

Le système éducatif Béninois

Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace



Le système éducatif Béninois

Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace



Pôle de Dakar
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION



BANQUE MONDIALE
Washington, D.C.



Copyright © 2009

Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433 (États-Unis d'Amérique)

Tous droits réservés

Fabriqué aux États-Unis d'Amérique

Premier tirage: avril 2009



Fabriqué à partir de papier recyclé

1 2 3 4 5 12 11 10 09

Les documents de travail de la Banque mondiale sont publiés pour faire connaître les résultats des travaux de la Banque mondiale à la communauté de développement dans les meilleurs délais possibles. Ce document n'a donc pas été imprimé selon les méthodes employées pour les textes officiels. Certaines sources citées dans le texte peuvent être des documents officiels qui ne sont pas à la disposition du public.

Les constatations, interprétations et conclusions qu'on trouvera dans le présent rapport n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune manière à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou aux membres de son Conseil des administrateurs, ni aux pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées et décline toute responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes n'impliquent, de la part du Groupe de la Banque mondiale, aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un copyright. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accorde normalement cette autorisation sans tarder et, si la reproduction répond à des fins non commerciales, à titre gratuit.

L'autorisation de copier des passages à des fins d'enseignement doit être obtenue auprès de: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (États-Unis d'Amérique), Tel: 978-750-8400, Fax: 978-750-4470, www.copyright.com.

Pour toutes autres requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez vous adresser au Bureau des Publications, Banque mondiale, 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433 (États-Unis d'Amérique). Fax: 202-522-2422, courriel: pubrights@worldbank.org.

ISBN-13: 978-0-8213-7928-8

eISBN: 978-0-8213-7930-1

ISSN: 1726-5878

DOI: 10.1596/978-0-8213-7928-8

Photo: Alain Richard

Table des matières

Foreword	xv
Avant-propos	xix
Remerciements	xxiii
Liste des sigles et acronymes	xxv
Executive Summary	xxix
Résumé Exécutif	lxi
1. Le contexte macroéconomique et sociodémographique	1
Une forte pression démographique pour le système éducatif	1
... doublée de problèmes de nutrition chez les plus jeunes	4
La faible prévalence du VIH/Sida ne doit pas conduire à en sous-estimer l'incidence sur le système éducatif.	5
Les dépenses publiques d'éducation	6
Quelles marges d'augmentation des ressources publiques pour l'éducation ?	12
Annexe 1.1 : Les ajustements opérés sur les données démographiques nationales	15
Bibliographie du chapitre 1.	17
2. L'analyse globale des scolarisations	19
Une augmentation générale et continue des effectifs à tous les niveaux, plus marquée aux niveaux post-primaire.	20
Facteurs d'offre quantitative ou de demande : comment expliquer les problèmes d'abandons ?	38
Les ressources publiques sont-elles efficacement utilisées pour répondre au besoin d'éducation du pays ?	42
Annexe 2.1 : Evolution des effectifs à tous les cycles de 1994 à 2007.	46
Annexe 2.2 : Progression du taux d'achèvement de l'enseignement primaire.	48
Annexe 2.3 : Évaluation du profil de survie par la méthode des cohortes reconstituées.	49
Bibliographie du chapitre 2.	52
3. Le financement de l'éducation	53
Dépense nationale d'éducation	55
Analyse détaillée des dépenses publiques d'éducation en 2006	64
A quels niveaux de coûts unitaires sont produits les services publics d'éducation ?	75
Les coûts de construction scolaire au primaire et au secondaire.	88

Annexe 3.1 : Les dépenses publiques d'éducation par nature de dépense et par Ministère, années 2000 à 2006, base ordonnancement, en millions de Fcfa	94
Annexe 3.2 : Reconstitution des dépenses publiques courantes d'éducation par niveau d'éducation et par fonction en 2006 (millions de Fcfa, base ordonnancement)	95
Bibliographie du chapitre 3.	96
4. L'efficacité interne et la qualité	97
Le niveau des acquis scolaires est insuffisant.	98
L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle s'est améliorée	110
Annexe 4.1 : Les indicateurs d'efficacité interne	123
Annexe 4.2 : Modèle explicatif de la rétention au niveau école, données 2003	124
Annexe 4.3 : L'enseignement secondaire : les caractéristiques des établissements qui influencent sur la réussite au BEPC	125
Bibliographie du chapitre 4.	127
5. Efficacité externe du système éducatif	129
Un manque d'adéquation entre formation et emploi	130
L'investissement éducatif a un impact fort sur le développement social	149
Synthèse : un développement des différents niveaux scolaires à mettre plus en ligne avec les nécessités économiques et sociales	158
Annexe 5.1 : Modélisation du nombre d'étudiants à cibler pour ne pas dépasser un taux de chômage donné (Source : A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries)	163
Annexe 5.2 : Méthodologie de calcul des taux de rendement en utilisant les fonctions de gains à la Mincer et modèle appliqué aux données béninoises	165
Annexe 5.3 : Synthèse de l'étude qualitative commanditée par le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle auprès de TECSULT réalisée en Décembre 2005 pour l'élaboration du schéma directeur de l'enseignement technique et la formation professionnelle	169
Bibliographie du chapitre 5.	173
6. La question de l'équité dans le système éducatif béninois.	175
L'accès au système éducatif béninois dépend fortement des caractéristiques socio-économiques des individus.	176
Les inégalités régionales : des différences importantes d'un département à l'autre	188

Inégalité structurelle : comment les inégalités dans l'accès à l'éducation se répercutent et s'amplifient dans l'appropriation des ressources allouées à l'éducation	192
Bibliographie du chapitre 6.	199
7. La gestion administrative et pédagogique du système.	201
Les moyens et les personnels sont-ils alloués de façon cohérente?	202
Les questions de gestion pédagogique	225
Annexe 7.1 : le R^2 , ou la corrélation élèves-enseignants	232
Bibliographie du chapitre 7.	234

LISTE DES TABLEAUX

1: Percentage of Enrollments in Private Education from 1993/94 to 2006/07 . . .	xxx
2: Impact on Dropping Out in the Course of Primary Education and Costs of Some Educational Policy Measures	xxxii
3: PASEC Average Score for Student Learning Achievements in the Fifth Year of Primary Education in a Sample of Countries	xxxiii
4: Impact of Some Educational Policy Measures on Repetition and Quality of Primary Education, and Their Cost	xxxiv
5: Share of Resources Benefitting Each Group of Population	xxxv
6: Value Added in Terms of Social Impact and Cost-effectiveness of the Different Schooling Levels	xxxvii
7: Synthetic Elements of Social and Economic Impact per Level of Education	xl
8: Distribution of Public Current Expenditure on Education per Level of Schooling, 2006	xlii
9: International Comparison of Public Unit Costs per Level of Education	xlii
10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement	xlviii
1: Pourcentage des élèves/ étudiants scolarisés dans des établissements privés de 1993/94 à 2006/07	lxiv
2: Effets sur les abandons en cours de cycle primaire et coûts de certaines mesures de politiques éducatives	lxv
3: Score moyen PASEC des acquis des élèves de cinquième année du primaire dans un échantillon de pays (résultats sur 100)	lxvi
4: Effets sur les redoublements et sur la qualité de l'école primaire et coûts de certaines mesures de politiques éducatives	lxvii
5: Part des ressources dont bénéficie chaque groupe de population	lxviii
6: Valeur ajoutée en termes d'effets sociaux et coût-efficacité des différents niveaux scolaires	lxxi
7: Eléments de synthèse de l'impact économique et social par niveau d'éducation	lxxiii

8: Répartition des dépenses courantes publiques d'éducation par niveau scolaire, 2006	lxxv
9: Comparaison internationale des coûts unitaires publics par niveau d'enseignement (% du PIB par habitant)	lxxvi
10: Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration	lxxxii
1.1: Population, structure par âge et ampleur de la pauvreté*	3
1.2: Evolution du PIB et du PIB/tête entre 1990 et 2006	6
1.3: Les revenus globaux de l'Etat	8
1.4: Les dépenses de l'Etat	9
1.5: Dépenses publiques d'éducation ordonnancées ^{al}	10
2.1: Evolution totale et annuelle des effectifs par niveau d'enseignement de 1993/94 à 1999/00 et de 1999/00 à 2006/07	24
2.2: L'évolution de la répartition des effectifs au niveau des filières de l'enseignement technique	26
2.3: Pourcentage des élèves/ étudiants scolarisés dans des établissements privés de 1993/94 à 2006/07	27
2.4: Les taux bruts de scolarisation par grand niveau d'enseignement, 1998/99, 2001/02 et 2006/07	29
2.5: Comparaison internationale du TBS du primaire, 1990/91 et 2004/05	29
2.6: Taux bruts de scolarisations aux niveaux post-primaires pour 12 pays d'Afrique francophone	30
2.7: Taux d'accès au primaire et au secondaire général en 2006/07	32
2.8: Indicateurs scolaires pour 10 pays d'Afrique francophone	33
2.9: Profils de survie 2006/07 au primaire	34
2.10: Profils de survie 2006/07 au secondaire	34
2.11: Profil de scolarisation anticipée	35
2.12: Taux de transition entre le primaire et le secondaire et entre les cycles du secondaire de 2001/02 à 2006/07	36
2.13: Comparaison internationale des taux de rétention au primaire et des taux de transition du primaire vers le secondaire et entre les cycles du secondaire, 2004/05	36
2.14: Répartition des enfants selon la distance à l'école, 2002/03	39
2.15: Discontinuité éducative au Benin (2005/06)	39
2.16: Comparaison internationale de l'espérance de vie scolaire	43
2.A1: Evolution des effectifs, tous niveaux, 1993/94 à 2006/07	46
3.1: Dépenses publiques d'éducation par nature de dépenses de 1992–2006 (base ordonnancement, en milliards de FCFA) ^a	55
3.2: Structure des dépenses publiques d'éducation par nature, de 1992 à 2006*	58

3.3: Taux d'exécution du budget des Ministères en charge de l'éducation et par nature de dépense (en pourcentage), années 2000 à 2006 ^a	59
3.4: Structure, en pourcentage, des dépenses publiques d'éducation par nature de dépense et par Ministère, années 2000 à 2006	61
3.5: Les dépenses d'éducation des ménages par niveau d'éducation, en millions de FCFA de 2006	62
3.6: Niveau et structure des dépenses d'éducation des ménages par niveau et type d'éducation	65
3.7: Personnel du secteur public de l'éducation par fonction en 2005/06	66
3.8: Distribution des dépenses publiques ordinaires d'éducation par fonction, en 2006 (%)	72
3.9: Dépense publique courante par apprenant dans l'enseignement public, 2006	76
3.10: Comparaison internationale des coûts unitaires publics par niveau d'enseignement (% du PIB par habitant)	77
3.11: Décomposition de la dépense publique par élève dans le secteur public, 2006	79
3.12: Ratios Elèves-Enseignants dans l'enseignement public et comparaisons internationales	81
3.13: Coût salarial annuel moyen des différentes catégories de personnel enseignant et selon le niveau éducatif (année 2005/06)	82
3.14: Eléments de comparaison internationale relatifs au statut et au niveau de rémunération des enseignants des écoles primaires publiques	86
3.15: Point relatif aux récents recrutements dans la fonction publique	87
3.16: Coût (en milliers de F CFA) d'un module de trois classes avec bureau et magasin selon la source de financement	89
3.17: Coût d'une salle de classe équipée selon la nature de la toiture (millions de Fcfa), primaire et secondaire général	90
3.18: Coût d'une salle de classe équipée selon la nature de la toiture	90
3.19: Coût d'un établissement public dans l'ETFP*	92
4.1: Score moyen PASEC des acquis des élèves de deuxième année du primaire dans un échantillon de pays	101
4.2: Score moyen PASEC des acquis des élèves de cinquième année du primaire dans un échantillon de pays	101
4.3: Répartition des élèves (en %) en fonction de leur score sur 100, évaluation DEP-PAGE à la fin de cycle primaire	103
4.4: Modélisation du score global (français et mathématiques) en fin de 2 ^{ème} et de 5 ^{ème} année dans les écoles publiques, évaluation PASEC, année 2004/05	106
4.5: Modélisation du score global (français et mathématiques) à la fin du CM2, année 2005–2006 ; test DEP-PAGE et base de données statistiques MEPS (2004 à 2006) avec élèves n'ayant jamais changé d'école et écoles publiques uniquement	107

4.6: Effets sur les apprentissages des élèves et coûts de différentes mesures de politique éducative au cycle primaire	109
4.7: Pourcentage de redoublants par année d'études dans les écoles primaires publiques, de 2003/04 à 2006/07	113
4.8: % de redoublants dans l'enseignement technique public, par option, 2003/04 ..	114
4.9: Coefficients d'efficacité interne aux différents niveaux d'études de 1998/99 à 2005/06	116
4.10: Effets sur la rétention et coûts de certaines mesures de politiques éducatives ..	119
4.11: Effets sur le redoublement et coûts de certaines mesures de politiques éducatives	120
4A.1: Méthodologie de calcul des coefficients d'efficacité interne	123
4A.2: Résultats du modèle explicatif de la rétention	124
4.A3: Modélisation du taux de réussite au BEPC pour les établissements publics ...	125
5.1: Evolution et distribution de la population active entre 1992 et 2006	131
5.2: Distribution des emplois par grand secteur, type d'emploi et âge (en %)	132
5.3: Structure du capital humain et évolution entre 1992 et 2006	134
5.4: Répartition des situations vis-à-vis de l'emploi selon le niveau d'instruction et la génération, niveaux bas du système éducatif (en %)	138
5.5: Répartition des situations vis-à-vis de l'emploi selon le niveau d'instruction et la génération, niveaux haut du système éducatif (en %)	139
5.6: Simulation du nombre d'étudiants en 2020 selon deux objectifs de taux de chômage des 25–34 ans ayant atteint l'enseignement supérieur	141
5.7: Emplois par branche d'activité et groupe d'âge, secteur moderne (2006)	142
5.8: Emplois par branche d'activité et groupe d'âge, secteur informel (2006)	143
5.9: Caractère prometteur des différentes branches d'activité par grand secteur ..	143
5.10: Revenu moyen annuel du travail (000 Fcfa) des individus occupés selon le secteur et le niveau d'études (individus de 30 ans), 2006	147
5.11: Taux de rendement privé et social des différents niveaux (en tenant compte du chômage)	148
5.12: Effets nets de l'éducation de la mère sur quelques variables de population* ..	151
5.13: Effets nets de l'éducation de la mère sur des comportements en matière de santé maternelle (femmes de 15 à 49 ans)	153
5.14: Effets nets de l'éducation de la mère sur ses comportements et résultats en matière de santé des enfants	155
5.15: Mesure consolidée de l'impact social à l'âge adulte des différents niveaux éducatifs dans une variété de dimensions sociales ^{1/}	157
5.16: Eléments de synthèse de l'impact économique et social par niveau d'éducation	158
5.A1: Modèles économétriques estimant la situation d'emploi des sortants de l'enseignement supérieur en fonction du nombre d'étudiants et de la part du secteur moderne dans le marché de l'emploi	163

