

ETAT « IMAGINÉ » VERSUS ETAT « RÉEL » : ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT BÉNINOIS À PARTIR DE LA GESTION DU PERSONNEL ENSEIGNANT

STATE «IMAGINED» VERSUS «REAL» STATE: ANALYSIS OF THE FUNCTIONING OF THE BENINESE STATE FROM THE TEACHING STAFF MANAGEMENT

Clarisse TAMA

Enseignante à l'Université de Parakou,
Chercheur au LASDEL

RÉSUMÉ

L'un des défis majeurs du système éducatif est la répartition plus ou moins égale du personnel enseignant sur le territoire national. Cela se fait par des affectations qui sont presque toujours mal vécues par les enseignants quand ils sont envoyés dans certaines zones. Les données analysées ont été collectées selon une démarche qualitative de type socioanthropologique. L'observation des pratiques des acteurs du système éducatif et l'analyse de leurs interactions dévoilent une complicité qui pourrait desservir l'Etat. On voit comment clientélisme, permissivité de l'Etat, et bien d'autres facteurs participent à dévoiler un « bricolage » au sein de l'Etat et des reformes. Cet article tente de montrer que l'Etat « réel » est à la frontière des textes officiels et des sentiments et se démarque de la conception idéale à travers laquelle il a toujours été analysé.

Mots-clés : Etat imaginé, Etat réel, acteur hybride, frontières fluides, bureaucratie, Bénin.

ABSTRACT

One of the major challenges of the education system is more or less equal distribution of teachers in the country. This is done through assignments that are almost always resented by teachers when they are sent in some areas. The data analyzed were collected using a qualitative approach to socio-anthropological type. The observation of the practices of the actors of the educational system and the analysis of their interactions reveal a complicity that could serve the state. We see how clientelism, permissiveness of the state, and many other factors involved in unveiling a "tinkering" in the state and reforms. This article attempts to show that the state "real" is on the border of official texts and feelings and stands out from the ideal design through which it has been analyzed.

Keywords: State imagined, Real State, hybrid actor, fluid borders, bureaucracy, Benin

INTRODUCTION

Au Bénin, lorsqu'on évoque la question de la gestion du personnel enseignant, celle-ci renvoie aux questions de recrutement, de répartition des enseignants, d'affectation des classes aux enseignants, de mutation de ces derniers à leurs postes de travail, de nomination des directeurs et de sélection des enseignants dans le cadre de l'organisation du CEP (Certificat d'Etudes Primaires). Elle renvoie aussi à la question du suivi des carrières, aux interactions entre enseignants, à leurs tractations et aux logiques qui sous-tendent leurs pratiques.

Dans ce texte, mon approche sera constructiviste. Cette analyse voudrait, au-delà du visible, c'est-à-dire au-delà des pratiques des acteurs de l'Etat qui semblent jouer en sa défaveur, porter sur la description des mécanismes réels aussi bien de mise en œuvre d'une réforme administrative que du fonctionnement de l'Etat. Ce faisant, il permettra d'une part, de faire la lumière sur tous les acteurs dissimulés dans la gestion du personnel, ainsi que leurs rôles, stratégies et logiques et d'autre part, de montrer comment « le réel » des enseignants, la permissivité de l'Etat, l'esprit des textes, les identités multiples des acteurs, les décisions et contre-décisions au sein de l'Etat, le pouvoir discrétionnaire des acteurs, etc. participent de concert à la mise à nu de formes de négociations muettes entre acteurs impliqués dans les mécanismes de mise en œuvre des réformes ou des décisions de l'Etat.

Dans mon analyse, l'emploi des catégories « représentants de ministère et de ses services déconcentrés » et « enseignants », ne signifie pas que j'érige une frontière entre des acteurs qui « représenteraient » l'Etat et d'autres qui seraient en marge. Ces catégories ont juste une fonction analytique car elles me permettent, dans un premier temps, de spécifier les acteurs qui agissent à partir de la position que les uns et les autres occupent dans la structure globale dont je tente de décrire les pratiques, les mécanismes et les logiques qui les sous-tendent. Dans un second temps, elles permettent de montrer : « qui fait quoi avec l'aide de qui ? » et « dans quelles circonstances et dans quel but tels acteurs du ministère décident de s'allier à tels enseignants pour contourner une décision du ministère ? ». Cela me permettra d'aborder les concepts d'« identité-frontière », d'« acteur hybride » et de « frontières fluides ou poreuses¹ ». J'emprunte la formulation du concept d'« identité-frontière » tout comme celle de « Etat-frontière » à Susan Leigh Star et James R. Griesemer qui parlent de « Boundary Objects » c'est-à-dire « Objet-Frontière » qui selon eux :

1- J'emploierai indifféremment les concepts de „frontières fluides » et de « frontières poreuses ».

are produced when sponsors, theorists and amateurs collaborate to produce representations of nature. Among these objects are specimens, field notes, museums and maps of particular territories. Their boundary nature is reflected by the fact that they are simultaneously concrete and abstract, specific and general, conventionalized and customized. They are often internally heterogeneous. (Star & Griesemer 1989 : 408).

Cette ambivalence qui réside dans la nature « frontière » de ces objets me permet de caractériser l'identité des représentants du ministère de l'enseignement maternel et primaire qui, en fonction des cas qui se posent à eux, soit appellent à l'application stricte des textes, soit requièrent la prise en compte de la subjectivité des enseignants qui sont sur le terrain, soit adoptent des positions qui fluidifient les frontières entre leur groupe stratégique et celui des enseignants. En cas, par exemple, d'affectation d'enseignants, ils se mobilisent avec eux pour négocier les textes de l'institution dont ils sont les représentants, à telle enseigne qu'il est difficile d'ériger entre eux et ces enseignants des frontières étanches. De plus, et c'est ce qui fonde surtout leur « identité-frontière », ils appartiennent à des réseaux multiples dont les pratiques et les objectifs sont souvent en porte-à-faux avec les textes de leur institution, même si une analyse approfondie en donne une autre lecture. C'est donc ce qui me fait opter pour cette formulation d'« identité-frontière ». Le concept d'« acteur hybride » renforce celui « d'identité-frontière ».

