

POLITIQUE DE SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX ÉCOLES PRIMAIRES PUBLIQUES AU BENIN : HISTORIQUE, FAIBLESSES ET DÉFIS

Kamel Arêo GARBA

Université d'Abomey Calavi, Bénin

gakcool@yahoo.fr

Résumé : Depuis quelques années, le Bénin a opté pour une importante réforme de la gestion de l'éducation. En effet, les écoles qui, auparavant, n'avaient guère leur mot à dire concernant leur propre gestion financière reçoivent désormais des subventions directement des autorités centrales. Si cette pratique n'est pas nouvelle, elle revêt un caractère quasi révolutionnaire pour les acteurs de l'école. Cette mesure de subventions aux écoles a été adoptée pour accompagner la mise en œuvre des mesures de gratuité de l'enseignement primaire au Bénin. La présente recherche vise à faire un état des lieux de la mesure d'octroi de subventions aux écoles au Bénin. De nature quantitative et qualitative, cette recherche prend en compte une revue documentaire et des entretiens avec 471 acteurs sur toute l'étendue du territoire du pays. Les résultats obtenus de la présente étude exploratoire indiquent que la mesure de subventions a connu des mutations dans le temps mais ne dispose que d'un cadre réglementaire assez vétuste avec une gouvernance qui reste perfectible. La recherche a donc permis la formulation de pistes de réflexion et d'hypothèses d'actions.

Mots Clés : subventions, écoles primaires, politique efficace.

GOVERNMENT SUBSIDY POLICY TO PUBLIC ELEMENTARY SCHOOLS IN BENIN: HISTORY, WEAKNESSES AND CHALLENGES

Abstract : In recent years, Benin has opted for a major reform of education management. Indeed, schools which previously had little say in their own financial management now receive subsidies directly from the central authorities. While this practice is not new, it is almost revolutionary for the school stakeholders. This measure of subsidies to schools was adopted to accompany the implementation of free primary education in Benin. The purpose of this research is to make an inventory of the measure of granting subsidies to schools in Benin. Quantitative and qualitative in nature, this research takes into account a literature review and interviews with 471 stakeholders across the country. The results obtained from this exploratory study indicate that the subsidy measure has undergone changes over time but has only a fairly outdated regulatory framework with governance that can still be improved. The research therefore made it possible to formulate avenues for reflection and hypotheses for action.

Keywords: subsidies, primary schools, effective policy.

Introduction

Dans un nombre croissant de pays, une réforme importante dans la gestion de l'éducation est en cours : les écoles, qui jusqu'alors n'intervenaient pas dans la gestion de leurs finances, ont aujourd'hui accès à des fonds alloués par les gouvernements centraux. Dans certains pays, cette pratique n'a rien de nouveau. Elle s'intègre dans le cadre des politiques d'autonomisation de l'école introduites à partir des années 1980 dans les pays de l'OCDE, et lors de la décennie suivante dans la plupart des pays d'Amérique latine. Cependant, pour de nombreux pays en développement, cette réforme est beaucoup plus récente et se retrouve liée à l'introduction de la gratuité de la scolarité depuis le début des

années 2000. Alors que les écoles ne sont plus autorisées à percevoir des frais de scolarité de la part des parents, elles reçoivent des subventions pour compenser cette perte de revenus. Lugaz (s.d)¹. En outre, ces subventions sont censées offrir au moins cinq avantages : moins de bureaucratie, afin de réduire les délais pour obtenir du matériel scolaire ou des financements provenant des échelons supérieurs de l'administration ; des dépenses plus judicieuses, décidées par les acteurs scolaires du niveau opérationnel plutôt que par des organismes centraux, moins au fait des besoins ou des priorités des écoles ; des versements directs aux écoles, ces dernières recevant les fonds sans perte au niveau des différents échelons administratifs (région, district) ; davantage d'équité, si des montants plus élevés sont alloués aux écoles défavorisées, comme celles situées dans des zones pauvres et difficiles d'accès ou celles caractérisées par un nombre élevé d'orphelins, d'élèves ayant des besoins spéciaux, ou par une grande disparité entre les sexes ; un meilleur fonctionnement de l'école grâce à la mise en place de processus participatifs au sein de l'école et en lien avec la communauté, permettant ainsi une collaboration plus fructueuse. (UNESCO, 2018).

Depuis les années 2001, le Bénin a décidé en plus des multiples actions entreprises, de subventionner les écoles primaires publiques sur les ressources de l'allègement de la dette (crédit PPTE). Cette décision de subventionner les écoles a connu plusieurs mutations en raison du contexte sociopolitique du pays.

Cette politique qui a été instaurée dans plusieurs pays pour améliorer surtout l'accès à l'école primaire publique n'est pas conçue suivant le même format. Si dans certains pays comme le Bénin la subvention aux écoles ne prend en compte que le fonctionnement de l'école (l'État met déjà à disposition les manuels, les cantines scolaires, les enseignants, la construction des infrastructures scolaires, etc), dans d'autres pays cette subvention prend en compte plusieurs postes de dépenses allant du fonctionnement jusqu'à l'investissement. Selon un rapport non daté de l'IPE UNESCO, les subventions aux écoles servent à financer les manuels scolaires, les craies, les gommes et les infrastructures en RDC.

Malheureusement, la gestion desdites subventions a révélé de graves dysfonctionnements dans plusieurs pays. Au Bénin, pendant plusieurs années, la gestion desdites subventions était confiée aux directions des écoles ainsi qu'à l'Association des Parents d'Élèves. Ces dysfonctionnements seraient dus entre autres à l'absence d'un document de politique de la mesure, à des critères d'allocation assez simplistes qui n'intégreraient pas l'équité, au dispositif de contrôle inopérant, à la méconnaissance des procédures de gestion desdites ressources, à la faible capacité de gestion administrative et financière des directeurs des écoles primaires publiques, etc.

Plus de vingt ans après la prise de la décision d'octroyer des subventions aux écoles, aucune évaluation de la mesure n'a été faite.

La principale question de recherche est : quelle évaluation faire de la mesure d'octroi de subventions aux écoles au Bénin ?

Trois questions secondaires permettront de répondre à cet objectif général. Lesdites questions se déclinent ainsi qu'il suit :

- ▶ quelles sont les différentes mutations qu'a connu la mesure de subventions aux écoles primaires publiques au Bénin ?
- ▶ quelle est l'évaluation du processus de conception et de diffusion de la mesure d'allocation de subventions aux écoles au Bénin?

¹ Source : <https://webinairegouvernance.csefrs.ma/fr/intervenants/candy-lugaz/>

- quelles sont les pistes d'amélioration de la mesure de subventions aux écoles au Bénin?

Les réponses à ces interrogations nous permettront de (i) analyser les différentes mutations qu'a connu la mesure de subventions au Bénin, (ii) faire l'évaluation du processus de conception et de diffusion de la mesure d'allocation de subventions aux écoles au Bénin, (iii) analyser les opportunités découlant d'une relecture de la mesure de subvention aux écoles primaires publiques au Bénin.

