

**A la demande de l' OBSERVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL
SECRETARIAT PERMANENT DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT ET
DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
avec l'appui de la
BANQUE MONDIALE**

**Dans le cadre du programme de
Suivi d'Impact Local Participatif
(SILP)
dans le secteur de l'éducation primaire,
département de l'Atacora**

Rapport d'investigations pour le
**Traçage des ressources publiques affectées
à quinze écoles primaires
dans le département de l'Atacora**

Document de travail

**Anne Floquet et Roch Mongbo,
FIDESPRA/UAC avec l'appui
de CARP-International
Juin 2005**

AVERTISSEMENT

Ce texte est un document de travail. Le circuit des dépenses publiques est parfois complexe et en pleine évolution. Malgré toute la patience de nos interlocuteurs, il se peut que nous ayons mal compris ou mal interprété les informations qu'ils ont acceptées de nous fournir. Toutes les erreurs ou imprécisions de ce document sont nôtres et nous comptons sur la contribution de tous pour les corriger avant une sortie finale du document.

Sommaire

Sommaire	ii
Liste des tableaux	iii
Liste des schémas	iv
Liste des encadrés.....	iv
Abréviations et acronymes	v
1. Traçage des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation primaire, définitions et objectifs	1
2. Contexte du suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation primaire au Bénin	4
3. Principes généraux d'élaboration des budgets et procédures d'exécution des budgets dans le secteur de l'éducation.....	6
3.1 Phase de formulation du budget du secteur.....	6
3.2 Exécution du budget du secteur	11
3.2.1 Procédures d'exécution du budget	11
3.2.2 Niveau d'exécution du budget.....	11
3.3 Suivi des performances au niveau du Ministère des Enseignements Primaires et Secondaires.....	12
3.4 Elaboration et exécution du budget au niveau des écoles	13
3.5 Contrôle.....	13
4. Traçage des dépenses publiques jusqu'au niveau d'une école.....	15
4.1 Nature des ressources attendues au niveau des écoles	15
4.2 Enseignants.....	17
4.3 Subvention de l'Etat pour les frais de fonctionnement de l'école.....	20
4.4 Cantines.....	22
4.4.1 Cantines « gouvernementales ».....	22
4.4.2 Les cantines à vivres PAM.....	23
4.4.3 Cantines CRS	24
4.5 Matériels pédagogiques.....	25
4.6 Manuels scolaires et cahiers d'activités	26
4.7 Entretien de l'école et de ses équipements.....	27
4.8 Constructions.....	28
4.8.1 Constructions sur financement transitant par le MEPS.....	28
4.8.2 Constructions sur financement de projets	29
4.9 Mobiliers	29
4.10 Formation des enseignants	30
4.11 Formation des bureaux et membres d'associations de parents d'élèves	30
5. Transfert de ressources aux écoles, quelques observations.....	31
5.1 Informations des acteurs.....	31
5.1.1 Informations parvenant au groupe de la hiérarchie de l'administration scolaire (DDEPS, CCS) ou provenant de ce groupe.....	31
5.1.2 Informations parvenant au groupe des enseignants ou provenant d'eux	32
5.1.3 Informations parvenant au groupe des parents ou provenant d'eux.....	33
5.2 Ressources reçues par quelques unes des quinze écoles pilote.....	34
5.2.1 Ecole Mary groupe B, Kouandé centre	34
5.2.2 Ecole d'Ourbouga groupe A, quartier périphérique de Natitingou.....	38
5.2.3 Ecole de Kouaba, bourg de la commune de Natitingou.....	39
5.2.4 Ecole de Yarikou A, village de la commune de Natitingou.....	41
5.2.5 Ecole de Koupeiko, village de la commune de Natitingou	45
5.2.6 Ecole de Kpikiré-Koka, village de la commune de Kouandé	46

5.2.6 Ecole de Kabaré, village de la commune de Kouandé	49
6. Conclusion.....	50
Annexe	53
Personnes et institutions rencontrées.....	53
Bibliographie.....	54

Liste des tableaux

Tableau 1 :Ecoles et communes du département de l'Atacora concernées par le programme pilote.....	3
Tableau 2: Calendrier prévisionnel de réduction du service de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE.....	4
Tableau 3 : Utilisation des fonds d'allègement de la dette dans le secteur de l'éducation (millions FCFA).....	5
Tableau 4: Extrait du Budget National, Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire (en milliers de FCFA)	8
Tableau 5 : Quelques domaines de compétence des entités au MEPS.....	12
Tableau 6: Rang de priorité des quinze écoles-pilote par rapport au recrutement de contractuels en 2004.....	17
Tableau 7 : Part des écoles déshéritées et d'accès difficile dans l'Atacora comparée à la moyenne nationale.....	18
Tableau 8: Classement des écoles par le Ministère pour le ciblage de mesures en 2003-04 en fonction de leur accessibilité et leurs dotations en moyens matériels et humains	18
Tableau 9: Subvention aux bureaux des APE pour paiement des enseignants communautaires dans les écoles publiques des zones défavorisées au titre de l'année scolaire 2004-2005	19
Tableau 10: Subventions de l'Etat en 2004-05 pour la prise en charge des frais de fonctionnement des écoles primaires publiques suivies par le programme pilote SILP ..	21
Tableau 11 : Ecoles retenue pour les nouvelles cantines gouvernementales	22
Tableau 13 : Information sur les ressources en espèces, nature, personnel, etc. arrivant à l'école selon l'administration scolaire.....	31
Tableau 14 : Modalités de programmation des ressources des écoles selon l'administration scolaire	31
Tableau 15 : Information sur les ressources en espèces, nature, personnel, etc. arrivant à l'école selon les enseignants	32
Tableau 16: Modalités de programmation des ressources des écoles selon les enseignants....	32
Tableau 17 : Information sur les ressources en espèces, nature, personnel, etc. arrivant à l'école selon les parents d'élèves	33
Tableau 19: Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Mary B en Juin 2005	35
Tableau 18: Recettes et dépenses de l'école de Mary B	36
Tableau 20: Recettes et dépenses de l'école de Ourbouga A.....	37
Tableau 21 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école d'Ourbouga A en Juin 2005 ...	38
Tableau 23 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Kouaba en Juin 2005	39
Tableau 22: Recettes et dépenses de l'école de Kouaba	40
Tableau 25 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Yarikou en Juin 2005	41
Tableau 24: Recettes et dépenses de l'école de Yarikou A.....	43
Tableau 26: Recettes et dépenses de l'école de Koupéïko.....	44
Tableau 27 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Koupéïko en Juin 2005.....	45
Tableau 27 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Kpikiré-Koka en Juin 2005	46
Tableau 28 : Recettes et dépenses de l'école de Kpikiré-Koka	47
Tableau 30 : Recettes et dépenses de l'école de Kabaré	48

Tableau 29 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Kabaré en Juin 2005	49
Tableau 28: Subventions aux écoles comparées aux situations observées dans quelques unes des quinze écoles	51

Liste des schémas

Schema 1 : Cycle du budget et modalités d'implication des citoyens à chaque étape	1
Schéma 2 : Flux des ressources depuis le niveau central jusqu'aux écoles.....	16

Liste des encadrés

Encadré 1: Pourquoi un contrôle externe des citoyens est-il nécessaire dans tout système ?	3
Encadré 2 : Nomenclatures budgétaires	10

Abréviations et acronymes

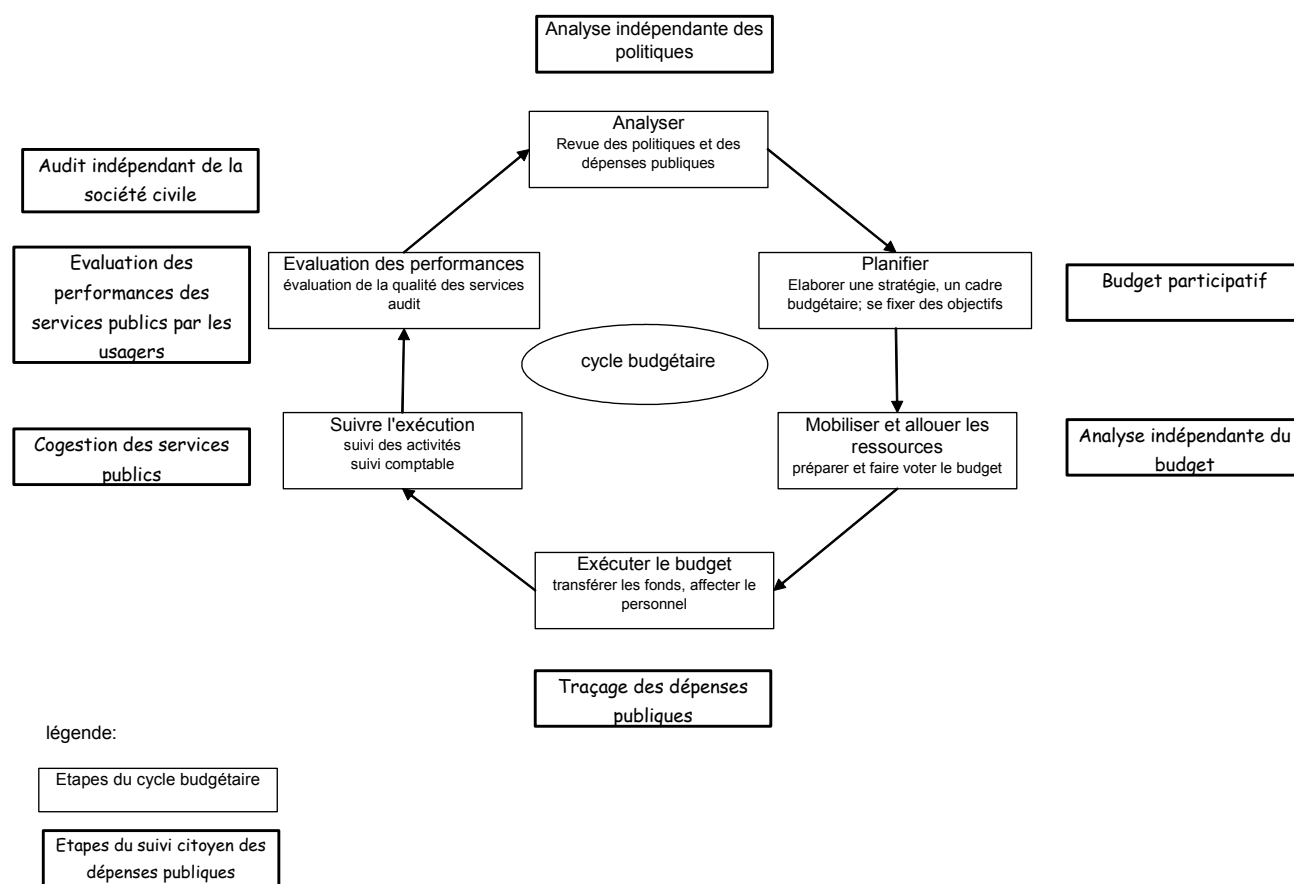
AGeFIB	Agence de Financement des Initiatives de Base
APE	Association de Parents d'Elèves
ATAPE	Assistance Technique aux Associations des Parents d'Elèves
AVD	Association Villageoise de Développement
CAPE	Coordination des Associations de Parents d'Elèves
CARE	Coopérative for American Relief Everywhere "CARE International"
CCGNPE	Cellule de Coordination de la Généralisation du Nouveau Programme d'Etude
CEP	Certificat d'Etudes Primaires
CI	Cours d'initiation
CP	Cours préparatoire
CE1	Cours élémentaire 1 ^{ère} année
CE2	Cours élémentaire 2 ^{ème} année
CM1	Cours moyen 1 ^{ère} année
CM2	Cours moyen 2 ^{ème} année
CLEF	Children's Learning and Equity Foundation
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CP	Conseiller Pédagogique
CS	Circonscription Urbaine
C/CS	Chef de Circonscription Urbaine
CRS	Catholic Relief Services
CVC	Compétences de vie courante
DDEPS	Direction Départementale de l'Education Primaire et Secondaire
D/DDEPS	Directeur Départemental de l'Education Primaire et Secondaire
DDPS	Direction Départementale de la Planification et de la Statistique
DEP	Direction de l'Enseignement Primaire
DIEM	Direction des Infrastructures, de l'Equipement et de la Maintenance
DIP	Direction de l'Inspection Pédagogique
DIVI	Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne
DPP	Direction de la Planification et de la Prospective
DPS	Direction de la Promotion de la Scolarisation
DRF	Direction des Ressources Financières
DN/PAM	Direction Nationale
EPT	Education Pour Tous
EQUIPE	Equity and Quality in Primary Education Project
EQF	Education et Qualité Fondamentale

ENI	Ecole Nationale des Instituteurs
FENAPEB	Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves du Bénin
FEDAPE	Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves
GF	Groupement des Femmes
GV	Groupement Villageois
IFESH	International Foundation for Education and Self Help
INFRE	Institut National pour la Formation et la Recherche en Education
MCDI	Medical Care Development International
MCCAG	Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement (ex MCPPD)
MCPPD	Ministère Chargé du Plan, de la Prospective et du Développement
MENRS	Ministère de l'Enseignement National et de la Recherche Scientifique
MEPS	Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire
OCS	Observatoire du Changement Social
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PENGOP	Primary Education NGO Project (USAID/ World Education)
PLAN	„Plan-Bénin“
PNDCC	Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
RUP	Responsable d'Unité Pédagogique
SPES	Service de Programme de l'Evaluation et de Scolarité
SPIDE	Service du Personnel d'Inspection et de la Direction de l'Enseignement
SPSF	Service de la Promotion et de la Scolarisation des Filles
UDP	Union Départementale de Producteurs
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development
WE	World Education

1. Traçage des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation primaire, définitions et objectifs

Le suivi des dépenses publiques par les citoyens est un droit et un devoir. Le traçage des dépenses n'est qu'une étape dans le suivi du cycle budgétaire (schéma 1). Le cycle des dépenses publiques commence avec (1) la *formulation des politiques et du budget*, qui peut alors faire l'objet d'analyse externe pour une vérification de sa cohérence avec les stratégies et politiques nationales, voire d'une formulation associant les citoyens, puis se poursuit (2) avec l'*exécution du budget*, qui peut alors faire l'objet d'un traçage des dépenses publiques vérifiant la concordance entre les dépenses inscrites au budget et les transferts ainsi que le suivi de l'exécution des activités planifiées, et (3) avec l'évaluation des performances des services produits, évaluation qui peut être conduite par les usagers des services eux-mêmes avant (4) une revue critique des politiques, où la société civile peut conduire une analyse indépendante.