Je confronte dans ce travail, les textes officiels en vigueur à la réalité quotidienne des enseignants, c'est-à-dire aux exigences du terrain. Il s'agit de montrer, d'une part, comment et pourquoi le comportement professionnel peut, à des moments donnés, nécessiter la déviation des normes bureaucratiques, et d'autre part que si des pratiques informelles peuvent substantiellement contribuer à une efficience ponctuelle de l'action gouvernementale, le contraire n'est pas exclu.

La démarche adoptée est socio-anthropologique. Dans mes recherches, j'ai eu recours aux entretiens de façon générale avec une insistance sur les parcours biographiques d'enseignants. L'analyse de ces entretiens biographiques m'ont permis de constater que les interlocuteurs, en relatant l'histoire de leur vie professionnelle et familiale, ne vivaient pas les mêmes situations de la même façon et encore moins les interactions qui en découlaient. Parfois dans une même situation, les interlocuteurs la vivaient différemment parce que n'ayant ni les mêmes positions, ni les mêmes ressources matérielles et symboliques et ne jouant pas les mêmes rôles. Ainsi l'analyse de la démarche des enseignants ayant réussi dans le suivi de leur carrière ou dans le contournement d'une mutation révèle que les acteurs impliqués dans les différentes configurations varient et leurs rôles changent en fonction des

enjeux. Parfois, en présence des mêmes acteurs, l'enjeu détermine les degrés d'implication de ceux-ci ainsi que leurs stratégies. Cette pluralité d'acteurs impliqués dans la gestion du personnel et de la carrière, ainsi que la constante reconfiguration que l'on observe est renforcée par le fait que le personnel enseignant et la carrière des enseignants sont gérés par trois ministères à la fois : ceux de l'enseignement maternel et primaire, de la fonction publique et des finances. Ce sont donc autant d'éléments qui m'ont amenée à m'intéresser à des descriptions plus pointues de situations, de pratiques, d'interactions importantes de la vie des interlocuteurs. C'est donc l'analyse ou la mise bout à bout de ces récits de pratiques ou des descriptions de situations de gestion d'affection, qui m'ont amenée à dégager ce que je présente ici comme étant le paradoxe de l'administration scolaire au Bénin ou comme étant la confrontation entre un « Etat imaginé » fait de textes officiels, loin du vécu de ses agents et un « Etat réel » produit d'un « Etat imaginé » éprouvé par le quotidien et les individualités² de ses agents.

1. BRÈVE PRÉSENTATION DU TABLEAU DE LA GESTION DU PERSONNEL ENSEIGNANT

Un principe fondamental de la politique de gestion des ressources humaines de l'Etat réside dans le fait que le ministère de l'enseignement ne jouit pas d'une autonomie à cet effet. Ainsi, le ministère de l'enseignement maternel et primaire doit partager les prérogatives liées à la gestion du personnel avec deux autres ministères, à savoir : celui des Finances et celui de la Fonction Publique, ainsi qu'avec les démembrements (bien que partiellement décentralisés) du ministère de l'enseignement maternel et primaire, à savoir les directions départementales de l'enseignement et les circonscriptions scolaires.

Aussi, faut – il mentionner qu'en dépit du fait que le pays dispose de plus d'enseignants que de classes dans certains départements, la répartition régionale des enseignants est totalement inégale. En 2008 – 2009, pendant que l'on décompte 37119 classes utilisées, l'effectif des enseignants toutes catégories et tous statuts confondus, s'élevait à 38321, soit un personnel pouvant couvrir les besoins en enseignants sur le plan national. Cependant, il n'est pas rare de voir des écoles ayant un effectif de 200 élèves disposer de sept enseignants pendant que d'autres ayant un effectif de 400 élèves n'en disposent que de quatre. Dans

2- J'entends par individualités, les sentiments, les relations sociales, les problèmes auxquels chaque acteur social est confronté et qui rendent son cas particulier aux yeux du législateur ou des responsables de ministères, de directions techniques ou de services déconcentrés.

certain départements, l'effectif des enseignants est supérieur à celui des classes. En effet, pendant que le département de l'Atacora-Donga³ compte 4551 classes utilisées par 4534 enseignants, ceux de l'Atlantique-Littoral, Mono-Couffo, Borgou-Alibori, Zou-Collines et de l'Ouémé-Plateau comptent respectivement 7663 classes utilisées par 8405 enseignants, 5889 classes utilisées par 6007 enseignants, 4888 classes utilisées par 4923 enseignants, 7035 classes utilisées par 7309 enseignants et 7093 classes utilisées par 7143 enseignants. Aussi remarque-t-on de concentration d'enseignants dans les zones urbaines et au sud du pays. Il en résulte qu'en dehors du département de l'Atacora-Donga, le problème de pénurie d'enseignant tant décrié dans les autres départements est souvent artificiel.

2. LES AFFECTATIONS D'ENSEIGNANTS : DE LA DÉCISION MINISTÉRIELLE AU DERNIER MOT DE L'ENSEIGNANT

La Banque Mondiale, dans l'un de ses rapports paru en 2002, recommandait clairement au Bénin une mise en application transparente et homogène des critères d'allocation des personnels. (Banque Mondiale, 2002 : 19). Ainsi, l'un des défis majeurs du système éducatif est la répartition plus ou moins égale du personnel enseignant. Toute chose qui ne saurait se faire en marge des affectations de ce personnel. Cependant, l'affectation, d'un enseignant à un poste donné, qui relève du pouvoir discrétionnaire du Ministre chargé de l'Éducation Nationale est presque toujours mal vécue par les enseignants qui dans leurs pratiques et comportements n'ont qu'une idée en tête : la contourner.