Nous partons des hypothèses que (i) la mesure de subventions au Bénin a connu plusieurs mutations au regard des défis du système éducatif, (ii) l'évaluation du processus de conception et de diffusion de la mesure d'allocation de subventions aux écoles est une moindre priorité pour les gouvernants, (iii) l'adoption d'une politique de subventions aux écoles suivant les standards internationaux permettra d'améliorer l'offre éducative au Bénin.

1. Cadre conceptuel et méthodologique

1.1. Cadre conceptuel

La question globale des subventions aux écoles constitue le centre d'intérêt de la présente recherche. En effet, le rapport² mondial sur le commerce (2006, p : 49), traitant des subventions estime que : bien qu'il soit largement employé en économie, le terme "subvention" est rarement défini. Souvent, il est utilisé comme un antonyme du mot taxe, désignant un transfert d'argent des pouvoirs publics à une entité du secteur privé. Une autre approche consiste à dire qu'une "subvention" existe chaque fois qu'un programme public profite à des acteurs privés.

Chimier, C.; Harang, C. (2018 : p1) définissent les subventions aux écoles (SAE) comme le transfert des fonds du niveau central vers les établissements scolaires pour assurer leurs frais de fonctionnement.

Autrement dit, une subvention est donc une aide financière, directe ou indirecte, allouée par une personne publique en vue de financer une activité d'intérêt général. Le bénéficiaire de la subvention peut être public ou privé, entreprise, association, ou personne, etc. La subvention peut porter sur un projet, sur un type de bien, sur une situation, etc.

Cette politique qui a été instaurée dans plusieurs pays pour améliorer surtout l'accès à l'école primaire publique n'est pas conçue suivant le même format. Si dans certains pays comme le Bénin la subvention aux écoles ne prend en compte que le fonctionnement de l'école (l'État met déjà à disposition les manuels, les cantines scolaires, les enseignants, la construction des infrastructures scolaires, etc), dans d'autres pays cette subventions prend en compte plusieurs postes de dépenses allant du fonctionnement jusqu'à l'investissement.

1.2. Cadre méthodologique

1.2.1. Nature de l'étude

Nous sommes en présence d'une étude à la fois qualitative et quantitative. Elle se veut exploratoire, descriptive et analytique d'une problématique d'actualité en République du Bénin. Elle se prête à une méthodologie d'étude de cas sur certains aspects de la mise en œuvre de la politique des subventions aux écoles primaires publiques au Bénin.

² Source : https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/wtr06-2b_f.pdf

1.2.2. Les cibles de l'étude

Afin de répondre efficacement aux objectifs de l'étude, les cibles principales se composent de l'école en tant qu'entité, des directeurs d'écoles, des enseignants, des inspecteurs et conseillers pédagogiques, des Associations de Parents d'Élèves (APE), des ménages (parents et enfants) et des ONG intervenant dans le secteur de l'éducation.

1.2.3. Échantillonnage de l'étude

Au regard du caractère national que revêt cette recherche, tous les départements du pays ont été touchés. Au sein desdits départements, une commune urbaine et une commune rurale ont été chacune retenues sauf dans le Littoral où Cotonou est la seule commune. Au sein des communes, des écoles, des directeurs d'écoles, des enseignants, des inspecteurs et conseillers pédagogiques, des Associations de Parents d'Élèves (APE), des ménages (parents et enfants) et des ONG intervenant dans le secteur de l'éducation et aux prestataires des écoles ont été touchés.

Le récapitulatif des personnes enquêtées est synthétisé dans le tableau 1 ci-après :

Tableau 1 : Liste des communes sélectionnées pour l'étude

Départements	Communes		Directeurs Ecoles	Membres APE	Parents	Elèves	Enseignants	CRP	ONG	Cadres du MEMP	Prestataires des écoles
	Urbaines	Rurales									
ALIBORI	Kandi	Gogounou	6	6	5	8	6	2	3		2
BORGOU	Parakou	Bemberekè	6	6	5	8	6	2	3		2
ATACORA	Natitingou	Copargo	6	6	5	8	6	2	3		2
DONGA	Djougou	Bassila	6	6	5	8	6	2	3		2
OUEME	Porto Novo	Bonou	6	6	5	8	6	2	3	10	2
PLATEAU	Pobè	Adja Ouere	6	6	5	8	6	2	3		2
ZOU	Bohicon	Djidja	6	6	5	8	6	2	3		2
COLLINES	Dassa	Ouèssè	6	6	5	8	6	2	3		2
ATLANTIQUE	Calavi	Zè	6	6	5	8	6	2	3		2
LITTORAL	Cotonou		6	6	5	8	6	2	2	5	
MONO	Lokossa	Athiémé	6	6	5	8	6	2	3		2
COUFFO	Aplahoué	Lalo	6	6	5	8	6	2	3		2
			72	72	60	96	72	24	36	15	24

Source : notre recherche, 2021

Au total, 471 personnes ont été touchées dans le cadre de cette recherche.

1.2.4. Analyse des données

❖ Données quantitatives

L'analyse des données a été axée sur les résultats attendus de la présente étude. Le support logiciel qui a été utilisé est STATA 17 et Excel.

❖ Données qualitatives

Les données qualitatives obtenues à partir des entretiens ont été également saisies, puis analysées par la méthode d'analyse thématique de contenu. Les données qualitatives ont permis, d'une part, de décrire les perceptions et représentations liées à la question de la subvention mais également de mieux interpréter la nature des relations entre la subvention et les variables indépendantes identifiées dans l'analyse multivariée, d'autre part.

2. Résultats

Les résultats s'articulent autour des objectifs de l'étude, notamment les différentes mutations qu'a connu la politique de subventions au Bénin, l'évaluation du processus de conception et de diffusion de la politique d'allocation de subventions aux écoles et les opportunités découlant d'une relecture de la politique de subvention aux écoles primaires publiques au Bénin.

2.1. Une politique de subvention mutante

Avant l'avènement des subventions, le fonctionnement d'une école primaire publique dépendait essentiellement des ressources mises à disposition de la communauté représentée par l'Association des Parents d'Élèves (APE). En effet, Ces ressources sont composées de :

- contributions scolaires ;
- cotisations scolaires ;
- souscriptions volontaires ;
- interventions diverses (ventes de bienfaisance, champs collectifs, etc.) ;
- dons et legs ;
- apports éventuels de certains groupements villageois sous forme de subvention.

Les contributions scolaires et les cotisations annuelles des membres adhérents sont fixées lors de l'Assemblée Générale des parents d'élèves en fin d'année en tenant compte des besoins réels de l'école. Les communautés ne recevaient de l'État aucune aide financière destinée au fonctionnement de l'école. Ainsi la gestion financière et matérielle de l'école était décentralisée et incombait à la communauté. Celle-ci devait assurer le fonctionnement et parfois les dépenses d'investissement (construction de salles de classe, construction de logements pour enseignants etc.), au cas où le pouvoir central et les organismes sociaux resteraient insensibles à leurs doléances. Toutefois, l'État dotait les écoles en personnel enseignant (agents permanents de l'État et contractuels). Mais l'insuffisance de plus en plus accrue de personnel, contraint les associations des parents d'élèves à recruter en collaboration avec les directeurs d'école, des enseignants (communautaires) dont la rémunération est à la charge de la communauté.

