin

Rappelons que le but de cette étude est de réaliser une analyse comparée de la régulation des systèmes éducatifs de deux pays d'Afrique subsaharienne : le Bénin (ex-Dahomey) et le Sénégal, dans le cadre de la décentralisation de l'éducation. L'étude des cas a pris appui sur les portraits historiques et contemporains de la régulation de l'éducation des pays concernés pour identifier, décrire et expliquer d'une part, l'état actuel de la régulation et d'autre part, les différences et les similitudes qui caractérisent leurs systèmes scolaires. Le premier cas examiné ici est celui du Bénin à travers d'une part, la présentation des caractéristiques physiques, sociodémographiques, économiques et sociopolitiques et d'autre part, la caractérisation historique et contemporaine de la régulation de son système éducatif en fonction des objets d'analyse de l'étude.

4.1 Présentation du pays

4.1.1 Les caractéristiques physiques

Le Bénin est un pays de l'Afrique subsaharienne qui s'étend sur une superficie d'environ 112,622 km² ou 113,000 km² selon les sources (ADEA/Gouvernement du Bénin, 1999; Gouvernement du Bénin, 2001). Situé sur le golfe de Guinée, le Bénin est délimité au nord par le Burkina Faso et le Niger, au sud par l'océan Atlantique, à l'est par le Nigeria et à l'ouest par le Togo. Ce pays présente une forme allongée sur 700 km de long du nord au sud et 325 km entre l'est et l'ouest. Les principales villes sont : Cotonou (Capitale administrative), Porto-Novo (Capitale politique), Parakou, Natitingou et Abomey.

Au plan climatique, la région sud du Bénin est plutôt de type subéquatorial, c'est-à-dire caractérisée par un climat chaud et humide avec deux saisons de pluie et deux saisons sèches. Dans la partie nord du pays, le climat est de type tropical, c'est-à-dire, chaud et sec avec une saison sèche et une saison pluvieuse. Tout au long de l'année, la température fluctue entre 22 degrés et 40 degrés à l'ombre.

4.1.2 Les caractéristiques sociodémographiques

D'après les données officielles du gouvernement du Bénin (2001), de l'ADEA (2003), du PDM (2000) et du PNUD (2003), la population béninoise est estimée à plus de 6,5 millions d'habitants. Plus de 50% de cette population a moins de 16 ans et plus de 60% de la même population réside en milieu rural. Le taux annuel de croissance démographique est estimé à 2,91% ou 3,25% en 2000, selon les sources, avec une espérance de vie à la naissance qui se situe au-delà de 58 ans en moyenne pour les deux sexes. En plus du français qui est la langue officielle de travail et d'enseignement, le Bénin compte plusieurs autres langues parlées par des communautés ethniques (environ une cinquantaine) dont les plus dominantes sont le **Fon**, le **Yorouba**, le **Bariba**, l'**Adja**, le **Goun** et l'**Ayizo**. Cette pluralité de communautés ethniques qui témoigne, à certains égards, d'une véritable richesse socioculturelle à l'échelle du pays peut se révéler source de controverses inextricables pour les autorités dirigeantes.

Comme le fait remarquer Bako-Arifari (1998), il arrive souvent que ces dernières se trouvent prises dans de gros dilemmes à l'égard de certaines orientations socioculturelles tels le choix d'un symbole marquant une fête traditionnelle ou la célébration d'un personnage historique. L'équation devient difficile à résoudre pour les autorités lorsque les répondants de chaque groupe ethnique ou géographique exigent que la primauté leur soit accordée dans le choix du symbole ou du héros de leur terroir. L'auteur souligne que des épisodes de rébellion sur une base ethnique ou géographique ont déjà été observés dans le Dahomey historique. En fonction de l'allégeance ethnique ou géographique des uns et des autres, des controverses naissent souvent du fait que le choix soit porté sur le héros du passé d'un terroir plutôt que d'un autre.

En termes de religion, les sources gouvernementales (Gouvernement du Bénin, 2001) révèlent que la majeure partie des peuples béninois (environ 42% de la population) est animiste et pratique des cultes originaux selon les traditions de chaque groupe socioculturel. On y adore diverses divinités matérialisées par des éléments de la nature tels, la pierre, le serpent, l'arbre). Comparativement à ces cultes traditionnels, des religions considérées comme étrangères sont relativement représentées dans toutes les

régions du pays. Ainsi, le pays compte 26,9% de catholiques, 9,5% de protestants et 21,6% de musulmans.

4.1.3 Les caractéristiques économiques

L'économie du Bénin est essentiellement basée sur l'agriculture, le commerce et la petite industrie. D'après les sources de l'ADEA (2003) et du PNUD (2003), l'agriculture constitue presque 60% des recettes d'exportation tout en assurant environ 70% des emplois à la population active, particulièrement parmi la gente masculine. Le secteur commercial se révèle particulièrement investi par la gente féminine qui s'y affirme de façon remarquable. Quant au secteur industriel, il est encore au stade embryonnaire dans ce pays et se limite principalement aux activités de transformation des matières premières (coton, palmier à huile, cacao, café, manioc) en produits semi-finis.

Par ailleurs, d'autres sources concordantes (ADEA, 2003; Banegas, 1995; Gouvernement du Bénin, 1995; Iram, 2001; Unesco, 2000), indiquent que sous le régime révolutionnaire (1975-1989), la situation économique du Bénin s'était soldée par une grave crise socio-économique et l'effondrement de son système bancaire. Iram (2001) souligne qu'à partir de 1977, l'État contrôlait les principaux leviers de l'économie notamment, les industries et les banques. Entre 1987 et 1989 la totalité du secteur bancaire nationalisé était en situation de complète illiquidité et donc fermée car plus de 80% du portefeuille de prêts des banques étaient devenus non rentables. Banegas (1995) et Gouvernement du Bénin (1995) rapportent que les premiers effets de cette banqueroute financière ont été ressentis par la population béninoise à travers :

- De longues files d'attente devant les institutions bancaires;
- La fixation d'un plafond de retrait tant sur les comptes chèques que sur les comptes d'épargne;
- Le rejet systématique de chèques pour non conformité de signature;
- Le retard de plusieurs mois de paiement des salaires aux fonctionnaires;
- Enfin, le gel des comptes puis la déclaration de la faillite.

Les sources susmentionnées indiquent que les conséquences socioéconomiques immédiates de cette banqueroute s'étaient traduites par une baisse de l'activité économique du pays et une augmentation du chômage. Par ailleurs, avec la cessation de paiement du trésor public, les dettes intérieure et extérieure du Bénin avaient connu une accumulation importante. Selon Iram (2001), de 267 Milliards de francs en 1985 l'ensemble de ces dettes était passé à 687 milliards en 1995.

4.1.4 Les caractéristiques sociopolitiques et culturelles

Après son indépendance le 1^{er} Août 1960, la *République du Dahomey*, devenue en 1975 *République Populaire du Bénin*, puis *République du Bénin* en 1990, connaît une évolution sociopolitique qui se décline en trois périodes principales :

1) La période de 1960 à 1972 : Elle correspond à celle de l'après indépendance marquée par un développement économique peu prospère, doublée d'une grande instabilité politique avec de nombreux coups d'État qui ont finalement donné naissance à un régime révolutionnaire en 1972.

2) La période de 1972 à fin 1989. Selon ADEA (2003), ADEA/Gouvernement du Bénin (1999), Banegas, 1995 et Unesco (2000), cette deuxième période, caractérisée de révolutionnaire, était marquée par l'instauration d'un régime socialiste qui s'est soldé par la grave crise socio-économique et l'effondrement du système bancaire précédemment évoqués. Cette instabilité économique et institutionnelle avait conduit à la tenue d'une Conférence Nationale des Forces vives de la Nation (CNFVN) en 1990. Jetant un regard rétrospectif sur le processus de crise au Bénin avant la transition démocratique, Banegas (1995) souligne dans son étude que les mutations opérées au Bénin en 1990 résultent des mobilisations collectives dans un contexte politique où diverses formes de protestation ont pu se transformer en un vaste mouvement démocratique.

3) La période de 1990 à nos jours a, en effet, consacré l'ère de l'ouverture démocratique au Bénin. La CNFVN tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 était, aux yeux de la majorité des observateurs, le moment fort du processus de transition au

Bénin. Banegas (1995) estime que le Bénin fait figure de modèle de transition pacifique réussie car en deux ans, s'est opéré en douceur le passage d'un régime militaro-révolutionnaire à un régime présidentiel démocratique à travers la tenue de la Conférence des forces vives de la nation.

Cette conférence a d'abord suspendu la constitution «marxiste-léniniste» de 1977 puis a confié à une commission de juristes le soin de rédiger une nouvelle constitution. La nouvelle Constitution adoptée en décembre 1990 institue une République démocratique et un régime présidentiel assorti d'un multipartisme intégral instaurant ainsi le jeu de l'alternance démocratique. En effet, en vertu de cette nouvelle Loi fondamentale, le Président de la République, qui détient le pouvoir exécutif, est élu pour cinq ans et son mandat est renouvelable une seule fois. Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée Nationale et les autres institutions prévues par la Constitution sont : le Conseil Économique et Social, la Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et une Haute Cour de Justice.

Sur le plan de l'éducation, d'importants progrès ont été enregistrés selon les secteurs d'éducation dans ce pays. Dans l'éducation formelle notamment, le taux brut de scolarisation qui était de 59,5% en 1992 est évalué à 94,3% en 2002. Si le taux de scolarisation formel connaît une certaine amélioration, tel n'est pas le cas dans le secteur non formel de l'éducation. En effet, le taux de l'analphabétisme demeure encore élevé au Bénin en dépit des efforts investis dans le domaine de la promotion de l'alphabétisation. Les indicateurs démographiques du PNUD-Bénin (2002) estiment le taux d'analphabétisme à environ 63% en 2000.

La section suivante de ce chapitre est consacrée à la perspective historique de l'éducation au Bénin. Comme nous le rappelions en introduction de ce chapitre, l'état actuel de la régulation de l'éducation est la question spécifique à laquelle cette recherche veut répondre. Nous pensons, toutefois, que la référence à l'historique de la régulation peut permettre de mieux expliquer et comprendre cet état actuel de la régulation de l'éducation.

4.2 Le système éducatif du Bénin : Perspective historique

L'histoire de l'instruction scolaire du Bénin remonte à une époque antérieure à sa colonisation par la France. Différentes sources concordantes (Bouche, 1975; Désalmand, 1983; Gouvernement du Bénin, 2001; Lê Thanh Khoï, 1971) indiquent que cette partie de l'Afrique occidentale, le Dahomey d'alors, était initialement sous protectorat britannique avant de connaître l'occupation française autour des années 1883 puis la colonisation autour des années 1894-1895. Pour la suite de l'étude, il nous apparaît important de donner une brève clarification des concepts de *protectorat* en lien avec celui de *l'occupation* et de la *colonisation*.

Selon le dictionnaire le Nouveau Petit Robert (1996), le protectorat est un régime juridique établi par un traité international et selon lequel un État protecteur exerce un contrôle sur un autre (État protégé). Dans le même ordre d'idée, Tarnero (1995) qui associe le terme de *protectorat* à l'histoire coloniale, le définit comme étant *un régime d'occupation* d'un État par un autre, mieux un régime d'un pays démuni placé sous la protection et le contrôle d'un pays plus puissant. Quant à la définition de la colonisation de l'auteur, elle rejoint celle du Petit Robert selon laquelle la *colonisation* réfère à la doctrine qui vise à *légitimer l'occupation* d'un territoire ou d'un État, sa domination politique et son exploitation économique par un État étranger.

Ainsi, en termes d'expérience éducative antérieure à la colonisation du Bénin les sources précédemment mentionnées soulignent que les premières initiatives d'instruction scolaire au Bénin, le Dahomey d'alors, étaient l'œuvre de chrétiens missionnaires. Ces derniers avaient institué une éducation de type occidental dans le cadre des activités des missions protestantes et catholiques en Afrique. Quelques filles et garçons âgés de 10 à 12 ans constituaient l'essentiel du public cible de cette initiative éducative où l'enseignement se donnait en anglais et en portugais.

Avec le protectorat français autour des années 1883 les choses ont évolué différemment. Le Résident intérimaire c'est-à-dire le premier responsable de l'occupation française apporta, dans un premier temps, son appui à l'œuvre d'instruction scolaire existant tout en imposant le français comme langue d'enseignement. Lorsqu'elle

fut solidement établie, l'administration française prit soin d'interdire l'usage des langues étrangères aussi bien dans les églises que dans les structures scolaires instituées par les missionnaires. Les missionnaires qui ne se soumettaient pas à cette exigence faisaient systématiquement l'objet de fermeture ou d'interdiction d'activité.

L'éducation de type occidental initiée par les missionnaires visait, dans ses débuts, la conversion au christianisme des personnes auxquelles elle s'adressait. Une telle finalité a déterminé considérablement la nature et le caractère de l'enseignement dispensé. En effet, en dehors des rudiments de la lecture et de l'écriture, l'éducation morale et religieuse occupait une place de choix dans le programme d'enseignement. Les propos suivants, rapportés par Lê Thanh Khoï (1971), sont assez révélateurs de la finalité de cette éducation qu'on pourrait qualifier de précoloniale :

Une instruction rudimentaire devait suffire à rendre les idées chrétiennes compréhensibles et à entraîner le rejet des pratiques et croyances considérées comme barbares ou païennes. Il s'agissait de la dispenser le plus généreusement possible, mais il n'était guère utile de pousser plus avant (Lê Thanh Khoï, 1971 :14).

La planification plus ou moins systématique de l'éducation coloniale au Dahomey a commencé avec la colonisation effective de ce pays et cette éducation se déclinait en deux phases principales. La première phase débuta à la suite de la colonisation effective de ce pays entre 1894-1895 tandis que la deuxième phase est en lien avec l'intégration du Dahomey à la charte de l'AOF vers 1903. Étant donné le peu d'informations disponibles à l'égard de la plupart des objets d'analyse de l'étude pour la première phase, nous limiterons la présentation de l'expérience éducative de cette phase aux objets pour lesquels l'information est disponible, notamment l'offre éducative et la condition enseignante.

4.2.1 L'éducation coloniale : Phase 1

À la suite de la colonisation effective du pays, la question d'une instruction scolaire plus systématique et élargie s'était trouvée posée avec acuité aux autorités coloniales du Dahomey. L'administration coloniale avait ressenti la nécessité sinon l'urgence de recruter et de former un nombre important d'auxiliaires susceptibles de

l'aider dans son œuvre d'expansion à la grandeur du pays, voire au-delà de ses frontières. On peut dire que l'éducation de cette première phase coloniale poursuivait des buts plutôt utilitaires et pratiques, essentiellement axés sur les intérêts coloniaux.

4.2.1.1 L'offre de la première phase d'éducation coloniale

Face à l'importance des besoins coloniaux précédemment évoqués en termes de main-d'œuvre expérimentée nécessaire à l'expansion coloniale au cours de la phase considérée, toute collaboration gratuite ou peu onéreuse à l'œuvre d'éducation était, d'après Désalmand (1983), la bienvenue. Des écoles laïques furent en conséquence ouvertes parallèlement aux structures éducatives antérieures des missionnaires. Le peuple dahoméen s'étant montré, dès le départ, très favorable à l'éducation de type occidental, les deux types d'écoles (laïque et confessionnelle) ont pu, selon Bouche (1975), évoluer de façon concomitante sans qu'aucune rivalité fût observée entre elles au regard du partage et/ou du recrutement de la clientèle scolaire.

Il est important de souligner que la contribution des missionnaires catholiques, en termes d'offre d'éducation, était particulièrement appréciée par l'administration coloniale, car elle a permis à cette dernière de développer les services éducatifs dans la plupart des régions de ce pays. En effet, les ressources budgétaires de la colonie du Dahomey étant parmi les plus indigentes de toutes les colonies, l'administration locale a choisi de préserver les acquis missionnaires en termes de services éducatifs existants pour les compléter avec l'ouverture de nouvelles écoles laïques. Bouche (1975) et Désalmand (1983) soulignent d'ailleurs que cette administration s'était inspirée de l'expérience des premiers missionnaires dans la mise en œuvre de l'instruction scolaire dans cette colonie en plus d'encourager d'autres congrégations missionnaires à développer des services éducatifs à travers tout le pays. Les fils des chefs et des notables constituaient principalement le public cible de cette première phase de l'école coloniale.

4.2.1.2 La condition enseignante

Pour la phase considérée, l'analyse de la condition enseignante se limite à l'information disponible, c'est-à-dire, au recrutement, à la qualification et à la prise en charge financière du personnel enseignant.

Le personnel enseignant, avant l'intégration du Bénin à l'AOF, était constitué de missionnaires aidés de quelques interprètes indigènes recrutés sur place dans la colonie. La plupart de ces interprètes étaient, d'après Bouche (1975) et Désalmand (1983) très peu instruits et mal préparés pour assumer les fonctions d'enseignant. La demande du premier Résident relative au détachement d'instituteurs qualifiés, de la métropole pour la colonie béninoise était restée, selon Bouche (1975), des vœux pieux. Jusqu'en 1900, l'enseignement était exclusivement confié aux missionnaires et aux interprètes indigènes de la colonie. Ce personnel enseignant était rétribué sur le budget de fonctionnement de la colonie, c'est-à-dire que la prise en charge financière des enseignants relevait de la responsabilité du représentant de l'administration coloniale au Bénin.

La deuxième phase de l'instruction scolaire coloniale, rappelons-le, est liée à l'intégration du Dahomey à la charte de 1903 autrement dit, à la Loi fondamentale définissant l'organisation de l'instruction publique pour toutes les colonies de l'AOF. Par rapport aux objets d'analyse de l'étude et eu égard à ce dénominateur commun, la présentation de cette deuxième phase coloniale de l'éducation dans ce pays se limite au rappel du modèle d'ensemble en termes d'organisation de l'instruction publique tel que défini par ladite charte. Toutefois, les spécificités marquantes observées dans la colonie du Dahomey par rapport au modèle commun sont mises en évidence dans la présentation de la phase considérée.

4.2.2 L'éducation coloniale phase 2 : L'intégration du Bénin à la charte de l'AOF

Dans la régulation de l'éducation coloniale, la charte de 1903 qui organisa systématiquement l'instruction publique dans toutes les colonies de l'AOF ne modifia que très peu (du moins au début de son application) l'organisation scolaire existante au Dahomey. À l'égard de *l'offre d'éducation* au cours de la deuxième phase, les différents ordres d'enseignement définis par la charte pour toutes les colonies de l'AOF se présentent, pour rappel, comme suit :

- Un enseignement primaire élémentaire;
- Un enseignement professionnel;

- Un enseignement primaire supérieur;
- Une école normale pour le recrutement des instituteurs indigènes.

En ce qui concerne les *programmes* d'enseignement, *l'inspection* et/ou *contrôle* des enseignants et la *condition enseignante*, le mode de régulation au Dahomey obéissait au modèle commun défini pour toute l'AOF (c.f. problématique, section organisation de l'instruction publique pour toute l'AOF).

Soulignons toutefois que des particularités ont été observées dans la colonie du Dahomey. Ces particularités étaient reliées, entre autres, aux dates ou moments déterminés dans l'application de certaines clauses de la charte, aux adaptations contextuelles qui en ont résulté et/ou à d'autres spécificités contextuelles de la régulation. Ainsi, par rapport à l'application des clauses, la charte avait préconisé la sécularisation de l'instruction publique dans toutes les colonies de l'AOF et l'alignement de ces dernières au modèle commun défini. Or comme l'avait fait remarquer Désalmand (1985), de toutes les colonies de l'AOF, le Dahomey était la seule où les écoles confessionnelles avaient continué à la fois à se maintenir et à se développer après 1904 parallèlement aux écoles laïques. En dépit de son intégration à la charte de l'AOF et de l'injonction à la laïcisation de l'éducation dans toutes les colonies de l'AOF, de nouvelles écoles missionnaires ont continué à s'ajouter aux écoles laïques dans la colonie dahoméenne. À l'égard de l'alignement des colonies sur le modèle commun d'éducation de la charte, ce ne fut qu'en 1913, soit 10 ans plus tard, que le Dahomey a dû se conformer, comme ses pairs de la sous-région, aux différents ordres d'enseignement définis par ladite charte.

La grande ouverture du peuple dahoméen à l'instruction scolaire ainsi que le rôle important des missionnaires dans le développement à la fois qualitatif et quantitatif de l'offre d'éducation participent indubitablement d'une autre particularité enregistrée dans ce pays. La plupart des documents consultés pour l'étude de la perspective historique révèle, en effet, que le Bénin, Dahomey d'alors, a, tout au long de son histoire coloniale, réservé une place de choix à l'instruction scolaire contrairement à d'autres colonies de la sous région telles la Côte d'Ivoire, la Guinée. Par ailleurs, grâce à l'œuvre

exceptionnelle des missionnaires, associée aux efforts de l'administration coloniale pour le développement des écoles laïques, rares étaient les villages du Bénin qui ne disposaient pas d'une école primaire à l'époque considérée.

En outre, si les réformes des structures de l'AOF, à l'approche des indépendances, ont permis à la plupart des colonies de bénéficier d'un cycle complet pour l'enseignement primaire et de se doter d'un cycle secondaire, force est de reconnaître que la contribution des écoles missionnaires participe, pour beaucoup, au développement de ce cycle secondaire au Bénin. Cette alternative a permis au pays de se doter d'un personnel enseignant relativement qualifié et en nombre suffisant, comparativement aux autres colonies, pour assurer la relève des premières années de l'indépendance. Comme l'a fait d'ailleurs remarquer d'abord Désalmand (1983), puis Lanoue (2004), la République du Bénin était appelée le *quartier latin de l'Afrique* dans les années 40. Cette appellation lui avait été attribuée en raison du taux, relativement élevé de scolarisation enregistrée, mais surtout à cause du nombre et de la qualité de ses cadres qui assumaient diverses fonctions et responsabilités dans toutes les colonies de l'AOF.

4.2.3 Caractérisation de la régulation coloniale de l'éducation

Lorsqu'on considère les différentes phases qui ont marqué l'éducation au Bénin, on ne saurait parler d'une offre d'éducation proprement dite au cours de la période précoloniale dans la mesure où l'initiative, en la matière, a consisté en l'introduction de la religion chrétienne par le biais de l'instruction scolaire. Le but visé ainsi que les contenus d'enseignement témoignent de cette insuffisance, sinon de l'absence d'offre d'éducation véritable. Les documents étudiés révèlent, en effet, que la finalité de l'éducation précoloniale était davantage la conversion d'une minorité d'apprenants au christianisme que leur instruction véritable.

La phase coloniale, antérieure à l'intégration du pays à la charte de l'AOF, marque véritablement l'introduction d'une instruction scolaire motivée par le besoin de formation d'une main d'œuvre spécialisée au service de l'économie et de l'expansion coloniale. Cette première phase a été caractérisée par une régulation de contrôle plutôt

flexible. *L'offre d'éducation*, le *recrutement* des enseignants ainsi que la *rémunération* de ces derniers, faisaient l'objet d'une autonomisation tant par rapport à l'autorité centrale de Dakar qu'à l'égard du Gouvernement métropolitain. Les documents étudiés permettent, par ailleurs, d'affirmer que l'enseignement confessionnel a joué un rôle, à la fois précurseur et fondamental dans l'implantation de l'éducation de type occidental dans ce pays.

Il est important de souligner qu'avec l'intégration à la charte de l'AOF, la régulation de l'éducation coloniale du Bénin était désormais insérée dans le modèle commun de régulation défini pour toutes les colonies de l'AOF. C'était une régulation de contrôle plutôt fort et de nature bureaucratique manifestée par la centralisation des décisions à Dakar et la normalisation des structures. La plupart des dimensions de l'étude faisaient l'objet de cette grande normalisation et de la centralisation des pouvoirs de décision. L'analyse des documents montre, par exemple, que *l'offre d'éducation* est décentralisée dans la mesure où sa production, en terme de ressources éducatives, relève de la compétence des instances locales des colonies. Il n'empêche que la définition des grandes orientations de cette offre d'éducation a été normalisée par le pouvoir central de Dakar en plus de faire l'objet d'uniformité d'application dans toutes les colonies de l'AOF à travers les textes fondateurs de la Charte.

On sait, par ailleurs, à la lumière des documents étudiés, que l'autonomie accordée aux instances locales des colonies, à l'égard de la production de l'offre résulte plus du besoin de se débarrasser des obligations les plus onéreuses de l'offre, que d'une volonté réelle de l'autorité centrale à une autonomisation véritablement consentie. Dans le cas spécifique du Bénin, n'eut été la contribution importante des missionnaires dans la production de l'offre d'éducation, ce pays n'aurait pas été en mesure d'assumer l'autonomie octroyée pour des raisons de contraintes budgétaires de l'administration coloniale béninoise. On pourrait même inférer, à la suite de la remarque précédente, que c'est probablement une des raisons fondamentales qui expliquent pourquoi l'application du projet de laïcisation de l'enseignement prescrite par les textes fondateurs était demeurée pendant longtemps théorique dans la colonie du Dahomey. Les documents consultés indiquent, notamment, qu'après l'intégration de ce pays à la charte de l'AOF,

les écoles confessionnelles ont continué à se développer pendant longtemps, parallèlement aux écoles laïques.

Tout comme l'offre d'éducation, les *programmes d'enseignement* faisaient aussi l'objet de normalisation au cours de la phase d'intégration du pays à la charte de 1903. Certes, l'autorité centrale de Dakar suggérait que les contenus des programmes fussent adaptés aux besoins locaux des colonies. Une telle suggestion pourrait s'interpréter comme une flexibilité de la régulation de contrôle prégnante, à travers l'octroi d'une autonomie aux instances locales dans la conduite des programmes d'enseignement. L'analyse des documents laisse pourtant apparaître qu'il est loin d'en être véritablement ainsi car les adaptations paraissent plus commandées que suggérées. En fait, les suggestions étaient accompagnées d'instructions précises invitant les colonies à aligner ces adaptations sur les politiques de développement économique définies au niveau central.

La *condition enseignante*, dans son ensemble, n'échappe pas non plus à la profonde normalisation manifestée par la catégorisation du personnel enseignant et la réglementation de sa qualification. Les documents étudiés indiquent que des arrêtés précis ont été pris dans le cadre des textes fondateurs pour distinguer, en fonction du type d'école où ils interviennent, des enseignants dénommés cadres européens, cadres indigènes et cadres locaux appelés également moniteurs indigènes et plus tard, instituteurs indigènes. Mais lorsqu'on considère cette condition enseignante en ses sous-dimensions *recrutement* et *rémunération*, on constate qu'elle témoigne d'une régulation de contrôle plutôt flexible.

Le tableau ci-après résume la régulation coloniale de l'éducation au Dahomey.

Tableau V : Régulation historique de l'éducation spécifique au Dahomey

Paliers de régulation	Palier central (Dakar)	Colonie du Bénin	Autres structures de régulation (œuvres des missionnaires)
<i>Dimensions</i>			
Offre d'éducation		X	X
Programmes	X (en plus de la définition des orientations d'adaptation)	X (adaptations prescrites)	X
Inspection	-	-	-
Condition enseignante			
Recrutement		X	X
Formation initiale et Continue	X		X
Rémunération		X	

La section suivante porte sur la période post-coloniale de l'éducation au Bénin à travers son organisation structurelle et décisionnelle, mais également en lien avec les objets d'analyse de l'étude.

4.3 L'organisation de l'éducation au Bénin : Période post-coloniale

Sur le plan structurel, l'organisation du système éducatif béninois, au cours de la période post-coloniale, se subdivise en deux sous-systèmes, un système formel et un système non formel.

4.3.1 L'éducation non formelle

Le volet non formel d'éducation qui est totalement distinct du système classique, s'adresse aussi bien aux enfants non scolarisés ou en situation d'abandon scolaire qu'aux adultes illettrés de toutes les couches sociales. Il se développe à travers des programmes d'alphabétisation, d'éducation sanitaire, d'éducation des adultes, de la formation professionnelle des jeunes à l'initiative privée. D'après les rapports sur le développement de l'éducation du Gouvernement du Bénin (1995, 2001), ce sous-secteur du système

éducatif a fait l'objet d'un développement important dans les réformes des politiques éducatives béninoises au cours de ces dernières décennies.

Le reste de cette section porte essentiellement sur l'éducation de base (le cycle primaire et le premier cycle du secondaire général) de l'enseignement public formel, segment d'analyse de cette recherche. Mais auparavant, nous présentons les autres niveaux ou ordres d'éducation (l'Enseignement Maternel, l'Enseignement Secondaire technique et professionnel et l'Enseignement Supérieur) afin de donner une idée globale du système scolaire public béninois dans son ensemble.

4.3.2 Le système formel d'éducation

Le système formel public d'éducation comporte cinq niveaux ou ordres d'enseignement :

- l'Enseignement Maternel ou Préscolaire;
- l'Enseignement Primaire;
- l'Enseignement Secondaire Général;
- l'Enseignement Secondaire Technique et Professionnel;
- l'Enseignement Supérieur.

4.3.2.1 L'Enseignement Maternel ou préscolaire

L'Enseignement Maternel ou Préscolaire dont la durée est de deux ans s'adresse aux enfants âgés de 3 à 5 ans. Initié par le Gouvernement militaro-révolutionnaire, cet ordre d'enseignement est demeuré très peu développé au cours des premières décennies de la période post-coloniale. De nos jours, il se développe de plus en plus dans les grands centres urbains. Comme mentionné en introduction de la section, l'Enseignement Primaire et l'Enseignement Secondaire général font l'objet du développement principal un peu plus loin.

4.3.2.2 L'Enseignement Secondaire technique et professionnel

Relevant de la responsabilité de l'État et divers autres partenaires d'éducation, cet ordre d'enseignement, proclamé deuxième priorité du système scolaire béninois, comprend deux cycles de formation : le premier cycle dure trois à quatre ans en fonction des filières de formation; le second cycle s'étend sur trois ans. Les élèves en classe de 3^{ème} du premier cycle et ceux, en classe terminale du second cycle de l'enseignement secondaire technique et professionnel, sont soumis respectivement à un examen de fin d'année ou de fin de formation auquel ils doivent satisfaire pour obtenir :

- Le Certificat d'aptitude professionnel (CAP) pour les élèves en classe de 3^{ème};
- Le Baccalauréat de l'enseignement secondaire technique ou le Diplôme de technicien industriel (DTI), l'équivalent au BAC.

Avant l'application de la politique éducative issue des États Généraux, l'admission au cycle supérieur se faisait systématiquement sur la seule base de réussite au BAC. Avec l'application du *document cadre de politique éducative*, adopté par le Gouvernement en 1991, l'admission aux études supérieures dépend, certes, encore des résultats du Baccalauréat, mais désormais et, pour certaines filières, elle sera subordonnée à la réussite à un concours d'entrée.

4.3.2.3 L'Enseignement Supérieur

Bien qu'il fût au stade embryonnaire au cours de la première décennie de l'indépendance, l'enseignement supérieur jouissait d'une grande influence avec des effectifs d'étudiants dépassant largement les capacités d'absorption de la seule Université nationale dont le Bénin a pu se doter en 1970. Selon le rapport du Gouvernement du Bénin (1996), tous les élèves admis au BAC devenaient boursiers de l'État et pouvaient accéder gratuitement à l'Université, indépendamment d'autres avantages sociaux, tels la gratuité de l'hébergement, de la restauration et du transport. Cet ordre d'enseignement comporte différentes filières réparties en facultés, instituts et grandes écoles.

Ainsi, pour la période post-coloniale, voire après cette période, l'organisation structurelle du système éducatif béninois se résume comme suit (Voir figure ci-après).

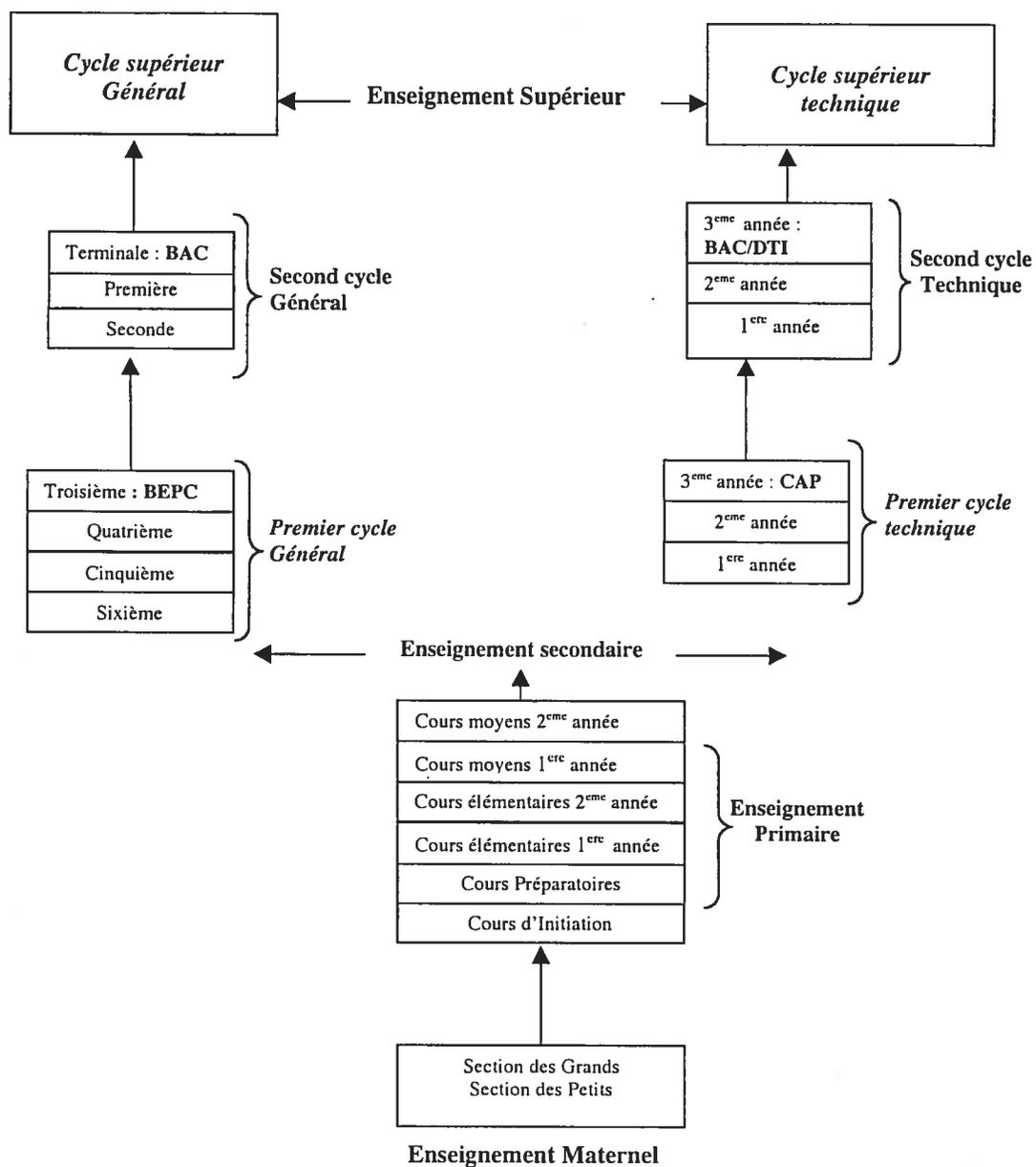


Figure 2 : Organisation structurelle du système éducatif béninois : période post-coloniale

Pour en revenir à l'éducation de base, il faut rappeler que les trois périodes principales, évoquées à la section précédente, qui avaient marqué la vie sociopolitique du Bénin, après son indépendance, n'ont pas manqué d'influencer également la politique éducative post-coloniale de ce pays. En effet, comme le font remarquer le Gouvernement du Bénin (2003), Lahaye (1987) et Mingnimon (2004), au cours de la première période (1960-1972), le système éducatif était pratiquement calqué sur le modèle français hérité de la colonisation. Pendant la seconde période qui a plus ou moins coïncidé avec celle de la révolution de 1972 (1972-1989), le gouvernement béninois avait adopté une réforme du système scolaire qualifiée « *d'école nouvelle* ». Enfin, la tenue des États Généraux de l'Éducation (EGE), en 1990, marque le début de la troisième période durant laquelle le Gouvernement a entrepris un autre programme de réforme du secteur de l'éducation qui va caractériser pour longtemps le système scolaire du pays.

4.3.3 L'offre de l'éducation de base : Période post-coloniale

Au cours de la première période (1960-1972), la structuration de l'éducation de base était calquée sur le modèle français hérité vers la fin de la colonisation. Elle était composée d'un Enseignement primaire qui dure 6 ans et d'un Enseignement secondaire diversifié en section générale et professionnelle qui dure 7 ans (Désalmand, 1983; Lahaye, 1987; Lê Thanh Khoï, 1971). Pendant cette première période et à l'instar des autres pays de l'ex-AOF, le Bénin a fait de l'enseignement primaire et secondaire un axe prioritaire de la politique éducative du Gouvernement. Ces deux ordres d'enseignement avaient enregistré d'importants taux de croissance pendant les premières années de l'indépendance. Les taux de scolarisation qui étaient de 7,7% pour le primaire et 23% pour le secondaire entre 1956 et 1962 sont passés respectivement à 31% pour le primaire et au-delà de 50% pour le secondaire en 1963 (Lê Thanh Khoï, 1971). Quoique relativement développé par rapport au primaire, l'offre de l'enseignement secondaire relevait davantage du secteur privé que du public. Comme le fait d'ailleurs remarquer Lahaye (1987 :71), des 39 établissements secondaires que comptait le Bénin en 1970, 34 appartenaient au réseau privé.

Mais l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement militaire révolutionnaire va introduire des changements majeurs dans le système scolaire béninois pendant la seconde période (1972-1989). En effet, au cours de cette période, le gouvernement révolutionnaire avait entrepris une réforme du système scolaire en 1975, qualifiée d'école démocratique et patriotique ou *école nouvelle*. C'était une école fondée sur un modèle de développement de type socialiste qui avait pour finalité principale, la formation de béninois patriotes, profondément engagés au service du peuple. La structure de l'enseignement primaire a été ramenée de 6 ans à 5 années, tandis que l'enseignement secondaire qui était de 7ans a été réduit à une durée de 6 ans.

L'ordonnance N° 75-30 du 23 juin 1975, document législatif fondamental portant Loi d'orientation de l'éducation nationale, définissait les principaux axes de ladite réforme, sinon de l'école nouvelle. Comme le font remarquer Lahaye (1987) et Lanoue (2004), cet important document législatif de référence stipule entre autres principes généraux :

- la nécessité d'une école béninoise désormais démocratique, populaire, obligatoire, publique, laïque et gratuite;
- la déconfessionnalisation et la nationalisation de toutes les institutions de formation générale primaire et secondaire;
- l'instauration d'un Enseignement maternel;
- le gel du recrutement des fonctionnaires, les enseignants y compris;
- la prise en charge totale et exclusive de l'éducation par l'État.

Une telle orientation de politique éducative a engendré de profondes répercussions sur l'ensemble du système scolaire dont entre autres :

- Un accroissement important de la clientèle scolaire du primaire et du secondaire. Le taux d'accès au primaire qui était, par exemple, de 31% entre 1963 et 1968 est passé à environ 55% en 1980. Pour le secondaire, ce taux se situait autour de 23% en 1962 pour passer à plus de 75% en 1980 (Lahaye, 1987; Lê Thanh Khoi, 1971);

- Un alourdissement des dépenses consacrées à l'éducation. Selon le rapport du Gouvernement du Bénin (1995) et Lahaye (1987), une part importante du budget de fonctionnement de l'État (plus de 37% entre 1975 et 1976) est consacrée à l'éducation nationale.
- La sollicitation des communautés locales dans la construction des infrastructures scolaires;
- L'insuffisance d'enseignants dans les deux ordres d'enseignement considérés.

Enfin, la troisième période marquée par la tenue des États Généraux de l'Éducation (EGE) en 1990 inaugure, à son tour, un autre vaste programme de réforme du secteur de l'éducation dont certains aspects ou volets sont encore visibles dans la politique éducative actuelle. Le rapport du Gouvernement du Bénin (1995) souligne que les États Généraux de 1990 ont mis à nu le manque de performance et les dysfonctionnements majeurs qui caractérisaient le système éducatif antérieur. Aussi, à la lumière des conclusions de ces EGE et sur la base des résultats de l'audit du Ministère de l'Éducation nationale, le Gouvernement adopta-t-il, en janvier 1991, un «*document cadre de politique éducative*». Ce document-cadre fonde désormais la politique éducative post-coloniale du Bénin et même celle d'après, fixant les grandes orientations et définissant les finalités de l'école béninoise.

Il faut souligner que la réforme entreprise à la suite des EGE, visait fondamentalement à réaliser une nouvelle politique éducative et apporter des solutions aux problèmes soulevés. C'est une réforme qui s'étend sur tous les ordres d'enseignement tout en accordant, toujours, la priorité à l'enseignement de base. Les grands axes de la réforme portent, entre autres, et selon le rapport conjoint ADEA/Gouvernement Bénin (1999), sur l'élargissement de l'offre d'éducation, la qualité des prestations du système d'enseignement, l'efficacité interne et externe.

L'un des changements importants observés à travers la réforme de 1990 était l'autorisation d'autres partenaires à contribuer, à nouveau et dans une large mesure, à l'offre d'éducation, libéralisant ainsi le secteur éducatif. En effet, d'après les rapports sur le développement de l'éducation (Gouvernement du Bénin, 1995, 2001) et Lanoue

(2004), à la faveur des EGE et de la CN en 1990, l'initiative privée, laïque et confessionnelle, les ONG, les associations des parents d'élèves, ont été autorisées à soutenir les efforts de l'État pour renforcer, sinon accroître l'offre d'éducation et répondre aux objectifs de la réforme. Il importe, cependant, de préciser que l'intervention de ces partenaires demeure tributaire du *document cadre de politique éducative*. Quelle que soit la forme d'intervention dans la production de services éducatifs, obligation est faite à ces partenaires de s'inscrire à l'intérieur de ce document de référence national tant à l'égard des programmes en vigueur qu'à celui des normes pédagogiques et autres.

La durée des études primaires fut ramenée à 6 ans comme par le passé et la fin des études est sanctionnée par le Certificat d'études primaires et élémentaires (CEPE). Il apparaît opportun de rappeler que dans les premières décennies de l'indépendance, les élèves de la sixième année du primaire étaient soumis à un concours national, celui de l'entrée en 6^{ème} et seulement ceux qui répondaient aux conditions requises, pouvaient accéder au cycle secondaire. Mais à la suite des EGE et conformément aux recommandations de la nouvelle politique éducative, l'examen du CEPE sert à la fois de certificat de fin d'études primaires et de concours d'entrée au secondaire sur la base de la moyenne dans les matières fondamentales comme le français et les mathématiques.

Quant à l'enseignement secondaire général, il fut également ramené à 7 ans comme avant le régime révolutionnaire et divisé en deux cycles : le 1^{er} cycle (6^e 5^e 4^e et 3^e) et le second cycle (seconde, première et terminale). Les élèves en fin de formation du premier cycle secondaire (classe de troisième) de même que ceux en fin de formation du second cycle (classe de terminale) sont soumis respectivement à un contrôle national auquel ils doivent réussir pour obtenir :

- Le Brevet d'Études de fin du Premier Cycle, (BEPC);
- Le Baccalauréat de l'Enseignement secondaire, (BAC);

Tout en couronnant le premier cycle du secondaire, le BEPC sera, selon le *document cadre de politique éducative*, un instrument de sélection pour l'admission au

second cycle du secondaire. Tel n'était pas le cas avant la mise en œuvre de la nouvelle politique éducative béninoise issue des EGE.

4.3.3.1 Paliers de régulation post-coloniale de l'éducation de base

Sur le plan structurel, il convient de rappeler qu'à l'instar de la plupart des pays de l'AOF, l'organisation administrative du Bénin, à la veille de son accession à l'indépendance, était décentralisée. En effet, sur la base de la Loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955 portant organisation municipale de toutes les colonies de l'AOF, il était créé au Bénin, des communes de moyen exercice et des communes de plein exercice. D'après le PDM (2000) et l'ADEA (2003), ces structures administratives jouissaient d'une certaine autonomie, étaient dotées d'un budget propre et gérées par des organes décisionnels, en l'occurrence le conseil municipal, le maire et ses adjoints.

À l'accession à l'indépendance, les différents gouvernements et régimes politiques qui se sont succédés à la tête de l'État, semblent n'avoir pas fait grand cas de la décentralisation. Comme le soulignent Bako-Arifari *et al.* (2004), jusqu'en 1990, ce sont les instances de pouvoir issues de la réforme révolutionnaire de 1974 qui étaient en vigueur dans l'organisation administrative et politique. Durant cette période, le système politique et administratif du pays était organisé autour des villages, des communes et des sous-préfectures ou districts. Les auteurs précisent toutefois, que les communes, sous le régime militaro-révolutionnaire, n'étaient pas considérées comme collectivités locales dans le sens d'instances territoriales de développement. Elles étaient plutôt constituées sur la base d'un découpage territorial à des fins de contrôle politique et administratif du Gouvernement révolutionnaire. Le chef de district ou sous-préfet, par exemple, était nommé par un décret gouvernemental. Sous son autorité, travaillait un Conseil révolutionnaire de district (CRD) dont l'organe exécutif était composé essentiellement des responsables des administrations déconcentrées de l'État.

Pour l'éducation, il faut souligner qu'au cours de la première décennie de l'indépendance, l'administration du secteur public de l'éducation était de type très centralisé car relevant du monopole quasi exclusif de l'État tant du point de vue structurel que décisionnel. En effet, même si le réseau privé, confessionnel et/ou laïc,

prenait une part prépondérante dans la fourniture des services éducatifs, son implication était assujettie aux normes et dispositions réglementaires de l'État (Blaud, 1998; Lahaye 1987; Lê Thanh Khoï, 1971).