Les discours de nombre d'enseignants, de directeurs départementaux de l'enseignement, de responsables hiérarchiques au niveau du ministère et des directions techniques ont révélé que ces responsables à différents niveaux aident les enseignants mécontents de leur mutation à contourner une affectation en les faisant retourner d'où ils venaient ou en les envoyant dans une localité de leur choix. La stratégie consiste à convaincre l'enseignant de passer juste un an à son nouveau poste en attendant de trouver une bonne formule pour le faire muter de nouveau ou pour le retourner à son ancien poste. L'analyse des stratégies et des interactions des enseignants en matière de gestion d'affectation révèle que le ministère à travers ses représentants intervient énergiquement auprès des directeurs départementaux afin que pour les uns, leur mutation, dans les écoles de brousse, soit annulée, et pour les autres, qu'ils soient maintenus en ville pour gérer des dossiers soi disant importants. Les exemples sont légions.

3- Il s'agit ici de l'ancienne appellation des départements avant leur éclatement en douze départements.

A l'école normale, j'étais le premier responsable. Et quand on était sorti, il y avait toujours des dossiers à suivre pour que nos diplômés sortent. Moi j'étais à Cotonou. On devait m'affecter à Porto Novo et mes promotionnaires ont dit que le premier responsable doit rester à Parakou pour pouvoir suivre nos dossiers pour que nos diplômés sortent. On m'a donc mis à la disposition de la DDEMP Borgou – Alibori et c'était Mr K. qui était directeur départemental en son temps. Donc lui, les gens ne lui avaient pas donné les instructions et comme il avait vu les jeunes sur la liste, il fallait les balancer dans la brousse. Je suis allé le voir pour lui dire que mon cas est particulier. Il m'a dit qu'on va revoir ça après. Je suis descendu à Cotonou pour voir aussitôt le conseiller technique du ministère. Le conseiller technique lui a téléphoné pour lui dire de régler ça. Il a dit d'accord qu'il va régler ça. Mais je suis allé prendre service et je suis revenu le même jour. Je suis resté à Parakou à ne rien faire pendant au moins un mois et demi. Il a fallu l'intervention énergique du ministère pour que mon affectation ne soit plus maintenue et pour qu'on me ramène à Parakou. (B. C. enseignant, SG de syndicat, le 10 novembre 2008 à Parakou).

J'ai certes rencontré des enseignants qui n'ont jamais essayé de contourner une affectation, mais la récurrence des pratiques de contournement ou d'annulation des décisions d'affectation donne l'impression qu'au Bénin, est affecté qui veut et une affectation n'est jamais définitive dans la mesure où le dernier mot revient toujours à l'agent de l'Etat. Comment ce dernier s'arrange-t-il pour faire ou « défaire » la décision de son affectation ?

Alors que les responsables techniquement et hiérarchiquement compétents en la matière au ministère de l'enseignement maternel et primaire et dans ses services déconcentrés sont censés défendre le service public, donc l'intérêt général, ceux-ci donnent *a priori* l'impression d'être auteurs de pratiques destinées à favoriser une catégorie d'agents au détriment d'autres et de l'Etat. L'analyse des interactions porte à croire que les enseignants s'allient aux représentants du « tiers-absent » (Olivier de Sardan 2001 : 65), c'est-à-dire l'institution scolaire (à travers le ministère) ou l'Etat pour atteindre leurs objectifs au détriment de cette institution qu'ils sont censés représenter. De telles interactions entre les enseignants et les responsables hiérarchiques de ministères et de directions techniques révèlent une fluidité des frontières entre enseignants et « représentants de l'Etat », à savoir les responsables des ministères, des directions départementales de l'enseignement, de circonscriptions scolaires, etc.

Les motivations des différents acteurs impliqués sont variées. On note en effet une catégorie de responsables qui prennent part à ce marché par solidarité : ayant été enseignants, ils agissent par esprit de corps. D'autres, par contre, en deviennent acteurs par favoritisme ou selon un réseau dans lequel prévaut le clientélisme comme il en existe dans de nombreux domaines. Ils se justifient tous en évoquant la notion de rentabilité du personnel enseignant dont le système scolaire pourrait souffrir si l'enseignant n'était pas dans des conditions optimales de travail lui permettant d'être efficace. Quant aux enseignants, les arguments qu'ils avancent pour refuser de rejoindre leur postes ont variés mais la plupart d'entre eux s'articulent autour des préoccupations individuelles et des subjectivités sur fond de sentimentalisme.

Ces problèmes qui constituent des préoccupations individuelles et parfois subjectives (de l'avis du législateur) structurent leurs stratégies et déterminent l'usage des ressources matérielles ou symboliques auxquelles ils ont recours. Aussi cette subjectivité ou individualité intègre les appartenances politiques, religieuses, syndicales, sportives ainsi que la famille, les problèmes personnels (qu'ils soient des problèmes de santé de l'enseignant lui-même ou d'un de ses proches ou de tout autre problème) et les ambitions professionnelles de l'enseignant. Beaucoup d'enseignants sportifs ont d'ailleurs affirmé être maintenus ou avoir été affectés dans telle ou telle localité pour des raisons sportives ou syndicalistes. J'en ai rencontrés à Banikoara, Parakou, Kandi, Abomey-Calavi, Akassato et Cotonou. D'autres, par contre, ont avoué être inamovibles du fait de leur militantisme dans un syndicat. On pourrait même affirmer que pour contourner une affectation, il suffit simplement de devenir très actif dans de tels dispositifs ou mouvements.

Une description des mécanismes de contournement des affectations par les enseignants et les représentants de l'Etat dévoile des interactions peu orthodoxes qui caractérisent la mise en oeuvre de la politique de répartition équitable du personnel enseignant, prônée par la Banque Mondiale. Ces interactions révèlent le double-visage des représentants de l'Etat.

Pour illustrer la fluidité des frontières, je prendrai deux cas de contournement d'affectation dans lesquelles enseignants, représentants de ministères et de services déconcentrés se sont mobilisés.