5.A2: Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants à cibler pour atteindre 20% ou 30% de chômage parmi les individus de 25–34 ans ayant effectué de l'enseignement supérieur suivant le PIB par habitant	163
5.A3: Modèle de fonctions de gains, Bénin, 2006	166
5.A4: Moyenne des variables explicatives autres que la durée des études	166
5.A5: Logarithme du revenu annuel simulé selon le niveau d'éducation	166
5.A6: Revenu annuel et espérance de revenu annuel simulés selon le niveau d'éducation	167
5.A7: Durée moyenne des études des travailleurs, coûts unitaires publics et privés de scolarisation, selon le niveau d'instruction	167
5.A8: Synthèse des résultats par secteur	170
5.A9: Part de demande du marché de travail non satisfaite	171
6.1: Répartition des 5–24 ans selon le niveau d'éducation atteint, 2005/06	176
6.2: Distribution structurelle des ressources publiques en éducation allouées à une pseudo-cohorte de 100 enfants	193
6.3: Part des ressources dont bénéficie chaque groupe de population	197
7.1: Enseignants et élèves, primaire public de 2003 à 2007	205
7.2: Aléa et comparaisons internationales	207
7.3: Impact de la prise en charge d'une partie des communautaires en 2005/06	210
7.4: REM (APE et contractuels), R ² et répartition des écoles selon leur dotation en enseignants de l'Etat, par département, 2005/06	211
7.5: Classification des départements selon leur dotation et leur gestion	211
7.6: Répartition des manuels de français et de mathématiques par niveau d'enseignement en 2005/06, % des élèves sans livres	213
7.7: Allocation des tables-bancs, 2005/06	214
7.8: Nombre de groupes pédagogiques, effectifs des élèves et enseignants en situation de classes dans les établissements secondaires publics, années 1999/00 et 2006/07	215
7.9: Situation des établissements publics par rapport aux enseignants en situation de classe au cours de l'année scolaire 2006/07	217
7.10: Capacité d'accueil de l'UAC pour les quatre facultés traditionnelles	223
7.11: Répartition des Inspecteurs et des Conseillers Pédagogiques de l'enseignement secondaire par discipline en 2005/06	227
7.12: Nombre d'élèves par conseiller pédagogique au secondaire général, 2005/06	227

LISTE DES GRAPHIQUES

1. Educational Pyramids in 2000/01 and 2006/07	xxxix
2. Primary Education Schooling Profile 2000/01, 2006/07, and Anticipated for 2011/12 If Dropout Rates Remain Unchanged	xxxix

3: Percentage of Repeaters in Primary Education and General Secondary Education, Benin Compared with Other African Countries, 2005 or Closest Year	xxxiii
4: Estimated Probability of Accessing Different Levels of Education According to Standard of Living, 2005/06	xxxiv
5: Territorial Disparities in Terms of Primary Schooling, 2006/07	xxxvi
6: Access and Completion Rates in Junior Secondary per District, 2005/06	xxxvi
7: Examples of the Impact of the Mother's Education on Behavior in Terms of Maternal Health, 2005/06	xxxvii
8: Proportion of Jobs in the Modern Sector and Number of University Students per 100,000 Inhabitants, Most Recent Year around 2005	xxxviii
9: Unemployment Rate According to Level of Education and Generation, 2006	xxxix
10: Public Current Expenditure on Education per Youth 6–15 Years Old	xli
11: Disbursement Rate of Education Budget per Type of Expenditure	xli
12: Household Contribution to the National Effort for Education, 2006	xliv
13: Share of Current Public Expenditure Other than Teacher Salaries in Each Subsector in 2006, and International Comparisons	xliv
14: Number of Students and Civil Servant Teachers, in Schools, in Beninese Public Primary Education, 2005/06	xlv
15: Random Factor in Primary School Teacher Allocation in 25 African Countries	xlvi
16: Student Teacher Ratio (STR) in Public Primary Schools, With and Without Community Teachers, 2005/06	xlvii
17: Unit Cost and Success in BEPC, Public Schools, 2005/06	xlviii
1: Pyramides éducatives en 2000/01 et 2006/07	lxiii
2: Profil de scolarisation dans le primaire, 2000/01, 2006/07 et anticipé en 2011/12 si les taux d'abandons restent les mêmes	lxiv
3: % de redoublants au primaire et au secondaire général, comparaisons du Bénin avec les autres pays africains, 2005 ou proche	lxv
4: Probabilités estimées d'accéder à différents niveaux d'éducation selon le niveau de vie, 2005/06	lxvii
5: Disparités territoriales en termes de scolarisation primaire, 2006/07	lxix
6: Taux d'accès et d'achèvement au premier cycle du secondaire par département, 2005/06	lxix
7: Exemples d'effet de l'éducation de la mère sur les comportements en matière de santé maternelle, 2005/06	lxx
8: Proportion d'emplois dans le secteur moderne et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, année la plus récente autour de 2005	lxxii
9: Taux de chômage selon le niveau d'instruction et la génération, 2006	lxxii
10: Dépense publique courante d'éducation par jeune de 6–15 ans	lxxiv

11: Taux d'exécution du budget de l'éducation par nature (%)	lxxv
12: Contribution des ménages à l'effort national d'éducation (%), 2006	lxxvii
13: Part des dépenses publiques courantes hors salaire des enseignants dans chaque sous-secteur en 2006, et comparaisons internationales	lxxviii
14: Effectif des élèves et des enseignants agents de l'Etat, au niveau des écoles, dans l'enseignement primaire public béninois, 2005/06	lxxix
15: Degré d'aléa dans l'allocation des personnels enseignants du primaire dans 25 pays africains	lxxix
16: Rapports élèves/maître (REM) dans les écoles primaires publiques, avec et sans les communautaires, 2005/06	lxxx
17: Coût unitaire et réussite au BEPC, établissements publics, 2005/06	lxxxi
1.1: Pourcentage d'enfants souffrant d'émaciation et de retard de croissance, année 2006	4
1.2: Dépense publique courante d'éducation par jeune béninois de 6–15 ans	11
1.3: Taux d'exécution du budget de l'éducation par nature (%)	12
1.4: Dépense publique courante d'éducation en % des recettes publiques hors dons dans un échantillon de pays africains ^{al} , années 2004 ou proche	13
2.1: Part des effectifs par spécialité d'apprentissage, 2006/07	27
2.2: Evolution des effectifs enseignants du primaire suivant le statut de 2000/01 à 2006/07	28
2.3: Profil de scolarisation transversal dans le primaire et le secondaire, 2000/01 et 2006/07	32
2.4: Causes de non fréquentation de l'école primaire d'après les parents	40
2.5: Causes d'insatisfaction de l'école primaire mentionnées par les parents d'élèves	41
2.6: Mise en relation des dépenses publiques d'éducation et de l'espérance de vie scolaire	44
2.A1: Progression du taux d'achèvement de l'enseignement primaire de 2000/01 à 2006/07	48
3.1: Evolution comparée des dépenses publiques d'éducation en volume et en valeurs, période 1992–2006, milliards de FCFA	57
3.2: Simulation des dépenses d'éducation des ménages après la mesure de la gratuité, en % des dépenses d'éducation des ménages en 2005–06*	64
3.3: Structure économique des dépenses courantes d'éducation en 2006	69
3.4: Répartition intra sectorielle des dépenses courantes d'éducation (1995–2006)	70
3.5: % de chaque type de dépense dans les dépenses courantes d'éducation en 2006	73
3.6: Part des dépenses courantes hors salaire des enseignants dans chaque sous-secteur en 2006, et comparaisons internationales ^a	73
3.7: Bourses et œuvres universitaires en % des dépenses courantes de l'enseignement supérieur public (1998–2006)	74

3.8: Evolution des coûts unitaires par niveaux d'enseignement, Bénin, 1996–2006 (en Fcfa constants de l'année 2006)	78
3.9: Salaire moyen des enseignants dans un échantillon de pays africains	85
4.1: Probabilité de savoir lire aisément en fonction du nombre d'années d'études chez les 22–44 ans	99
4.2: Comparaison des probabilités de savoir lire aisément parmi les adultes (22–44 ans) ayant effectué 6 années de scolarisation dans leur jeunesse dans les pays africains	100
4.3: Taux d'échec en français et en mathématiques en 5ème année du primaire	102
4.4: Proportion d'élèves de CM1 ayant un degré de maîtrise maximale ou une absence totale de maîtrise, évaluation ABE LINK	104
4.5: Distribution des scores moyens sur 100 par classe (lecture + expression écrite + mathématiques), évaluation en CM2, DEP-PAGE	105
4.6: Pourcentage de redoublants par cycle, de 1993/94 à 2006/07	112
4.7: Pourcentage de redoublants au primaire et au secondaire, comparaisons du Bénin avec les autres pays africains, 2005 ou environ	114
4.8: Coefficients d'efficacité partiels pour des pays africains, cycle primaire, 2004 ou proche	116
4.9: Coefficient d'efficacité interne de l'enseignement technique public par cycle et option, 2003/04	117
5.1: PIB par habitant et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, année la plus récente autour de 2005	135
5.2: Proportion d'emplois dans le secteur moderne et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, année la plus récente autour de 2005	137
5.3: Taux de chômage selon le niveau d'instruction et la génération, 2006	140
5.4: Simulation du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants suivant le niveau de développement économique et selon deux objectifs de taux de chômage des 25–34 ans ayant atteint l'enseignement supérieur	141
5.5: Evolution de la productivité du travail et comparaisons avec la moyenne africaine, secteur industrie (en \$ des E.U.)	145
5.6: Evolution de la productivité du travail et comparaisons avec la moyenne africaine, secteurs agriculture et services (en \$ des E.U.)	145
5.7: Probabilité d'être dans les 40 % les plus pauvres, selon la durée des études et le milieu de résidence, population de plus de 20 ans, 2006	150
5.8: Connaissances relatives au VIH/SIDA selon la durée des études (femmes de 15–49 ans, année 2006), indice de connaissance pouvant aller de 0 à 13 (effets nets)	155
6.1: Effectifs selon le genre en 2006/07	177
6.2: Profils simplifiés transversaux, filles et garçons, 2005/06	178
6.3: Part des filles dans les filières techniques en 2004/05	179

6.4: Evolution de la part des effectifs féminins dans quatre facultés de l'UAC de 2001/02 à 2005/06	180
6.5: Evolution de la part des effectifs féminins dans instituts et écoles professionnels de l'enseignement supérieur public (2001/02 à 2005/06)	181
6.6: Evolution de la proportion des filles dans la population scolaire entre les années scolaires 2000/01 et 2005/06	182
6.7: Probabilités estimées d'accéder à différents niveaux d'éducation selon le milieu de résidence, 2005/06	184
6.8: Rapport des probabilités d'accès garçons/filles selon le milieu de résidence en 2005/06	185
6.9: Evolution des disparités selon le milieu de résidence (rapports des probabilités d'accès rural/urbain) entre 2001 et 2006	186
6.10: Probabilités estimées d'accéder à différents niveaux d'éducation selon le niveau de vie, 2005/06	187
6.11: Rapport des probabilités d'accès garçons/filles selon le niveau de vie en 2005/06	187
6.12: Evolution des disparités selon le niveau de vie (rapport de probabilités d'accès Q5/Q1) entre 2001 et 2006	188
6.13: Part des personnes alphabétisées selon divers critères	189
6.14: Taux d'accès et d'achèvement par département au primaire en 2006/07	190
6.15: Taux d'accès et d'achèvement par département au secondaire 1 ^{er} cycle, 2005/06	191
6.16: Courbe de Lorenz	195
6.17: Comparaisons internationales du % de ressources dont bénéficient les 10% les plus éduqués	196
7.1: Effectif des élèves et des enseignants agents de l'Etat, au niveau des écoles, dans l'enseignement primaire public béninois, 2005/06	206
7.2: Rapports Elèves/Maître et % de communautaires, primaire public, par département, 2005/06	208
7.3: Nombre de manuels par élève, CI et CM2, primaire public, 2005/06	213
7.4: Taux de couverture de la masse horaire par les enseignants permanents et contractuels au secondaire général, 2006/07	216
7.5: Répartitions effective et théorique des enseignants par discipline dans l'enseignement secondaire public, 2005/06	218
7.6: Nombre d'élèves pour un enseignant APE ou ACE selon la discipline, par département, 2006/07	218
7.7: Effectifs et heures hebdomadaires d'enseignement dans les établissements secondaires publics, cycles 1 et 2 confondus, 2005/06	220
7.8: Dotation des établissements offrant le 1 ^{er} cycle uniquement par discipline, 2005/06	221

7.9: Coût unitaire salarial annuel et nombre d'élèves dans le secondaire, 2005/06 . . .	221
7.10: Taux d'encadrement pédagogique dans les facultés traditionnelles et dans les établissements des deux universités nationales, 2006/07	223
7.11: Distribution des enseignants des deux universités publiques par qualification, 2007	224
7.12: Relation entre coût unitaire et score final ajusté en 5ème année, 2004/05	228
7.13: Coût unitaire et réussite au BEPC en 2005/06	229

TABLE DES CARTES

6.1: Disparités territoriales en termes de scolarisation primaire et d'équité selon le genre, 2006/07	191
7.1: Rapports élèves/maître (REM) avec et sans les communautaires, 2005/06	209

TABLE DES ENCADRÉS

1.1: Le Bénin en bref	2
2.1: Dispositif pour l'amélioration des performances en alphabétisation et éducation des adultes: la mise en œuvre de la stratégie du faire-faire	22
2.2: La scolarisation des enfants handicapés	24
2.3: Des filières de l'enseignement technique aux spécialités de l'apprentissage: Vers quels métiers s'orientent les étudiants des formations professionnelles ? . .	26
2.4: Comparaison des indicateurs 2006/07 avec la prévision du plan décennal et le PRSC à la même date	44
3.1: Evolution du cadre institutionnel de l'éducation de 1990 à fin 2007	54
3.2: Incidence de la mesure de gratuité des frais d'écolage pour les ménages	64
4.1: Les résultats des études internationales sur le redoublement	111
5.1: Les formations ne créent pas les emplois: ce que nous enseigne la recherche internationale	136
6.1: Le secondaire technique, une offre mieux adaptée aux filles ?	179
6.2: La question des orphelins	188
6.3: Handicap et scolarisation: les personnes handicapées au Bénin ont-elles le même accès à l'école que les personnes valides ?	189

TABLE DES SCHÉMAS

2.1: Organigramme du système éducatif béninois	20
2.2: Pyramides éducatives	37
7.1: Schéma théorique du suivi des plans d'action du corps d'inspection	226

Foreword

This study on the education sector in Benin adds to the growing list of Country Status Reports (CSRs) which the World Bank has been sponsoring in the Africa Region. As with other similar reports, it is the product of collaboration involving a national team with members from the Ministries in charge of Education and other government ministries; and staff from the World Bank and development partners, particularly the Pôle de Dakar team which is hosted by the UNESCO regional office in Dakar, Senegal (UNESCO-BREDA). The report is intended to provide an accurate snapshot of the current status of education in Benin, and thus to offer policy makers and their development partners a solid basis for policy dialogue and decisionmaking.