4.3.3.2 Les programmes d'enseignement de l'éducation de base

Au début de la période post-coloniale, les programmes de l'enseignement du primaire et du secondaire étaient importés de France avec quelques adaptations contextuelles sommaires, par exemple, en histoire et en géographie. Par la suite, l'ordonnance N° 75-30 portant Loi d'orientation, au cours du régime militaire, avait prescrit la décolonisation des programmes et l'adaptation de leurs contenus aux exigences du développement socio-économique et culturel du pays. Dans cette perspective, la conception des programmes réservait des volumes horaires élevés au travail productif à travers les activités agricoles, l'élevage, l'artisanat. Par ailleurs, une formation civique et patriotique a été instituée à tous les niveaux du système, en plus de l'introduction des langues nationales comme langues d'enseignement. Selon Lanoue (2004) et Lahaye (1987), même si certains aspects de ces programmes ont subsisté quelque temps, la plupart de ces innovations n'a pas survécu aux EGE et à la Conférence Nationale qui ont quasiment consacré le retour aux anciennes structures et pratiques.

Que ce soit pour le cycle primaire ou secondaire, les rapports sur le développement de l'éducation (Gouvernement du Bénin, 1995 et 2001) soulignent que les contenus des programmes sont exclusivement décidés, conçus et élaborés au niveau central au sein du ministère chargé de l'éducation. Par ailleurs, ces programmes s'imposaient à tous les établissements publics d'enseignement primaire et secondaire sur toute l'étendue du territoire national. Les enseignants avaient pour instruction de les appliquer tels que conçus sans aucune possibilité d'adaptation ou d'ajustement éventuel.

4.3.3.3 La condition enseignante

Pour rappel, la condition enseignante désigne, dans le cadre de cette étude, le recrutement, les formations initiale et continue, la prise en charge financière et les modalités de promotion ou plan de carrière des enseignants de l'éducation de base. L'expansion massive de l'éducation de base, qui avait caractérisé le début des

indépendances dans les pays de l'ex-AOF, imposait aux nouvelles autorités dirigeantes de doter les systèmes éducatifs d'un personnel enseignant suffisant aussi bien en quantité qu'en qualité. Comme le fait remarquer Lê Thanh Khoï (1971), alors que certains pays de la sous-région avaient de la difficulté à doter leur système scolaire de personnel enseignant, ne serait-ce qu'en quantité, le Bénin n'avait aucune peine à fournir des enseignants relativement qualifiés et en nombre suffisant dans les ordres d'enseignement primaire et secondaire.

Ainsi, au cours de la première période post-coloniale, le personnel enseignant du primaire était principalement composé d'instituteurs et de moniteurs hérités de la colonisation. Ces enseignants, précisément les instituteurs, étaient dûment formés à l'école normale de Dakar et/ou dans les structures dénommées *groupe scolaire central* (GSC) qui étaient, à l'époque coloniale, l'équivalent de l'École Primaire Supérieure (EPS) implantée dans chaque colonie. Quant aux seconds, c'est-à-dire les moniteurs, leur qualification, d'après Lê Thanh Khoï (1971), demeure très variable. Dans cette catégorie d'enseignants :

Soit que le maître n'a qu'une instruction primaire sans formation pédagogique plus ou moins poussée, soit que son niveau corresponde à celui de la fin du premier cycle secondaire sans obtention du diplôme qui le sanctionne (Lê Thanh Khoï, 1971 :102).

En ce qui a trait au personnel enseignant du secondaire, contrairement aux autres pays de la sous-région où la majorité des enseignants de ce cycle était essentiellement composée d'assistants techniques étrangers, plus de la moitié des enseignants du secondaire au Bénin était, au cours de la même période, constituée de nationaux. À titre d'illustration, entre 1962 et 1963, le personnel enseignant du secondaire, en Côte d'Ivoire, était composé de 2% de nationaux et 98% d'étrangers. Ce rapport était de 6,7% de nationaux contre 93,3% d'étrangers au Sénégal tandis qu'il se situait à 61% de nationaux contre 39% d'étrangers au Bénin (Lê Thanh Khoï, 1971 :10). Si l'emploi des enseignants étrangers était sans charge financière pour l'État, la rémunération des enseignants nationaux relevait, quant à elle, de la responsabilité de l'État béninois.

Il faut souligner que la condition enseignante a enregistré de profonds changements au cours de la deuxième période, soit pendant le régime militaro-révolutionnaire. En effet, cette deuxième période a favorisé l'émergence d'un nouveau corps d'enseignants dénommé **J.I.R** (jeunes instituteurs révolutionnaires). Les JIR intervenaient dans l'enseignement primaire pour pallier l'insuffisance d'enseignants due, selon Lahaye (1987), à la massification de l'éducation engendrée par l'ordonnance de 1975 et par le gel du recrutement des fonctionnaires y compris les enseignants. Ces jeunes instituteurs étaient recrutés par l'État, sur la base du BEPC et employés directement dans les établissements primaires sans aucune formation professionnelle initiale. Cependant, au terme de deux ans de service, les JIR pouvaient bénéficier d'une formation professionnelle dans les ENI (Écoles Normales d'instituteurs). Pris en charge financièrement par l'État à 36% du salaire des maîtres qualifiés, les JIR représentaient 29% des effectifs enseignants du primaire en 1979.

Le gouvernement révolutionnaire a, par ailleurs, institué un service patriotique obligatoire pour pallier le déficit d'enseignants au niveau secondaire. Ce service patriotique obligatoire s'adressait initialement aux étudiants titulaires du DUES ou du DUEL (2^e année universitaire complétée) puis par la suite, à ceux parvenus à la fin du cycle secondaire. Ces étudiants désignés sous le vocable *Étudiants en Mission d'Enseignement (EME)*, étaient recrutés pour servir comme professeurs au niveau de l'enseignement secondaire. Représentant 21% des effectifs enseignants du secondaire, ces EME devaient consacrer une année d'enseignement dans les collèges, dans le cadre de leur service militaire. Tout comme les **JIR**, les **EME** étaient également sans formation professionnelle initiale et étaient aussi pris en charge financièrement par l'État.

Au cours de la troisième période, avant même la tenue des EGE de 1990, le service patriotique, fortement décrié, a été aboli pendant l'année scolaire 1985-1986 (Lahaye, 1987). Le personnel enseignant de cette troisième période était donc constitué, pour le niveau primaire, de deux catégories principales, les *instituteurs adjoints* et les *instituteurs titulaires*. La catégorie résiduelle de moniteurs, héritée de la colonisation, a été versée sinon reclassée dans le Corps des instituteurs adjoints, conformément au

décret N° 71-19 (Gouvernement du Bénin, 1971). Ainsi, d'après l'article 14 du décret N° 85-359 les enseignements sont assurés, au primaire, par les instituteurs adjoints et les instituteurs (Gouvernement du Bénin, 1985).

À l'égard du *recrutement*, l'article 4 du décret 85-359 stipule qu'au cours de la période considérée, les instituteurs adjoints se recrutaient sur concours direct de la fonction publique au niveau du BEPC ou parmi les titulaires du diplôme de fin d'études du Complexe Polytechnique Niveau II (Option Enseignement ou d'un titre équivalent). Après une *formation initiale de trois ans* sanctionnée par le Certificat Élémentaire d'Aptitude Pédagogique (CEAP), ces derniers sont nommés dans le corps des instituteurs adjoints.

Quant aux instituteurs titulaires ils se recrutaient, soit sur concours direct de la fonction publique ouvert aux titulaires du BAC, soit sur concours professionnel ouvert aux instituteurs adjoints ayant totalisé trois ans d'ancienneté. Ils pouvaient également être recrutés sur titre et après un test parmi les titulaires de l'attestation de fin d'études de 2ème ou 3ème année de l'Université Nationale du Bénin (Option Enseignement). Avant la fermeture des écoles normales d'instituteurs (ENI), ces instituteurs titulaires y recevaient une *formation initiale de deux ans*, sanctionnée par le Certificat d'Aptitude Pédagogique (CAP), avant d'être nommés dans le corps des instituteurs. Leur *formation continue* se déroulait également dans les ENI. Selon le rapport national sur le développement de l'éducation, les ENI ont été fermées en 1987 suite aux mesures des PAS reliées entre autres, au gel de recrutement dans la Fonction publique (Gouvernement du Bénin, 2004 :57).

Après la fermeture des ENI, la formation continue de ces différentes catégories d'enseignants s'est limitée pendant longtemps à leur participation aux activités d'animation pédagogique organisées par les inspecteurs et les chefs de circonscriptions scolaires conformément à l'article 26 du décret N° 85-359. Il convient de souligner que la participation à ces activités d'animation pédagogique n'avait aucun caractère obligatoire et était donc laissée à l'initiative personnelle des enseignants concernés.

Pour ce qui est de *la promotion ou plan de carrière*, les instituteurs adjoints peuvent accéder au Corps des instituteurs par concours professionnel ou par intégration sur liste d'aptitude parmi les instituteurs adjoints comptant 25 années de service, conformément aux dispositions de l'article 17 du Statut Général des Agents Permanents de l'État (Gouvernement du Bénin, 1979). Quant aux instituteurs, ils peuvent accéder, pour leur part, au Corps des inspecteurs adjoints des Enseignements Maternel et de Base par concours professionnel ouvert aux instituteurs justifiant de 3 années d'ancienneté. La *promotion ou plan de carrière* de ces derniers peut également s'effectuer par intégration sur liste d'aptitude parmi les instituteurs ayant 25 ans de service conformément aux dispositions de l'article 17 du Statut Général des Agents Permanents de l'État.

En ce qui a trait à leur *engagement ou prise en charge financière*, l'ordonnance N° 79-31 portant Statut Général des Agents Permanents de l'État, stipule que les instituteurs adjoints et les instituteurs titulaires sont considérés comme des agents permanents de l'État, c'est-à-dire des fonctionnaires de l'État. À ce titre, leur prise en charge financière, c'est-à-dire leur rémunération, est assurée par le gouvernement à travers le budget général de la fonction publique. En plus de leur salaire, ces enseignants bénéficiaient, conformément à l'article 125 du Statut Général des Agents Permanents de l'État, d'autres avantages tels des indemnités de logement, de transport, la gratuité des visites médicales et de bilan de santé périodique.

La partie qui suit rend compte de la perspective contemporaine de la régulation de l'éducation au Bénin. Après une brève présentation de la situation actuelle de l'éducation, suit la présentation de la régulation de contrôle, c'est-à-dire la description de la structuration administrative et décisionnelle dans le contexte de la décentralisation. L'identification des différents paliers de régulation en éducation fait l'objet de la sous-section suivante et la partie se termine par la description de la régulation contemporaine de l'éducation par rapport aux objets d'analyse de l'étude.

4.4 Organisation de l'éducation au Bénin : perspective contemporaine

Comme souligné dans la perspective post-coloniale, l'État béninois a, certes, libéralisé de nouveau le secteur de l'éducation, au cours de la troisième période post-

coloniale en associant divers partenaires à la production des services éducatifs. Il ne garde, cependant, pas moins une part prépondérante dans la régulation de cette éducation dans la perspective contemporaine, en dépit de la politique de décentralisation. L'*état actuel de régulation* de l'éducation étant la question fondamentale à laquelle cette recherche voudrait répondre, il ne saurait s'analyser indépendamment des mouvements de réformes institutionnelles dont celui de la décentralisation qui sous-tend la nouvelle dynamique de régulation de l'éducation dans ce pays.

4.4.1 Structuration administrative et décisionnelle

On peut dire que la décentralisation, comme principe systématique d'administration territoriale au Bénin a coïncidé d'une part, avec l'amorce du mouvement de démocratisation enclenché autour des années 1990 et d'autre part, avec les pressions insistantes des acteurs internationaux de soutien au développement. Les politiques transnationales de régulation des affaires publiques *prescrites* à travers les PAS par les organismes internationaux de soutien économique, ont manifestement pesé de tout leur poids dans l'adoption du nouveau code de réforme institutionnelle au Bénin.

Rappelons à ce propos, que déjà au début des années 70, le Bénin avait adopté une stratégie particulière de développement qui consistait à industrialiser le marché intérieur du pays à partir d'un financement extérieur. D'importants projets industriels au cours de la deuxième décennie de l'indépendance, notamment une Société Sucrière, une autre de Cimenterie et un Projet Pétrolier, participaient de cette stratégie particulière de développement (Zacharie, 2002). De nombreux autres projets financés par la Banque mondiale ont été, par la suite enregistrés selon l'auteur, dans le cadre de cette stratégie de développement qui marqua, par ailleurs, le début de l'endettement extérieur du pays.

Tant et aussi longtemps que les taux d'intérêt des emprunts étaient faibles l'endettement extérieur du pays était limité. Mais comme le soulignent Toussaint et Zacharie (2000), avec l'augmentation des taux directs d'intérêt décidée par les USA autour des années 80, le Bénin a vu le service annuel de sa dette extérieure plus que doubler car il était passé de 20 à 49 millions de dollars, alors même que son produit national brut (PNB) était en effondrement. La situation de déclin économique sans

précédent ainsi créée mettait l'État béninois dans l'incapacité d'honorer, non seulement ses engagements de remboursement, mais encore moins de faire face au développement du pays. Le FMI et la Banque mondiale étant les principaux créanciers d'après Zacharie (2002), la sortie de l'impasse du pays passait nécessairement par les experts de ces deux institutions qui conditionnent l'accès à d'autres prêts aux réformes d'ajustement structurel.

La date du 16 juin 1989 marqua, selon Zacharie (2002), la signature du premier plan d'ajustement structurel du Bénin avec à la clé, réduction des dépenses publiques et réforme fiscale, privatisation, décentralisation, réorganisation ou liquidation des entreprises publiques, réforme du secteur bancaire et libéralisation. Depuis cette date, d'autres plans d'ajustement structurel ont succédé au premier jusqu'à nos jours, assortis à chaque fois de nouvelles conditionnalités dont la nouvelle politique de décentralisation.

Toutefois, comme le souligne Bako-Arifari *et al.* (2004), les enjeux politiques reliés à cette décentralisation paraissaient si importants que les autorités dirigeantes d'alors avaient pris beaucoup de temps à passer à sa mise en œuvre effective. Ces dernières, semble-t-il, n'étaient pas prêtes à embarquer dans un projet de réforme dont les grandes orientations minaient indubitablement l'autorité sinon le pouvoir de l'État tel qu'il a été exercé jusque-là. Ces autorités se rendaient compte, qu'à bien des égards, d'après Bako-Arifari *et al.* (2004) et Zacharie (2002), que la politique de décentralisation prescrite à travers les PAS mettait en cause la souveraineté même de l'État à travers la redéfinition de son rôle, la réorientation de ses interventions et le partage des pouvoirs de décision avec les collectivités locales. Selon Zacharie (2002), ce n'est qu'en 1996, avec le retour au pouvoir de l'ex-homme fort du régime révolutionnaire en la personne de Matthieu Kérékou, que les réformes néolibérales élaborées et prescrites par le FMI furent rigoureusement mises en application.

La politique de décentralisation issue des réformes prescrites est basée sur cinq Lois principales : la Loi N° 97-028 portant orientation de l'organisation de l'administration territoriale, la Loi N° 97-029 portant organisation des communes, la Loi N° 98-005 portant organisation des communes à statut particulier, la Loi N° 98-006

portant régime électoral communal et municipal, la Loi N° 98-007 portant régime financier des communes. Par rapport donc à cette nouvelle politique institutionnelle issue des PAS et contrairement à nombre de pays de la sous-région, le Bénin a opté pour une décentralisation à un seul niveau, celui de la *Commune*. Ainsi, en dehors du palier central, les différents niveaux de l'administration territoriale qui jouent des rôles importants dans la conduite des politiques publiques du pays au cours de la période considérée sont constitués du *département* et de la *Commune* dans leur subdivision respective.

L'article 6 de la Loi N° 97-028 stipule que le territoire national béninois est découpé en douze (12) départements. Conformément à l'article 5 de ladite Loi le *département* est une circonscription administrative qui ne jouit, ni d'une personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Il est administré par un fonctionnaire ayant le titre de préfet nommé par l'État dont il est le dépositaire de l'autorité, en plus d'être l'unique représentant de tous les ministres dans son ressort territorial. En tant que représentant direct de l'autorité centrale à travers le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'administration Territoriale (MISAT), le préfet coordonne la plupart des services déconcentrés de l'administration territoriale dans le département. Il dispose par ailleurs d'un pouvoir de contrôle sur les actes des collectivités locales.

En ce qui concerne la *Commune* il est important de souligner que ce sont les anciennes sous-préfectures qui sont devenues, avec la décentralisation, des collectivités locales avec autonomie fiscale. En effet, selon la Loi N° 97-029, la Commune est une collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Le territoire béninois compte, au regard de ladite Loi, soixante-dix-sept (77) Communes qui se subdivisent en arrondissements, les arrondissements en quartiers dans les zones urbaines et en villages dans les zones rurales. Les quartiers et les villages constituent les unités administratives de base de l'organisation sociale en milieu urbain et rural. Ils sont administrés par un chef désigné par le conseil de village ou de quartier de ville.

La réforme prévoit un statut particulier pour les Communes qui comptent une population d'au moins cent mille habitants, qui s'étendent, de façon continue, sur une distance d'au moins dix kilomètres et qui disposent de ressources budgétaires suffisantes

pour fonctionner financièrement. Cotonou, Parakou et Porto-Novo sont les villes de la république du Bénin érigées en communes à statut particulier conformément à l'article 4 de la Loi N° 98-005.

Ainsi, avec la politique de décentralisation, la configuration du système politique et administratif du Bénin peut être schématisée comme suit :

Tableau VI : Structuration administrative et décisionnelle du Bénin contemporain

Statut et organes de gestion	Collectivités locales	Circonscriptions administratives	Organes de gestion	Responsables exécutifs
Découpage administratif				
<i>Département</i>	Non	Oui	Conseil Consultatif Départemental	Préfet
<i>Communes</i>	Oui	Non	Conseil communal	Maire
<i>Arrondissement</i>	Non	Oui	Conseil d'arrondissement	Chef d'arrondissement
<i>Quartier</i>	Non	Oui	Conseil de quartier	Chef de quartier
<i>Village</i>	Non	Oui	Conseil de village	Chef de village

La Loi N° 97-029 stipule que la Commune s'administre librement par un conseil élu –*le Conseil communal*– dont le responsable exécutif est le maire. L'article 2 de ladite Loi précise, par ailleurs, que la Commune est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. Si la Loi N° 97-029 prévoit que les collectivités locales s'administrent librement, force est de constater toutefois, que ces collectivités locales entretiennent un rapport indirect de tutelle avec l'État à travers le préfet qui exerce un pouvoir de contrôle sur leurs actes. Comme le souligne, par exemple, l'article 11 de la Loi N° 97-028 :

Le conseil départemental est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux.

Il faut préciser qu'au regard des textes sur la décentralisation, la tutelle du Préfet par rapport à la Commune se veut plus d'ordre consultatif, informatif que décisionnel. Mais comme le fait remarquer Houndjahoue (2004) dans le rapport de validation du cas Bénin, en pratique, le Préfet peut s'opposer et renverser toute décision de la Commune qui ne lui paraît pas conforme aux standards définis par le pouvoir central dont il est le relais. Par ailleurs, certaines conceptions des citoyens à l'égard des élus démocratiques paraissent assez symptomatiques du poids, sinon de l'influence que le pouvoir central exerce à travers ses représentants au niveau des instances de régulation en dépit du contexte de décentralisation. En effet, comme l'indique l'ADEA (2003), les citoyens des Communes ne se font pas toujours à l'idée que le Maire, en tant que l'élu du peuple, demeure leur représentant. Ce dernier est plutôt perçu comme le représentant du Gouvernement auquel ils doivent allégeance.

Pour terminer, soulignons que la Loi 97-028 portant organisation de l'administration territoriale, préconise un transfert graduel de compétences dont celles de l'éducation, de l'État vers les différentes instances ou paliers de régulation.

4.4.2 Les Paliers de régulation en éducation

Indépendamment du *palier central*, les *départements* et les *communes*, dans leurs composantes constitutives, correspondent à des paliers de régulation en éducation dans le processus de recomposition du pouvoir de l'État induit par la nouvelle politique de décentralisation au Bénin.

4.4.2.1 Au niveau central

Selon les décrets N° 2001-363 et N° 2004-95 c'est le Ministère des Enseignements primaire et secondaire (MEPS) qui assure, au niveau central, la régulation de *l'éducation de base*, segment d'analyse de la présente recherche. Pour accomplir sa mission, ce Ministère dispose d'un cabinet, de directions centrales, de directions techniques, de directions départementales et de divers services, auxquels sont rattachés les niveaux d'enseignement primaire et secondaire. Certes, de par le processus de déconcentration et de décentralisation, les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales disposent de compétences spécifiques dans la gestion de

l'éducation. Toutefois, l'article 4 du décret N° 2001-363 stipule que le palier central du MEPS conserve sa mission principale de régulation et d'encadrement de l'éducation. De façon spécifique, les attributions ci-dessous énumérées continuent, entre autres, de relever des compétences du palier central :

- la détermination des objectifs d'enseignement et de formation dans les deux ordres d'enseignement déterminés;
- la conception, l'élaboration et l'évaluation des programmes d'enseignement et de formation ainsi que leur mise en œuvre dans les écoles et les établissements primaires et secondaires;
- la détermination des conditions d'ouverture et de fermeture des établissements primaires et secondaires;
- la détermination des conditions de recrutement, de formation, d'affectation et de promotion des enseignants du primaire et du secondaire ainsi que des conditions de leur habilitation à dispenser des enseignements;
- la gestion des carrières du personnel enseignant et du personnel administratif du MEPS en relation avec le Ministère chargé de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative.

4.4.2.2 Au niveau départemental

En tant que paliers de régulation des services déconcentrés de l'État, les départements abritent le premier niveau hiérarchique des structures académiques déconcentrées du (MEPS) : la Direction Départementale des Enseignements Primaire et Secondaire (DDEPS). Conformément au décret N° 2001-363, les DDEPS sont responsables de la mise en œuvre, dans chaque département, de la politique des enseignements primaire et secondaire telle que définie au niveau central. En plus de servir de relais à la mise en œuvre de la politique éducative définie à l'échelle centrale, les DDEPS sont particulièrement chargées dans leurs sphères de compétence :

- d'arrêter la carte scolaire de leurs départements respectifs, à l'égard de l'ouverture et/ou de la fermeture de classes ainsi que de l'implantation de postes d'enseignants et de non enseignants dans les limites du budget disponible;
- de mettre en œuvre la politique de répartition des manuels et des matériels didactiques au sein de leur territoire;
- de superviser et de coordonner les activités des chefs des circonscriptions de leur ressort territorial.

4.4.2.3 Au niveau des Communes

Dans la mise en œuvre des dispositions de la Loi N° 97-029 portant organisation des collectivités territoriales en République du Bénin, les Communes constituent le niveau unique de décentralisation. Il est toutefois important de faire remarquer, que si la Commune représente, pour l'administration territoriale, un niveau de décentralisation, elle demeure pour les autorités académiques, un niveau de déconcentration. Ainsi, la Commune abrite deux sortes de structures de gestion de l'éducation dont l'une est déconcentrée (la Circonscription Scolaire) et l'autre décentralisée (le Conseil Communal).

Également régie par le décret N°2001-363, la *Circonscription Scolaire*, située au niveau des Communes, constitue le deuxième niveau hiérarchique de déconcentration du MEPS. À ce titre, elle est chargée de l'opérationnalisation de la politique définie par l'État, à travers le MEPS, dans le domaine des enseignements maternel et primaire dans son territoire. Placée sous l'autorité de la DDEPS, la CS est théoriquement chargée, entre autres, de :

- la visite, de l'animation et du contrôle pédagogique des écoles maternelles et primaires;
- l'établissement des listes d'aptitude en vue de la nomination des enseignants méritants aux fonctions de directeur d'école;
- l'organisation des évaluations périodiques des élèves et des examens scolaires;
- la gestion des crédits affectés aux enseignements maternel et primaire;

- du suivi des travaux d'équipement et de construction, en liaison avec les services compétents de la DDEPS et les organes du Conseil Communal.

Comme le fait remarquer l'ADEA (2003), la CS, bien que située au niveau de l'instance décentralisée, ne constitue pas une structure autonome. En effet, elle ne dispose non seulement pas d'assez de ressources propres pour fonctionner de façon autonome, mais certaines décisions importantes qui touchent la dimension académique, telle la gestion de la carte scolaire, relèvent des attributions du Maire. Il en va de même pour la nomination des directeurs d'école de son ressort territorial qui relève également de l'autorité hiérarchique académique (la DDEPS), le rôle de la CS se limitant à l'établissement de la liste d'aptitude de ces futurs directeurs. Certaines études (ADEA, 2003) font d'ailleurs remarquer que le responsable de la CS est davantage perçu comme un employé subordonné au maire qu'un conseiller technique académique. La marge d'autonomie de la CS se résume essentiellement à l'inspection et à l'encadrement pédagogique des enseignants de son ressort territorial. Par ailleurs, même si la CS dispose de la compétence d'inspection des écoles (relevant de son territoire), l'efficacité d'une telle compétence semble *menacée* en raison de l'indigence des ressources qui la caractérise.

Par rapport aux *Conseils Communaux*, rappelons que les Communes constituent le niveau unique de décentralisation auxquels les Lois sur la décentralisation confèrent d'importants rôles dans la gestion de l'éducation et les *Conseils Communaux* en constituent les organes délibérants et exécutifs. En vertu de la Loi N° 97-029, en ses articles 97 et 98 les Communes, en tant qu'instances décentralisées de l'organisation territoriale, assument :

La charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement maternel et primaire. Elles assurent en outre, l'entretien de ces établissements. Elles ont, par ailleurs, la charge d'initier toutes les mesures de nature à favoriser et à promouvoir l'éducation de la jeunesse. À cet effet, l'État lui transfère les ressources nécessaires.

Les Communes à statut particulier ont, en plus des compétences sus-décrites, les mêmes responsabilités pour les établissements publics d'enseignement secondaire et les centres de formation professionnelle situés sur leur territoire.

L'identification des différents paliers de régulation auxquels nous nous sommes précédemment référée permet de décrire, dans la sous-section suivante, la régulation contemporaine de l'éducation et ce, par rapport aux objets d'analyse de l'étude.

4.4.3 La régulation contemporaine de l'offre d'éducation

Pour la période contemporaine, les dispositions constitutionnelles et les Lois sur la décentralisation stipulent que l'éducation doit conserver un caractère national, c'est-à-dire qu'elle doit être organisée par l'État afin de garantir l'égalité d'accès à tous les usagers de l'enseignement public. Ces mêmes Lois et dispositions identifient la Commune comme étant l'unique instance ou palier décentralisé auquel d'importants rôles ont été conférés en termes de construction, d'équipement, d'entretien et de maintenance des écoles.

Toutefois, si les Lois sur la décentralisation transfèrent les compétences de construction, d'équipement, d'entretien et de maintenance des écoles aux Communes, la mise en œuvre de ces compétences passe par toute une chaîne d'avis et de décisions qui relèvent en dernière analyse, de la compétence de l'État. La procédure en vigueur pour la création ou l'extension d'une école publique paraît assez symptomatique de la portée des actions des uns et des autres dans ce jeu de « poupées russes ». D'après le Gouvernement du Bénin (1996-2003), avant d'être acheminé au ministère par voie hiérarchique, le dossier de demande de construction ou d'extension, initié par la Commune, est examiné par le Conseil Consultatif Départemental. Après cette étape, le dossier est étudié par un Conseil Consultatif National qui fait des propositions au Ministre, la seule autorité qui dispose du pouvoir de création ou d'extension d'école. C'est donc l'État qui, par l'intermédiaire de ses représentants désignés au niveau départemental (le Préfet) et central (le Ministre des Enseignements Primaire et Secondaire), décide, en dernier ressort, de la mise en œuvre du projet de création, d'extension et même de fermeture d'une école publique.

4.4.4 La régulation des programmes d'enseignement

Dans la perspective contemporaine, les *programmes d'enseignement* continuent de figurer parmi les composantes de l'éducation de base où l'autorité de l'État, initiateur principal de ces programmes, par le biais du MEPS, paraît la plus établie et la plus institutionnalisée. Conformément au décret N° 2001-363, les disciplines d'enseignement ou de formation, pour de l'éducation de base, sont décidées par les autorités centrales compétentes. Comme le soulignent d'autres rapports, notamment ceux du Gouvernement du Bénin (1995, 2001) et de l'ADEA (2003), une fois conçus et élaborés par l'équipe constituée à cet effet, les programmes s'appliquent tels quels dans les écoles et les établissements de formation publics et privés. Ni les enseignants ou même les bureaux déconcentrés n'ont la latitude d'y apporter un quelconque ajustement du point de vue des objectifs, des contenus, des approches et stratégies d'enseignement ou d'apprentissage. La marge de manœuvre éventuellement accordée aux enseignants, pourrait-on dire, consiste à recourir aux potentialités du milieu d'implantation des écoles pour y puiser des illustrations concrètes susceptibles de les aider à réaliser les enseignements et ce, lorsque les circonstances l'exigent.

4.4.5 La régulation de l'inspection et/ou du contrôle des enseignants

Au niveau de l'éducation de base, l'évaluation administrative des enseignants du primaire revient, selon le Gouvernement du Bénin (1996-2003), d'abord au directeur d'école, ensuite au chef de Circonscription Scolaire. Sur le plan administratif, l'enseignant est noté par le responsable d'établissement puis les bulletins individuels de notes sont transmis au CCS pour notation avec la participation des Conseillers Pédagogiques et des représentants des organisations syndicales. Le dernier niveau de notation est la DDEPS où, en comité de direction, sont appréciés tous les personnels enseignants des écoles maternelles et primaires ainsi que ceux des lycées et collèges. Au plan pédagogique, l'évaluation de ces enseignants s'effectue par le Conseiller Pédagogique et les Inspecteurs à travers les visites de classes, les inspections de routine et les visites d'écoles.

La situation dans l'enseignement secondaire obéit, à peu près, à un schéma similaire, c'est-à-dire que les enseignants sont notés et appréciés par le chef d'établissement, la DDEPS demeurant la dernière étape de ce processus d'évaluation. En ce qui concerne leur évaluation pédagogique, elle est assurée par les Conseillers Pédagogiques et les Inspecteurs de discipline.

4.4.6 La régulation de la condition enseignante

Des sources récentes et concordantes (ADEA, 2003; Akakpo, 2004; Banque mondiale, 2002; Gouvernement du Bénin, 2003, 2004) indiquent que le système éducatif contemporain du Bénin intègre quatre catégories distinctes de personnel enseignant :

1. les agents permanents de l'État;
2. les contractuels de l'État;
3. les assistants *techniques*;
4. les enseignants sous contrat local.

Pour des raisons d'insuffisance d'information, nous excluons de l'analyse de la condition enseignante, la catégorie *assistants techniques* composée essentiellement de volontaires américains. Quoique assumant la même fonction, les différentes catégories d'enseignants sus énumérées se distinguent de par leur mode de recrutement, leur statut, leur qualification et les modalités de leur engagement ou la prise en charge financière.

4.4.6.1 Les Agents Permanents de l'État

Au primaire, les Agents Permanents de l'État (APE) sont constitués d'enseignants fonctionnaires, pour la plupart des professionnels ayant été *recrutés par la Fonction Publique* au niveau du BEPC et/ou du BAC. Lorsque les écoles normales intégrées (ENI), situées dans les zones départementales, étaient encore ouvertes, cette catégorie d'enseignants y recevait une *formation professionnelle initiale d'au moins deux ans* ainsi qu'une *formation professionnelle continue*.

À l'instar de ceux du primaire, les agents permanents de l'État, au secondaire, sont des enseignants fonctionnaires dits de métier, composés de *professeurs adjoints* et

de *professeurs certifiés* intervenant dans les lycées et collèges. Recrutés également par concours de la Fonction Publique sur la base du diplôme académique de la Licence, les professeurs adjoints recevaient une formation professionnelle initiale de deux ans dans les ENI. Quant aux professeurs certifiés, ils étaient recrutés au niveau de la Maîtrise ou par concours professionnel ouvert aux professeurs adjoints à l'issue duquel ils recevaient également une formation initiale de deux ans à l'école normale supérieure (ENS) de Porto-Novo.

La *formation professionnelle continue* des professeurs adjoints se déroulait dans les ENI, tandis que celle des professeurs certifiés se déroulait à l'ENS. D'après le rapport national sur le développement de l'éducation (Gouvernement du Bénin, 2004), deux types de formation en cours d'emploi y sont offerts à ces enseignants du secondaire : une formation de renforcement des compétences pour le changement d'échelle à l'intérieur du corps et une formation diplômante pour les besoins de changement promotionnel de corps. Le rapport ci-dessus mentionné souligne qu'à l'instar des ENI, l'ENS est demeurée également longtemps fermée suite au gel de recrutement dans la Fonction publique en 1987. Le même rapport précise que la reprise timide des activités de formation dans ces institutions en 1990, se limite à la formation professionnelle continue.

Constituant le groupe le plus qualifié, les APE (du primaire et du secondaire confondus) seraient, d'après le Gouvernement du Bénin (2004), en nette régression (de 66,12% de l'effectif total en 1997 à 20,85% en 2003). Cette régression résulte, non seulement des départs à la retraite du groupe d'enseignants concernés, mais surtout du gel de recrutement dans la Fonction publique dans le cadre de l'application des mesures des programmes d'ajustement structurel autour de 1987. En ce qui a trait à *l'engagement ou la prise en charge financière*, les APE, tant du primaire que du secondaire, émargent au budget national, conformément à l'ordonnance N° 79-31 portant statut général des agents permanents de l'État, modifiée par la Loi N°86-013 du 26 février 1986.

La *promotion et/ou plan de carrière* des APE du primaire obéit aux mêmes dispositions statutaires en vigueur au cours de la troisième période de la phase post-coloniale, c'est-à-dire à partir de 1990 comme nous l'évoquions précédemment. Les

instituteurs adjoints peuvent accéder au Corps des instituteurs par concours professionnel ou par intégration sur liste d'aptitude, sous certaines conditions, tandis que les instituteurs peuvent accéder au corps des inspecteurs adjoints par concours professionnel ou par intégration sur liste d'aptitude. Pour ce qui est de la *promotion et/ou plan de carrière* des APE du secondaire, les professeurs adjoints ont vocation à accéder au corps des professeurs certifiés, conformément aux dispositions de l'article 69 du Statut Général des APE et aux dispositions de l'article 10 du décret 85-374 (Gouvernement du Bénin, 1985). Quant aux professeurs certifiés, ils peuvent accéder au corps des Inspecteurs de l'Enseignement Secondaire conformément aux mêmes dispositions statutaires évoquées.

4.4.6.2 Les enseignants contractuels de l'État

Les enseignants contractuels de l'État, au cycle primaire, sont *recrutés* au niveau du BEPC ou du BAC sur concours organisé par le ministère de la *Fonction Publique*. Quant aux professeurs contractuels du secondaire, ils sont *recrutés* également par la *Fonction Publique* au niveau du BAC plus deux ans pour certains, ou encore le BAC plus quatre ans pour d'autres.

D'après ADEA *et al.* (2004), les enseignants contractuels du primaire (environ 24% des effectifs actuels des enseignants) sont directement employés dans les écoles au terme d'une *formation initiale* de deux semaines. Compte tenu de l'absence et/ou de l'insuffisance d'activités de formation dans les ENI et l'ENS, ceux du secondaire ne reçoivent pas non plus de formation professionnelle initiale appropriée avant leur prise en charge de classe (Gouvernement du Bénin, 2004).

Pour ce qui est de la *formation professionnelle continue*, les enseignants contractuels du primaire et du secondaire reçoivent, en fonction du diplôme de recrutement, des formations modulaires, leur permettant d'accéder aux diplômes professionnels. Comme le soulignent les rapports du Gouvernement du Bénin (1995, 2001 et 2004) sur le développement de l'éducation, la *formation continue* de cette catégorie d'enseignants est assurée à travers l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Éducation (INFRE).

Conformément au décret N° 95-354 l'INFRE est un organisme autonome du MEPS qui joue un rôle prépondérant à l'échelle nationale, dans les activités de conception de programmes, de formation, de contrôle et d'encadrement des enseignants (Gouvernement du Bénin, 1995). Dans le rapport du Gouvernement (2001), l'INFRE est présenté comme un centre d'ingénierie pédagogique ayant pour mission de concevoir pour l'ensemble des enseignements primaire, secondaire, technique et professionnel, des propositions qui ont trait :

- aux programmes d'enseignement, méthodes pédagogiques, horaires et procédures d'évaluation des élèves;
- aux manuels d'enseignement et aux matériels didactiques;
- à la formation et à l'évaluation des personnels d'inspection, de direction et d'enseignement;
- à l'animation pédagogique dans les établissements et à la documentation en direction du personnel enseignant.

C'est d'ailleurs à ce titre qu'il conçoit et exécute des programmes systématiques de formation et de perfectionnement à distance destinés aux enseignants désireux de se préparer aux concours professionnels internes.

En ce qui concerne la *promotion et/ou plan de carrière*, ni les enseignants contractuels du primaire, ni ceux du secondaire ne bénéficient, pour l'instant (au moment de la réalisation de cette étude), d'un plan de carrière. Des réflexions étaient en cours afin de déterminer dans quelle mesure ces catégories d'enseignants pourraient éventuellement bénéficier d'un plan de carrière comme leurs collègues APE (Akakpo, 2004).

À l'égard des modalités *d'engagement* ou de la *prise en charge financière*, les enseignants contractuels du primaire et du secondaire dont le recrutement est assujéti à un contrat à durée déterminée (un à deux ans renouvelable) passé avec l'État, émargent au budget national. Mais étant sous contrat contrairement à leurs collègues APE, ils ne peuvent jouir des prérogatives de la Loi N°86-013 du 26 février 1986 portant statut

général des agents permanents de l'État. Toutefois, comme le souligne Akakpo (2004), un projet de décret est en cours d'adoption pour modifier et compléter ladite Loi afin d'y prévoir que les emplois publics peuvent s'étendre également aux agents contractuels de l'État.

4.4.6.3 Les enseignants sous contrat local

Les enseignants sous contrat local sont de trois catégories : les enseignants *communautaires* pour le primaire, les *contractuels sous contrat local* et les *vacataires* pour le secondaire. Ces trois catégories d'enseignants (primaire et secondaire) sont *recrutées* par les *communautés à la base*, généralement à travers les Associations des Parents d'Élèves, des ONG ou autres partenaires au développement, pour pallier le déficit en enseignants dans les écoles publiques.

Comme le souligne ADEA *et al.* (2004), les *enseignants communautaires* qui constituent plus de 20% des effectifs au primaire depuis 2001, n'ont pratiquement aucun niveau académique minimum requis. Quant aux *contractuels sous contrat local* et aux *vacataires* du secondaire (69,81% de l'effectif total en 2003), ils sont également *recrutés* par les *communautés à la base* parmi les diplômés sans emploi, titulaires du BAC, DUEL, DUES, Licence et Maîtrise. Après leur recrutement, les enseignants *communautaires*, les *vacataires* et les *contractuels sous contrat local* sont directement envoyés dans les écoles pour y enseigner sans avoir reçu, au préalable, *de formation professionnelle initiale*. Ils ne reçoivent pas non plus de formation continue. D'après le rapport du Gouvernement du Bénin (2004), ceux d'entre eux qui interviennent au secondaire peuvent éventuellement bénéficier de deux heures d'animation pédagogique par semaine s'ils ont la chance d'évoluer dans un établissement qui compte des enseignants dits de métier. Mais comme le précise le rapport, ces cas deviennent de plus en plus rares, car le tiers des lycées et collèges du Bénin sont dépourvus d'enseignants de métier. Il est important de souligner, d'après Houndjahoue (2004) dans le rapport de validation de la monographie, que la formation des enseignants sous contrat local dépend essentiellement de la capacité de l'organisme recruteur à financer cette formation. Ce qui signifie que ces derniers peuvent être formés avant de prendre fonction si l'organisme ou celui qui les a recrutés peut financer leur formation, dans le

cas contraire, ils sont envoyés directement sur le terrain sans formation professionnelle préalable.

Par rapport à l'*engagement* ou la *prise en charge financière*, ces enseignants étaient, au début de l'initiative de leur recrutement, rémunérés uniquement par la communauté sur contrat local. Mais d'après l'ADEA *et al.* (2004), depuis l'année 2001, les autorités gouvernementales accordent une subvention aux communautés pour les aider à faire face aux frais de prise en charge financière de ces catégories d'enseignants. Ces enseignants sont, par ailleurs, dans une situation précaire car leur contrat peut être résilié à tout moment par la communauté locale pour faute jugée grave par elle. À l'instar des enseignants contractuels de l'État, ces dernières catégories d'enseignants ne bénéficient pas non plus, d'un plan de promotion et/ou de carrière.

L'analyse documentaire relative à la perspective historique de l'éducation au Bénin, a laissé émerger des permanences mais aussi des éléments d'évolution de la régulation. La section suivante prend donc appui sur cette caractérisation historique pour décrire et analyser les continuités et les changements observés au cours des périodes post-coloniale et contemporaine.

4.5 Analyse critique de l'évolution de la régulation du système éducatif du Bénin

Cette section s'articule autour des continuités et des changements observés dans l'historique de l'éducation au Bénin pour mieux en situer l'état actuel de régulation.

4.5.1 La régulation post-coloniale : Continuités observées

Si le régime colonial avait misé sur une régulation de type bureaucratique manifestée par un contrôle fort au plan décisionnel à l'égard des colonies de l'AOF, la régulation post-coloniale de l'éducation, dans la plupart de ces colonies devenues indépendantes, ne semble pas moins contrôlante. Dans le contexte spécifique du Bénin, la plupart des documents étudiés donne à voir une administration générale de l'éducation post-coloniale marquée par une prépondérance considérable de l'autorité centrale. L'analyse révèle une régulation de contrôle forte, parfois même plus forte au cours des

premières décennies de l'indépendance à l'égard des dimensions étudiées. Les continuités observées se résument dans le tableau-synthèse suivant :

Tableau VII : Synthèse des continuités post-coloniales au Bénin

Paliers de régulation	Palier Central	Sous-préfecture	Communes	Villages
<i>Dimensions</i>				
Programmes	X			
Condition Enseignante				
Formation initiale	X (Spécification normes et Conditions)			
Formation continue	X (Spécification normes et Conditions)			
Promo plan/Carrière	X			

Comme on peut le constater, le tableau synthèse des continuités révèle un constat majeur à savoir une grande centralisation des décisions couplée d'une importante normalisation par le haut du système éducatif.

La tendance centralisatrice et la normalisation par le haut concernent essentiellement les *programmes d'enseignement* et certaines sous-dimensions de la condition enseignante notamment la *formation initiale*, la *formation continue* et la *promotion* et/ou *plan de carrière* des enseignants.

L'analyse documentaire montre qu'au cours des trois périodes marquantes de l'éducation post-coloniale, les décisions entourant les programmes d'enseignement et la condition enseignante, relevaient de la compétence du pouvoir central. La plupart des documents étudiés permettent d'affirmer que des trois périodes considérées, celle du régime militaro-révolutionnaire a été la plus marquante dans la pérennisation des continuités coloniales dans la régulation des dimensions et sous-dimensions sus-énumérées. En effet, au cours de ce régime, les *programmes* d'enseignement dits

décolonisés avec les contenus revisités, étaient entièrement décidés, conçus et élaborés au niveau central et imposés tels quels aux établissements scolaires. Quant aux sous-dimensions *formation initiale, formation continue* et *promotion* et/ou *plan de carrière*, elles faisaient l'objet d'une importante normalisation par le haut du système, à travers la détermination des normes et les conditions définies au niveau central.

En dernière analyse, lorsqu'on se réfère à la régulation coloniale, on peut inférer que l'éducation de base, au cours des trois périodes marquantes de l'après indépendance au Bénin, reflète une régulation de contrôle forte, parfois même plus forte comparativement à la perspective historique. Comment justifier une telle continuité de régulation de contrôle forte dans ce pays alors même qu'il n'était plus sous le contrôle d'une puissance coloniale ?

Une des raisons fondamentales de cette continuité de régulation de contrôle forte est probablement liée à la diversité socioculturelle du pays. Le Bénin compte plusieurs communautés ethniques comme cela a été évoqué dans l'étude des caractéristiques sociodémographiques et culturelles. Cette diversité socioculturelle a été, par le passé, source de controverses marquantes dans la conduite des affaires publiques de ce pays. Aussi, dans les premières années d'indépendance, entreprendre des changements trop profonds dans un contexte où les allégeances ethniques et géographiques étaient encore très prégnantes, aurait pu se révéler préjudiciable à la cohésion sociale. Par rapport aux objets d'analyse de l'étude, il est plausible que les dirigeants aient voulu développer et protéger la cohésion sociale et l'unité nationale en instituant une régulation de contrôle forte à travers la centralisation des décisions et une profonde normalisation entourant les *programmes* d'enseignement et la *condition enseignante*.

4.5.2 La régulation post-coloniale : éléments de changement observés

Les éléments de rupture émergents sont respectivement reliés à l'organisation administrative, au développement quantitatif et qualitatif de l'offre d'éducation, au recrutement des enseignants et à leur rémunération. Ces éléments de rupture post-coloniale sont résumés dans tableau ci-après :

Tableau VIII : Synthèse des ruptures post-coloniales au Bénin

Paliers de régulation <i>Dimensions</i>	Palier central	Sous-préfecture	Communes	Villages
Offre d'éducation	X (principal initiateur pour tous les paliers)			
Condition enseignante				
Recrutement	X			
Rémunération	X			

4.5.2.1 L'organisation administrative post-coloniale

Nombre des documents consultés montre qu'au plan structurel, l'administration publique en général et celle de l'éducation post-coloniale en particulier, était centralisée au Bénin contrairement à la période coloniale. Le Bénin, à l'instar de la plupart des pays de l'AOF, disposait avant son indépendance, d'instances autonomes de régulation constituées sur la base de la Loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955. L'étude de ladite Loi révèle une régulation bureaucratique importante à l'égard du processus décisionnel tout en témoignant d'une structuration administrative décentralisée présumant d'une régulation de contrôle relativement flexible. Ainsi, contrairement au modèle structurel hérité de la colonisation, les nouvelles autorités dirigeantes béninoises ont plutôt opté, à l'accession à l'indépendance, pour une administration publique centralisée manifestée par une présence étatique prépondérante à tous les niveaux de régulation de la vie publique du pays.