Ainsi, les parents d'élèves, par le truchement du paiement de divers droits, pourvoient aux ressources nécessaires au fonctionnement de l'école et il leur revenait donc de plein droit de veiller à une bonne gestion des moyens. L'État, à travers le Ministère chargé de l'éducation d'alors, n'intervenait qu'en cas de conflits ou de plaintes émanant des responsables. Pour prévenir les dérapages éventuels, la Direction de l'Enseignement Primaire a élaboré un statut-type des Associations des Parents d'Élèves (APE).

C'est un statut-type proposé à titre indicatif par la Direction de l'Enseignement Primaire du Ministère de l'Éducation Nationale d'alors et qui date de 1995. L'APE d'une école a pour attributions de :

- défendre et de sauvegarder les intérêts légitimes de l'établissement ;
- mener toutes les activités légales susceptibles d'apporter un soutien moral, social et matériel pour son fonctionnement et pour son épanouissement harmonieux ;
- veiller à la bonne gestion financière de l'école. etc.

Tous les parents ayant à charge des enfants inscrits dans l'établissement sont d'office membres adhérents de l'association. Elle est administrée par un bureau élu de neuf (09) membres dont un président, un trésorier et le directeur de l'école qui est membre de droit dudit bureau. Ce bureau est chargé de l'exécution correcte et rigoureuse du budget de

l'école. Ses membres ne peuvent recevoir aucune rétribution pour les fonctions à eux dévolues et toute utilisation des fonds de l'association à des fins autres que celles prévues par les textes, est assimilée à un détournement et puni. Mais le budget avant d'être exécuté, doit être élaboré et voté.

Dans ces statuts, il est indiqué que :

- l'élaboration du budget incombe au directeur d'école en collaboration avec le bureau de l'APE qui le soumet au vote en assemblée générale (AG) ;
- l'exécution des dépenses s'effectue tout au long de l'année suivant le rythme de réalisation des recettes.

Le recouvrement des contributions scolaires est assuré par le directeur qui les reverse dans un compte ouvert au nom de l'association. Mais en ce qui concerne les cotisations, c'est le trésorier lui-même qui en a la charge. Tout paiement de contribution, de cotisation ou de souscription s'effectue contre une quittance. Quant aux dépenses, elles sont ordonnées par le président qui peut déléguer son pouvoir au directeur de l'école. Aucune procédure particulière n'est prévue dans ce cadre. Tout retrait de fonds est subordonné à la double signature du président et du trésorier. A la clôture de l'exercice, la gestion des fonds de l'association doit être justifiée par un rapport détaillé appuyé des pièces comptables. Ce rapport doit d'abord faire l'objet d'une vérification par un organe de contrôle composé du :

- président du bureau de l'APE;
- trésorier du bureau de l'APE;
- secrétaire du bureau de l'APE;
- représentant du Conseil de quartier, de ville ou de village;
- chef de circonscription scolaire (C/CS) ou son représentant.

Ensuite, ledit rapport sera présenté aux parents d'élèves réunis en AG ordinaire pour son approbation. Passé cette étape, le rapport annuel et les procès-verbaux seront communiqués au C/CS et au directeur départemental de l'éducation concerné. Ainsi se résume le mode de gestion des Écoles Primaires Publiques.

A partir de l'an 2000, la fronde sociale et le refus des directeurs d'appliquer la décision ministérielle consistant à exonérer les filles, obligèrent le gouvernement béninois à prendre des mesures sociales dans le secteur de l'éducation en général et de l'enseignement primaire en particulier. Ainsi, les subventions annuelles seront octroyées à chaque école primaire publique en fonction de l'effectif des élèves. Ce faisant, le gouvernement s'inscrit dans une logique, celle d'assurer de façon progressive la gratuité de l'éducation primaire à tous les enfants béninois. Cela a été effectif en 2007 avec la mesure de "gratuité de l'école". La subvention de l'État aux écoles primaires publiques est devenue la principale ressource dont jouissent ces dernières au titre des mesures sociales. Cette subvention de l'État est essentiellement financée sur les ressources issues de l'allègement de la dette (crédit PPTE) dont a bénéficié le Bénin. Ainsi, l'État est convié par les partenaires au développement à réinvestir lesdites ressources dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté. Mais cette subvention est insuffisante comparativement aux besoins en ressources manifestés par les écoles.

Les dépenses éligibles au titre de ces subventions sont :

- dépenses du personnel : il s'agit essentiellement du salaire des agents de sécurité ou du gardien;
- autres dépenses de fonctionnement: qui comprennent les dépenses de fournitures, transport, électricité, eau ; etc.
- dépenses d'entretien et de réparation.

2.2. *Une gouvernance perfectible au niveau des subventions aux écoles*

La subvention aux écoles a été décidée par le Conseil des Ministres et matérialisée par le relevé des décisions administratives n° 005/SGG/REL du 1er février 2001 prises par le Conseil des Ministres en sa séance ordinaire, relatif à la Communication n° 135/01 dans la dynamique de contribuer à l'accélération de l'atteinte des objectifs de l'éducation pour tous. Si les modalités d'utilisation desdites subventions sont régies par des instructions contenues dans des arrêtés pris chaque année, il faut noter cependant que le cadre réglementaire mérite d'être actualisé. Mieux, il n'existe pas une politique formelle conçue pour mettre en œuvre efficacement la mesure d'octroi des subventions aux écoles primaires publiques au Bénin. Sur la quinzaine de cadres du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire touchés par notre enquête, aucun n'a connaissance d'un document formelle portant sur la politique de subventions aux écoles. En absence d'un document de politique, il semble évident qu'il serait difficile de mesurer les effets et impacts de la mesure sur l'offre éducative dans le pays.

2.3. *Des critères d'allocation vacillants*

La règle de répartition des subventions aux écoles se faisait proportionnellement aux effectifs d'élèves.

Pendant longtemps, le principal critère de répartition des subventions a été l'effectif des élèves dans les écoles primaires publiques. En effet, initialement fixée à 3000 francs CFA par enfant et octroyée sur la base de l'effectif de l'année N-1 (généralement différent de l'effectif de l'année N).

La grille de répartition des subventions a été modifiée au cours de l'année scolaire 2008-2009. Cette modification de la méthode d'allocation des subventions aurait été justifiée par le caractère peu sincère des statistiques fournies par les directeurs des écoles qui gonflaient systématiquement les effectifs pour bénéficier de plus de ressources.

Depuis 2008, il a été décidé d'allouer un forfait d'un montant de 960.000 francs CFA par école à partir de l'année scolaire 2008-2009. Ce montant est calculé par rapport au nombre de classes. Ce montant a évolué et est passé à 150 000 FCFA par classe autorisée depuis 2012.