In recent years, the development context for education has evolved in ways that increase the relevance and demand for this type of analytic work. Governments are striving toward poverty reduction and the Millennium Development Goals, and the international development community has pledged to complement their efforts by providing the necessary financial assistance for the implementation of credible plans for sector development. The launch of the Education for All Fast Track Initiative (EFA FTI) in 2002 has put the necessary aid architecture in place and already 20 African countries have received grants totaling \$1.172 billion as of December 2008 to implement sector development plans that have been endorsed by the EFA FTI partners.

This is the second CSR for Benin. It not only updates the original CSR completed in 2000, but also includes more in-depth analysis of some areas such as Early Childhood Development, Literacy, Technical and Vocational Education and Training, Higher Education, External efficiency of the sector. The report comes at a time when the Government has begun the implementation of the national education sector plan with the support of the EFA FTI Catalytic Fund. The findings of this report, therefore, are very useful for supporting monitoring and for providing analytical inputs for future reforms.

This report has a number of noteworthy features, two of them worth special mention here. First, it was prepared through joint effort by a dedicated government team and its counterparts in the donor community. The report is therefore not an external evaluation of the system, but a collaborative attempt to deepen understanding of the sector and the challenges it faces and to create common ground for joint action. In this sense, the report is a tangible arrangement for implementing the aspirations of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. In addition, the process of joint work also produced the side benefit of building capacity for sector analysis within Beninese Ministries of Education and other Ministries involved. Second, the report's methodology and information sources go beyond the ordinary. The team has taken advantage of existing data sources, mostly from ministry administrative sources as well as household surveys, to develop more in-depth indicators than the basic indicators of enrollment that typify monitoring education systems.

This CSR highlights some recent achievements, among them the following:

- Enrollments increased considerably at all levels of education between 1994 and 2007, with a notable acceleration since 2000. Tertiary education grew the fastest, with enrollments expanding at more than 15 percent per year between 2004 and 2007,

followed by general secondary education where enrollments grew at 13 percent annually in the same period. By comparison, the corresponding annual rate of expansion was 6 percent in primary education, 9 percent in technical secondary education, and 8 percent in preschool.

- Recent reductions in the incidence of grade repetition are encouraging. The share of repeaters in primary school fell significantly, from 24 percent in 2003 to 11 percent in 2006, a direct result of the government's decision to institute automatic promotion between Grades 1 and 2.
- Education, particularly basic education, exerts a highly positive impact on social development. All else being equal, chances that a woman would be attended by trained personnel during childbirth is 97 percent if she has completed primary education and only 75 percent if she is illiterate.

The CSR also points to the key challenges in the coming years for educational development in Benin, among them:

Reducing the high dropout rates in primary education. Currently only 66 children out of every 100 complete primary school. Promising reforms for reducing dropping out include: i) increasing the recruitment of female teachers; and ii) reducing the number of over-loaded classes by improving consistency in the deployment of teachers in schools.

- Raising the level of student achievement. Recent evaluations consistently confirm that Beninese children perform far below expectations: 30 percent of those who complete six years of primary schooling cannot read. Benin has one of the weakest performance among countries whose pupils have been tested using the same standardized tests. A possible option for raising test scores may be to improve management of official instructional time.
- Reducing the significant financial burden of education on the poorest households. Primary education is supposed to be free-of-charge, but households make various contributions that collectively amount to almost one-quarter of the cost of services. By contrast, households' contribution in tertiary education, where most of the students come from richer families, is only 12 percent of total cost of services at this level of education.
- Enhancing the relevance of education to the labor market. The weak link between education and the labor market is a major deficiency, particularly in higher education and in technical and vocational education. Only 30 percent of higher education graduates find a professional job, the others either fill a job for which their paper qualification over qualifies them (55 percent) or are unemployed (15 percent).

These and other findings in the CSR have already stimulated discussions within the government and between the government and its development partners regarding the challenges for the country in the education sector. They have informed the content of the progress report on Benin's Poverty Reduction Strategy, and they have provided inputs for the ongoing update of the sector-wide financial simulation model which will help clarify the Government's trajectory for the education sector's long-term development.

More broadly, this report offers a valuable and comprehensive resource for anyone interested in education in Benin. It is, however, a snapshot of the system at a particular time. Thus, as the country makes progress in implementing its sector plan, its findings are likely to become dated. I therefore look forward to a third update of the CSR in the years ahead. Hopefully, the effort would be led by a national team, with minimal support from external technical assistance. This approach has started to take hold in other countries and has enhanced ownership for the product. I hope the third CSR will reveal tangible evidence of continued educational progress in Benin, both in the number of children who gain access to a better quality of primary schooling but also in the number of youth who exit the system with the skills and competences to support the country's democratic, social and economic development.

Yaw Ansu

Director

Human Development Department

Africa Region

The World Bank

Avant-propos

Cette analyse sectorielle de l'éducation au Bénin s'ajoute à la liste croissante des Rapports d'Etat des Systèmes Educatifs Nationaux (RESEN) que la Banque Mondiale a soutenu dans la région Afrique. Comme dans les rapports similaires, le RESEN du Bénin est le produit de la collaboration entre une équipe nationale composée de cadres des Ministères en charge de l'Education et d'autres ministères et une équipe d'appui de la Banque Mondiale et des partenaires au développement, en particulier le Pôle de Dakar en analyse sectorielle (UNESCO-BREDA). Le rapport est destiné à établir une photographie de l'état actuel de l'éducation au Bénin, et donc d'offrir aux décideurs nationaux et à leurs partenaires au développement une base analytique solide pour instruire le dialogue politique et le processus de prise de décision.

Dans les années récentes, le contexte du développement de l'éducation a évolué de telle sorte que les travaux analytiques de ce type sont de plus en plus nécessaires. Les Gouvernements s'efforcent de réduire la pauvreté et d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire et la communauté internationale s'est engagé à contribuer aux efforts entrepris en apportant l'appui financier nécessaire pour la mise en œuvre de plans sectoriels crédibles de développement du système éducatif. Le lancement en 2002 de l'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Education Pour Tous (IMOA-EPT, plus connue sous le nom anglais de *Fast Track Initiative*) a permis la mise en place du mécanisme d'appui nécessaire. A la date de Décembre 2008, 20 pays africains ont déjà reçu des dons d'un montant global de 1 172 millions de \$ des Etats-Unis pour mettre en œuvre les plans sectoriels d'éducation ayant été endossés par les partenaires de l'initiative IMOA-EPT.

Ce rapport est le second RESEN au Bénin et il constitue une mise à jour de celui réalisé en 2000. Cependant, il présente aussi des analyses supplémentaires, en particulier sur les programmes pour la petite enfance, sur l'enseignement technique et professionnel, sur l'enseignement supérieur et sur l'efficacité externe du secteur. Ce rapport est produit à un moment où le Gouvernement commence la mise en œuvre de son plan décennal de développement de l'Education avec l'appui financier du fonds catalytique de l'initiative IMOA-EPT. Les résultats de ce rapport sont donc particulièrement utiles pour le suivi du plan décennal et pour fournir des éléments analytiques pour les futures réformes.

Ce rapport présente plusieurs caractéristiques saillantes, dont deux méritent d'être mentionnées ici. Tout d'abord, il a été élaboré grâce au concours conjoint et motivé d'une équipe nationale et d'une équipe d'appui des partenaires extérieurs. Ce rapport n'est donc pas une évaluation externe du système éducatif mais le fruit d'un travail en collaboration pour approfondir la compréhension des défis auquel fait face le secteur et pour bâtir une action conjointe sur la base d'un diagnostic commun. Le rapport représente donc une mise en œuvre concrète des recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. De plus, le mode de travail utilisé a également permis le renforcement des compétences en analyse sectorielle des Ministères en charge de l'Education au Bénin ainsi que des autres Ministères impliqués.

Un second point saillant concerne la méthodologie et les sources de données utilisées, qui vont au-delà de ce qui est fait habituellement. L'équipe conjointe a exploité toutes les données disponibles, issues principalement du recensement scolaire annuel de l'administration mais aussi des enquêtes de ménages récentes pour effectuer une analyse beaucoup

plus détaillée que celle permise par le calcul des indicateurs de base utilisés habituellement pour le suivi des systèmes éducatifs.

Ce RESEN met en lumière les récents succès du système éducatif, en particulier :

- Les effectifs scolaires ont considérablement augmenté à tous les niveaux scolaires entre 1994 et 2007, avec une croissance encore plus marquée depuis 2000. C'est l'enseignement supérieur qui a crû le plus rapidement, avec un rythme d'accroissement des effectifs de plus de 15% par an entre 2004 et 2007. Les effectifs du secondaire général ont également augmenté à un rythme très rapide (+ 13% par an sur la même période). A titre de comparaison, les effectifs du primaire ont augmenté de 6% par an, ceux du secondaire technique de 9% par an et ceux du pré-scolaire de 8% par an.
- La baisse récente des taux de redoublement est très encourageante. Le pourcentage de redoublants dans le cycle primaire a diminué significativement, passant de 24% en 2003 à 11% en 2006. Ce résultat est à mettre à l'actif de la décision du Gouvernement de ne plus faire redoubler la classe de CI.
- L'éducation, et en particulier l'éducation de base, a un impact très élevé sur le développement social en général. A titre d'exemple, toutes autres choses égales par ailleurs, une femme ayant achevé le cycle primaire a 97% de chances d'être assistée par un professionnel de santé lors de ses accouchements contre seulement 75% pour une femme n'ayant jamais été à l'école.

Le RESEN révèle également les principaux défis auxquels fera face le système éducatif béninois dans les années qui viennent, en particulier:

Réduire les abandons en cours de cycle primaire. Actuellement seulement 66% des enfants finissent le cycle primaire. Parmi les pistes prometteuses pour réduire les abandons, on compte i) l'augmentation du recrutement de femmes enseignantes; et ii) la réduction du nombre de classes surchargées par l'amélioration de la cohérence dans l'allocation des enseignants dans les différentes écoles.

- Augmenter le niveau des acquis scolaires. Les évaluations récentes concordent et montrent que le niveau scolaire des élèves béninois est largement en dessous des attentes : 30% des enfants ne savent pas lire à la sortie du cycle primaire. Le Bénin se situe parmi les pays les moins performants dans les enquêtes internationales évaluant les élèves avec les mêmes tests. Une piste intéressante pour améliorer les acquis scolaires consiste à améliorer la gestion du temps d'enseignement pour faire en sorte que le temps officiel prévu soit mieux respecté.
- Réduire la prise en charge financière par les ménages les plus pauvres. L'enseignement primaire est théoriquement gratuit mais les différents coûts directs et indirects font que les ménages contribuent encore à hauteur de un quart du coût total. A contrario, la part de la contribution privée ne représente que 12% à l'enseignement supérieur, alors qu'à ce niveau la plupart des étudiants proviennent des familles les plus aisées du Bénin.
- Améliorer la pertinence du service éducatif par rapport aux besoins du marché de l'emploi. Le manque de cohérence entre les enseignements offerts et le marché du travail est une faiblesse majeure, en particulier pour l'enseignement supérieur et

pour l'enseignement technique et professionnel. Seulement 30% des diplômés de l'enseignement supérieur trouvent un emploi de cadre, les autres devant se satisfaire d'un emploi pour lequel ils sont « sur-qualifiés » (55%) ou se résigner au chômage (15%).

Ces résultats ainsi que les autres de ce rapport ont déjà stimulé les discussions à l'intérieur du Gouvernement et entre le Gouvernement et ses partenaires au développement sur les défis que doit relever le secteur éducatif béninois. Par exemple, le rapport d'avancement de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Bénin intègre les résultats de ce rapport. Aussi, les chiffres du RESEN permettent de mettre à jour le modèle de simulation financière du secteur et ainsi aider à préciser la vision du Gouvernement pour le développement du système éducatif sur le long terme.

Plus généralement, ce rapport constitue une source documentaire complète pour qui s'intéresse à l'éducation au Bénin. Ce n'est, cependant, qu'une photographie du système à un moment particulier. Ainsi, il risque de devenir dépassé au fur et à mesure que le pays mettra en œuvre son plan décennal. Par conséquent, j'espère voir la réalisation d'une troisième version de ce diagnostic dans les années à venir, sous la direction d'une équipe nationale et avec un minimum d'appui technique extérieur. Cette approche a déjà fait ses preuves dans d'autres pays, en particulier pour améliorer l'appropriation du rapport. J'espère que le troisième RESEN montrera la poursuite des progrès du système éducatif à la fois en termes de nombre d'enfants accédant à une éducation primaire de qualité mais aussi en termes de nombres de jeunes sortant du système éducatif avec les compétences nécessaires pour appuyer le développement social, économique et démocratique du Bénin.

Yaw Ansu

Directeur

Département du Développement Humain

Région Afrique

Banque mondiale

Remerciements

Ce rapport a été produit de façon conjointe par une équipe nationale composée de cadres des Ministères en charge de l'éducation, du Ministère de l'économie et des finances, du Ministère chargé du plan, du Ministère chargé de la fonction publique et une équipe internationale composée de membres de la Banque mondiale et du Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar (UNESCO-BREDA).