Comment justifier le passage d'une administration publique structurellement décentralisée pendant le régime colonial à une organisation centralisée après l'indépendance ? D'après nous, le passage à une régulation de contrôle forte sur le plan structurel pourrait être relié à la volonté de monopolisation du pouvoir par les nouvelles autorités dirigeantes. Tout porte, en effet, à croire que les autorités dirigeantes post-coloniales étaient peu disposées à partager le monopole du pouvoir hérité de la période coloniale avec d'autres acteurs.

Il ne faut pas ignorer que la République du Bénin était qualifié, d'après certaines études (Désalmand, 1983; Lanoue, 2004), de *quartier latin de l'Afrique de l'Ouest* à cause du nombre relativement important d'intellectuels dont il disposait avant même son accession à l'indépendance. Un tel statut peut générer, à tout le moins, des ambitions légitimes chez nombre d'acteurs locaux désireux de se positionner politiquement afin de prendre une part active dans la formulation des politiques concernant leur pays, leur région d'origine ou leur ethnie d'appartenance. Les autorités dirigeantes trouvaient-elles prématuré ou trop ambitieux d'accorder, à l'époque considérée, des marges d'autonomie à des acteurs et/ou instances périphériques ou locaux de régulation, de peur qu'elle ne fût détournée à d'autres fins ?

Une réponse affirmative rejoindrait alors la crainte du constat fait par Dario (2000), Olowu (2001) et l'OIT (2001), relatif à la confiscation du pouvoir par l'élite locale. La confiscation du pouvoir est unanimement identifiée par ces auteurs comme étant l'un des dilemmes le plus récurrent dans l'analyse des effets pervers de la décentralisation. Aussi soulignent-ils que dans bien de contextes, la responsabilisation et le repositionnement des pouvoirs dans le cadre de la décentralisation peuvent être détournés à d'autres fins par les élites locales au détriment du pouvoir central. Si la crainte de confiscation du pouvoir est à la base du choix post-colonial d'une régulation de contrôle forte, il apparaît alors compréhensible, face à ce dilemme, que l'autorité centrale béninoise ait pu se montrer peu ouverte à toute forme d'autonomisation pour ne pas perdre prise sur le pouvoir politique local. À moins que le souci de préserver l'unité nationale dans un contexte où les allégeances ethniques et communautaires étaient encore très fortes ne fût, par ailleurs, à l'origine d'un tel choix. Du reste, l'argument d'unité nationale peut également servir de prétexte, d'après Olowu (2001), pour cacher la même crainte des équipes dirigeantes centrales de perdre prise sur le pouvoir politique local.

La tendance centralisatrice de la régulation post-coloniale s'est traduite en éducation par une régulation de contrôle forte à l'égard de *l'offre d'éducation* et de la *condition enseignante* en certaines de ses sous-dimensions constitutives.

4.5.2.2 Ruptures en matière d'offre d'éducation

L'analyse documentaire montre qu'au cours des trois périodes marquantes de l'éducation post-coloniale, les décisions entourant l'offre publique de l'éducation de base, relevait de la compétence (parfois exclusive) de l'État. La plupart des documents étudiés indiquent en effet que des trois périodes considérées, celle du régime militaro-révolutionnaire a été la plus marquante dans la caractérisation d'une régulation de contrôle beaucoup plus forte à l'égard des dimensions et sous-dimensions énumérées dans le tableau synthèse des ruptures. L'offre de l'éducation, par exemple, relevait non seulement de la compétence exclusive de l'État, mais toutes les formes de production de ressources éducatives étaient nationalisées et déconfessionnalisées.

Par ailleurs, de tous les éléments de rupture observés, le développement à la fois qualitatif et quantitatif de l'offre d'éducation constitue indubitablement l'un des plus marquants de la régulation post-coloniale. Nous avons vu plus haut que l'aspect qualitatif de cette expansion s'est traduit par l'instauration d'un système complet d'enseignement qui s'étend du cycle primaire au cycle supérieur. Quant à l'aspect quantitatif, il a été manifesté par l'instauration de l'éducation de base en axe prioritaire de la politique éducative post-coloniale à travers la multiplication des effectifs scolaires et des structures d'accueil à l'échelle du pays. Comment expliquer une telle expansion de l'offre d'éducation ?

À l'instar de la plupart des pays de l'ex-AOF, l'expansion éducative des premières années d'indépendance au Bénin peut être considérée comme l'effet d'une réaction à la politique de sous-développement éducatif qui avait marqué la politique coloniale. Les documents étudiés montrent, en effet, que le projet colonial avait misé sur un système limité d'enseignement et la formation d'une élite minoritaire au service de l'économie et de l'administration coloniale. La caractérisation de la régulation historique de l'éducation a, par ailleurs, révélé que l'administration de la colonie du Dahomey disposait de très peu de moyens pour élargir l'offre d'éducation à la grandeur du pays. N'eut été la contribution appréciable des pères missionnaires, le pays n'aurait probablement pas pu mériter le *statut de quartier latin* qu'on lui reconnaît dans la sous-région. Aussi, si les autorités post-coloniales ont privilégié un système complet

d'enseignement c'est pour s'assurer, pensons-nous, non seulement du rayonnement de l'éducation et de la réduction des disparités entre sexes et régions, mais aussi pour favoriser la formation d'une main d'œuvre suffisante et de qualité, susceptible de contribuer adéquatement au développement du pays.

En outre, cette expansion à la fois quantitative et qualitative de l'offre d'éducation trouve sa justification dans le fait que les premiers bénéficiaires de l'éducation du type occidental, au Bénin, en connaissent le bien fondé pour avoir servi eux-mêmes de modèle dans la sous-région déjà à l'époque coloniale. Dans cette optique, il apparaît normal que les bénéficiaires de cette éducation occidentale, devenus dirigeants, veuillent user de tous les moyens pour en faire bénéficier le plus grand nombre de leurs concitoyens. La tendance centralisatrice qui avait marqué la régulation post-coloniale de l'éducation donne par ailleurs à penser que les nouvelles autorités dirigeantes visaient, entre autres, à assurer l'égalité des chances d'accès de tous les béninois à l'éducation sans distinction d'origine sociale, de sexe ou de région. En effet, pour offrir une égalité de chance d'accès de tous à l'éducation, l'État se devait de jouer un rôle fort et c'est l'interprétation qu'on pourrait, entre autres, donner à la régulation de contrôle forte au cours de la période considérée.

Enfin, contrairement à la plupart des pays de l'ex-AOF, le Bénin n'a pas connu les problèmes de sous-effectif de personnel enseignant inhérents à l'expansion de l'offre d'éducation de l'après indépendance. En effet, le Bénin était quasiment le seul pays de l'ex-AOF à disposer d'enseignants nationaux qualifiés et en nombre relativement suffisant pour répondre aux besoins d'encadrement induits par l'expansion de l'offre d'éducation post-coloniale. La contribution des pères missionnaires au développement de l'offre d'éducation dans la plupart des localités de ce pays a été déterminante à cet égard. Cela a permis d'accroître le nombre de personnes scolarisées et de ressources humaines qualifiées pour assurer la relève du régime colonial.

4.5.2.3 Ruptures en matière de condition enseignante

L'exploitation des documents montre qu'au cours des premières décennies de l'indépendance, les décisions entourant le *recrutement* et la *rémunération* des

enseignants a relevé, parfois de la compétence exclusive de l'État. Le régime militaro-révolutionnaire avait notamment véhiculé une régulation de contrôle forte instituant une condition enseignante peu attrayante à l'égard d'une nouvelle catégorie d'enseignants comparativement aux enseignants fonctionnaires. Rappelons que ce régime avait, en effet, introduit à l'intérieur du service militaire, le recrutement d'enseignants non-fonctionnaires à travers les jeunes instituteurs révolutionnaires (JIR) et les étudiants en mission d'enseignement (EME). Cette catégorie d'enseignants ne bénéficiait d'aucune formation professionnelle et avait un faible niveau de salaire (36% du salaire des maîtres qualifiés) par rapport aux enseignants fonctionnaires.

En définitive, si l'on considère les importants bouleversements qui ont marqué l'administration publique du Bénin en général et la régulation de l'éducation en particulier au cours du régime militaro-révolutionnaire, l'on pourrait qualifier la deuxième période post-coloniale de rupture radicale. En effet, comme l'a souligné Bako-Arifari (1998), au cours de cette période, toute l'histoire du pays a été littéralement révisée, l'éducation y comprise, en fonction de l'idéologie marxiste-léniniste qui avait pour but l'éveil d'une nouvelle conscience du peuple béninois. La nationalisation de l'éducation, la décolonisation des programmes d'enseignement, le recrutement de jeunes instituteurs révolutionnaires et d'étudiants en mission d'enseignement dans le cadre du service patriotique, étaient des stratégies importantes de cet éveil de la nouvelle conscience.

Cependant, si rupture de régulation il y a eu, on peut inférer qu'elle était plus d'ordre idéologique que technique dans la mesure où de nombreuses continuités relient cette supposée rupture à la tendance bureaucratique de la régulation coloniale. En fait, il s'agissait d'une « *rupture dans la continuité* » car l'ensemble des transformations opérées demeure inséré dans un système de régulation articulé autour d'un pouvoir central fort, réglementant les différents aspects de la vie publique du pays dont ceux de l'éducation.

Après avoir identifié, décrit et analysé les ruptures et les continuités post-coloniales de la régulation, les parties suivantes sont consacrées à la même démarche à l'époque contemporaine. La régulation de l'éducation contemporaine, au Bénin, est

marquée à la fois par des continuités mais aussi par quelques éléments de changement identifiés et analysés dans les sections et sous-sections suivantes.

4.5.3 La régulation contemporaine de l'éducation : Continuités observées

Les continuités de régulation de l'éducation observées, à l'époque contemporaine, demeurent essentiellement visibles au plan décisionnel mais aussi particulièrement à l'égard des enseignants fonctionnaires. En effet, en dépit de la décentralisation, les décisions entourant les *programmes* d'enseignement, *l'inspection* et/ou *contrôle* des enseignants ainsi que la *condition enseignante* des enseignants fonctionnaires continuent de faire l'objet d'une importante centralisation en plus d'être normalisées par le haut du système éducatif. L'ensemble des continuités observées se résume dans le tableau synthèse ci-après.

Tableau IX : Régulation contemporaine de l'éducation au Bénin : Continuités observées

Paliers de régulation <i>Dimensions</i>	Palier central	Département	Commune	Village
<i>Programmes</i>	X	-	-	-
<i>Inspection et/ou contrôle</i>	X (Détermination critères et normes)	X	-	-
Condition enseignante des enseignants fonctionnaires				
<i>Recrutement</i>	X	-	-	-
<i>Formation initiale</i>	X (spécification des conditions)	X	-	-
<i>Formation continue</i>	X (spécification des conditions)	X	-	-
<i>Rémunération</i>	X	-	-	-
<i>Promo/plan carrière</i>	X (Détermination critères et normes)	-	-	-

Deux constats, non nécessairement exclusifs, se dégagent des informations présentées dans le tableau ci-dessus. Le premier constat a trait à la centralisation entourant les décisions relatives aux *programmes* d'enseignement, au *recrutement* des enseignants fonctionnaires, à leur *rémunération* ainsi qu'à leur *promotion* et/ou *plan de*

carrière. En dépit du contexte de décentralisation, la régulation de ces dimensions et sous-dimensions relève de la compétence de l'État. Le deuxième constat met en évidence, dans le même contexte de décentralisation, une régulation de contrôle forte manifestée par la déconcentration des pouvoirs de décision doublée d'une normalisation par le haut du système pour les dimensions *inspection* et/ou *contrôle* des enseignants, *formation initiale* et *formation continue* des enseignants fonctionnaires.

On constate, au regard de ce qui précède, que le poids de l'État demeure encore très marqué dans la dynamique actuelle d'administration de l'éducation, perpétuant ainsi une régulation de contrôle forte, à l'instar des premières années post-coloniales. Une telle pérennité de la régulation de contrôle forte dans un contexte de décentralisation peut se justifier selon deux explications concurrentes. L'une de ces explications a trait à une possible résistance des autorités dirigeantes à intégrer les orientations prescrites à travers les programmes d'ajustement structurel, tandis que la deuxième raison réfère à l'affirmation de la souveraineté nationale.

4.5.3.1 Résistance éventuelle à intégrer la nouvelle régulation

Par rapport à cette première justification, l'analyse de certains documents (Bako-Arifari, 1998 et Bako-Arifari *et al*, 2004) a montré qu'en dépit des revendications démocratiques et la pression des acteurs transnationaux de régulation, l'État béninois n'a pas mis d'empressement à exécuter les orientations institutionnelles prescrites à travers les PAS. Cette résistance résulte, pensons-nous, du fait que les nouvelles orientations de régulation prescrites viennent heurter les modes antérieurs de régulation. En effet, une présence étatique forte (au plan décisionnel) a, de tout temps, caractérisé la régulation des services publics dans ce pays, l'éducation y comprise. Dans une telle perspective, on peut comprendre que le passage du tout État à une redistribution du pouvoir de l'État dans le cadre de la décentralisation, se révèle difficile et peu enthousiasmant pour les acteurs centraux. D'où cette apparente résistance traduite par le peu d'empressement observé dans l'adoption de la nouvelle politique de décentralisation. En éducation, cette résistance s'est traduite par la perpétuation de la centralisation des décisions doublée d'une normalisation par le haut du système à l'égard de la plupart des dimensions étudiées (voir tableau synthèse des continuités).

La deuxième explication qui n'est pas nécessairement dissociable de la première, est associée à l'affirmation de la souveraineté nationale.

4.5.3.2 L'affirmation de la souveraineté nationale

L'affirmation de la souveraineté semble également à la base de l'invariance de la régulation de contrôle forte, nonobstant le contexte de décentralisation. Il faut rappeler que les nouvelles orientations transnationales prescrites à travers les PAS, devaient se traduire dans les faits par l'abandon de certains éléments essentiels à la souveraineté de l'État. Le repositionnement des pouvoirs de décision de l'État, la réduction et/ou la réorientation de ses interventions dans tous les secteurs publics d'activité, la réduction des dépenses sociales, participent, selon Toussaint (2001), des éléments essentiels à la souveraineté nationale visés par les PAS.

Toutefois, vu que les dispositions constitutionnelles et même les Lois sur la décentralisation identifient le même État comme étant le garant de l'égalité des chances d'accès et d'équité en éducation, on peut inférer que ce dernier s'appuie sur cette convergence de légitimité octroyée pour affirmer sa souveraineté nationale en la matière. Le consensus apparemment dégagé autour d'un mandat national reconnu à l'État en éducation semble, en effet, le conforter dans le rôle du principal organisateur du système éducatif dans son ensemble. Dans cette perspective, il n'apparaît pas surprenant que ce dernier continue, en dépit du contexte de décentralisation, de fixer à travers le ministère de l'éducation, les grandes orientations de l'offre d'éducation et de définir les normes de fonctionnement entourant la régulation des dimensions et sous-dimensions étudiées.

Mais à bien considérer dans une autre perspective, la reconnaissance en l'État d'une mission nationale en éducation par les Lois sur la décentralisation, nous amène à émettre des réserves quant à une éventuelle affirmation de souveraineté nationale de l'État béninois dans le contexte actuel de régulation. La survie économique et le développement du Bénin, à l'instar de la plupart des pays de la sous-région, demeure tributaires de l'aide extérieure. Or, nul n'ignore que la stratégie des instances porteuses de la régulation transnationale consiste à lier l'accès aux fonds de développement ou de survie économique, à l'introduction de réformes institutionnelles prescrites. Dans cette

perspective, comment le Bénin peut-il à la fois résister aux contraintes transnationales, sous quelque prétexte d'affirmation de souveraineté nationale et parvenir à assumer son développement et la survie de son économie ? L'apparente résistance à l'introduction de la nouvelle régulation et/ou l'affirmation de souveraineté nationale ne seraient-elles pas tout autant de stratégies subtiles d'alignement sur les prescriptions transnationales ?

Van Zanten (2004) n'a pas manqué de souligner que les politiques transnationales impulsées à travers la décentralisation de l'éducation visent le *renforcement du contrôle à distance* de l'éducation par l'État, de manière à l'agencer aux normes d'efficacité économiques prescrites. Considéré sous cet angle, il ne serait pas exagéré de dire que les continuités observées à travers la définition des grandes orientations de l'offre éducative, la tendance centralisatrice et normative entourant les programmes, le contrôle de la qualification, de la rémunération, de la promotion et/ou carrière des enseignants, n'ont d'autre but que le renforcement du contrôle de l'éducation par l'État. En conséquence, l'apparente résistance et/ou l'affirmation de souveraineté nationale pourraient être associées à des stratégies qui concourent à l'arrimage de la politique nationale en éducation aux contraintes d'efficacité économique prescrites à travers les PAS. Dans tous les cas, de telles stratégies ne peuvent que conforter l'autorité centrale béninoise dans sa tendance forte de contrôle tant dans la régulation des affaires publiques en général que dans celle de l'éducation en particulier.

À côté de la permanence de la régulation de contrôle forte, des éléments d'évolution, aussi limités fussent-ils, sont perceptibles dans la nouvelle dynamique de régulation au Bénin.

4.5.4 La régulation contemporaine de l'éducation : les éléments de changements observés

On peut dire qu'on assiste à une régulation de contrôle à la fois fort et flexible, comparativement au modèle antérieur de régulation tant au plan décisionnel que structurel. Au niveau structurel, ce changement se manifeste par le passage d'un système

d'administration territoriale sans collectivités locales à la détermination d'un niveau *unique* de décentralisation à travers les Communes.

Au plan décisionnel, l'évolution se traduit, d'après les documents étudiés, par le passage d'une régulation du *tout État* au cours du modèle antérieur à un *système de partage de pouvoirs* et de responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. On peut dire que la responsabilisation des collectivités locales à travers la production du cadre formel de *l'offre d'éducation* dans la construction, l'équipement et l'entretien, participe des éléments clés de changements enregistrés au niveau décisionnel. L'on note, par ailleurs, des changements significatifs dans la régulation de la condition des enseignants non fonctionnaires notamment leur *recrutement*, leur *formation initiale* et *continue* ainsi que leur *rémunération*

La mise en œuvre de la politique de décentralisation, comme principe systématique d'administration territoriale au Bénin, donne en définitive à voir une administration de l'éducation à la fois forte et flexible. La synthèse des changements observés se résume comme suit :

Tableau X : Régulation contemporaine de l'éducation au Bénin : synthèse des changements observés

Paliers de régulation	Palier central	Département (CCD) [DDEPS]	Commune [CC, CS]	Autres (communauté de base, ONG, etc.)
<i>Dimensions</i>				
<i>Offre d'éducation</i>	X (définition grandes orientations, normes et règlements)		X (sous contrôle de CCD)	
Condition des enseignants non fonctionnaires				
<i>Recrutement</i>				X
<i>Formation initiale</i>				X
<i>Formation continue</i>				X
<i>Rémunération</i>	X (subvention d'appoint)			X

Légende : DDEPS : Direction Départementale des Enseignements Primaires et Secondaires;
CC : Conseils Communaux; CS : Circonscription Scolaire. CCD : Conseil Consultatif Départemental.

Le tableau ci-dessus révèle deux constats marquants :

- *l'ambiguïté* entourant *les règles du jeu* tant au niveau général de la structuration administrative qu'au niveau spécifique de la régulation de *l'offre d'éducation*.
- la *grande implication* des *communautés* de base à l'égard de la condition enseignante des enseignants non fonctionnaires notamment le *recrutement*, la *formation initiale* et la *formation continue* ainsi que la *rémunération* de ces enseignants.

4.5.4.1 Ambiguïté des règles du jeu

La détermination d'espaces autonomes de régulation ainsi que la responsabilisation des acteurs des collectivités locales énoncées dans les Lois sur la décentralisation constituent des éléments marquants du changement dans la régulation contemporaine des affaires publiques au Bénin. En effet, si l'on considère les arrangements institutionnels issus de la politique de décentralisation, on pourrait déduire que la nouvelle dynamique d'administration donne à voir au Bénin une régulation de contrôle des services publics relativement flexible.

Une analyse plus approfondie des informations colligées relatives à la décentralisation révèle cependant une certaine ambiguïté dans l'exercice des règles du jeu entre les acteurs du niveau décentralisé et ceux des instances déconcentrées. Au niveau général d'administration, les Lois sur la décentralisation affirment l'autonomie des collectivités locales tout en stipulant, par ailleurs, que le Département (instance déconcentrée) dispose d'un pouvoir de contrôle sur les actes des collectivités locales, les Communes (instances décentralisées). Même si l'exercice de contrôle du Département sur les actes de la Commune se présume plus consultatif ou informatif que décisionnel, il n'empêche, selon le responsable de la validation du cas Bénin, que le Préfet puisse s'opposer et renverser toute décision prise par le Maire si elle ne lui paraît pas alignée sur les politiques définies au niveau central.

À l'instar de l'administration générale, l'un des éléments marquants des changements enregistrés dans la régulation de l'éducation concerne le partage des

responsabilités de l'offre d'éducation entre l'État et les collectivités territoriales. D'après les textes réglementaires sur la décentralisation, l'État n'apparaît plus comme le producteur exclusif des ressources éducatives. Si l'on s'en tient donc aux arrangements institutionnels adoptés dans le cadre de cette décentralisation en éducation, on pourrait conclure à un partenariat établi entre l'État et les collectivités locales à l'égard de *l'offre d'éducation*.

Force est pourtant de constater qu'il semble loin d'en être véritablement ainsi car le poids de l'État central paraît encore très marqué dans la dynamique actuelle de régulation. Il demeure quasiment le principal responsable dans la définition des grandes orientations, des règlements et des normes entourant l'offre d'éducation. Par ailleurs, malgré le partenariat établi entre ce dernier et les collectivités locales, il (l'État) demeure de loin, l'instance décisionnelle incontournable dans la mise en œuvre de l'offre d'éducation dans la construction ou l'extension d'une école publique. Ainsi donc, si partenariat il y a, il s'agit plutôt d'un *partenariat encadré* dans la mesure où les actes de régulation initiés par les acteurs du niveau décentralisé en la matière, sont soumis à un contrôle à priori des acteurs désignés du pouvoir central à travers les préfets.

Un autre niveau d'ambiguïté observée se manifeste à travers le système complexe de coordination et d'exercice des compétences des différents acteurs et instances de régulation. Selon les arrangements structurels adoptés, la Commune représente pour l'administration générale, un niveau décentralisé, tout en demeurant un niveau de déconcentration pour les autorités académiques. La Circonscription Scolaire (CS) paraît la plus exposée à cette ambiguïté dans la nouvelle structuration administrative et décisionnelle. Bien qu'étant située au niveau de l'instance décentralisée qu'est la Commune, la CS, deuxième niveau hiérarchique de déconcentration du MEPS, est loin d'être une structure autonome. Le responsable de cette structure de régulation de l'éducation se trouve pris entre deux hiérarchies : 1) la hiérarchie de la Commune au sein de laquelle il exerce ses activités et 2) la hiérarchie académique dont il relève administrativement (la Direction Départementale des Enseignements Primaire et Secondaire). Il est, du reste, perçu, dans l'exercice de ses activités, davantage comme un

employé subalterne du Maire qu'un conseiller technique, représentant de la hiérarchie académique.

Comment peut-on expliquer ces ambiguïtés dans la dynamique actuelle de régulation tant dans la conduite des affaires publiques en général que dans la gestion spécifique de l'éducation ?

Si l'on part du principe que l'adoption de la décentralisation est un phénomène nouveau dans l'administration des affaires publiques du Bénin post-colonial, on peut inférer que ces ambiguïtés sont sans doute d'ordre technique et presque inévitables dans l'exercice d'un mode nouveau de régulation. Un tel constat rejoint celui de Bérubé (2000) qui souligne que la détermination des instances infranationales dans le cadre de la décentralisation engendre, plus souvent qu'autrement, des chevauchements induisant certaines ambiguïtés dans la coordination des actions au niveau des instances déterminées. Dans son article sur *la restructuration interne des États dans les pays de l'OCDE*, l'auteur précise qu'il n'est pas surprenant de constater dans bien des cas, un enchevêtrement des compétences des différents niveaux de régulation les uns par rapport aux autres.

En revanche, lorsqu'on considère la perspective post-coloniale immédiate de la régulation des affaires publiques dans ce pays, on déduirait plutôt que ces ambiguïtés reflètent le poids d'un passé récent. Dans cette optique, nous conviendrons alors avec Barroso (2004) et Lê Thanh Khoï (1981) que la régulation est socialement et historiquement contingente dans le cas spécifique du Bénin. La caractérisation de la régulation post-coloniale dans les sections précédentes a, en effet, montré que le Bénin a une tradition de régulation de contrôle forte. Par rapport à ce passé récent, les documents étudiés donnent à voir que les orientations prescrites dans le cadre des PAS, sont mises en œuvre par dessus le modèle existant de régulation, créant ainsi une forme de superposition du nouveau mode de régulation sur l'ancien.

Les ambiguïtés observées dans la coordination des actions à l'échelle des différentes instances et acteurs de régulation sont assez symptomatiques de cette superposition. Rappelons que les Communes, dans le contexte de la décentralisation au

Bénin, ont été créées sur la base d'un héritage politique issu du régime militaro-révolutionnaire où elles étaient constituées à des fins de contrôle politique et administratif des territoires. De plus, sous ce régime, les Communes étaient dirigées par un Maire nommé par le pouvoir central.

Par rapport donc à ce passé récent, il n'est peut-être pas aussi anodin que ça si les actes des Communes actuelles sont soumis à un contrôle à priori du représentant de l'État et que le responsable de la CS soit par ailleurs perçu comme un subordonné au service du Maire qui n'est pas son supérieur académique. Cette situation serait-elle politiquement voulue ? Derrière ces ambiguïtés subsisteraient-ils certains jeux de pouvoir traditionnels en dépit du contexte de décentralisation ? Dans la dynamique actuelle de régulation, le Maire apparaîtrait-il encore, aux yeux de certains citoyens (peut-être même à ses propres yeux), comme le représentant de l'autorité centrale plutôt qu'un élu du peuple ? Une réponse affirmative rejoindrait ici encore l'autre constat de Barroso (2004) et de Lê Thanh Khoï (1981) selon lequel la régulation est tributaire du contexte, et dans le contexte béninois, nous conviendrons avec ces deux auteurs que les réalités contextuelles peuvent se révéler parfois plus complexes qu'on pourrait l'imaginer.

Rappelons que le deuxième constat à l'égard des changements contemporains de régulation de l'éducation réfère à la grande implication des communautés de base dans la régulation des enseignants non-fonctionnaires.

4.5.4.2 Importante implication des communautés de base

Comparativement aux périodes coloniale et post-coloniale, les changements les plus marquants, au cours de la période contemporaine, sont sans conteste à l'œuvre au niveau des communautés de base. En effet, les documents étudiés montrent que dans la nouvelle dynamique de régulation, les communautés de base jouent un rôle fondamental dans le *recrutement*, la *formation initiale* et *continué* ainsi que la *rémunération* des enseignants non-fonctionnaires connus également sous l'appellation enseignants sous contrat local. Même si l'État intervient dans une moindre mesure, dans la rémunération de cette catégorie d'enseignants à travers des subventions d'appoint, la régulation des

autres sous-dimensions étudiées relève de l'entière responsabilité de ces communautés de base. Il est toutefois important de préciser que la participation de ces communautés de base dans la régulation de la condition enseignante des enseignants non fonctionnaires se situe en dehors du processus réglementaire de la décentralisation.

Si elle avait résulté des dispositions juridiques et réglementaires conçues dans le cadre de la politique de décentralisation, on déduirait que la grande implication des communautés de base témoigne d'une régulation de contrôle très flexible dans l'administration contemporaine de l'éducation. La grande capacité d'action de ces acteurs collectifs et individuels dans la régulation de la condition enseignante pourrait, en effet, être interprétée comme une autonomisation importante des niveaux décentralisés, une grande responsabilisation des acteurs qui y évoluent en plus de témoigner d'une participation sociale sans précédent.

Il se trouve qu'il n'en est rien car l'analyse documentaire indique que si la capacité d'action de ces acteurs de base est implicitement reconnue par l'État, elle ne leur est pas officiellement dévolue dans le cadre de la politique de décentralisation. On peut dire que ces acteurs locaux associatifs et/ou communautaires doivent leur implication ou leur participation sociale au contexte global de démocratisation. Cela dit, nous ne pensons pas que la non-inscription de l'action de ces communautés de base dans un cadre formel (juridique et/ou réglementaire) rende leur rôle moins essentiel, bien au contraire. L'apport de ces communautés de base a l'avantage de permettre à l'État de répondre à la fois aux normes prescrites pour le délester de certaines charges financières liées à l'éducation telles les conditions salariales des enseignants jugées excessives et pallier, par ailleurs, à la pénurie d'enseignants. On ne saurait, en outre, éluder le fait qu'elle offre une opportunité bien plus grande de participation sociale aux béninoises et béninois en quête de participation démocratique, comparativement à celle accordée par les dispositions officielles de la décentralisation.

Toutefois, si elle permet à l'État de répondre aux exigences transnationales, la régulation des enseignants non-fonctionnaires par les communautés de base présente quelques désavantages pour la catégorie d'enseignants concernés. Entre autres

désavantages, ces enseignants évoluent dans une situation de précarité d'emplois dans la mesure où, d'après le rapport de validation de la monographie du Bénin, le contrat qui les relie aux organismes responsables de leur *recrutement* peut être résilié à tout moment. Par ailleurs, en plus de ne bénéficier *d'aucun plan de carrière*, la *qualification professionnelle* de cette catégorie d'enseignant demeure très aléatoire car ces derniers peuvent recevoir comme ne pas recevoir de formation professionnelle, le tout dépendant, selon Houndjahoue (2004) de la capacité du recruteur à le leur offrir.

4.6 Synthèse de l'état actuel de la régulation

Par rapport à la caractérisation historique de la régulation de l'éducation au Bénin, on peut dire qu'il y a eu plus de continuités que de rupture. En effet, le modèle de régulation hérité de la colonisation (du moins dans ses aspects décisionnels) et le modèle post-colonial, centrés sur une régulation de contrôle forte, demeurent encore visibles dans la nouvelle régulation et semble vouloir perdurer. En termes d'appropriation spécifique de la régulation transnationale, il ne serait pas exagéré de dire que l'état actuel de la régulation de l'éducation de base au Bénin présente un caractère ambigu et composite. En effet, le nouveau mode de régulation, issu des orientations transnationales prescrites, semble être construit par-dessus l'ancien modèle.

Au niveau général de régulation, le pouvoir central joue un rôle dominant dans l'impulsion et la mise en œuvre du processus de recomposition des pouvoirs induit par l'application de la politique de décentralisation. C'est en effet, le palier central qui constitue, à travers le MISAT, le cadre stratégique qui définit les arrangements institutionnels, identifie les instances de régulation, désigne certains acteurs en plus de fixer les règles de jeu jugées appropriées pour chaque instance de régulation.

Au niveau spécifique de l'éducation, l'analyse a montré que le poids de l'État demeure encore très marqué dans la dynamique actuelle d'administration, perpétuant ainsi une régulation de contrôle forte, nonobstant le contexte de décentralisation. Autrement dit, l'État demeure quasiment le principal responsable dans la définition des grandes orientations, règlements et normes de l'offre éducative, de la conception et de l'élaboration des programmes d'enseignement, du contrôle des enseignants

fonctionnaires, de leur qualification professionnelle et de leur promotion et/ou plan de carrière.

Du reste, l'autonomie apparemment consentie aux Communes dans le cadre de la décentralisation se résume, en définitive, à une autonomisation encadrée dans la mesure où les actions initiées par les autorités communales sont soumises à un contrôle à priori à travers les acteurs désignés du pouvoir central à savoir les Préfets. La véritable ouverture à une participation sociale n'est visible qu'en dehors du cadre formel de la décentralisation à travers les communautés de base à l'égard de la régulation de la condition enseignante des enseignants non-fonctionnaires.

En dernière analyse d'appropriation spécifique de la régulation transnationale, on peut dire que les ambiguïtés observées dans l'exercice des compétences des acteurs et des instances de régulation, couplées de la tutelle affirmée du pouvoir central sur ces instances, sont révélatrices de l'état actuel de la régulation au Bénin. Cet état actuel de la régulation *composite* qui traduit l'idée de superposition de logiques ou de pratiques et qualifié d'*hybridisme* par Barroso (2004), est manifesté dans le contexte spécifique du Bénin par une régulation de contrôle à la fois forte et flexible.

Mais comment peut-on expliquer cette situation d'hybridation manifestée par une régulation de contrôle à la fois peu flexible et forte dans un contexte de décentralisation ?

Si l'on considère le contexte global de mise en application de la politique de décentralisation, on peut dire que le Bénin n'avait pas tellement d'alternative d'opter pour une administration publique structurellement décentralisée afin de répondre aux contraintes transnationales. Si cette décentralisation des structures donne, par ailleurs, à voir au plan décisionnel une régulation très contrôlante de la part du pouvoir central, cela ne semble pas non plus en opposition avec les exigences transnationales. Cet état de fait rejoint la remarque de Carnoy (1999) relative aux stratégies mises de l'avant par les instances transnationales. Selon l'auteur, il est dans l'intérêt des acteurs transnationaux que l'État soit l'organisateur d'ensemble de manière à répondre aux exigences de contrôle économique prescrites en termes de réduction du financement des services

publics, dont l'éducation. Le contrôle des grandes orientations de l'offre éducative, des programmes, de la gestion des enseignants fonctionnaires, l'intervention affirmée du pouvoir central dans les espaces autonomes à travers les préfets, participent indubitablement de cette maîtrise de l'ensemble escomptée.

On peut inférer, par ailleurs, que dans la dynamique contemporaine de régulation, le contrôle élevé du pouvoir central sur les Communes à travers les acteurs déconcentrés est une stratégie qui se heurte aux ambitions de participation démocratique longtemps souhaitée par les acteurs individuels et collectifs béninois. Les documents étudiés ont, en effet, montré que la soif de participation démocratique des béninois était particulièrement marquante avec l'amorce de la démocratisation du pays autour des années 90.

Si l'on s'en tient à ces revendications démocratiques, on peut déduire que la politique de décentralisation qui s'en était suivie plus tard sous la double pression interne et externe était le levier approprié d'exercice de cette participation démocratique. Une des Lois sur la décentralisation, la Loi N° 97-029 en son article 2, précise d'ailleurs que la Commune est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. Cette référence permet d'affirmer que c'est *au niveau des instances décentralisées* que ces populations pouvaient espérer une plus grande responsabilisation et une participation démocratique. Cette affirmation rejoint le constat de Bérubé (2000) qui stipule que « l'échelon infranational et plus particulièrement le local, sert de laboratoire ou lieu d'exercice de participation sociale pour l'innovation en matière de gestion publique » (Bérubé, 2000 :6). Il se trouve que dans le contexte spécifique du Bénin, si les populations ont appelé de tous leurs vœux une participation démocratique, l'analyse montre que celle qu'il leur est donnée d'expérimenter à travers la politique de décentralisation est loin de répondre à leurs attentes, car la participation sociale véritable y apparaît assez limitée.

Dans une autre perspective, la superposition du nouveau modèle de régulation par-dessus l'ancien particulièrement observée à travers des chevauchements de compétences et des ambiguïtés entre différents acteurs et instances de régulation amène

à inférer, dans le contexte spécifique de ce pays et en accord avec Barroso (2004) que la régulation est socialement et historiquement contingente. Il est important de faire remarquer, dans cette perspective, que si la stratégie de maîtrise de l'ensemble permet au pouvoir central béninois de rencontrer les exigences transnationales, cette stratégie ne peut, par ailleurs, que le conforter davantage dans les habitudes et réflexes traditionnellement établis, manifestés par une régulation de contrôle forte. En effet, l'institutionnalisation des pratiques antérieures de régulation étant difficile à évacuer, les autorités centrales n'ont pas manqué d'y recourir dans le nouveau modèle de régulation qui leur est prescrit et qui n'est pas encore institutionnalisé.

Rapport-Gratuit.com

Chapitre V : Cas du Sénégal

Tout comme le cas du Bénin, l'étude de cas du Sénégal a pris également appui sur le portrait historique et contemporain de la régulation pour identifier, décrire et expliquer l'état actuel de la régulation de l'éducation dans ce pays. Les différentes sections et sous-sections de ce chapitre sont consacrées à la fois, à la présentation des caractéristiques physiques, sociodémographiques, économiques, sociopolitiques et à la caractérisation historique et contemporaine de la régulation de son système d'éducation.

5.1 Présentation du pays

5.1.1 Les caractéristiques physiques

Situé en Afrique subsaharienne, précisément dans la partie Ouest, le Sénégal est une ancienne colonie française. Pour avoir abrité des comptoirs lors du commerce triangulaire et de la traite esclavagiste, le Sénégal a fait très tôt l'expérience de la pénétration blanche sur son territoire. Apparaissant comme le lieu stratégique, par excellence, de l'organisation des politiques coloniales, ce pays a servi de point d'ancrage à l'expansion coloniale française en Afrique de l'Ouest avec la création, en 1895, de l'Afrique occidentale française (AOF) (Bouche, 1975; Désalmand, 1983).

Devenu indépendant en 1960, avec pour capitale Dakar, le Sénégal s'étend sur une superficie de 196,722 km². Il est délimité au nord par la Mauritanie, au sud par la Guinée et la Guinée-Bissau, à l'est par le Mali et à l'ouest par l'Océan Atlantique. La Gambie constitue une enclave tout en longueur dans le sud du Sénégal, à l'intérieur duquel elle pénètre profondément. Du type plutôt soudano-sahélien, le climat du Sénégal se caractérise par une longue saison sèche et une petite saison humide, davantage plus longue en Casamance, au sud. La durée de la saison des pluies varie de trois mois dans le nord à cinq mois en Casamance dans le sud.

5.1.2 Les caractéristiques sociodémographiques

D'un point de vue démographique, la population sénégalaise est caractérisée par un taux de croissance annuel qui, selon certains documents, se situe entre 2,8% et 3,3% (ADEA, 2003; Sénégal Encyclopédie, 2004). Des sources concordantes indiquent que, de 3 millions en 1960 (Unesco, 1999), la population du Sénégal est estimée à plus de 9 millions d'habitants en 2001 (BAFD/OCDE, 2003; Ndiaye, 2003). Plus de 60% de cette population ont moins de 25 ans et 47% ont moins de 15 ans. En dépit du faible taux de mortalité infantile (56,8/1000), comparativement aux autres pays de la sous-région dont le taux de mortalité infantile dépasse les 80 pour mille, le rapport de l'OCDE (2001) souligne que l'espérance de vie des sénégalais stagnerait autour de 54,3 ans.

Il faut souligner par ailleurs, que la société sénégalaise est constituée de plusieurs communautés ethniques dont les plus importantes, d'après ADEA (2003) et Fall (2002), sont les Wolof, les Sérères, les *Peuls* ou *ethnie Pulaar*, les *Toucouleurs*, les *Joola* ou *Diola*, les *Bambara*, les *Malinké* et les *Soninkés*.

Au plan de la religion, les sources de l'ADEA (2003) indiquent que l'islam (environ 94,3% de la population) et le christianisme (4,3%) constituent les plus importantes religions du Sénégal. Les cultes traditionnels occupent un pourcentage infime (1,6%) des communautés religieuses de ce pays.

5.1.3 Les caractéristiques économiques

Les rapports de l'Unesco (2000) et de BAFD/OCDE (2003) révèlent qu'à son accession à l'indépendance, le Sénégal avait hérité de la colonisation, d'une infrastructure matérielle et sociale relativement favorable à son développement, comparativement aux autres pays de la sous-région. Zacharie (2003) souligne que la structure économique du Sénégal indépendant est le fruit de l'héritage colonial qui s'appuie sur l'exportation de quelques produits primaires tels l'arachide, le phosphate, et les produits de la pêche. Pendant longtemps, la production d'arachides, par exemple, a constitué la ressource principale d'exportation et donc une des sources principales de revenus du Sénégal indépendant.

Il convient de rappeler que les années subséquentes à la première décennie de l'indépendance ont confronté le Sénégal à une grave crise économique résultant à la fois de la chute des cours de ses matières premières et la réduction du soutien au prix de vente d'une de ses principales sources de revenus, l'arachide. Dès lors, le pays s'est tourné, à l'instar de bon nombre de pays de l'ex-AOF, vers la dette extérieure pour le financement de son développement. Selon Zacharie (2003), de 1974 à 1979, 40% des emprunts sénégalais sont contractés auprès des institutions internationales de financement. Pour continuer de bénéficier d'autres emprunts, le gouvernement sénégalais devait se soumettre à un plan d'ajustement qualifié de « plan de réhabilitation économique » prescrit en 1979 par les « experts » du FMI et de la Banque mondiale, assorti de conditionnalités précises. L'auteur souligne que la mise en œuvre de ce plan d'ajustement devait se traduire par le gel des salaires dans la fonction publique, la suppression des subventions de l'État, l'augmentation des impôts non-salariaux, la réduction de la masse monétaire, etc. Ce premier plan d'ajustement ayant connu peu de succès, d'autres plans d'ajustement se sont succédés assortis chaque fois de conditionnalités spécifiques. Selon toujours Zacharie (2003), le Sénégal, financièrement asphyxié avait sollicité, en 1984, un rééchelonnement de sa dette qui s'élevait à 323 millions de dollars. Pour obtenir ce rééchelonnement, il devait, en échange se soumettre à l'application d'un plan d'ajustement structurel couvrant la période 1985-1992. La mise en œuvre de cet autre plan s'est traduite par l'application d'une série de réformes structurelles associées, entre autres, à l'augmentation de ses exportations, à la réduction des budgets de l'éducation et de la santé.

5.1.4 Les caractéristiques sociopolitiques et culturelles

Sur un continent où prédominaient et où prédominent encore (dans nombre de régions) des régimes dictatoriaux, le Sénégal a, pendant longtemps, été cité en exemple par son attitude *avant-gardiste* à l'égard de la démocratie et son adoption du multipartisme déjà autour des années 1970. Rappelons que depuis son accession à l'indépendance (1960), la vie politique du Sénégal a été dominée par un parti politique unique, l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) (ADEA 2003).

Dans son article sur la démocratisation au Sénégal, Tine (2003) fait remarquer que la démocratie dans ce pays, n'est pas née de l'irruption des masses dans le jeu politique. Elle est d'abord et avant tout, le résultat des luttes politiques entre élites concurrentes. L'auteur souligne que cette démocratie se joue à l'intérieur ou par le biais des partis politiques. Pendant un demi-siècle, précise-t-il, la vie politique sénégalaise a été marquée par la domination des élites du Parti socialiste dirigé alors par Léopold Sedar Senghor.

Les premières élections au suffrage universel d'un président de la République contre des militants de l'opposition au Sénégal eurent lieu en décembre 1963. Tous les pouvoirs, d'après Tine (2003), ont été concentrés entre les mains du président, du gouvernement et du Parti socialiste. À partir de cette date, des tentatives de mise en oeuvre de gouvernement de composition, associant l'opposition au pouvoir, ont été entreprises sans que de responsabilités importantes soient concédées à cette dernière. Comme le souligne cet auteur, avec l'entrée de députés de l'opposition au gouvernement, l'assemblée nationale est devenue certes, une arène politique mais son pouvoir de contrôle du gouvernement et d'initiative en matière législative est demeurée faible, presque insignifiante.

L'absence d'alternance a été considérée comme le problème majeur de la démocratisation au Sénégal. Pourtant, au plan juridique, les mécanismes susceptibles de permettre le changement - élections répétées, renouvellements des instances de base dans les partis politiques...- existaient. Mais, la fragilisation des forces politiques d'opposition a empêché pendant longtemps l'expression claire et efficace de projets explicites de rupture ou de stratégies alternatives (Tine 2003 : 15).

Entre 1970 et 1974 le régime en place avait autorisé et reconnu d'autres partis politiques d'opposition dont le Parti démocratique sénégalais (PDS), dirigé par Abdoulaye Wade, actuel président de la République du Sénégal. Le pays compte désormais plus de 52 partis politiques ADEA (2003). Tine (2003) et BAFD/OCDE (2003) font remarquer que l'alternance politique a véritablement joué pour la première fois au Sénégal, lorsqu'à la suite des consultations électorales de mars 2000, Abdoulaye Wade, chef du PDS a succédé au candidat sortant, le précédent président de la république d'alors, Abdou Diouf.

Sur le plan interne, le Sénégal est confronté depuis les années 80 à des troubles sociaux récurrents en Casamance dans le sud du pays. Au niveau international, l'actuel président du Sénégal, est perçu comme un homme actif qui contribue, entre autres et de façon significative, à des missions d'intermédiation dans les zones de conflits telles la Côte d'Ivoire, en plus de participer activement à la promotion du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (*Nepad*) dont il est l'un des initiateurs.

Sur le plan culturel, le rapport de l'Unesco (2000) sur l'évaluation de l'éducation pour tous indique que l'estimation du taux d'analphabétisme des sénégalais était de 70% entre 1990 et 1991; ce taux est passé, d'après les sources de l'OCDE (2001), à 61,7% en 2001. Quant au taux brut de scolarisation primaire, le rapport de l'Unesco (2000) l'estime pour la même période (1990/1991) à 56,8%, taux qui se situe, d'après l'OCDE (2001) à 69,4% en 2000/2001. Le rapport BAFD/OCDE (2003) estime que ces taux sont largement inférieurs comparativement aux statistiques de certains pays plus pauvres de la sous-région tel le Togo où le taux d'alphabétisation était estimé à 72% entre 1996 et 2002 et le taux brut de scolarisation à 92% en 2000. Par ailleurs, de telles performances sénégalaises, en matière d'éducation, apparaissent d'autant plus surprenantes que le Sénégal figure parmi les rares pays, sinon le seul pays de l'ancienne AOF, à avoir hérité de la colonisation, des infrastructures éducatives des plus favorables.

L'histoire de l'éducation au Sénégal, il convient de le souligner, revêt un caractère assez distinctif par rapport à l'ensemble des anciennes colonies de l'AOF pour au moins deux raisons fondamentales. D'abord cette éducation semble, *à priori*, présenter une certaine longueur d'avance, comparativement aux autres colonies de la sous-région, ensuite et surtout parce que le Sénégal constitue le lieu central à partir duquel toute la politique coloniale française pour l'AOF a été mise en place, l'éducation y compris. La section qui suit, porte donc sur l'analyse historique du système éducatif de ce pays.