Schema 1 : Cycle du budget et modalités d'implication des citoyens à chaque étape



Les enquêtes de traçage des dépenses publiques vérifient si les ressources allouées sont réellement affectées à ce à quoi elles étaient destinées, et respectent bien les priorités politiques. Plusieurs pays ont conduit des enquêtes de traçage des dépenses publiques. Certaines enquêtes se sont concentrées sur les flux de dépenses non salariales pour analyser la part des ressources prévues pour les écoles en nature et espèces qui les atteignent vraiment, d'autres sur la part des dépenses inscrites au budget qui couvrent le fonctionnement de

l'administration au niveau central, départemental et de la circonscription scolaire plutôt que la délivrance directe de services éducatifs. Enfin, dans certains cas, les enquêtes ont permis de mettre en évidence une foule de fonctionnaires fantômes continuant à percevoir indûment salaires et indemnités. Dans tous les cas étudiés, les parents et directeurs d'école ne revendiquaient pas les ressources qu'ils étaient supposés obtenir puisqu'ils ne savaient pas ce à quoi ils avaient droit.

Les enquêtes de traçage des dépenses publiques ont parfois été conduites de façon récurrente après l'implémentation de mesures correctives dont elles ont ainsi pu mesurer les impacts. Ce fut le cas en Ouganda où le premier traçage avait mis en évidence 78% de « pertes en ligne » sur les subventions d'écolage et où des campagnes d'information avaient alors été lancées pour informer les parents des flux financiers ; au deuxième passage, les pertes étaient réduites à 18%.

Selon la situation étudiée, les pertes et détournements de ressources peuvent se produire à divers niveaux : par exemple, au moment où les fonds sont transformés en biens tangibles (cas du Ghana), ou au niveau déconcentré qui les réalloue à d'autres fins (cas de la Tanzanie), ou encore à tous les niveaux (détournement stricto sensu) (cas de l'Ouganda), par l'absentéisme des enseignants (cas du Honduras).

Le « traçage » des dépenses publiques est donc une démarche visant à analyser les flux de ressources publiques en prenant en compte les divers niveaux de gouvernement et de hiérarchie administrative. Il vise à comprendre certains dysfonctionnements et absence de performances dans la production des services éducatifs. Appliqué sur un échantillon représentatif, il peut fournir des estimations sur les « pertes en ligne », la part des fonds allouée et parvenant à chaque niveau, le ciblage des écoles et populations, l'état réel des écoles, l'absentéisme des enseignants, les effectifs et l'absentéisme des élèves, la gestion des écoles et le niveau d'information des parents et enseignants sur celle-ci. Le suivi des dépenses publiques ne se focalise pas sur les seuls aspects financiers mais aussi sur les modalités qui permettent ou non de rendre tout le système de production de services publics en situation de devoir rendre des comptes aux citoyens et à l'Etat.

Dans notre cas, nous nous contenterons de développer la démarche et de la conduire autant que faire se peut sur les 15 écoles pilote à titre de test de faisabilité.

La conception d'une procédure de traçage des dépenses suppose une bonne connaissance des règles et procédures d'allocation et circulation des flux de ressources utilisées par l'Etat. Elle suit plusieurs étapes :

- (1) *Circonscrire* le « système » à étudier et les unités de recherche principales, en analysant les différents porteurs de responsabilité au sein du système, les différents niveaux de délégation et transferts de compétence; ce travail constitue en quelque sorte une investigation préliminaire permettant d'identifier des questions clef ;
- (2) *Echantillonner* les différentes unités de recherche, si nécessaire après stratification ;
- (3) *Elaborer* les questionnaires en veillant à obtenir des informations à recouper de différentes sources ; en prenant en compte les intrants, les caractéristiques de l'école, la qualité des services éducatifs, les résultats, les sources et flux financiers, les procédures institutionnelles et systèmes de compte rendu ;
- (4) *Enquêter* ;
- (5) *Analyser* les résultats ;
- (6) *Disséminer* les résultats ;

(7) *Institutionnaliser* les procédures et arrangements entre acteurs permettant de corriger les aspects négatifs

(8) *Mettre en place les règles* pour rendre l'enquête reproductible.

Dans le cas présent nous allons nous concentrer sur l'étape (1) et tester à petite échelle les étapes (2) à (8).

Le tableau 1 présente les écoles concernées par le programme pilote SILP.

Tableau 1 : Ecoles et communes du département de l'Atacora concernées par le programme pilote

Commune	Ecoles
Kouande	Yakabissi
	Kabare
	Pessourou
	Kpirire Koka
	Mary B
Natitingou	Ourbouga
	Kouaba
	Pam Pam
	Koupeiko
	Yarikou B
Tanguieta	Bounta
	Tchatingou
	Tanguieta centre C
	Dodongou
	Yehongou

Encadré 1: Pourquoi un contrôle externe des citoyens est-il nécessaire dans tout système ?

On peut classer les agents économiques en deux catégories : les décideurs (principals) et les « agents » qui exécutent. Les « principals » regroupent les citoyens-clients demandeurs de services publics et les décideurs politiques tandis que les « agents » regroupent les fournisseurs de services. Il existe des relations de ce type mais plus ou moins complètes à tous les niveaux dans le système éducatif, à la fois au sein de la hiérarchie du Ministère sectoriel mais aussi dans chaque école entre « clients » (parents et enfants) et « fournisseurs » de services du MEPS et enfin entre le Ministère sectoriel et le Ministère des finances, le Ministère des finances et les parlementaires, et de façon plus indirecte entre les parlementaires et les citoyens qui les élisent, etc. Les « principals » délèguent leur demande de service et financent des fournisseurs de services qui en retour atteignent des résultats. Les « principals » cherchent certes à s'informer et faire respecter leurs exigences par les « agents », mais dans toute relation entre « principals » et « agents », ces derniers adoptent une conduite souvent opportuniste et cherchent à contourner les règles et détourner certaines ressources à leur profit tandis que les « principals » mettent en place des modalités de contrôle plus ou moins efficaces.

2. Contexte du suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation primaire au Bénin

Le Bénin a élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté pour 2003-2005 inscrite dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Le premier budget à refléter effectivement cette stratégie serait celui de 2004. Les secteurs prioritaires du premier DSRP sont l'éducation primaire et la santé primaire. Avec une population jeune et en croissance rapide, et au vue des objectifs d'Education Primaire Universelle (EPT) en 2015, les besoins du secteur de l'éducation sont énormes et en expansion constante. Les dépenses nominales pour le secteur de l'éducation ont doublé entre 1997 et 2003 mais la part du budget de l'état consacrée au secteur est restée assez constante (19-20% budget de l'état).

Pour financer son développement et sa stratégie de réduction de la pauvreté, le budget national bénéficie depuis 2000 la remise de la dette extérieure qui est allouée aux secteurs hautement prioritaires de la santé et de l'éducation. Le Bénin a en effet été jugé éligible pour un allègement de la dette en Juillet 2000 (« point de décision ») et a immédiatement bénéficié d'une phase intérimaire avec un allègement de 56 milliards de 2000 à 2003. Les performances économiques, la mise en œuvre de réforme et en particulier l'élaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté ayant été jugées satisfaisantes par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, les créanciers ont allégé la dette de façon beaucoup plus substantielle à partir de Mars 2003 (« point d'achèvement »). La dette devrait être ainsi allégée jusqu'en 2014 (tableau). L'allègement de la dette devrait atteindre 286 milliards à investir dans les secteurs sociaux.

Tableau 2: Calendrier prévisionnel de réduction du service de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE

Année	en milliers US\$
July 1- December 31, 2000	2,663
2001	6,197
2002	7,007
2003	7,519
2004	7,950
2005	8,460
2006	8,519
2007	8,876
2008	9,093
2009	9,637
2010	9,915
2011	10,262
2012	10,797
2013	10,928
January 1- July 31, 2014	6,428
Total	124,254

Sources: Staff estimates, The World Bank, Report No. P7581-BEN

Dans le secteur de l'éducation, l'atteinte du « point d'achèvement » dans les conditionnalités à l'allègement de la dette dépendait de la mise en œuvre de certaines actions inscrites dans le

Cadre des Dépenses à Moyen Terme, en particulier la suppression des frais d'écolage (éliminés en septembre 2000) et la mise à disposition de subventions de fonctionnement aux écoles, la subvention aux communautés rurales prêtes à embaucher des enseignants pour combler le déficit, et la réduction du redoublement en particulier entre le CI et le CP (IMF & IDA, 2003).

Tableau 3 : Utilisation des fonds d'allègement de la dette dans le secteur de l'éducation (millions FCFA)

Montants inscrits au budget	2000	2001	2002	2003
Subventions aux associations de parents d'élèves essentiellement utilisées pour le recrutement d'enseignants	950	1956	2256	2510
Subventions aux écoles de compensation des frais d'écolage	2000	2200	2704	2129
Entretien et rénovation des classes		586	1334	835
Mobilier scolaire		2559	734	900
Etude sur le système éducatif		150	847	762
Cantines scolaires			1000	1100

Source : IMF, 2003

Notons qu'il s'est avéré que certaines lignes de ce budget n'étaient pas consommées malgré les besoins. Il s'agit en particulier des lignes sur l'entretien des écoles et le mobilier (IMF, 2003).

Depuis, 2004, la stratégie de réduction de la pauvreté est également financée par une politique d'aide budgétaire qui vient se substituer à l'aide par projets et prend la forme de « crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (PRSC) » annuels accordés par la Banque Mondiale depuis Mars 2004. Plusieurs partenaires bilatéraux se sont également engagés dans l'octroi d'aide budgétaire. Le PRSC1 a mis un accent particulier sur l'éducation, l'eau et la santé primaire d'une part, la réforme de la gestion des finances publiques d'autre part. Le PRSC2 (qui pourrait être approuvé en Juillet 2005) alloue 20% des 30 millions US\$ à l'éducation.

Les résultats attendus du PRSR2 dans le secteur de l'éducation sont les suivants

(1) préparer une stratégie sectorielle et un plan d'action à long terme ; (2) accroître l'accès et la rétention dans le secteur de l'éducation primaire ; (3) améliorer la gestion et la répartition du personnel enseignant ; (4) améliorer l'efficacité des programmes de dépenses et accroître le rôle des communautés dans la gestion des écoles ; (5) développer de nouvelles méthodes pour le recrutement et la formation des enseignants du primaire et du secondaire (

3. Principes généraux d'élaboration des budgets et procédures d'exécution des budgets dans le secteur de l'éducation

3.1 Phase de formulation du budget du secteur

La formulation du budget est fonction de la stratégie de réduction de la pauvreté et de la stratégie sectorielle. Le document de stratégie sectorielle pour l'éducation primaire le plus récent remonte à 1998 et un document de planification décennale est en cours d'élaboration ciblant les objectifs du Millénaire (ODM) d'éducation pour tous. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté n°1 (DSRP) a été élaboré pour une période triennale de 2003 à 2005. Le second est en cours d'élaboration et couvrira la période 2007-2009. L'élaboration du deuxième DSRP devrait pouvoir se baser sur des résultats d'enquêtes au niveau des ménages (EMICOV), plus fiables que les résultats disponibles jusqu'à présent parce qu'utilisant la même méthode en milieu rural et en milieu rural.

Suite à la mise en œuvre à partir de 2001 de la réforme des procédures de gestion des dépenses publiques (réforme appuyée par un crédit « PERAC »), l'élaboration du budget se base sur un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)¹ et des planifications par objectifs. Ce type de budget est appelé « budget programme ».

Un budget prévisionnel sur 3 ans basé sur des résultats à atteindre et des indicateurs de suivi a donc été élaboré pour l'enseignement primaire et secondaire. La formulation des budgets annuels se fait à la fois selon la procédure de budget administratif « classique » (qui concerne toutes les entités de l'Etat) et selon celle du budget programme² par objectifs (qui concerne les ministères « PERAC »). Le budget programme permet une meilleure estimation des besoins basée sur des indicateurs mesurables comme le nombre de manuels à répartir entre les élèves et le nombre de tables bancs à faire fabriquer. Les budgets programmes permettent de mieux faire les arbitrages inter et intra sectoriels puisqu'ils permettent d'en retracer les effets concrets et ils permettent de vérifier que les grandes priorités politiques sont bien respectées au niveau sectoriel. Enfin, le suivi de la mise en œuvre du budget est aussi plus facile. Un des rôles de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP) au Ministère des Finances est de vérifier que les budgets sectoriels respectent bien les priorités du DSRP et de proposer des recentrages. Les évaluations de l'appui budgétaire entre partenaires au développement et gouvernement béninois peuvent également faire des propositions dans ce sens de même que les revues des dépenses publiques dans les secteurs prioritaires³. Certaines distorsions peuvent subsister si une part importante des ressources est affectée hors budget par des bailleurs sous forme de projets, mais cette part est en diminution dans le secteur de l'éducation primaire.

¹ CDMT dans le secteur de l'éducation comprenait les points suivants:

- Eliminer dans les écoles rurales les frais d'écologie et accorder des subventions aux écoles en compensation (suppression en octobre 2000 pour toutes les écoles)
- Subventionner les communautés rurales prêtes à embaucher des enseignants communautaires
- Réduire les redoublements au cours primaire

² L'exercice a démarré en 2000 avec les ministères de l'éducation, de la santé, de l'environnement, de l'agriculture et du transport mais de nouveaux ministères se sont lancés à leur tour depuis.

³ Il y a eu deux revues des dépenses publiques, en 1997 et 2004, la dernière portant sur les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique mais leur rythme pourrait s'intensifier.

Au budget du ministère sectoriel s'ajoute celui du Programme d'Investissement Public (PIP) dans lequel peuvent être inscrits quelques dépenses d'investissements concernant le secteur de l'éducation. Il y a en effet chaque année quelques constructions ou réhabilitations d'écoles primaires inscrites au PIP. Les PIP étaient jusqu'à présent sous la responsabilité du Ministère du Plan.

Le raccordement des deux procédures d'élaboration de budget (qui serait fait par les cadres élaborant ces budgets) et la comparaison entre les deux budgets ne sont pas toujours évidents pour l'analyste externe. Il n'y a pas mention du programme dans la nomenclature actuellement utilisée. Au budget programme prévisionnel qui lui se fait par objectif figurent les grands types de dépenses : investissement, équipement, personnel, achat de biens et services, transfert .

La qualité de la formulation du budget dépend de la prévisibilité des besoins, des ressources et donc des dépenses. Cette prévisibilité dépend de la qualité des données concernant le secteur (resp. l'école) et son évolution, et des informations sur les flux à moyen terme de ressources. A ce niveau, un effort remarquable de collecte de données statistiques et de mise en forme informatisée peut être dénoté dans le secteur de l'éducation. Chaque école fait l'objet d'un constat de rentrée puis d'un enregistrement de données sur les nombres d'élèves et d'enseignants par catégorie, les classes et quelques éléments clef des infrastructures. C'est sur cette base que le MEPS peut procéder à certaines allocations et affectations budgétaires (par exemple calculer les effectifs d'enseignants communautaires nécessaires pour combler le déficit d'enseignants et donc les montants de leurs rémunérations). Néanmoins, il y a encore des imprécisions car les effectifs d'élèves qui servaient jusqu'à cette année à calculer la subvention de frais d'écolage étaient parfois artificiellement gonflés, ainsi que des retards dans le traitement de ces données. En parallèle au traitement des données statistiques par la DPP, chaque entité administrative centrale et déconcentrée au Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire fait remonter ses besoins pour l'année à venir et ces demandes sont analysées au niveau de la Direction du Cabinet du Ministre.