Cas de protestation d'une affectation ayant engendré une forme de dissidence institutionnelle

Moi j'ai connu un instituteur qui était à Sèmè. Très brillant comme instituteur. Il a fait l'école normale intégrée. Comme il est brillant, on a décidé de l'envoyer dans le Borgou. Et on l'a mis dans la zone de Tchaourou. Dès qu'il est arrivé là, le directeur départemental de l'enseignement (DDE) l'a pris et l'a nommé directeur à Banikoara. Moi, il m'a écrit. Il n'était pas d'accord. Il n'était pas content. Il est venu et je lui ai demandé pourquoi il n'est pas content. Il m'a dit qu'il ne veut pas parce qu'il a l'impression que sa vie est en danger. J'ai dit : ah bon ! Il dit : oui parce qu'il est directeur d'un certain nombre d'enseignants qui sont deux fois plus vieux que lui. Il dit qu'il ne peut pas et progressivement, il s'est découragé. Il a trouvé les moyens d'aligner des certificats médicaux et puis, il a déserté Banikoara. J'ai dû par contact personnel toucher les responsables de la DDE, pour dire qu'il y a telle situation. Allez régler ça. L'intéressé n'est plus à son poste. Si vous ne réglez pas, ça va être des problèmes mentaux pour lui. Donc, eux, ils ont tout fait pour qu'on ne le mette pas en situation d'abandon de poste. Puisque abandon de poste égal salaire coupé. Je lui ai dit de rejoindre son poste. Il a dit jamais parce que lui, il n'a pas envie de mourir bêtement. Il est resté à Cotonou ici. Il a traîné ici, car cette affaire là a duré 3 ans, 4 ans. On a fini par lui couper le salaire, parce qu'il y a eu un recensement général et il n'était pas au poste. Je lui ai dit que s'il ne règle pas cette situation administrative, c'est tout comme si le nombre d'années de travail qu'il a fait est perdu. Je l'ai bousculé. J'ai dû voir des gens pour qu'on l'appelle. Ils ont mis la pression sur lui. Ça a duré peut être deux ans pour négocier cette histoire là. Finalement, on l'a repris. On l'a affecté dans une école à Cotonou. Il dit qu'il préfère ça. Mais du coup, il n'est plus aussi brillant qu'il l'était. Voilà des problèmes qui ne permettent pas aux enseignants du primaire, je ne dis pas eux tous, mais un certain nombre de s'épanouir. Parce que quand un enseignant n'est pas épanoui, enseigner aux gamins là, ce n'est pas facile ! (C. C., inspecteur du secondaire, ancien directeur départemental de l'enseignement de l'Atlantique, le 11 mai 2009).

Le caractère sensible des cas individuels, parfois pathétiques, que rencontrent les responsables dans la mise en application des décisions prises par le ministère exige la flexibilité dans l'application des textes en vigueur (Lispky 1980). Il en résulte que l'existence des textes qui régissent la mutation des personnels enseignants ne présume pas de son respect scrupuleux par ces derniers et encore moins de leur durabilité. (Tama 2012 : 258). Les rapports clientélistes et les contraintes réelles que rencontrent les enseignants sur le terrain apparaissent comme des facteurs négociateurs et modificateurs des textes existants. En tant que tel, on

pourrait conclure que les textes n'ont pas le statut de prescriptions universelles (Strauss 1992 : 94) et requièrent à tout moment un jugement quant à leur éventuelle application à tel ou tel cas. Les décisions prises dans le secteur de l'éducation, les arrêtés et même les réformes obéissent à cette même règle et induisent des formes variées de mise en œuvre des réformes ou des formes personnalisées d'application des décisions de l'Etat.

Dans cet extrait concernant le cas de désertion de poste par l'enseignant qui fuyait son nouveau poste, on a assisté à un jeu entre l'enseignant lui-même, le réseau d'amis de cet enseignant, les services déconcentrés et le ministère de l'enseignement maternel et primaire qui représente l'Etat. Dans une situation de rapports anonymes entre l'enseignant et ces représentants de ministère, l'enseignant n'aurait pas subi que la sanction de la suspension de son salaire, mais aussi celle de son exclusion de l'institution à laquelle il appartient. On se retrouve ici dans une forme de dissidence institutionnelle⁴ rétablie non pas par le réseau d'amis que l'enseignant mobilise, mais rétablie plutôt par un réseau d'amis mobilisé par un proche de l'enseignant et qui se met dans une posture de médiateur pour réconcilier l'enseignant et son institution. Ce qui fait l'intérêt du cas observé ne réside pas dans la dissidence institutionnelle en elle-même, mais dans le fait que ce cas révèle la double-identité de l'institution qui découle de la pratique de ses représentants. Contrairement à un appel au peuple, comme c'est le cas de la dissidence institutionnelle décrite par David-Jougneau, ce sont plutôt les représentants du ministère qui se mobilisent, du fait des relations privilégiées qu'ils entretiennent avec l'enseignant, pour le réhabiliter dans son institution par un compromis. L'auteur prévoit quatre scénarios dans l'interaction qui lie le dissident à son milieu institutionnel (David-Jougneau 1988 : 471) à savoir : la dénonciation de la contradiction normes-principes ; l'affrontement institutionnel ; la transgression-appel au peuple et la réintégration-réhabilitation. Ce cas de rejet d'affectation montre que ces scénarios énoncés par David-Jougneau ne sont pas étanches et que d'autres scénarios peuvent être envisagés. La dissidence institutionnelle n'appelle pas toujours d'autres acteurs extérieurs à l'institution, mais peut se limiter aux représentants mêmes d'une institution. Selon David-Jougneau, l'enjeu fondamental de la dissidence est l'affirmation des principes, comme fondement de l'identité sociale du dissident. (David-Jougneau 1988). Mais au-delà de ce rapport à l'identité du dissident, l'opposition ou l'insoumission permet de dévoiler

4- David-Jougneau définit la « dissidence institutionnelle » comme une situation dans laquelle « un individu, jouant son rôle social selon une formule qui se réfère au système symbolique des principes, se heurte au système symbolique des normes qui en diffère, et à l'ordre qui s'y réfère. Ainsi l'individu face à cet ordre qui tente de l'anéantir symboliquement, transgresse la loi, dans un appel au peuple, gardien des principes ». (David-Jougneau 1988 : 471).

(comme dans ce cas-ci) un dilemme institutionnel dans lequel les pratiques des représentants de l'institution invitent implicitement à une remise en cause des normes de l'institution. Même lorsque cette remise en cause ne se manifeste pas par l'adoption de nouvelles règles, le fait même de trouver un compromis de fonctionnement prépare à une réelle remise en cause comme cela ressort plus loin dans les propos de cet ancien directeur départemental qui invite à la révision de certains paramètres.