2.4. *Un circuit d'acheminement des subventions assez lourd*

La programmation des besoins au titre de la subvention aux écoles se fait par la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) en collaboration avec la Direction de l'Administration et des Finances du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire qui établit la liste des écoles avec les montants des subventions suivant les informations des annuaires statistiques et des données issues du Conseil Consultatif national des Enseignements Maternel et Primaire (CCNEMP)³.

Les arrêtés interministériels de répartition des subventions, une fois signés par les ministres des finances et des enseignements maternel et primaire, sont acheminés à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publiques (DGTCP) après engagement et liquidation de la dépense par la Direction de l'Administration et des Finances sur le budget du MEMP, qui a son tour positionne les ressources subséquentes sur les comptes des

³ Le CCNEMP se charge d'étudier les demandes de création, d'extension, de dédoublement, de changement de dénomination, de suppression de groupes pédagogiques et le transfert de sites des écoles maternelles, primaires publiques et privées au Bénin.

Receveurs Généraux du Trésor au niveau des départements. A leur tour, ils se chargent de transférer les ressources au niveau de chaque Trésorier Communal. Ces derniers ont deux options : (i) virer les ressources dans le compte principal de la Région Pédagogique qui se chargera à son tour de les positionner sur les comptes des écoles primaires publiques bénéficiaires ; (ii) le comptable de chaque Région pédagogique va récupérer les fonds en liquide, qu'il se charge de positionner dans les comptes ouverts par les écoles dans les banques primaires ou les institutions de microfinance. Avec les lourdeurs administratives, les écoles attendent souvent plusieurs mois après la rentrée avant de voir les ressources positionnées sur leurs comptes.

2.5. Des processus d'élaboration des budgets peu participatifs

Selon les dispositions de l'arrêté N°061/MEMP/DC/SGM/IGM/DAF/SA 034SGG19 du 7 octobre 2019 portant modalités de gestion de la subvention de l'État aux écoles maternelles et primaires publiques, le Directeur d'école assure en liaison avec le bureau de l'Association des Parents d'Elèves, la gestion financière et matérielle de l'école maternelle ou primaire sous la responsabilité du Chef de la Circonscription Scolaire ou du Chef de la Région pédagogique conformément aux règles, procédures et normes en vigueur au Bénin.

A ce titre, le directeur d'école :

- élabore l'avant projet de budget de l'école qu'il soumet à l'Assemblée Générale des Parents d'Elèves pour adoption ;
- exécute le budget de l'école sous l'autorité du Chef de la Circonscription Scolaire ou du Chef de la Région Pédagogique ;
- établit les bons de commande et réceptionne les fournitures et le matériel conformément à la procédure en vigueur ;
- procède à la liquidation des pièces justificatives des dépenses ;
- tient à jour les divers registres comptables qu'il arrête à la fin de chaque année scolaire qui court à partir de la rentrée à la veille de l'année scolaire suivante ;
- tient à jour la comptabilité des matières ;
- prépare le compte rendu de l'exécution du budget qu'il soumet à l'Assemblée Générale des Parents d'Elèves ;
- archive les pièces justificatives des opérations ainsi que tous les autres documents comptables.

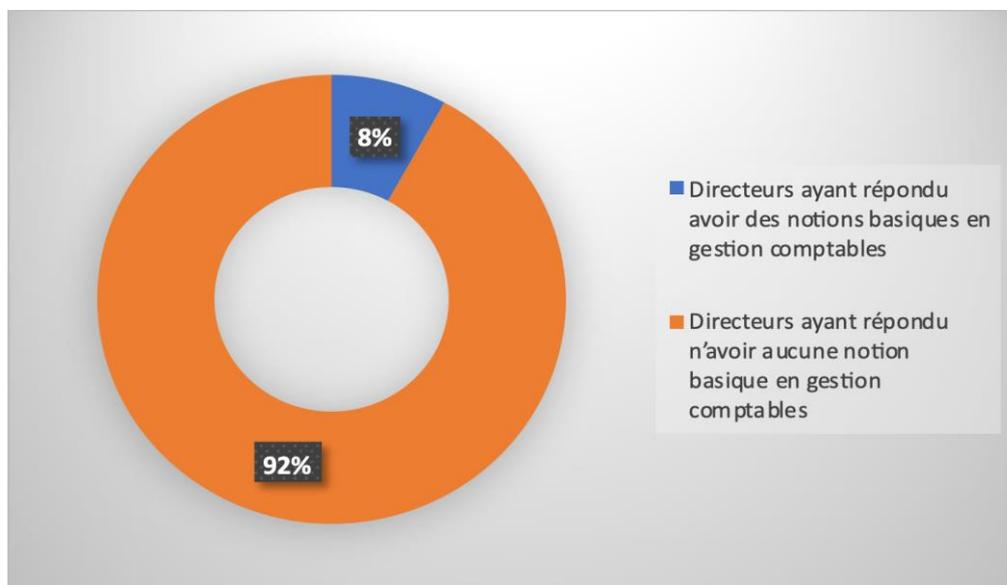
Dans la pratique, le budget est préparé par les directeurs des écoles avec le Président ou le Trésorier de l'APE et visé par le Chef de la Région Pédagogique. La présente recherche nous a permis de nous rendre compte que sur les 72 directeurs enquêtés, seuls 11 représentant un taux de 15% respectent scrupuleusement les directives d'élaboration et de validation des budgets des écoles. Mieux, sur les 72 enseignants interrogés, 64, soit 88% estiment ne pas savoir que ce qui est prévu dans les budgets. Les budgets des écoles dans la quasi majorité des cas ne sont pas élaborés de façon participative.

2.6. Des procédures d'exécution des budgets assez complexes pour les directeurs des écoles primaires publiques

Les dépenses sont engagées au niveau des écoles. Les règles de gestion desdites subventions sont contenues dans un guide élaboré par la Direction de l'Administration et des Finances en 2016 qui n'est plus en phase avec le contexte scolaire du pays avec la suppression, pour cause de mauvaise gestion, des gestionnaires comptables. La recherche

terrain a permis de nous rendre compte que la plupart des directeurs des écoles n'ont aucune notion de base en gestion des ressources publiques.

Graphique n°1 : Réponses des directeurs par rapport aux notions basiques en gestion comptable



Source : enquête de terrain, 2021

Avant leur nomination au poste de directeurs d'écoles, 92% des enquêtés estiment n'avoir auparavant aucune notion en matière de gestion comptable. Cette photographie renseigne sur le profil des directeurs d'écoles et les risques de mauvaise gestion des subventions. Cependant, des séances de mise à niveau sont organisées depuis ces dernières années aux fins de familiariser les directeurs d'écoles avec les modalités de gestion des ressources publiques.

2.7. Des retards de mise à disposition des subventions préjudiciables au bon fonctionnement des écoles

Il ressort des échanges, de terrain qu'il y a régulièrement du retard dans la mise à disposition des subventions allouées pour le fonctionnement des écoles. Ces retards sont sources de déperdition indirecte car l'absence de ressources occasionne le mauvais fonctionnement des écoles. Le tableau ci-après illustre la situation.