L'équipe nationale, coordonnée par M. Hyacinthe Gbayé (DPP/MEMP et responsable du chapitre 3), était composée de M. Parfait Adanho (DET/MESFTP), M. Issa Adechina (DEC/MESFP), M. Joseph Adiho (DPP/MEMP), M. Bénédicte Adissin (DEPEPS/MEMP), M. Aristide Adjibodou (DGAEA/MAPLN), M. Serge Ahossi (DEC/MEMP), Mme Victoire Akpakpo (MEMP et responsable du chapitre 2), M. Charles Babadjihou (DPP/MJSL), M. Bauro Bagoudou (DPP/MEMP), M. Salifou Brisso (DPP/MEMP), M. Béhanzin (DEP/MEMP), M. Alexandre Biaou (INSAE-MDEF et responsable du chapitre 1), M. Paul Botton (DGB/MDEF), Mme Martine Dahoun (CSPRES/MDEF), M. Frédéric de Souza (DGB/MEF), M. Simplicie Délé (DGFP/MTFP), M. Honoré Dewanou (MEMP et responsable du chapitre 4), M. Evelle Gomez (DGAE/MCJSL), M. Claude Hounsou (DRH/MESRS), M. Anani Hounza (CAB/MESRS et responsable du chapitre 6), M. Barthélémy Kinkpe (DFQP/MESFTP), M. Lazare Kouchoro (DES/MESFTP), M. Paul Lawson (DRH/MEMP), M. Pascal Metonou (DGB/MEF), M. Romuald Michozounnou (DGES/MESRS), M. Christophe Migan (ANPE/MPDEAP et responsable du chapitre 5), M. Gilbert Migan (DPP/MESFTP), M. Ignace Montcho (DGB/MEF), M. Sylvain Noukpokinnou (DPP/MESFTP), Mme Emilienne Oussou (DRFM/MEPS), M. Toussaint Todegnon (DGPD/MPDEAP) et M. Côme Toudonou (DRF/MESRS).

L'équipe d'appui extérieur était composée de M. Mathieu Brossard (Economiste sénior de l'éducation) et de Mme Chloë Fèvre (Consultante en éducation) pour la Banque mondiale et de M. Borel Foko (Analyste des politiques éducatives) et de Mme Claire Gall (Analyste des politiques éducatives) pour le Pôle de Dakar. M. Menno Mulder-Sibanda (Spécialiste sénior de la nutrition à la Banque mondiale) et M. Guillaume Husson (Analyste des politiques éducatives au Pôle de Dakar) ont également contribué aux analyses menées dans ce rapport.

Mme Caroline Louis (responsable du chapitre 7) et Mme Odile Simon, assistantes techniques du Projet d'Appui à la Gestion de l'Éducation (PAGE) de l'Agence française de développement, ont également activement participé à l'élaboration de ce rapport.

L'équipe nationale de soutien logistique et de secrétariat était composée de M. Maoudi Johnson (DPP/MEMP), M. Raoul Atohoun (DPP/MEMP) et de Mme Bernice Lantonkpede (DEP/MEMPS).

La réalisation de ce rapport a également été facilitée par l'appui logistique et de gestion de Mmes Pepita Olympio et Sylvie Do Rego (du bureau de la Banque Mondiale à Cotonou) et Khadi Sene (du siège de la Banque mondiale).

Les auteurs tiennent également à remercier Mme Jee-Peng Tan (conseillère principale Education à la Banque Mondiale), Mme Eva Jarawan (Directeur Sectoriel à la Banque Mondiale), M. William Experton (Spécialiste principal éducation à la Banque Mondiale), Mme Rikke Dam et M. Joseph Ahanzo (Représentants de la coopération Danoise, chef de file

des partenaires techniques et financiers pour le secteur éducation au Bénin) pour leur soutien et leurs conseils ainsi que Mme Marjorie Leach (consultante) pour la traduction en anglais du résumé exécutif et Mme Kara Suter pour sa précieuse relecture de ce résumé.

Les principaux résultats ont été présentés aux décideurs et acteurs du système éducatif ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers par une équipe nationale restreinte composée de M. Hyacinthe Gbayé, M. Aristide Adjibodou, M. Honoré Dewanou, M. Anani Hounza, M. Gilbert Migan et M. Toussaint Todegnon. Ce rapport a également fait l'objet d'une revue par les pairs interne à la Banque mondiale qui a permis de l'améliorer. Les pairs ayant revu le document sont Mme Nancy Benjamin (Economiste Senior), M. Christophe Lemiere (Spécialiste Santé), M. Jamil Salmi (Spécialiste principal en éducation) et M. Michel Welmond (Spécialiste principal en éducation).

Ce rapport a pu être élaboré grâce à l'appui financier conjoint du gouvernement Béninois, de l'UNESCO et du Fonds de Préparation de Programmes Education de l'Initiative Fast Track (EPDF) géré par la Banque mondiale.

Liste des acronymes et sigles

ABE LINK	Projet sur financement USAID
ACE	Agent Contractuel d'Etat
AFD	Agence Française de Développement
APE	Agent permanent de l'Etat
BAPES	Brevet d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire
BAPET	Brevet d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Technique
BEAT	Brevet d'Etudes d'Agriculture Tropicale
BEPC	Brevet d'Etudes du Premier Cycle
BIT	Bureau International du Travail
CAP	Certificat d'Aptitude Pédagogique
CAPAEPS	Certificat d'Aptitude au Professorat Adjoint d'Education Physique et Sportive
CAPEPS	Certificat d'Aptitude au Professorat d'Education Physique et Sportive
CAPES	Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire
CAPET	Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Technique
CEAP	Certificat Elémentaire d'Aptitude Pédagogique
CEI	Coefficient d'Efficacité Interne
CEP	Certificat d'Etudes Primaires
CET	Collège d'enseignement technique
CFPEEN	Centre de formation des personnels d'encadrement de l'éducation
CP	Conseiller Pédagogique
CQM	Certificat de Qualification aux Métiers
CQP	Certificat de Qualification Professionnelle
CS	Circonscription scolaire
CTIS	Convention Technique d'Interventions Spécialités
DANIDA	Coopération Danoise
DBSU	Direction des bourses et secours universitaires
DDEPS	Direction départementale des enseignements primaire et secondaire
DEC	Direction des Examens et Concours
DEM	Direction de l'Enseignement Maternel
DEP	Direction de l'Enseignement Primaire
DEPOLINA	Document de Politique Nationale de l'Alphabétisation
DIB	Diplôme d'Infirmier Breveté
DIEM	Direction des Infrastructures, de l'Equipement et de la Maintenance
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPS	Direction de la Promotion de la Scolarisation
DR	Direction régionale dans l'ETFP
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaine
EDS	Enquête Démographie et Santé
EFS	Enseignement Familial et Social
EMICOV	Enquête modulaire intégrée auprès des ménages

ENAM	Ecole Nationale de la Magistrature
ENEAM	Ecole nationale d'économie appliquée et de management
ENI	Ecole Normale d'Instituteurs
ENIAB	Ecole Nationale des Infirmières et Infirmiers Adjoints du Bénin
ENS	Ecole Normale Supérieure
ENSET	Ecole Normale Supérieure d'Enseignement Technique
EPAC	Ecole polytechnique d'Abomey-Calavi
ESAS	Ecole Supérieure des Assistants Sociaux
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
EVS	Espérance de Vie Scolaire
FADESP	Faculté de droit et de sciences politiques
FAPHB	Fédération des Associations de Personnes Handicapées
FAST	Faculté de sciences et techniques
FLASH	Faculté de lettres et de sciences humaines
FODEFCA	Fond pour le Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage
FSA	Faculté de sciences agronomiques
FSS	Faculté de sciences de la santé
HR	Hôtellerie-Restauration
ILACI	Institut de Langue Arabe et de Culture Islamique
IMSP	Institut de mathématique et de sciences physiques
INFRE	Institut National pour la Formation et la Recherche en Education
INJEPS	Institut national de la jeunesse, de l'éducation physique et des sports
INMES	Institut National Médico-Social
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IPR	Inspecteurs Pédagogique Régionaux
IRSP	Institut régional de santé publique
IUT	Institut universitaire de technologie
Km	Kilomètre
LET	Lycée d'enseignement technique
MEMP	Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MESRS	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
MESTFP	Ministère de l'enseignement secondaire, technique et de la formation professionnelle
Nbre/Nb	Nombre
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion de l'Education
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
Percent	Pourcentage
PIB	Produit Intérieur Brut
PNLS	Programme National de Lutte contre le VIH/Sida
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté)
QUIBB	Questionnaire unifié sur les indicateurs de base et de bien-être
RCA	République Centrafricaine

REM	Rapport Elèves-Maître
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SCMOY	Score Moyen
SCRP	Stratégie de Croissance pour Réduction de la Pauvreté
SGME	Service Gestion et de la Maintenance et Equipement et Infrastructure
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TBS	Taux Bruts de Scolarisation
TECSULT	Tecsult International Limitée, entreprise canadienne d'expertise-conseil
UAC	Université Abomey Calavi
UEMOA	Union Economique Monétaire Ouest Africaine
UP	Université Parakou
USAID	Coopération Américaine

Executive Summary

The context of the education system is one of strong demographic pressure, with poverty on the increase and a still mainly rural population

The country's population, estimated at 8.1 million inhabitants in 2007, is increasing at the rate of 3.2 percent per annum, compared to 2.5 percent on average in sub-Saharan African countries. Young people under the age of 15 represent almost half of the population (47 percent). The 6 to 11 age group (primary school population) will increase by 33 percent between now and 2017 at the current rate of demographic growth. There will then be at least 1.9 million children to be enrolled in primary education alone, compared to the 1.5 million enrolled in 2006/07.

A large share of the population lives in rural areas (58 percent in 2007). This proportion should progressively decrease, but in the coming decade more than half of the Beninese will still live in rural areas in a context of poverty. In 2002, for example, almost three out of every five rural dwellers did not have access to acceptable living conditions (59 percent incidence of non-monetary poverty). Monetary poverty is also very present and has increased over the past years: while under 30 percent of the population were living under the poverty line in 2002, this proportion had reached 37 percent in 2006 (41 percent in rural areas).

Macroeconomic performance is fairly good in spite of a decline in recent years

Between 1990 and 2006, GDP increased at an average rate of 4.5 percent per annum. The highest rates of growth were observed between 1995 and 2002 (more than 5 percent for GDP and almost 2 percent for GDP per capita). In 2006, growth rates were only 3.8 and 0.8 percent respectively for GDP and GDP per capita. The Government has set specific objectives¹ with the aim of bringing the economic growth rate up to an average of 7 percent per annum for the period 2007–09.

Compared to countries with a comparable level of economic development, Benin's performance is satisfactory in terms of mobilization of public revenue. The rate of fiscal appropriation (public revenue as a proportion of GDP) is higher in Benin than the average observed in low-income non-oil producing African countries (17.2 compared to 16.6 percent). Thus, while maintaining the budget deficit at between 3 and 5 percent of GDP, the government has increased the volume of its current expenditure excluding debt by almost 60 percent between 2000 and 2006.

The education system has performed very well in quantitative terms, more significantly so at post-primary than at primary school level

Enrollments increased considerably at all levels of education between 1994 and 2007, and especially starting 2000. The largest increases took place in tertiary education (+15 percent on average per annum as of 1994) and in general secondary education (+13 percent per annum). By way of comparison, enrollments in primary education only rose by 6 percent

1. Four objectives: (i) stabilize the macroeconomic framework; (ii) dynamize the private sector; (iii) diversify the economy; and (iv) promote regional integration.

per annum. Enrollments in technical secondary rose by 9 percent per annum and those in preschool by 8 percent per annum. As for apprentices, their numbers have increased practically threefold since 2004/05, while there has been a tendency for a decreasing number of learners in literacy centers since 2000.

The increase in enrollments at all levels of education is partly accounted for by the development of the private sector, more particularly in technical education, preschool and tertiary education (Table 1).

The increase in enrollments has resulted in a rise in gross enrollment rates at all levels of education. The educational pyramid (which describes access to the different levels of the education system) has become much broader, especially since 2000/01 (Graph 1).

Table 1: Percentage of Enrollments in Private Education from 1993/94 to 2006/07

	1993/94	2006/07
Preschool	7%	29%
Primary	6%	12%
General Junior Secondary	6%	12%*
General Senior Secondary	7%	17%*
Technical Secondary	52%	71%
Tertiary Education	3%	28%
Total	6.6%	14.2%

* 2005/06

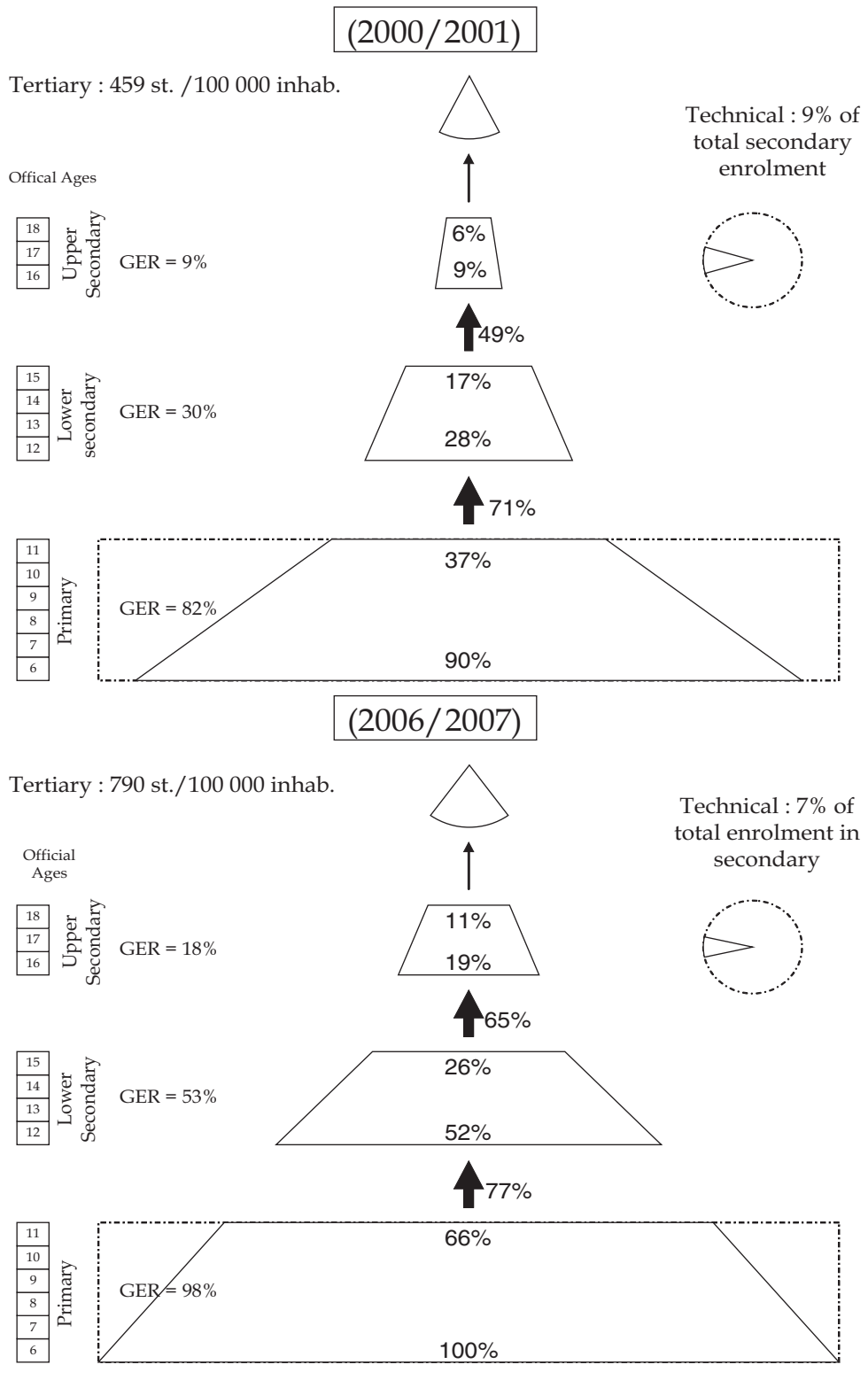
However, substantial efforts must still be made in order to reduce dropping out in the course of primary education and enable achievement of the goal of universal primary education