Selon les experts, la planification du budget du Ministère de l'Education telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui répondrait de mieux en mieux aux principes d'unité et d'universalité⁴ du budget. Unité veut dire que toutes les recettes et toutes les dépenses sont inscrites au budget, y compris celles effectuées dans le cadre de projets. Depuis 2001, le *Système Intégré de Gestion des Finances Publiques* (SIGFIP) et informatisé permet le suivi des dépenses publiques mais jusqu'en 2004 il n'incluait pas certaines dépenses financées par des projets. SIGFIP permet l'analyse des dépenses récurrentes sectorielles et regroupe les dépenses d'investissements dans le *Programme d'Investissement Public* (PIP).

De nombreux petits projets de construction, réhabilitation et dotations d'écoles en divers matériels et équipements échappent au budget national. Ils seront mieux capturés par des budgets communaux. De même, ni les recettes provenant des usagers au niveau des écoles (ou des associations de parents d'élèves) ni les dépenses de fonctionnement et d'investissement qu'elles permettent ne sont capturées pour produire des budgets consolidés. De tels budgets ont pourtant été produits par le passé semble-t-il dans le cadre de projets d'appui (CLEF ?). De premières estimations dans les communes de nos écoles pilote ont montré que les contributions des parents, des organisation des producteurs de coton, d'ONG extérieures peuvent être importantes (Floquet et Djodi, 2004).

⁴ Universalité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses apparaissent en clair, et qu'aucune recette ne peut être pré affectée à une dépense.

Tableau 4: Extrait du Budget National, Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire (en milliers de FCFA)

Crédits 2002 à 2004 et prévision 2005		crédit 2002	crédit 2003	crédit 2004	services votés	nouvelles mesures	Prévision crédit 2005
DEPENSES REPARTIES							
43 002 412 00	Direction Départementale de l'Atacora-Donga	2 142 591	2 282 655	2 599 707	2 172 878	87 792	2 260 670
	Dépenses en personnel	1 618 006	1 719 570	2 021 622	2 037 456	87 792	2 125 248
	Achat de biens et services	524 585	563 085	578 085	135 422	0	135 422
	- Fournitures consommées	29 241	29 241	29 241	11 696	0	11 696
	- Matériels pédagogiques	258 916	277 916	285 916	0	0	0
	- Frais de carburants et lubrifiants	31 171	43 671	43 671	39 671	0	39 671
	- Travaux divers d'entretien et de maintenance	173 976	180 976	180 976	60 400	0	60 400
	- Autres prestations de services	1 672	1 672	1 672	1 672	0	1 672
	- Frais postaux	43	43	43	43	0	43
	- Dépenses diverses de fonctionnement	29 566	29 566	36 566	21 940	0	21 940
44 004 419 00	Associations de Parents d'Elèves			4 090 368	4 675 368	0	4 675 368
64 2 4	- Transferts aux Associations	2 510 368	2 510 368	1 200 000	1 530 000	0	1 530 000
	- Autres transferts courants			2 890 368	3 145 368	0	3 145 368
44 005 423 00	Cantines scolaires	1 000 000	1 040 000	1 275 000	1 275 000	0	1 275 000
DEPENSES NON REPARTIES MEPS							
2 40 001 411 00 61	Dépenses de personnel (Primes et indemnités)	1 980 272	2 102 156	2 351 884	4 112 723	0	4 112 723
3 30 001 411 00 62	Achat de biens de services	2 405 881	1 521 211	3 436 411	4 066 411	0	4 066 411
	- matériels pédagogiques	434 900	434 900	834 900	834 900	0	834 900
	- manuels scolaires			1 415 200	2 045 200	0	2 045 200
	- entretien et réparation des immeubles et infrastructures	182 500	182 500	212 500	212 500	0	212 500
	- journées pédagogiques	460 000	460 000	480 000	490 000	0	490 000
	- organisations des examens	390 920	390 920	430 292	430 292	0	430 292
4 40 001 411 00 63	Subventions d'exploitation	5 070 000	2 129 000	2 800 000	3 064 000	0	3 064 000
6 3 9 11	- Contribution au budget des Associations de Parents	2 256 000	0				0
6 2 9 2	- Prise en charge des écolages dans les écoles primaires publiques	2 704 000	2 129 000	2 800 000	3 064 000	0	3 064 000

Crédits 2002 à 2004 et prévision 2005		crédit 2002	crédit 2003	crédit 2004	services votés	nouvelles mesures	crédit 2005
Projets sur financement budget national MEPS							
46 004 423 000	Construction et équipement de 1000 classes	300 000	0				0
46 011 423 00	Construction de 200 écoles en milieu rural	50 000	56 000	40 000	11 000	0	11 000
46 020 423 00	300 classes dans l'Atacora et le Mono	50 000	50 000	200 000	100 000	0	100 000
46 046423 00	Construction équipement 285 salles de classes	300 000	250 000	929 000	4 866 000	0	4 866 000
46 048 423 00	Réhabilitation des anciennes écoles publiques	300 000	250 000	150 000	100 000	0	100 000
46 070 423 00	Construction et réhabilitation écoles frontalières et lacustres		400 000	350 000	214 000	0	214 000
46 074 423 00	Construction de salles de classe en zones rurales	500 000	600 000			0	0
46 071 423 00	Extension des écoles primaires en zone urbaine	200 000	200 000	200 000	200 000	0	200 000
46 032 423 00	Généralisation des nouveaux programmes	900 000	812 426	2 787 358	650 000	0	650 000
Projets sur financement dons MEPS							
46 020 423 00	300 classes dans l'Atacora et le Mono	300 000	170 000	0	0	0	0
46 032 423 00	Généralisation des nouveaux programmes	1 400 000	1 000 000	0	0	0	0
46 011 423 00	Construction de 200 écoles en milieu rural	200 000	0	0	0	0	0
46 046423 00	Construction équipement 285 salles de classes	1 000 000	809 000	0	0	0	0
Récapitulatif							
	Dépenses réparties	31 476 286	36 450 842	45 396 367	46 939 748	1 379 471	48 319 219
	Dépenses non réparties	9 516 653	5 832 867	8 668 795	11 323 634	0	
	Projets	8 940 000	9 372 426	15 025 358	15 877 162	0	15 877 162
	- Projets financement budget national	5 795 000	5 718 426		5 729 652	0	5 729 652
	- Projet financement dons	1 945 000	1 170 000		1 706 000	0	1 706 000
	- Projets sur emprunt	1 200 000	2 484 000		8 441 510	0	8 441 510
	Equipement socio administratif	0	2 094 202				

Le budget « classique » se décompose en deux rubriques :

1. services votés : Les services votés représentent le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.
2. nouvelles mesures : Les mesures nouvelles ont pour objet de modifier le montant des services votés,

dont le total est le crédit de l'année. (Ces **crédits de paiement** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être **ordonnancées** ou **payées** pendant l'année pour la couverture des **engagements** dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.)

Encadré 2 : Nomenclatures budgétaires

La nomenclature budgétaire se ferait selon trois principes :

- classification administrative, selon la destination, c'est à dire la Direction nationale ou départementale concernée, l'institut ou le projet (chapitre)
- classification « par nature » (article)
 - arti. 2... personnel,
 - arti. 3... achat de biens et de services,
 - arti. 4... subventions d'exploitation⁵, autres transferts courants,
 - arti. 5.....acquisitions, constructions et grosses réparations
- classification par fonction⁶ : regroupe les dépenses par objet et permet l'analyse de la politique budgétaire

Remarquons que dans le budget « classique », les dépenses ne sont pas réparties par niveau d'enseignement. En d'autres termes, on ne sait pas toujours si la dépense va concerner les écoles primaires ou les écoles secondaires. Jusqu'en 2003, selon la revue des dépenses publiques (2004), le MEPS ne précisait pas comment les "crédits délégués" devaient être répartis entre enseignements primaire et secondaire et les décisions étaient prises au niveau départemental. Depuis 2003, les fractions des montants à allouer dans l'enseignement primaire seraient fixés centralement. En 2005, bon nombre d'allocations sont transférées directement aux écoles plutôt qu'aux DDEPS, ce qui améliore la visibilité des affectations.

Calendrier de préparation du budget

Procédures internes de remontée des besoins par les Directions du MEPS en Mai

Requête du Ministère sectoriel concernant le Budget annuel préparée fin Mai et transmise au Ministère des Finances en Juin et Juillet

Examen par le Ministère des Finances en Août

Conférences budgétaires en Septembre (Ministères sectoriels, Ministère du Plan, Ministère des Finances) pour préparer le projet de budget

Examen du projet de budget par le Conseil des Ministres

Présentation au Parlement avant le 15 Octobre

⁵ Transfert effectué par une collectivité publique au profit d'autres collectivités publiques, d'institutions sociales ou d'entreprises – ici aux écoles et aux associations de parents d'élèves

⁶ Le standard en est la Classification des Fonctions des Administrations Publiques

3.2 Exécution du budget du secteur

3.2.1 Procédures d'exécution du budget

La décision de l'exécution du budget de l'Etat revient à un et un seul ordonnateur des dépenses, le Ministre des Finances et de l'Economie, qui délègue ses pouvoirs à des fonctionnaires des ministères sectoriels (Directeurs de l'Administration) et aux préfets pour les services déconcentrés.

Les étapes suivantes sont suivies :

- Engagement des dépenses, sujet à un contrôle préalable
- Liquidation
- Ordonnancement quand le service est déjà rendu ou ordre de paiement avant service constaté
- Paiement par le Trésor Public

Procédure au niveau déconcentré

Au début de cette décennie, un quart des dépenses hors personnel en éducation étaient exécutées par les services déconcentrés. Le DA du ministère délègue des crédits à la direction départementale. Les services adressent une requête au préfet pour faire payer un service par le Trésor Public.

3.2.2 Niveau d'exécution du budget

Un problème important au niveau de l'exécution des dépenses est celui de leur prévisibilité. Même si le budget est voté, cela ne signifie pas qu'il peut être exécuté. En période de difficultés budgétaires, le Ministère des Finances gèle certaines dépenses, essentiellement des investissements à financer sur ressources propres et des dépenses de fonctionnement hors personnel. Ces dépenses qui peuvent être gelées à tout moment figurent dans le budget sous le grand libellé « *dépenses non réparties* » et sont laissées à la discrétion du Directeur du Budget du Ministère des Finances et de l'Economie. Donc, toute surestimation des recettes de l'Etat et toute dépense imprévue (augmentation de salaires) se traduira par une diminution de ces dépenses non réparties. Des directives sont formulées par la Direction Générale du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances sur les taux de réduction à appliquer, qui diffèrent selon qu'il s'agit d'investissement ou de fonctionnement dans des secteurs prioritaires ou non prioritaires. Pour 2005, les restrictions ne devraient pas toucher les investissements dans les secteurs prioritaires.

Par ailleurs, les crédits délégués, bien que clairement inscrits dans le budget du ministère puisque chaque direction départementale constitue un « chapitre » de ce budget, ne sont souvent transférés qu'au mois d'Avril, presque quatre mois après le début de l'année fiscale et cela rend difficile l'utilisation de toutes les tranches du budget.

La deuxième revue des dépenses publiques réalisée en 2004 a constaté le faible taux d'exécution du budget pour les dépenses hors personnel (68% en 2002 et 73% en 2003) à la fois du à des lenteurs dans l'exécution du budget et des gels dus à des déficits budgétaires globaux, surtout sur des dépenses d'investissement.

3.3 Suivi des performances au niveau du Ministère des Enseignements Primaires et Secondaires

Le passage au budget programme devrait faciliter le suivi des performances puisque des indicateurs de résultat quantifiés sont identifiés. Une critique de la Revue des Dépenses Publiques était qu'il n'y avait pas concordance entre les résultats attendus dans le budget programme et la structure administrative du Ministère, rendant difficile l'attribution de responsabilités claires. Depuis, l'organigramme a été modifié avec création de la Direction des Infrastructures, Equipements et Maintenance (DIEM), de la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS), de la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP) et d'une Direction des Etablissements Privés d'Enseignement Primaire et Secondaire (DEPEPS). Les compétences des diverses directions nationales peuvent être schématiquement résumées (sans prétention à l'exhaustivité) – tableau 1.

Tableau 5 : Quelques domaines de compétence des entités au MEPS

Entités	Domaines de compétence
Direction des Ressources Humaines (DRH)	Gestion des enseignants permanents et contractuels
Direction des Infrastructures, Equipements et Maintenance (DIEM)	Constructions de bâtiments et mobiliers, maintenance
Cellule de Généralisation des Nouveaux Programmes – rattachée au Cabinet du Ministre	Production et mise à disposition gratuite ou payante des manuels et cahiers d'activités
INFRE ?	Matériels pédagogiques
Direction des Infrastructures, Equipements et Maintenance (ex service construction de la DPP)	Mobiliers, constructions, entretien
Direction de la Promotion de la Scolarisation	Cantines scolaires, promotion de la scolarisation des jeunes filles, promotion du sport
Direction des Ressources financières	Elaboration du budget Subvention aux écoles
Direction de la Planification et de la Prospective	Suivi-évaluation, plan décennal, statistiques, organisation et méthodes,
Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP)	Contrôle de la qualité de l'enseignement
Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVI)	Contrôle de Gestion Administrative et Financière à tous les niveaux

3.4 Elaboration et exécution du budget au niveau des écoles

Les procédures de gestion de la subvention sont les suivantes (cf. directives 0287/MEPS/CAB/DC/DIVI/SP):

- fonds domiciliés dans un compte ouvert au nom de l'école à la Recette-Perception, dont les cosignataires sont le Directeur et le Président ou le Trésorier de l'APE ;
- projet de budget élaboré par le directeur de l'école sur la base d'un programme d'activités détaillées et respectant la nomenclature budgétaire ;
- projet de budget soumis à l'amendement du Comité de Gestion élargi (Bureau APE, Chef de Circonscription Scolaire, Directeur d'école) puis à l'assemblée générale de l'APE.
- exécution des dépenses après retraits progressifs des fonds, cosignés du Directeur d'école et du Président ou du Trésorier de l'APE
- établissement de pièces justificatives pour toutes les dépenses et tenue de livres comptables (recettes – dépenses)
- transmission des pièces justificatives au Receveur-Percepteur
- compte-rendu annuel d'exécution du budget établi par le Directeur d'école et soumis à l'amendement du comité de gestion élargi avant approbation par l'assemblée générale des parents d'élèves.

Le budget est établi pour la période du 1^{er} Octobre au 30 Septembre.