Tableau 2 : Avis des enquêtés sur le retard dans la réception et le traitement des subventions

Modalités	Non	Oui
Retard dans la réception de la subvention de la part du niveau central	85,12%	14,88%
Retard dans le traitement des opérations au niveau de la gestion des banques primaires locales ?	16,53%	83,47%
Autres	8,3%	91,7%

Source : enquête de terrain, 2021

Selon les enquêtés, pendant longtemps, les subventions aux écoles sont mises en place courant les mois de mars et avril de chaque année scolaire, donc plus de sept mois après la rentrée des classes qui est généralement prévue vers la dernière semaine du mois de

septembre. Mais depuis quelques années, des améliorations sont apportées pour faciliter le fonctionnement des écoles. Ces améliorations ont consisté à mettre à la disposition des écoles dans le mois de septembre de chaque année, une première tranche représentant environ le quart du montant de la subvention, selon le montant mis à disposition par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), et les $\frac{3}{4}$ restant sont débloqués courant avril-mai.

Malgré ces améliorations, le tableau suivant indique que selon plus de 34% de personnes enquêtées, le retard dans la mise en œuvre des subventions varie encore entre 3 à 6 mois et pour 18% des enquêtés, ce retard dépasse même parfois 6 mois.

Tableau 3 : Retard moyen en général (en nombre de mois) dans la réception des subventions aux écoles primaires publiques

Mois	0	1	2	Entre 3 à 6 mois	Plus de 3 à 6 mois	Plus de 6 mois	Plus d'une année
Moyenne	25,02%	4,66%	8,85%	13,17%	34,70%	18,56%	0,85%

Source : enquête de terrain, 2021

A la question de savoir comment son école a pu fonctionner avec le retard de la subvention au titre de l'année 2020-2021, un directeur d'école ayant requis l'anonymat déclare :

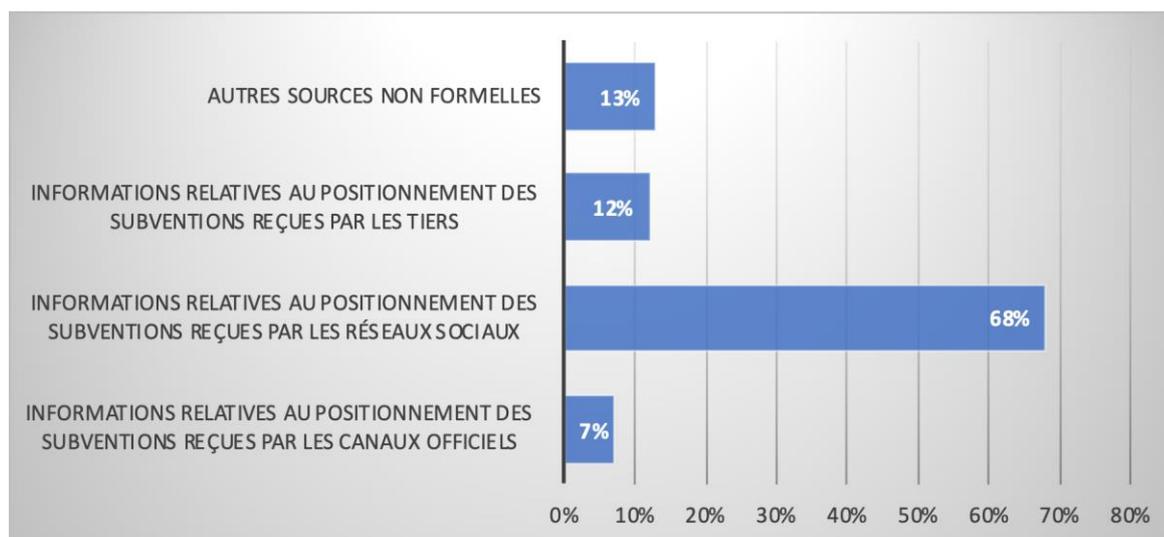
« J'ai dû prendre mon salaire assurer mes déplacements de mon école pour la Région Pédagogique où je dois participer à des séances de travail. Quant aux fournitures indispensables pour le déroulement des apprentissages dans les classes, j'ai eu un accord avec un prestataire agréé par le MEMP qui a accepté me livrer tout ce dont nous aurons besoin quitte à le payer dès que les subventions seront positionnées. Seulement, il semble que ce dernier majore les prix des fournitures étant donné que nous n'avons pas les fonds dans l'immédiat pour faire le paiement. »

Données de l'enquête de terrain, 2021.

2.8. L'information relative à la mise en place des subventions, une denrée rare

Selon plusieurs enquêtés, les informations relatives à la mise en place des subventions aux écoles ne sont presque jamais formelles et officielles. C'est par les relations informelles que la plupart des directeurs des écoles se renseignent pour savoir si les ressources sont parvenues au Trésorier Communal ou dans les banques primaires. Le graphique suivant illustre cette situation déplorée par la plupart des enquêtés.

Graphique n°2 : Disponibilité des informations relatives à la mise en place des subventions aux écoles



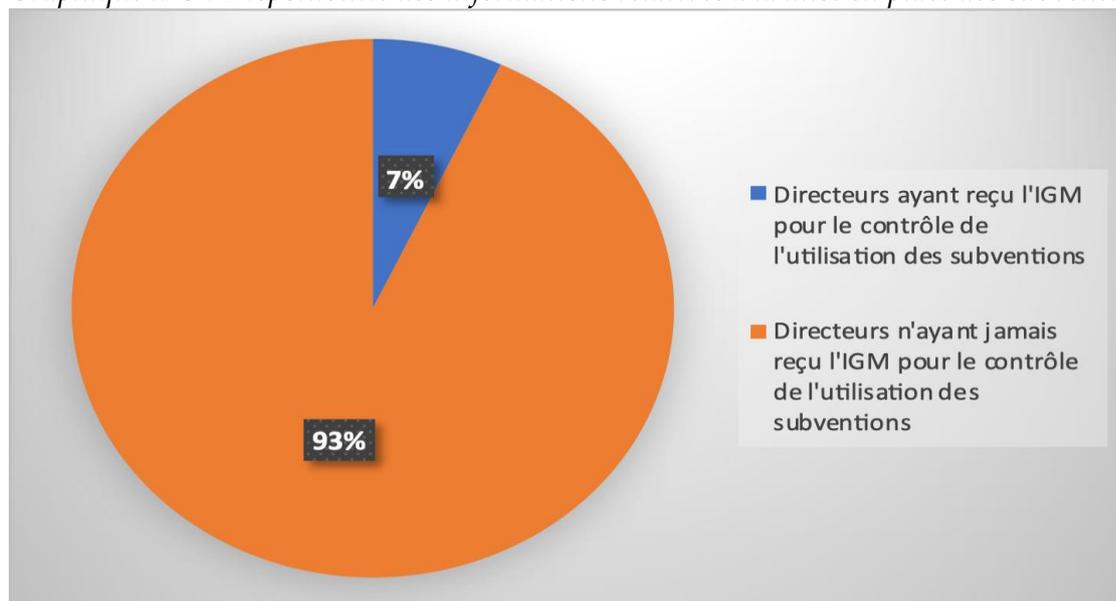
Source : enquête de terrain, 2021

68% des personnes enquêtées disent avoir reçu les informations relatives au positionnement des subventions sur les réseaux sociaux, 12% par des tiers, 13% par d'autres sources non officiels et 7% seulement par canaux officiels. Ces statistiques posent donc le problème de disponibilité des informations relatives au positionnement des subventions des écoles et pourrait affecter le fonctionnement de ces dernières.