5.2 Le système éducatif du Sénégal : Perspective historique

Comme le souligne Fall (2002), l'instruction scolaire au Sénégal est l'œuvre d'une implantation coloniale qui remonte au XIX^{ème} siècle. La compréhension de la politique éducative initiée dans ce pays à l'époque considérée est intimement liée à la

redéfinition de la politique coloniale de la France à l'égard de toutes les colonies en sa possession. En effet, la traite esclavagiste touchait pratiquement à sa fin à cette époque et il était dans l'air du temps d'organiser désormais les marchés autour de données plutôt économiques qu'humaines. Par conséquent, les territoires conquis devaient être plutôt mis en valeur, en lieu et place de l'exploitation pure et simple de leurs habitants. C'est dans ce contexte que la France a dû redéfinir une nouvelle politique coloniale dans ses terres conquises dont la colonie sénégalaise (Fall, 2002 :44).

L'organisation administrative de la société coloniale sénégalaise, à l'époque considérée, était décentralisée avec l'érection en Communes de plein exercice de Saint-Louis, de Gorée, de Rufisque et de Dakar. La gestion des affaires courantes de la colonie était cristallisée autour des habitants de ces *quatre Communes*. Ces habitants sont constitués de deux groupes principaux à savoir, les européens et les assimilés. Le groupe européen est essentiellement composé de négociants, de marchands et des employés du gouvernement métropolitain. Quant aux assimilés, ils sont constitués de Mulâtres, de Noirs libres baptisés catholiques dont certains sont qualifiés, « *d'intelligents* » et/ou instruits, menant tous un mode de vie plus ou moins proche de celui des européens. Les indigènes représentent généralement le reste des habitants confinés à l'intérieur du pays en dehors des quatre Communes.

5.2.1 Organisation de l'éducation coloniale phase1 : Enseignement mutuel et confessionnel

L'historique de l'éducation au Sénégal pendant la période coloniale a été marqué par deux phases fondamentales. La première phase a fait l'expérience d'une offre d'éducation plus ou moins formelle initiée par l'administration coloniale résidente et caractérisée par l'Enseignement mutuel et confessionnel. Quant à la deuxième phase de l'instruction scolaire dans ce pays, elle se révèle être intimement liée à la structuration de l'instruction publique destinée à toutes les colonies de l'AOF.

5.2.1.1 L'enseignement mutuel

La petite société coloniale sénégalaise décrite ci-dessus était, initialement, sans école. Pour l'instruction de leurs enfants, les familles *européennes* et *assimilées* avaient

la possibilité soit de les envoyer dans les écoles de la métropole, soit d'avoir recours aux précepteurs occasionnels. Mais au fur et à mesure de l'expansion de la colonie et de ses activités économiques, la nécessité de concevoir une instruction scolaire, sur place, n'a pas tardé à se faire sentir. Il faut toutefois préciser que cette nécessité d'instruction scolaire n'a pas été définie par le gouvernement central métropolitain, car cette éventualité ne figurait pas dans le nouveau plan de colonisation de ce gouvernement. L'initiative est plutôt venue du représentant colonial résident qui a dû obéir à l'urgente nécessité de former des agents dont l'administration avait besoin tant pour les services administratifs publics que pour l'exploitation des entreprises privées de la colonie.

À l'égard de *l'offre d'éducation* proprement dite, la synthèse des travaux examinés révèle que la toute première école, au Sénégal, fut ouverte en mars 1817 à Saint-Louis sur l'initiative de l'administrateur résident avec l'accord du gouvernement métropolitain. Les quatre communes représentaient le fief de l'implantation de cette école naissante et le public cible était composé d'enfants *européens* et *assimilés*. Le *programme d'enseignement* de cette première initiative scolaire était importé de l'école mutuelle métropolitaine et constitué, pour l'essentiel, de la prière, de la lecture, de l'écriture et des notions élémentaires de l'arithmétique. En ce qui a trait à *l'inspection et/ou contrôle* des enseignants, l'école mutuelle n'a pas, à proprement parler, connu de contrôle ou d'inspection en dehors du fait qu'il arrivait, de temps à autre, à l'administrateur résident, d'honorer l'école de sa présence.

Au plan de la *condition enseignante*, un instituteur primaire avait été spécialement détaché de la métropole au Sénégal et la méthode *d'enseignement mutuel* lui a été suggérée par le gouvernement métropolitain parce qu'elle incarnait un modèle d'instruction scolaire qui présentait l'avantage d'exiger très peu de ressources humaines et financières. Comme le souligne Fall (2002), l'expérience de la méthode mutuelle était initialement importée d'Angleterre en France. Le principe de cette méthode consiste en la réciprocité d'enseignement entre les élèves. Les plus capables d'entre les élèves servent de maîtres ou de moniteurs à ceux qui le sont moins de sorte qu'un seul maître peut enseigner à un nombre important d'élèves. Ainsi, pour la première expérience éducative du Sénégal, l'unique instituteur détaché de la métropole s'était donc employé

à donner les enseignements aux plus avancés des grands élèves. Ces derniers ont servi, par la suite, de moniteurs à leurs camarades plus jeunes et moins avancés. Cette stratégie a permis de minimiser les incidences financières tant à l'égard de recrutement en personnel enseignant qu'à celui de sa rémunération.

Après plus de quinze années d'expérience, les notables des quatre Communes en accord avec le gouverneur résident estimèrent que l'Enseignement mutuel ne répondait ni aux besoins des uns, ni aux aspirations des autres. En effet, l'expérimentation de l'Enseignement mutuel n'avait apporté qu'une infime contribution à l'œuvre de l'administration coloniale dans la mesure où cette dernière n'a pu bénéficier que des services de quelques employés d'administration et de commerce issus de cet enseignement. L'influence civilisatrice initialement escomptée à l'échelle du pays tout entier n'avait pu être atteinte non plus. Aussi ont-ils pris la résolution de confier l'instruction scolaire de la colonie à des religieux.

5.2.1.2 L'enseignement confessionnel

À partir de 1834, le Sénégal va être presque doté d'un véritable service d'instruction scolaire, plus ou moins systématisé par le truchement d'un enseignement confessionnel. Né des vœux des notables et initié par les soins du gouvernement résident, cet enseignement confessionnel était inspiré du modèle d'enseignement de la congrégation mère des frères de Ploërmel de France. Cet enseignement obéissait au départ, au cycle de l'école primaire de la métropole dont la fin était sanctionnée par le certificat d'études primaires élémentaires (CEPE). Chaque ville principale de la colonie (Saint-Louis, Gorée, Dakar, Rufisque, Ziguinchor) connut, au fil des années, l'ouverture d'écoles confessionnelles, si bien qu'en 1903, on comptait 38 écoles confessionnelles dans la colonie (Fall, 2002). Il convient de préciser que cet enseignement confessionnel s'adressait presque exclusivement aux enfants garçons des familles européennes et assimilées. L'instruction scolaire des filles était parallèlement assurée par des religieuses d'autres congrégations.

Le programme de l'enseignement confessionnel était également importé de la métropole. Mais contrairement au programme de l'école mutuelle, il était supposé

élever, un peu plus, le niveau culturel des élèves. Ainsi, en plus de la lecture et de l'écriture de la langue française, le programme de l'enseignement confessionnel s'élargit à l'instruction morale et religieuse, à un peu de géométrie, d'algèbre, de dessin, de géographie, à quelques notions d'histoire de la France, de droit commercial et de droit civil.

Le *personnel enseignant* de l'école confessionnelle était, au départ, constitué d'un petit effectif de frères congréganistes de Ploërmel. Ces derniers étaient détachés de l'institut mère de Ploërmel de la métropole et mis à la disposition du gouvernement central. La qualification de ces frères, d'après Bouche (1975) et Fall (2002), laissait à désirer car certains d'entre eux faisaient preuve d'une grande ignorance. De plus, ils n'avaient pas les titres de capacité requis pour enseigner, la plupart des enseignants qualifiés étant réservés aux écoles primaires de la métropole.

À l'instar de l'école mutuelle, l'école confessionnelle, du moins à ses débuts, n'était pas soumise à un contrôle ou à une inspection véritable. Les autorités coloniales estimaient qu'il n'y avait pas assez d'écoles, ni un nombre suffisant d'instituteurs qualifiés pour requérir un service d'inspection. Il faut souligner par ailleurs que les frères congréganistes de Ploërmel n'admettaient aucune intervention extérieure dans leur enseignement. Tout le personnel enseignant de l'époque considérée était rétribué à même les ressources propres de la colonie sénégalaise.

Qu'il fut *mutuel* ou *confessionnel*, l'enseignement purement élémentaire qui caractérisait les deux premières initiatives scolaires s'est vite révélé insuffisant aux yeux de leurs promoteurs coloniaux, mais également des notables des quatre communes. Ce niveau d'enseignement fut donc complété, par la suite, par un enseignement secondaire.

Un collège d'enseignement secondaire limité au premier cycle du secondaire d'une durée de quatre ans a été initié par les frères de Ploërmel au cours de la période 1843 à 1849 à Saint-Louis. Cet enseignement du premier cycle du secondaire fut complété par le second cycle du secondaire dans la période allant de 1884 à 1903 (Bouche, 1975; Lê Thanh Khoï, 1971). Il faut préciser que la fin de ces études secondaires était sanctionnée par un certificat de fin d'études au terme desquelles les

meilleurs élèves pouvaient, s'ils avaient moins de dix huit ans, obtenir une bourse et aller poursuivre des études post-secondaires dans un établissement de la métropole afin d'y préparer le baccalauréat spécial.

Les programmes des écoles sénégalaises ont connu, dans leur ensemble, une évolution plus ou moins significative avec l'ouverture de l'enseignement secondaire. Quoique également importé de la métropole, le programme de l'enseignement secondaire a dû faire l'objet de nécessaires adaptations contextuelles. Étant donné que le commerce revêtait une importance capitale pour l'administration coloniale, les matières qui lui sont directement inhérentes, telles le français, l'arithmétique et la tenue des livres, occupaient le plus gros volume horaire et apparaissaient comme les plus importantes des programmes.

Il faut préciser que les notables des quatre Communes ne partageaient pas l'idée d'adaptation contextuelle jugée nécessaire par l'administration coloniale. Ils exigèrent que soit appliquée, dans l'ensemble des écoles de la colonie (primaire et secondaire), la reproduction exacte des programmes métropolitains sanctionnés par des examens identiques avec la même dénomination en usage à la métropole.

Le *personnel enseignant* de l'enseignement secondaire était constitué des frères congréganistes toujours rétribués sur le budget du gouvernement colonial. Maintes fois l'école secondaire a été menacée de fermeture, mais elle a malgré tout résisté jusqu'à la veille de la création de la charte de 1903 (année scolaire 1902-1903) où elle fut véritablement supprimée pour être remplacée par une école primaire supérieure commerciale.

Parallèlement à l'évolution des expériences scolaires *mutuelles* et *confessionnelles* enregistrées dans les quatre communes de la colonie sénégalaise, la situation était toute différente à l'intérieur du pays profond. Il a été en effet très difficile de recruter des élèves parmi la population indigène généralement musulmane et plus ou moins hostile à la pénétration blanche et de tout ce qu'elle pouvait impliquer. Seuls quelques enfants de chefs et de notables influents furent recrutés de force et scolarisés dans de rares structures dénommées « écoles des otages » de niveau primaire, situées à

Saint-Louis et dans quelques villages reculés. L'objectif visé était de préparer des agents de l'expansion française dans les confins les plus reculés du pays. Comme le soulignent Bouche (1975) et Colin (1980), l'administration coloniale espérait que ces agents serviraient non seulement de guides pour l'exploration de nouveaux horizons à conquérir, mais qu'ils pourraient également favoriser l'ouverture de débouchés à l'industrie et au commerce français.

En plus de la difficulté de recrutement des élèves pour ce type d'école, il a été quasiment impossible de disposer des instituteurs désireux d'aller servir dans ces écoles d'otage, particulièrement celles qui sont situées en brousse. L'administration coloniale a dû recourir, dans les débuts, aux services de caporaux ou de sous-officiers et même de quelques interprètes presque analphabètes comme enseignants dans ces zones et catégories d'école (Désalmand, 1983; Bouche, 1975). Il faut dire en définitive, que l'attitude hostile des chefs et des notables et la non disponibilité d'enseignants pour les zones reculées, n'ont pas favorisé l'implantation et le développement de l'instruction scolaire parmi les populations indigènes au cours de cette première phase de l'éducation coloniale.

Comme résultats, l'enseignement secondaire sur place, associé à l'enseignement post-secondaire à la métropole (pour les meilleurs élèves bénéficiaires d'une bourse), a permis au Sénégal de se doter des toutes premières ressources humaines qualifiées au service de l'administration coloniale en AOF. La synthèse des travaux évoqués indique qu'en 1870, on comptait des aides-commissaires de la marine, un médecin, un chirurgien, des constructeurs de ponts et chaussés, des officiers en plus des employés de commerce et d'administration.

La deuxième phase de l'instruction scolaire au Sénégal est étroitement liée à la structuration systématique de l'instruction publique destinée à toute l'AOF tout en installant l'expérience éducative antérieure du pays dans une posture assez particulière.

5.2.2 Organisation de l'éducation coloniale phase 2 : Situation du Sénégal vs charte de l'AOF

La charte relative à l'organisation de l'instruction publique en AOF cadrerait mal avec la situation du Sénégal qui ne partait pas de zéro en matière d'instruction scolaire. En effet, la mise en place des différents types d'écoles prévues dans la charte de 1903 et prescrits à l'ensemble des colonies de l'AOF, était appelée à provoquer au Sénégal de profonds bouleversements dans le sens où il fallait tout réorganiser, voire détruire un système d'enseignement ancien et solidement établi (Colin, 1980; Désalmand, 1983).

Bien qu'il en fût l'auteur, le gouverneur du Sénégal n'a pas précipité l'application de ladite charte à la colonie sénégalaise. Afin de minimiser les bouleversements inévitables par rapport au système existant, la réorganisation de l'instruction scolaire, dans ce pays a été, dans un premier temps, limitée à la laïcisation de l'enseignement et du personnel enseignant. C'est seulement en 1909 que les écoles du Sénégal (primaires et secondaires) furent réparties dans les différentes catégories d'écoles prévues par la charte de 1903.

5.2.2.1 L'offre d'éducation au niveau des quatre communes et dans le reste du pays

Avec l'application de la charte de 1903, plusieurs écoles des quatre communes ont été réparties dans les trois types d'écoles déterminés au niveau de l'enseignement primaire élémentaire à savoir, les écoles de village, les écoles régionales et les écoles urbaines. En ce qui concerne particulièrement les ex-écoles urbaines de ces quatre communes, elles ont été, pour la plupart, érigées en institutions ou en classes spécialisées dénommées classes européennes, exclusivement réservées aux enfants de l'élite blanche et des assimilés. Un arrêté a été spécialement pris au moment de l'application de la charte pour décourager toute velléité chez les autres groupes sociaux dont les enfants étaient à leur première expérience d'instruction scolaire :

Les écoles urbaines sont destinées aux enfants reconnus capables de suivre le programme des classes correspondant à leur âge dans les écoles métropolitaines. La constatation est faite par un examen subi devant un directeur de l'école et l'instituteur de la classe où l'enfant désire être admis [...] (Bouche, 1975 :609).

Même avec l'application de la charte, l'instruction scolaire publique formelle n'a pas connu, au départ, le progrès escompté pour le pays profond. Elle (la Charte) a, tout de même, inauguré la mise en oeuvre effective d'un important réseau d'écoles (écoles de village ou écoles de brousse, écoles régionales et écoles urbaines) sur toute l'étendue du territoire. À leurs débuts, ces écoles, singulièrement celles des villages, demeurèrent, dans une large mesure, semblables aux écoles des otages, c'est-à-dire les écoles réservées aux enfants des chefs et des notables, sans rayonnement véritable pour la masse indigène.

5.2.2.2 Les programmes d'enseignement

La nouvelle organisation de l'éducation apportait également quelques transformations des programmes. Contrairement aux dispositions de la phase précédente d'instruction scolaire au Sénégal, les écoles élémentaires de village et régionales devaient désormais suivre des programmes réaménagés et adaptés aux réalités locales. D'après les autorités coloniales, l'enseignement des indigènes devait être orienté dans un sens résolument pratique. Par conséquent, le programme des écoles de village devait mettre essentiellement l'accent sur le français parlé. Quant aux écoles régionales, elles devaient se limiter à un enseignement primaire simplifié et complété par des exercices pratiques à l'atelier ou au champ à travers des activités agricoles.

En d'autres mots, en dehors des programmes des écoles urbaines qui ont continué à être alignés sur les programmes et le mode de fonctionnement des écoles de la métropole, le reste du contenu des programmes des écoles de village et régionales devait demeurer identique aux contenus communs prescrits dans la charte de l'AOF pour toutes les colonies. Le système se voulant le plus pratique et le plus utilitaire possible, une large place devait être accordée à l'enseignement de l'agriculture dans ces écoles, complété par la lecture, l'écriture, quelques notions de calcul. Les adaptations locales suggérées ne devaient pas, d'après les prescriptions de la charte, s'éloigner des besoins et intérêts de l'administration coloniale (Bouche, 1975; Désalmand, 1983).

5.2.2.3 L'inspection et/ou le contrôle des enseignants

Contrairement aux autres colonies qui ne pouvaient bénéficier de services adéquats de contrôle ou d'inspection au moment de l'application de la charte de 1903, le Sénégal connaissait une situation particulière. La présence d'un inspecteur primaire spécialement détaché de la métropole comme chef du Service de l'Enseignement dans la colonie sénégalaise permettait à ses écoles de jouir d'un service privilégiée d'inspection, même si les visites de ce chef de service étaient sporadiques.

5.2.2.4 La condition enseignante

La laïcisation du personnel enseignant figure parmi les toutes premières mesures appliquées aux écoles sénégalaises avant même l'adoption proprement dite de la charte de 1903. Un personnel laïc avait été substitué aux congréganistes sans rien modifier au reste de l'organisation antérieure. Dorénavant, le personnel enseignant et le personnel de direction des différentes écoles étaient constitués des catégories d'enseignants définies par les textes fondateurs de l'instruction publique en AOF. Il s'agit des cadres européens, des cadres indigènes et des moniteurs ou instituteurs indigènes. La variante, par rapport à la phase précédente, réside dans le fait que, en dehors des écoles urbaines, le personnel enseignant des écoles rurales et régionales était désormais constitué d'instituteurs et de moniteurs indigènes. Certains de ces instituteurs et moniteurs étaient originaires des autres colonies, venus se former à l'École Normale fédérale de Dakar, puis recrutés sur place comme enseignants. Par exemple en 1909, des 74 instituteurs africains formés à l'école normale fédérale, 48 ont été retenus en complément d'effectif d'enseignants au Sénégal (Désalmand, 1983).

À l'égard de la rémunération, même si un décret antérieur à 1903 prévoyait attribuer la rétribution des enseignants et du personnel de direction aux quatre Communes du Sénégal, ces différents personnels ont continué pendant longtemps à être rémunérés à partir des ressources propres de l'administration coloniale.

5.2.3 La caractérisation de la régulation de l'éducation au cours des deux phases

On peut dire que la première phase d'instruction scolaire au Sénégal a été caractérisée, à la fois, par une certaine ouverture à l'initiative locale et une tendance centralisatrice des décisions par le haut du pouvoir central métropolitain. La deuxième phase, en revanche, révèle une régulation bureaucratique et donc un contrôle décisionnel beaucoup plus fort par rapport à la phase précédente où cette régulation se voulait relativement flexible. Le tableau suivant donne un aperçu de la régulation de cette éducation coloniale dans ce pays au cours des deux phases considérées.

Tableau XI : Régulation coloniale de l'éducation au Sénégal au cours des deux phases

Paliers de régulation	Palier central métropolitain	Palier central Colonie du Sénégal	Communes	Communautés Rurales
<i>Dimensions</i>				
Offre éducative Phase1	–	X	X	–
Phase2	–	X	X	–
Programme Phase1	X	X (adaptations suggérées)	–	–
Phase2	X	X (définitions grandes orientations)	X (adaptations prescrites)	–
Inspection (Phases1&2)	–	X	–	–
Condition Enseignante				
Recrutement	X	X	–	–
Formation Initiale/Continue Phase 2	X	X (grandes orientations à travers textes Charte)	–	–
Rémunération	–	X	–	–

Lorsqu'on considère *l'offre d'éducation* au cours de la première phase d'instruction scolaire, celle-ci apparaît décentralisée par rapport au gouvernement métropolitain (palier central de régulation), témoignant d'une régulation plutôt flexible. Le gouvernement métropolitain détient certes, tous les pouvoirs de décision sur toute la politique coloniale de l'AOF, mais l'administrateur résident du Sénégal disposait d'une marge importante d'autonomie quant à la mise en œuvre de l'offre d'éducation. Cette offre d'éducation relève donc, non seulement de son initiative, mais la réalisation du cadre formel et les coûts afférents sont sous sa responsabilité.

Il faut souligner, par ailleurs, que structurellement, la régulation de l'éducation dans la colonie s'effectue sur une base décentralisée à travers les collectivités locales des quatre Communes. Bien que l'autorité centrale résidente dispose d'importants pouvoirs de décision par rapport aux acteurs de ces collectivités locales, elle consent à les associer à la prise de certaines décisions dans la mise en œuvre de cette première expérience éducative. C'est par exemple d'un commun accord que le gouverneur résident et les notables des quatre Communes ont décidé de passer de la formule mutuelle d'enseignement à l'Enseignement confessionnel, estimant la première formule inappropriée aux besoins du moment de l'administration coloniale. Une telle ouverture à la participation sociale témoigne, ici également, d'une certaine flexibilité de la régulation de contrôle au cours de la phase considérée.

La régulation de contrôle relativement flexible s'observe également au niveau *des programmes* d'Enseignement confessionnel. Si ces programmes ont fait, au départ (au cours de l'Enseignement mutuel), l'objet d'une normalisation par le haut, c'est-à-dire à partir du gouvernement métropolitain, tel n'a plus été le cas par la suite. Avec le développement de l'expérience éducative au cours de la phase considérée, ces programmes ont fait l'objet d'adaptations locales pour mieux répondre aux besoins et aux intérêts de l'administration coloniale.

De toutes les dimensions ou objets d'analyse de l'étude, *la condition enseignante* est celle qui révèle une dynamique de régulation assez complexe au cours de la première phase d'éducation coloniale. Les attributions et les pouvoirs de décision qui l'entourent, mettent en présence différents acteurs de différents niveaux centraux

d'intervention. Par rapport à l'autorité centrale métropolitaine, on peut dire que la condition enseignante des écoles mutuelles et confessionnelles, en sa sous dimension *recrutement*, est centralisée. En effet, les premiers enseignants sont détachés des institutions de leur affiliation traditionnelle pour être mis à la disposition du gouvernement central métropolitain. Il y a donc un mouvement de transfert d'un niveau central vers un autre niveau central. Du niveau central métropolitain de leur détachement, ces enseignants sont mis à la disposition de l'autorité centrale résidente dont ils dépendent tant du point de vue de leurs attributions (tâches d'enseignement) que de celui de leur prise en charge salariale. Quant à la *qualification* de ces derniers, elle demeure normalisée par le haut à travers les institutions d'origine des enseignants. Il s'agit, en définitive d'une *condition enseignante* à la fois *centralisée* à l'égard du *recrutement* et de la *qualification*, tout en étant *décentralisée* à l'égard de l'engagement et/ou de la *prise en charge financière* des enseignants.

On peut dire en définitive que la première phase d'instruction scolaire révèle une régulation de contrôle relativement flexible à l'égard des différentes dimensions et sous dimensions de l'étude. On assiste à la mise en œuvre à la fois d'un mouvement global de centralisation des décisions de l'autorité centrale métropolitaine et une autonomisation des aspects importants de régulation de cette première expérience éducative au niveau local de la colonie sénégalaise.

Avec l'application de la charte de 1903, l'éducation au Sénégal a été marquée par une régulation de contrôle beaucoup plus bureaucratique, manifesté par une importante formalisation des décisions et l'alignement des structures sur les normes déterminées pour l'ensemble des colonies de l'AOF.

Par rapport aux dimensions étudiées, même si *l'offre d'éducation* demeure toujours décentralisée, la mise en œuvre de certains de ses aspects fait l'objet d'une profonde normalisation visant à continuer à en favoriser l'accès aux enfants de l'élite blanche et assimilés. L'établissement d'arrêté spécialement formulé pour dissuader les enfants des autres groupes sociaux à accéder aux écoles urbaines ou aux classes européennes, est caractéristique de cette normalisation.

Quant aux *programmes d'enseignement* des différents ordres d'enseignement déterminés par la charte, *l'inspection ou contrôle* ainsi que la *condition enseignante*, ils sont également tous marqués par un mouvement de centralisation en plus de faire l'objet d'une normalisation par le haut du système colonial. Les programmes dispensés dans les écoles urbaines ou dans les classes européennes, sont entièrement conçus par des agents du gouvernement central métropolitain et appliqués tels quels dans la colonie sénégalaise. Les *programmes d'enseignement* des autres catégories d'écoles n'échappent pas, non plus, à l'uniformisation des contenus explicitement déterminés pour l'ensemble de l'AOF et auxquels la colonie du Sénégal devait se conformer avec l'application de la charte. Les adaptations locales suggérées, pour la colonie, sont fortement orientées pour ne pas dire prescrites et appelées à s'ajuster aux normes politiques et économiques définies par l'administration coloniale.

La *condition enseignante*, quant à elle, faisait l'objet d'une normalisation importante à travers les textes fondateurs de ladite charte qui laïcisent le personnel enseignant et le catégorisent, tout en spécifiant des normes de qualification et d'utilisation dans les différents types d'écoles déterminés. En d'autres termes, le niveau de recrutement, la détermination des catégories d'enseignants en fonction des types d'écoles, etc., sont explicitement déterminés d'avance par lesdits textes fondateurs.

À l'égard de *l'inspection pédagogique* ou le *contrôle des enseignants*, la visite de l'inspecteur n'avait pas d'autre but que de vérifier la conformité de l'enseignement donné dans les différents types d'écoles aux normes politiques et réglementaires de la charte. Comme indiqué un peu plus haut, la deuxième phase de l'éducation coloniale au Sénégal révèle en définitive, une régulation de contrôle décisionnel beaucoup plus forte par rapport à la phase précédente où cette régulation se voulait relativement flexible.

À quoi pourrait-on attribuer cette importante rationalisation dans la régulation de l'éducation au cours de la deuxième phase d'instruction scolaire? Rappelons d'abord que cette deuxième phase d'instruction scolaire a coïncidé avec l'application de la charte qui est l'outil fondamental de planification et de structuration systématique de l'instruction publique de toute l'AOF. En vertu du principe d'uniformisation impulsée par ladite charte, la deuxième phase de l'éducation coloniale du Sénégal est insérée dans un

système d'ensemble fortement réglementé par des textes officiels. En dépit de ses bases antérieures, le Sénégal devait s'ajuster au modèle et aux normes scolaires définis pour l'ensemble des colonies de l'AOF. Aussi n'est-il pas étonnant de constater dans la deuxième phase, la mise en œuvre d'un système de régulation marqué par un dispositif de contrôle formel et centralisateur, typique du modèle de régulation dit bureaucratique.

Après la présentation générale du Sénégal et la description de la régulation coloniale de son système d'éducation, les deux prochaines sections rendent compte des régulations post-coloniale et contemporaine de l'éducation dans leurs composantes structurelles et décisionnelles.

5.3 Organisation de l'Éducation au Sénégal : Période Post-coloniale

Au cours de la période post-coloniale, les orientations du gouvernement en matière d'éducation et de formation ont été particulièrement inspirées de la Constitution de la République du Sénégal, la Loi N° 63-22 du 7 mars 1963, et de la première Loi d'orientation, la Loi N° 71-36 du 3 juin 1971. Ces documents fondamentaux stipulent que l'État et les collectivités publiques sont responsables de la politique d'éducation définie et mise en œuvre par les Ministères en charge de l'Éducation et de la formation. Assurant une mission de service public, l'État garantit à tous les citoyens le droit d'accès à l'éducation et à la formation publique. Les communautés religieuses et le secteur privé, d'après les articles 17 et 18 de la Constitution, peuvent contribuer à l'offre d'éducation, mais avec l'autorisation et sous le contrôle de l'État.

Au plan structurel, la Loi d'orientation N° 71-36, remplacé par une autre Loi d'orientation N°91-22, définit l'organisation de l'éducation nationale en deux secteurs principaux : le secteur formel et le secteur non formel.

5.3.1 L'éducation non formelle

Le secteur non formel regroupe les classes d'alphabétisation principalement destinées aux adultes, l'ensemble des actions éducatives initiées dans le cadre des modèles alternatifs dont les écoles communautaires de base (ECB) ainsi que les écoles

dites de 3e type notamment les écoles coraniques très nombreuses au Sénégal, mais non intégrées dans les statistiques officielles (Sall 2001). Il faut préciser que, quoique inscrite dans le cadre non formel, la formule des ECB constitue un complément naturel à l'école formelle. Les ECB visent à offrir une alternative éducative aux jeunes âgés de 9 à 14 ans qui sont analphabètes ou qui ont quitté prématurément le système formel, ceux qu'on appelle familièrement les *déperdus* ou les *déscolarisés* (ADEA, 2003). Elles contribuent par ailleurs, à la promotion d'une éducation de base réelle pour tous au service du développement communautaire, tel que suggéré par la conférence de Jomtien 1990.

5.3.2 Le système formel d'éducation

Selon l'article 8 de la Loi d'orientation N°91-22, le système scolaire formel, qui englobe l'ensemble des établissements publics et privés, est organisé en différents cycles fixés selon l'âge des enseignés et le type de formation recherché. Il s'agit du *cycle fondamental*, du *cycle secondaire et professionnel* et du *cycle supérieur* d'enseignement. L'article 3 de ladite Loi d'orientation précise que l'État contrôle tous les niveaux ou cycles de l'éducation. Le cycle fondamental de l'Enseignement formel public, faut-il le rappeler, constitue le segment du système scolaire et le niveau d'analyse visé dans cette recherche. Aussi, fera-t-il l'objet d'un développement particulier dans la description et l'analyse de la période post-coloniale de l'éducation au Sénégal. Toutefois, il ne nous semble pas sans intérêt de présenter succinctement, les autres niveaux ou cycles de l'offre d'éducation dans ce pays, afin de situer le lecteur par rapport à l'organisation d'ensemble de son système éducatif au cours de la période considérée.

5.3.2.1 Le Cycle secondaire

L'article 12 de la Loi d'orientation N° 71-36 du 3 juin 1971 souligne que la vocation de l'enseignement secondaire est de former, d'une part, les agents de niveau moyen des secteurs économiques et administratifs publics et privés et d'autre part, de préparer à l'Enseignement supérieur. Ce cycle comporte un enseignement secondaire

général ou technique et un enseignement secondaire professionnel. Ladite Loi d'orientation stipule, par ailleurs, que l'Enseignement secondaire général ou technique reçoit les élèves issus de l'Enseignement moyen qui désirent poursuivre leurs études et qui sont aptes à le faire. Ces derniers y reçoivent les connaissances et y développent les aptitudes nécessaires pour accéder au cycle supérieur, tout en enrichissant et en approfondissant la formation acquise antérieurement.

Quant au volet secondaire professionnel, il reçoit également les élèves issus de l'Enseignement moyen auxquels on donne un enseignement secondaire et une formation professionnelle à l'issue duquel les ils accèdent soit, à l'activité professionnelle soit, à l'Enseignement supérieur. Il convient de préciser que l'enseignement secondaire comprend 3 années d'études (la Seconde, la Première et la Terminale) dont la fin est sanctionnée par le baccalauréat qui donne justement la possibilité d'accès au cycle supérieur.

5.3.2.2 Le cycle supérieur d'enseignement

Selon les Lois d'orientation N° 71-36 et N°91-22 et le rapport du Gouvernement du Sénégal (2001), l'Enseignement supérieur est dispensé aux élèves titulaires du baccalauréat. Cet Enseignement supérieur vise à former les agents de développement dont le Sénégal et l'Afrique ont besoin pour jouer un rôle significatif dans la création et le développement de la pensée et de la science universelles.

La politique éducative du gouvernement sénégalais, à ce niveau d'enseignement, a été particulièrement intense pour ne pas dire généreuse au cours des deux premières décennies de l'indépendance. En effet, l'Enseignement supérieur était non seulement gratuit, mais il était également accessible à tous les bacheliers. De plus, les étudiants bénéficiaient des services gratuits de logement, de transport, de restauration, mais aussi de bourses d'études assez substantielles dont le montant unitaire, d'après Mingat et Suchaut (2000), correspondait souvent à un véritable salaire.

Le tableau XII ci-après résume le secteur formel d'éducation au Sénégal :

Tableau XII : Représentation schématique du système éducatif formel du Sénégal

Cycles	Niveaux	Âges (Approximatifs) d'entrée	Remarques
Préscolaire	Petite section	3	
	Moyenne section	4	
	Grande section	5	
Élémentaire	CI cours d'initiation	6	Enseignement obligatoire
	CP cours préparatoire	7	
	CE1 cours élémentaire 1 ^{ère} année	8	
	CE2 cours élémentaire 2 ^{ème} année	9	
	CM1 cours moyen 1 ^{ère} année	10	
	CM2 cours moyen 2 ^{ème} année	11	
Diplôme de fin d'études élémentaires : Certificat de fin d'études élémentaires (CFEE)			
Moyen	Sixième	12	4 ans pour le moyen général;
	Cinquième	13	3 ans pour le moyen technique
	Quatrième	14	
	Troisième	15	
Diplôme de fin d'études moyennes : BFEM (Brevet de fin d'études moyennes)			
Secondaire	Seconde	16	enseignement secondaire général et technique
	Première	17	
	Terminale	18	
Diplôme de fin d'études secondaires : Baccalauréat avec possibilité d'accès au Cycle Supérieur			

Légende : Segment du système scolaire et niveau d'analyse de l'étude.

5.3.3 Organisation post-coloniale : l'offre au cycle fondamental de l'éducation

Le cycle fondamental est subdivisé en une Éducation préscolaire, un Enseignement élémentaire et un Enseignement moyen qui s'étend de la sixième à la troisième (7^e et 10^e année). Seuls l'Enseignement Élémentaire et l'Enseignement moyen du cycle fondamental, feront l'objet d'un développement particulier et ce, en relation avec les différents objets d'analyse de l'étude.

Toutefois, pour clore la description d'ensemble du système scolaire sénégalais, il importe de noter que *l'Éducation préscolaire* comprend 3 niveaux : la petite, la moyenne et la grande section. Destinée aux enfants âgés de 3 à 5 ans, l'Éducation préscolaire vise à développer les potentialités psychomotrices, intellectuelles et sociales de l'enfant tout en le préparant par des activités de préapprentissage à aborder le primaire avec toutes les chances de réussite. Demeuré longtemps embryonnaire, le secteur préscolaire a connu un essor remarquable autour des années 80 et 90 et se développe, par ailleurs, beaucoup plus dans les villes (72% des établissements sont localisés à Dakar, à Thiès et à Ziguinchor) que dans les zones périurbaines ou rurales (Gouvernement du Sénégal, 1998). L'offre éducative, à ce niveau d'enseignement, relève beaucoup plus des initiatives privées que de l'État.

Le cycle fondamental qui constitue le segment du système éducatif du Sénégal et le niveau d'analyse de cette recherche, se compose de l'Enseignement Élémentaire et de l'Enseignement Moyen.

L'Enseignement Élémentaire s'adresse aux enfants dont l'âge est compris entre six (6) et onze (11) ans et compte six années d'études dont la fin est sanctionnée par le Certificat de Fin d'Études élémentaires (CFEE). Indépendamment du CFEE, les élèves de l'Enseignement élémentaire sont soumis à un concours national sélectif, celui de l'entrée en 6^{ème}, et ceux qui répondent aux normes académiques fixées, peuvent accéder au niveau moyen d'enseignement. Quant à **l'Enseignement Moyen**, il est réservé aux élèves issus de l'Enseignement Élémentaire et déclarés reçus au concours national

d'entrée en sixième. Ce niveau d'enseignement est subdivisé en deux filières : une filière d'*Enseignement moyen général* et une filière d'*Enseignement moyen technique*. L'*Enseignement moyen général* dure 4 ans et est sanctionné par le Brevet de fin d'études moyennes (BFEM) qui donne la possibilité d'accès à l'Enseignement secondaire. Quant à l'*Enseignement moyen technique*, il durait, à l'époque considérée, 3 ans et préparait les élèves à l'entrée dans la vie active. Fall (2002) fait d'ailleurs remarquer que l'institution d'un Enseignement moyen pratique résulte du besoin sinon de la nécessité d'intégration socioprofessionnelle des élèves qui, pour diverses raisons, ne peuvent poursuivre leurs études au-delà du cycle fondamental.

À son accession à l'indépendance, le Sénégal considère le secteur éducatif comme l'instrument le plus fondamental de son développement, et lui consacre, en conséquence, près du tiers de son budget (Gouvernement du Sénégal, 1979 et 2000). À l'instar des autres pays de la sous-région, les autorités dirigeantes du Sénégal ont fait du cycle fondamental d'enseignement, une priorité gouvernementale à travers la multiplication des structures d'accueil à la grandeur du pays. La demande sociale, dans l'ensemble du pays, a connu également un développement important comparativement à l'époque coloniale. Le taux annuel de scolarisation primaire (l'équivalent de l'Enseignement Élémentaire post-coloniale) qui était de 10,7% entre 1950 et 1956, est passé à 35% en 1963. Quant au taux de croissance dans l'enseignement secondaire, il aurait plus que triplé au cours des périodes considérées. En effet, de 7,4% entre 1950 et 1956, le taux moyen annuel de scolarisation secondaire est monté à 21,9% en 1962 (Lê Thanh Khoï (1971 :26 et 38).

5.3.3.1 Paliers de régulation post-coloniale du cycle fondamental

L'organisation administrative de l'éducation post-coloniale au Sénégal était décentralisée au regard des textes officiels et ce principe de gestion des services publics remonte à la période coloniale, notamment à la phase 1. Rappelons, en effet, que c'est sous le régime colonial que les conseils municipaux élus ont été introduits pour la première fois au Sénégal avec la mise en place des quatre Communes urbaines de Gorée, de Saint-Louis, de Rufisque et de Dakar. D'après Dione (2000) et Guèye & Mbaye (2004), avant l'indépendance, le Sénégal disposait déjà d'un système opérationnel de

collectivités locales inspiré du modèle français avec des municipalités assumant diverses responsabilités. À l'indépendance en 1960, le statut de Commune de plein exercice a été étendu à vingt et neuf (29) agglomérations urbaines. Selon PDM (2000)⁷ et Dione (2000), l'organisation administrative et territoriale du pays a continué à s'inspirer des textes relatifs à l'administration coloniale jusqu'en 1966, date à laquelle un code d'administration spécifique au Sénégal a été adopté à travers la Loi N° 66-64 du 30 Juin 1966, portant code de l'administration communale.

Si l'administration publique du pays était décentralisée dans ses structures, les décisions, demeuraient quant à elles, plus souvent qu'autrement, centralisées suscitant parfois bien de mécontentements parmi la population. Selon Guèye et Mbaye (2004), le peuple sénégalais dans sa diversité culturelle n'a eu cesse de réclamer, après l'indépendance, des mécanismes permettant aux citoyens de tous les horizons d'exercer le contrôle sur leur vie grâce à la participation active aux décisions qui les affectent. La réforme subséquente de 1972 s'inscrit-elle dans cette perspective ? Il est permis d'en douter, d'après ce qui suit.

L'année 1972 a, certes, apporté une autre avancée importante avec la création de collectivités locales en milieu rural à travers la Loi N°72-25 du 25 Avril 1972 portant adoption du code des communautés rurales. On peut donc dire, au regard de ce qui précède, que la première décennie du Sénégal post-colonial comptait deux niveaux de collectivités locales : les Communes et les Communautés rurales. Mais comme le font remarquer Guèye et Mbaye (2004), en dépit de l'extension des collectivités locales explicitement établie, l'État sénégalais était toujours peu enclin à ouvrir véritablement le processus décisionnel aux instances décentralisées. Les relations entre l'État et les collectivités locales étaient plutôt hiérarchiques soumettant les niveaux décentralisés à de nombreuses procédures administratives. Ces deux auteurs précisent, par ailleurs, que les collectivités locales déterminées ne disposaient pas de ressources propres, nécessaires à l'accomplissement des attributions qui leur étaient confiées.

⁷ Le PDM (Partenariat pour le Développement Municipal) résulte d'un partenariat mis en place en 1991 entre les Responsables Africains et la Communauté des Bailleurs de Fonds pour soutenir les politiques de décentralisation et de renforcement des capacités des collectivités locales en Afrique. Il est composé de deux bureaux régionaux : le Bureau pour l'Afrique de l'Est et Australe (PDM-Est) basé à HARARE (Zimbabwe) et le Bureau pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (PDM-Ouest,) basé à COTONOU (Bénin).

Au niveau spécifique de l'éducation, conformément aux dispositions de la Constitution et de la première Loi d'orientation, Loi N° 71-36 du 3 juin 1971, *l'offre d'éducation* au cycle fondamental (tout comme dans les autres cycles d'enseignement), relève de la responsabilité partagée entre l'État et les collectivités locales. Selon les dispositions constitutionnelles et juridiques sus évoquées, la mise en œuvre de l'offre éducative s'effectue, au niveau national, à travers le ministère de l'Éducation, les directions centrales et les services techniques correspondant. Les collectivités locales sont censées, au regard du même discours officiel, assumer les compétences de conception, de planification et de mise en œuvre de l'offre d'éducation. Toutefois, cette mise en œuvre de l'offre, à travers la construction ou l'extension d'écoles publiques sur leurs territoires de compétence est, non seulement subordonnée à des subventions gouvernementales, mais toutes décisions concernant sa réalisation était assujetties à l'approbation préalable du ou des représentant(s) de l'État. Ces représentants étatiques sont notamment le Préfet, pour les Communes, et le Sous-Préfet pour les Communautés rurales.

5.3.4 Les programmes d'enseignement

Au cours de la période post-coloniale, le contenu des programmes de l'Enseignement élémentaire avait fait l'objet d'efforts d'adaptation aux réalités contextuelles par rapport aux programmes hérités de la colonisation. Dans les premières années de l'indépendance, une place de choix était accordée au travail manuel, aux activités de production agricole et artisanale considérées comme facteurs de développement de l'intelligence chez l'élève et garantes de sa future insertion socioprofessionnelle et économique (Fall, 2002 :315). Quant aux programmes de l'Enseignement moyen général et technique, ils sont déterminés en fonction des exigences propres aux différents métiers et activités économiques existantes, mais également selon les besoins et moyens nationaux.

La Loi d'orientation de l'éducation nationale de 1971 souligne que dans les différents niveaux ou cycles d'enseignement du Sénégal, les programmes sont fixés par décret, arrêté ou circulaire du Ministre chargé de l'Éducation. En termes de

responsabilité ou de compétence, les responsables des services et des directions techniques centrales conçoivent et élaborent les projets de programmes sur la base des éléments culturels communs au peuple sénégalais. Ces projets sont ensuite soumis au Ministre de l'Éducation qui les approuve par décret, par arrêté ou par circulaire afin de les rendre exécutoires. Les écoles sont invitées à les mettre en œuvre tels que conçus. En fonction du niveau ou du cycle concerné, le même programme est exécuté dans toutes les écoles sans autre forme d'adaptation éventuelle.

5.3.5 L'inspection et/ou le contrôle des enseignants

Des inspections régionales et départementales avaient été créées dans les premières décennies de l'indépendance pour assurer la supervision administrative et pédagogique des écoles et des maîtres aux niveaux élémentaire et moyen de l'enseignement. Le décret 79-1165 portant organisation de l'enseignement élémentaire stipule, en ses articles 7 et 8, que la **supervision administrative** des écoles élémentaires relève davantage de *l'inspection régionale*, tandis que **l'inspection** des activités **pédagogiques** des maîtres ainsi que leur notation administrative sont du ressort *l'inspection départementale*. Au niveau de l'Enseignement moyen, **l'inspecteur régional** qui exerce sa compétence sur les écoles élémentaires, est par ailleurs chargé, conformément au décret 72-863 du 13 Juillet 1972 en son article 10, du *contrôle administratif des collèges* et du *contrôle pédagogique du personnel enseignant* de l'Enseignement moyen. Cette inspection et/ou contrôle pédagogique se réalise à des fins de promotion et/ou de gestion de la carrière des enseignants et ce, à partir des critères préalablement déterminés par le pouvoir central. En effet, d'après la Loi d'orientation N°91-22, les directions techniques et les services centraux sont chargés, au niveau national d'élaborer, d'organiser et d'impulser des politiques éducatives et des normes d'action susceptibles d'être appliquées ou mises en œuvre aux divers échelons de l'appareil éducatif. Elle ajoute par ailleurs, que les niveaux périphériques ou inférieurs d'administration de l'éducation sont chargés, à travers leurs responsables désignés, de coordonner, de contrôler et d'assurer la cohérence et l'efficacité de ces politiques et normes définies par le pouvoir central.

5.3.6 La condition enseignante

Le développement important de la scolarisation observé dans les premières années de l'indépendance nécessitait un personnel enseignant suffisant tant en quantité qu'en qualité. Il faut souligner qu'en dépit de son rôle précurseur dans l'organisation de l'instruction scolaire en AOF à l'époque coloniale, le Sénégal, comme le fait remarquer Lê Thanh Khoï (1971), avait de la difficulté à doter son système scolaire de personnel enseignant approprié au lendemain de l'indépendance.

L'auteur souligne qu'au cours des premières années post-coloniales, les moniteurs constituaient plus du tiers (33%) des effectifs du personnel enseignant au primaire. Au niveau de l'enseignement secondaire, une bonne proportion du personnel qualifié était plus utilisée dans l'accomplissement des tâches administratives que dans l'enseignement proprement dit. Entre 1962 et 1963, le personnel du secondaire était constitué de plus de 43% de personnel d'encadrement administratif et d'environ 56% d'enseignants. Par ailleurs, pour l'année 1963-1964, le personnel enseignant du secondaire était composé de 6,7% d'enseignants nationaux contre 93,3% d'étrangers au Sénégal (Lê Thanh Khoï, 1971 :106 et 108).