Le directeur de l'école est l'ordonnateur du budget. A ce titre, il mobilise les recettes (collecte de fonds des parents par exemple), établit un bon de commande ou un contrat de recrutement, constate que les fournitures et services sont délivrés et les services faits et ordonne le paiement. Mais aucune dépense ne peut être exécutée sans accord du bureau APE.

La réalité des achats doit être constatée par un *comité de réception* composé du Directeur, d'un Adjoint, du responsable des élèves du Cours Moyen. Les membres de ce comité signe les bordereaux de livraison du fournisseur.

Les commissaires aux comptes sont chargés de contrôler la régularité des opérations, la conformité des écritures et l'opportunité des dépenses et d'en rendre compte à l'AG des parents d'élèves.

3.5 Contrôle

La Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne du MEPS a comme attribution d'inspecter, d'auditer de contrôler et d'évaluer la gestion et le fonctionnement des structures centrales et déconcentrée, des établissements d'enseignement public et privé. La DIVI a développé en 2000 un guide de procédure sur les modalités de l'inspection qui peut concerner toute entité du MEPS.

En ce qui concerne les écoles primaires, un manuel de gestion et comptable a été élaboré par la DIVI et l'INFRE contenant un jeu de règles et de procédures officielles de gestion des écoles. Le Ministre des Enseignements Primaire et Secondaire a fait parvenir à tous les directeurs d'écoles maternelles et primaires en 2001 une lettre circulaire contenant des directives sur les modalités de retrait des subventions, d'élaboration d'un budget, de justification des dépenses, de bonne tenue des livres comptables et de transmission des pièces justificatives au Receveur-Percepteur (0287/MEPS/CAB/DC/DIVI/SP). Le manuel a permis à la DIVI de former les APE et tous les directeurs d'école. Le manuel de la DIVI contient des

modèles type de fiches comptables. En 2004, après harmonisation de certains aspects de la cogestion, cette formation a été conduite conjointement par la DIVI et World Education dans huit communes avec les directeurs d'écoles et les présidents et trésoriers des APE dans le cadre du projet d'Action Civique en Milieu Scolaire.

La DIVI elle-même reconnaît que ces procédures de gestion ne sont guère respectées. En 2004, la DIVI a inspecté quinze écoles primaires et malgré les formations et l'octroi du manuel de gestion à tous les directeurs d'école, n'a pu que constater la mauvaise gestion des ressources financières, allant jusqu'à un niveau où certains directeurs d'EPP ont dû être relevés de leurs fonctions.

Des procédures d'audit interne sont mises en œuvres par les DIVI (direction de la vérification et de l'inspection interne). Les inspecteurs sont peu nombreux et leurs rapports confidentiels.

L'Inspection Générale des Finances pourrait également vérifier la gestion des entités du MEPS pour en rendre compte au Ministère des Finances et de l'Economie.

L'audit externe est réalisé par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Chaque responsable d'école est supposé lui adresser copie du compte rendu de l'exécution de son budget.

L'utilisation des ressources débloquées dans le cadre de l'allègement de la dette ont fait l'objet d'un audit commandité par le gouvernement et conduit en 2001 sur les dépenses de 2001. Les résultats de cet audit n'auraient pas vraiment été utilisés faute d'une dissémination large des résultats et d'une incitation à élaborer des actions correctives au niveau des écoles et des centres de santé.

4. Traçage des dépenses publiques jusqu'au niveau d'une école

4.1 Nature des ressources attendues au niveau des écoles

Les écoles reçoivent plusieurs types de ressources de l'Etat:

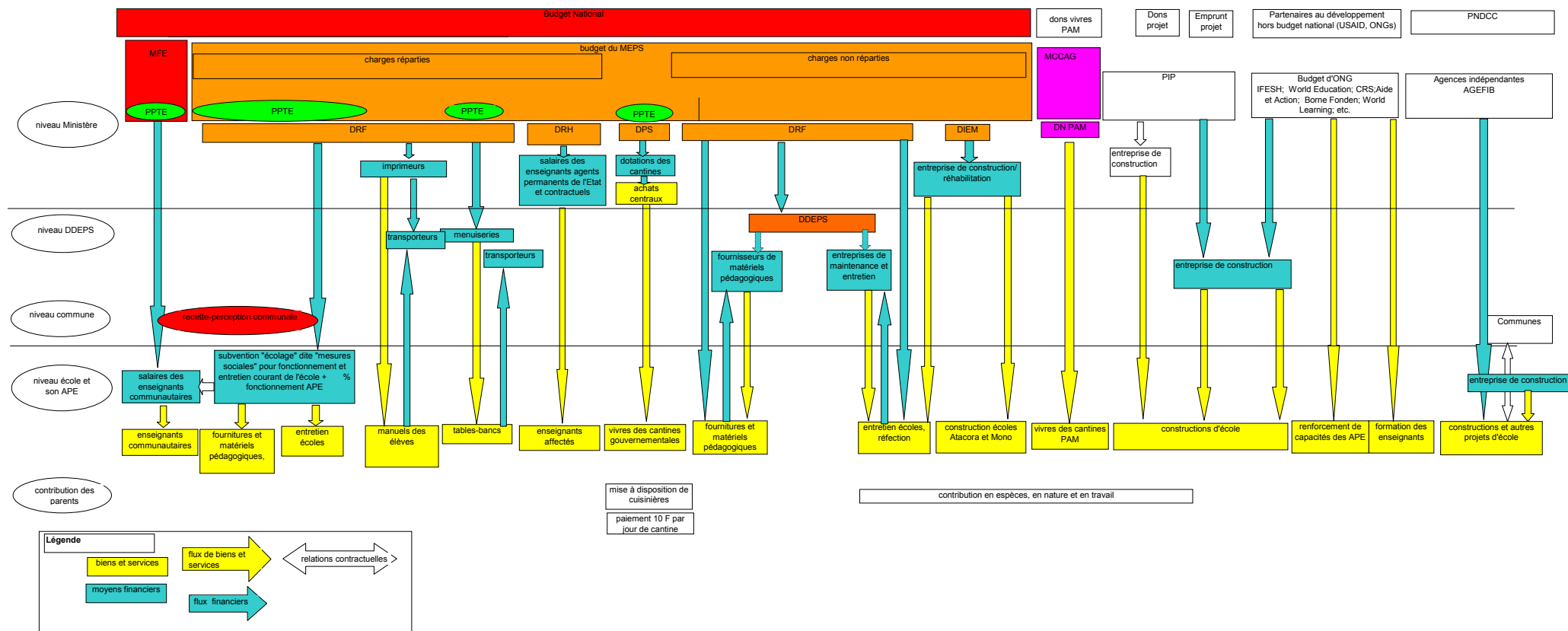
- ressources humaines (enseignants agents permanents et contractuels affectés, « communautaires d'état »), et de façon plus sporadique, visite des inspecteurs pédagogiques ;
- en nature : manuels scolaires ; vivres de cantines ; mobilier ; constructions ;
- en espèces : subvention pour frais d'écolage ;

Le schéma 2 retrace l'origine possible de ces ressources. La plupart sont désormais intégrées dans le budget de l'Etat affecté au MEPS et leur allocation et suivi dépend alors de diverses directions, en particulier la Direction des Ressources Financières (DRF), la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS), de la Direction des Equipements, Infrastructures et Maintenance (DIEM) ainsi que des informations de la Direction de la Planification et de la Prospective (DPP). Une partie est affectée au Ministère du Plan (cantines à vivres PAM), et une partie transite aujourd'hui directement du Ministère de l'Economie et des Finances (MFE) jusqu'au niveau des maîtres communautaires dits « d'Etat ». Une autre partie est financée directement par des projets non intégrés dans le budget national.

La tendance générale semble être d'augmenter la part des ressources affectées directement dans les écoles depuis le Ministère. Déjà les subventions des écoles et les subventions pour le paiement des maîtres communautaires vont directement respectivement aux écoles et aux enseignants. De plus, les ressources transitant jusqu'en 2004 via les DDEPS pour la maintenance et le matériel pédagogique iront directement vers les écoles depuis le niveau central à partir de 2005 et celles-ci pourront commander et faire payer les fournisseurs et prestataires à la recette perception de la localité.

Il reste néanmoins des ressources dispersées et gérées par de multiples opérateurs selon des modalités variées comme les constructions et dans une moindre mesure les vivres et autres ressources des cantines scolaires. Cette dispersion ne facilite pas la lisibilité et la prévisibilité des flux vers les écoles.

Schéma 2 : Flux des ressources depuis le niveau central jusqu'aux écoles



4.2 Enseignants

a) APE

Les agents permanents de l'état sont affectés centralement. L'équité dans ces affectations (du point de vue des écoles) peut être suivie en calculant le nombre d'enseignant agent permanent de l'Etat par élève ou par classe à l'échelle d'une école ou d'une commune.

Les APE sont clairement concentrés en ville et plus particulièrement dans les grandes villes du sud. En théorie les directeurs d'école devraient être des APE mais on rencontre des contractuels qui sont directeurs d'école. Depuis 2001, une prime est accordée aux enseignants des zones jugées difficiles.

b) Contractuels

En 2004 et 2005, des contractuels ont été recrutés (1200 et 1000).

En 2004, leur déploiement visait dans un premier temps les circonscriptions scolaires où le ratio élèves par enseignant (hors communautaire) dépasse 70 – la norme étant de 55, puis dans ces CS prioritairement les écoles en « discontinuité éducative ». Sur cette base 271 enseignants sur les 1200 étaient à affecter dans l'Atacora-Donga. La sélection des écoles se faisait ensuite : les écoles dépendant à plus de 50% de leurs communautaires, enfin la taille du plus groupe pédagogique et le nombre de classes multigrades à effectif pléthorique. Les écoles ont ainsi pu être classées par ordre de priorité. Les données de déploiement de 2005 ne sont pas encore disponibles à notre niveau.

Tableau 6: Rang de priorité des quinze écoles-pilote par rapport au recrutement de contractuels en 2004

Commune	Ecoles	2004
Kouande	Yakabissi	
	Kpikire Koka	
	Yakabissi	
	Pessourou	
	Mary B	262
Natitingou	Yarikou B	
	Kouaba	
	Koupeiko	
	Pam Pam	
	Ourbougou	
Tanguieta	Bongou	
	Tchatingou	
	Dodongou	
	Yehongou	
	Tanguieta centre C	

Aucune de nos quinze écoles n'étaient éligibles en 2004 pour recevoir un enseignant contractuel. La seule figurant sur la liste était Mary B mais elle n'entrait ni dans la liste prioritaire ni dans la liste complémentaire.

c) Communautaires

Par définition, il s'agit d'enseignants recrutés par la communauté. Dans un premier temps, les parents prenaient en charge entièrement ces enseignants, ce qui résultait en niveaux de salaire très bas, bien en deçà du minimum légal, en salaires parfois payés en nature et en travail dans le champ de l'intéressé, et de façon irrégulière. Les parents ont ensuite été aidés par les subventions aux associations de parents d'élèves, qui depuis 2001 ont été largement utilisées à cette fin.

En 2003-04, les écoles primaires ont été classées par la DPP en quatre groupes (zones) sur la base d'indicateurs afin de répartir la prise en charge de 4000 enseignants communautaires en ciblant les zones les plus enclavées et déshéritées. Ces indicateurs permettaient de décrire le contexte environnemental (ruralité, distance de l'école à diverses infrastructures, accessibilité en toute saison, accès à l'eau et à l'électricité), les moyens humains et matériels de l'école (% communautaires, nombres de tableaux par classe, nombre d'enfants par table-banc, nombre de manuels par élèves) et enfin la présence d'une cantine fonctionnelle. Remarquons que cette analyse factorielle a mis en évidence la très forte proportion d'écoles très défavorisées dans le département de l'Atacora. Pour ce qui est de nos quinze écoles leur classement a été le suivant dans le tableau 8 (liste disponible au niveau du cabinet du Ministre - DPP) :

Tableau 7 : Part des écoles déshéritées et d'accès difficile dans l'Atacora comparée à la moyenne nationale

	Atacora	Bénin
Ecoles déshéritées et d'accès difficile (---)	56%	24%
Accès difficile (--)	5%	11%
Déshéritées (-)	3%	6%
Mieux loties	35%	59%

Tableau 8: Classement des écoles par le Ministère pour le ciblage de mesures en 2003-04 en fonction de leur accessibilité et leurs dotations en moyens matériels et humains

Commune	Ecoles	---	--	-
Kouande	Yakabissi	X		
	Kpikire Koka		x	
	Yakabissi	X		
	Pessourou			
	Mary B			
Natitingou	Yarikou B	X		
	Kouaba	X		
	Koupeiko	X		
	Pam Pam			
	Ourbouga			
Tanguieta	Bongou	X		
	Tchatingou	X		
	Dodongou		x	
	Yehongou			
	Tanguieta centre C			x

Cette année 2004-05, le système a été partiellement modifié et les communautaires des écoles rurales sont financés directement par l'Etat. Une première ligne de subventions est gérée directement par le Ministère des Finances sur la ligne dite de « mesures sociales », qui est financée par l'allègement de la dette extérieure du Bénin. Ce ministère affecte pour chaque école une somme correspondant au nombre de communautaires qui ont été employés en 2003-04. Les fonds seraient mis à la disposition de comités de gestion des ressources alloués au secteur de l'éducation au titre des mesures sociales d'accompagnement des communes (?). En fait, cette « subvention de l'état au budget des Associations de Parents d'Elèves des écoles publiques des zones défavorisées pour le paiement des enseignants communautaires » (pour l'année 2004-05, arrêté 1348/MFE/MEPS) est décomposée par école et fait l'objet d'un arrêté inter ministériel. Le montant est transféré au niveau du Trésor Public de la commune. Les enseignants se font payer un salaire de 33.000 FCFA par mois au niveau du Trésor Public pendant 10 mois sur la base d'une attestation de service rendu signée par le Directeur d'école et le Président de l'APE. Une deuxième ligne de subventions est gérée par le Ministère des Enseignements Primaires et Secondaires et est incluse dans la subvention de fonctionnement aux écoles primaires (cf. plus bas).

Tableau 9: Subvention aux bureaux des APE pour paiement des enseignants communautaires dans les écoles publiques des zones défavorisées au titre de l'année scolaire 2004-2005

Commune	Ecoles	Nombre de communautaires	Montant
Kouande	Yakabissi		
	Kabare		
	Pessourou		
	Kpirire Koka	1	330000
Natitingou	Mary B		
	Ourbouga		
	Kouaba		
	Pam Pam	1	330000
Tanguieta	Koupeiko		
	Yarikou B		
	Bounta		
	Tchatingou	2	660000
	Tanguieta centre C	2	660000
	Dodongou	2	660000
	Yehongou	2	660000

A partir de 2005-06, les modalités d'allocation devraient être encore modifiées dans un souci d'équité et ne plus se baser sur le nombre d'enseignants employés l'année précédente mais sur le déficit en enseignants qui ressort des statistiques scolaires. Comme les besoins vont excéder les ressources, celles-ci seront réparties au prorata du nombre d'enseignants à recruter et les parents seront sollicités pour compléter (s'ils choisissent d'avoir un nombre d'enseignants correspondant à leurs besoins). Ainsi des écoles qui n'avaient pas jusque là embauché un maître communautaire du fait de la grande pauvreté des parents et qui en avaient besoin seront elles mieux à même de le faire.