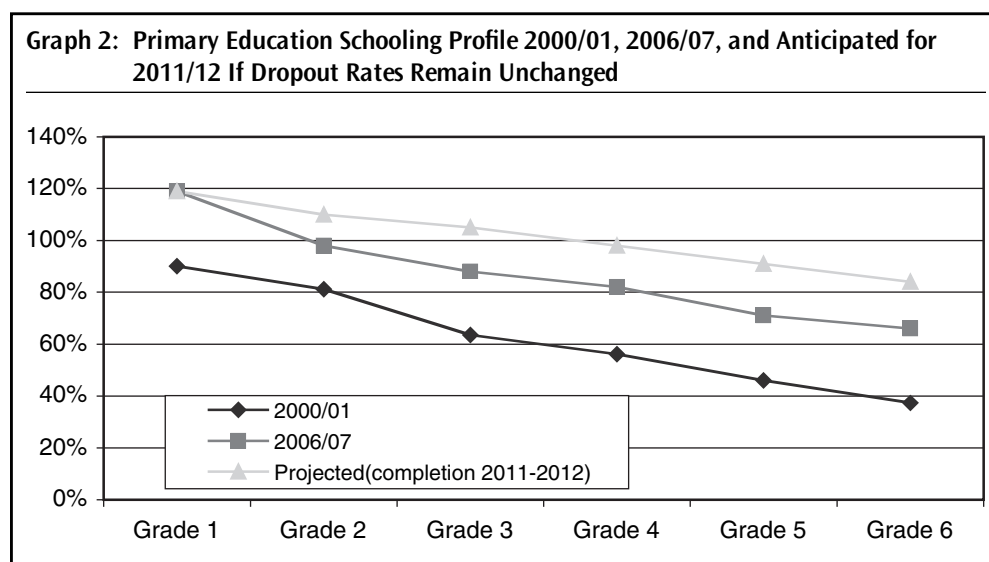
Although much progress has been made since 2000/01 in terms of access to Grade 1 (over 100 percent) and intake capacity (gross primary enrollment rate of 98.5 percent in 2006/07), only 66 in 100 children reach Grade 6, due to a continuing high number of children dropping out. While Benin is over the regional average for primary completion, one third of the way still has to be covered in order to attain the goal of Education for All by 2015.

The issue of dropping out in the course of primary education has more to do with demand factors than with incomplete schools. Even in complete schools (providing all grades in the cycle), 30 in 100 children entering Grade 1 dropout before the end of primary school. Poor perception of school as well as opportunity costs, particularly with regard to child labor, seem to play a greater role in families taking their children out of school than educational discontinuity (incomplete schools, which now only account for 3.5 percent of enrollments) or distance from school (72 percent of 6–15 year olds have a school less than half an hour walk away). According to the households (QUIBB 2003), teacher absence is also very prejudicial for student survival throughout the primary cycle. These factors have a stronger impact as the child grows older.

Promising avenues in educational policy for reducing dropping out include i) generalizing the policy of sub-cycles, only authorizing repetition every other year (it is empirically proven that a decrease in repetition results in a decrease in dropping out), ii) increasing the recruitment of female teachers (dropping out is less frequent in classes led by female teachers), iii) reducing the number of over-loaded classes by improving coherence in the allocation of new teachers in schools and iv) systematically making available, and making use of, the teacher's guide (Table 2).

Graph 1: Educational Pyramids in 2000/01 and 2006/07





Recent results in terms of repetition are encouraging but require continued efforts

The substantial drop in the share of repeaters in primary school (from 24 percent in 2003 to 11 percent in 2006) is the direct result of setting up the Grade 1–Grade 2 sub-cycle in 2003/04. Indeed, with this measure, repetition is no longer allowed for Grade 1 students. The efforts put in over the last three years must therefore be pursued in order to achieve the goal set by the ten-year plan of limiting the share of repeaters to 10 percent by 2010. Generalizing the sub-cycle policy in primary education (Grade 3–Grade 4 and Grade 5–Grade 6) will no doubt make this goal easier to achieve.

In technical secondary education, the share of repeaters is 16 percent on average, but varies considerably depending on the options (from 0 to 30 percent). In general secondary education, recent results are encouraging even if they are less clear-cut than those for primary education (the percentage of repeaters was around 17 percent in 2005/06), that is to say still three points over the African average (Graph 3).

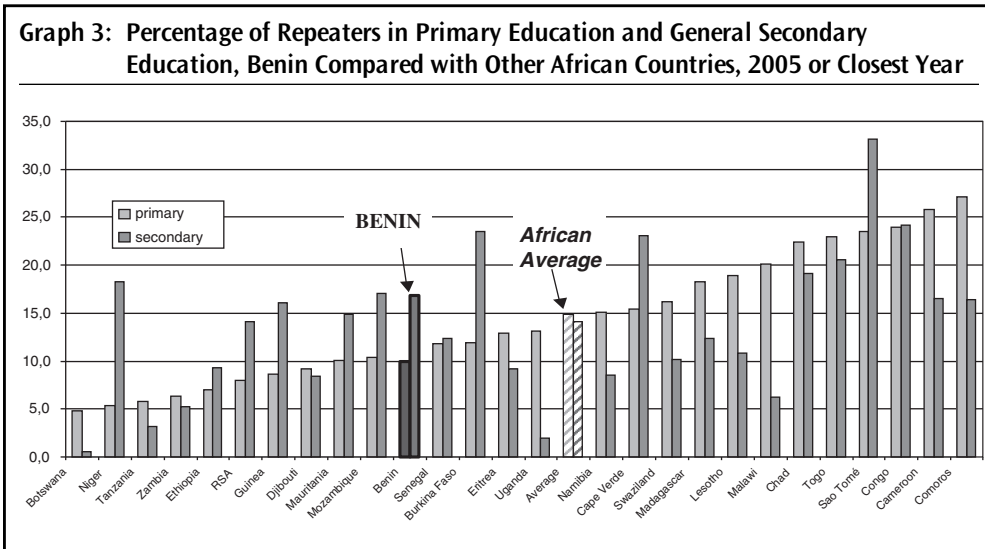
The level of learning achievements is low in Benin. Evaluations conducted recently (PASEC, DEP-PAGE and ABE LINK) converge, revealing that average academic achieve-

Table 2: Impact on Dropping Out in the Course of Primary Education and Costs of Some Educational Policy Measures

Policy	Impact	Cost
Generalizing the policy of sub-cycles that only authorize repetition every other year	***	+++
Increasing the recruitment of female teachers	**	0
Reducing the number of over-loaded classes (better allocation of new teachers and redeployment)	**	0
Systematically making available and making use of the teacher's guide	***	\$

*: low impact, **: high impact, ***: very high impact

+++ : savings, 0 : no, or almost no, cost, \$: fairly high, \$\$: high, \$\$\$: very high



Education in Benin suffers from a flagrant problem of quality

ments for Beninese students are very much below expectations. For example, 30 percent of students cannot read upon completing Grade 6. Compared to other countries that have used the same standardized tests for their students, Benin is amongst the weakest (Table 3).

Some educational policy avenues do exist for improving the situation in terms of repetition and quality of primary schooling, more particularly: i) observance of school times as planned (effective presence of teachers in class and adjustment of school calendar according to local realities), ii) generalizing the policy of sub-cycles, iii) systematic provision of textbooks (especially for mathematics), iv) systematic provision of the teacher's guide, v) more recruitment of female teachers and vi) specific training for teachers in charge of sub-cycle classes (Table 4).

Considerable disparities that increase along with the level of study, characterize the education system. The families' standard of living is the greatest factor of discrimination

Gender and the area of residence (urban/rural) are both factors of discrimination. For every 10 boys enrolled in primary school, there are only 8 girls. Inequality is less pronounced in technical secondary (around 6 girls for 10 boys) than in general secondary (under 5 girls for 10 boys). In tertiary education, there are only a little over 3 girls for 10 boys. Young people from urban

Table 3: PASEC Average Score for Student Learning Achievements in the Fifth Year of Primary Education in a Sample of Countries
(results out of 100)

Country	French	Mathematics	Overall
Cameroon	45.8	46.4	46.1
Côte d'Ivoire	50.9	41.2	46.0
Burkina Faso	44.3	46.9	45.6
Madagascar	34.5	54.9	44.7
Senegal	34.6	37.2	36.0
Chad	28.9	33	30.9
Benin	28.2	32.6	30.4
Central African Republic	23.8	27.8	25.8
Mauritania	18.7	20.8	19.7
Overall	35.7	39.1	37.4

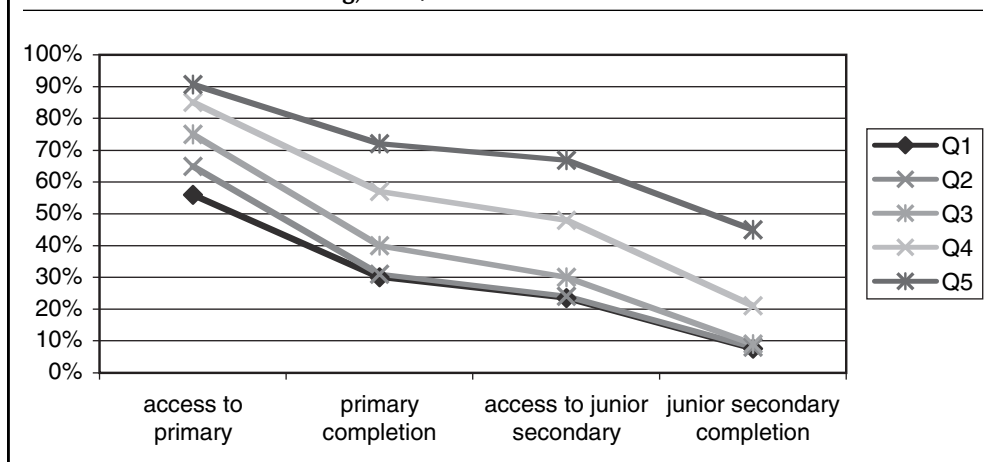
Table 4: Impact of Some Educational Policy Measures on Repetition and Quality of Primary Education, and Their Cost

Educational Policy Measures	Impact on Repetition	Impact on Learning	Cost
Increasing actual school time (teachers effectively present in class) and adjustment of school calendars according to realities at local level	Ns	**	0
Generalizing the policy of sub-cycles to Grade 3-Grade 4 and Grade 5-Grade 6	***	**	+++
Systematically making available and making use of student mathematics books (textbook and workbook)	***	Ns	\$\$
Systematically making available and making use of the pedagogical toolkit and the teacher's guide	***	Ns	\$
Recruiting more female teachers	Ns	*	0
Reducing the number of overloaded classes (better allocation of new teachers and redeployment)	*	Ns	0
Specific training for teachers in charge of sub-cycle classes	Ns	**	\$\$

*: low impact, **: high impact, ***: very high impact, Ns: no significant impact
 +++: savings, 0: no, or almost no, cost, \$: fairly high, \$\$: high, \$\$\$: very high

areas are twice as likely to access junior secondary education than their rural counterparts. The latter represent only 10 percent of enrollments in tertiary education.

The most pronounced inequalities are those due to differences in standard of living. Children from the poorest households (first standard of living quintile) are two times less likely to complete a full course of primary education than children from the wealthier households (last standard of living quintile). In general junior secondary, the poorest children are four times less likely to be enrolled than their wealthier counterparts. They have virtually no chance of reaching senior secondary or tertiary education.

Graph 4: Estimated Probability of Accessing Different Levels of Education According to Standard of Living, 2005/06

Note: Q1: Quintile of the poorest households . . . Q5: Quintile of the wealthiest households

The major part of public resources for education benefits those individuals who are the most privileged from the outset

Each child benefits from part of government expenditure on education through his/her schooling. The longer the child stays on in the education system, the greater the share of public resources benefitting him/her, corresponding to the cost of his/her education to the government. As a result, the 10 percent most educated (those who study longest) benefit from 48 percent of the public resources allocated to the education sector.