La situation de la formation des enseignants, d'après Sow *et al* (2004), a considérablement évolué, par la suite, avec l'ouverture des centres régionaux de formation pédagogique (CRFP) destinés à la formation des instituteurs adjoints et la création en 1972 des écoles normales régionales pour la formation des instituteurs. Les centres régionaux de formation pédagogiques furent plus tard remplacés, selon les mêmes auteurs, par des établissements de formation de maîtres à vocation nationale notamment, le Centre de Formation et de Perfectionnement Pédagogique (CFPP), le Centre de Formation Pédagogique Spécial (CFPS) et l'École Nationale des Éducateurs Préscolaires (ENEP).

Avec les développements précédemment évoqués, l'enseignement élémentaire était assuré par des instituteurs adjoints et des instituteurs. Selon le rapport national sur l'éducation (Gouvernement du Sénégal, 1996), avant les années 1980 les **instituteurs adjoints** étaient *recrutés* sur concours organisé par le ministère de la **Fonction**

publique, au niveau du BEPC ou du BFEM. Ils recevaient une **formation professionnelle initiale** d'un an dans les *Écoles Normales Régionales* (ENR). Quant aux **instituteurs**, ils étaient également *recrutés* par le ministère de la *Fonction publique*, soit au niveau du BAC et formés pendant une année soit au niveau du BFEM plus quatre années de formation dans les ENR. La *formation professionnelle continue* des uns et des autres était assurée à travers des cellules d'animation pédagogique et/ou des stages de recyclage, dans les établissements scolaires.

Selon le même rapport national sur l'éducation au Sénégal, l'encadrement des élèves, au niveau moyen d'enseignement (général et pratique) est assuré par les **professeurs des collèges d'enseignement moyen**. Ces derniers sont également *recrutés* par le ministère de la *Fonction publique* sur concours, soit au niveau du BAC plus deux ans soit au niveau de la Licence avec une **formation** d'un an à l'*École Normale Supérieure* (ENS). La formation à l'ENS est sanctionnée par le certificat d'Aptitude à l'Enseignement Moyen (CAEM) dans les Collèges.

Le rapport indique également qu'en tant que fonctionnaires de l'État, *la prise en charge financière* des instituteurs et instituteurs adjoints relevait conjointement de la responsabilité des ministères de la Fonction publique et de l'Économie et des Finances. Le rapport de l'Unesco (1998) sur la gestion des enseignants, souligne pour sa part, qu'au cours de la période considérée, ces enseignants jouissaient d'une rémunération confortable, sinon élevée. Dans leur analyse comparative des systèmes éducatifs africains dont celui du Sénégal, Mingat et Suchaut font remarquer que le salaire moyen des enseignants du primaire, dans les pays francophones était, à l'époque, sensiblement plus élevé (8, 2 fois le PIB par tête en moyenne) que celui des pays non africains en développement (2,6 fois le PIB par tête) (Mingat et Suchaut (2000 :92). D'autres avantages sociaux, notamment des indemnités de logement, de responsabilité particulière, d'allocation familiale, s'ajoutent à cette rémunération confortable.

L'analyse des différents rapports examinés laisse apparaître qu'environ trois départements ministériels interviennent plus ou moins directement dans la régulation de la condition enseignante au Sénégal au niveau national (les ministères de la Fonction publique, de l'Éducation nationale, de l'Économie et des Finances). Selon le

Gouvernement du Sénégal (1998), Cheikh AW (2000) et ONU (1999), certaines composantes de cette condition enseignante, notamment le recrutement, se font à travers des organes communs d'administration telle la commission administrative paritaire ou à défaut une commission ad hoc. Les différents acteurs des ministères sus- évoqués se réunissent dans le cadre de ces structures de gestion commune en vue de dégager un consensus sur l'objet de la rencontre. L'étude comparative (ONU, 1999) sur les Fonctions publiques africaines, fait remarquer que les décisions de la concertation des différents acteurs sont généralement influencées par certains facteurs-clés tels les besoins du ministère utilisateur, les possibilités budgétaires de l'État et les capacités réelles d'embauche.

La même source (ONU, 1999) souligne que la plupart des autres composantes de la condition enseignante (qualification, inspection et/ou contrôle pédagogique, rémunération, plan de carrière), relève concurremment de la compétence des mêmes ministères. Mais la mise en œuvre de ces composantes s'effectue au moyen de dispositions réglementaires initiées par le pouvoir central.

La section suivante porte sur la perspective contemporaine de la régulation de l'éducation au Sénégal. La spécificité de cette section réside dans le fait que la régulation dont elle rend compte, au cours de la période considérée, a été marquée par la mise en œuvre d'une nouvelle politique de décentralisation dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

5.4 Organisation de l'éducation au Sénégal : Perspective contemporaine

Conformément à la Loi d'orientation N° 91-22 du 16 février 1991 en son article 3, l'offre d'éducation, dans la perspective contemporaine, demeure toujours placée sous le contrôle de l'État considéré comme le principal garant de l'égalité des chances d'accès de tous à l'éducation et à la formation. Il est toutefois important de souligner que, dans le contexte de la décentralisation, les collectivités locales prennent une part prépondérante dans la mise en œuvre de cette offre d'éducation.

La structuration administrative et décisionnelle mise en place ou supposée être mise en œuvre, dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation, est présentée dans la sous section suivante.

5.4.1 Structuration administrative et décisionnelle

Les sections précédentes ont permis de voir que l'évolution institutionnelle du Sénégal, en matière de décentralisation, remonte à l'époque coloniale avec la municipalisation des quatre Communes (Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar). Le principe d'une administration publique décentralisée s'est étendu au cours de la période post-coloniale avec l'adoption d'un code d'administration communale spécifique au Sénégal et l'élargissement du niveau de collectivité locale aux Communautés rurales.

Dans la perspective contemporaine, au cours de l'année 1996, une autre innovation de taille a été introduite dans le processus de décentralisation dans ce pays à travers l'adoption d'un nouveau code de collectivités locales. Les politiques transnationales d'assainissement de la gestion des services publics, « *prescrites* » sinon imposées par les institutions financières internationales à travers les PAS, participent pour beaucoup, de l'adoption de ce nouveau code de réforme institutionnelle. Ces PAS, il convient de le rappeler, spécifient toujours les conditionnalités à mettre en œuvre pour atteindre la stabilité politique et économique escomptée. Dans la situation spécifique du Sénégal, Campbell (2003) fait remarquer que le quatrième programme d'ajustement structurel qui était prescrit à ce pays (1991-1993) comportait quatre-vingt-treize (93) conditionnalités répondant à 44 objectifs. Entre autres conditionnalités, l'État sénégalais était invité à entreprendre une série de réformes institutionnelles associées à la réduction des budgets de certains secteurs sensibles tels la santé et l'éducation.

Il faut souligner par ailleurs qu'en plus des injonctions sans cesse renouvelées des instances transnationales demandant instamment l'application effective des mesures des PAS, l'adoption de la nouvelle politique de décentralisation a également coïncidé avec des revendications démocratiques des citoyens réclamant une participation accrue à la gestion des affaires publiques.

Ainsi, sous l'effet conjugué des pressions à la fois internes et externes, le Gouvernement sénégalais a entrepris, à travers la Loi N° 96-06 du 22 mars 1996 une nouvelle politique de décentralisation. Dans ses orientations et ses principes directeurs, cette nouvelle politique de décentralisation vise à favoriser l'implication et une responsabilisation renforcée des collectivités locales dans la gestion des affaires publiques. Comparativement à la structuration administrative antérieure précédemment évoquée, le Sénégal a adopté, au cours de la période contemporaine, trois niveaux de collectivités locale : la Région, la Commune et la Communauté Rurale. D'après les sources du PDM (2000) chaque région est constituée de départements constitués à leur tour d'arrondissements eux mêmes composés de communes et de communautés rurales, le village étant la cellule administrative de base. Les collectivités locales déterminées sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont administrées par des Conseils élus au suffrage universel. Le tableau XIII qui suit donne un aperçu du découpage administratif et décisionnel du Gouvernement sénégalais au cours de la période considérée et par rapport à la nouvelle politique de décentralisation.

Tableau XIII : Régulation contemporaine au Sénégal : Structuration administrative et décisionnelle

Statut et organes de gestion	Collectivités locales	Circonscriptions administratives	Organes de gestion	Responsables exécutifs
Découpage administratif				
<i>Région</i>	Oui	Non	Conseil régional	Président du conseil régional
<i>Département</i>	Non	Oui	?	Préfet
<i>Communes</i>	Oui	Non	Conseil municipal	Maire
<i>Arrondissement</i>	Non	Oui	Conseil d'arrondissement	Sous-préfet
<i>Communauté rurale</i>	Oui	Non	Conseil rural	Sous-préfet

La Loi de 1996 prévoit le transfert, par l'État, d'importantes compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés rurales dans divers domaines d'activités. Elle exige également que tout transfert de compétences soit accompagné d'un transfert effectif de ressources pour l'exercice des compétences transférées. Les sources du PDM (2000) et du Gouvernement du Sénégal (1996) précisent par ailleurs que les collectivités locales s'administrent librement à travers les organes de gestion dont elles se sont dotés dans les conditions fixées par ladite Loi de 1996. Comme l'explique l'extrait ci-dessous du rapport PDM, les instances de régulation régionales, communales et les communautés rurales déterminées sont supposées autonomes et n'entretiennent donc pas de rapports de tutelle directe avec l'État, contrairement à la période post-coloniale.

Le Sénégal a supprimé le contrôle administratif à priori pour instituer le contrôle à posteriori. Les actes des autorités locales sont transmis au représentant de l'État qui en cas de besoin dispose d'un délai de quinze jours pour demander une seconde lecture. Ce délai est suspensif du caractère exécutoire de l'acte. Cette procédure ne concerne que les actes pris dans certains domaines que la Loi énumère. Les actes de police, de gestion quotidienne sont exécutoires de plein droit. Il subsiste cependant un ensemble de matières où les actes des autorités locales ont toujours besoin d'une approbation préalable du représentant de l'État pour être exécutoires (PDM, 2000 :5).

Par ailleurs, de par la Loi 96.07 du 05 février 1996, l'autorité centrale transfère aux trois ordres de collectivités locales ou instances de régulation déterminés, des compétences jusqu'ici exercées par l'État en termes d'éducation et de formation.

5.4.1.1 Les Paliers de régulation en éducation

Il faut souligner qu'en dehors du palier central, les trois ordres de collectivités locales déterminés correspondent à des paliers de régulation en éducation. Ces paliers décentralisés abritent les services déconcentrés (IA & IDEN) du Ministère de l'Éducation Nationale. Il est important de souligner que dans le contexte administratif sénégalais, ces services déconcentrés constituent les structures ou instances académiques de premier plan dans la régulation de l'éducation à l'intérieur des dits paliers décentralisés.

5.4.1.2 Le palier central

Selon les sources de l'ADEA (2003), de l'Unesco (2000) et le rapport national sur l'éducation (Gouvernement du Sénégal, 1996), le système éducatif sénégalais est géré, au niveau central, par un ministère central, le ministère de l'éducation nationale (MEN) et deux ministères délégués chargés du préscolaire, de l'enseignement technique, de la formation professionnelle, de l'alphabétisation et des langues nationales. Ce palier central est organisé autour de directions et services techniques auxquelles sont rattachés les différents cycles et niveaux d'enseignement. Même si, de par la décentralisation, les collectivités locales disposent d'importantes compétences en matière de gestion de l'éducation, la Lettre de politique générale souligne que les services centraux du MEN conservent leur mission principale de régulation et d'encadrement (Gouvernement du Sénégal, 2000). Ainsi, le palier central continue de :

- formuler les grandes orientations politiques et établir les textes réglementaires,
- mobiliser les ressources, développer le curriculum national,
- fixer les normes et standards,
- superviser l'entretien des bâtiments,
- suivre et évaluer le développement du système,
- traiter et publier les statistiques nationales.

Aux niveaux décentralisés, la Loi N° 96-07 relative au transfert des compétences, attribue effectivement d'importants rôles et responsabilités aux collectivités locales déterminées, en termes de développement de l'éducation et de la formation dans leur espace de régulation.

5.4.1.3 La Région

L'article 40 de la Loi relative au transfert des compétences (Loi N° 96-07), accorde à la région, entre autres, les compétences suivantes :

- ▶ la participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale,

- ▶ l'équipement, l'entretien, la maintenance des lycées et collèges;
- ▶ le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges;
- ▶ la répartition, l'allocation de bourses et d'aides scolaires;
- ▶ la participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires;
- ▶ la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

5.4.1.4 La Commune

Conformément à l'article 41 de la Loi N° 96-07, la commune reçoit, pour sa part, les compétences ci-après :

- ▶ la construction, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires;
- ▶ le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des écoles élémentaires et des établissements préscolaires;
- ▶ l'allocation de bourses et d'aides scolaires;
- ▶ la participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires;
- ▶ la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

5.4.1.5 La Communauté rurale

L'article 42 de la même Loi attribue à la communauté rurale les compétences suivantes :

- ▶ la construction, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires;
- ▶ la participation à l'acquisition de manuels et fournitures scolaires;
- ▶ la participation à la gestion et à l'administration des écoles préscolaires, élémentaires et des collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

5.4.1.6 Les services déconcentrés du MEN

Les IA, créées en remplacement des inspections régionales (IR) de l'enseignement élémentaire (Gouvernement du Sénégal, 1993) et les IDEN interviennent à l'intérieur des différents paliers de régulation définis, en tant que services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale. En effet, de par la Loi N° 96-06 portant code de collectivité locale, on trouve dans les régions des Inspections d'Académie et dans les départements, des Inspections départementales de l'Éducation Nationale. Au terme de cette Loi, des compétences en éducation sont transférées aux collectivités locales. Mais selon la Lettre de politique générale et ADEA (2003), les acteurs des collectivités locales ne sauraient se substituer au professionnalisme des acteurs des services déconcentrés du MEN (inspecteurs d'Académie et inspecteurs départementaux).

C'est d'ailleurs dans cette perspective que la majeure partie des activités relatives à la qualité de l'enseignement et de l'éducation en général, sont conçues, suivies et évaluées par les IA et/ou les IDEN. Il faut souligner, à ce propos, que les inspecteurs d'Académie ont pour rôle de coordonner toutes les activités d'éducation à l'échelon régional, à l'égard de tous les niveaux d'enseignement pré-universitaire public et privé. Ils exercent en conséquence leur compétence, entre autres, sur les établissements d'éducation préscolaire, les écoles élémentaires, les collèges d'enseignement moyen, les lycées.

Quant aux IDEN, elles ont la responsabilité de la coordination des activités éducatives au niveau de leur circonscription administrative. Les inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale exercent leur compétence sur les écoles élémentaires tout en entretenant des relations étroites avec les responsables des collèges qui se situent au palier départemental. Ils sont par ailleurs chargés, entre autres, de :

- ▶ la gestion des personnels des établissements préscolaires et des écoles élémentaires,
- ▶ du contrôle pédagogique des personnels en plus de participer à leur formation continue,

- ▶ l'organisation des examens et concours des élèves de l'enseignement élémentaire ainsi que les examens et concours professionnels concernant les personnels dont ils sont les chefs hiérarchiques,
- ▶ la planification et de la gestion des opérations d'entretien préventif et de réhabilitation des établissements de leur ressort en liaison avec les Communes et les Communautés rurales concernées.

Après avoir identifié les différents paliers de régulation, la section suivante décrit la régulation contemporaine de l'éducation par rapport aux dimensions étudiées.

5 4.2 La régulation contemporaine de l'offre d'éducation

Tel qu'indiqué plus haut, le cycle fondamental public constitue le segment du système éducatif étudié dans cette recherche. Selon la Loi d'orientation N°91-22, ce cycle est composé d'un niveau préscolaire, d'un niveau élémentaire et d'un niveau moyen d'enseignement. Notre analyse se limite aux deux derniers niveaux cités. Tout comme au cours de la période post-coloniale, l'Enseignement élémentaire public s'adresse aux enfants de 7 à 12 ans; il est obligatoire et dure six ans. Quant à l'Enseignement moyen, il est dispensé dans les collèges d'enseignement moyens (CEM) dont le cycle moyen général dure quatre ans tandis que celui du moyen technique dure trois ans.

Au cours de la période contemporaine, les autorités dirigeantes du Sénégal continuent de faire du cycle fondamental une priorité nationale. Des sources gouvernementales (Gouvernement du Sénégal, 2000, 2001) et l'ADEA (2003) indiquent que les orientations actuelles du gouvernement, en matière d'éducation à ce niveau d'enseignement, sont portées par un Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation (PDEF). Ce programme décennal vise entre autres :

- la scolarisation primaire universelle en l'an 2010,
- la réallocation de 49% du budget de l'Éducation à l'Enseignement élémentaire,
- un accès plus important des élèves à l'Enseignement moyen et secondaire;

- la réduction des disparités régionales observées à ce niveau d'enseignement,
- l'amélioration de l'accès et de la durée de séjour des filles dans tous les niveaux d'enseignement.

L'exercice proprement dit des attributions relatives à la création d'une école primaire ou d'un collège moyen publique obéit, selon le rapport bilan du Gouvernement du Sénégal (2000), à deux approches à savoir, l'approche par la demande et l'approche par l'offre. Dans *l'approche par la demande* aux niveaux décentralisés, les populations et/ou acteurs du palier de régulation impliqué expriment leur besoin de se doter d'une école publique au niveau fondamental d'enseignement. Le service déconcentré du MEN, notamment, l>IDEN, intervient alors pour procéder à une enquête de vérification sur la viabilité de la demande (existence d'une population scolarisable, de locaux appropriés ou d'abris provisoires, du mobilier, etc.). Dès que l'enquête est complétée et que la faisabilité de la demande est établie, l'inspecteur départemental sollicite l'avis de certains responsables des organes de décision du palier de régulation impliqué notamment, celui du Président du Conseil rural ou du Maire et du Préfet ou encore du Sous Préfet. À la suite de cette démarche, l>IDEN demande alors aux acteurs de l'instance concernée de s'engager à faire fonctionner l'école pendant deux ans, avant de la faire construire ou prendre en charge par l'État. En attendant ce délai, l>IDEN s'engage, pour sa part, à leur fournir les enseignants nécessaires au fonctionnement de l'école.

Dans le cas de *l'approche par l'offre*, c'est plutôt le mouvement inverse, c'est-à-dire que c'est l>IDEN qui vient vers les populations concernées pour leur proposer la création d'une école dans la perspective, par exemple, d'élargir l'accès à l'éducation et/ou corriger les disparités existantes. Cette approche serait plutôt rare, d'après les sources gouvernementales et l'ADEA. Le MEN arrive déjà difficilement à combler les besoins en enseignants dans le cadre de la première approche (approche par la demande) tellement elle est élevée et/ou répandue.

5.4.3 Les programmes d'enseignement

Il faut rappeler que les programmes d'enseignement du cycle fondamental étaient élaborés, pendant la période post-coloniale, uniquement au niveau central du ministère de l'Éducation nationale et toutes les écoles étaient invitées à les mettre en application tel que conçus. Dans la nouvelle dynamique de régulation et particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre du PDEF, des changements importants ont été enregistrés en la matière. En effet, selon ADEA (2003), les rapports nationaux du gouvernement sur *-le bilan de l'éducation pour tous* (Gouvernement du Sénégal, 2000) et *-le développement de l'éducation* (Gouvernement du Sénégal, 2001), le nouveau programme, au niveau élémentaire d'enseignement, s'articule autour de trois domaines spécifiques :

- les apprentissages instrumentaux à travers les mathématiques et l'introduction des langues nationales (celles qui sont majoritairement partagées) en tant que disciplines d'enracinement culturel;
- l'étude du milieu (environnement, population, citoyenneté) à travers les matières telles, l'histoire, la géographie du Sénégal, l'initiation scientifique et technologique, l'éducation civique et morale;
- l'éducation physique, sportive et artistique.

Par rapport aux domaines déterminés, le nouveau curriculum distingue des thèmes obligatoirement applicables dans toutes les régions et ce pour environ 25% du curriculum et des thèmes spécifiques aux particularités régionales et culturelles du Sénégal. Eu égard à cette innovation, les enseignants des différentes instances de régulation ainsi que les inspecteurs départementaux sont désormais associés à l'élaboration des programmes d'enseignement.

Les changements enregistrés à l'égard du programme de l'Enseignement moyen se situent davantage au niveau de sa finalité, dans la perspective de la mise en œuvre du PDEF. Pour la politique actuelle de l'éducation au Sénégal, le cycle moyen ne doit plus être simplement considéré comme une transition entre l'école élémentaire et le cycle secondaire. Le nouveau programme pour le cycle moyen insiste plutôt sur le caractère

pratique et pré-professionnel des enseignements dispensés de manière à offrir des voies de sortie à certains groupes d'élèves. La fin du cycle moyen, qu'il soit général ou pratique devrait, d'après les nouvelles orientations du PDEF, permettre au plus grand nombre d'élèves de rejoindre directement la vie active pour une intégration socioprofessionnelle réussie. La conception et l'élaboration des programmes de ce niveau d'enseignement obéissent au même processus que celui du niveau élémentaire.

5.4.4 L'inspection et/ou contrôle des enseignants

Rappelons qu'au cours de la période post-coloniale et même bien plus tard après cette période, la supervision administrative des écoles élémentaires relevait de l'inspection régionale, tandis que la coordination des activités pédagogiques des maîtres ainsi que leur notation administrative étaient du ressort de l'inspection départementale.

Avec la création des IA en remplacement des IR et conformément à l'arrêté N° 750 du MEN, le contrôle administratif des établissements scolaires publics et privés au niveau fondamental d'enseignement, est désormais assuré par l'inspecteur d'Académie (Gouvernement du Sénégal, 2003). Cet acteur du service déconcentré du MEN basé au palier régional intervient également au niveau du suivi des activités d'animation pédagogique et de formation continue des enseignants et ce, en collaboration avec les IDEN. Par ailleurs, la notation administrative, l'appui pédagogique et culturel ainsi que l'inspection ordinaire (au moins une fois tous les deux ans) des enseignants, sont assurés par l'inspecteur départemental de l'Éducation nationale.

En ce qui concerne l'Enseignement moyen, notons qu'ont été créées, au niveau du MEN, les fonctions d'inspecteur de disciplines et d'inspecteur « *vie scolaire* » de l'Enseignement moyen et secondaire (Gouvernement du Sénégal, 2001). Placés sous l'autorité de l'Inspection d'Académie de leur circonscription administrative, les inspecteurs de disciplines et les inspecteurs « *vie scolaire* » assurent, entre autres, le suivi, la formation, l'encadrement et le contrôle pédagogique des professeurs de l'Enseignement moyen et secondaire de leur circonscription administrative. Il convient de préciser que l'exercice des compétences de ces inspecteurs, aux niveaux de régulation déterminés, est basé, selon l'arrêté N° 750 du MEN, sur des normes définies par le

pouvoir central. Il s'agit notamment des critères ou conditions de nomination, d'avancement ou de promotion, de changement de statut, du passage d'un échelon à un autre. Les inspecteurs s'appuient donc sur ces normes pour évaluer annuellement les enseignants à travers une appréciation et une note chiffrée pour déterminer leur mérite ou une éventuelle sanction.

5.4.5 La condition enseignante

Il est intéressant de noter que dans la perspective contemporaine, le système scolaire du Sénégal intègre parallèlement deux catégories d'enseignants aux fonctions identiques mais aux statuts, aux qualifications et aux rémunérations dissemblables. En effet, conformément aux dispositions réglementaires du Ministère de l'Éducation, le personnel actuel du cycle fondamental d'enseignement est composé d'un corps traditionnel d'enseignants fonctionnaires et d'un nouveau corps d'enseignants non fonctionnaires (Gouvernement du Sénégal, 1997, 1995, 2003). Réaliser l'ambitieux objectif d'universalisation de l'Enseignement fondamental érigé en première priorité, dans un contexte marqué à la fois par les limites des ressources économiques et aussi par la mise en application des PAS, s'avérait un grand défi pour le Sénégal.

Il faut rappeler que les politiques transnationales de régulation des affaires publiques prescrites au Sénégal dans le cadre des PAS se sont traduites dans le secteur de l'éducation par un gel des budgets de l'éducation, la décentralisation et la privatisation des services éducatifs. Comme cela a été relevé dans le rapport du colloque conjoint de l'Unesco/OIT (1997) sur les PAS, le gel des budgets de l'éducation a eu entre autres conséquences la limitation sinon le gel des recrutements de nouveaux enseignants au Sénégal, assorti du gel des salaires, primes et indemnités diverses de ceux qui sont déjà en exercice.

Par ailleurs, afin de parvenir d'une part, à relever le défi d'universalisation de l'Enseignement fondamental et répondre, d'autre part, aux exigences transnationales des politiques publiques, des options variées de contractualisation ont été privilégiées pour le recrutement des personnels des écoles fondamentales d'enseignement. En effet, tout en maintenant les acquis des enseignants fonctionnaires, l'État sénégalais a dû recourir

au recrutement et à l'emploi d'un nouveau type de personnel enseignant non fonctionnaire connu sous divers vocables : *volontaires de l'éducation, maîtres contractuels, professeurs vacataires ou contractuels* (Gouvernement du Sénégal, 1999). Le portrait des différentes catégories d'enseignants intervenant au cycle fondamental d'enseignement se présente comme suit.

5.4.5.1 Les enseignants fonctionnaires

Les enseignants fonctionnaires intervenant au niveau fondamental d'enseignement sont constitués d'instituteurs adjoints et d'instituteurs titulaires. Au Sénégal, tous les fonctionnaires sont gérés par un statut général à travers la Loi N° 61-33 du 15 juin 1961 portant statut général de tous les agents fonctionnaires de l'État. Les enseignants fonctionnaires sont, pour leur part, gérés par le décret N° 77-987 du 14 novembre 1977, modifié et complété par le décret N° 89-594 du 25 mai 1989 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Enseignement. Ces dispositions réglementaires et administratives précisent que le cadre des enseignants fonctionnaires relevant du Ministère de l'éducation regroupe quatorze (14) corps.

Comparativement à la régulation post-coloniale, le *recrutement* et la *formation initiale* de cette catégorie d'enseignants a été, dans la perspective contemporaine, restructuré sur la base d'un nouveau profil pour s'adapter aux principes fondamentaux du PDEF. Selon le rapport de l'Unesco (2000) relatif à l'évaluation de l'éducation de base pour tous et la Lettre de politique générale pour le secteur de l'éducation du Gouvernement de Sénégal (2000), les instituteurs adjoints sont, comme à la période post-coloniale, recrutés au niveau du BFEM, mais avec seulement un an de formation. Quant aux instituteurs titulaires, ils sont désormais recrutés uniquement au niveau du BAC plus un an de formation. Leur formation initiale se déroule dans les Écoles de formation des Instituteurs (EFI) implantées dans les instances régionales de régulation.

Un dispositif de formation professionnelle continue, différencié selon les niveaux d'enseignement, est mis en œuvre pour toutes les catégories d'enseignants du cycle fondamental en vue de compléter et de renforcer, d'une part, leur formation initiale et leur permettre de faire face, d'autre part, aux problèmes pédagogiques rencontrés. Les

Pôles Régionaux de Formation (PRF), les EFI ainsi que l'École Normale supérieure (ENS), jouent un rôle important dans la mise en œuvre de ce dispositif de formation professionnelle continue des enseignants.

La prise en charge salariale des instituteurs titulaires et des instituteurs adjoints relève de la responsabilité du niveau central par le biais du ministère de l'Économie et des Finances, de celui de la Fonction publique et du MEN. En tant que fonctionnaires de l'État, ces deux catégories d'enseignants émargent au budget général, sur la base des dispositions statutaires concomitamment déterminées par les trois ministères susmentionnés. Il importe de souligner, d'après le rapport du colloque conjoint Unesco/OIT (1997), qu'avec l'application des PAS, les enseignants fonctionnaires du Sénégal ont vu leur salaire réel baisser de plus de 30% entre 1990 et 1996. Ces mesures drastiques, selon le rapport du colloque, ont par ailleurs occasionné une baisse du pouvoir d'achat de ces derniers poussant nombre d'entre eux à quitter la profession.

Les stratégies de *promotion et/ou plan de carrière* des instituteurs adjoints et des instituteurs obéissent à des normes ou critères spécifiques définis par des Lois et arrêtés ministériels et ce, en référence aux différents corps constitués de la Fonction publique. Les dispositions administratives et réglementaires relatives à la gestion des fonctionnaires précédemment évoquées, stipulent que les 14 corps que regroupe le cadre des fonctionnaires de l'enseignement, se subdivisent en différentes classes ou grades subdivisés à leur tour en échelons. Les effectifs des fonctionnaires devant composer chacune des classes des quatorze corps du cadre de l'enseignement sont fixés annuellement par arrêté ministériel au niveau central. Ainsi donc, dans leur plan de carrière, la promotion des enseignants fonctionnaires s'effectue à travers les graduations d'échelon en échelon et de passage d'une classe à l'autre.

5.4.5.2 Les enseignants non fonctionnaires

Le personnel enseignant non fonctionnaire du cycle fondamental d'enseignement est constitué de *volontaires de l'éducation*, de *maîtres contractuels* et de *vacataires*.

Conformément à l'arrêté N°5558 relatif à la création du Projet des Volontaires de l'Éducation (Gouvernement du Sénégal, 1995), **les volontaires de l'éducation** sont

recrutés parmi les jeunes sénégalais âgés de 18 à 35 ans, titulaires du BFEM ou de tout autre diplôme équivalent ou supérieur. Les services déconcentrés du MEN notamment les IA et IDEN jouent un rôle prépondérant dans la sélection et le recrutement des volontaires. Au début du Projet des Volontaires de l'Éducation, une *formation initiale* de trois mois était donnée aux candidats retenus par les services propres des IDEN de sélection. Par la suite la durée de la formation initiale est passée de trois (3) mois à cinq (5) mois (Gouvernement, 2003) et se déroulait dans les EFI. En termes de *formation professionnelle continue*, chaque IDEN organisait initialement durant les vacances scolaires, au moins une session de recyclage d'une durée de quinze (15) jours destinée aux volontaires de l'éducation en activité. L'article 20 de l'arrêté N°5558 stipule que les inspecteurs départementaux assurent la supervision des classes détenues par les volontaires à travers des visites régulières avec établissement de bulletins d'inspection.

La *rémunération* des volontaires relève de la responsabilité de l'État, à travers le ministère utilisateur et celui de l'Économie et des Finances. Il faut toutefois préciser que le lien de tutelle qui relie les volontaires à l'État, en termes de prise en charge salariale, reposait sur un contrat à durée déterminée et révocable. En effet, comme le stipule l'arrêté N°5558, le volontaire de l'éducation signe, au début de sa formation initiale, un engagement d'une durée de deux ans renouvelable une seule fois s'il donne satisfaction. Cet engagement est révocable si le volontaire fait l'objet de manquements définis à l'article 30 dudit arrêté. À l'égard de la *promotion*, il n'est pas prévu de procédure d'avancement pour les volontaires car le volontariat, d'après Sow *et al.* (2004), exclut par définition toute notion d'avancement. Ceux-ci pouvaient, en revanche, au terme de quatre années de volontariat et sous réserve des dispositions réglementaires définis au niveau central, intégrer le corps des Maîtres contractuels (Gouvernement du Sénégal, 2003).

En ce qui concerne les **maîtres contractuels**, ils sont recrutés parmi les volontaires de l'éducation qui ont complété la durée d'exercice de volontariat et qui, dans le cadre des dispositions réglementaires, sortent de l'EFI. D'après le décret 2003-76 portant modification des conditions d'emploi des maîtres contractuels, le recrutement de ces derniers se faisait sur la base d'un contrat avec les structures ministérielles

compétentes du palier central (MEN, ministère de la Fonction Publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations). Par ailleurs, contrairement aux volontaires, les maîtres contractuels bénéficient d'un plan de promotion leur permettant d'améliorer leur statut de départ, avec la possibilité d'accéder à la fonction publique par voie de concours selon des quotas à fixer chaque année.

Pour ce qui est des **vacataires**, le rapport national du Gouvernement du Sénégal (2004) sur l'éducation, indique qu'ils étaient recrutés parmi les titulaires du Bac plus deux ans ou de la Licence plus un an, pour servir au niveau moyen d'enseignement. En termes de recrutement et de formation, les vacataires sélectionnés au niveau des régions, reçoivent une formation pédagogique d'une année à l'École Normale Supérieure (ENS) et sont destinés à l'Enseignement moyen et aux lycées (Gouvernement du Sénégal, (2000). Après quatre années de vacation, ils accèdent au statut de professeurs contractuels, avec la possibilité d'accéder à la fonction publique.

En guise de synthèse sur la condition enseignante des enseignants non fonctionnaires, il est important de souligner que depuis l'année 2000, le système de formation ainsi que le mode de recrutement de ces enseignants ont été réformés en fonction des objectifs du PDEF. Dans leurs documents de travail contributifs à la conférence sur les enseignants non fonctionnaires du primaire, Dembélé *et al.* (2004) et Sow *et al.* (2004) soulignent que la voie d'accès à la profession enseignante au Sénégal demeure désormais, le recrutement sur concours d'entrée dans une EFI. Qu'il s'agisse des volontaires, des maîtres contractuels ou des vacataires, le recrutement des enseignants non fonctionnaires s'effectue parmi les sortants des EFI d'abord comme volontaires de l'éducation. Au bout de 2 ans de volontariat, les ex-volontaires deviennent des maîtres contractuels dotés d'un plan de carrière, avec la possibilité d'accéder à la fonction publique par voie de concours selon des quotas qui demeurent à fixer chaque année.

Ainsi, en vertu des nouvelles dispositions, le volontariat, comme le fait remarquer Dembélé *et al.* (2004), demeure l'unique voie pour les enseignants du cycle fondamental du Sénégal, d'accéder à la fonction publique. L'organisation du recrutement se fait annuellement par les IA sur la base d'un concours régional selon le

quota attribué aux IDEN et aux IA et ce, en fonction des besoins déterminés par arrêté du MEN. La formation des uns et des autres a été réformée pour répondre aux objectifs du PDF, à travers l'uniformisation des formations initiale et continuée pour tous ces enseignants. Cette formation d'une durée de six mois, basée sur un programme standard, se déroulent dans les EFI désormais conçues comme des centres polyvalents de formation pédagogique théorique et pratique, dispensant une formation professionnelle initiale et continue.

Même si les dispositions légales et réglementaires attribuent aux IA d'importantes compétences dans la régulation du recrutement, de la formation, de l'affectation des enseignants, le processus de **rémunération** de ces derniers demeure sous le contrôle du pouvoir central à travers le Ministère de l'Économie et des Finances. Sow *et al.* (2004) soulignent d'ailleurs à ce propos que les IA souhaitent une plus grande décentralisation financière et administrative.

Par rapport aux modalités de *promotion*, les enseignants non fonctionnaires du Sénégal ne peuvent, en définitive, bénéficier d'un plan de carrière que lorsqu'ils accèdent au statut de contractuels. Selon le décret N°99-908 déterminant les conditions générales d'emploi et de rémunération des contractuels, le plan de carrière des contractuels comporte 12 catégories et le passage d'une catégorie à l'autre s'effectue tous les deux ans, en fonction du mérite et du professionnalisme de l'enseignant. Au terme du processus, le contractuel peut, d'après le décret 2003-76 portant modification des conditions d'emploi des maîtres contractuels, intégrer, par voie de concours professionnel, le corps des instituteurs et par conséquent, la Fonction publique.

Qu'il s'agisse des volontaires, des contractuels ou des vacataires, les enseignants non fonctionnaires sont recrutés pour servir aux niveaux élémentaire et moyen d'enseignement à l'échelle régionale, départementale et rurale, particulièrement les volontaires pour le dernier niveau mentionné. Le rapport national sur le développement de l'éducation (Gouvernement du Sénégal, 2004) souligne que le recours aux enseignants non fonctionnaires a contribué à rehausser le taux de scolarisation au cycle fondamental d'enseignement particulièrement dans les zones rurales. Les données statistiques fournies dans les rapports de ADEA (2003) et du Gouvernement du Sénégal

(1996, 2004) sur le développement de l'éducation, illustrent un tel accroissement. D'après ces sources, le taux brut de scolarisation de ce cycle d'enseignement qui était de 47% au cours de l'année scolaire 1981/82 était passé à 57% en 1995/96, puis à 66,9% en 98/99 et à 81,7% en 2000/2001.

Par ailleurs, si ces taux de scolarisation apparaissent globalement satisfaisants (autour de 90% en zone urbaine), les mêmes sources indiquent qu'ils demeuraient très insuffisants dans les zones rurales entre 1982 et 1995 où ils s'établissaient à moins de 30% dans certaines zones rurales. Mais avec la politique de recrutement massif des enseignants non fonctionnaires des progrès importants ont été observés dans les zones rurales où l'on a enregistré des taux de scolarisation situés au-dessus de 40% dans les années 97/98 et ces taux ont continué à s'accroître au fil des années. Quand on considère que l'année 1995 a marqué le début du recrutement des enseignants non fonctionnaires au Sénégal à travers notamment le Projet des Volontaires de l'Éducation, on peut comprendre l'évolution en hausse des taux de scolarisation enregistrés dans ce pays. Dembélé *et al.* (2004) soulignent également qu'au cours de la période allant de 1997 à 2003, l'effectif total des enseignants non fonctionnaires (volontaires et maîtres contractuels confondus) est passé de 22,4% à 43,3%).

La dernière section de ce chapitre porte sur l'analyse critique de l'évolution de la régulation du système éducatif du Sénégal. À cette fin, nous nous sommes servis de la conjoncture historique pour rendre compte des changements et des continuités enregistrés à l'égard de l'évolution de la régulation de contrôle dans ce pays aux périodes post-coloniale et contemporaine.

5.5 Analyse critique de l'évolution de la régulation du système éducatif du Sénégal

L'intérêt de se servir de l'historique de la régulation de l'éducation pour tenter de comprendre l'état actuel de la régulation nous apparaît pertinent si l'on considère que l'histoire participe de la compréhension du présent, particulièrement l'histoire de l'éducation des pays sous étude. Dans cette perspective, l'historique de l'éducation au Sénégal, à travers la présentation des informations documentées dans les sections

précédentes, a laissé émerger des permanences mais également des éléments d'évolution en termes de régulation. L'analyse critique, dans cette section, s'articulera donc autour des continuités et des changements observés de manière à situer et à expliquer l'état actuel de la régulation de l'éducation dans ce pays.

5.5.1 La régulation post-coloniale : Continuités observées

En termes de continuité de la régulation, l'ensemble des documents étudiés a montré qu'au plan structurel, l'administration de l'éducation post-coloniale était demeurée décentralisée au Sénégal comme à la période coloniale. Des réformes successives ont déterminé, à partir de cadres juridiques et réglementaires, des instances autonomes de régulation à travers les Communes et les Communautés rurales. En revanche, le processus décisionnel post-colonial donne à voir une régulation de contrôle plutôt forte ou bureaucratique à l'égard de la plupart des dimensions de l'étude en dépit du contexte structurel décentralisé. Ainsi, malgré le discours flexible entourant la structuration de l'éducation en général, *l'offre d'éducation*, les *programmes d'enseignement*, *l'inspection et/ou contrôle* des enseignants et la *condition enseignante* ont été marqués par une importante normalisation et une tendance centralisatrice des décisions. Le tableau synthèse ci-après résume les principales continuités observées dans la régulation post-coloniale de l'éducation de ce pays.

Tableau XIV : Régulation post-coloniale de l'éducation au Sénégal : Synthèse des continuités observées

Paliers de régulation Dimensions	Palier central	Régions/ Départements	Communes	Communautés Rurales
<i>Offre éducation</i>	X (État)		X (Sous contrôle du Préfet)	X (Sous contrôle du sous Préfet)
<i>Programmes</i>	X (État)			
<i>Inspection et/ou contrôle</i>	X (Fixation des normes)	X		
Condition Enseignante				
<i>Formation initiale</i>	X (Fixation des normes)	X		
<i>Promo/Plan carrière</i>	X (Fixation des normes)			

Par rapport aux dimensions de l'étude, la synthèse des continuités ci-dessus décrites laisse émerger deux constats majeurs en termes de régulation de contrôle forte. Ces deux constats sont respectivement reliés : (i) au statut réel des collectivités locales et (ii) à l'importante normalisation entourant la régulation de la plupart des objets d'analyse de l'étude.

5.5.1.1 Statut réel des collectivités locales

Par rapport au premier constat, si au regard des cadres juridiques et réglementaires déterminés, *l'offre d'éducation* fait l'objet de partenariat entre l'État et les collectivités locales, une analyse plus fine révèle qu'il s'agit, en définitive, d'un *partenariat encadré*. En effet, comme on peut le constater dans le tableau synthèse des continuités, le pouvoir central n'accorde qu'une marge d'action limitée aux collectivités locales dans la mesure où l'exercice des compétences de ces collectivités est soumis à un contrôle à priori. Autrement dit, en dépit de l'existence des instances supposées autonomes, la prépondérance étatique demeure toujours manifeste à travers un dispositif

hiérarchique de contrôle à l'égard des actes d'administration relevant de la compétence des collectivités locales. Un tel encadrement de l'autonomie des espaces officiellement déterminés donne à penser que les cadres juridiques post-coloniaux ainsi que les structures institutionnelles qui en étaient issues, ne garantissaient pas une décentralisation véritable.

5.5.1.2 Importante normalisation des dimensions étudiées

En ce qui concerne le deuxième constat, le tableau synthèse des continuités ci-dessus, montre que les *programmes d'enseignement, l'inspection et/ou contrôle, la formation initiale et la promotion et/ou plan de carrière* des enseignants, font l'objet d'une importante normalisation par le haut du système éducatif. Des textes juridiques et réglementaires (Lois d'orientation N^{os} 71-36; 72-863), des rapports gouvernementaux (Gouvernement du Sénégal, 1979 & 1998) ont notamment montré que le processus décisionnel entourant la conception et l'élaboration des contenus des *programmes d'enseignement* demeurait foncièrement centralisé par rapport aux instances décentralisées. De plus, ces programmes font l'objet d'une uniformité d'application de la part de toutes les écoles fondamentales.

La même tendance centralisatrice s'observe à l'égard de *l'inspection et/ou contrôle des enseignants* où très peu d'initiative était accordée aux acteurs déconcentrés du MEN, notamment les inspecteurs régionaux et départementaux. L'exercice des attributions de ces derniers demeure inséré dans un système de régulation normalisé par le haut du système éducatif. L'analyse documentaire a montré que la tâche ou l'activité d'inspection ou de contrôle des enseignants consistait principalement à vérifier la mise en cohérence du travail de ces derniers avec les normes éducatives et les prescriptions réglementaires définies au palier central. Il en était de même pour la *formation initiale des enseignants* qui même si elle était déconcentrée, faisait par ailleurs l'objet de normalisation par le pouvoir central. Quant au processus de *promotion et/ou plan de carrière* des enseignants, il demeurait normalisé par les différentes structures étatiques centrales qui interviennent dans sa régulation.

Ce deuxième constat (importante normalisation) qui procède d'ailleurs du premier, donne à voir que même si le Sénégal post-colonial s'était doté d'un système de collectivités locales, la régulation de l'éducation à l'intérieur des espaces autonomes déterminés demeurait tout aussi administrative et bureaucratique que par le passé. Par ailleurs, que l'administration coloniale ait institué, en son temps, une régulation de contrôle forte, peut être compréhensible dans la mesure où la gestion de tous les services publics du pays, l'éducation y comprise, s'effectuait sous un régime colonial. Mais comment peut-on justifier cette continuité de régulation de contrôle forte après que le Sénégal ait accédé à la souveraineté nationale ?

De notre point de vue, différentes explications sous-tendent une telle continuité. D'abord si l'on s'en tient au processus quasi systématique de détermination d'instances de régulation autonomes qui a marqué les années de l'après indépendance du Sénégal, on est tenté de conclure à un certain mimétisme institutionnel. Par mimétisme institutionnel nous entendons la reproduction sinon l'institutionnalisation de modèles institutionnels notamment celui hérité de la colonisation. Il ne faut pas ignorer, en effet, que de toutes les anciennes colonies de l'AOF, le Sénégal demeure le témoin privilégié d'une administration coloniale marquée à la fois par une structure décentralisée dans le discours officiel et une tendance centralisatrice au plan décisionnel.

La caractérisation de la régulation coloniale, au Sénégal, a montré qu'en dépit de l'autonomie accordée à l'administration résidente, les décisions relatives aux *programmes* d'enseignement et certaines sous dimensions de la *condition enseignante*, faisaient l'objet d'une grande normalisation par le Gouvernement métropolitain. En outre, nonobstant la tendance centralisatrice des autorités tant métropolitaine que résidente d'alors, la régulation de l'éducation des colonies, particulièrement celle du Sénégal, n'a jamais été objet de remise en cause.

Le Sénégal post-colonial avait-il voulu tout simplement maintenir un modèle qui était supposé bon et qui avait fonctionné par le passé ? On est tenté de répondre par l'affirmative. En effet les collectivités locales issues des cadres juridiques (Loi N^{os} : 66-64 et 72-25) de l'après indépendance étaient aussi caractérisées par très peu d'autonomie et du reste, fortement encadrée par l'autorité centrale comme au temps colonial.

Nous pensons, toutefois, que le mimétisme institutionnel ne saurait justifier, à lui seul, la perpétuation du modèle colonial de régulation, décentralisé dans les structures et centralisé dans les décisions. Dans un tout autre registre, l'adoption d'une administration de l'éducation décentralisée, fût-elle dans le discours officiel, ne vise-t-elle pas à témoigner d'une certaine modernisation de l'administration publique du Sénégal, comparativement aux autres pays de l'ex-AOF ? Une réponse affirmative rejoindrait, alors, le constat de Barroso *et al.* (2002) dans l'analyse comparée des modes de régulation des systèmes éducatifs d'un certain nombre de pays européens. L'auteur fait remarquer que dans les pays où prédomine une administration centralisée et bureaucratisée, la reconnaissance et/ou la détermination d'instances autonomes de régulation servent souvent à légitimer une certaine modernisation de l'administration publique en plus de renforcer l'image d'un État moins prescriptif et réglementaire.