2.9. Le contrôle de la gestion des subventions fortement centralisé

Contrairement à d'autres pays qui ont mis en place des dispositifs opérationnels au niveau des circonscriptions scolaires en vue de contrôler l'utilisation faite des subventions aux écoles, la recherche documentaire et les enquêtes de terrain ont révélé qu'au Bénin, le contrôle est fortement centralisé et aux mains d'une seule structure qu'est l'Inspection Générale du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (IGM). Cette forte concentration du contrôle fait que la plupart des directeurs des écoles enquêtés disent n'avoir jamais reçu de contrôle sur la gestion des subventions comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique n°3 : Disponibilité des informations relatives à la mise en place des subventions aux écoles



Source : enquête de terrain, 2021

Par ailleurs, certains dysfonctionnements ont été décelés par l'IGM lors d'une de ses missions de contrôle dans les écoles primaires publiques. Il ressort dudit rapport certains points présentés ainsi qu'il suit :

Tableau 4 : Forces et faiblesses relevées par les rapports d'inspections

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Montants des subventions transférés conformes aux montants prévus dans les arrêtés de transfert ; - Montants des subventions conformes au nombre de groupes pédagogiques ; - Les subventions sont domiciliées dans les comptes ouverts effectivement au nom des écoles ; - Le livre des dépenses est tenu par le directeur de l'école en collaboration avec un membre de l'APE 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure de mise en place de la subvention au profit des écoles n'est pas définie dans le guide de gestion ; - Procédure utilisée pour la mise en place des fonds au profit des écoles est variable d'une commune à une autre ou d'une tranche de subvention à une autre. - Dernières tranches de la subvention ont été reçues par les écoles avec grand retard. - Faible maîtrise des procédures de gestion par les directeurs d'écoles - Non tenue régulières des assemblées générales des parents d'élèves ; - Inéligibilité de certaines dépenses effectuées ; - Mauvais remplissage des livres de dépenses ; - Etc..

Source : rapport IGM, 2015

2.10. Une redevabilité plutôt théorique et une faible implication des acteurs locaux dans le suivi de la gestion des subventions aux écoles

Si les arrêtés interministériels portant mis à disposition des subventions indiquent que : « les pièces justificatives de ladite subvention seront établies en deux exemplaires. Un

exemplaire sera transmis par les directeurs d'école aux Recettes Perceptions compétentes et le second gardé au niveau de l'administration de l'école », dans la pratique, aucun retour n'est fait selon les personnes enquêtées sur l'analyse desdits documents. Il semble donc que cette disposition relève d'une formalité administrative de justification de pièce.

En ce qui concerne les comptes rendus en assemblée générale aux membres des Associations des Parents d'Élèves, s'ils sont recommandés, ils ne sont pas toujours effectifs surtout à cause de l'indisponibilité des parents d'élèves qui sont souvent indifférents aux questions de l'école notamment dans les milieux ruraux. En effet, sur les 60 parents touchés par notre enquête, 5 seulement, soit 8% estiment avoir participé une fois à une assemblée générale de reddition de compte au niveau des écoles de leurs enfants. Un parent d'élèves évoque les raisons de sa non-participation aux assemblées générales :

« les séances d'assemblées générales ne démarrent presque jamais à l'heure prévue. Elles sont souvent trop longues, ennuyeuses et m'empêchent de vaquer à mes activités professionnelles. Souvent, il me semble que c'est la chose des personnes instruites car je ne comprends pas grand-chose à ce qui se dit. De toutes les façons, c'est l'argent de l'État, pas le mien, donc je ne vois pas pourquoi on devrait me faire un compte rendu que je n'ai pas la possibilité de vérifier. La seule fois où j'ai participé à une séance de reddition de comptes, c'était lorsque nous payions les contributions scolaires. »

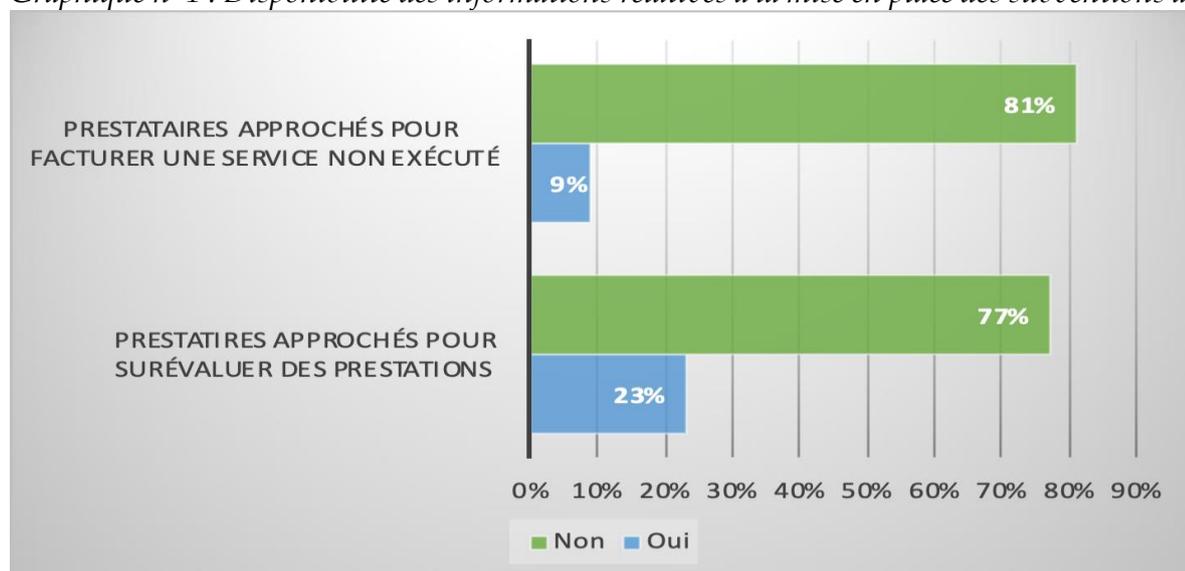
Données de l'enquête de terrain, 2021.

2.11. Des risques de fuites des ressources toujours persistants

La traçabilité de l'utilisation des subventions aux écoles au titre des crédits alloués pour le fonctionnement des écoles semble révéler des fuites directes et indirectes qu'il est nécessaire de creuser à travers d'autres recherches. Selon certains parents d'élèves enquêtés qui ont requis l'anonymat, ces risques se situeraient principalement dans la complicité qui naît souvent entre les directeurs d'écoles et les membres des bureaux APE après de longues années de collaboration.