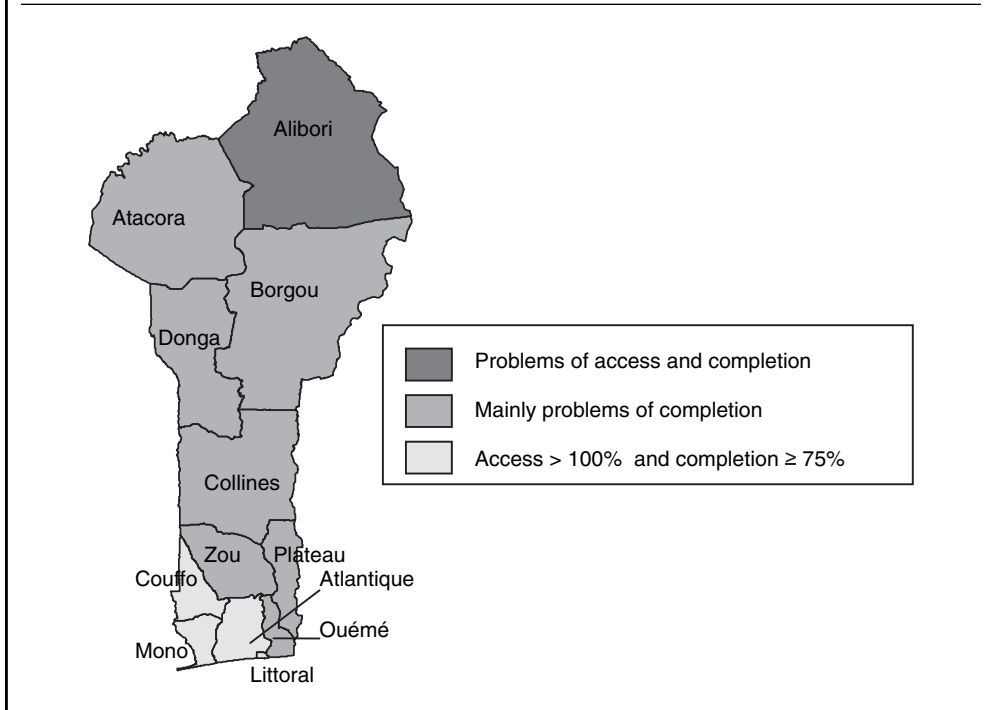
Schooling inequalities according to socio-economic characteristics are thus reflected in an unequal appropriation of resources. For example, girls only benefit from 38 percent of public expenditure on education, compared to 62 percent for boys. Due to longer schooling for children from the wealthiest households, 57 percent of public expenditure on education goes towards schooling for the 20 percent of children who are the most privileged from birth. On the other hand, the group of the 20 percent poorest children only benefits from 5 percent of these resources, i.e. 11 times less (Table 5).

	Percent of Accumulated Resources						% in the Population
	No Schooling	Primary	Junior Secondary	Senior Secondary	Tertiary	Total	
According to income							
Q1	0%	2%	2%	0%	0%	5%	19%
Q2	0%	3%	4%	1%	0%	8%	20%
Q3	0%	3%	5%	1%	2%	11%	21%
Q4	0%	3%	9%	2%	5%	19%	20%
Q5	0%	3%	13%	7%	35%	57%	20%
According to geographic area							
Rural	0%	8%	15%	3%	5%	32%	63%
Urban	0%	5%	18%	8%	37%	68%	37%
According to gender							
Girls	0%	6%	13%	4%	15%	38%	49%
Boys	0%	8%	20%	7%	27%	62%	51%

a. Figures in this column may differ by one point from the total due to rounding.

Interpreting the table: Children from the poorest households (Q1) represent only 14% of primary school children; secondly, 14% of public resources go to children who stop studying after primary school. Children from the poorest households therefore only benefit, for primary schooling, from $14\% \times 14\% = 2\%$ of overall resources allocated to the pseudo-cohort. Each of the boxes in the table is calculated in the same way (for each social group, the resources accumulated for schooling at a given level) and the sum total calculated for each line to obtain the percentage of resources accumulated by each social category. This percentage can then be compared with the percentage that each category represents in the population, as indicated in the final column. Thus, children from the poorest households benefit in all from only 5% of public resources for their schooling whereas they represent 19% of the total population.

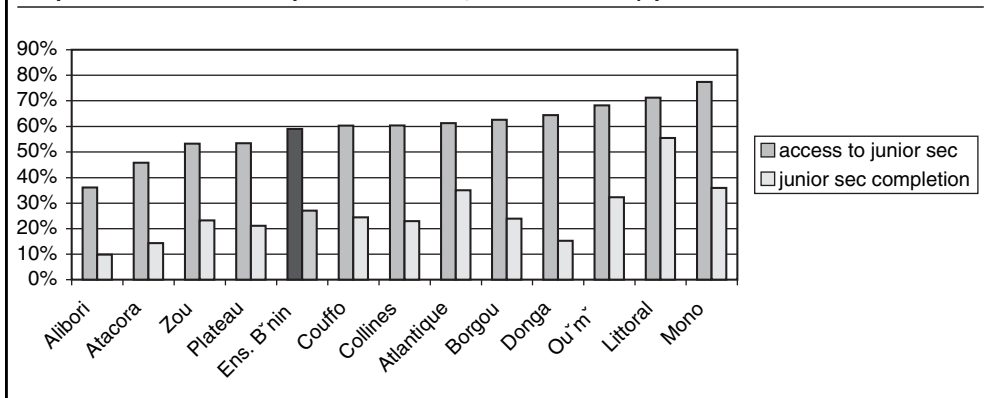
Graph 5: Territorial Disparities in Terms of Primary Schooling, 2006/07



Schooling inequalities are also geographical

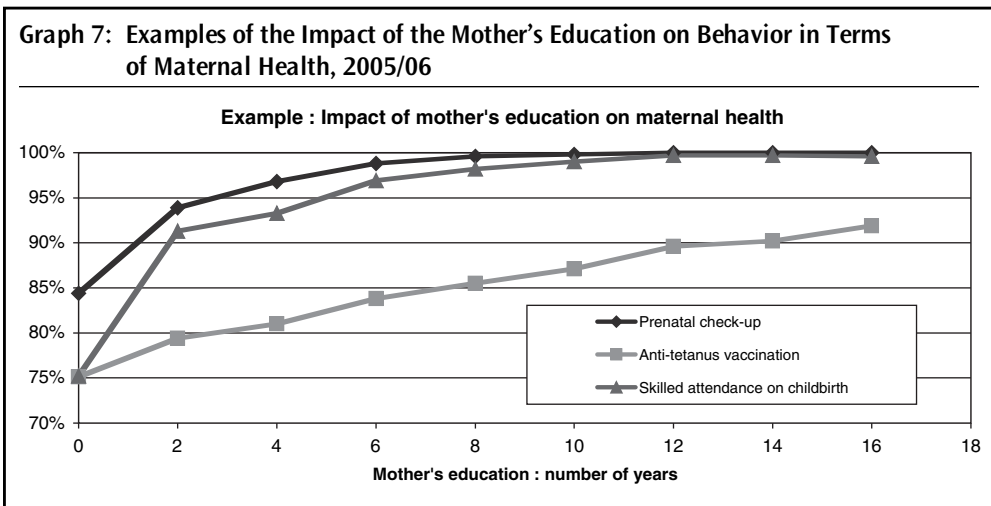
There are very strong regional disparities at all levels of education. For primary education, Alibori province clearly stands out with only 70 percent access and 36 percent completion compared to 119 percent and 66 percent nationally (cf. graph 5). On entering secondary education, there are also very distinct disparities: the access rate to the first grade of junior secondary varies from 35 percent in Alibori to almost 80 percent in Mono. There are even greater differences upon completion of general junior secondary education: completion rate is only 10 percent in Alibori but reaches 55 percent in Littoral (Graph 6).

Graph 6: Access and Completion Rates in Junior Secondary per District, 2005/06



Education has a positive impact on social development; basic education has the greatest impact

The risk of poverty in adulthood drops considerably with the duration of study. For example, there is a 17 percent chance of poverty for an individual who has completed a full course of primary education, i.e. 31 points less than someone who has never attended school (48 percent). Education in general, and more particularly for girls, also has a strong impact on literacy, and on behavior in terms of reproduction, maternal and child health and knowledge of HIV/AIDS. For example, all else being equal, women who have never attended school benefit from medical attendance at childbirth in only 75 percent of cases while those who have completed primary education do so in 97 percent of cases (cf. graph 7).



Primary schooling accounts for a large share of the social impact of education (57 percent of the overall total impact of the different levels of education). Junior secondary contributes 23 percent while the impact of the higher levels is less significant (10 percent for senior secondary and technical and 9 percent for tertiary education). Looking at the cost to the government of the different sub-cycles, the two cycles of basic education appear to be the most cost-effective for the country's human and social development (Table 6).

Table 6: Value Added in Terms of Social Impact and Cost-effectiveness of the Different Schooling Levels

Area of Impact	Primary	Junior Sec	Senior Sec	Tertiary	Total
Literacy in adulthood	70%	30%	0%	0%	100%
Relative risk of de poverty	67%	22%	8%	4%	100%
Maternal health	74%	15%	7%	4%	100%
Reproduction	33%	27%	21%	19%	100%
Child health and mortality	43%	22%	17%	18%	100%
Overall score	57%	23%	10%	9%	100%
Cost of cycle per student (FCFA)	239 000	132 000	291 000	1 219 000	—
Cost-effectiveness	24	17	3	1	—

The production of human capital is not in phase with the needs of the national economy, which is characterized by a dual labor market. There are not enough literate individuals to increase the productivity of the dominant informal sector while there are many more graduates coming out of tertiary education than executive jobs available in the formal sector.

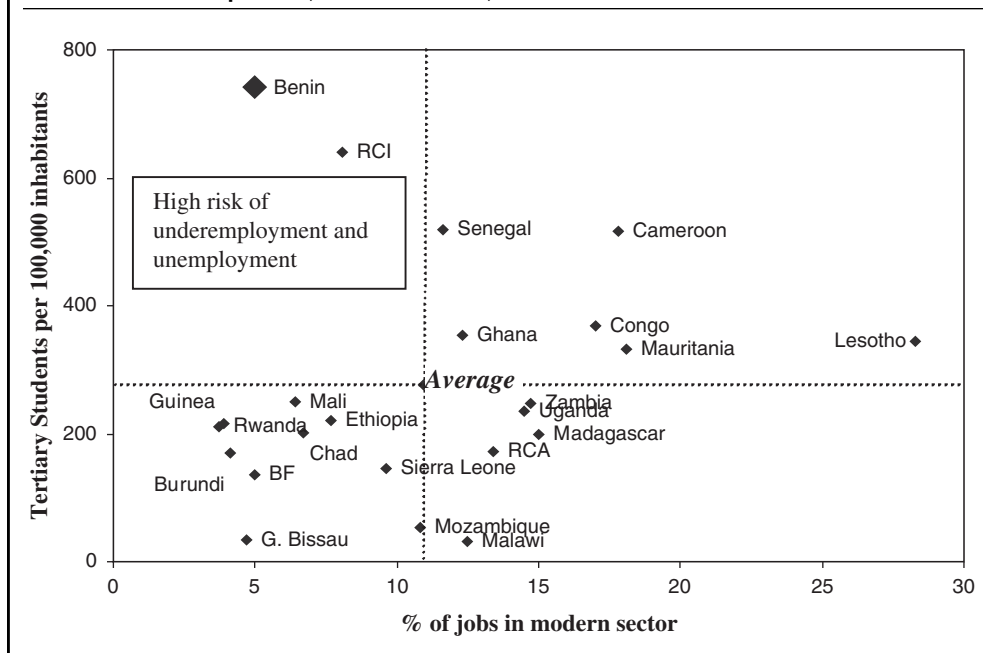
The labor market includes only very few qualified formal jobs. The Beninese labor market had an active working population of 2.6 million in 2006 characterized by:

- a preponderant informal sector to the detriment of the formal sector (95 percent of jobs compared to 5 percent);
- an absence of progression by the formal sector in terms of share of jobs;
- a very low proportion of qualified employment (only 3.5 percent of total jobs);
- a still mainly agricultural informal sector even if the proportion of non-agricultural informal jobs is on the increase.

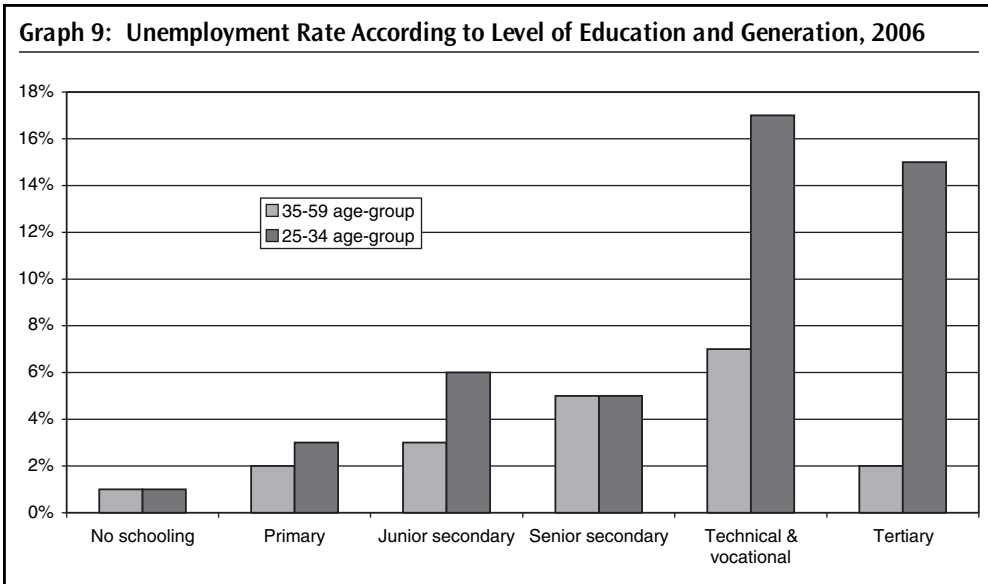
Some branches of activity seem more promising than others for creating new jobs. In the *formal sector*, these are Agriculture/Breeding/Fishing and Forest, Industry and Transport/Communications. In the *informal sector*, Transport/Communication and the other service sectors seem to be the most promising branches.

Compared to other African countries, Benin has a small number of modern jobs but a very large number of individuals coming out of tertiary education as shown by the number of university students for 100 000 inhabitants (Graph 8). This creates an increasingly high quantitative imbalance between training and employment exacerbating the risk of unemployment and under-employment for graduates.

Graph 8: Proportion of Jobs in the Modern Sector and Number of High Education Students per 100,000 Inhabitants, Most Recent Year around 2005



Unemployment rates in the 25–34 age group (cf. graph 9) are very high amongst those qualifying from technical and vocational education (17 percent) and from tertiary education (15 percent). Under-employment rates (percent of individuals filling a less qualified job than expected on account of the training received) for those qualifying from senior secondary, technical and tertiary education reach 56, 69, and 55 percent respectively. As for university graduates, only 30 percent fill an executive position.