Dans le cas spécifique du Sénégal, la détermination systématique des unités autonomes à travers différentes réformes de l'après indépendance, peut vouloir traduire le souci, sinon le désir de l'État sénégalais de montrer l'image d'une administration moderne et flexible comparativement à ses pairs de la sous-région. En effet, ayant tous hérité de la colonisation, du même modèle d'administration publique décentralisée dans les textes, le Sénégal semble être le seul pays de l'ex-AOF à avoir perpétué ce modèle d'administration à son accession à l'indépendance. Si les autorités centrales étatiques avaient accordé une marge d'action un peu plus importante aux acteurs des collectivités locales post-coloniales, le Sénégal ferait probablement figure de pionnier en matière d'administration véritablement moderne et flexible non seulement dans la sous région, mais probablement dans toute l'Afrique francophone.

Une autre explication de la permanence d'une régulation de contrôle forte pourrait être en lien avec la diversité socioculturelle du pays. La société sénégalaise est composée d'une multitude de communautés ethniques. Nul n'ignore que tout contexte de souveraineté naissante suscite des espoirs de promotion et/ou de participation sociale. Dans le cas spécifique du Sénégal, certaines document étudiés (ADEA, 2003; Bako-Arifari, 1998; Fall, 2002) ont montré que le peuple sénégalais, dans sa diversité culturelle, souhaitait être légitimement associée à la formulation des politiques

nationales et/ou à la gestion des affaires publiques. Dans une telle conjoncture, on pourrait inférer que la détermination systématique des espaces autonomes du Sénégal post-colonial a été motivée par la légitimation du principe d'ouverture du pouvoir central à la participation sociale désirée.

En revanche, le décalage observé entre la détermination d'espaces autonomes et l'absence sinon le cadrage de l'autonomie officiellement accordée, peut trouver sa justification dans le souci de prévenir d'éventuels débordements. Il pourrait, en effet, se révéler difficile pour le pouvoir central de déterminer, par exemple, à quelle communauté culturelle accorder la primauté en termes de choix de la langue d'enseignement ou la définition des contenus culturels dans la conception et l'élaboration des programmes d'enseignement. Privilégier une communauté ethnique au détriment d'une autre n'exposerait-il pas éventuellement la jeune nation à des risques d'éclatement? Comme cela a par ailleurs été observé par Dutercq (2000) en France, l'éventualité de détourner l'autonomie octroyée à d'autres fins politiques par les élus locaux, n'est pas non plus à écarter dans un contexte pluriethnique. En de telles circonstances, la centralisation ou l'uniformisation à partir des éléments culturels communs, apparaît le moyen privilégié pour non seulement construire un État fort dans un pays nouvellement indépendant, mais aussi et surtout pour éviter tout risque d'éclatement.

Nous associons, enfin, une dernière explication pouvant justifier la permanence du contrôle fort, à la logique de régulation qui met en avant *le principe de subsidiarité positive et négative* caractérisé par Lemieux (1997). D'après cet auteur, le principe de *subsidiarité négative* veut que le pouvoir de décision soit effectivement confié à l'échelon le plus bas et le plus proche possible des usagers si cet échelon dispose des compétences et des moyens nécessaires à son autorégulation. En revanche, si l'instance inférieure concernée n'a pas les moyens d'assumer son autonomie, l'échelon supérieur peut soumettre la régulation de ses affaires à un contrôle hiérarchique. Lemieux (1997) qualifie ce scénario de *subsidiarité positive*. Nous pensons, dans la situation spécifique des collectivités locales post-coloniales du Sénégal, que c'est le principe de *subsidiarité positive* qui semble avoir été mis de l'avant. En effet, l'analyse documentaire a révélé

qu'en dehors des subventions étatiques, les collectivités locales déterminées avaient de la difficulté à assumer leur autonomie par faute de mobilisation de ressources propres. Peut-on inférer, eu égard au principe de subsidiarité, que c'est parce que ces collectivités locales étaient dans l'incapacité financière d'assumer leur autonomie qu'elles étaient soumises à un contrôle hiérarchique ? À distance, la réponse ne semble pas aussi évidente que ça. Une étude en contexte réel sur les raisons de l'insuffisance d'autonomie des collectivités locales post-coloniales pourrait probablement éclairer la question.

À côté des continuités sus-évoquées, la sous-section suivante analyse des éléments de changement observés dans la régulation post-coloniale de l'éducation dans ce pays.

5.5.2 La régulation post-coloniale : éléments de changement observés

Comparativement à l'historique de la régulation de l'éducation au Sénégal quatre éléments de changement émergent au cours de la période post-coloniale. Ces changements sont respectivement reliés à *l'expansion de l'offre d'éducation*, au *recrutement*, à la *formation continue* et à la *rémunération* des enseignants. L'ensemble des éléments de rupture observés se résume dans le tableau-synthèse ci-après :

Tableau XV : Synthèse des ruptures post-coloniales au Sénégal

Paliers de régulation	Palier central	Région/Départ.	Communes	Communautés rurales
<i>Dimensions</i>				
<i>Offre éducative</i>	X	X	X	X
<i>Recrutement</i>	X	-	-	-
<i>Formation continue</i>	-	X	X	X
<i>Rémunération</i>	X	-	-	-

5.5.2.1 L'expansion quantitative et qualitative de l'offre

En termes de rupture, l'expansion quantitative et qualitative de l'offre d'éducation constitue l'un des éléments marquants de changement enregistré au cours de la période post-coloniale au Sénégal. L'aspect quantitatif dans la régulation s'est traduit par la massification de *l'offre d'éducation* au niveau fondamental d'enseignement et la multiplication des structures d'accueil correspondant à ce cycle à la grandeur du pays. L'aspect qualitatif s'est traduit, quant à lui, par le renforcement d'un système complet d'éducation qui s'étendait dorénavant du cycle primaire au cycle supérieur contrairement à la période coloniale.

Cette expansion de l'offre d'éducation peut être expliquée par deux facteurs concurrents. Le premier facteur est lié au sous-développement éducatif qui a caractérisé l'éducation coloniale tandis que le second facteur référerait à l'augmentation de la demande sociale en éducation au cours de la période considérée.

La réaction au sous-développement éducatif

On peut dire que l'expansion de l'offre d'éducation observée au cours des premières années de l'indépendance résulte de la réaction des nouvelles autorités dirigeantes au sous-développement du système d'éducation de l'époque précédente. Rappelons, en effet, que le projet colonial d'éducation avait misé sur une offre éducative restreinte, foncièrement élitiste et utilitaire car le produit de cette éducation était essentiellement destiné au service de l'administration coloniale. Eu égard à cette situation historique, les autorités dirigeantes du Sénégal post-coloniales ont voulu instaurer un système éducatif de qualité et accessible à tous, sans distinction de sexe ni de classe sociale.

Une telle perspective des nouvelles autorités sénégalaises rejoint d'ailleurs les recommandations d'une des premières conférences de l'Unesco (1980) sur l'éducation en Afrique tropicale en 1960 à Addis-Abeba. Cette première conférence n'a pas manqué de relever le rôle fondamental de l'éducation en tant qu'élément important de l'élévation du niveau culturel d'une nation, mais également comme un facteur clé de développement économique, social et politique. Elle a souligné qu'aucun plan de

développement économique ne peut être solidement établi si un plan de développement de l'éducation n'y est pas étroitement associé. Aussi a-t-il été suggéré aux pays concernés d'accorder, dans les contextes nationaux de planification du développement, la priorité à l'expansion de l'enseignement primaire sans négliger le secondaire. En effet, dans ses résolutions finales, cette conférence a recommandé aux gouvernements des pays d'Afrique tropicale :

D'entreprendre d'urgence un effort majeur pour développer l'enseignement aussi rapidement que possible sur les plans quantitatif et qualitatif et notamment l'enseignement primaire [...] L'éducation étant à la fois un instrument de progrès social et l'un des plus puissants facteurs du développement économique et social (Unesco, 1980 :7).

On peut donc déduire que, si elle résulte de la réaction au sous-développement éducatif de la période antérieure, l'expansion quantitative et qualitative de l'offre d'éducation observée à la période post-coloniale s'inscrit en droite ligne dans les recommandations de cette première conférence. Les autorités dirigeantes ont sans doute considéré qu'**un système complet d'enseignement ouvert à tous les sénégalais**, serait susceptible de contribuer à la formation d'une main d'œuvre suffisante et de bonne qualité, capable de participer efficacement au développement d'un pays nouvellement indépendant.

L'augmentation de la demande sociale d'éducation

En ce qui concerne l'augmentation de la demande sociale d'éducation, elle s'est manifestée à travers l'explosion des effectifs scolaires sur l'ensemble des ordres d'enseignement du système éducatif du pays. Selon nous, cette augmentation résulte, en partie, des politiques d'intense sensibilisation des populations aux avantages liés à l'éducation de type formel. Rappelons qu'en dehors de l'élite blanche et assimilée ainsi qu'une minorité de fils de chefs sommairement scolarisés, la grande masse de la population sénégalaise -les indigènes-, était quasiment tenue à l'écart de l'éducation coloniale. Cette population, dans sa diversité, a été témoin des retombées de l'instruction scolaire, en termes de pouvoir et de privilège au cours de la période coloniale. Comme le faisait remarquer Bouche (1975), les populations ont réalisé que les emplois importants

et valorisés, tels l'enseignement, la fonction commerciale, la fonction de cadre de l'administration coloniale, étaient exercés par la tranche de la population qui avait pu accéder à l'éducation coloniale.

Une telle image du produit de l'instruction scolaire a pu susciter chez les parents, particulièrement ceux de la masse indigène qui étaient plus ou moins réticents à l'égard de l'éducation occidentale, une nouvelle prise de conscience. L'instruction scolaire revêtait désormais une signification particulière pour ces parents dans la mesure où elle apparaissait indubitablement comme un facteur déterminant de l'intégration et de la mobilité sociale. Désalmand (1983) et Lê Thanh Khoï (1971) confirment une telle assertion quant à la perception de l'instruction scolaire post-coloniale. Ces deux auteurs soulignent que dans les premières années de l'indépendance, les populations des pays de l'ex-AOF, particulièrement la frange qui était initialement peu ouverte à l'éducation de type occidentale, établissaient systématiquement un lien entre l'instruction scolaire et la promotion sociale. Dans une telle optique, on peut inférer que la demande élevée de scolarisation observée au cours des premières années de l'indépendance du Sénégal traduit l'espoir des parents de voir leurs enfants accéder plus tard, à des fonctions valorisées et s'ouvrir des perspectives de promotion sociale.

Il convient de souligner, par ailleurs, que l'expansion de l'offre d'éducation associée à la forte augmentation des effectifs scolaires, n'ont pas été sans conséquence sur l'encadrement des élèves. La problématique de l'étude a souligné qu'en dépit de la multiplication des structures du cycle fondamental, les capacités d'accueil des établissements dans les pays de l'ex-AOF étaient beaucoup inférieures à l'accroissement des effectifs scolaires. Mais la conséquence la plus marquante au Sénégal, était celle du sous-effectif des enseignants nationaux. À l'indépendance, le Sénégal ne disposait pas d'une relève interne pertinente d'enseignants pour assurer l'encadrement des élèves dans tous les différents ordres d'enseignement.

Lorsqu'on considère le rôle stratégique joué par ce pays dans l'organisation de l'instruction scolaire en ex-AOF, il apparaît assez paradoxal de constater qu'il n'ait pu disposer du personnel approprié et qu'il fut obligé de recourir, pour certains ordres d'enseignement notamment le secondaire, à une importante sollicitation d'enseignants

étrangers. Nous estimons, toutefois, à la lumière de l'analyse documentaire, qu'une telle situation était prévisible dans la mesure où le produit de l'éducation coloniale, en termes de ressource humaine, était assez restreint et essentiellement constitué d'une minorité d'élite blanche et assimilée, formée pour les besoins de l'administration coloniale. L'on sait par ailleurs, qu'en dehors d'une minorité de fils de chefs, la grande masse des indigènes, représentant la majorité des nationaux, était quasiment tenue à l'écart de cette éducation coloniale. De plus, si à la fin du régime colonial, les enseignants qualifiés de l'élite blanche et assimilée ont préféré des fonctions administratives à l'enseignement, il n'est pas étonnant que le Sénégal ait connu un déficit à la fois qualitatif et quantitatif de personnel enseignant au moment de son indépendance.

5.5.2.2 Le contrôle fort à l'égard du recrutement et de la rémunération

Les objets d'analyse *recrutement* et *rémunération* des enseignants figurent parmi les ruptures observées par rapport à la régulation historique. En effet, contrairement à la période coloniale, ces deux objets d'analyse avaient fait l'objet d'un contrôle fort après l'indépendance du Sénégal car leur régulation relevait de la compétence du palier central. Le besoin de maîtriser l'ensemble des coûts de développement d'une jeune nation indépendante est probablement à la base d'un tel contrôle fort. Rappelons, en effet, qu'au cours de la période considérée, le métier d'enseignant était très valorisé et le personnel enseignant bénéficiait des conditions de rémunération et d'emploi qui étaient de nature à attirer le plus de diplômés possibles vers l'enseignement, mais aussi de les retenir dans la profession lorsqu'ils y seront entrés. Comme l'ont souligné Mingat et Suchaut (2000), ces états de fait ont nécessité, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne dont le Sénégal, de consacrer à l'éducation une part importante des budgets nationaux dont plus de 60% rentrait dans les conditions de rémunération des enseignants. Cette situation mettait, par ailleurs, les gouvernements aux prises avec le défi de développer à la fois l'éducation considérée comme la priorité des priorités et tous les autres secteurs de la vie nationale. Dans le contexte spécifique du Sénégal, un contrôle fort à travers la centralisation des décisions paraissait le moyen privilégié pour mieux maîtriser l'ensemble des coûts de développement de la jeune nation sénégalaise à l'époque considérée.

5.5.2.3 La flexibilité entourant la formation continue

Contrairement à la régulation coloniale, la qualification des enseignants en termes de formation continue faisait l'objet d'un contrôle flexible dans la mesure où cette formation s'effectuait à travers les cellules d'animation pédagogiques des établissements scolaires au niveau de toutes les instances de régulation. La légitimation du principe d'ouverture à la participation sociale réclamée et le besoin de minimiser les coûts de développement en général et ceux de la condition enseignante en particulier participent, selon nous, de l'explication de la flexibilité entourant la formation continue au cours de la période considérée. Le budget national ayant quand même ses limites, réaliser la formation continue dans les établissements scolaires peut non seulement permettre de répondre au besoin de participation sociale souhaitée, mais cela pouvait également contribuer à réduire les coûts directs liés à ladite formation. La contribution des pouvoirs sous-nationaux en termes de logistique et de personnel d'encadrement déjà disponible dans les établissements scolaires constitue, en effet, un aspect important de régulation susceptible de délester le pouvoir central des coûts connexes de la formation continue.

Tout comme la période post-coloniale, la régulation de l'éducation contemporaine, au Sénégal, est marquée par des continuités mais aussi par des éléments importants d'évolution identifiés et analysés dans les sous-sections suivantes.

5.5.3 La régulation contemporaine de l'éducation : Continuités observées

Du point de vue structurel, la régulation des affaires publiques au Sénégal n'a pas fondamentalement variée au cours de la période contemporaine comparativement aux époques antérieures. L'organisation administrative et territoriale du pays continue d'incarner une régulation de contrôle flexible à travers la détermination d'instances administratives décentralisées. Au niveau décisionnel l'autorité centrale étatique continue d'exercer, à certains égards, la coordination formelle dans la mise en œuvre des nouvelles réformes institutionnelles. C'est notamment l'État qui détermine, au moyen de cadres juridiques et réglementaires les instances de régulation et définit les règles du jeu

en termes d'attributions, de compétences ou de responsabilités correspondant à chaque instance de régulation.

Au niveau spécifique de l'éducation, la continuité se manifeste à travers le contrôle fort entourant *certaines aspects de l'offre d'éducation, l'inspection et/ou contrôle* des enseignants, la *rémunération* ainsi que la *promotion* et/ou *plan de carrière* de ces derniers. L'ensemble des continuités observées au cours de la période contemporaine est résumé dans le tableau synthèse suivant :

Tableau XVI : Période contemporaine : Synthèse des continuités observées

Palier de régulation	Palier central	Région/Départ.	Communes	Communautés rurales
Dimensions				
Offre d'éducation	X (définition des grandes orientations Fixation normes et règlements)			
Inspection et/ou contrôle	X (détermination des critères et normes d'inspection)			
Condition enseignante				
Rémunération	X (détermination normes de rémunération selon statuts)			
Promo/plan carrière	X (détermination dispositions réglementaires liées à la promotion/carrière des enseignants)			

Comme on peut le constater, le tableau ci-dessus des continuités donne à voir qu'en dépit de la nouvelle politique de décentralisation, l'État continue, à travers l'autorité centrale du MEN, de *fixer les grandes orientations de l'offre*, de *définir les normes et standards* inhérents à la régulation *de l'inspection et/ou contrôle*, de la

rémunération et la *promotion* et/ou *plan carrière* des enseignants. Comment peut-on justifier la pérennité de cette régulation de contrôle décisionnel fort à l'égard des dimensions sus-évoquées dans l'actuelle administration publique du Sénégal en dépit du contexte de décentralisation ?

Nous voyons deux explications possibles à la base de l'invariance de cette régulation de contrôle forte.

Premièrement, une des raisons sous-jacentes à cette invariance de ce type de régulation pourrait être reliée à une question *d'affirmation de souveraineté nationale* par rapport aux exigences transnationales. En effet, en dépit de la nouvelle politique de décentralisation, la Loi d'orientation de l'éducation N° 91-22 du 16 février 1991 et la Lettre de politique générale en la matière (Gouvernement du Sénégal, 2000) désignent explicitement l'État comme garant de l'égalité des chances d'accès et d'équité en éducation. Ces textes fondamentaux de référence considèrent l'éducation comme un patrimoine national dont l'État a la mission souveraine et nationale d'assurer la charge. Ce consensus juridique et administratif confère ainsi, à l'État, une grande légitimité et un important pouvoir de décision tout en le désignant comme le principal organisateur du système éducatif dans sa globalité. Eu égard à cette mission nationale en la matière, il n'est pas étonnant de constater que des *aspects de l'offre d'éducation, l'inspection et/ou contrôle* des enseignants, la *rémunération* ainsi que la *promotion* et/ou *plan de carrière* fassent l'objet d'une importante normalisation, perpétuant ainsi une régulation de contrôle forte au plan décisionnel.

Mais aussi paradoxal que cela puisse paraître, les finalités de réglementation assignées à l'État, en vertu de sa mission nationale, ne paraissent pas en opposition, à bien des égards, avec la nouvelle politique de décentralisation. Une analyse fine permet de constater que les politiques transnationales impulsées à travers la nouvelle décentralisation de l'éducation visent tout aussi bien le renforcement du contrôle (du moins à distance) de l'éducation par l'État de manière à l'agencer aux normes d'efficacité économiques prescrites.

Cette dernière remarque nous conduit à la deuxième explication du contrôle fort, explication qui nous semble de loin la plus déterminante compte tenu du contexte de contrainte économique dans lequel s'opère la nouvelle politique de décentralisation. Cette deuxième explication paraît indubitablement liée à *l'absence d'alternative* face aux exigences des instances transnationales de régulation. Certains documents analysés (Campbell, 2003; Toussaint et Zacharie, 2000; Zacharie, 2003) ont montré que la survie économique du Sénégal et son développement demeurent foncièrement tributaires de l'aide extérieure. Or, la stratégie des instances porteuses de la régulation transnationale consiste à lier l'accès aux fonds, à l'introduction de réformes institutionnelles. De plus, ces instances transnationales ont la latitude de prescrire des orientations précises sur la façon dont les pays doivent procéder à ces réformes pour atteindre les résultats escomptés.

Si l'on s'en tient à l'organisation structurelle et aux principes d'orientation décisionnelle du nouveau code de collectivité locale, la Loi N° 96-06 du 22 mars 1996, on peut dire que son adoption est susceptible de répondre aux exigences des instances supranationales. Nul n'ignore, par exemple, que l'éducation est considérée par les acteurs transnationaux, comme étant l'un des secteurs les plus onéreux en raison, entre autres, des conditions salariales jugées excessives des enseignants. La nouvelle politique de décentralisation, à travers le nouveau code de collectivité locale, vise la redéfinition explicite du rôle de l'État dans la gestion de ce secteur d'activité. Cette redéfinition s'inscrit dans des stratégies susceptibles de favoriser la maîtrise sinon le contrôle par l'État de la masse salariale des enseignants. Quand on sait que les dimensions étudiées qui font l'objet d'un contrôle décisionnel fort ont une incidence financière importante dans la gestion de l'éducation, on peut comprendre la tendance centralisatrice qui entoure leur régulation. En effet, la normalisation des *grandes orientations de l'offre*, des conditions *d'inspection* et/ou *du contrôle*, de *rémunération*, de la *promotion* et/ou *plan de carrière*, des enseignants, participe incontestablement de ces stratégies tout en contribuant par voie de conséquence au respect des normes d'efficacité économique prescrites.

Tout porte, en définitive, à croire que dans la nouvelle dynamique de régulation, l'État sénégalais devrait, plus que jamais, jouer un rôle de régulateur de l'ensemble, tout en veillant à la mise en cohérence de sa politique éducative aux normes transnationales prescrites. Dans cette optique, l'on peut affirmer que l'exercice de certaines attributions ou compétences transférées aux collectivités locales doit s'ajuster le plus possible aux orientations nationales, qui demeurent elles mêmes assujetties aux normes transnationales prescrites. Une telle conjoncture nous conduit à reconnaître avec Van Zanten (2004) qu'autant la décentralisation peut répondre à un besoin de démocratie participative des acteurs des instances décentralisées, autant elle constitue un important mécanisme de contrôle à distance de la régulation de l'éducation par l'État.

5.5.4 Analyse de la régulation contemporaine de l'éducation : les changements observés

Parallèlement à l'invariance de la régulation de contrôle plutôt forte évoquée à la sous-section précédente, des changements importants sont aussi visibles dans la nouvelle régulation des affaires publiques en général et celle de l'éducation en particulier. Ces changements s'observent tant au plan structurel que décisionnel en termes d'extension des collectivités locales et du renforcement de leur capacité d'action.

Sur le plan structurel l'analyse a, en effet, montré que l'un des éléments nouveaux enregistrés dans le processus systématique et graduel de décentralisation de l'administration publique sénégalaise réside dans l'érection de la région au statut de collectivité locale. La décentralisation de la région élargit désormais à trois, le niveau de collectivités locales au Sénégal, comparativement aux dispositions juridiques et réglementaires antérieures qui en déterminaient deux (Lois N^{os} 66-64 du 30 juin 1966 & 72-25 du 22 avril 1972). La responsabilisation relativement importante des collectivités locales à travers le transfert des compétences et des moyens appropriés, participe également des éléments clés de changements enregistrés au niveau décisionnel.

En termes d'évolution de la régulation, on peut donc dire que le nouveau code de collectivité locale donne à voir, à bien des égards, une administration de l'éducation plutôt flexible au niveau de certaines composantes de nos objets d'analyse.

Comparativement aux collectivités locales antérieures, il y a à l'œuvre une tendance relativement importante à l'autonomisation des collectivités locales actuelles. Ces éléments de changement concernent particulièrement la mise en œuvre de *l'offre d'éducation*, le processus d'élaboration des *programmes*, le *recrutement*, les *formations initiale* et *continue* des enseignants. La synthèse des changements observés se résume dans le tableau synthèse - ci après :

Tableau XVII : Analyse contemporaine de la régulation au Sénégal : Synthèse des changements observés

Paliers de régulation	Palier central	Région/Départ.	Communes	Communautés rurales
<i>Dimensions</i>				
<i>Offre d'éducation</i>	X (grandes orientations, supervision des entretiens)	X (évaluation faisabilité par IA, équipement & maintenance)	X (construction, équipement, maintenance)	X (construction, équipement, maintenance)
<i>Programmes</i>	X (initiateur principal)	X (participation des IDEN)	X (participation des enseignants)	X (participation des enseignants)
Condition enseignante				
<i>Recrutement</i>		X (par les IA&IDEN)		
<i>Formation initiale</i>		X (EFI par IA/IDEN)		
<i>Formation continue</i>		X (EFI par IA/IDEN)		

Trois constats majeurs émergent de la synthèse des changements enregistrés et ces constats sont respectivement reliés à : (i) la flexibilité entourant l'élaboration des programmes d'enseignement, (ii) la capacité d'action des organes déconcentrés du MEN à l'égard de certaines sous-dimensions de la condition enseignante et (iii) les chevauchements des compétences entre les différentes instances de régulation à l'égard de l'offre.

5.5.4.1 La flexibilité du processus d'élaboration des programmes

L'analyse de certains documents (ADEA, 2003; Gouvernement du Sénégal, 2000, 2001) révèle d'intéressants éléments de changement à l'égard des *programmes d'enseignement*. En effet, même s'ils demeurent encore dominés par les normes du niveau central, une certaine dose de flexibilité a été introduite dans le processus d'élaboration des programmes d'enseignement. Contrairement à la perspective post-coloniale où le niveau central décidait seul des contenus de ces programmes, les acteurs locaux notamment les enseignants de toutes les instances décentralisées ainsi que les inspecteurs départementaux peuvent désormais participer à son élaboration.

Quand on considère, par ailleurs, que les objectifs spécifiques du PDEF privilégient, entre autres, la participation de tous au développement des projets éducatifs dont les programmes d'enseignement, on peut déduire que l'ouverture à l'initiative locale traduit la volonté de l'autorité centrale de répondre au besoin de participation sociale longtemps souhaitée. Tout porte, en définitive, à croire qu'en plus de l'ouverture démocratique, le pouvoir central veut, à travers les différentes instances de régulation, enrichir l'école sénégalaise de la diversité culturelle du pays. En effet, le nouveau programme du cycle fondamental établi dans le cadre du PDEF, distingue à la fois des thèmes communs obligatoirement applicables à l'échelle du pays et des thèmes spécifiques aux particularités culturelles régionales. Dans cette optique, il apparaît logique que les acteurs ou représentants de différentes instances de régulation puissent être associés à l'élaboration des programmes afin d'y imprimer les spécificités culturelles appropriées.

5.5.4.2 La capacité d'action des organes académiques déconcentrés

En termes d'évolution de la régulation de l'éducation au cours de la période contemporaine, les changements les plus marquants sont certainement à l'œuvre au niveau des instances académiques déconcentrées comparativement aux périodes antérieures. Implantées au palier décentralisé qu'est la région, les IA et les IDEN demeurent structurellement des instances déconcentrées du MEN. Mais par rapport à l'organisation globale de l'administration territoriale du pays, elles sont considérées comme des instances décentralisées de régulation. Dans la nouvelle dynamique de

régulation une marge importante d'initiative et d'action leur a été accordée à l'égard de certains aspects clés de régulation du système d'éducation. Il s'agit notamment de la *procédure de mise en œuvre du cadre formel de l'offre* et de certaines sous dimensions de la *condition enseignante*. Certains textes juridiques et réglementaires (Loi N° 96-07, Arrêté N°750 du MEN) ont montré que les inspecteurs départementaux jouent un rôle central dans l'évaluation et la faisabilité de tout projet de construction ou d'extension d'une école publique du cycle fondamental émanant des collectivités locales. Par ailleurs, l'organisation du *recrutement* et la *sélection des enseignants non fonctionnaires*, la *formation initiale* et la *formation continue* de tous les enseignants du cycle fondamental, relèvent désormais de la compétence des acteurs de ces instances déconcentrées. Longtemps confinés dans des tâches de routine (vérification de la conformité des normes édictées par le niveau central dans le travail des enseignants), les inspecteurs régionaux et départementaux sont devenus des maillons importants dans la mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation.

5.5.4.3 Les chevauchements des compétences

Si elle témoigne, en termes d'évolution, d'une importante flexibilité de régulation, la nouvelle politique de décentralisation du Sénégal reflète, par ailleurs, une certaine complexité dans l'exercice des règles du jeu. Cette complexité se traduit par d'importants chevauchements particulièrement visibles dans l'exercice des compétences ou attributions relatives à l'*offre d'éducation* qui implique simultanément différents paliers de régulation. Le tableau XVII (synthèse des changements) montre en effet que la mise en œuvre de l'*offre d'éducation*, en termes de *construction, d'équipement* et d'*entretien* ou *maintenance* des écoles publiques, implique à la fois les Communes, les Communautés rurales et les Régions (pour l'équipement et la maintenance).

La même complexité dans l'exercice des règles du jeu s'observe entre les unités administratives décentralisées et les instances académiques déconcentrées. En raison de la relative marge d'autonomie dévolue aux uns et aux autres, les acteurs des instances décentralisées des Communes et des Communautés rurales ont notamment l'initiative de la création du cadre formel de l'offre d'éducation. Toutefois, une analyse plus fine montre que la réalisation de ce cadre formel demeure subordonnée à l'expertise des

inspecteurs départementaux auxquels revient la compétence d'évaluer, en fonction des critères académiques spécifiques au MEN, la faisabilité du projet de création de ce cadre formel. La nouvelle dynamique de régulation donne, en définitive, à voir que la mise en œuvre de l'offre d'éducation met en présence, différentes catégories d'acteurs, relevant d'instances de régulation et de hiérarchies distinctes, exerçant des attributions à la fois distinctes et spécifiques.

Un tel constat rejoint celui de Gersberg et Winkler (2003) dans leur étude sur la décentralisation de l'éducation en Afrique. Ces deux auteurs indiquent que des changements significatifs sont à l'œuvre dans la régulation de l'éducation en Afrique, en termes de responsabilisation des unités sous-nationales dans la création des écoles de base et du transfert du recrutement des enseignants au niveau régional. Ils soulignent, par ailleurs, que l'exercice des compétences des acteurs de ces différentes instances de régulation fait l'objet de plusieurs chevauchements et, s'il en est ainsi, c'est parce que, concluent-ils, les fonctions et les responsabilités ne sont pas suffisamment définies.

Si l'on s'en tient uniquement aux chevauchements des compétences observées entre les différentes instances décentralisées, on souscrirait volontiers à la conclusion de ces deux auteurs. Bérubé (2000) et Van Zanten (2004) avaient aussi souligné que la définition peu claire et insuffisante des fonctions et responsabilités entre différentes instances de régulation peut, en effet, créer des entrecroisements dans l'exercice des règles du jeu. Ces derniers stipulent que ces entrecroisements sont généralement attribuables aux effets pervers de la délocalisation des pouvoirs du niveau central vers les niveaux sous-nationaux de régulation.

Le transfert « *effectif* » des pouvoirs de décision de l'État vers les instances décentralisées étant quasiment une nouvelle donne dans l'administration des affaires publiques du Sénégal, ces interdépendances, apparemment d'ordre technique, peuvent effectivement être mises au compte des effets pervers du repositionnement des pouvoirs. Van Zanten (2004) a par ailleurs ajouté que si les règles du jeu ne sont pas clarifiées et spécifiées en fonction des instances et acteurs précis de régulation, les relations de pouvoirs résultant des interdépendances créées peuvent, à la longue, se révéler source de conflit et aller à l'encontre d'une régulation d'ensemble efficace.

Mais de tous les chevauchements observés, ceux qui mettent en présence les instances décentralisées des collectivités locales et les organes déconcentrés du MEN sont ceux qui nous questionnent davantage. Comment peut-on expliquer ces chevauchements particuliers ? Seraient-ils également le résultat des effets pervers du repositionnement des pouvoirs de décision de l'État vers les instances décentralisées ou participent-ils simplement d'une certaine volonté politique voulant que l'éducation soit uniquement l'affaire des spécialistes en la matière ? La réponse à cette question n'est pas aussi évidente a priori ! D'abord ces chevauchements ne sauraient se dissocier de la responsabilisation et de la participation sociale des acteurs des instances de régulation définies. Par ailleurs, cette responsabilisation et cette participation sociale sont généralement associées à des critères de légitimité mais aussi à la façon dont le pouvoir de décision est accordé et exercé au sein des instances décentralisées. McGinn et Welsh (1999) distinguent, dans cette perspective, trois critères de légitimation : la *légitimité démocratique* ou gouvernance politique, la *légitimité professionnelle* et la *légitimité du marché*.

D'après la caractérisation qu'en font ces deux auteurs, la *légitimité démocratique* veut que la gestion de l'éducation soit idéalement confiée aux acteurs politiques démocratiquement élus. Quant à la *légitimité professionnelle*, elle réfère à des critères basés sur l'expertise. Autrement dit, la légitimité professionnelle privilégie de confier et/ou de faire participer, au niveau de l'instance décentralisée, des professionnels désignés pour leur expertise et leur qualification, à la gestion de l'éducation. Dans la *légitimité du marché*, ce sont plutôt les consommateurs des services éducatifs (parents, élèves, membres de la société civile, ONG), qui seraient les acteurs les plus indiqués dans la gestion de l'éducation à l'échelle des instances décentralisées. Si l'on considère la caractérisation des critères de légitimation sus-évoqués on peut déduire dans le contexte spécifique du Sénégal, qu'on se trouve en présence de deux légitimités qui s'entrecroisent. D'un côté la légitimité démocratique représentée par des acteurs élus des collectivités locales et de l'autre côté, la légitimité professionnelle incarnée, dans le cas de figure, par les acteurs désignés du MEN, notamment les inspecteurs régionaux et départementaux.

McGinn et Welsh (1999) et Pelletier (2001) font, par ailleurs remarquer, qu'il est souvent reproché aux acteurs politiques démocratiquement élus de ne pas être nécessairement des spécialistes tant en éducation qu'en administration de l'éducation. L'autonomie de gestion qui leur est accordée dans la nouvelle dynamique de régulation de l'éducation, ne rencontre pas toujours l'assentiment des spécialistes, en l'occurrence les professionnels de l'éducation. ADEA (2003) et la Lettre de politique générale du secteur de l'éducation montrent qu'une telle remarque se vérifie dans la situation spécifique du Sénégal. En effet, en dépit des compétences transférées aux collectivités locales en éducation, la Lettre de politique estime que l'intervention des acteurs de ces collectivités ne sauraient se substituer au professionnalisme des acteurs des services déconcentrés du MEN. Si l'on s'en tient à cette précision, la subordination de l'exercice des compétences des acteurs des collectivités locales à l'expertise professionnelle des acteurs désignés du MEN, peut être interprété comme la volonté délibérée de l'État de privilégier la légitimité professionnelle par rapport à la légitimité démocratique. Dans cette perspective, l'on peut arguer que les chevauchements observés entre les instances décentralisées et les instances déconcentrées sont politiquement voulues.

Que ces interdépendances soient d'ordre technique ou politiquement voulues, nous pensons que seule une analyse de la régulation autonome en contexte réel peut permettre de rendre compte des espaces décisionnels véritables des uns et des autres ainsi que de la façon de collaborer ou de coopérer entre divers acteurs sociaux de différentes instances.

5.6 Synthèse de l'état actuel de la régulation du système éducatif du Sénégal

De façon générale, les appropriations émergentes de l'application spécifique des politiques transnationales, à travers le nouveau code de collectivité locale, donnent à voir, en éducation, deux modes simultanés de régulation au Sénégal. D'un côté, on observe une régulation de contrôle forte de nature bureaucratique où prédomine un processus de contrôle formel et centralisateur à l'égard des *grandes orientations* de *l'offre d'éducation*, de *l'inspection* et/ou *contrôle des enseignants*, de la *rémunération* ainsi que de la *promotion* et/ou *plan de carrière* des enseignants.

De l'autre côté, il est donné de voir une importante responsabilisation des collectivités locales et des organes académiques déconcentrés du MEN à l'égard de la *mise en œuvre de l'offre d'éducation*, du *recrutement*, de la *formation initiale* et de la *formation continue des enseignants*. La mise en œuvre du nouveau code de collectivité locale laisse, par ailleurs, apparaître des entrecroisements des règles du jeu entre les différentes instances de régulation. Ainsi, en termes d'état actuel de la régulation, on peut dire que les entrecroisements des règles du jeu associés à la mise en œuvre d'un processus de régulation à la fois fort et flexible témoignent de la complexité et du caractère composite de la nouvelle régulation de l'éducation au Sénégal. En d'autres mots, *l'état actuel* de la *régulation de l'éducation* au Sénégal, révèle un *modèle mixte ou composite*. Gersberg et Winkler (2003) sont parvenus au même résultat selon lequel la plupart des pays africains (particulièrement ceux qu'ils ont étudié) adoptent une approche mixte dans la nouvelle régulation de leur éducation. Dans une étude sur les modes de régulation et d'évaluation des systèmes scolaires de cinq pays d'Europe, Barroso *et al.* (2002) ont fait un constat similaire quant au caractère mixte des modes actuels de régulation de l'éducation. C'est probablement une telle conjoncture qui a fait dire à Barroso (2004) qu'il était important de repenser les conceptions binaires qui ont guidé les initiateurs des programmes de réforme en termes d'administration centralisée vs des instances décentralisées.

Dans le cas spécifique du Sénégal, si l'on considère que la régulation est tributaire du contexte, comme l'a souligné Lê Thanh Khoï (1981), nous dirons dans le sens de la remarque précédente qu'il n'y aurait, en effet, pas lieu d'opposer systématiquement une théorie de la centralisation à celle de la décentralisation. La plupart des documents étudiés dans le cadre de cette recherche permet d'affirmer que le Sénégal a une réputation traditionnelle d'administration décentralisée, même si cela était beaucoup plus effectif au plan structurel que décisionnel. L'analyse a, par ailleurs, révélé un état actuel de la régulation de l'éducation caractérisé par un modèle composite marqué à la fois par des changements et des continuités. Aussi dans le contexte de ce pays, il nous apparaît plus approprié de distinguer ce qui change de ce qui est reproduit et c'est ce que les sections et sous-sections précédentes se sont employées à montrer.

Maintenant, comment les changements et les continuités s'articulent-ils dans l'état actuel de régulation de l'éducation dans ce pays ? Comment peut-on expliquer ces changements dans la continuité au cours de la période contemporaine particulièrement marquée par la nouvelle politique de décentralisation ? Il est évident que ces changements dans la continuité sont indissociables des circonstances exogènes qui président le contexte actuel de régulation de l'éducation dans ce pays. Comme le font remarquer Perrenoud et Montandon (1988), citant Barel (1973) « *le changement dans la continuité* » *n'est pas seulement une formule politique à succès, mais la condition d'existence et de survie de tout système vivant et en particulier de tout système social* (Perrenoud & Montandon, 1988 :13).

Par rapport à cette remarque, on peut dire que les changements dans la continuité observés dans la dynamique actuelle de la régulation résultent des facteurs exogènes dont dépend la survie économique de l'État sénégalais. Le Sénégal n'a pas les moyens économiques de sa politique nationale de développement de l'éducation qui dépend essentiellement du financement extérieur. Les exigences transnationales prescrites à travers les PAS en contrepartie du soutien économique a amené l'État à faire des choix orientés susceptibles de s'ajuster aux dites exigences. Si les orientations institutionnelles prescrites ne sont pas mises en œuvre, l'État sénégalais pourrait passer pour un « *mauvais élève* » aux yeux des acteurs transnationaux de régulation des affaires publiques. Le pays risquait, en conséquence, de se voir refuser éventuellement l'accès à d'autres prêts pour sa survie économique et particulièrement pour le développement des différents secteurs d'activité, dont l'éducation.

La nouvelle politique de décentralisation portée par la Loi de 1996 qui résulte justement de ces conditionnalités transnationales, avait pour but d'orienter les politiques publiques nationales de manière à atteindre la stabilité politique et économique souhaitée. Dans cette perspective, les choix du Sénégal en matière de politiques publiques d'éducation nationale ont été orientés vers des stratégies susceptibles de favoriser la satisfaction des normes prescrites en vue d'accéder à d'autres emprunts. Le résultat, on a pu le constater dans l'analyse, a donné lieu à une régulation composite de contrôle à la fois fort et flexible. En effet, dans la nouvelle régulation de l'éducation,

l'État sénégalais apparaît comme le régulateur de l'ensemble témoignant d'une certaine ouverture à l'autonomisation des instances décentralisées tout en veillant à la mise en cohérence de certaines actions de ces instances avec les exigences transnationales, à travers une importante normalisation.

Il faut souligner, par ailleurs, que les choix effectués ont eu d'importantes répercussions sur la fonction enseignante, les conditions salariales et la carrière des enseignants en général et celles des enseignants non fonctionnaires en particulier. Si le recours aux enseignants non fonctionnaires a favorisé l'accroissement des taux de scolarisation en zone rurale et permis à l'État de maîtriser la masse salariale des enseignants, un tel choix a contribué, au début de l'expérience, à la déqualification des enseignants non fonctionnaires ainsi qu'à la paupérisation de ce corps de métier. En effet, au cours de la période contemporaine, les enseignants fonctionnaires sénégalais sont moins bien payés comparativement à la période post-coloniale où leurs conditions salariales étaient plus généreuses. Quant aux enseignants non fonctionnaires, la rémunération de la plupart d'entre eux se situe autour de la moitié du salaire de leurs collègues fonctionnaires. Comme l'a fait remarquer le rapport du colloque conjoint Unesco/OIT (1997), cette situation a contribué à les démotiver poussant nombre d'entre eux à quitter la profession.

Des informations relativement récentes invitent toutefois à quelques réserves quant à la situation actuelle des enseignants non fonctionnaires du Sénégal. Dans leur étude sur la formation initiale et continue et la gestion des enseignants du primaire dans quatre pays d'Afrique subsaharienne dont le Sénégal, Sow *et al.* (2004) indiquent que les jeunes diplômés sont de plus en plus attirés dans la fonction enseignante. Ces auteurs soulignent que contrairement à une opinion fort répandue, les déperditions au sein de la catégorie d'enseignants non fonctionnaires y sont plutôt rares et globalement marginales. La plupart de ces enseignants envisagerait d'ailleurs faire carrière dans l'enseignement en aspirant devenir fonctionnaires comme les autres. Dans cette perspective, ils développent, à travers un regroupement syndical autonome, des stratégies de lutte pour l'amélioration progressive de leurs conditions salariales et sociales. Les propos suivants sont révélateurs de la nouvelle dynamique qui caractérise cette catégorie d'enseignants :

Ils ont ainsi réussi en l'espace de trois ans à faire ramener la durée du volontariat à deux ans, à rendre automatique l'intégration dans la catégorie des contractuels au bout des deux ans et à faire augmenter le quota de contractuels éligibles dans la fonction publique (Sow et al. 2004 :46).

Pour en revenir à l'impact des choix orientés du Sénégal à travers la nouvelle politique de décentralisation, on peut dire qu'elle n'a pas eu que des aspects négatifs. La responsabilisation des collectivités locales participe, certes, du respect des normes prescrites pour délester l'État de certaines charges financières liées à l'éducation telles la construction, l'équipement, l'entretien des écoles, l'organisation des recrutements et de la formation des enseignants. Mais l'autonomisation des collectivités locales, aussi intéressée fut-elle, est à mettre au compte de l'impact positif de l'application des mesures des PAS. En effet, une telle autonomisation a l'avantage de favoriser la responsabilisation des acteurs des instances sous-nationales de régulation en plus de permettre l'ouverture à la participation sociale. L'autonomisation des instances décentralisées et déconcentrées dans la nouvelle dynamique de régulation de l'éducation, a contribué à répondre aux revendications de participation démocratique des acteurs tant collectifs qu'individuels, désireux de prendre une part active à la gestion des affaires publiques du pays. La responsabilisation des collectivités locales dans la mise en œuvre de l'offre, la participation des acteurs locaux à l'élaboration des programmes, l'importante capacité d'action des organes déconcentrés du MEN, etc. témoignent de la responsabilisation et de la participation démocratique longtemps souhaitée des sénégalais.

On peut dire en définitive que la mise en œuvre du nouveau code de collectivité locale a permis à l'État sénégalais de faire « *d'une pierre deux coups* ». L'application des mesures des PAS le conduit, en effet, à agencer d'une part, les politiques nationales aux orientations transnationales prescrites pour accéder à d'autres financements et d'autre part, la responsabilisation des unités décentralisées pour répondre aux revendications de participation sociale longtemps souhaitée.

Chapitre VI : Analyse comparée des cas nationaux

Pour rappel, le but de cette recherche est d'étudier et de comparer la régulation des systèmes éducatifs (au niveau fondamental d'enseignement ou éducation de base) du Bénin et du Sénégal. La régulation de contrôle est le mode de régulation que l'étude s'est proposée d'examiner tout en mettant un accent particulier sur les aspects structurels et décisionnel. Les chapitres précédents ont permis d'identifier, de décrire et d'analyser les ruptures et les continuités qui ont marqué la régulation de l'éducation dans chacun des deux pays en fonction des périodes déterminées pour aboutir à leur état actuel de régulation. La comparaison des portraits nationaux, dans ce sixième chapitre, vise à identifier et à expliquer les similitudes et les différences qui caractérisent la régulation des systèmes scolaires des pays concernés.

À ce stade de l'analyse, un bref retour sur le modèle historique commun de régulation s'avère nécessaire afin d'éclairer la comparaison de la régulation de l'éducation dans les deux pays.

6.1 Rappel du modèle historique de régulation

Le tableau ci-après résume le modèle historique de régulation communément partagé par le Bénin et le Sénégal. Rappelons que ce modèle historique prend appui sur la charte de 1903, référence réglementaire commune qui fonde l'organisation de l'instruction publique dans les territoires de l'AOF.

Tableau XVIII : Rappel du modèle historique commun de régulation

Régulation de contrôle	Palier Métropolitain (France)	Palier Central Dakar (écoles fédérales)	Paliers locaux des Colonies (écoles régionales et urbaines)	Milieu rural (Écoles des villages)
<i>Dimensions</i>				
<i>Offre d'éducation</i>	–	X (Définition des grandes orientations à travers les textes de la Charte)	X (Réalisation des infrastructures scolaires)	–
<i>Programmes d'enseignement</i>	–	X (Définition des grandes orientations à travers les textes de la Charte)	X (adaptations prescrites)	–
<i>Inspection</i>	–	X	–	–
Condition Enseignante				
<i>Recrutement</i>	X	X	X	X
<i>Qualification</i>	X	X		
<i>Rémunération</i>	–	–	X	–

L'organisation structurelle du modèle colonial de régulation de l'éducation montre que *l'offre d'éducation* était *décentralisée*. On pourrait inférer à une autonomisation de l'offre d'éducation pour la période considérée qui témoigne d'une régulation de contrôle plutôt flexible. Toutefois, l'analyse des documents relatifs à ce modèle historique (Blaud 1998; Bouche, 1975; Colin, 1980; Désalmand, 1983, Lê Thanh Khoï, 1971) révèle qu'il s'agit davantage d'une autonomisation encadrée dans la mesure où, par rapport aux différentes colonies de l'AOF, les grandes orientations de l'offre étaient déterminées par le pouvoir central de Dakar. Quand on considère, par ailleurs, que cette autonomisation était motivée, d'après l'analyse de ces documents, par la volonté du pouvoir central, de se délester des obligations onéreuses afférentes aux coûts de production des ressources éducatives, on ne saurait conclure à une autonomisation véritablement consentie.