La recherche terrain nous a permis de toucher 24 prestataires agréés auprès des écoles primaires publiques. Le graphique suivant présente la synthèse des réponses à deux principales questions qui leur ont été posées. Il s'agissait de savoir si oui ou non, ils ont été approchés une fois par les directeurs des écoles pour surfacturer des services ou facturer des services non exécutés.

Graphique n°4 : Disponibilité des informations relatives à la mise en place des subventions aux écoles



Source : enquête de terrain, 2021

Si les réponses affirmatives aux deux questions sont faibles (9% et 23%), la corruption et la mauvaise gestion des ressources semblent une évidence.

En effet, au début de la mesure, au cours des années 2001, les directeurs des écoles avaient la responsabilité en collaboration avec l'APE de gérer les subventions scolaires. Cette formule a quelques années après révélé des insuffisances qui auraient motivé le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire à nommer au niveau de chaque circonscription scolaire à l'époque des comptables⁴ gestionnaires qui étaient responsables de la gestion des subventions aux écoles. Cette nouvelle option n'aurait pas comblé les attentes des décideurs qui ont trouvé plus désastreuse cette formule. Par arrêté l'arrêté N°061/MEMP/DC/SGM/IGM/DAF/SA 034SGG19 du 7 octobre 2019 portant modalités de gestion de la subvention de l'État aux écoles maternelles et primaires publiques, la responsabilité de la gestion des subventions aux écoles a été retournée aux mains des directeurs.

Cette instabilité dans le choix des responsables de la gestion des subventions aux écoles montre, à suffisance, la difficulté des gouvernants à venir à bout de la mauvaise gestion de ces ressources destinées à un meilleur fonctionnement des établissements scolaires.

3. Discussion

La politique d'allocation des subventions aux écoles primaires publiques au Bénin doit être élaborée suivant des standards aux fins de permettre son évaluation et de l'adapter aux défis du système éducatif. Sa conception mériterait d'être participative. En effet, pour Chimier et Emeran (2017), le degré d'implication des bénéficiaires d'une politique dans sa formulation, ainsi que la manière dont ils sont informés et formés à son sujet, ont une influence sur leur connaissance et leur appropriation. Les processus de formulation et de dissémination des politiques de subventions constituent dès lors des éléments clés pour leur mise en œuvre efficace et leur pilotage au niveau des écoles. La formulation de la politique des subventions aux écoles devra prendre en compte, entre autres, le cadre réglementaire, les critères d'allocation, les procédures d'acheminement, les procédures d'exécution, le pilotage et le contrôle de la gestion, etc.

1.1. Critères d'allocation

Dans nombre de pays, les critères d'allocation des subventions aux écoles sont généralement fonction de l'effectif ou de la taille de l'école. Ce mécanisme d'allocation semble assez simpliste et révèle des insuffisances dans la mesure où il ne promeut pas l'équité.

Selon des travaux de recherche de Chimier et Emeran (2017), cinq critères d'allocation des subventions peuvent être utilisés :

- le nombre de classes ;
- l'effectif ;
- le même montant alloué à chaque école ;
- l'effectif et la localisation de l'école ;
- le nombre de classes et indicateurs de contexte et de performance des écoles.

Au Bénin, outre le critère relatif au nombre de groupes pédagogiques, aucun critère relatif aux disparités entre les écoles n'était pris en compte. Les questions relatives, par exemple, à l'éloignement des écoles (la distance) et celle de la performance des écoles et autres

⁴ Ce sont des instituteurs détenteurs d'un diplôme académique en comptabilité qui ont été redéployés dans les CS pour officier en qualité de comptables.

devraient être des critères à introduire dans l'allocation des subventions aux écoles primaires publiques. A Madagascar par exemple, Chimier et Emeran (2017) rapporte que l'allocation est fonction de l'effectif et de la localisation de l'école. Le programme de SAE⁵ soutenu par les partenaires techniques et financiers à Madagascar combine ces deux critères. Ainsi, les écoles sont classées en six catégories d'effectifs (de moins de 50 élèves à plus de 800) et de leur situation, en zone rurale ou urbaine. Le montant annuel perçus par l'école est donc proportionnel au nombre d'élèves, et les écoles en zone rurale reçoivent une allocation complémentaire de 50 000 MGA. Cette formule de financement tenant compte de l'effectif et de la localisation de l'école permet, tout en restant relativement simple, d'intégrer une dimension d'équité tenant compte de la situation géographique des écoles. En effet, les écoles rurales, par leur éloignement des centres économiques et des bureaux locaux d'éducation, ont des coûts plus élevés liés aux déplacements. Selon les mêmes chercheurs, au Togo, l'allocation est fonction du nombre de classes, du contexte et de la performance de l'école. Il s'agit de la formule de financement la plus complexe parmi les politiques de SAE étudiées. Elle a été développée au Togo dans le cadre du Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI) soutenu par la Banque mondiale de 2010/2011 à 2014/2015. Ainsi, la subvention de fonctionnement du PERI est allouée aux trois quarts des écoles, au prorata du nombre de classes dont elles disposent et en fonction d'un indice de contexte/moyens lié à l'environnement de l'école, ainsi que d'un indice de performance découlant des résultats scolaires. L'objectif d'une telle formule de financement est double : (i) générer une « incitation à la performance et à l'excellence », en donnant plus de fonds aux écoles qui ont les meilleurs résultats ; (ii) pratiquer une « discrimination positive pour les écoles se trouvant dans des contextes difficiles et bénéficiant de moins de ressources que les autres » (Togo, 2010). Néanmoins, elle n'est pas dépourvue d'un effet pervers : certaines écoles ne répondant pas aux critères de contexte et de performance ne reçoivent pas d'argent, ce qui peut accroître les inégalités entre les écoles. Cette formule de financement vise donc davantage un objectif de qualité que d'accès et d'équité, dans un contexte où l'accès à l'éducation pour tous n'est pas encore garanti. Les entretiens de terrain révèlent que la plupart des enquêtés souhaitent une meilleure prise en compte de l'environnement et des besoins spécifiques des écoles dans les critères d'allocation des subventions. Il est donc possible de faire l'option de critères assez simples mais qui intègrent l'équité, les questions de performances des écoles, l'accès et la rétention dans le système.

3.1. Procédures d'acheminement et d'exécution

Les dispositifs d'acheminement des subventions aux écoles constituent un élément clé de toute politique de SAE et un facteur déterminant du niveau d'autonomie accordé aux écoles dans le cadre de cette politique. La procédure d'acheminement des subventions aux écoles varie d'un pays à un autre. Au Bénin, elle paraît assez lourde et mériterait d'être allégée pour réduire, voire supprimer les retards dans leur mise en place sur les comptes des écoles. Par ailleurs, la couverture assez limitée du réseau bancaire dans certaines localités rurales du pays mériterait que les acteurs du système éducatif réfléchissent sur l'utilisation d'autres formules de transfert monétaire, comme la téléphonie mobile.