4.3 Subvention de l'Etat pour les frais de fonctionnement de l'école

Les subventions pour remplacer le paiement par les parents des droits d'écolage ont été instituées en 1999-2000 grâce à des fonds de l'Etat appelés « mesures sociales », par référence à diverses mesures destinées à alléger le poids des hausses de prix sur les produits pétroliers et autres. Ces mesures sociales sont financées sur les remises des dettes du Bénin à la Banque Mondiale.

La gestion de ces subventions fait l'objet d'attentions constantes depuis puisque très vite, la main mise des directeurs d'école sur celles-ci avait été déplorée. Ainsi en Septembre 2001, un forum regroupant la FENAPEB, des agents du MEPS, des directeurs d'écoles, des ONG oeuvrant dans le secteur de l'éducation primaire se serait déjà penché sur la question et dès 2001-02, des réformes furent mises en œuvre pour permettre une plus grande cogestion par les parents d'élèves de ces fonds. L'accès à ces fonds fut dès lors soumis à la double signature du Directeur et du président de l'Association des Parents d'Elève.

Toutes les écoles reçoivent des subventions. Les allocations sont sous la responsabilité de la *Direction des Ressources Financières (DRF)* Les ressources transférées au niveau des écoles dans le cadre des ressources d'allègement de la dette et qui sont affectées aux écoles selon des barèmes établis centralement peuvent être connues. Ainsi les informations sur la subvention de l'Etat pour la prise en charge des frais de fonctionnement des écoles primaires publiques par école sont disponibles à la DRF pour les années 2001-02 à 2004-05.

Les affectations se faisaient auparavant en fonction du nombre d'élèves, mais cela aurait provoqué des distorsions (gonflement des effectifs). Pire le système de répartition aurait renforcé les inégalités. Les subventions de frais d'écolage auraient été en effet de 2000 F par élève mais de 3000 F en zones urbaines du sud du pays. La Revue des Dépenses Publiques a constaté en 2004 les inégalités dans les allocations de subventions résultant en grandes différences dans les dépenses par élève et préconisé une réforme pour augmenter les transferts vers les APE des zones déshéritées. Depuis 2004-2005, la subvention (hors coût des communautaires) se calcule en fonction du nombre de classes de la façon suivante en 2004-05: 30.000 fcfa de forfait auxquels s'ajoutent 87.000 F par classe.

Pour 2004-05 par exemple, la répartition fait l'objet d'un arrêté interministériel (1349/MFE/MEPS) et les données concernant nos quinze écoles figurent dans le tableau 10.

Tableau 10: Subventions de l'Etat en 2004-05 pour la prise en charge des frais de fonctionnement des écoles primaires publiques suivies par le programme pilote SILP

Commune	EPP	Nombre de classes communautaires	Frais d'écolage subvention	Frais d'écolage communautaires	
Kouande	Yakabissi	4	388000		
	Kabare	3	306000	330000	
	Pessourou	4	2	1048000	
	Kpirire Koka	2		204000	
	Mary B	6	2	1212000	660000
Natitingou	Ourbouga	9	0	858000	
	Kouaba	5	0	470000	
	Pam Pam	4	0	388000	
	Koupeiko	2	0	204000	
	Yarikou B	6	0	552000	
Tanguieta	Bounta	3	1	636000	330000
	Tchatingou	3	0	306000	
	Tanguieta centre C	6	0	552000	
	Dodongou	3	0	306000	
	Yehongou	4	0	388000	

4.4 Cantines

Trois types de cantines coexistent dans les zones démunies : les cantines dites « gouvernementales » financées sur budget national via le MEPS, les cantines à vivres PAM, supervisées par les DDEPS et les cantines promues par le Catholic Relief Service. Les trois types de cantines ont des modalités de fonctionnement et des exigences différentes vis à vis des communautés.

Le programme de cantine scolaire a démarré en 2000 sur fonds PPTE. En 2002, il y avait 273 cantines gouvernementales dans tout le pays et 442 cantines soutenues par le PAM, 99 par le CRS.

4.4.1 Cantines « gouvernementales »

La gestion des cantines relevait de la DPP jusqu'en 2004 mais a été transférée à une nouvelle direction récemment créée, la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS), Service des Cantines Scolaires.

En 2004, les affectations de cantines scolaires dites « gouvernementales » avaient été faites en ciblant les départements pauvres d'une part, les communes à faible taux de scolarisation des filles d'autre part. Dans l'Atacora-Donga, 38 cantines nouvelles étaient à répartir, ce qui a été fait en fonction du classement déjà évoqué plus haut des écoles selon des indicateurs d'enclavement et de pauvreté afin de retenir les trois écoles les plus déshéritées de chaque commune.

Tableau 11 : Ecoles retenue pour les nouvelles cantines gouvernementales

Commune	Ecoles	2004	2005
Kouande	Yakabissi	X	
	Kpikire Koka		
	Yakabissi		
	Pessourou		
	Mary B		
Natitingou	Yarikou B		
	Kouaba		
	Koupeiko		
	Pam Pam		
	Ourbouga		
Tanguieta	Bongou		
	Tchatingou		
	Dodongou		
	Yehongou		
	Tanguieta centre C		

Les cantines sont gérées localement par un comité qui réceptionne les vivres. L'APE se charge de mobiliser les cuisinières. Une cotisation est demandée aux parents pour couvrir les frais de fonctionnement de la cantine.

Les dotations en vivres des cantines gouvernementales, leur durée et les conditions visant à assurer la pérennité de la restauration des élèves seront précisées dans la version finale du document.

A coté des cantines gouvernementales qui sont inscrites dans le budget, on peut trouver deux autres types de cantines : les cantines à vivres PAM appuyées par World Education, qui sont rattachées au Ministère du Plan, et les cantines appuyées par le CRS.

4.4.2 Les cantines à vivres PAM

Les cantines PAM sont sous la responsabilité de la Direction Nationale des Projets PAM du Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la prospective et du Développement (MCCAG) qui se charge de la coordination des activités avec les Ministères techniques (enseignement et famille) et de la gestion logistique des vivres (stockage, distribution, suivi-évaluation, etc.)

Jusqu'en 2003, le PAM distribuait une aide alimentaire à 50.000 enfants des écoles rurales et 4000 parents de filles maintenues à l'école. Un nouvel accord du Programme Alimentaire Mondial conclu en 2004 et d'une durée de 5 ans vise 68.300 enfants, essentiellement des enfants scolarisés au niveau primaire dans des régions à faible taux de scolarisation (55.000 enfants, à savoir 33.000 garçons et 22.000 filles et 2.200 internes), ainsi que des enfants handicapés et des cas sociaux, soit enfin les filles poursuivant le cycle secondaire en internat. 35 communes sur 77 sont concernées par le programme, localisées dans l'Atacora (à l'exclusion de Natitingou), l'Alibori, le Borgou (sauf Parakou et Tchaourou), le Zou (sauf Abomey et Bohicon) et quelques communes des départements du sud telles que les communes fluvio-lacustres.

Les critères de sélection des écoles ayant droit à une cantine ont été les suivants :

- école publique de zone rurale ;
- moins de 50% de filles ;
- moins de 250 élèves ;
- une association de parents d'élèves opérationnelle avec au moins 50% de femmes parmi les membres du bureau ;
- au moins trois classes et trois enseignants ;
- une source d'eau à proximité de l'école
- être prêt à construire une cuisine et un magasin
- avoir rempli un formulaire de demande d'assistance.

Un comité interministériel a examiné les demandes et a établi une liste d'écoles bénéficiaires au début du projet. Le non respect des normes et la mauvaise gestion de la cantine peuvent provoquer l'exclusion de l'école du programme. La liste des écoles à cantines sera demandée pour la version finale du rapport.

La quantité moyenne de vivres prévue par le projet dans les cantines scolaires est de 42,9 kg par enfant et par an, soit une ration journalière calculée sur la base suivante : 200 g. de céréales (riz ou maïs), 30 g. légumineuses, 20 g. poisson en conserve, 10 g. huile, mais dont la composition et la nature peut varier en fonction des disponibilités. Il est prévu de servir un petit déjeuner et un déjeuner pendant 165 jours par an.

Parmi les enfants scolarisés, 6000 filles reçoivent des « rations sèches » à emporter à la maison (5 kg d'huile par trimestre) qui visent à les maintenir à l'école au delà des 3 premières

années de scolarisation et à encourager une scolarité régulière (moins de 20% d'absence dans le mois).

Les cantines sont gérées par des comités de parents d'élèves. Ces comités sont supposés bénéficier de formations et d'appuis d'ONG nationales et internationales. La stratégie pour assurer la durabilité est encore assez imprécise dans le document de projet mais il est fait référence à la responsabilité des autorités communales. Le programme est assisté par des Volontaires des Nations Unies.

4.4.3 Cantines CRS

L'initiative "McGovern-Dole Food for Education Program" (FFE) a fourni les moyens au CRS pour promouvoir des cantines au profit de 11.000 élèves, complétées par les rations sèches de 6600 filles maintenues à l'école. Par ailleurs, le CRS gère un programme de cantines promu par l'USAID (Food for Peace) qui a touché 7800 élèves dans 39 écoles en 2004.

4.5 Matériels pédagogiques

Le matériel pédagogique d'une école comprend d'une part divers « kit » de sport, de géométrie, de sciences naturelles, etc., d'autre part des feuillets permettant aux enseignants de préparer leurs cours.

Les ressources budgétaires pour le matériel pédagogique étaient auparavant affectées à la DDEPS (tableau 4, rubrique « matériels pédagogiques ») et concernaient tant l'éducation primaire que secondaire. Il semble que ces ressources ne parvenaient pas aux écoles. A partir de 2005, des montants seront affectés aux écoles directement pour leur approvisionnement en petits matériels et matériels pédagogiques (et pour les dépenses d'entretien et de maintenance). Ces ressources sont calculées sur la base de barème en fonction respectivement du nombre d'élèves et du nombre de classes de chaque école. Elles sont donc à priori prévisibles, mais elles sont classées dans les « dépenses non réparties » qui peuvent être frappées de restrictions selon l'état général des finances publiques. Leur montant ne peut être connu et débloqué que vers le mois de Mai. Le matériel peut alors être commandé et à la livraison, le fournisseur peut se faire payer au guichet décentralisé du Trésor Public.

A priori, ces montants de recettes et de dépenses devraient également entrer dans le budget de l'école

4.6 Manuels scolaires et cahiers d'activités

La *production du contenu* des manuels scolaires est sous la responsabilité de la Cellule de Généralisation des Nouveaux Programmes, une cellule directement rattachée au Directeur de Cabinet. Le développement des manuels scolaires s'est fait au rythme de l'élaboration des Nouveaux Programmes. La réforme a bien évidemment commencé par les manuels et cahiers d'activités du CI et CP pour progresser d'un niveau par an. Les manuels de français et mathématiques CM1 ont été produits durant la première moitié de 2003 et la pression a été mise sur les imprimeurs pour qu'ils soient multipliés pour la rentrée 2003-04. Mais du fait des retards pris dans le déroulement des programmes suite aux grèves, il a été décidé de ne commencer à travailler dans l'enseignement public avec ce matériel qu'en mars 2004. Mi 2003, le curriculum de CM2 a été finalisé et les manuels ont été produits en 2004.

Les fonds pour la *multiplication* des manuels scolaires sont gérés centralement par la DRF qui répartit les marchés entre les éditeurs en fonction de leurs capacités et réceptionne les manuels. La production est calculée de telle sorte que les enfants disposent d'un manuel de français et un manuel de mathématiques pour deux élèves cette année en 2004-05. Suite à la Revue des Dépenses Publiques, le système de *distribution* a été revu pour être plus rapide et fiable. Des transporteurs privés sont recrutés pour assurer la distribution directement au niveau des écoles depuis le Ministère à Porto-Novo. Les frais de transport sont à la charge des écoles qui se regroupent par Circonscription Scolaire ? (à vérifier).

Les cahiers d'activité sont supposés être des instruments essentiels dans une pédagogie active où les enseignants sont des facilitateurs plutôt que des dispensateurs de savoir « ex cathedra ». Les cahiers d'activités ont été développés pour les classes de CP et CI et répartis gratuitement grâce à l'appui de l'USAID.

4.7 Entretien de l'école et de ses équipements

Les ressources pour les (grosses) dépenses d'entretien et de maintenance des écoles étaient auparavant gérées centralement et déléguées à la DDEPS, mais ces ressources étaient rarement affectées à ce à quoi elles étaient destinées. A partir de 2005, ces fonds devraient être désormais directement gérés par les écoles ou plus probablement la Circonscription Scolaire pour une utilisation plus rapide et efficace. Mais, comme la ligne budgétaire concernant le matériel pédagogique, ces dépenses sont inscrites au Budget National comme Dépenses non Réparties et les ressources ne sont débloquées par le Directeur du Budget du Ministère des Finances que lorsque les restrictions budgétaires sont connues, ce qui ralentit leur affectation.

Les fonds sont affectés à chaque école par la DRF et logés au Trésor Public. La maîtrise d'ouvrage déléguée de l'entretien devrait être confiée au C/CS. Les fournisseurs pourront se faire payer les services rendus directement au Trésor Public.

4.8 Constructions

Rappelons que les communautés locales sont depuis longtemps très impliquées dans les implantations d'école. Une enquête conduite à la fin des années 90 à l'échelle nationale avait révélé que 29% des implantations de nouvelles écoles avaient été initiées par la « communauté » contre 24% par l'Etat. Les coûts de construction avaient incombé à la seule communauté dans 23% des écoles, à l'Etat seul dans 11% et aux deux en coopération dans 32% des cas. Dans beaucoup de situations, des ONG et projets ont aussi contribué à l'implantation et la construction. 70% des communautés interrogées auraient ainsi financé ou co financé les constructions (ERNCAWA,).

4.8.1 Constructions sur financement transitant par le MEPS

Les constructions figurent au budget du MEPS sous les rubriques « projets à financement sur budget national » et « projets à financement par dons ». Aujourd'hui, dans le budget du MEPS, plusieurs lignes concernent les constructions, qui pour beaucoup sont liées à des conditionnalités sur la localisation et le type d'écoles pouvant bénéficier de constructions : Atacora et Mono, écoles à discontinuité éducative, école de frontière, etc. Les financements par dons sont en diminution.

Selon le MFE, les restrictions budgétaires ne sont pas supposées frapper les investissements dans les secteurs prioritaires, mais selon le MEPS, il semblerait que les constructions aient été frappées d'une restriction de 13% en mai 2005. Tant que ces restrictions ne sont pas connues, les ressources ne sont pas allouées selon les demandes.