Les *programmes d'enseignement* obéissaient au même processus de régulation de contrôle à la fois *forte et flexible*. En effet, l'autonomie accordée aux colonies à l'égard de l'adaptation des contenus aux réalités locales, était normalisée par le haut du système colonial. C'était une autonomie assortie d'instructions spécifiques invitant à ajuster ces adaptations aux politiques coloniales définies par l'administration centrale. Seule *l'inspection* faisait clairement l'objet d'un *contrôle fort* et cela est compréhensible dans la mesure où l'autorité centrale devait s'assurer de la conformité des orientations prescrites aux politiques coloniales déterminées au niveau central.

Quant à *la condition enseignante*, elle faisait également l'objet d'une régulation de contrôle aussi *forte que flexible* selon les sous-dimensions impliquées. La mise en œuvre d'une instruction publique pour l'ensemble des colonies - un nouvel enjeu de la politique coloniale- est probablement à l'origine d'une telle régulation à la fois forte et flexible. En effet, même si les colonies prises séparément, connaissaient des expériences antérieures d'instruction scolaire, la prescription d'un modèle commun d'éducation pour l'ensemble se révélait une nouvelle entreprise pour les autorités coloniales. Mintzberg (1982) fait remarquer, à ce propos, que les nouvelles organisations ont tendance à faire l'objet d'un contrôle à la fois fort et flexible pour leur donner des chances de réussite surtout si des aspects de l'accomplissement de la ou des tâches de l'organisation naissante, nécessitent un savoir et/ou une expérience spécialisée.

Comme on peut le constater dans le tableau du modèle historique, la *qualification* des enseignants, par exemple, faisait l'objet d'un *contrôle plutôt fort*. Si l'on considère le fait que l'instruction publique en AOF était une organisation nouvelle - du moins dans ses débuts- et que la tâche d'enseignement implique un savoir spécifique ou spécialisé, on peut comprendre que les autorités centrales aient voulu en contrôler les premières initiatives de qualification pour maximiser les chances de réussite.

En ce qui concerne la *flexibilité relative* entourant le *recrutement*, elle peut, en revanche, s'expliquer par le souci d'expansion de l'œuvre coloniale. Comme le soulignaient Bouche (1975) et Désalmand (1983), toutes les initiatives pouvant contribuer à l'expansion coloniale, étaient bien venues et fort appréciées. L'intérêt de contrôler l'accomplissement de tâches nécessitant un savoir spécialisé, tel

l'enseignement, évoqué plus haut par Mintzberg (1982), ne semble pas avoir été mise de l'avant dans le cas du recrutement des enseignants. L'autorité centrale semble avoir accordé ici, la préséance aux besoins d'expansion coloniale contre la qualification de certaines catégories d'enseignants tels les interprètes indigènes recrutés pour assurer les tâches d'enseignement dans les zones reculées des colonies.

Enfin, la *flexibilité* de la *régulation* autour de la *rémunération* peut trouver sa justification dans la volonté de l'autorité centrale de Dakar de dégager sa responsabilité de la prise en charge financière des enseignants oeuvrant dans les différentes colonies. Ce retour sur la régulation de contrôle durant la période coloniale illustre le caractère ambivalent de tout processus de régulation, démontrant ainsi avec Mintzberg (1982), qu'il n'y a pas de modèle pur de régulation, mais qu'il y a des régulations selon la situation et/ou les circonstances.

Dans la section suivante, nous analysons de façon comparative, l'évolution de la régulation de l'éducation dans les deux pays sous étude depuis leur accession à l'indépendance.

6.2 Traits communs et différences au cours de la période post-coloniale

Le tableau ci-après résume les différences et les similitudes qui se dégagent de la régulation post-coloniale de l'éducation dans les deux pays sous étude en relation avec *l'offre d'éducation*, les *programmes* d'enseignement et *l'inspection* et/ou *contrôle* des enseignants. L'objet d'analyse *condition enseignante* sera présenté plus loin.

Tableau XIX : Similitudes et différences observées à l'égard de l'offre, des programmes et de l'inspection (période post-coloniale)

Pays sous étude	Bénin	Sénégal	Remarques
Dimensions			
<i>Offre d'éducation</i>	Centralisée	Décentralisée (mais sous contrôle du Préfet)	Contrôle fort (État, principal responsable de l'offre). Partenariat encadré Contrôle plutôt flexible
<i>Programmes d'enseignement</i>	Centralisés et normalisés par le haut	Centralisés et normalisés par le haut	Contrôle fort dans les deux pays
<i>Inspection</i>	-	Déconcentrée et normalisée	Informations manquantes Contrôle plus ou moins fort

Au cours de la période post-coloniale, on observe une différence entre les deux pays sous étude à l'égard de la régulation de *l'offre d'éducation* au plan structurel. Les informations du tableau XIX montrent, en effet, que l'offre éducative était centralisée au Bénin, traduisant une régulation de contrôle forte, tandis qu'elle était demeurée décentralisée au Sénégal en témoignant d'un contrôle plutôt flexible. Les choix politiques de l'un et de l'autre après l'indépendance, pourraient expliquer une telle différence de régulation. En effet, après son accession à la souveraineté nationale le Bénin avait opté pour une politique administrative centralisée, s'inscrivant ainsi dans une logique de rupture par rapport à la régulation historique. Le Sénégal, par contre, avait choisi une logique de continuité, c'est-à-dire une administration structurellement décentralisée comme le modèle historique.

Par ailleurs, si l'administration des affaires publiques, dont l'éducation, était structurellement centralisée chez l'un et décentralisée chez l'autre, les aspects décisionnels de la régulation en la matière ne montrent pas de différence significative

entre les deux pays au cours de la période considérée. Il ne faut pas ignorer, par exemple, qu'au Bénin, le caractère militaro-révolutionnaire du régime en place qui avait marqué les premières années de l'indépendance, a pu considérablement contribuer à une régulation de contrôle forte dans les affaires publiques dans ce pays. Par ailleurs, l'analyse a montré que l'offre d'éducation au cours de la période considérée, avait fait aussi l'objet d'une régulation de contrôle décisionnel peu flexible au Sénégal parce qu'elle était soumise à un contrôle a priori en dépit du contexte structurel décentralisé.

On peut déduire que la réaction au sous-développement éducatif qui avait caractérisé le modèle historique commun est à la base du contrôle décisionnel fort de l'éducation dans les deux pays. Rappelons que la politique éducative coloniale était marquée à la fois par un système limité d'enseignement et par la formation d'une élite minoritaire blanche et assimilée au service de l'administration coloniale. À l'accession à l'indépendance, les principes d'équité et d'égalité des chances d'accès de tous les citoyens à l'éducation ainsi que l'expansion quantitative et qualitative des infrastructures scolaires sur l'ensemble des territoires ont été mis de l'avant tant au Bénin qu'au Sénégal pour justifier la régulation de contrôle forte de l'offre.

Cet état de fait des autorités dirigeantes post-coloniales rejoint le constat de certains auteurs à l'égard du besoin ou de la nécessité de faire prévaloir l'intérêt général ou les principes d'équité et d'égalité d'accès des citoyens au service public pour justifier le contrôle fort des décisions. Selon Affichard (1997) et Barroso *et al.* (2002), la tendance centralisatrice est souvent interprétée par l'autorité centrale comme l'expression naturelle d'une administration démocratique basée sur l'impersonnalité et sur le formalisme de l'égalité entre les citoyens en matière de production et de distribution de services éducatifs.

En revanche, l'on ne note aucune différence entre les deux pays au cours de la période considérée, en ce qui concerne les *programmes d'enseignement*. La régulation de cette dimension du système éducatif témoigne d'un contrôle fort aussi bien au Bénin qu'au Sénégal. Parmi les raisons évoquées dans les portraits nationaux pour justifier le contrôle fort des *programmes* au cours de la période post-coloniale, il en existe une –le

désir de cohésion sociale ou d'unité nationale- qui est communément partagée par les deux pays. En effet, la recherche de cohésion sociale ou d'unité nationale, face à la diversité socioculturelle qui caractérise les deux sociétés, peut expliquer la tendance centralisatrice qui a marqué la régulation des *programmes d'enseignement* dans les deux pays au cours de la période considérée.

Tel qu'il apparaît dans les monographies nationales, les sociétés béninoise et sénégalaise étaient (et demeurent encore) caractérisées par une diversité socioculturelle et les allégeances géographiques et ethniques sont très marquées. Privilégier, par exemple, une communauté ou un groupe au détriment d'un autre dans le choix d'éléments culturels dans la définition de contenus des programmes, pouvait engendrer des tensions ou des risques d'éclatement, particulièrement dans des pays nouvellement indépendants. La centralisation était mieux indiquée, en ces circonstances, pour sauvegarder la cohésion sociale ou l'unité nationale. Cette explication rejoint celle de Bruylant (1998), qui souligne que dans un contexte de diversité socioculturelle, géographique ou démographique, la localisation des pouvoirs de décision au niveau de l'autorité centrale permet de mieux maîtriser différents groupes en présence, au besoin, de protéger les minorités.

*L'inspection*⁸, comme on peut le constater dans le tableau XIX, même si elle apparaît déconcentrée, faisait l'objet d'un contrôle peu flexible au Sénégal au cours de la période post-coloniale. L'insuffisance d'autonomisation des instances décentralisées peut justifier un tel contrôle. En effet, si la décentralisation de l'administration publique du Sénégal était une réalité au plan structurel, la responsabilisation des acteurs sous-nationaux de régulation était loin d'être effective au cours de la période considérée. À l'instar du modèle historique de régulation, la tâche des acteurs au niveau déconcentré du MEN a été limitée à la vérification de la mise en cohérence du travail des enseignants avec les normes éducatives et les prescriptions réglementaires définies à l'échelon central.

⁸ N'ayant pas pu accéder à des informations suffisantes comparables à l'égard de *l'inspection* au cours de la période post-coloniale pour le Bénin, cette dimension n'a pu faire l'objet de comparaison entre les deux pays dans cette section.

Comme annoncé au chapitre méthodologique (3.2.4) l'objet d'analyse *Condition enseignante* est présentée séparément des autres objets d'analyse pour des raisons de commodité mais aussi et surtout parce qu'il comporte différentes sous-dimensions. Le tableau ci-dessous résume les traits communs et les différences entre les deux pays sous étude à l'égard de la régulation de la condition enseignante.

Tableau XX : Différences et similitudes observées à l'égard de la condition enseignante : période post-coloniale

Pays sous étude	Bénin	Sénégal	Remarques
Dimensions			
<i>Recrutement</i>	Centralisé	Centralisé	Contrôler fort dans les deux pays
<i>Formation initiale</i>	Déconcentrée et normalisée par le haut	Déconcentrée	Contrôle plus ou moins fort pour les deux
<i>Formation continue</i>	Centralisé et normalisée par le haut		Contrôle fort
		Décentralisée	Contrôle flexible
<i>Rémunération</i>	Centralisée	Centralisée	Contrôler fort pour les deux
<i>Promotion</i>	Centralisé et normalisée par le haut	Centralisé et normalisée par le haut	Contrôler fort pour les deux

Comme on peut le constater, entre les deux pays, il n'y a pas de différence significative au cours de la période post-coloniale, dans la régulation de la *condition enseignante* en la plupart de ses sous-dimensions étudiées. En effet, le *recrutement*, la *formation initiale*, la *rémunération* et la *Promotion/plan de carrière* des enseignants font l'objet d'une régulation de contrôle plutôt forte, s'inscrivant tantôt dans une logique de rupture tantôt dans celle de continuité pour les deux pays par rapport au modèle historique.

Le besoin de coordination et/ou de maîtrise des décisions dans la mise en œuvre d'une « nouvelle organisation », comme l'a fait remarquer Mintzberg (1982), explique le contrôle fort qui a entouré la régulation de la condition enseignante dans les deux pays au cours de la période considérée. En effet, à leur accession à l'indépendance les nouvelles autorités dirigeantes dans les deux pays devaient assumer la responsabilité de l'augmentation quantitative des effectifs enseignants. L'analyse a montré que le système éducatif post-colonial, notamment celui du Sénégal, était marqué au début de l'indépendance par un important déficit d'enseignants nationaux dans tous les ordres d'enseignement existant ou nouvellement créés pour répondre à la forte demande sociale d'éducation.

Ainsi, le recrutement, la formation initiale, la rémunération et la promotion/plan de carrière des enseignants en général et des enseignants nationaux en particulier, se révélaient des défis importants à relever pour doter les pays nouvellement indépendants, d'un corps enseignant à la mesure de la demande sociale en éducation. Par ailleurs, comme cela a été souligné dans la problématique de l'étude, les dépenses d'éducation représentaient, dans les premières décennies des indépendances, l'investissement de loin le plus important dans les budgets du secteur public des pays de l'Afrique subsaharienne dont ceux sous étude. Si tel est que le coût de la main-d'œuvre enseignante (les salaires), intervenait selon certaines études (Mingat et Suchaut, 2000; Unesco, 2000), pour environ deux tiers (parfois davantage) dans ces dépenses publiques, on peut comprendre qu'un contrôle fort des décisions, en la matière, puisse être privilégié pour maîtriser l'ensemble des coûts du secteur éducatif.

La nécessité pour l'autorité centrale de coordonner certaines décisions dans une organisation naissante rappelle l'observation de Pelletier (2001) selon laquelle la centralisation constitue, en certaines circonstances, le mécanisme approprié pour coordonner les décisions au sein de l'organisation. L'auteur souligne qu'«aucun système éducatif pas plus qu'aucune réforme de l'éducation ne peut être mis en place s'il n'y a pas, au départ, une capacité réelle à centraliser les décisions...» (Pelletier, 2001 :18).

La différence enregistrée entre les deux pays en matière de la régulation de la condition enseignante au cours de la période post-coloniale, se situe principalement dans

la *formation continue* qui fait l'objet d'un contrôle fort au Bénin et d'un contrôle flexible au Sénégal. Que la formation professionnelle continue fasse l'objet d'un contrôle fort au Bénin ne semble guère surprenant quand on considère que les autorités politiques dirigeantes de ce pays s'étaient inscrites, dès l'indépendance, dans une logique de centralisation. Tel qu'évoqué plus haut pour les programmes d'enseignement, la régulation de contrôle forte de la formation continue dans ce pays participe du souci de l'autorité centrale de préserver l'unité nationale en refusant de délocaliser les décisions entourant cette formation continue dans une région plutôt que dans une autre. Du reste, le refus de l'autorité centrale de partager le pouvoir avec des acteurs des paliers sous-nationaux soit par peur de sa confiscation par l'élite locale au détriment des groupes minoritaires ou par crainte de perdre prise sur le pouvoir politique locale, peut être également à l'origine d'un tel contrôle fort.

En ce qui concerne la flexibilité post-coloniale de la régulation relative à la formation professionnelle continue au Sénégal, elle peut également s'expliquer par différentes raisons. Rappelons d'abord que le pays s'était inscrit dès l'indépendance dans une logique de décentralisation, c'est-à-dire, dans un modèle global de régulation de contrôle flexible. Même si ce contrôle flexible était plus effectif sur le plan structurel que décisionnel, la décentralisation de la formation continue des enseignants sénégalais visait probablement à légitimer le principe d'ouverture à la revendication de participation démocratique réclamée par les acteurs des instances sous-nationales, telle qu'indiqué dans la monographie.

L'on ne saurait non plus exclure le désir de l'autorité centrale sénégalaise de minimiser certains aspects des coûts de la condition enseignante dans l'explication de la flexibilité entourant la formation continue dans ce pays. L'analyse documentaire a montré que la *formation professionnelle continue* des enseignants dans ce pays, était assurée, à l'époque considérée, à travers des cellules d'animation pédagogique et/ou des stages de recyclage dans les établissements scolaires. Le fait d'assurer la formation continue dans les établissements scolaires peut, non seulement répondre au besoin de participation sociale souhaitée, mais aussi contribuer, selon certaines études Lewin (2004), à réduire les coûts directs liés à ladite formation. L'importance des effectifs

d'enseignants recrutés pour combler à la fois le déficit d'enseignants nationaux et faire face à la demande d'éducation dans les premières années de l'indépendance n'a probablement pas manqué d'influer sur les coûts de formation tant initiale que continuée. En de telles circonstances, on peut penser, en accord avec Lewin (2004), que le choix d'assurer la formation continue hors d'une institution spécifique peut contribuer, dans le cas sénégalais, à minimiser les coûts reliés notamment à l'hébergement des stagiaires et à des indemnités spéciales du personnel d'encadrement. De plus la formation continue dans les écoles offre, d'après l'auteur, l'occasion aux enseignants stagiaires de bénéficier du soutien pédagogique de la part de collègues plus expérimentés de l'établissement d'accueil.

Après avoir présenté les points communs et les différences qui ont caractérisé la régulation de l'éducation des deux pays sous étude au cours de la période post-coloniale, la section suivante rend compte des différences et des similitudes de la régulation observées au cours de la période contemporaine par rapport aux objets d'analyse de l'étude.

6.3 Traits communs et différences au cours de la période contemporaine

Rappelons que le Bénin et le Sénégal ont eu à partager, par le passé, une histoire politique et culturelle dans l'organisation de leur système éducatif. La période contemporaine est marquée dans les deux pays par une autre toile de fond commune, en l'occurrence *une prescription quasi commune* de décentralisation de leur système éducatif à travers les PAS. L'une des interrogations de cette étude est de savoir si le mode de régulation de l'éducation de ces deux pays, au cours de la période contemporaine, se révèle tout aussi identique comme par le passé, par rapport à cette nouvelle prescription commune ? Ou bien est-ce qu'il y a une différenciation qui s'opère dans leur mode de régulation en la matière en dépit de cette prescription ?

Le tableau XXI ci-dessous donne un aperçu des traits communs et des différences qu'on peut observer entre les deux pays en matière de régulation de l'éducation au cours de la période considérée en ce qui a trait à *l'offre d'éducation*, aux *programmes d'enseignement* et à *l'inspection* et/ou au *contrôle des enseignants*.

Tableau XXI : Différences et similitudes à l'égard de l'offre, des programmes et de l'inspection : Période contemporaine

Pays sous étude	Bénin	Sénégal	Remarques
Dimensions			
<i>Offre d'éducation</i>	Centra/Décentralisée		Contrôle à la fois fort et flexible. Ambiguïtés
		Décentralisée	Contrôle plutôt flexible. Nombreux chevauchements
<i>Programmes d'enseignement</i>	Centralisés		Contrôle fort
		Décentralisés	Contrôle flexible (participation des différentes instances à son élaboration)
<i>Inspection</i>	Normalisée/Déconcentrée	Normalisée/Déconcentrée	Contrôle peu flexible pour les deux

Il apparaît que les appropriations qui ont résulté de la prescription quasi commune des politiques de décentralisation au cours de la période contemporaine, demeurent assez distinctes entre les deux pays en matière de régulation de leur système éducatif. D'abord au plan global de la détermination des paliers de régulation dans le cadre de la décentralisation, le Sénégal a défini trois niveaux de collectivités locales (Région, Commune et Communauté rurale), tandis que le Bénin n'en a déterminé qu'un seul (la Commune). Dans le domaine de la régulation de l'éducation et par rapport à nos objets d'analyse, *l'offre éducative* fait l'objet d'un contrôle à la fois fort et flexible au Bénin et d'un contrôle plutôt flexible au Sénégal. Le contrôle fort apparaît encore plus manifeste à l'égard des *programmes d'enseignement* au Bénin contre une régulation flexible au Sénégal.

Ici encore, l'impact des choix politiques antérieurs peuvent, en dépit de la prescription communément imposée, expliquer une telle différence de régulation entre les deux pays. Avec sa réputation traditionnelle d'administration publique

structurellement décentralisée, le Sénégal n'a pas semblé avoir eu de la difficulté à passer à un mode de régulation flexible tant au plan structurel que décisionnel. Les pressions à la fois internes et externes ont probablement contribué à amener, en définitive, l'autorité centrale à se montrer favorable à une responsabilisation importante des acteurs des instances décentralisées même au plan décisionnel à l'égard de la régulation de *l'offre d'éducation* et des *programmes d'enseignement*. La flexibilité de régulation observée est, certes, ponctuée de nombreux *chevauchements*, comme on a pu le voir dans l'analyse critique du cas sénégalais, particulièrement au niveau des compétences entourant *l'offre d'éducation*. Mais ces chevauchements peuvent être mis au compte des effets pervers de la délocalisation des pouvoirs de décision dans les instances inférieures de régulation par rapport au niveau central. Des études (Gersberg et Donald (2003); Bérubé, 2000), ont en effet montré que dans un contexte de décentralisation, les chevauchements constituent un phénomène courant qui résulte des effets pervers du repositionnement des pouvoirs de décision dans les niveaux sous-nationaux de régulation.

Le Bénin qui avait opté pour une politique administrative centralisée à son accession à l'indépendance semble, en revanche, avoir eu de la difficulté à institutionnaliser la nouvelle régulation. Cette difficulté demeure visible dans un modèle de régulation à la fois forte et flexible traduisant parfois certaines *ambiguïtés* à l'égard de la régulation des objets d'analyse notamment *l'offre d'éducation*. En effet, le contrôle des actes des Collectivités locales par les acteurs désignés de l'État, en occurrence les Préfets, dans la régulation de l'offre, paraît révélateur d'un jeu ambigu de *concession/rétention* émanant d'un pouvoir central apparemment attaché à des pratiques de régulation d'un passé récent difficile à abandonner. Même si le rôle de régulateur d'ensemble à travers la détermination des grandes orientations -politiquement voulu pour répondre aux exigences transnationales- constitue un dénominateur commun entre les deux pays, cette situation semble davantage conforter la posture du pouvoir central béninois dans son réflexe de contrôle fort.

En revanche, parmi les dimensions étudiées, une certaine similitude s'observe entre les deux pays à l'égard de la régulation de l'*inspection* et/ou *contrôle* des

enseignants. S'il en est ainsi, c'est parce que l'inspection est l'un des aspects du système éducatif pour lequel le contrôle d'ensemble attendu de l'autorité centrale, paraît tout aussi déterminant au cours de la période contemporaine. Rappelons en effet, que le *volet administratif* du contrôle des enseignants, tel qu'évoqué dans la définition opérationnelle des objets d'analyse de l'étude, est associé, entre autres, à la promotion et à la progression salariale de ces derniers.

Or comme on l'a vu plus haut, le coût du personnel enseignant était jugé trop important dans les modes antérieurs de régulation et constitue un des paramètres clés à maîtriser par les pouvoirs publics des États dans la nouvelle régulation prescrite. Dans cette perspective, il est compréhensible que les autorités centrales veuillent déterminer elles-mêmes les normes (critères de promotion, d'avancement d'un échelon ou d'une classe à l'autre, les dispositions relatives au changement de statut) ayant une incidence sur le processus de promotion et/ou des conditions salariales. La normalisation de l'*inspection* particulièrement le volet administratif vise, en dépit du contexte de décentralisation, une meilleure maîtrise de son impact sur la masse salariale du personnel enseignant.

Pour ce qui est de la condition enseignante dans la période contemporaine, il est important de souligner qu'elle reflète, en certaines de ses sous-dimensions, une dynamique de régulation assez contrastée entre les deux pays. Le tableau XXII donne un aperçu de ce contraste.

Tableau XXII : Différences et similitudes à l'égard de la condition enseignante au cours de la période contemporaine

Pays sous étude	Bénin	Sénégal	Remarques
Dimensions			
<i>Recrutement</i>	Centralisé (enseignants réguliers de l'État)/Dévolution (enseignants contractuels)		Contrôle à la fois fort et flexible
		Décentralisé	Contrôle flexible
<i>Formation initiale</i>	Normalisée/déconcentrée/dévolue		Contrôle à la fois fort et flexible
		Décentralisé	Contrôle flexible
<i>Formation continue</i>	Centra/dévolution		Contrôle à la fois fort et flexible
		Décentralisée	Contrôle flexible
<i>Rémunération</i>	Centra/Dévolution		Contrôle à la fois fort et flexible
		Centralisée	Contrôle fort
<i>Promo/Plan carrière</i>	Normalisée par le haut	Normalisée par le haut	Contrôle fort pour les deux

Comme on peut le constater, une différence marquante s'observe entre les deux pays dans la régulation du *recrutement*, de la *formation initiale* et de la *formation continue*. Ces trois sous-dimensions de la condition enseignante font l'objet d'un contrôle assez flexible au Sénégal. La volonté politique du pouvoir central de ce pays de miser sur un modèle de régulation ouvert à l'autonomisation relativement importante des instances locales et intermédiaires peut justifier un tel contrôle flexible à l'égard de la régulation de ces trois sous-dimensions de la condition enseignante. L'analyse documentaire a, en effet, montré que la responsabilisation des acteurs des paliers sous-nationaux de régulation est devenue une réalité indéniable dans la nouvelle régulation de l'éducation dans ce pays.

Le Bénin est le pays où la régulation de ces trois sous-dimensions témoigne d'une complexité assez frappante particulièrement en ce qui concerne les enseignants

non fonctionnaires ou contractuels. Dans le contexte impliqué, la régulation de ces trois sous-dimensions intègre d'une part des acteurs des politiques institutionnelles relevant du cadre juridique et réglementaire de la décentralisation et d'autre part, des acteurs locaux issus des associations locales et/ou groupes communautaires.

Les derniers acteurs cités prennent une part prépondérante dans la régulation de ces trois sous-dimensions de la condition enseignante plus par rapport au contexte global de démocratisation qu'en fonction de la politique de décentralisation. S'il en est ainsi, c'est parce que le contexte de la démocratie, d'après Enriquez (1997), suppose idéalement que l'autorité publique adopte des stratégies globales de régulation suffisamment flexibles pour permettre aux citoyens et aux élus de participer à la gestion des affaires publiques de leur pays. Les aspects dévolus de la régulation observés au Bénin par rapport au recrutement, à la formation initiale et à la formation continue des enseignants, sont plus en lien avec les acteurs associatifs et communautaires qu'institutionnels.

Si les stratégies globales, dans le contexte de la démocratisation, ont semblé plus ou moins flexibles pour favoriser l'implication de ces acteurs dans la régulation de la condition enseignante dans ce pays, il n'en a pas été de même avec les stratégies adoptées dans le cadre de la décentralisation. L'analyse a montré que par rapport au processus de décentralisation au Bénin, le pouvoir central a défini un cadre formel et réglementaire insuffisamment souple pour que mêmes les acteurs locaux institutionnels puissent jouir d'une marge importante de manoeuvre. Rappelons que certaines actions initiées au niveau des instances décentralisées sont soumises à un contrôle a priori à travers les acteurs désignés du pouvoir central, notamment les Préfets. Si une ouverture plus grande à l'autonomisation avait été accordée aux acteurs institutionnels dans le cadre de la décentralisation, cela aurait probablement contribué davantage à une participation sociale plus accrue de l'ensemble des acteurs collectifs et individuels dans ce pays dans le contexte de la démocratisation.

La similitude relevée pour l'objet d'analyse *inspection* et/ou *contrôle* des enseignants (voir tableau XXI), s'observe également à l'égard des sous-dimensions *rémunération* et *promotion* et/ou *plan de carrière* des enseignants. Ces deux sous-

dimensions de la condition enseignante font l'objet d'un contrôle fort dans les deux pays. S'il en est ainsi, c'est parce que la rémunération et la promotion des enseignants participent, dans la nouvelle régulation, du même besoin de contrôle d'ensemble attendu du pouvoir central pour mieux maîtriser la masse salariale et répondre aux exigences transnationales. Quant à l'aspect flexible du contrôle observé dans la régulation de la *rémunération* des enseignants non fonctionnaires au Bénin, il trouve sa justification dans l'implication importante des acteurs associatifs et communautaires dans la régulation de cette catégorie d'enseignants et ce, en dehors du contexte de la décentralisation.

6.4 Synthèse de la comparaison

La caractérisation historique de la régulation, à travers les portraits nationaux, a permis de comprendre que le Bénin et le Sénégal ont eu à partager par le passé, un même modèle de régulation de leur système d'éducation. Dans la problématique de l'étude, nous nous posons la question, par rapport à cet héritage historique, de savoir si ces pays étaient demeurés encore semblables dans la régulation de l'éducation après leur accession à l'indépendance ou s'ils avaient évolué de façon différente. Y a-t-il eu des ruptures par rapport au modèle hérité de la colonisation ou des modifications ou adaptations contextuelles spécifiques ont-elles été enregistrées ?

Par rapport à cette interrogation, la comparaison des portraits nationaux a montré que ces pays ont évolué différemment à certains égards tout en restant semblables à d'autres égards au cours de la période post-coloniale. La différence enregistrée se situe davantage au plan structurel de l'administration publique dont celle de l'éducation tandis que la similarité de la régulation s'observe autour des aspects décisionnels. Les choix des politiques institutionnelles semblent avoir été déterminants dans les orientations adoptées par l'un et l'autre, reflétant en conséquence la distinction observée entre ces deux pays dans la régulation de leur éducation.

Le Bénin avait opté, après son indépendance, pour une administration publique centralisée. Ce choix de politique institutionnelle s'était traduit par une régulation de contrôle forte de l'éducation marquant ainsi une certaine rupture structurelle par rapport au modèle historique. De plus, le régime militaro-révolutionnaire des premières années

de l'indépendance, est un autre facteur qui a contribué à la régulation de contrôle forte de l'éducation dans ce pays. La plupart des objets d'analyse de l'étude avaient fait l'objet d'une régulation de contrôle forte depuis l'indépendance. Le Sénégal, par contre, était demeuré dans une logique de continuité par rapport au modèle historique avec une régulation de contrôle plutôt flexible de son système d'éducation sur le plan des structures. Il est cependant intéressant de noter que si une différence structurelle distinguait clairement la régulation de l'éducation entre ces deux pays, la différence n'était pas aussi significative que ça dans les aspects décisionnels de la régulation. Que ce soit au Bénin ou au Sénégal, les décisions entourant *l'offre d'éducation*, les *programmes d'enseignement* et la plupart des sous-dimensions de la *condition enseignante* faisaient l'objet d'un contrôle fort au cours de la période post-coloniale.

Si les points de distinction et de ressemblance de la régulation entre les deux pays étaient à quantifier, on pourrait dire, pour la période considérée, qu'il y avait plus de similitudes que de différences. Une raison fondamentale est à la base de l'importance de ces similitudes. L'analyse a révélé qu'à leur accession à l'indépendance, le Bénin et le Sénégal devaient faire face à de nouveaux défis similaires dans la régulation de leur système éducatif. Il s'agit notamment de la massification de l'éducation en réaction au sous-développement éducatif de l'époque coloniale, de la mise en place d'un corps enseignant approprié et des contraintes de financement associées à ces défis. Or, comme l'ont souligné Mintzberg (1982) et Pelletier (2001), la mise en place de toute structure ou organisation nouvelle implique, au départ, un besoin important de coordination et/ou de centralisation des décisions. Cette tendance centralisatrice vise à donner de meilleures chances de réussite à l'organisation en plus de favoriser une meilleure maîtrise de l'ensemble des coûts qui y sont associés.

Au cours de la période contemporaine marquée par les nouvelles orientations prescrites à travers les PAS, les modes de régulation de l'éducation dans les deux pays paraissent beaucoup plus contrastés tant au plan structurel que décisionnel. Si par le passé une prescription commune relative à l'instruction publique a permis à ces pays de partager un même modèle de régulation et d'évoluer de façon peu différente au cours de la période post-coloniale, les appropriations qui résultent de la nouvelle prescription

dans le cadre de la décentralisation donnent à voir des modes de régulation nettement distincts. La plupart des objets d'analyse de l'étude révèlent un contrôle à la fois fort et flexible au Bénin en dépit du contexte de décentralisation. La flexibilité entourant la régulation des enseignants contractuels dans ce pays trouve sa justification plus par rapport au contexte global de démocratisation qu'en fonction du cadre réglementaire de décentralisation.

Contrairement au Bénin, les mêmes objets d'analyse attestent d'un contrôle plutôt flexible au Sénégal au cours de la même période et dans le même contexte de décentralisation. Les paramètres ou dimensions autour desquelles ces deux pays se rapprochent, pendant la période contemporaine, font non seulement l'objet d'une normalisation par le haut, mais ils relèvent, par ailleurs, des aspects de régulation *quasi non négociables* par rapport aux exigences transnationales. Il s'agit notamment de *l'inspection* ou *contrôle* des enseignants considéré dans son volet administratif, de la *rémunération*, de la *promotion* et/ou *plan de carrière*. Dans le cadre de la nouvelle régulation, la maîtrise des incidences financières liées à ces paramètres s'impose ou est attendue du pouvoir central des pays sous ajustement structurel pour répondre aux exigences transnationales. Le Bénin et le Sénégal étant sous ajustement structurel, il n'est donc pas étonnant que ces paramètres fassent objet de similarité de la régulation dans leurs contextes nationaux.

En revanche, la différence marquée de la régulation observée entre les deux pays à l'égard des autres dimensions étudiées peut trouver sa justification dans le poids des choix politiques antérieurs de l'un et de l'autre en dépit de la prescription quasi commune au cours de la période contemporaine. Barroso (2004) et Lê Thanh Khoi (1981) ne disaient-ils pas que la régulation était socialement et historiquement contingente et qu'on ne peut donner du sens à un système ou à un fait éducatif que si l'on le replace ou le relie au contexte dans lequel il s'est développé ? Dans le cas spécifique des pays sous étude, nous convenons avec ces deux auteurs que les contextes historiques (à la fois lointain et récent) et les choix politiques qui les avaient caractérisé, ont indubitablement coloré de façon spécifique les modes de régulation de ces deux pays. Par ailleurs, la complexité de régulation à la fois forte et flexible observée au

- Bénin au cours de la période contemporaine, donne à penser qu'il n'y a pas un modèle pur de régulation mais des formes composites de régulation en fonction des contextes et des circonstances.

Conclusion générale

Nous avons tenté, dans cette recherche, d'effectuer une analyse historique et sociopolitique de la nouvelle régulation des systèmes éducatifs (au niveau fondamental d'enseignement ou éducation de base) du Bénin et du Sénégal, avec un accent particulier sur les aspects structurels et décisionnels. Les questions à l'origine de cette étude ont été motivées par les nouvelles politiques de décentralisation de l'éducation prescrites à ces pays à travers les politiques d'ajustement structurel. Par le passé, ces pays ont déjà fait l'objet d'une prescription commune à l'égard de l'organisation de leur éducation. Estimant que la référence au passé permet de mieux comprendre et expliquer le présent, la problématique de l'étude s'est servie de l'analyse historique de la régulation de l'instruction publique dans ces pays pour s'interroger et expliquer l'état actuel de régulation de leur système éducatif. L'étude a cherché à identifier les ruptures et/ou les continuités qui ont marqué la régulation de l'éducation dans les pays concernés à travers le temps afin de mieux situer et expliquer leur état actuel.

De façon générale, les questions qui ont guidé cette recherche s'articulent autour des préoccupations suivantes :

À l'égard de la régulation de l'éducation, les pays sous étude demeurent-ils encore semblables comme ils l'ont été en la matière au temps colonial ? Après leur accession à l'indépendance ont-ils gardé le même modèle de régulation de l'éducation hérité de la période coloniale en dépit des changements enregistrés dans les contextes nationaux respectifs ? Y a-t-il eu des continuités et/ou des ruptures ? Des modifications ou des adaptations contextuelles spécifiques ont-elles été rendues nécessaires dans les deux contextes nationaux ? Dans une perspective plutôt contemporaine où ces pays sont encore soumis à une autre prescription dans la régulation de l'éducation à travers les PAS, comment s'approprient-ils les nouvelles orientations à travers la décentralisation de leurs systèmes d'éducation ?

L'ensemble des interrogations qui précèdent a amené à formuler la question spécifique de recherche suivante :

« Dans le contexte de **la décentralisation de l'éducation**, quel est **l'état actuel de la régulation** des systèmes éducatifs dans les pays sous étude, au niveau de **l'enseignement fondamental**, à l'égard de *l'offre de l'éducation*, des *programmes d'enseignement*, de *l'inspection et/ou contrôle des enseignants* et de la *condition enseignante* » ?

Le cadre théorique de l'étude s'est articulé autour des concepts clés suivants : la **régulation** et la **centralisation/décentralisation**. Tout en soulignant le caractère polysémique de ces concepts, le cadre théorique a permis de les clarifier, de comprendre qu'ils sont intimement liés car renvoyant généralement aux phénomènes associés à la structuration et au fonctionnement des systèmes d'action collective organisés. De façon spécifique, il a été donné de comprendre que le concept de **régulation** réfère aux règles, qu'il existe toujours des règles à la base du fonctionnement de tout système social ou organisation et que c'est la source des règles qui détermine le type ou la forme de régulation.

Le cadre théorique identifie deux types majeurs de régulation : la **régulation de contrôle** ou **régulation politique** ou **institutionnelle** et la **régulation autonome**. La régulation de contrôle a pour source l'autorité hiérarchique et est basée sur une hiérarchie de pouvoirs, des règles, bref, sur un ensemble de mécanismes mis en œuvre par une autorité centrale ou hiérarchique officiellement reconnue pour orienter les actions et les comportements des acteurs sur lesquels elle a une certaine autorité.

La régulation autonome émane quant à elle des acteurs individuels ou des groupes d'acteurs exécutants et désigne un modèle de relation plutôt horizontale et diffuse, centrée sur le mécanisme d'ajustement mutuel, de stratégies multilatérales d'influence et de pouvoirs informels. La combinaison de ces deux types de régulation donne lieu à un troisième type de régulation, la **régulation mixte ou conjointe**.

Quant aux concepts de *central/décentralisation*, le cadre a montré qu'ils réfèrent à la répartition et/ou au transfert de pouvoirs de décision et de responsabilités aux différentes instances de régulation déterminées. Considérée séparément, la *centralisation* a trait à la concentration du pouvoir de décision à un point central de la hiérarchie de l'organisation, tandis qu'une structure *décentralisée* correspond à celle dont les attributions, notamment la capacité à prendre des décisions significatives, sont réparties entre différents acteurs ou instances de régulation. Le cadre théorique a, par ailleurs, permis d'identifier quatre formes majeures de *décentralisation* : la *déconcentration*, la *délégation*, la *dévolution* et la *privatisation*. La *déconcentration* constitue le plus faible degré de décentralisation tandis que la *délégation* et la *dévolution* représentent les formes intermédiaires de décentralisation. Quant à la *privatisation*, elle désigne la forme extrême de décentralisation.

Pour faire le lien entre notre recherche et les éléments du cadre théorique, nous avons pris pour acquis que la *régulation* réfère aux *règles*, et que la source des règles détermine le type ou la forme de régulation. Notre étude a choisi d'examiner la régulation de contrôle et la caractérisation de la *régulation de contrôle* de Reynaud est celle qui correspond le mieux à notre objet d'analyse. En effet, elle permet d'intégrer les concepts clés de l'étude dans la problématique globale d'administration des systèmes d'action collective que représentent les systèmes éducatifs des pays concernés.

Pour Reynaud, la régulation de contrôle reflète l'image de l'organisation au travers de la structuration formelle, de la hiérarchie de pouvoirs, des procédures, bref, de l'ensemble des mécanismes formels mis en œuvre dans le système d'action collective concernée pour orienter les actions et les comportements des acteurs. Dans cet ordre de conception, notre représentation de la *régulation de contrôle* demeure intimement liée aux processus de la *centralisation/décentralisation* de l'éducation mis en œuvre par les États ou pouvoirs centraux des pays sous étude dans le cadre des nouvelles réformes prescrites. Nous entendons donc par régulation de contrôle, les normes globales de structuration et de fonctionnement des instances ou paliers de régulation impulsés par l'État à travers des dispositions juridiques et réglementaires qui président à la mise en œuvre de la décentralisation de l'éducation. La lecture de la régulation de contrôle de

cette étude peut donc se faire à travers les découpages politiques et administratifs adoptés à partir des textes de Lois définis par les États des pays sous étude.

Pour réaliser l'analyse de l'objet de la recherche, *la nouvelle régulation des systèmes éducatifs du Bénin et du Sénégal, considérée sous l'angle historique et sociopolitique*, nous avons opté, au plan méthodologique, pour une approche qualitative et procédé par étude de cas. Les données de la recherche ont été constituées à partir des documents d'archives qui témoignent de la régulation des systèmes scolaires des pays sous étude et proviennent de différentes sources tant nationales qu'internationales, officielles que confidentielles. Il s'agit d'ouvrages divers, de rapports gouvernementaux, des études non publiées à l'extérieur des Gouvernements des pays concernés (rapports internes, articles scientifiques, de rapports de recherche, des textes de Lois et décrets), des données institutionnelles (rapports et/ou études réalisées par des organismes internationaux).

C'est une recherche qui se veut avant tout descriptive et comparative. L'offre d'éducation, les programmes d'enseignement, l'inspection et /ou le contrôle des enseignants et la condition enseignante constituent les principaux objets d'analyse et de comparaison de la recherche. La comparaison des portraits nationaux a permis de décrire et d'expliquer dans quelle mesure la régulation des systèmes éducatifs de ces pays se ressemblent ou se distinguent.

Au terme de cette conclusion générale, nous récapitulons les principaux résultats de notre analyse, proposons quelques recommandations et pistes d'action et faisons état des apports de notre recherche.

Principaux résultats de l'étude

La comparaison des portraits nationaux a montré que le Bénin et le Sénégal ont eu à partager pendant la période coloniale, un même modèle de régulation de leur système éducatif. C'était une régulation de l'éducation marquée par un contrôle décisionnel fort et une flexibilité structurelle par rapport à la plupart des objets d'analyse de l'étude. Les dimensions qui faisaient spécifiquement l'objet d'un contrôle à la fois

décisionnel et structurel flexible (la mise en œuvre de l'offre, le recrutement et la rémunération) répondaient plus au besoin de l'expansion coloniale et à la volonté de l'autorité centrale de se soustraire des contraintes financières qui leur étaient associées.

Au cours de la période post-coloniale, les contextes respectifs de régulation de l'éducation de ces pays ont évolué différemment à certains égards tout en restant semblables à d'autres égards. Il y a eu des ruptures mais aussi des continuités dans la régulation de l'éducation dans les deux pays par rapport au modèle historique et à l'égard des dimensions étudiées. La rupture qui distinguait les deux pays à leur accession à l'indépendance était essentiellement d'ordre structurel et concernait particulièrement le Bénin qui avait opté pour une administration publique centralisée dont celle de l'éducation contrairement au modèle historique. Les aspects décisionnels de la régulation de l'éducation, au cours de la période considérée, témoignaient d'un contrôle fort dans les deux pays au regard de la plupart des objets d'analyse de l'étude.

La période contemporaine est celle qui a consacré la mise en œuvre des nouveaux modes de régulation prescrits. Les appropriations qui résultent de l'application des nouvelles réformes prescrites dans les contextes nationaux respectifs des deux pays révèlent leur état actuel de régulation à travers des modèles nettement contrastés.

Au plan global de la structuration administrative et politique notre analyse a révélé une insuffisance de réforme structurelle au Bénin où un seul niveau de décentralisation a été déterminé, soit le niveau communal. L'insuffisance structurelle limite les occasions de définition et/ou d'appropriation d'espaces de participation sociale tant souhaitée par la population dans le cadre réglementaire de la décentralisation. Sur le plan décisionnel, la mise en œuvre de cette décentralisation donne à voir un modèle de régulation complexe, marqué par la prédominance du contrôle hiérarchique à l'intérieur des instances décentralisées au travers des préfets. En tant qu'acteurs désignés de l'État, ces derniers continuent en dépit du contexte de décentralisation d'assurer la tutelle de l'autorité centrale sur les Communes. La plupart des dimensions étudiées font l'objet d'un contrôle à la fois fort et flexible au cours de la période considérée dans ce pays. La flexibilité enregistré à l'égard de la régulation des enseignants non fonctionnaires résulte plus du contexte global de démocratisation que celui de la décentralisation.

Le rôle de régulateur d'ensemble des États que sous-tendent les exigences transnationales en ajoute à la complexité de l'état actuel de régulation dans ce pays. En effet, les habitudes de contrôle fort héritées de la colonisation et des choix politiques post-coloniaux, associées au rôle de régulateur d'ensemble en vue de la maîtrise des coûts de l'éducation, engendrent un modèle composite de régulation au Bénin où les nouvelles orientations prescrites sont mises en œuvre pardessus le modèle antérieur existant.

Contrairement au Bénin, l'état actuel de la régulation de l'éducation au Sénégal révèle une réforme structurelle d'une certaine envergure et une responsabilisation relativement importante des instances sous-nationales. Sur le plan global de la structuration administrative et politique trois niveaux de décentralisation ont été déterminés, la Commune, la Région et la Communauté rurale. Comparativement au modèle post-colonial, la détermination de ces collectivités locales a contribué à l'accroissement des espaces politiques de prise de décision et de participation sociale. En effet, les résultats de l'analyse montrent, au plan décisionnel, que les paliers décentralisés jouissent d'une importante capacité d'action au regard de la plupart des dimensions étudiées.

La mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation révèle, par ailleurs, des chevauchements importants dans l'exercice des compétences entre les instances de régulation déterminées. L'*offre de l'éducation* fait particulièrement l'objet de ces chevauchements car certains aspects de sa régulation (construction, équipement, maintenance) relèvent concomitamment des trois paliers de régulation déterminés. En dehors de ces chevauchements la responsabilisation et la capacité d'action relativement importante des acteurs des instances décentralisée offrent l'occasion d'une participation sociale plus élargie.