En outre, il paraît important de supprimer du processus l'option qui consiste à permettre aux comptables des Régions pédagogiques de récupérer les fonds en liquide au niveau des

⁵ Subventions aux écoles

Recettes Perceptions pour les positionner sur les comptes des écoles primaires publiques, car cette formule expose les comptables et amplifie le risque de perte de ressources.

Enfin, si la procédure d'exécution semble allégée avec la mise à disposition d'une liste de potentiels fournisseurs agréés qui peuvent fournir les services aux écoles, il n'en demeure pas moins vrai que l'État devra poursuivre le renforcement des capacités des directeurs d'écoles, des enseignants, des membres des associations des parents d'élèves, des inspecteurs et conseillers pédagogiques, sur les procédures retenues dans le cadre de la gestion des subventions destinées au fonctionnement des écoles.

3.2. Pilotage et contrôle de la gestion des subventions

Le pilotage et le contrôle de la gestion des subventions aux écoles semblent être les maillons faibles de la chaîne. Avec 7494 écoles dénombrées au cours de l'année scolaire 2020-2021 au Bénin, le contrôle de proximité devrait être l'option la plus efficace et efficiente à retenir. Centraliser le contrôle de la gestion des subventions aux écoles dans le contexte de la décentralisation en le confiant uniquement à l'Inspection Générale du Ministère (IGM), qui, en 2021, avait moins d'une quinzaine d'agents qualifiés, relève d'une faillite du contrôle de gestion. Il paraît plus efficient de renforcer l'autorité des Chefs des Régions Pédagogiques (CRP) sur les procédures d'exécution des subventions et aussi sur les outils de contrôle de la gestion des directeurs des écoles bénéficiaires. En outre, la préparation des budgets et l'utilisation des subventions dans les écoles devraient également impliquer les élèves. En République Démocratique du Congo, Chimier et Emeran (2017), rapportent que la prise des décisions sur l'utilisation de la subvention repose sur le directeur, le COPA⁶, les parents, les enseignants et les élèves, ainsi que sur les membres des communautés locales. Ceci illustre la tendance à la décentralisation et à une gestion plus participative des écoles. Au Togo par exemple, une forme de contrôle social exercé par les parents, les enseignants et les membres des communautés locales est à l'œuvre. En effet, dans certaines écoles, il existe un processus de gestion participative impliquant le chef d'établissement, les enseignants, le COGEP⁷ et l'APE. Le directeur et les enseignants identifient les besoins et les soumettent au COGEP et à l'APE, qui prennent la décision finale. Les décisions sont souvent prises en présence de l'ensemble des parents, lors d'assemblées générales. Ce type de contrôle social s'avère parfois plus efficace que les procédures de contrôle institutionnelles. Dans les écoles où les membres de l'APE, les parents et les enseignants se sentent relativement à l'aise pour veiller aux bons agissements du directeur et du COGEP, l'école tend à mieux fonctionner.» (Synthèse nationale Togo, 2016 citée par Chimier et Emeran (2017)]. Cette approche est confirmée par (Rombouts, 2006) cité par Comhaire et Mnsic-Garac (2007) qui affirme que « l'implication de la société civile assurerait à la fois l'appropriation nécessaire à toute perspective à long terme, la transparence, la prise en compte des intérêts des plus pauvres et donc la réduction de la pauvreté et des inégalités d'accès aux services publics. La participation associée à la culture démocratique n'est plus seulement une méthode pour atteindre des objectifs, mais devient un but en soi, une valeur incontestable.»

⁶ Comité des Parents

⁷ Comité de gestion des écoles primaires

4. Suggestions

Pour une politique plus rationnelle des subventions aux écoles publiques au Bénin, il est impérieux de :

- ▶ élaborer une politique claire et transparente des subventions aux écoles ;
- ▶ réviser / actualiser les textes relatifs à l'utilisation des subventions ;
- ▶ renforcer la gestion inclusive à travers entre autres l'implication des Organisations de la Société Civile pour le contrôle citoyen à la base;
- ▶ améliorer le pilotage et le contrôle de gestion ;
- ▶ améliorer le mécanisme d'allocation des subventions aux écoles ;
- ▶ intégrer les modules de gestion comptable dans les plans de formation des instituteurs et des modules en contrôle de gestion dans le plan de formation des inspecteurs et conseillers pédagogiques ;
- ▶ renforcer le processus de décentralisation.

Conclusion

Les subventions aux écoles primaires et publiques au Bénin ont pour vocation de financer les activités permettant d'améliorer les conditions d'apprentissage et de réduire la vulnérabilité des établissements scolaires. Ces subventions sont sensées être mises en œuvre au niveau communautaire.

La recherche a permis de comprendre que le Bénin ne dispose pas d'une politique formelle de subventions aux écoles primaires publiques et qu'il n'existe en conséquence pas un mécanisme de suivi-évaluation desdites subventions. En outre, la faible participation des parents d'élèves, des responsables des maries ; la non implication des enseignants et des élèves et l'adoption en catimini des budgets des écoles sont des facteurs qui affectent la transparence dans la gestion desdites subventions.

La recherche propose l'adoption des critères d'allocation des subventions qui prennent en compte l'équité, les performances des écoles et l'environnement scolaire ; un mécanisme d'acheminement des subventions assez souple qui garantisse une mise à disposition de la totalité des fonds en début d'année scolaire ; un mécanisme de contrôle participatif et le renforcement des capacités des enseignants, directeurs d'écoles, conseillers pédagogiques, inspecteurs et autres acteurs de l'école sur les outils de gestion et de contrôle des ressources publiques.

Références bibliographiques

- CHIMIER Chloé & EMERAN Christine. 2017. « Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles. L'expérience d'Haïti, de Madagascar, de la République démocratique du Congo et du Togo ». Paris : IPE-UNESCO.
- CHIMIER Chloé & Harang Camille. 2018. « Concevoir et mettre en oeuvre une politique de subventions aux écoles ». IPE-UNESCO. Paris : IPE-UNESCO.
- CHIMIER Chloé & LUGAZ Candy. 2015. « Les subventions aux écoles. Revue documentaire dans quelques pays d'Afrique francophone et à Haïti ». Document de travail. Paris : IPE-UNESCO.
- COMHAIRE Gaël & MRSIC-GARAC Sonia. 2007. « La participation" des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise. Études de cas au Bénin et en République Démocratique du Congo ». Mondes en développement 2007/3 (n° 139), pages 43 à 56.
- UNESCO. 2018. « Concevoir et mettre en œuvre une politique de subventions aux écoles » : Paris : IPE-UNESCO.
- LUGAZ Candy & DE GRAUWE Antone. « Improving school financing: the use and usefulness of school grants. Lessons from Southern and Eastern Africa». Paris: IPE-UNESCO.
- LUGAZ Candy & DE GRAUWE Antone. 2016. « Améliorer le financement de l'éducation : utilisation et utilité des subventions aux écoles. Asie de l'Est et du Pacifique ». Paris : IPE-UNESCO.
- LUGAZ Candy (s.d) consulté sur <https://webinairegouvernance.csefrs.ma/fr/intervenants/candy-lugaz/> le 10 juin 2021