On the one hand, the informal sector needs more people who are literate in order to increase productivity (and so contribute to the reduction of poverty by creating more wealth), requiring universal completion of primary education of better quality (and the reinforcement of literacy programs). In spite of the progress made in this area, 59 percent of the 25–34 year old population had received no schooling in 2006. On the other hand, the formal sector needs a distinctly lower number of people having received tertiary education of good quality.

In a perspective of educational policy, it clearly seems necessary to develop tertiary education at a more coherent rate, in line with labor market dynamics. With a strong hypothesis for development of the formal sector (underpinned by economic growth of 7 percent per annum), projections suggest targeting 100 000 tertiary students for 2020 to avoid exceeding 30 percent unemployment. This would imply a progression in tertiary students of 3.2 percent per annum, which is distinctly under that observed over the past six years (14.5 percent per annum).

This supposes implementing the control of student flow as programmed in the ten-year development plan for the sector, in order to address the challenges raised by the high increase in student numbers in terms of intake capacity, quality and professional prospects for post-primary levels. At present, there is more dropping out in the course of a cycle (undergone by the system and not deliberately chosen) than between cycles (supposed to be chosen by the educational policy). The transition rate between primary and junior secondary (77 percent) does not correspond to the objective set out in the Ten-Year Plan

(69 percent) of progressively reducing it. This is also the case for transition between junior and senior secondary: 65.4 percent compared to an objective of 48 percent.

This should certainly go hand in hand with greater profession-oriented study in tertiary education; professional branches of study account for only 20 percent of students presently compared to 80 percent in traditional branches. Promoting short vocational training (apprenticeship-type) could also be envisaged. This approach would participate in improving the productivity of independent workers and of the informal sector, which will remain dominant in terms of opportunities. It would also, from a policy standpoint, make the control of student flow in general secondary education and at university easier by proposing an alternative to students who have to leave the system of general education. These important aspects could be discussed through an updated sectoral simulation model, enabling the stabilization of objectives for quality post-primary education that would be realistic both in terms of cost and social feasibility.

By way of conclusion on the impact of education on human and economic development, the situation can be summarized as below in table 7.

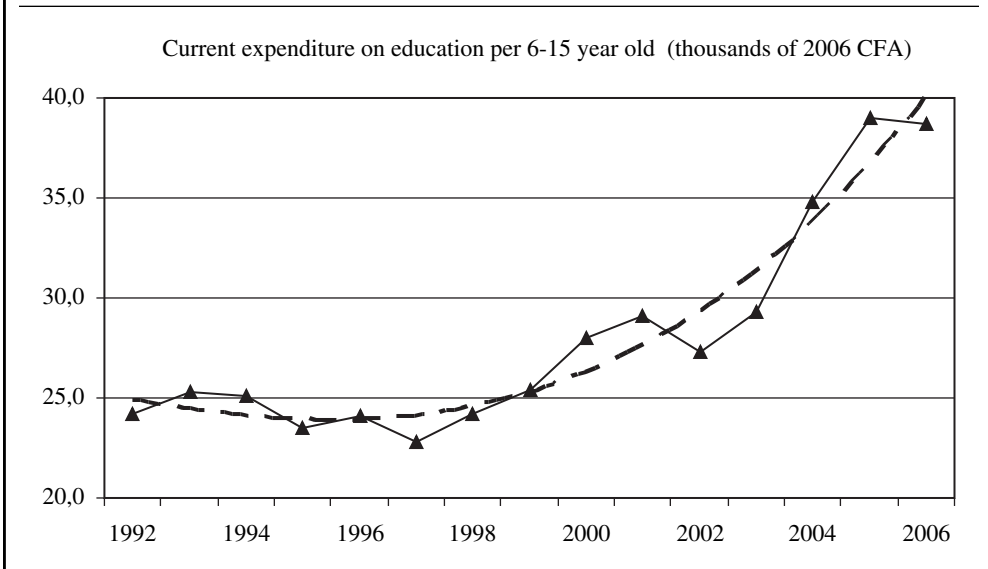
	Primary	Junior Sec	Senior Sec	Technical	Tertiary
Social impact	Very high	High	Low	-	Low
Economic impact					
Risk of unemployment	Low	Medium	Medium	Very probable	Very probable
Risk of under-employment	0	Low	Very probable	Very probable	Very probable

Priority for education is displayed in the budget, but there is some leeway for increasing expenditure on education and actual implementation

Budget priority for education is clearly expressed. The volume of public expenditure for education has more than doubled since 1997, following the relative stagnation in the 1990's. This increase has mainly concerned current expenditure, investment expenditure having decreased since 2001. Overall, budget priority for education can be looked at from several different angles. The volume of current public expenditure on education per 6 to 15 year old increased from 23 000 FCFA in 1997 to almost 40 000 FCFA in 2006² (Graph 10). As a proportion of public revenue, public current expenditure on education represented 21 percent in 2006, compared to 17 percent in 2000. This statistic is estimated at 18 percent in African countries with a level of economic development comparable to that of Benin.

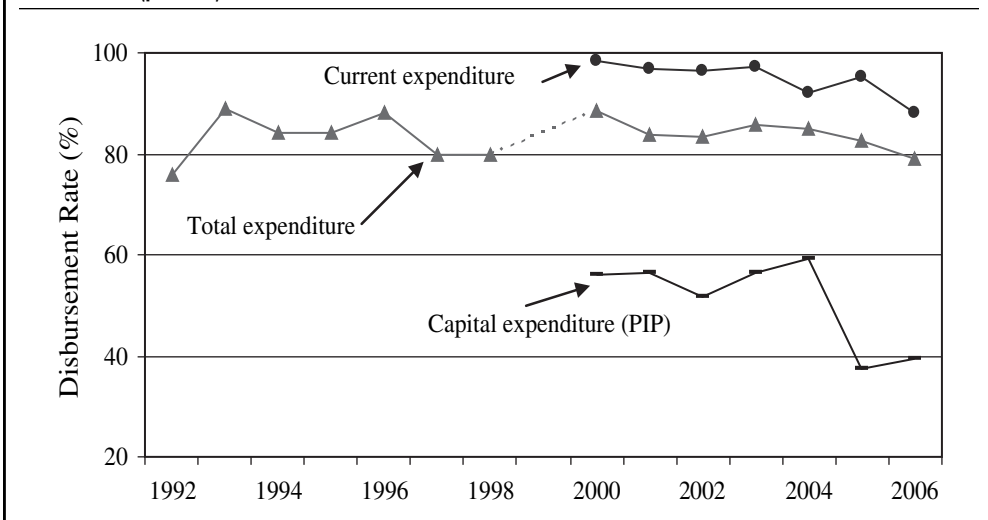
However, the budget share for education can certainly be increased further. In the nine low-income African countries allocating more for their education system, current public expenditure on education represents 26 percent of public revenue. Subject to fiscal pres-

2. These amounts correspond to current public expenditure on education divided by the number of 6 to 15 year olds, whether in school or not. It is an indicator of the public effort made for the education system. This amount is different from unit cost (ratio of expenditure to enrollments) which is presented further on.

Graph 10: Public Current Expenditure on Education per Youths 6–15 Years Old

sure being increased to 19 percent (currently 17.2 percent) and expenditure for the sector equal to 24 percent of public revenue, public financing of education could represent 4.6 percent of GDP, compared to 3.9 percent at present.

There is also some leeway in terms of disbursement of planned capital expenditure. Over the 2000 to 2006 period, at least 40 percent (Graph 11) of the provision made in terms of investments was not absorbed by the system. This phenomenon is to do with contextual factors (such as the different institutional changes brought in over the past years in the sector) as well as administrative complexity or technical factors (such as the complexity and

Graph 11: Disbursement Rate of Education Budget per Type of Expenditure (percent)

diversity of the expenditure implementation procedures). The system's capacity of absorption should be improved in order to face up to ever-growing needs (whether in terms of demand or of improvement in the quality of services) and to spend the resources obtained from the government or the international community as effectively as possible, particularly within the framework of the Fast Track Initiative and that of bilateral support.

In terms of allocations across the different levels of schooling out of the overall public expenditure on education, (general and technical) secondary education is at a distinct disadvantage compared to other countries

The share of general secondary and technical-vocational education in current public expenditure on education in 2006 represented only 24 percent of the overall sector (18.7 percent for general secondary, 4.8 percent for technical-vocational secondary), compared to 38 percent on average in other countries in the region. Budget priority for primary education (53.6 percent of the sector's current expenditure in 2006) is clear, in the perspective of universal primary education. The share for tertiary education (19.7 percent) has remained relatively stable since

2000 and is slightly over the African average. As for preschool and literacy, their shares are estimated at 1.6 and 0.3 percent respectively (Table 8).

This leads to low public unit costs in general secondary and, to a lesser extent, in TVET. With a value equal to 10.9 percent of GDP per capita, the unit cost of general junior secondary education is lower than that of primary education, which is most unusual. In general senior secondary education, unit cost is also very low showing a value under half that observed in comparable countries (32 percent of GDP per capita compared to 66 percent).

Table 8: Distribution of Public Current Expenditure on Education per Level of Schooling, 2006

	%
Literacy	0.3
Teacher training (ENI, INFRE, CFPEEN)	1.3
Preschool	1.6
Primary	53.6
General Junior Secondary	11.8
General Senior Secondary	6.9
Technical and vocational	4.8
Tertiary	19.7
Total	100

Table 9: International Comparison of Public Unit Costs per Level of Education (percent of GDP per capita)

	General Secondary				TVET	Tertiary
	Primary	Junior	Senior	Overall		
Benin 1996	11.8			22.6	84.6	305.2
Benin 2006	13.1	10.9	31.9	14.3	120.7	133.5
Average for 11 comparison countries*	11.7	29.5	65.6		128.6	222.1
Ratio Benin / Average 11 countries	1.12	0.39	0.50		0.90	0.58

* Burkina Faso, Cameroon, Chad, Côte d'Ivoire, Guinea, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Togo.

The average unit cost of general secondary education has been halved in ten years. Unit cost has increased in technical and vocational education but it is still below the average observed in comparable countries (121 percent of GDP per capita compared to 129 percent). Unit cost in tertiary education has fallen by more than half between 1996 and 2006, showing the implicit choice made by the policy of giving preference to quantity (without controlling student flow) to the detriment of expenditure per student, which is the very first instrument for improving quality. In 2006, it was estimated at 134 percent of GDP per capita compared to an average of 222 percent in comparable countries.

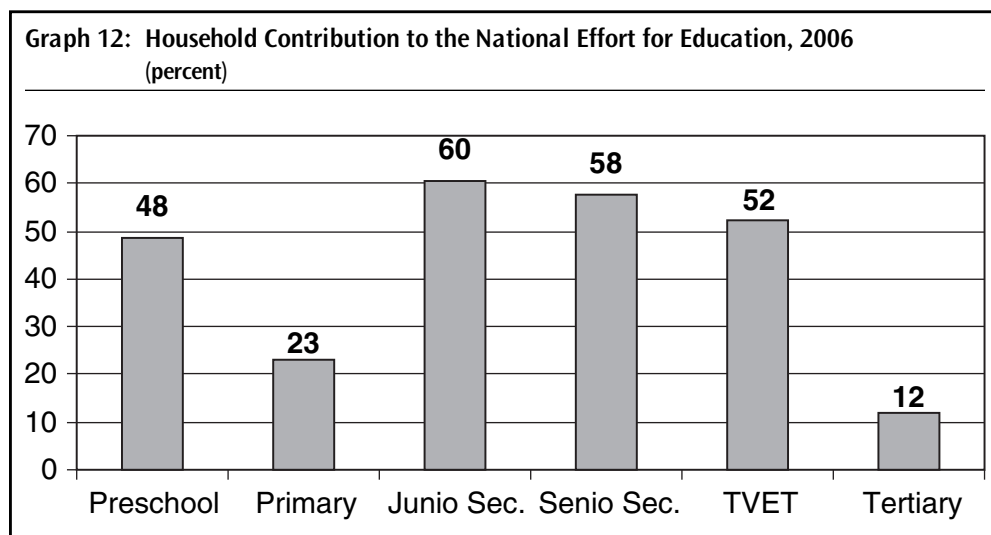
While households contribute a lot financially to education in general, tertiary education is the sub-sector to which they contribute the least, whereas this is the level with the lowest number of individuals from the poorest families

Households contribute a lot to financing education. Their contribution was estimated at 50.5 billion FCFA in 2006, that is 35 percent of national expenditure on education (government + households). It is particularly significant in secondary education where households spend more than the government. This is due to the growing use of teachers who are partially paid by the government (temporary contract teachers or local contract teachers) to ensure actual provision of schooling in a context of sharp increase in student numbers. This category of teacher accounts for up to 82 percent of all teachers in general junior secondary, 70 percent in senior secondary and 62 percent in TVET. However, decree n° 2007–592 of December 31, 2007 provides for doing away with this category of personnel who would then become government contract staff. This will have considerable financial consequences to be looked at in terms of long-term feasibility and sustainability.

In primary education, in spite of the measure making it free of charge, households still contribute to almost one quarter of domestic expenditure. Private contribution to schooling is lowest in tertiary education, representing only 12 percent of domestic expenditure, and this proportion may fall even more following the recent decision to do away with registration fees for some students. This raises questions of equity and reallocation of resources for education in general. Insofar as tertiary education is where the poorest are the least present, it hardly seems fair that this level should benefit from the highest share of public financing (88 percent and even more soon with the reform for the cancellation of registration fees). From a standpoint of equal opportunities and constrained resources, it would certainly be more appropriate that the lower levels of the education system (where the poorest have not yet dropped out) should benefit from the highest public financing. In the present situation, instead of reducing social inequalities, the education system accentuates them by calling on families for a greater contribution to the lower (primary and secondary) levels of schooling than to tertiary education.