Dans le contexte sénégalais aussi, le contrôle d'ensemble qui sous-tend les orientations prescrites, associé aux chevauchements des règles du jeu entre les instances décentralisées, donnent à voir un état actuel de régulation composite. C'est un modèle de régulation de l'éducation où des ruptures et des continuités de contrôle décisionnel fort s'articulent à des continuités structurelles renforcées à l'égard des objets d'analyse. Il est

toutefois important de souligner qu'au-delà des chevauchements et des conditionnalités de contrôle de l'ensemble, l'état actuel de la régulation de l'éducation au Sénégal atteste d'un contrôle beaucoup plus flexible qu'au Bénin.

L'analyse de la nouvelle régulation de l'éducation du Bénin et du Sénégal dans une perspective historique et sociopolitique a permis de mettre en évidence les constats ci-après.

1- Les pays sous étude ont hérité d'un contrôle décisionnel fort dans la régulation de leur éducation.

2- Les contextes de ces deux pays sont marqués à la fois par la diversité socioculturelle et une aspiration élevée de participation démocratique.

3- La décentralisation a permis d'instaurer des espaces démocratiques locaux et intermédiaires tout en laissant entrevoir des espoirs de participation sociale.

4- La détermination des instances infranationales n'induit pas ou ne garantit pas nécessairement l'autonomie et/ou la responsabilisation des acteurs qui y interviennent. La participation démocratique espérée dans le cadre de la décentralisation est encore loin d'être satisfaisante particulièrement dans le contexte du Bénin où la réforme structurelle et décisionnelle demeure restreinte.

5- En dépit des prescriptions communes, la mise en œuvre des politiques de décentralisation révèle des différences nationales d'appropriation tant sur le plan structurel que décisionnel. Ce constat vient confirmer le fait que la régulation est socialement et historiquement contingente (Barroso, 2004; Lê Thanh Khoi, 1981).

6- L'application de la nouvelle politique de décentralisation est marquée par des interdépendances et des ambiguïtés dans l'exercice des compétences au niveau des différentes instances de régulation déterminées.

7- L'état actuel de régulation des pays sous étude reflète des modèles composites de régulation marqués par un contrôle à la fois fort et flexible et où les nouvelles orientations prescrites s'articulent aux anciennes pratiques de régulation.

8- La mise en œuvre de la nouvelle régulation doit jongler avec des héritages de régulation institutionnalisés, difficiles à abandonner ou à transformer, des contraintes économiques considérables impossibles à assumer et des exigences transnationales à respecter pour accéder à de nouveaux financements.

9- La mise en œuvre de la nouvelle régulation renforce le pouvoir des acteurs internationaux de soutien économique. En effet, les orientations prescrites à travers les PAS entraînent nécessairement un double cadrage de l'action des instances de régulation des services publics dont l'éducation. D'abord le cadrage de l'action des instances nationales par rapport aux acteurs transnationaux; ensuite celui des instances décentralisées de la part de l'autorité centrale en vue d'une régulation pertinente de l'ensemble pour répondre aux exigences d'efficience économique.

10- L'État est appelé à jouer un rôle de régulateur de l'ensemble à travers la détermination des grandes orientations de l'éducation, la maîtrise des dépenses publiques particulièrement la masse salariale des enseignants.

11- Les enseignants sont, entre autres, ceux qui font le plus les frais des pressions internationales sur les gouvernements locaux en matière de contrôle des dépenses publiques. Cela se traduit dans les contextes respectifs de l'étude par la détermination de statuts différents pour la même fonction d'enseigner (distinction entre enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires), la baisse de qualification, un niveau inférieur de rémunération et une perspective précaire de carrière des enseignants non fonctionnaires.

Recommandations et pistes d'action

À la lumière des constats ci-dessus, nous proposons quelques recommandations et pistes d'action suivantes.

Notre première recommandation est relative à la *participation démocratique* des citoyennes et des citoyens du Bénin et du Sénégal. En effet, même si la détermination des instances infranationales ne garantit pas une grande participation sociale, la soif de démocratie des populations invite à renforcer les réformes

structurelles, là où elles sont restreintes, afin d'offrir des espaces de participation démocratique dans le contexte réglementaire de la décentralisation.

☑ À l'égard du *modèle composite de la régulation* observé au Bénin et au Sénégal, il faut noter qu'il ne saurait être dissocié de l'institutionnalisation des pratiques de régulation héritées de la colonisation. Barroso (2004) et Lê Thanh Khoi (1981) l'ont souligné et notre recherche le confirme aussi, la régulation est un processus historiquement et socialement contingente. Les pays sous étude ne sont pas encore totalement affranchis de l'institutionnalisation des habitudes de régulation héritées du modèle colonial de l'éducation. Selon Boote *et al.* (2001), l'institutionnalisation est un processus lent dont l'enracinement peut s'échelonner sur plusieurs générations. Dans cette optique, on peut dire que les pratiques de régulation héritées du modèle colonial ont mis du temps à s'enraciner. Ces façons de faire (qui se sont traduites par une régulation de contrôle forte particulièrement au plan décisionnel) ont continué à marquer la régulation de l'éducation des pays concernés après leur accession à l'indépendance. Adoptées au fil des années, ces pratiques antérieures de régulation ne peuvent s'estomper soudainement ou se transformer du jour au lendemain.

Aussi, plutôt que de prescrire indifféremment les mêmes orientations institutionnelles à tous les pays, ne serait-il pas plus pertinent de s'inspirer des contextes sociaux, historiques, économiques et politiques spécifiques des pays pour prescrire des réformes adaptées à leurs réalités ? Outre les conditionnalités de contrôle de l'ensemble escompté dans la nouvelle régulation, cette approche peut permettre, à tout le moins, d'éviter, ou de minimiser l'addition simple des nouvelles orientations de régulation sur les anciennes pratiques et structures.

Soulignons, par ailleurs, que l'évolution récente de la régulation de l'éducation dans ces pays, est associée à la décentralisation prescrite à travers les politiques d'ajustement structurel. La nouvelle régulation prescrite est devenue une réalité dans le discours, des textes réglementaires et juridiques en attestent la légitimité, et elle est même mise en œuvre dans les contextes nationaux des pays concernés. Mais comme nous le soulignons précédemment, cette nouvelle régulation n'est pas encore véritablement institutionnalisée dans les pays sous étude. Même si l'on y enregistre des

éléments de changement, elle n'est pas encore ancrée dans les mœurs de régulation de ces pays. Les anciennes façons de faire perdurent et sont encore visibles dans les nouvelles pratiques, ce qui explique la superposition du nouveau par-dessus l'ancien dans l'état actuel de la régulation de leurs systèmes éducatifs. Ainsi, au lieu de lier systématiquement le soutien économique et l'aide au développement à l'introduction des orientations institutionnelles prescrites, il faut permettre aux pays concernés de s'ajuster et d'institutionnaliser les nouvelles pratiques de régulation.

☑ En lien avec les *chevauchements* et les *ambiguïtés* observés, notons que les concepts *centralisation vs décentralisation* semblent encore flous dans leur mise en application dans les contextes nationaux du Bénin et du Sénégal. Les interdépendances enregistrées entre les instances décentralisées, même si elles sont d'ordre technique, invitent à une définition claire et précise des règles du jeu pour éviter des luttes inutiles de pouvoirs et prévenir des conflits éventuels dans l'exercice des compétences des différents acteurs en présence. En effet, les tensions et les contradictions qui naissent de la mise en œuvre des règles du jeu ne sont pas nécessairement perçues par les différents acteurs parce qu'ils sont trop proches de l'action. Dans cette optique, il serait pertinent d'initier une recherche en contexte réel dans les pays sous étude afin de se rendre compte des espaces décisionnels véritables des uns et des autres ainsi que la façon de collaborer ou de coopérer entre divers acteurs sociaux de différentes instances de régulation.

☑ Par rapport à la *condition enseignante*, il faut souligner que les objectifs d'universalisation de l'éducation de base sont associés au recrutement massif d'enseignants, principaux acteurs de l'atteinte de ces objectifs. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne dont ceux sous étude, ont eu recours au recrutement des enseignants non fonctionnaires qui occupent aujourd'hui une place grandissante dans leurs systèmes éducatifs. Le recrutement de cette nouvelle catégorie d'enseignants serait-il un choix délibéré en faveur de la scolarisation du plus grand nombre au détriment de la qualité du personnel enseignant et dans une certaine mesure de la qualité de l'éducation ? Rappelons que les enseignants non fonctionnaires ne bénéficient généralement pas de formation professionnelle et, quand ils en

bénéficient, elle est de courte durée. Or, la formation professionnelle initiale des enseignants, comme le soulignent Bernard *et al.* (2004), est une dimension qu'on ne saurait négliger dans la mise en œuvre d'une politique éducative d'envergure telle l'universalisation de l'éducation de base. Par ailleurs, le niveau de rémunération de cette catégorie d'enseignants est nettement inférieur à celui de leurs collègues fonctionnaires, toutes choses qui contribuent à la démotivation et à l'absence de stabilité de ce personnel. Tout comme la qualification, la stabilité et la motivation, dans le sens de la volonté ou du désir de demeurer durablement enseignant et de bien enseigner, sont des facteurs importants qui ont une influence, selon Bernard *et al.* (2004), sur les acquisitions scolaires et l'atteinte des objectifs notamment ceux de l'universalisation de l'éducation de base.

Ainsi, même si des améliorations notables sont enregistrées dans le contexte sénégalais dans la régulation des enseignants, des efforts doivent y être poursuivis et consentis dans le contexte béninois afin d'offrir de meilleures conditions de formation, de rémunération et de perspectives viables de carrière aux enseignants de ces pays.

Apports de cette recherche

Pour faire un retour sur la pertinence de l'étude, nous pensons avoir contribué à l'avancement des connaissances sur la problématique de la centralisation/décentralisation et de la régulation des systèmes éducatifs des pays africains. Par rapport aux contextes spécifiques des pays sous étude, nous estimons avoir contribué à la compréhension et à l'explication de l'évolution de la régulation de leurs systèmes d'éducation. L'angle d'analyse (historique, sociopolitique et contemporaine) privilégié a permis de dégager les continuités et les ruptures enregistrées au fil des époques, de relever les enjeux de la nouvelle régulation, ses effets, les espoirs dont elle était porteuse, ses conséquences, bref, de comprendre et d'expliquer l'état actuel de la régulation dans les pays concernés.

Enfin, à travers la mise en contexte de la nouvelle régulation de l'éducation au Bénin et au Sénégal, la recherche espère avoir contribué à informer les décideurs

internationaux d'aide au développement sur l'implantation des réformes prescrites, les appropriations nationales qui en résultent, les tensions et contradictions qui naissent de la mise en œuvre de ces réformes.

Références bibliographiques

- ADEA** (2003). *Diagnostic national, présentation du pays et de son système éducatif : Cas du Sénégal*. Document interne de travail.
- ADEA** (2003). *Étude de cas national Sénégal : Décentralisation de la gestion de l'éducation et diversification des offres, Le « faire-faire »*. Biennale de l'ADEA Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003.
- ADEA** (2003). *Les conditions d'apprentissage pour une éducation de qualité au Bénin : l'application des normes EQF, étude de cas national Bénin*. Biennale de l'ADEA 2003, Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003.
- ADEA, Banque Mondiale, Internationale de l'Éducation, Ministère de l'éducation Nationale de Mali** (2004). *Conférence sur les Enseignants non fonctionnaires du primaire*. Organisée du 21 au 23 novembre 2004 à Bamako, au Mali
- ADEA/Gouvernement du Bénin** (1999). *Étude Prospective/Bilan de l'Éducation en Afrique : Le Cas du Bénin*. Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique/INFRE
- Affichard, J.** (1997). *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : Les principaux cadres d'analyse*. Éditions L'Harmattan.
- Akakpo, R.** (2004). « Enseignants non fonctionnaires : parents pauvres de l'enseignement primaire ». *Dans le Point au Quotidien*, quotidien béninois d'informations et d'analyses du jeudi 09 décembre 2004
- Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G., Livian, Y.F.** (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, pp22-46. 2^e édition revue et corrigée. Éditions du Seuil, Paris.
- Banque Africaine de Développement/Organisation de Coopération et de Développement Économique BAFD/OCDE** (2003). *Perspectives économiques en Afrique : Étude de cas du Sénégal*.
- Bako-Arifari, N.** (1998). *Relations de processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels : typologies des politiques rencontrées*. Rapport de recherche, Division du développement rural de la FAO.
- Bako-Arifari, N., Doevenspeck, M., Singer, U.** (2004). Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin. *Dans Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*. Série décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 357 pp.16-44. Sous l'édition de T. Hilhorst et G. Baltissen, Institut Royal des Tropiques. Amsterdam KIT Development, Policy and Practice
- Banegas, R.** (1995). « Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin ». *Dans Cultures & Conflits* n° 17 (1995) pp.137-175. Sociologie politique de l'international.

- Banque Mondiale** (2002). *Le système éducatif béninois : performance et espace d'amélioration pour la politique éducative*. Département du développement humain, Région Afrique/Banque mondiale.
- Barroso, J.** (2004). *Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : De la régulation du système à un système de régulation*. Communication présentée lors du Colloque international du centre de recherche en éducation de Nantes du 19 mars 2004.
- Barroso J., Afonso N., Bajomi I., Berkovits Balázs., Imre A., Gábor Erss** (2002). *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaire et politique de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal : Synthèse des études de cas*. Rapport de recherche. <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>
- Bernard, J.M., Beïfith Kouak Tiyab, Vianou, K.** (2004). *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC pp 2-33*. PASEC/CONFEMEN
- Bérubé, P.** (2000). *La restructuration interne des États: faits et tendances dans les pays de l'OCDE*. Dans *Télescope*, mars 2000, pp. 1-9. Volume 7, numéro 1.
- Blaud, C.** (1998). *La migration pour études : la question de retour et de non-retour des étudiants africains dans le pays d'origine après la formation. Le cas d'étudiants camerounais, ivoiriens et sénégalais à Montréal*. Thèse de Doctorat. Montréal : Université de Montréal.
- Bolibaug, J.B.** (1972) *Education development in Guinea, Senegal and Ivory Coast*. Unesco edition.
- Boote, D.N., Wideen Marvin, F., Mayer-Smith, J., Yazon Jessamyn, O.** (2001). « Le renouvellement de la profession enseignante : tendances, enjeux et défis des années 2000 ». Dans *Éducation et francophonie* pp 5, 16-22. Volume XXIX, N°1, printemps 2001.
- Bouche, D.** (1975). *L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique occidentale de 1817 à 1920 : Mission civilisatrice ou formation d'une élite ?* Thèse de doctorat, Tomes I et II, Paris, Université de Paris I.
- Brassard, A. et Brunet, L.** (1983). *Centralisation-Décentralisation : Études de modèles organisationnels*. Rapport de recherche, Montréal, Université de Montréal.
- Broadfoot, P.** (2000). « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur ». *Revue française de pédagogie*, no 130, janvier-février-mars 2000, 43-55.
- Bruylant, B.** (1998). *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités*, Actes du Séminaire UniDem organisé à Lausanne du 25 au 27 avril 1996, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Collection Science et technique de la démocratie, no 9).

- Campbell, B.** (2003). *Un "Partenariat" avec l'Afrique: pour faire quoi et pour le développement de qui?* Rapport de recherche, Université du Québec à Montréal.
- Carnoy, M.** (1999). *Mondialisation et réforme de l'éducation : ce que les planificateurs doivent savoir.* Publication Unesco 1999.
- Cheikh, A.W.** (2000). *Évaluation des apprentissages et rendements scolaires au Sénégal: Mesures d'optimisation de l'efficacité du "curriculum réalisé" à l'école élémentaire, Contribution à la préparation de la 49^{ème} session ministérielle de la CONFEMEN, Communication présentée à la réunion préparatoire AIF/CONFEMEN sur la refondation des systèmes éducatifs, Dakar, 24-25 février 2000.* Gouvernement du Sénégal, ministère de l'Éducation nationale.
- Colin, R.** (1980). *Système d'éducation et mutations sociales : Continuité et discontinuité dans les dynamiques socio-éducatives, le cas du Sénégal.* Thèse de doctorat, Tommes I et II, Paris, université de Paris V.
- Crozier, M. & Friedberg, E.** (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective.* Paris, Éditions du Seuil, 437 p.
- Crozier, M.** (1997). La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique. *Dans* (Finger et Ruchat, 1997) *Pour une nouvelle approche du management public : Réflexions autour de Michel Crozier* pp 13-27.
- Dario, P.** (2000) L'éducation pour tous en Afrique de l'Ouest. *Revue Internationale d'Éducation*, no 27.
- Delvaux, B.** (2001). *Régulation : un concept dont l'utilisation gagnerait à être régulée ?* Communication aux journées d'études RAPPE - Paris- mars 2001.
- Demilly, L.** (2001). « Les enjeux de la déconcentration et de la décentralisation dans le système scolaire français ». *Dans* Pelletier, G. (2001) *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation* pp 67-78 LABRIPROF, CRIFPE, Université de Montréal /Éditions AFIDES.
- Dembélé, M., M. Mellouki, F. Abillama, C. Gauthier, A. Grandbois et M. M. Tembon** (2004). *Document de travail contributif à la conférence régionale sur les enseignants non-fonctionnaires du primaire.* Pp 4-20. (Bamako, 21-23 novembre 2004).
- Désalmand P.** (1983) *Histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire : des origines à la conférence de Brazzaville*, tome 1. Éditions CEDA, Abidjan Côte d'Ivoire.
- Dictionnaire Le Petit Robert** (1996). *Dictionnaire alphabétique de la langue française. Nouvelle édition.* Éditions Dictionnaires Le Robert. Paris
- Dictionnaire Le Nouveau Petit Robert** (2000). *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Nouvelle Édition du Petit Robert de Paul Robert.* Éditions Dictionnaires Le Robert, Paris.
- Dione, R. S.** (2000). *Les nouveaux défis de l'information agricole et la régionalisation au Sénégal.* Contribution au 10^{ème} Congrès Mondial de l'IAALD, Dakar, Sénégal, 24 - 28 Janvier 2000, sur : *Les défis de l'information agricole au troisième millénaire.* UPA/MA

- Donnadieu, G. et Layole, G.** (1995). *Essai d'interprétation systémique de la régulation sociale dans une organisation*. Rapport de recherche, IAE, Université de Paris 1.
- Dreyfus, F. & d'Arcy, F.** (1997). *Les institutions politiques et administratives de la France*. 5^e édition refondue et mise à jour. Éditions Economica, Paris.
- Dumont, R.** (1985). *Finis les lendemains qui chantent, Bangladesh-Népal : « l'aide » contre le développement*. Éditions du Seuil, Février 1985 285 pages
- Dumont, R.** (1986). *Pour l'Afrique, j'accuse : Le journal d'un agronome au Sahel en voie de destruction*. Éditions Terre Humaine. Plon. 458 pages
- Dupriez, V. et Maroy, C.** (2000). « La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone ». *Revue Française de pédagogie*, no 130, janvier-février-mars 2000, 73-87.
- Dupriez, V.** (2002). *La régulation dans les établissements et les systèmes scolaires. Analyse du cadre institutionnel et des écoles d'enseignement secondaire en Belgique francophone*. Thèse de doctorat, Louvain-la Neuve, Belgique.
- Dutercq, Y.** (2000). *Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives*. *Revue française de pédagogie*, no 130, janvier- février- mars 2000. Éditions NATHAN.
- Encyclopaedia Universalis**, (1993). S.A. France.
- Enriquez, E.** (1997). *Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise*. Éditions Paris, Desclée de Brouwer, 409 pages.
- Fall, A.** (2002). *L'école au Sénégal : la question de l'adaptation. Histoire d'une problématique récurrente de 1817 à nos jours*. Thèse de Doctorat, Dakar, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, république du Sénégal.
- FMI** (2006). *Allègements de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)*. Département des relations extérieures du FMI Fiche technique - septembre 2006
- Friedberg, E.** (1988). *L'analyse sociologique des organisations*. Cahier 28. Nouvelle édition revue et augmentée. Paris Privat.
- Friedberg, E.** (1997). « Les repositionnements induits par la décentralisation et le développement des partenariats : Approche par la sociologie de l'action organisée ». *Dans* Affichard, J. (1997). *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : Les principaux cadres d'analyse* pp 57-64 Éditions L'Harmattan.
- Gersberg, A.I. & D.R. Winkler** (2003). *Éducation Decentralization in Africa : A Review of Recent policy and Practice*. The World Bank Group. Public Governance.
- Gouvernement du Bénin** (1971). *Statuts particuliers des corps des personnels des Enseignements Maternel et de Base*. Décret N° 71-19/CP/MFPT du 10 février 1971.

- Gouvernement du Bénin** (1975). *Loi d'Orientation de l'Éducation Nationale*. L'ordonnance N° 75-30 du 23 juin 1975, MEN
- Gouvernement du Bénin** (1979). *Statut Général des Agents Permanents de l'État*. Ordonnance 79-31 du 04 juin 1979
- Gouvernement du Bénin** (1985). *Les personnels enseignants : Statut Particulier des Corps des Personnels des Enseignements maternel et de base*. Décret N° 85-359 du 11 septembre 1985. SIJIP - Système d'informations juridiques, institutionnelles et politiques.
- Gouvernement du Bénin** (1985). *Les personnels enseignants : Statuts Particuliers des Personnels des Enseignements moyen, général et technique*. Décret N° 85-374 du 11 septembre SIJIP - Système d'informations juridiques, institutionnelles et politiques.
- Gouvernement du Bénin** (1990). *Les Actes des États Généraux de l'Éducation*. Ministère de l'éducation nationale/CNPMS. Cotonou, Bénin.
- Gouvernement du Bénin** (1991). *Document cadre de politique éducative*. Ministère de l'Éducation Nationale, Cotonou, Bénin.
- Gouvernement du Bénin** (1995). *Rapport sur l'état de l'économie nationale : Développements récents et perspectives à moyen terme*. Cellule macro-économique de la Présidence de la République du Bénin. CNPMS.
- Gouvernement du Bénin** (1995). *Statut, attributions, organisation et fonctionnement de l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Éducation (INFRE)*. Décret N° 95-354 du 14 novembre 1995. République du Bénin
- Gouvernement du Bénin** (1995). *Rapport national sur le développement de l'éducation de la république du Bénin présenté à la 45^e session de la conférence internationale de l'éducation*. Ministère de l'éducation nationale/Institut national pour la formation et la recherche en éducation. Cotonou, Bénin.
- Gouvernement du Bénin** (1996-2003). *Organisation du Ministère des Enseignements primaires et secondaire (MEPS)*. République du Bénin.
- Gouvernement du Bénin** (1997). *Attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche Scientifique*. Décret N° 97-271 du 9 juin 1997. MENRS
- Gouvernement du Bénin** (1997). *Attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT)*. Décret N° 97-176 du 21 avril 1997. République du Bénin
- Gouvernement du Bénin** (1999). *Découpage du réseau national de l'éducation en circonscriptions scolaires*. Décision N° 0010 du 04 février 1999. MEN/DPE
- Gouvernement du Bénin** (1999). *Organisation de l'administration territoriale de la république du Bénin*. Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999. Mission de décentralisation. Recueil des Lois sur la décentralisation

- Gouvernement du Bénin** (1999). *Organisation des communes en république du Bénin*. Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999. Mission de décentralisation, Recueil des Lois sur la décentralisation.
- Gouvernement du Bénin** (2001). *Attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Primaire et secondaire*. Décret N° 2001-363 du 18 septembre 2001. République du Bénin
- Gouvernement du Bénin** (2001). *Enquête de démographie et de santé au Bénin. Indices socio-démographiques*. République du Bénin avec le concours de divers ministères
- Gouvernement du Bénin** (2001). *Rapport national sur l'état de l'économie : développements récents et perspectives à moyen terme*. Cellule macro-économique de la Présidence de la république du Bénin avec le concours de divers ministères.
- Gouvernement du Bénin** (2001). *Rapport national sur le développement de l'éducation de la république du Bénin préparé pour le BIE*. Ministère de l'éducation nationale, de la recherche scientifique/INFRE. Porto-Novo, Bénin
- Gouvernement du Bénin** (2003). *Loi d'Orientation N° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'Éducation Nationale et définissant le nouveau cadre juridique de l'enseignement et de l'éducation au Bénin*. République du Bénin
- Gouvernement du Bénin** (2004). *Attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignement Primaire et Secondaire*. Décret N°2004-95 du 24 février 2004. République du Bénin
- Gouvernement du Bénin** (2004). *Rapport national sur le développement de l'éducation de la république du Bénin présenté à la 4^e session de la conférence internationale de l'éducation*. Ministère de l'éducation nationale, de la recherche scientifique et de la culture. INFRE, Porto-Novo, Bénin
- Gouvernement du Bénin/ ADEA** (2003). *Les conditions d'apprentissage pour une éducation de qualité au Bénin : l'application des normes EQF étude de Cas national Bénin*. Rapport conjoint du Ministère des Enseignements primaire et secondaire, Direction de la programmation et de la prospective et ADEA. Biennale de l'ADEA 2003 (Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003)
- Gouvernement du Sénégal** (1961). *Loi n° 61-33 du 15 juin 1961 fixant le statut général des agents fonctionnaires de l'État*. Textes réglementaires de portée générale /Politique éducative. Ministère de l'Éducation nationale.
- Gouvernement du Sénégal** (1971). *Loi d'orientation de l'éducation nationale N° 71-36 du 3 juin 1971*. Textes réglementaires de portée générale /Politique éducative. Ministère de l'Éducation nationale.
- Gouvernement du Sénégal** (1972). *Organisation de l'enseignement élémentaire. Textes réglementaires relatifs au sous-secteur/Élémentaire*. Décret N°72-862. Ministère de l'Éducation Nationale.

- Gouvernement du Sénégal** (1977). *Recrutement des agents fonctionnaires relevant du Ministère de l'éducation*. Rubrique Textes Réglementaires relatifs à un sous secteur/Personnels. Décret N° 77-987
- Gouvernement du Sénégal** (1979). *Organisation de l'Enseignement élémentaire*. Textes réglementaires relatifs au sous-secteur/Élémentaire. Décret N° 79-1165. Ministère de l'Éducation Nationale.
- Gouvernement du Sénégal** (1989). *Décret N° 89-594 du 25 mai 1989 modifiant et complétant le décret no 77-987 du 14 novembre 1977 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Enseignement*. Textes réglementaires de portée générale /Politique éducative, Ministère de l'Éducation nationale
- Gouvernement du Sénégal** (1991). *Loi d'orientation de l'éducation nationale N° 91-22*. Textes réglementaires de portée générale/Politique éducative. Ministère de l'Éducation nationale.
- Gouvernement du Sénégal** (1993). *Création des Inspections d'Académie et des Inspections Départementales de l'Éducation Nationale*. Textes réglementaires de portée générale. Ministère de l'éducation nationale.
- Gouvernement du Sénégal** (1995). *Création et organisation des Écoles de Formation des Instituteurs*. Rubrique textes réglementaires relatifs à un sous-secteur/formation des Personnels. Décret N° 95-843/MEN/DC/DAJLD du 25 septembre 1995.
- Gouvernement du Sénégal** (1995). *Projet des volontaires de l'éducation (PVE) et fixant les conditions de sélection, de formation et de prise en charge des volontaires de l'éducation dans le secteur formel de l'éducation de base*. Rubrique textes réglementaires relatifs à un sous-secteur/Personnels. Arrêté N° 05558.
- Gouvernement du Sénégal** (1996). *Rapport national sur l'éducation au Sénégal. Contribution à la 45^e session de la conférence internationale de l'éducation*. Ministère de l'éducation nationale. Direction de la planification et de la réforme de l'éducation.
- Gouvernement du Sénégal** (1996). *Transfert de compétences, aux régions, aux communes et aux communautés rurales*. Ministère de l'éducation nationale, Rubrique Textes réglementaires de portée générale / Politique éducative, Loi N° 96.07.
- Gouvernement du Sénégal** (1998). *Le système d'éducation au Sénégal*. Ministère de l'éducation nationale, Direction de la planification et de la réforme de l'éducation.
- Gouvernement du Sénégal** (1999). *Les conditions générales d'emploi et de rémunération des maîtres contractuels*. Rubrique textes réglementaires relatifs à un sous-secteur/Personnels. Décret N° 99-908
- Gouvernement du Sénégal** (2000). *Lettre de politique générale pour le secteur de l'éducation et de la formation*. MEN/Ministère de l'économie, des finances et du plan.

- Gouvernement du Sénégal** (2000). *Bilan éducation pour tous, Rapport national du Sénégal*. Ministère de l'éducation nationale.
- Gouvernement du Sénégal** (2000) *Évaluation des apprentissages et rendements scolaires au Sénégal : Mesures d'optimisation de l'efficacité du "curriculum réalisé" à l'école élémentaire*. Contribution à la 49^{ème} session ministérielle de la CONFEMEN, MEN sur la refondation des systèmes éducatifs. Ministère de l'éducation nationale du Sénégal.
- Gouvernement du Sénégal** (2001). *Création de la fonction d'inspecteur de spécialité et d'inspecteur vie scolaire de l'enseignement moyen et secondaire*. Rubrique Textes réglementaires relatifs à un sous-secteur / Enseignement moyen et secondaire général. Décret N° 2001.1190.
- Gouvernement du Sénégal** (2001). *Le développement de l'éducation : Rapport national du Sénégal*. Ministère de l'éducation nationale chargé de l'enseignement technique. Direction de la planification et de la réforme de l'éducation.
- Gouvernement du Sénégal** (2003). *Modification du décret N° 99-908 du 13 septembre 1999 fixant les conditions générales d'empli et de rémunération des maîtres contractuels*. Rubrique textes réglementaires relatifs à un sous-secteur/Personnels. Décret 2003-76
- Gouvernement Sénégal** (2003) *Organisation et fonctionnement des Inspections d'Académie et des Inspections Départementales de l'Éducation Nationale*. Rubrique Textes réglementaires de portée générale Arrêté N° 750
- Gouvernement du Sénégal** (2004). *Le développement de l'éducation : Rapport national du Sénégal*. Direction de la planification et de la réforme de l'éducation. MEN.
- Grawitz, M.** (1988). *Lexique des sciences sociales*. Quatrième édition, DALLOZ
- Groux, D. et Porcher, L.** (1997). *L'éducation comparée*. Éditions Nathan, Paris.
- Guèye Cheikh et Mbaye Assane** (2004). *Décentralisation, Développement Local et Droits Humains au Sénégal*. The International Council on Human Rights Policy. Review Seminar. Local Government, Effectiveness and Human Rights Geneva, June 27-28, 2004
- Hallak J.** (2000). *Politiques éducatives et contenus d'enseignement dans les pays en développement*. Colloque international, curriculum et contenus d'enseignement dans un monde en mutation : permanence et rupture. Bureau international d'éducation Unesco, Genève.
- Iram, F. D.** (2001). *Financement de l'Agriculture et micro finance : Cas du Bénin*. Contribution au séminaire international sur le financement de l'agriculture dans le contexte de la libéralisation. Synthèse par pays, ATP-CIRAD.
- Ismi Isad.** (1998). Le FMI et la Banque mondiale contre le tiers monde. Version abrégée de l'article *Plunder With a Human Face*. Z Magazine, Février 1998.
- Jarret, M.-F. et Mahieu, F.-R.,** (2002). *La Côte d'Ivoire : De la déstabilisation à la refondation*. Éditions L'Harmattan.
- Jeammeaud, A.** (1993). *La régulation, Droit et politique*. Édition L'Harmattan.

- Jones, R.A.** (2000). *Méthodes de recherche en sciences humaines*. De Boeck Université.
- Lahaye, L.** (1987). *La scolarisation au Bénin : Étude des cheminements scolaires et des rapports à la scolarisation des élèves du secondaire*. Thèses de doctorat Montréal, Université de Montréal.
- Lanoué, E.** (2004). *Les mises en scène du droit à l'éducation en Afrique subsaharienne : Modèles d'analyse, usages sociaux et politiques. Réflexions autour des cas du Bénin et de la Côte d'Ivoire*. Contribution au colloque international sur le droit à l'éducation, quelle effectivité au Sud et au Nord. AFEC/UERD/IRD/UNIVERSITÉ OUAGA.
- Legendre, R.** (1993). *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 2^{ème} édition. Guérin Éditeur.
- Lemieux, V.** (1997). *La décentralisation*. Les Éditions de L'IQRC
- Lessard, C.** (2000). « Nouvelles régulations et professions de l'éducation ». *Dans Éducation et Société* no 6.
- Lessard, C., Brassard, A. et Lusignan, J.** (2002). « *Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes Les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), des États-Unis (Californie), de la France et du Royaume-Uni* ». Montréal : LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.
- Lê Thanh Khoï** (1971). *L'enseignement en Afrique tropicale*. Édition Presse Universitaires de France. Collection Tiers Monde. 463 pages
- Lê Thanh Khoï** (1981). *L'éducation comparée*. Armand Colin Éditeur, Paris. 316 pages
- Lewin, K.M.** (2004). *The Pre-service Training of Teachers – Does it Meet its Objectives and How Can it be Improved?* Background Paper for the EFA Global Monitoring Report 2004 UNESCO
- Mahillet, A.** (1992) *Études descriptives de la perception des professeurs des lycées professionnels de Côte d'Ivoire concernant leur formation professionnelle de 1976 à 1990*. Thèse de doctorat. Montréal : Université de Montréal.
- Maïten, Bel** (2001). *La régulation des systèmes éducatifs : les processus de régulation à l'œuvre dans différents segments de l'offre de la formation. Journées d'études du Réseau d'analyse pluridisciplinaire des politiques éducatives*. IDEP-GREQAM Marseille.
- McGinn.,N., Welsh, T.** (1999). *La décentralisation dans l'éducation : Pourquoi, quand, quoi et comment ?* Institut international de planification de l'éducation. Unesco.
- Meuris, G et De Cock, G.** (1997). *Éducation comparée : Essai de bilan et projets d'avenir*. De Boeck Université.
- Millet, D.** (2003). *La tragédie de la dette : d'un colonialisme à l'autre*. CADTM France, Bulletin N° 6

- Millimouno, F.L.** (1998). *Analyse de besoins de formation en gestion des directeurs d'école secondaires de Guinée*. Thèse de doctorat. Montréal, Université de Montréal.
- Mingat, A., Suchaut, B.** (2000) *Les systèmes éducatifs africains, une analyse économique comparative*. De Boeck Université.
- Mingnimon, A.A.** (2004). *Promotion de la scolarisation des enfants au Bénin : le département du mono, un exemple de réussite*. Centre de Formation et de Recherche en matière de Population. Université d'Abomey Calavi (Bénin).
- Mintzberg, H.** (1982) *Structure et dynamique des organisations*. Les Éditions Agence d'Arc.
- Muchielli, A.** (1991). *Les méthodes qualitatives*. Paris, PUF.
- Muller, P.** (2003). *Les politiques publiques*. 5^{ème} édition mise à jour. Presse Universitaire de France (PUF). Collection QUE SAIS-JE?
- Nations-Unies** (2000). *Programme d'ajustement structurel et dette extérieure*. Commission des droits de l'homme.
- Ndiaye Baye Daraw** (2003). *Étude des conceptions des enseignants du Sénégal sur le métier, en référence au modèle de l'enseignant-professionnel*. Thèse de doctorat Louvain-La-Neuve. Université Catholique de Louvain, Belgique.
- Novoa, A.** (1995). « Modèles d'analyse en éducation comparée : le champ et la carte ». *Dans : Les sciences de l'Éducation Pour l'Ère Nouvelle*. Caen, France, no 2-3/1995, pp. 9-61.
- OCDE** (2001). *Profil économique et social des pays sahéliens : Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad*. Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.
- OIT**, (2000). *La formation permanente au XXème-siècle : L'évolution des rôles du personnel enseignant*. Rapport soumis aux fins de discussion à la réunion tripartite sur la formation permanente au 21^e siècle, l'évolution des rôles du personnel enseignant 2eme partie.
- OIT** (2001). *L'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux*. Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux " Genève, 15-19 octobre 2001 Bureau international du Travail Genève.
- Olowu Dele** (2001). *Structures et processus politiques et institutionnels locaux*. Colloque sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique. Le Cap, Afrique du Sud 26-30 Mars 2001.
- ONU** (1999). *Étude comparative des statuts généraux de la Fonction publique : le Bénin, le Burkina, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal*. Département des affaires économiques et sociales. Division de l'économie et de l'administration publique. ST/ESA/PAD/SER.E/10

- Paquet, G.** (2001). « La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'état stratégique ». *Dans La Gouvernance au XXIe siècle : Études prospectives*, Édition OCDE.
- Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)** (2000). *État de la décentralisation au Sénégal*. Mai 2000.
- Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)** (2000). *État de la décentralisation au Bénin*. Mai 2000.
- Pelletier, G.** (2000) *D'une décennie perdue au grand bond en arrière : Décentralisation, Privatisation et obligation des résultats au sein des pays en développement*. LABRIPROF, CRIFPE. Université de Montréal.
- Pelletier, G.** (2001) *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*. LABRIPROF, CRIFPE, Université de Montréal /Éditions AFIDES.
- Pelletier, G.** (2001). « La décentralisation du système scolaire québécois, une variation sur un thème majeur ». *Éducation et francophonie*, volume XXIX, No 2, Automne 2001
- Perrenoud, Ph. et Montandon, C.** (1988). « Les transformations de l'école : entre politiques d'institutions et pratiques des acteurs ». *Dans Qui maîtrise l'école?* pp 13-17. Éditions Réalités sociales
- Pinto, R. et Grawitz, M.** (1971). *Méthodes des sciences sociales*. Quatrième Édition, PRÉCIS DALLOZ
- PNUD** (2003). *Le financement du développement humain*. Rapport national sur le développement au Bénin. Édition 2003
- PNUD-Bénin** (2002). *Le Bénin en bref, quelques données de base*. Bureau du PNUD à Cotonou, Bénin
- Reynaud, J.-D.** (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Troisième édition. Armand Colin Éditions
- Sall, H.N.** (2001). « Éducation pour tous à l'orée du troisième millénaire : Perception des différents types d'écoles au Sénégal ». *Revue Sciences sociales et humaines*. CAMES – Série B, vol. 03, 2001.
- Samoff, J., N'dri, T. Assié-Lumumba, Jallade, L. et Cohen, M.** (1996) *Analyses, programmes et priorités de l'éducation africaine. Examen des inventaires et revue analytique des études sur le secteur de l'éducation en Afrique*. Rapport Unesco.
- Sénégal Encyclopédie Microsoft® Encarta® en ligne 2004** [http : //fr. encarta.msn.com](http://fr. encarta.msn.com)
«République du Sénégal» Microsoft Corporation
- Sow P.B., A. Kane, B.D. NDIAYE, el Hadj T. MBAYE** (2004). *La formation, le développement, l'appui et la gestion des enseignants en Afrique occidentale. Étude de cas : le Sénégal*. Document de travail N°6, contribution à la Conférence sur les enseignants non fonctionnaires du primaire, co-organisée par l'ADEA, la BM et l'Internationale de l'Éducation Bamako, Mali les 21, 23 Novembre 2004
- Tarnero, J.** (1995). *Le Racisme*. Édition Milan 1995

- Thélot, C.** (1993). *Évaluation du système éducatif : Coûts, fonctionnement, résultats*. Édition NATHAN
- Tine, A.** (2003). Élités partisans et démocratisation au Sénégal : pour une lecture neo-machiavelienne. *Dans Polis / R.C.S.P./C.P.S.R. Vol. 11, Numéro Spécial 2003*. Université Cheikh Anta Diop, Dakar – Sénégal (pp 3-15)
- Toussaint, E.** (2001). *Du Nord au Sud : Crise de la dette et plan d'ajustement*. CADTM/Syllepse
- Toussaint, E.** (2003). *Endettement de l'Afrique subsaharienne au début du XXIe siècle. L'Afrique : créancière ou débitrice ?* Article publié le 10 novembre 2003 (CADTM)
- Unesco** (1980). *L'Éducation en Afrique tropicale en 1960*. Conférence des Ministres de l'Éducation des États membres de l'Afrique tropicale. Addis Abéba du 16 au 20 février 1960
- Unesco** (1995) *Stratégies éducatives pour les années 90 : Orientations et réalisations*. Rapport sur l'état de l'éducation en Afrique
- Unesco** (1998). *Les enseignants et l'enseignement dans un monde en mutation*. Rapport mondial sur l'éducation.
- Unesco** (1999). Statistiques scolaires 1999-2000.
- Unesco** (2000). *L'évaluation de l'éducation pour tous à l'an 2000 : Rapport mondial sur l'éducation, Cas du Bénin*
- Unesco** (2000). *L'évaluation de l'Éducation Pour Tous à l'an 2000*. Rapport mondial sur l'éducation, Cas du Sénégal.
- Unesco** (2002). *Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation*. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE).
- Unesco/OIT** (1997). *Colloque conjoint Unesco/OIT sur les programmes d'ajustement structurel et la condition du personnel enseignant*. Dakar, Sénégal, 23 - 26 juin 1997. Rapport final.
- Van Daele, H.** (1993). *L'éducation comparée*. Collection Que sais-je. Presses Universitaires de France.
- Van der Maren, J.-M.** (1996). *Méthodes de recherche pour l'éducation*. Deuxième édition. Les presses de l'Université de Montréal. De Boeck Université.
- Van Zanten, A.** (2004). *Les politiques d'Éducation*. Édition Presse Universitaire de France (PUF) Collection Que sais-je?
- Zacharie, A.** (2002). *La dette du Bénin, symbole d'une transition démocratique avortée*. Article publié dans : Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM)
- Zacharie, A.** (2003). *Étude de cas : Le Sénégal*. Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde. (CADTM)

Annexe 1

Projet de validation
à l'attention des personnes sollicitées pour
la validation des études de cas

La problématique générale de cette étude porte sur la régulation des systèmes éducatifs de deux pays d'Afrique subsaharienne : le Bénin et le Sénégal dans le cadre de la décentralisation *engagée* de l'éducation.

La documentation indique que la problématique centralisation/décentralisation sous-tend la question de la répartition ou du transfert de pouvoirs de décision et de responsabilités vers les paliers ou instances de régulation déterminées. Des études ont montré que les instances ou paliers de régulation sont fonction du type ou de la forme de décentralisation privilégiée dans le contexte de référence (Brassard et Brunet, 1983; Carnoy, 1999; Thélot, 1993; Van Zanten, 2004). Dans le contexte de la décentralisation de l'éducation dans les pays sous étude, les responsabilités et les pouvoirs de décision sont supposés être transférés ou repartis entre les différents instances ou paliers de régulation déterminés.

L'éducation de base ou *niveau fondamental d'enseignement* (le cycle primaire et le premier cycle du secondaire) de l'enseignement public, constitue le segment d'analyse visé dans cette recherche. Quatre dimensions ou aspects spécifiques du système éducatif en constituent les objets d'analyse. Il s'agit de l'offre d'éducation, des programmes d'enseignement, de l'inspection et/ou du contrôle des enseignants et de la condition enseignante.

Rappelons qu'avant la décentralisation, ces dimensions du système éducatif relevaient, dans bien de contextes, de la responsabilité quasi exclusive du palier central, à travers le ministère de l'éducation nationale. Avec la décentralisation de l'éducation, il apparaît intéressant, dans le cadre de cette étude, de savoir comment la régulation de ces dimensions se définit ou s'interprète dans les contextes nationaux des pays concernés. Comment ces pays s'approprient-ils les nouvelles orientations prescrites à travers la

décentralisation par rapport à ces dimensions du système éducatif? Autrement dit, par rapport aux structurations administratives et décisionnelles induites par la décentralisation de l'éducation, quels sont les niveaux ou paliers de régulation compétents ou responsables de la mise en œuvre des faits éducatifs évoqués?

Pour diverses raisons dont celles particulièrement liées aux moyens financiers, nous n'avons pas pu aller sur les terrains respectifs pour confronter les données colligés et analysées aux réalités contextuelles. Aussi voudrions-nous savoir en contexte réel, à quel palier ou niveau de régulation se situe la mise en œuvre des faits éducatifs ou objets d'analyse de cette étude.

L'offre d'éducation par exemple, en termes de construction et/ou d'extension, d'équipement, de maintenance d'écoles publiques, au niveau d'éducation considéré, relève de la responsabilité ou de la compétence de quel palier ? En d'autres mots, *l'offre d'éducation* est-elle centralisée? Décentralisée? Ou fait-elle l'objet de partenariat comme le laissent apparaître les données colligées? Il en va de même pour les *programmes d'enseignement* en termes de conception et d'élaboration ainsi que pour *l'inspection ou le contrôle* administratif et pédagogique des enseignants.

En ce qui a trait à la *condition enseignante*, nous voudrions savoir, à l'égard des différentes catégories d'enseignants intervenant au niveau de l'éducation considéré, quels sont les paliers de régulation responsables ou compétents dans la mise en œuvre du recrutement, de la formation professionnelle initiale et continue, de la prise en charge financière, de la promotion et/ou plan de carrière des enseignants. L'ensemble des interrogations qui précèdent nous a amenée à formuler la question spécifique de recherche suivante :

Dans le contexte de la **décentralisation de l'éducation**, quel est l'état actuel de **la régulation** des systèmes éducatifs dans les pays sous étude, au niveau de **l'enseignement fondamental ou éducation de base**, à l'égard de *l'offre de l'éducation*, des *programmes d'enseignement*, de *l'inspection* et/ou *contrôle des enseignants* et de la *condition enseignante* ?

Afin de mieux camper la dynamique de régulation des systèmes scolaires des pays étudiés et comprendre les transformations actuelles qui les caractérisent, nous avons jugé nécessaire de situer l'étude des portraits nationaux dans une perspective historique et contemporaine. Aussi, la validation que nous sollicitons devrait-elle prendre en compte tant la perspective historique, post-coloniale, que contemporaine de l'éducation tel que définie et décrite dans les études de cas.

Les textes des portraits nationaux que nous soumettons à votre validation ont été colligés à partir de diverses sources documentaires notamment :

- les publications officielles (textes de lois et règlements),
- les décrets administratifs,
- les rapports nationaux et/ou gouvernementaux des pays concernés,
- les rapports et articles de recherche de diverses sources,
- les documents contributifs et actes de séminaires, de conférences et de colloques,
- les données institutionnelles provenant de l'ADEA, de la Banque mondiale, de l'Unesco, de l'IIEP, du PNUD, de l'OCDE, du PDM, etc.,

L'ensemble des informations colligées et analysée dans les textes soumis à votre validation correspond-il aux réalités contextuelles actuelles ?

Nous vous remercions de votre contribution.