Les besoins de construction sont identifiés sur la base à la fois des statistiques de la DPP en fonction du nombre d'élèves fréquentant l'école et des matériaux des locaux utilisés, et des demandes des APE qui transitent pas leur C/CS, la DDEPS et remontent au niveau du Ministère jusqu'à la nouvelle Direction des Infrastructures, Equipements et Maintenance (DIEM). Les APE font preuve dans leur demande de leur capacité à contribuer à une partie des dépenses en espèces ou en nature. Selon la ligne d'affectation et le bailleur, la contribution va de 10% à 20%. Parfois même, les conventions de projet stipulent les écoles à construire. Les affectations de ressources se font en réponse aux demandes selon les caractéristiques des écoles au niveau du Cabinet.

Dans le budget des DDEPS, des projet de construction figurent sous la rubrique « nouvelles mesures ».

Les constructions suivent alors la procédure de passation de marchés publics de moins de trente millions. Une cellule du Ministère étudie les réponses aux appels d'offre et attribue les marchés. La procédure n'est pas déconcentrée au niveau de la DDEPS, les Chefs Service IEM n'ayant pas compétence en la matière.

Liste des écoles pilote ayant été programmées en 2004 sera fournie par la DIEM

4.8.2 Constructions sur financement de projets

27 écoles de Kouandé ont bénéficié du soutien de World Education (USAID) entre 1997 et 2001 dans le cadre de ATAPE II. Pour ce qui est des 15 écoles pilote, Mary B a construit un module de trois classes pour un montant de 7.846.900 FCFA dont 1.569.380 FCFA apportés par l'APE et le reste par World Education.

Le fonds social financé par la Banque Mondiale et mis en œuvre par l'Agence de Financement des Initiatives de Base (AGeFIB) a consacré 64% de ses ressources entre 1998 et 2003 à l'éducation, en particulier à la réfection et à l'extension d'écoles (604), leur dotation en points d'eau et latrines. Ce fonds aurait financé la moitié des écoles construites durant cette période. Les dossiers de projets ont été élaborés par un comité représentant la communauté de base et après réception des fonds, ce comité a sélectionné et supervisé les artisans et entreprises locales chargés des constructions. Ces projets auraient eu un impact marqué sur le taux de scolarisation au sein des communautés concernées. Le projet est terminé et une partie de ses activités intégrées dans le Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés PNDCC. Le PNDCC démarré en 2004 se poursuivra jusqu'en 2010 sous la gestion d'AGeFIB et prévoit de consacrer 24% de ses ressources (65,8 millions US\$) à l'éducation. Les projets communautaires seront proposés par les associations de parents d'élèves aux communes qui en seront les maîtres d'ouvrage. APE et communes signeront un accord de délégation de maîtrise d'ouvrage sur la base duquel le projet sera financé par le PNDCC. Le projet finance aussi des activités liées au secteur de l'éducation à l'échelle communale. Il va contribuer au transfert de compétences en matière de construction d'écoles conformément aux lois de la décentralisation. Les communautés ciblées sont les 1400 villages les plus pauvres du Bénin (40%), la sélection se faisant par l'INSAE sur la base d'une série d'indicateurs.

4.9 Mobiliers

Le mobilier consiste essentiellement en tables - bancs pour les écoliers et en bureau, chaise et armoire pour les enseignants et la direction. La production de mobilier est sous responsabilité de la DIEM.

Les besoins en mobiliers ressortent des statistiques scolaires. La norme visée à terme est de un élève par place assise.

Les ressources sont également inscrites au titre des projets d'investissement dans le budget du MEPS et proviennent des fonds PPTE.

Jusqu'à cette année, les ressources sont gérées centralement. Les appels d'offre sont lancés pour des lots de 150 tables - bancs. Le matériel est produit et sa qualité est supposée être vérifiée au niveau communal par le C/CS. Des contrats sont passés avec les fournisseurs pour que les mobiliers soient acheminés au niveau des écoles.

A partir de 2005, ces ressources devraient être affectées directement aux écoles qui feront payer les fournisseurs par la Recette Perception sur la base d'une attestation de réception.

4.10 Formation des enseignants

Depuis la fermeture des Ecoles Nationales d'Instituteurs (ENI), il n'y a plus qu'une promotion de contractuels formée à Natitingou (2 ans après le BEPC et deux ans de pratique avant de pouvoir passer le concours de titularisation). Mais la plupart des contractuels se font former en travaillant après à une formation initiale d'un mois, par le biais de formations permanentes bimensuelles conduites par les responsables d'unités pédagogiques et grâce au suivi bi hebdomadaire des écoles par le Conseiller Pédagogique (concours de titularisation possible après 6 ans). Un appui à la formation continue par un réseau de conseillers pédagogiques, d'inspecteurs et de responsables d'unités pédagogiques est assuré par l'ONG IFESH.

Un système de formation continue a été mis en place au profit des contractuels puis a intégré progressivement les enseignants communautaires. Ces formations sont organisées par des ONG internationales (International Foundation for Education and Self-Help), pour le compte de l'USAID, et grâce à diverses initiatives (President Bush Education Initiative for Africa).

4.11 Formation des bureaux et membres d'associations de parents d'élèves

Les associations de parents d'élèves ont bénéficié de formation et d'appui conseil dans le cadre de programme conduit par l'ONG World Education intervenant pour le compte d'USAID. ATAPE a connu plusieurs phases (I : 1994-98 ; II : 1998-2001) pour se terminer en Juin 2003. Atape II a touché 58 APE de Natitingou tant rural qu'urbain et 50 APE de Kouandé.

Le projet « Primary Education NGO Project (PENGOP) » a visé à former les APE (plus de mille), les CoAPE, les FEDAPE et la FENAPEB à la pratique de la cogestion des écoles, avec entre autre signature d'un accord de cogestion entre APE et directeur. Le projet a conçu ses formations autour de l'élaboration et de la gestion d'actions concrètes (projets et microprojets). Les associations ont également été formées à de bonnes pratiques de gouvernance (renouvellement des bureaux à bulletin secret, assemblée générale annuelle, etc.). Chaque association a été évaluée plusieurs fois sur ses forces et faiblesses par le biais d'évaluations organisationnelles rapides, évaluation administrative et financière, et ces résultats lui permettaient d'améliorer ses compétences. Le projet a travaillé avec des ONG nationales qui ont joué le rôle de prestataires.

5. Transfert de ressources aux écoles, quelques observations

5.1 Informations des acteurs

La complexité même des transferts de ressources et les changements permanents dans les modalités de transfert expliquent en partie la très mauvaise information des acteurs sur les ressources sur lesquelles ils peuvent compter. Les informations sur les ressources directement transférées en espèces aux écoles et qui font l'objet d'un arrêté interministériel (subventions pour frais d'écolage, subventions pour paiement des communautaires) sont diffusées par voie hiérarchique jusqu'au niveau des directeurs d'école. Le MEPS envisage diffuser ces informations par communiqués radio afin de mieux faire connaître au niveau des écoles les ressources transférées.

Des travaux de groupe fait en Juin 2004 avec les divers acteurs de l'éducation mettent en évidence la faible information même des membres de l'administration scolaire (Floquet et Mongbo, 2004).

5.1.1 Informations parvenant au groupe de la hiérarchie de l'administration scolaire (DDEPS, CCS) ou provenant de ce groupe

Tableau 13 : Information sur les ressources en espèces, nature, personnel, etc. arrivant à l'école selon l'administration scolaire

Ressources	Allouées par qui et sur quelle base?		% reçu sur programmé	Réceptionné par qui ?	Géré par qui ?	
	Ad hoc	Programmé sur base ...				
		Ponctuelle				Pluriannuelle
Subventions			MEPS/Etat	?	DDEPS	DDEPS
Matériels didactiques			MEPS/Etat	?		
Mobilier scolaire			MEPS/Etat et Direction	?		
Fournitures de bureau		MEPS	MEPS/Etat	?		
Fonds de formation			IFESH, MEPS, MCDI (ONG américaine)	?	IFESH, CRS, MEPS, MCDI	IFESH, CRS, MEPS, MCDI
Cantines scolaires			PAM, CRS, Gouvernement	?	DDEPS – CRS	Ecoles

Tableau 14 : Modalités de programmation des ressources des écoles selon l'administration scolaire

Postes budgétaires	Les acteurs et leurs rôles		
	DDEPS	CS	EPP
Subventions	Exprimer les besoins et fournir les statistiques		
Matériels didactiques			
Mobilier scolaire			
Fournitures de bureau			
Fonds de formation			
Cantines scolaires			

5.1.2 Informations parvenant au groupe des enseignants ou provenant d'eux

Tableau 15 : Information sur les ressources en espèces, nature, personnel, etc. arrivant à l'école selon les enseignants

Ressources	Allouées par qui et sur quelle base?			% reçu sur programmé	Réceptionné par qui ?	Géré par qui ?
	Ad'hoc	Programmé sur base ...				
		Ponctuelle	Pluri-annuelle			
Mesures sociales			Etat	100	APE et Directeur	APE et Directeur
Cantine scolaire			PAM ou Gouvernement	100	Directeur et Comité de Cantine	Directeur, enseignants et Comité de Cantine
Ration sèche (filles)			PAM	100	Directeur et Enseignants	PAM
Mobiliers	ONG, MEPS, DDEPS			-	APE et Directeur	Directeur
Matériel didactique	ONG		Gouvernement	-	APE et Directeur	Directeur
Souscription	Parents			-	Directeur et Enseignants	Directeur et APE

Tableau 16: Modalités de programmation des ressources des écoles selon les enseignants

Postes budgétaires	Les acteurs et leurs rôles				
	Acteurs	Rôles			
Dépenses	Directeur et APE	Elaboration et exécution			
Recettes	Etat, ONG, GV	Fournisseur des recettes			

5.1.3 Informations parvenant au groupe des parents ou provenant d'eux

Tableau 17 : Information sur les ressources en espèces, nature, personnel, etc. arrivant à l'école selon les parents d'élèves

Ressources	Allouées par qui et sur quelle base?			% reçu sur programmé	Réceptionné par qui ?	Géré par qui ?
	Ad'hoc	Programmé sur base ...				
		Ponctuelle	Pluriannuelle			
Mesures sociales			Etat	100	APE et Directeur d'Ecole	APE et Directeur d'Ecole
Souscription	Parents	Parents		75	APE	APE
Mobiliers		ONG et GV Association de Développement	DDEPS	-	APE et Directeur d'Ecole	APE et Directeur d'Ecole
Bâtiments		ONG et Parents	Etat/Parent	60	APE, Elus locaux, Directeur	APE et Directeur d'Ecole
Matériel Didactique			Etat	-	APE et Directeur	APE et Directeur

Rubriques non prévues et réalisées

Ressources	Sources	Réceptionné par qui ?	Géré par qui ?
Dons et Legs	Parents, ong, projets	Parents, Directeur	APE Directeur
Souscription	Parents	APE Directeur	Parents, APE et Directeur

5.2 Ressources reçues par quelques unes des quinze écoles pilote

Dans ce chapitre, nous récapitulons quelques informations sur les ressources transférées par l'Etat à 5 des 15 écoles. Le cas des autres écoles sera analysé après que les informations aient été complétées.

5.2.1 Ecole Mary groupe B, Kouandé centre

Kouandé est un bourg en zone de production de coton. L'école primaire publique Mary B, a été créée en 1999/2000 à coté d'un premier groupe scolaire. Elle occupe le même domaine que le groupe A dont elle a hérité d'un module de trois classes en banco réalisé par la population. En 2002/2003, l'école a bénéficié de l'appui du projet ATAPE pour la réalisation d'un module de trois classes avec direction en matériaux définitifs.

Il s'agit donc d'une grosse école (429 élèves dont 205 filles et 224 garçons) assez bien dotée en enseignants avec 3 APE (le directeur est également RUP), 2 contractuels et 2 communautaires « d'Etat ».

Dès 2001/2002 l'établissement a présenté ses premiers candidats à l'examen du CEP enregistrant ainsi un résultat de 20 admis sur 24 présentés. Elle a aussi enregistré en 2003, 9 admis sur 27 présentés, et en 2004, 47 admis sur 58 présentés. Ces résultats ont très tôt placé Mary B parmi les meilleures écoles de la commune en terme d'efficacité.

En terme de ressources (tableau 18), l'école a bénéficié

- d'une construction d'un module de 3 classes grâce au projet ATAPE (USAID), tandis que l'autre ne répond pas aux normes ;
- d'une réception assez régulière de mobilier pour 30 à 45 élèves supplémentaires par an sur les trois dernières années, ce qui ne pouvait suffire et a été complété par des achats sur budget de l'école, sans que la norme d'une place assise par élève soit atteinte (310 places assises pour 429 élèves) ;
- d'une subvention pour deux maîtres communautaires en 2004-2005 après qu'en 2003-2004 les maîtres communautaires aient été financés par les parents à concurrence de 150.000 FCFA, ce qui met les effectifs enseignants au complet ;
- d'une subvention de fonctionnement de 552.000 FCFA pour 2004-05, soit 92.000 FCFA par classe, qui est très appréciée des parents et directeur mais leur parvient trop tard dans l'année, au cours du deuxième trimestre de l'année scolaire ;
- de manuels scolaires, qui pour certains niveaux dépassent la norme de un manuel pour deux élèves mais pour d'autres (CE2 et CM1) sont en nombre insuffisants. Les cahiers d'activités ont été fournis pour les classes de CP et CI en 2002-03 et 2003-04 à raison de respectivement 240 puis 120 cahiers mais plus en 2004-05
- de trop peu de matériels pédagogiques (compendium de géométrie, planches de géographie et sciences naturelles) et sportifs.

Un budget est élaboré conjointement par le Directeur et le bureau APE et exécuté conjointement. Les parents d'élèves se déclarent informés des subventions envoyées par l'Etat, notamment des 'mesures sociales', des manuels et parfois des mobiliers scolaires (tables – bancs) que l'école reçoit. Mais le montant des mesures sociales de cette année scolaire 2004-2005 n'est pas connu puisque l'AG des parents à la rentrée s'est tenue alors que les 'mesures sociales' n'étaient pas encore envoyées. Nous connaissons le montant de ces mesures à l'AG de fin d'année et ce à quoi cet argent a servi.

Tableau 19: Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Mary B en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif des filles	Total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI	27	53	80	60	60	0
CP	35	36	71	75	75	0
CE1	57	36	93	75	75	0
CE2	37	26	63	23	23	0
CM1	34	27	61	19	19	0
CM2	32	29	61	34	34	0

Selon l'APE, les parents ont contribué à la construction du module en dur en 2002-2003 à hauteur de près de 1,9 millions en espèces et 1,7 millions en travail.