Dans cet extrait d'entretien, une nuance volontaire apparaît entre le pronom impersonnel « on » mis pour Etat ou administration et le « je » chaque fois que ce directeur départemental de l'enseignement parle de lui-même, non en tant que représentant d'un service déconcentré du ministère, mais en tant que personne proche de cet enseignant qu'il a certainement protégé pour des raisons personnelles. Entre le « je » individuel et le « on » impersonnel la frontière est ténue et souvent très inconstante. Cette démarcation de l'acteur, tantôt représentant de service déconcentré, tantôt membre d'un réseau d'amis en interaction avec le ministère ou l'Etat, donne l'impression que les représentants du ministère et de ses services déconcentrés ont une double identité (Tama 2012 : 259) et qu'ils jouent sur ces deux claviers identitaires en fonction des enjeux et des intérêts. Avant d'être représentants du ministère et de ses services déconcentrés, ils étaient membres d'un réseau d'amis qui s'est certainement élargi à travers leur contact avec les autres représentants. Ce dualisme identitaire pose la question des « identités-frontière » de ces représentants de ministère. Ce sont des acteurs hybrides. Les pratiques de ces derniers et les interactions ou rapports auxquels ces pratiques renvoient brouillent les limites des sphères auxquelles ils appartiennent, rendant ainsi leurs identités floues ou doubles.

Ils justifient souvent leurs actes, à l'instar de cet inspecteur qui a joué le principal rôle dans la mobilisation du réseau d'amis, par le souci de « décongestionnement » de l'appareil d'Etat que crée souvent la caducité des textes. A cet effet, ils exhortent à la révision des textes réglementant les mutations pour éviter que l'Etat perde.

Il ressort de ce qui précède que le règlement au cas par cas dans la question de gestion du personnel fait que l'application des textes devient contingente et tributaire de la nature des relations qui lient les acteurs et qui le plus souvent sont clientélistes. C'est la prise en compte de ces relations clientélistes ou réseaux d'amis qui rend les « frontières fluides » entre enseignants et représentants du ministère et des services déconcentrés, d'une part, et au sein de ces mêmes représentants, d'autre part. En effet, l'analyse de la gestion du personnel enseignant à travers les cas de

contournement des affectations au Bénin dévoile le caractère non cloisonné des « espaces structurés de positions » (Zaradé 2003 ; Solaux 2002) dans lesquels se trouvent les représentants du ministère et de ses services déconcentrés. Une telle analyse des pratiques des agents de l'Etat révèle le caractère flou des limites de l'Etat. Ce flou peut se manifester de diverses façons. Silver évoque d'ailleurs l'intrication de domaines multiples et variés et de constellation d'affiliations de tous genres pour illustrer le caractère flou des limites de l'Etat d'avec ses sujets. (Silver 2007 : 272).

C'est l'intrication qu'on observe dans cette constellation d'affiliations de tous genres, identifiées par Silver, qui se combinent, que je qualifie de « frontières fluides ». Certains auteurs parlent de difficultés de définition des limites de l'Etat (Hansen & Stepputat 2001 ; Mitchell 1991 ; Silver 2007) ou de l'existence d'une « membrane semi-perméable » entre le public et le privé. (Goffmann 1961)⁵. Cette fluidité se caractérise par le fait qu'on ne sait plus où finit l'Etat et où commence la société. (Mitchell 1991 ; Silver 2007).

Cas de contournement d'affectation illustrant une forme de gestion par priorité de la part des représentants du service déconcentré de l'Etat

Dans la gestion des ressources humaines, ce n'est pas la peine de créer des problèmes en affectant des gens dans telles ou telles zones. Si on peut éviter, on évite en n'affectant pas l'enseignant des Aguégus à Atabénou. Le type est habitué au poisson frais. Les dimanches, il a son petit filet et il va faire sa pêche pour compenser son salaire. Vous l'arrachez, vous l'envoyez dans le Nord, où il sera condamné à manger de la viande de bœuf à longueur de journée. Vous ne le mettez pas dans les conditions optimales d'une prestation d'enseignant ! C'est pour cela que pendant les 14 ans que j'ai été à la tête de la DDE, on n'a jamais contesté mes affectations. Parce que je tiens compte de ça avant de muter un enseignant. Quand ils viennent de la côte, je les reçois. Je dis : « bon, c'est vous-mêmes qui avez demandé ? » Ils disent : oui. Je dis : vous avez demandé Guéné ? Ils disent : oui ! Je fais une note que j'envoie au maire de Guéné. Je dis : bon voici un compatriote que je vous envoie, recevez le bien, aidez le... Ou bien si le type dit : ah ! Je suis venu ici parce que je ne peux pas démissionner, je dis : bon ! Rejoins ! L'année prochaine, je te retourne. Il y en a qui étaient francs comme ça et qui disaient qu'ils étaient venus malgré eux. (K. P. Inspecteur du secondaire, ancien directeur départemental de l'enseignement du Borgou, le 7 avril 2009 à Parakou).

5- Goffmann cité par Olivier de Sardan.

Cet extrait révèle les pratiques d'un représentant de service déconcentré du ministère de l'enseignement maternel et primaire. Des pratiques qui, à en croire les propos de ce représentant, soit interrompent, soit accompagnent les décisions d'affectations venant du ministère. Dans ses pratiques, cet ancien directeur départemental de l'enseignement combine la prise en compte des sentiments des enseignants mutés (aider l'enseignant à retourner s'il s'avérait que l'affectation n'ait pas rencontré son assentiment) à des mesures d'accompagnement qui reconfortent psychologiquement les enseignants et qui consistent à conduire l'enseignant jusqu'à son poste pour lui éviter les difficultés de déménagement.