Tableau 18: Recettes et dépenses de l'école de Mary B

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :	1238511	621025	560980	494405	406530			
- Fonctionnement courant	385700	309875	316630	380355	267280			
- Salaire des maîtres communautaires	660000	175000	0	0	0	-	-	
- Entretien, maintenance	32650	28250	2600	2050	19250			
- Construction		0	0	100000	120000			
- Autre (préciser)	160.161	107.900	241.750	12.000				
		fixation portes, fenetres	chaises					
Recettes :								
- Subvention de l'Etat	552000	500000	696000	526000	420000			
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)								
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique								
Manuels	M: 316	M: 38	M: 68					
Cahiers d'activités CI et CP	CA: -	CA: 120	CA: 240					
- Apport de l'Etat en mobiliers	22 tables - bancs	20 tables - bancs	15 tables - bancs					
- Cotisations et souscriptions des parents		150000						
- Apport en nature des parents	3 bureaux 6 chaises	1 bureau 3 chaises	-	-				
- Apport en travail des parents	Nettoyage de l'école à chaque rentrée.							
- Apports d'autres organisations ou personnes de la localité	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apports d'ONG ou projet (préciser)	-	-	-	Construction bâtiment 2 ATAPE	-	-	-	-
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)	-	-	-	-	-	-	-	-

Tableau 20: Recettes et dépenses de l'école de Ourbouga A

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :	626 000	729 319	1 090 961	953 015	440 000	179 950	308 895	308 895
- Fonctionnement courante de l'école	435 000	613 319	925 961	670 215	440 000	179 950	308 895	308 895
- Salaire des maîtres communautaires			75 000	225 000				
- Entretien, maintenance	62 000	50 000						
- Construction	45 000	-						
- Autre (préciser)	84 000	66 000	90 000	57 800				
Recettes :	656 909	759 319	1 107 280	758 000	700 000	359 000	409 500	409 500
- Subvention de l'Etat	552 000	578 000	900 000	758 000	700 000	359 000		
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)								
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique	190	72	62					
- Apport de l'Etat en mobiliers			26	25	75			
- Cotisations et souscriptions des parents	382 000							
- Apport en nature des parents	-							
- Apport en travail des parents	-							
- Apports d'autres organisations ou personnes de la localité	-							
- Apports d'ONG ou projet (préciser)	-							
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)								

5.2.2 Ecole d'Ourbouga groupe A, quartier périphérique de Natitingou

Ourbouga est un quartier périphérique au sud de Natitingou à dominante agricole. L'école d'Ourbouga est une vieille école créée en 1971 qui compte aujourd'hui deux groupes pédagogiques. C'est une école dite expérimentale, à caractère pilote dans le cadre des tests des nouveaux programmes. De ce fait, tous les enseignants sont des agents permanents et sont qualifiés. Le groupe A compte 416 élèves (199 filles et 217 garçons), 6 classes et 6 enseignants. Elle est dotée de deux modules de trois classes, d'eau et d'électricité, mais doit héberger les élèves du groupe B qui sont eux sans classes. Elle obtenait de bons résultats aux examens mais à l'heure actuelle l'année scolaire est perturbée par les grèves.

Le taux de scolarisation est en augmentation et de ce fait les effectifs d'élèves par classe sont pléthoriques.

En terme de ressources (tableau 20), l'école a bénéficié de :

- mobiliers par le passé et aujourd'hui la situation serait satisfaisante si les élèves du groupe B ne s'entassaient pas avec ceux du groupe A dans des classes jumelées;
- d'une subvention à montant très variable d'une année à l'autre (en augmentation jusqu'à 900.000 FCFA en 2002 jusqu'à diminuer au niveau de 552.000 FCFA cette année, le montant standard d'une école à six classes ; cette subvention est gérée par le Directeur et l'information sur le budget circule mal ;
- de manuels en quantités parfois au dessus parfois en dessous des normes selon les niveaux (en excédent pour les CP, CE1, CE2 mais manquants aux CI et CM1), grâce à des envois sur ces dernières années. Par contre il y aurait encore quelques cahiers d'activités au CI. Les parents sont sollicités pour acheter les manuels et cahiers d'activités. Certains observent que des envois de l'état sont revendus sur le marché. Tout ceci crée une certaine confusion ;

Tableau 21 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école d'Ourbouga A en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif de filles	Effectif total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI	52	31	83	28	42	110
CP	32	38	70	70	67	25
CE1	23	30	53	83	54	-
CE2	34	35	69	61	60	-
CM1	42	30	72	31	31	-
CM2	34	35	69	52	52	-

Par ailleurs les parents cotiseraient pour contribuer à la construction du groupe B (2000 F/élève) et les vendeuses de nourriture à raison de 25 f par jour de vente pour la construction d'un hangar qui les abritera. Selon l'enquête en 2004 auprès des APE, les parents avaient déjà cotisé en 2002-03 pour un montant de 590.000 FCFA afin de construire un apatam et de payer l'eau et l'électricité et en 2001-02 pour un montant de 250.000 FCFA pour un communautaire, en 1999 pour une construction à hauteur de 150.000 FCFA.

5.2.3 Ecole de Kouaba, bourg de la commune de Natitingou

Kouaba est localisé à 20 km de Natitingou sur la voie carrossable Natitingou – Boukoumbé et est un chef lieu d'arrondissement doté d'un marché et d'un centre de santé. L'école a été créée dès 1960 par des missionnaires puis agrandie dans les années 80 pour avoir les 6 classes et enfin elle a été rénovée en 2002 par la DDEPS. Elle dispose de 5 enseignants dont un communautaire. Elle ne compte malgré cela que 220 élèves et la déperdition en saison des pluies est marquée. Les enfants quittent de plus rapidement les bancs, surtout les filles.

En terme de ressources (tableau 20), l'école est touchée :

- par la restitution prochaine des bâtiments à l'église catholique qui oblige les parents à se cotiser pour apporter une contribution à une prochaine construction d'une nouvelle école (1000f par homme et 500f par femme adulte) ;
- une certaine insuffisance de tables-bancs malgré des envois réguliers de 10 à 20 tables bancs chaque année ;
- la réduction du personnel et la non ouverture de la classe de CM2 en 2004-05 malgré
- la prise en charge par l'Etat à partir d'avril 2005 de l'enseignant communautaire précédemment payé par les parents en 2003-04 et au début de 2004-2005;
- l'envoi de subventions oscillant entre 370 et 470.000 fcfa qui ne semblent pas être budgétisées avec la participation du bureau APE ;
- l'envoi de manuels scolaires en nombre excessif dans les petites classes et nettement insuffisant en classe de CM1. Les cahiers d'activité qui subsistent des envois antérieurs ne peuvent par contre suffire aux enfants or la plupart des parents ne parviennent pas à en acheter ;
- octroi de matériel pédagogique (livres, dictionnaires) mais pas de matériel de sport ;
- l'absence de cantine scolaire et le jeûne de nombreux enfants pendant toute la journée ;
- le don de quelques porcs à l'école par un projet.

Tableau 23 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Kouaba en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif de filles	Effectif total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI	26	14	40	58	57	32
CP	40	21	61	63	64	14
CE1	36	19	55	47	47	0
CE2	26	13	39	22	21	0
CM1	20	5	25	3	3	0
CM2	-	-		3	3	0

Pourquoi la subvention pour enseignants communautaires n'a-t-elle pas été octroyée dès la rentrée puisque le communautaire était déjà recruté en 2003-04 ?

Tableau 22: Recettes et dépenses de l'école de Kouaba

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :								
- Fonctionnement courante de l'école								
- Salaire des maîtres communautaires	132 000	110 000	-	-	-	-	-	-
- Entretien, maintenance				-				
- Construction	-	-	-	-	-	-	-	
- Autre (préciser)	-	-	-	-	-	-	-	-
Recettes :	564 063	633 453	563 679	398 040	377 000	77 055	70 945	60 630
- Subvention de l'Etat	470 000	324 000	434 000	370 000	372 000			
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique	Bescherelle , Larousse 2, 1 ballon, 4 boîtes de craie blanche				1 mallette 3dictionnaires 24 planches 16 boîtes craie blanche		82 livres ed. Flamboyant 2 Bescherelle	
- Apport de l'Etat en mobiliers (tables bancs à 2 places)	20		10	20		20		
- Cotisations et souscriptions des parents		-	-	-	-	77 055	70 945	60 630
- Apport en nature des parents	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apport en travail des parents	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apports organisations ou personnes de la localité (Intérêt sur compte CLCAM)	-	3 699	2 364	-	-	-	-	-
- Apports d'ONG ou projet (préciser) : IFESH/B	-	50 000	-	-	-	-	-	-
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)	-	-	-	-	-	-	-	-

5.2.4 Ecole de Yarikou A, village de la commune de Natitingou

Le village est situé à 28 km de Natitingou dans l'arrondissement de Kotopounga. C'est un gros village doté d'un marché, d'une Unité Villageois de Santé (UVS), d'un centre culturel, d'un puit public à grand diamètre, de six (06) pompes à motricité manuelle et de nombreux lieux de culte.

L'école est à deux groupes, le groupe A a été créée en 1952 par l'église et dispose aujourd'hui de deux modules de trois classes ; ce groupe accueille 271 enfants (146 filles et 125 garçons).

En terme de ressources (tableau 24), l'école reçoit de l'Etat :

- Deux enseignants agents permanents de l'Etat et un contractuel ; pour les trois classes restantes, les salaires de deux enseignants communautaires sont payés par les parents d'élèves depuis 4 ans, en 2004-05 à raison de 25.000 FCFA par mois et par enseignant et avec un apport des mesures sociales, un apport de l'ONG Tiwinti (50% des salaires) et une souscription des parents ; quant aux élèves de la classe de CE2, leur enseignant a du être muté pour alcoolisme invétéré et ils ont été répartis entre le CE1 et la CM1 ou ont quitté les bancs;
- 243 places assises (apport ancien de mobilier) ;
- 148 manuels, en nombre satisfaisant dans les petites classes et très insuffisants dans les grandes classes (CM2 surtout). En fait, les livres et les cahiers ont été envoyés en nombre très limité l'année dernière et les fonds des mesures sociales ont été utilisés pour compléter par achat sur le marché. En 2005, les manuels sont parvenus très en retard, en Mai, au moment où les cours sont presque finis ;
- des subventions (dont les montants des années antérieures ne sont pas toujours connus) qui sont intégrées dans un budget par le Directeur et une partie du bureau de l'APE, budget qui est discuté en AG. Elles financent le fonctionnement courant de l'école, contribuent aux salaires de communautaires et ont payé la contre partie d'un forage (250.000 FCFA en 2004) dont la construction par le Service de l'Hydraulique est attendue.
- Les subventions sont complétées par les revenus provenant des parents. L'association des parents d'élèves gère une anacarderaie dont la récolte de 45000 FCFA permet quelques dépenses d'entretien et achats de fournitures à des enfants nécessiteux. Une souscription est prélevée par les enseignants auprès des parents (1300 F) sous la menace du renvoi des élèves. Les logements des enseignants dans l'école sont aussi supposés générer des petits revenus (500 F/mois)

Tableau 25 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Yarikou en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif de filles	Effectif total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI	27	21	48	47	38	80
CP	21	23	44	57	53	70
CE1	18	28	46	63	60	-
CE2	14	33	47	41	40	-
CM1	17	28	45	20	20	-
CM2	28	13	41	14	14	-

Pourquoi cette école n'a t elle pas bénéficié des subventions pour ses communautaires alors que ceux-ci ont été embauchés déjà depuis quatre ans ?

Les parents ont régulièrement contribué au fonctionnement de l'école :

Selon les données d'enquête auprès des APE en 2004, les parents ont financé

les logements des enseignants à hauteur de 65.000 FCFA en 2003-04

le salaire d'un enseignant communautaire à hauteur de 180.000 en 2001-02 et de 120.000 en 2000-01

La construction de logements pour les enseignants à hauteur de 4.207.310 FCFA a été financé en espèces par le projet ATAPE et en nature par les parents (1.400.000 FCFA) en 1999-2000.

Un module de trois classes a été construit pour Yarikou A en 1997-98 pour un montant de plus de 9 millions avec des aides locales et pour Yarikou B en 2001-2002 pour 8 millions dont 1,33 millions apportés par l'APE, le reste étant apporté par AGEFIB (avec intermédiation GRAPAD).

Tableau 24: Recettes et dépenses de l'école de Yarikou A

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :	534 245	578 980						
- Fonctionnement courante de l'école	270 000							
- Salaire des maîtres communautaires	100 000							
- Entretien, maintenance	10 000							
- Construction	-							
- Autre (préciser)	-							
Recettes :	-	714 725	580 000		708 500		87 500	
- Subvention de l'Etat	552 000							
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)	-							
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique	148 manuels 4 matériels didactiques							
- Apport de l'Etat en mobiliers	-							
- Cotisations et souscriptions des parents	128 750							
- Apport en nature des parents	-							
- Apport en travail des parents	-							
- Apports d'autres organisations ou personnes de la localité	-							
- Apports d'ONG ou projet (préciser)	15000F/mois moitié des salaire communautai re						construction logements appui ATAPE	
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)	-							

Tableau 26: Recettes et dépenses de l'école de Koupéïko

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :	239 385	256 980	100 885	132 230	146 460	5 870	1 133 710	55 830
- Fonctionnement courante de l'école	151 085	252 280	100 885	109 230	124 210		38 810	53 830
- Salaire des maîtres communautaires	68 000		-	-	-	-	-	-
- Entretien, maintenance			-	-	-	-	-	-
- Construction			-	-	-	1 500	1 084 400	-
- Autre (préciser)	20 300	4 700	-	23 000	22 250	4 370	10 500	2 000
Recettes :	238 000							
- Subvention de l'Etat	204 000	94 000	146 000	136 000	144 000	-	-	-
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique	32 manuels CI	18 manuels CM1	18 manuels CE2	-	48 manuels CP	25 manuels CI	-	
- Apport de l'Etat en mobiliers	-	-	-	10 tables - bancs	10 tables - bancs	20 tables - bancs		14 tables - bancs
- Cotisations et souscriptions des parents	34 000	-	-	-	-	21 070	49 000	19 200
- Apport en nature des parents	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apport en travail des parents	-	-	-	-	-	-	-	-
- Apports d'autres organisations ou personnes de la localité	-	-	-	-	-	20 725	4 000	37 240
- Apports d'ONG ou projet (préciser)	-	-	-	-	-	-	1 081 800	-
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)	-	-	-	-	-	-	-	-

5.2.5 Ecole de Koupeïko, village de la commune de Natitingou

Koupéïko est localisé à 53 km de Natitingou dans l'arrondissement de Perma sur une voie non carrossable en toute saison. C'est un village très isolé, à 32 km du marché le plus proche (Perma) et du centre de santé (28 km) et dépourvu d'eau potable.

Il s'agit d'une école créée en 1997 par la communauté dont le recrutement est supposé être biennal mais qui n'a que deux classes, cette année les CI et CE1, et encore avec un effectif très faible de 54 élèves dont 14 seulement en CE1 (qui pour la plupart sont de surcroît absents la plupart du temps)! Les rares élèves qui évoluent au delà sont envoyés dans les écoles environnantes.

En terme de ressources (tableau 26), l'école reçoit de l'Etat :

- un enseignant, le second étant un communautaire payé irrégulièrement par la communauté (1000 FCFA/ élève), qui tient le CI ;
- des subventions d'un montant limité du fait du petit nombre de classes (204.000 FCFA en 2004-05) ou des effectifs réduits (94.000 FCFA en 2003-04), budgétisées et cogérées par le directeur et le bureau APE ; il s'y ajoute les revenus d'une anacarderaie en début de production et des dons du GV ;
- une disponibilité en manuels ne correspondant pas aux besoins (pas de manuels de mathématiques en CE1) ;
- pas de cantine.

Tableau 27 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Koupéïko en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif de filles	Effectif total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI	28	15	43	39	36	36 x 2
CP			0	22	19	30 x 2
CE1	8	6	14	0	14	
CE2			0	8	7	
CM1			0	9	9	
CM2			0	1	1	

5.2.6 Ecole de Kpikiré-Koka, village de la commune de Kouandé

Le village de Kpikiré-Koka est assez excentré. Il est situé sur une piste se raccordant à l'axe Pehunco-Kérou et est distant de 50 km environ de Kouandé. L'école est récente et a été créée en 2001 après que la communauté ait recruté un communautaire dès 1996-97 et construit une classe en banco, initialement pour l'alphabétisation. En 2002-03, un directeur a été affecté et un enseignant communautaire recruté par le village. Le recrutement est biennal et sont ouvertes cette année les classes de CP (41 élèves) et CE2 (25 élèves).

En terme de ressources, l'Etat a affecté à l'école :

- un enseignant faisant office de directeur, mais qui a abandonné son poste en Janvier 2005,
- une subvention pour les deux classes de 204.000 FCFA
- une subvention pour le salaire d'un communautaire,
- des manuels scolaires mais dont les stocks ne correspondent pas aux besoins (pas de manuels pour le CE2
- très peu de matériel pédagogique et sportif

Tableau 27 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Kpikiré-Koka en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif de filles	Effectif total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI				28	24	0
CP	18	23	41	20	17	0
CE1				35	17	0
CE2	12	13	25	0	0	0
CM1						
CM2						

Tableau 28 : Recettes et dépenses de l'école de Kpikiré-Koka

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :	150000							
- Fonctionnement courante de l'école								
- Salaire des maîtres communautaires	33.000FCom local ; 20.000F Comm		20.000F	20.000F				
- Entretien, maintenance	1.500F							
- Construction	0	0	0	0	0	0	0	0
- Autre (préciser)								
Recettes :	211.600F							
- Subvention de l'Etat	204.000F							
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)	0	0	0	0	0	0	0	0
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique								
- Apport de l'Etat en mobiliers	0	10	0	0	15			
- Cotisations et souscriptions des parents	0							
- Apport en nature des parents	0	0	0	0				
- Apport en travail des parents	Aménagement de l'apatam							
- Apports d'autres organisations ou personnes de la localité	0	0	0	0				
- Apports d'ONG ou projet (préciser)	0	0	0	0	0	Projet PPEA		Portes, fenêtres, tôles, pointes
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)	0	0	0	0	0			

Tableau 30 : Recettes et dépenses de l'école de Kabaré

	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Dépenses :								
- Fonctionnement courante de l'école	23 425							
- Salaire des maîtres communautaires	330 000							
- Entretien, maintenance	138 400							
- Construction	1 180 000							
- Autre (préciser)								
Recettes :								
- Subvention de l'Etat	306 000	218 000	314 000	208 000	270 000			
- Apport de l'Etat en nature (vivres, ustensiles pour cantine)	Marmite, louche, maïs, conserves, huile							
- Apport de l'Etat en manuels et matériel didactique	-							
- Apport de l'Etat en mobiliers	-							
- Cotisations et souscriptions des parents	1 265 800							
- Apport en nature des parents	-							
- Apport en travail des parents	Construction de cuisine							
- Apports d'autres organisations ou personnes de la localité	-							
- Apports d'ONG ou projet (préciser)	AFVP: projet en vue							
- Apport de l'Etat pour construction (préciser)	-							

5.2.6 Ecole de Kabaré, village de la commune de Kouandé

Kabaré est un bourg doté d'un marché, deux forages, divers lieux de culte, et une économie rurale assez diversifiée. L'école est assez ancienne (1978). Elle ne compte néanmoins que 3 classes avec 149 élèves répartis officiellement entre le CI, le CE2 et le CM2, mais en fait 3 classes jumelées et 3 enseignants (dont un communautaire).

L'état a doté l'école des ressources suivantes

- un enseignant agent permanent de l'état et un contractuel,
- des manuels mais ne correspondant pas aux niveaux (pas de manuels de CE2, pas assez de manuels de CM2) ;
- des malles pédagogiques mais pas d'équipement sportif
- une subvention pour la rémunération du communautaire qui était auparavant rémunéré par les parents et le GV;
- la subvention pour les trois classes,
- une cantine scolaire dont les vivres sont complétés par un jardin scolaire, mais dont la seule dotation cette année n'aurait pas suffi à couvrir les besoins et dont la gestion locale est source de mécontentement du fait du manque de transparence dans l'utilisation des stocks.

Le module de deux classes a été construit par le GV.

Tableau 29 : Disponibilité en manuels scolaires dans l'école de Kabaré en Juin 2005

Niveau	Effectif de garçons	Effectif de filles	Effectif total	Manuels de mathématiques	Manuels de français	Cahiers d'activités
CI	33	26	59	32	31	-
CP	-	-		28	27	-
CE1	-	-		54	54	-
CE2	30	27	57	-	-	-
CM1	-	-		18	15	-
CM2	20	13	33	10	10	-

6. Conclusion

Les données obtenues sur le terrain montrent que les transferts directs aux écoles de subventions leur parviennent. De même, les enseignants communautaires dits d' »Etat », qui sont rémunérés directement à la Recette-Perception sur présentation d'un certificat de services rendus, se plaignent parfois de la difficulté à se faire établir ce certificat si le président APE est mobile mais pour le reste sont très satisfaits de la régularité et de la prévisibilité de leur traitement. Les calculs de besoins en enseignants communautaires ne semblent pas par contre couvrir tous les déficits observés et il reste des écoles où les parents continuent à financer leurs enseignants.

La budgétisation de ces subventions ne semble pas être toujours faite avec précision et encore moins avec la participation des membres du bureau APE. Dans quelques écoles seulement, ce budget est présenté aux parents d'élèves réunis en AG, conformément aux règles, et le bilan de l'année précédente est présenté. Dans beaucoup d'écoles, les données des années antérieures sont difficiles à obtenir, surtout en ce qui concerne l'utilisation des subventions. Tous les directeurs qui quittent leur poste ne passeraient pas service dans les règles. L'absence de budget consolidé intégrant les apports des parents, de l'Etat, des projets, des vendeuses de nourriture, etc. rend peu lisible ce budget. La cohérence des données varie fortement d'une école à l'autre. L'utilisation des souscriptions des parents n'est de ce fait pas toujours facile à comprendre. Les souscriptions des vendeuses de nourriture sont parfois détournées par des enseignants indéliçats et ne servent pas aux constructions de hangars auxquelles elles étaient destinées. La formation régulière des bureau des APE, des directeurs et des enseignants aux règles d'élaboration, de vote, d'exécution et de compte rendu de budget ainsi que l'obligation de rendre ce budget public par affichage en divers lieux devraient pouvoir permettre de résoudre les cas de manque de transparence du à l'ignorance et à la mauvaise communication.

Les envois de manuels ne correspondent qu'imparfaitement aux besoins, en particulier pour les niveaux des CM. Le problème des cahiers d'activité se pose dans beaucoup d'écoles où les parents n'ont pas les moyens financiers de les acheter et où, du reste, ces cahiers ne sont pas disponibles.

Les envois de tables bancs coïncident également encore assez imparfaitement aux besoins. On trouve des classes où les élèves se mettent à 3 par tables bancs et même plus et d'autres où les tables bancs sont empilées dans un coin en attendant les élèves et l'ouverture de nouvelles classes. Certains directeurs n'ont pas de bureau et s'asseyent eux aussi à une table banc sous laquelle ils doivent caser leurs jambes. La moyenne en 2003 était de 0,87 place assise par élève sur les 15 écoles mais avec un écart-type de 0,59 et donc un coefficient de variation de 67%.

La transparence des envois de vivres en direction des cantines scolaires semble plutôt faible. La gestion de ces cantines cause de ce fait de nombreux conflits autour des détournements réels ou supposés de vivres par les divers protagonistes engagés dans leur gestion. Le fonctionnement au quotidien de certaines cantines est médiocre, les repas n'étant tout simplement pas fournis régulièrement faute de mobilisation des cuisinières.

Tableau 28: Subventions aux écoles comparées aux situations observées dans quelques unes des quinze écoles

Co	Ecoles	Subventions et leurs bases de calcul					Situation observée				
		N classes	Déficit communaux	Subvention d'écolage	Subvention communautaire type II	Nombre de subventions communautaires "d'Etat"	N classes	N Comm unautaires	subvention écolage reçue	subv com -tair reçue	
Kouande	Yakabissi	4		388000				1	388000		
	Kabare	3		306000	330000				306000	330000	
	Pessourou	4	2	388000	660000			4	2	388000	660000
	Kpirire Koka	2		204000		1	330000			204000	
	Mary B	6	2	552000	660000			6	2	552000	660000
Natingou	Ourbougua	9	0	858000				6	0	552000	0
	Kouaba	5	0	470000				5	1	470000	0
	Pam Pam	4	0	388000		1	330000			388000	
	Koupeiko	2	0	204000				2	1	204000	
	Yarikou B	6	0	552000				6	2	552000	0
Tanguieta	Bounta	3	1	306000	330000						
	Tchatingou	3	0	306000		2	660000				
	Tanguieta centre C	6	0	552000		2	660000				
	Dodongou	3	0	306000		2	660000				
	Yehongou	4	0	388000		2	660000				

La prévisibilité des apports de l'Etat, en espèces comme en nature, est assez faible d'autant que les modalités de calcul, quand elles existent, changent chaque année (souvent pour des raisons pertinentes). Pour certaines dotations, la base de calcul n'est pas connue de nous (par exemple, envois de manuels et de mobiliers, accès à une constructions), pour les autres, elle n'est pas connue des acteurs à la base pour qu'ils puissent éventuellement faire remarquer qu'ils auraient droit à une dotation (subvention pour communautaire par exemple). Les dotations ne sont pas rendues publiques, et donc il n'est pas possible aux acteurs d'une école de vérifier que les apports correspondent aux envois prévus puis que les apports ont été effectivement intégrés dans le budget et les autres documents comptables (inventaires). La période des envois aussi est imprévisible. Même les dotations qui parvenaient régulièrement en début d'année scolaire semblent parvenir beaucoup plus tard dans l'année et ne pourront de fait être utilisées que l'année suivante

Annexe

Personnes et institutions rencontrées

Ministère de l'Economie et des Finances

Mr Ignace Allagnon, Secrétariat de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP),

Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire

Mr Emmanuel Alabi, assistant à la Division de la Vérification Interne (DIVI), Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire

Monsieur Ernest Vehoukpe, Directeur de la DIEM

Monsieur Dewanou, Directeur adjoint de la DPP

Monsieur Osséni Abiosse, Chef Service Organisation et Méthodes à la DPP

Mr Hyacinthe Gbaye, Directeur de la Direction des Ressources Financières au MEPS

Bibliographie

Creative Associates International, 2004. Projet EQUIPE Benin. Equity and Quality in Primary Education. Annual Report 2003

ERNCAWA, 2002. A Transnational View of Basic Education : Issues of Access, Quality and Community Participation in West and Central Africa. Bamako, ROCARE

Floquet A., 2004. Rapport des activités de préparation du programme pilote de « Suivi d'Impact Local Participatif » dans le secteur de l'éducation primaire, département de l'Atacora. Travaux exécutés par Dr Anne Floquet, consultante du FIDESPRA/FSA/UAC avec l'appui de Claude Djodi, CARP-international.

Floquet A., Mongbo R. et C. Djodi, 2004. Rapport d'Atelier pilote de formation à l'évaluation participative des services publics éducatifs par une approche selon le genre, (16 au 18 Juin à Natitingou).

IMF et IDA, 2003. Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Completion Point Document.

IMF et World Bank. Benin: Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative

IMF, 2002. Benin Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module. IMF Report 02/217. Washington D.C.

IMF, 2004. Benin: Ex post Assessment of Performance Under-Fund Supported Programs. Country Report 04/371.

IMF, 2003. Fifth review under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Waiver of Performance Criteria – Staff Report. IMF Report 03/322.

IMF Country report 03/89. Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries-Completion point document

Louis Berger/DevTech Team 2003. "Evaluation of Benin's Basic Education Reform Pedagogical Component," final report, mimeo prepared for USAID-Benin, April.

MEPS, 2002. Manuel de Gestion Financière et Comptable des Ecoles Maternelles et Primaires Publiques. DIVI en collaboration avec INFRE

MEPS, 2004. Rapport d'Activités de l'année 2004. Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne. Porto-Novo, MEPS

Programme Alimentaire Mondial, 2004. Projects for Executive Board Approval. Development Project Benin 10308.0. Promotion of Formal and Non-Formal Education of Children and Youth.

Reinikka R. et N. Smith, 2002. Public expenditure tracking surveys in education. International Institute for Educational Planning. Paris, UNESCO.

Utstein anti-corruption Resource Centre (U4). Corruption in the education sector. www.u4.no.

N.D., ;d. Audit of the Debt Relief Public Expenditures 2000 in Benin. Comments from a participation and civic engagement perspective

World Bank, 2005. Integrated Safeguards Data Sheet. Washington D.C., World Bank

World Bank, 2004. BN National Community Development Project Appraisal Document. Report 29165-BJ. Washington D.C., World Bank

World Bank, 2004. Enhancing the effectiveness of public spending - a review of three sectors – BENIN. Report No. 29656-BEN. Washington D.C.: World Bank

World Bank 2002. Le Système Éducatif Béninois: Performance et Espaces d'Amélioration pour la Politique Educative, Human Development Department, Africa Region, Washington D.C.: World Bank

World Bank, n.d. Public Expenditure Tracking and Facility Surveys: A General Note on Methodology. www1.worldbank.org/publicsector/pa/trackingsurveys.htm

World Education Bénin, 2004. Rapport de la Formation Conjointe des Directeurs d'Ecoles et des Présidents et Trésoriers des Associations des Parents d'Elèves des Coordinations Partenaires de World Education. Projet Action Civique en Milieu Scolaire (ACSM).

World Education, 2003. Project evaluation. Primary Education NGO Project (PENGOP) du secteur de l'éducation