A en croire les propos de ce représentant de service déconcentré, la prise en compte des sentiments des enseignants mutés, fût-ce contre la mutation, loin de révéler une insubordination vis-à-vis de l'Etat, vise plutôt à maximiser la rentabilité de la zone scolaire dont il avait la charge car comme ils le disent eux-mêmes : « l'enseignant dans son fonctionnement, joue généralement sur les sentiments. Il y a toujours un petit côté sentimental. Et si vous-mêmes vous ne réagissez pas à l'aspect sentiment, vous risquez de passer à côté ». Il ne s'agit point de membres d'un réseau d'amis mais de personnes anonymes dont les attitudes et comportements en guise de réponse à une affectation non voulue, pourraient avoir un impact négatif sur les rendements de la zone scolaire dont il a la responsabilité. Il s'agit de pratiques informelles qui améliorent ou préservent l'efficacité des enseignants, car la productivité d'un enseignant se mesure à l'aune des conditions optimales de travail dans lesquelles il se trouve. Toute chose qui fera atteindre à l'institution scolaire les résultats escomptés. Il ressort des pratiques de ce directeur départemental de l'enseignement que chaque représentant de ministère et de services déconcentrés développe des stratégies pour rentabiliser la sphère dont il a la responsabilité. Ses stratégies peuvent être en porte-à-faux avec la décision de l'autorité hiérarchique qu'est le Ministre. L'essentiel est que cela aide à garantir le bon fonctionnement des écoles de sa zone à travers les prestations des enseignants exerçant en son sein.

Cela pose la question de la diversité des priorités des représentants du ministère et de ses services déconcentrés au sein de l'institution scolaire et du caractère hétérogène et ambivalent du groupe des réformateurs. Dans la mise en œuvre de la réforme sur la gestion du personnel enseignant, il ressort que les comportements ou pratiques des représentants du ministère et des services déconcentrés qui consistent à retourner l'année suivante un enseignant mécontent ou à l'accompagner jusqu'à son poste, révèlent que ces acteurs ont des parcours et des expériences variés, ainsi que des perceptions diverses de la mise en œuvre de cette réforme de répartition équitable de personnel sur le territoire national. Pour eux, le plus important n'est pas de rendre

équitable la répartition du personnel en procédant à la gestion des postes, mais de gérer les personnes. Toutes choses qui auront l'avantage d'équilibrer un personnel prêt à travailler dans la joie et avec motivation. Tout cela transforme la mise en œuvre d'une réforme de l'institution scolaire en un travail à la chaîne dans lequel les parties ayant achevé leur partition ne maîtrisent plus ce que feront les équipes formant les autres maillons de la chaîne. Le Ministre qui signe la décision d'une affectation dans le souci de fournir du personnel à une école ou une région, ne se soucie plus de ce qu'en feront ses représentants ou l'enseignant lui-même. Il s'ensuit un travail à la chaîne dans lequel les idées ayant sous-tendu la réforme et l'atteinte des résultats ne sont ni pensées ni perçues de la même manière, tant les objectifs et les intérêts des acteurs y sont multiples et variés. (Tama op. cit.). Ces différentes équipes impliquées dans ce travail à la chaîne renvoient à l'image d'une mission ou d'une mise en œuvre fractionnée de réforme ou encore à ce que Silver désigne par « fragmentation de l'action collective ». (Silver 2007 : 281)⁶. Les interactions entre les enseignants et les représentants du ministère et ses services déconcentrés permettent de dire que la réforme en milieu scolaire ne se met pas en œuvre suivant des consignes données par un soi-disant niveau central, que la base s'empresse d'exécuter à la lettre. Les parcours des représentants du ministère, les rapports de clientélisme existants entre eux, sans oublier la surpolitisation des rapports entre les acteurs impliqués restructurent la mise en œuvre des réformes. En définitive, la mise en œuvre de toute réforme intègre des éléments insoupçonnés ou des pratiques informelles qui la négocient constamment et la transforment en « réforme dérivée » de ces éléments et de ces pratiques informelles. Si les motivations varient dans la justification des pratiques de contournement des décisions de l'Etat, à en croire nos interlocuteurs, la finalité semble être la même : éviter que l'Etat perde en engendrant, par l'application stricte des textes, des agents frustrés, mal à l'aise, incapables d'être efficacement productifs. Tout porte à croire que, parfois, les conditions objectives structurelles dans lesquelles la réforme de la répartition équitable de personnel est mise en œuvre, hypothèquent la continuité du fonctionnement du système éducatif car,

« l'enseignant éprouve de réelles difficultés physiques, morales, financières et sociologiques. Surtout qu'il est muté sans considération de ses préoccupations culturelles, économiques et familiales. » (K. P., inspecteur du secondaire, ancien directeur départemental de l'enseignement du Borgou, le 7 avril 2009 à Parakou).

Ces considérations absentes de la logique bureaucratique constituent des trous que les représentants de ministères, censés appliquer les textes en vigueur,

⁶- Silver cité par Tama (Tama 2012).

colmatent dans un bricolage ingénieux dont les matériaux changent en fonction des configurations et des cas / situations. Ces différents bricolages qui changent constamment finissent par transformer « l'Etat imaginé » loin du vécu de ses agents pour produire un « Etat constamment bricolé », un « Etat réel ».

En matière de gestion du personnel, il existe pourtant des textes rigoureux, organisant notamment le processus d'affectation du personnel enseignant. Mais les multiples possibilités d'interprétation de certains articles de portée très générale favorisent les pratiques de ces agents de l'Etat au profit d'agents privilégiés. Les décisions d'affectation prises par le ministère de l'enseignement maternel et primaire, face aux pratiques de contournement de tous ces acteurs évoqués plus haut, finissent par avoir valeur de proposition. Une proposition dont l'enseignant et son réseau d'amis sont les seuls à décider de la faisabilité et de la pertinence. Une telle situation donne l'impression que l'Etat propose et que ses agents, dont les enseignants, disposent (Tama Op. Cit.), c'est-à-dire que le dernier mot revient toujours à l'agent de l'Etat. Il en résulte que la règle de droit ne peut effectivement pas servir de dernier mot du fait des sensibilités sociales (Martin 2007 : 665) comme cela ressort chez Martin Jeffrey analysant le fonctionnement de la police taïwanaise.

3. GESTION DE CARRIÈRE ET NUCLÉARISATION DE L'ADMINISTRATION

La même question de fluidité des frontières entre enseignants et représentants du ministère de l'enseignement s'observe dans le suivi par les enseignants de leur carrière et plus précisément dans les tractations pour recevoir les attestations de nomination⁷ ou de promotion⁸. En matière de suivi de la carrière et particulièrement d'obtention des attestations de nomination et de promotion, il existe un fonctionnement flou et inefficace du fait du traitement manuel des dossiers au niveau de la DRH. Ainsi la célérité tant recherchée par les enseignants se trouve compromise. Pour éviter d'attendre pendant des mois voire des années, les enseignants utilisent leurs relations personnelles pour court-circuiter les circuits officiels et entrer rapidement en possession de leurs documents. Il s'instaure ainsi de petits réseaux ou administrations nucléaires fonctionnant en sous-main dans les interstices du circuit officiel ou de l'administration comme des mains invisibles de celle-ci. À l'intérieur de ces

7- La nomination est en effet l'acte qui marque l'entrée de l'agent dans la fonction publique à la suite de l'obtention d'un diplôme professionnel.

8- La promotion est un avancement de grade qui concerne seulement les échelons 5, 8, 11 et 12 de chaque catégorie d'enseignant.

administrations nucléaires interagissent donc une multitude d'acteurs qui débordent largement le cadre des agents des ministères impliqués et des enseignants eux-mêmes, mais qui mettent en interactions parents, amis, connaissances, « parrains », partis politiques, confréries religieuses, cadres de différents ministères, syndicats et bien d'autres acteurs qui entretiennent des relations de clientélisme. Chaque réseau sollicite les services particuliers des autres réseaux qui se trouvent indirectement contraints d'abandonner le traitement des dossiers d'acteurs anonymes pour « renvoyer l'ascenseur » aux autres qui, par le passé, leur avaient rendu service. Ainsi, chaque membre du réseau demande des services en se référant à quelqu'un ou à quelque chose : « c'est le garde-corps du Ministre, il peut me rendre ce service car il côtoie les agents de l'administration et le Ministre lui-même » ou encore, « ce sont mes amis, après tout ce qu'ils font pour moi, ou après tout ce que font leurs parents pour moi, je leur dois bien ça ». De tels propos révèlent qu'il n'existe pas de vie privée ou de vie professionnelle en soi. Ces deux types de vies s'influencent mutuellement. L'agent des directions centrales de gestion des carrières a une vie privée et une vie professionnelle dans son fonctionnement. Dans chacune de ces vies, il a un réseau d'amis ou de relations qui soit sont distincts, soit finissent par être en relation. Cet agent ne peut prédire si c'est le réseau de relations de la vie privée ou de la vie professionnelle qui influencera sa conduite dans le traitement des dossiers de tels ou tels enseignants recommandés, c'est-à-dire sa conduite au sein de l'administration. La conduite de l'agent d'une des trois directions centrales peut être donc dictée par les textes, mais le plus souvent elle l'est par les réseaux d'amis ou de relations ainsi que par les attitudes des agents des autres directions centrales. En conséquence, les différentes vies évoquées de l'agent de l'administration influencent le fonctionnement de l'administration. Dans le fonctionnement de l'administration, il y a toujours un pan de vie privée, d'affiliations dont la non prise en compte fragiliserait l'agent lui-même en tant que personne. Or l'agent administratif chargé d'appliquer les textes et de gérer la carrière est avant tout une personne sociable appartenant à différentes affiliations. Les agents sont souvent mus par le souci de conservation de ces affiliations qui interfèrent dans leur vie professionnelle. L'entretien de ces différentes affiliations génèrent de multiples réseaux qui contournent et « court-circuitent » (Solaux 1997 : 4) le processus officiel.

Le principal argument des enseignants et des représentants de l'Etat qui court-circuitent le circuit officiel se décline autour de la lenteur administrative. Mais l'analyse des discours de certains interlocuteurs a révélé que cette même lenteur administrative est construite et entretenue par ces réseaux nucléaires de traitement et de suivi des dossiers. Il arrive que des enseignants voulant gagner du temps dans le traitement de leur dossier, finissent par accuser le retard qu'ils redoutaient. Il en résulte que les

réseaux ne sont pas que des voies courtes de décongestion de l'administration et de soulagement de l'enseignant désireux de suivre sa carrière. Ils ont parfois pour effet pervers de constituer des moyens de blocage de l'administration.

Dans le système judiciaire analysé par Bierschenk, les pratiques informelles apparaissent parfois comme des bouées de sauvetage du système officiel. (Bierschenk 2008: 105). Cependant, ces mêmes pratiques informelles sont aussi susceptibles de créer des retards et des dysfonctionnements de l'administration. Voilà qui contredit certaines caractéristiques de l'organisation bureaucratique centralisée dressées par Hegel relatives à la simplification et la vitesse maximales, ainsi que l'efficience dans le traitement des dossiers. (Shaw 1992 : 382). Les agents de la DRH pour expliquer cette situation affirment que c'est le système béninois qui est ainsi.

L'analyse des pratiques et des stratégies des enseignants et des agents du ministère de l'enseignement maternel et primaire et de ses services déconcentrés, en matière de gestion des affectations et de suivi des carrières, dénote aussi l'existence d'une grande « autonomie » de ces derniers. Il apparaît que dans cet espace hautement hiérarchisé, et centralisé, les enseignants et les agents à différents niveaux du ministère refusent de se plier aux instructions venant du haut, et mettent progressivement en place un autre dispositif. Ils se dérobent stratégiquement et astucieusement, et esquivent même des textes qui définissent le fonctionnement de l'administration scolaire en matière de gestion du personnel enseignant. De telles pratiques de la part de ces enseignants et de ces représentants du ministère révèlent des agents conformes à la description de David-Jougneau (1988: 472), à savoir celle d'un personnage « qui propose pratiquement une autre manière de jouer son rôle, qui se réfère à une relecture des principes qui le légitiment » ou qui légitime le fonctionnement de l'administration et de l'Etat. Il en résulte qu'en matière de gestion du personnel enseignant au Bénin, si les enseignants contournent régulièrement les règles officielles pour une raison ou pour une autre, les représentants de l'Etat, eux, exécutent les politiques « à la tête du client ».

CONCLUSION

Au nombre des conclusions auxquelles mes recherches sur la question de gestion du personnel enseignant ont abouti, il paraît évident que les préconisations normatives de la Banque mondiale, les prescriptions rigides du fonctionnement de la bureaucratie sont caractéristiques d'un „Etat imaginé“ loin du vécu des agents de l'Etat et qu'on s'efforce de transposer à n'importe quel contexte. De façon générale,

les bureaucraties sont rigides et fonctionnent en voulant appliquer leurs règles même là où ce n'est pas possible. Mais l'analyse des interactions ainsi que l'inconstance des textes due à la prise en compte des individualités / subjectivité des agents et aux différentes affiliations de tous les acteurs impliqués dans la gestion du personnel permettent d'affirmer que les caractéristiques d'une bureaucratie peuvent changer en fonction de l'environnement et des conditions structurelles objectives qui l'accompagnent et en fonction des objectifs visés par les agents ou les représentants de l'Etat. Le comportement professionnel peut donc bien nécessiter la déviation des normes bureaucratiques lorsqu'il s'agit d'une idée de bien commun et de responsabilité vis-à-vis des subordonnés surtout lorsque ces normes bureaucratiques sont manifestement caduques. Il en résulte que des pratiques informelles peuvent substantiellement contribuer à une efficacité ponctuelle de l'action gouvernementale.

Le représentant de l'Etat, soucieux de bien gérer le personnel enseignant, doit fonctionner en intégrant une nébuleuse de rationalités dont la compréhension n'est pas aisée quand on est à l'extérieur du système. Rationalités bureaucratiques et rationalités subjectives s'imbriquent donc pour façonner l'image de la bureaucratie au sein du secteur de l'éducation et l'image de l'Etat. Cette image renvoie à première vue à un paradoxe dans la mesure où, pour l'observateur externe, l'Etat semble se contredire. Mais analysé de façon fine, ce paradoxe dévoile le souci des enseignants et des représentants du ministère d'ajuster la dissonance entre les décisions tranchées venant de l'institution scolaire ou de l'Etat et les individualités des agents de l'Etat qui sortent du cadre de la représentation rigide de l'institution scolaire et de l'Etat.

Il ressort de l'analyse des interactions qu'une pluralité d'espaces, d'acteurs de logiques et de rationalités interfèrent dans la bureaucratie, négociant ainsi les décisions de l'Etat. L'analyse des discours des enseignants et des expériences de gestion des représentants du ministère et de ses services déconcentrés a permis de montrer comment une gestion conséquente du personnel enseignant est celle qui intègre la prise en compte des multiples individualités, des « intérêts et rationalités contradictoires » (Darbon 1990 : 43).

Il faut donc intégrer à la rationalité bureaucratique le «réel» des enseignants en vue d'une bonne gestion du personnel enseignant. Pour paraphraser Mouhanna, qui, analysant le fonctionnement du gendarme en France, pense qu'il faut intégrer «de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique» (Mouhanna 2001: 31), nous dirons que dans le cas de la gestion du personnel enseignant au Bénin, il est nécessaire d'associer les sentiments à l'application des textes ou des

politiques. L'analyse des effets pervers des administrations nucléaires révèle que si les pratiques informelles peuvent contribuer à une efficacité ponctuelle, ces mêmes pratiques (même judicieuses dans un cas particulier) peuvent donner lieu à des externalités négatives mettant ainsi en péril l'efficacité de l'administration en général qui se fragmente en réseaux personnalisés en cellules semi-autonomes. Ces pratiques qui dévient de la norme bien que manifestement néfastes pour le système en général font à peine appel à des sanctions. Les agents de l'Etat, pour s'en défendre, affirment « qu'il y a ce qui est écrit sur papier, mais il y a aussi ce qui se fait réellement sur le terrain ».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Carl, K. Y., Shaw, 1992, Hegel's theory of modern bureaucracy. *The American Political Science Review*. (86): 381-389.
- Darbon, Dominique, 1990, L'État prédateur. *Politique Africaine* (39): 37-45.
- David-Jougneau, Maryvonne, 1988, La dissidence institutionnelle: une approche sociologique. *Revue Française de Sociologie*. 29 (3) : 471-501.
- Goffman, Erving, 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi*. Paris, Minit.
- Hansen, Thomas Blom and Stepputat, Finn, 2001, *State of imagination. Ethnographic explorations of the postcolonial state*. Durham: Duke Univ, Press (Politics, history, and culture).
- Lipsky, Michael, 1980, Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation: 3-5, 25-28, 81-86, 159-162.
- Martin, Jeffrey, 2007, A Reasonable Balance of Law and Sentiment: Social Order in Democratic Taiwan from the Policeman's Point of View. in *Law & Society Review*, Volume 41(3) : 665-698.
- Mitchell, Timothy, 1991, The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics, in *The American Political Science Review*, Vol. 85 (1) : 77-96.
- Mouhanna, Christian, 2001, Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique, in *Revue française de sociologie*. 42 (1) : 31-55.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2001, La sage-femme et le douanier. Culture professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest, in *Autrepart*, N° 20, 61-73.
- République du Bénin, ministère de l'enseignement primaire. Déc. 2009. Annuaire statistiques de l'enseignement primaire. Année scolaire 2008-2009.
- Silver, Patricia, 2007, Then I do what I want": Teachers, state, and empire in 2000, in *American Ethnologist*. 34 (2) : 268-284.

- Solaux, Georges, 1997, *La mobilisation et la gestion des personnels enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne*, les Notes de l'IREDU : Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education 97/5 : 1-5.
- Solaux, Georges, (2002), *Les modalités du changement dans le système éducatif français*, Revue Politiques et Management public. 20 (2) : 81-96.
- Strauss, Anselm, (1992), *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, l'Harmattan.
- Tama, Clarisse, 2012, *Les enseignants de l'école primaire au Bénin : transformations d'un groupe professionnel*. Thèse de doctorat. Université Johannes Gutenberg de Mayence (Allemagne).
- World Bank, 2002, *Le système éducatif béninois. Performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative*. Departmental Working Paper. Washington, DC: World Bank.