The way education expenditure is used is not very conducive to quality

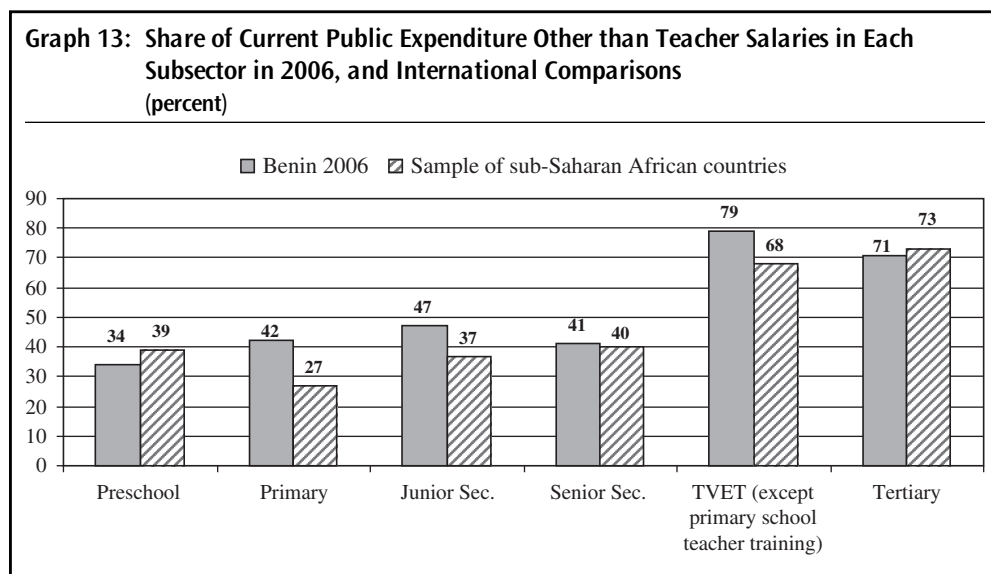
In primary education, public expenditure other than schools (for central and decentralized structures) represents almost one third (32 percent) of current expenditure; in general junior and senior secondary education, this share is 25 percent and 27 percent respectively and reaches almost 70 percent in TVET. These values are higher than those observed on average in comparable countries (27, 27, and 40 percent respectively, see Graph 13).



In tertiary education, social expenditure on grants, support and accommodation for students (41 percent of student unit cost in Benin) is virtually twice that of expenditure on teaching staff (21 percent of said unit cost) and virtually three times that of pedagogical expenditure (15 percent).

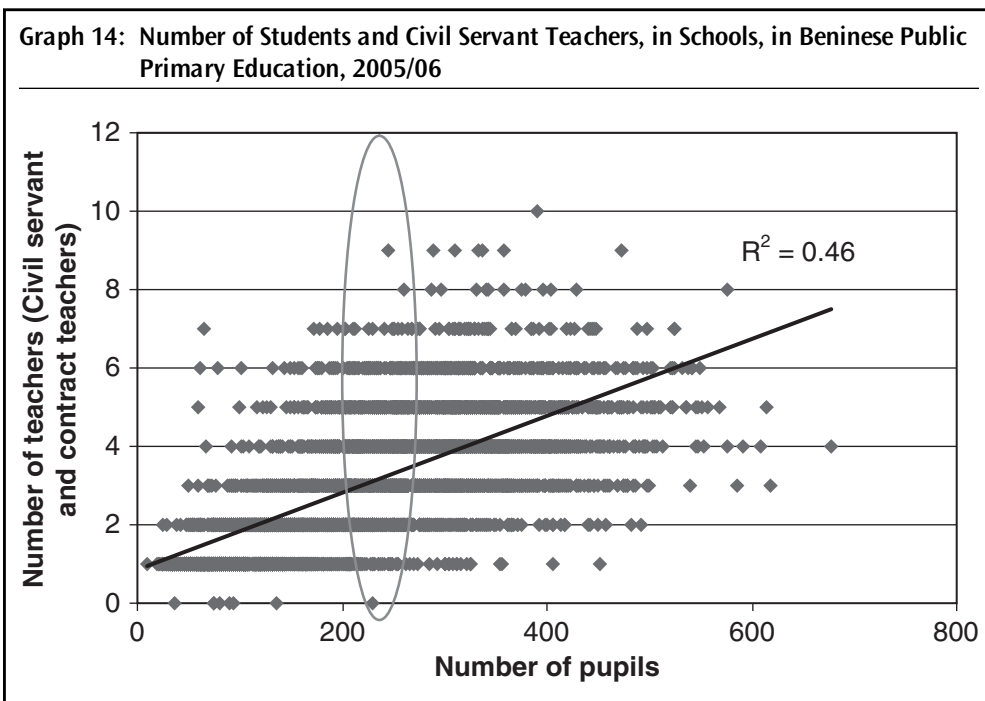
The lack of resources and teaching staff is combined with a fairly incoherent distribution as far as needs are concerned, reflecting the lack of efficient administrative management

The needs of the system both in staff and materials are far from being covered. In primary education, taking into account only permanent and contract staff, the student/teacher ratio is 76:1. In addition, while there are sufficient textbooks in general in grade 1 and grade 2, there is only one textbook for two students in grades 5 and 6. In secondary education, only one out of every



ten teachers in general secondary and one out of every three in technical education are permanent or contract staff: civil servants only cover 9 percent and 25 percent respectively of the total time necessary for general junior secondary and for technical senior secondary. In tertiary education, the student teacher ratio is one civil servant teacher for 51 students with rank A teachers (professors and lecturers) representing only 17 percent of total teaching staff.

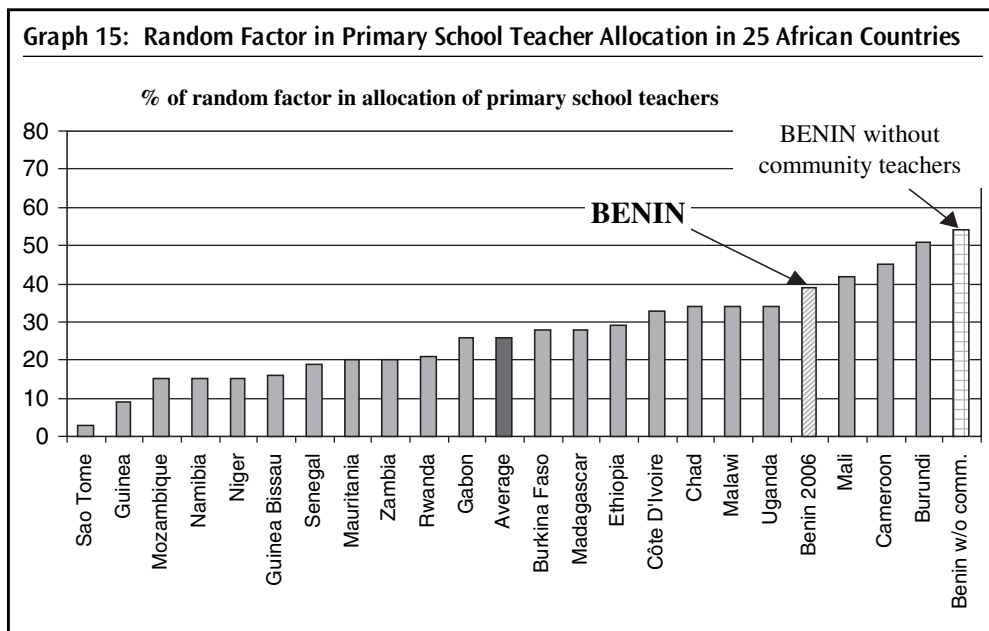
The system is characterized by incoherence in teacher allocation in the different schools. In primary school, there is little connection between the number of teachers allocated by the government and the number of students: in a 200-student school, the number of teachers (civil servants) varies from 1 to 8 (Graph 14). The random factor in teacher allocation is estimated at 54 percent, i.e. the highest on the continent (Graph 15). Borgou, Couffo, Plateau and Alibori provinces are the most underprivileged in this respect. The end of recruitment based on budgetary post in 2007 may make the situation still worse.



In both secondary and tertiary education alike, a poor distribution of civil servant staff is also observed. In 2006/07, more than one in three general secondary schools had no permanent or contract staff. Atacora-Donga and Mono-Couffo districts are the least well endowed. In tertiary education, there is also significant imbalance between Abomey-Calavi University and Parakou University: one teacher for 43 students in the former and only one for 74 in the latter.

The same failings can be observed for textbook allocation (25 percent of grade 1 students have neither a French book nor a mathematics book while there are sufficient textbooks available at country level).

Local recruitment (community, temporary contract, local contract) plays a major role. Using this category of teacher enables to make up for the deficit in teaching staff in the system: with community teachers, the student teacher ratio in primary education is 47 students per teacher. In general secondary, bringing in temporary contract staff enables to multiply



coverage of teaching time by over 4. Local recruitment thus improves the critical situation resulting from poor allocation of civil servants: the use of community teachers brings the random factor down from 54 percent to 39 percent in primary education. Local recruitment therefore makes it possible to provide minimum schooling conditions, even though the level of training of this category of personnel is not always satisfactory. Decree n° 2007–592 dated December 31, 2007, which allows for contractualizing those community and temporary contract teachers who so desire, could do away with the leeway available at local level and significantly increase the number of staff to be managed at national level; even more effort would then be necessary for the allocation of civil servants.

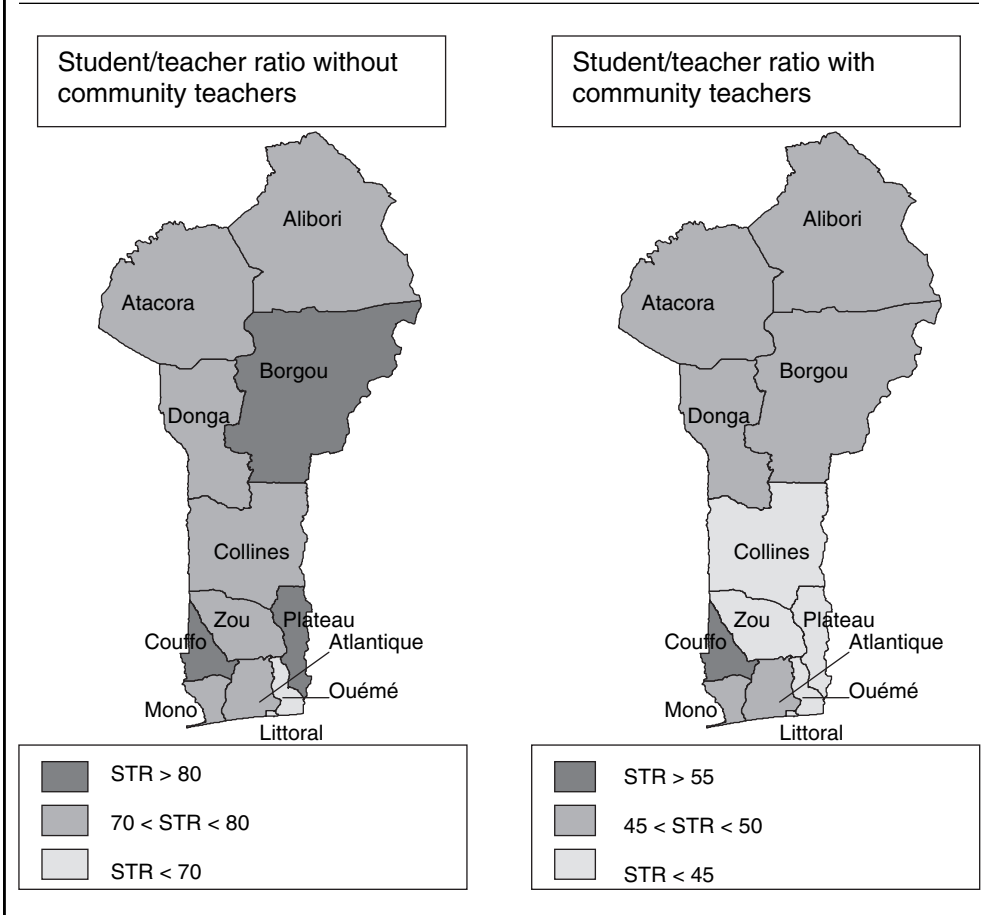
The lack of connection between available resources and results in the different schools shows that there is a serious problem of pedagogical management

In primary education, schools with the same expenditure per student (20 000 FCFA for example) show results that vary from 20/100 to 70/100 in the PASEC test. Similarly, in junior secondary education, schools where unit expenditure is around 20 000 FCFA have BEPC success rates ranging from 20 to 100 percent (Graph 17). The education system is thus suffering from serious problems of pedagogical management insofar as some schools that are better endowed than average show poorer results.

In this respect, it would seem appropriate to move towards a measure that has proved effective in other countries: the setting up of local school-management committees (made up of parent-teacher associations, teacher representatives and the head teacher) responsible for monitoring the resources allocated to the school and the school’s results. This also involves improving transparency and accountability with the different school stakeholders.

As a conclusion and synthesis, the most important CSR results deserve to be restated here (see Table 10) and, in the hope that better educational policy and major avenues for improvement can be put forward.

Graph 16: Student Teacher Ratio (STR) in Public Primary Schools, With and Without Community Teachers, 2005/06



Graph 17: Unit Cost and Success in BEPC, Public Schools, 2005/06

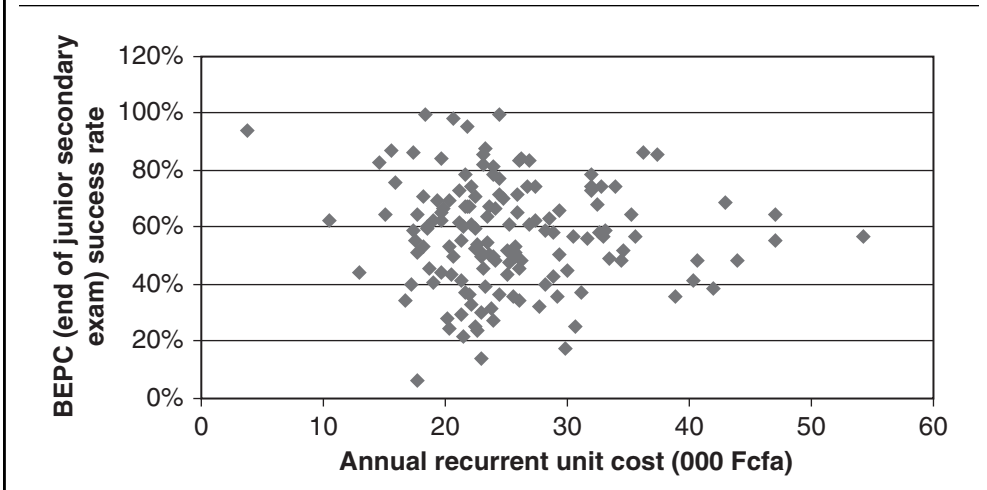


Table 10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement

SECTOR WIDE APPROACH

Main challenges: (i) Management : Better manage the allocation of teaching staff and other resources to schools according to their needs ; (ii) Diversification of fields of study and enrollment flows regulation : Plan and implement a more coherent and systematic management approach of enrollment flows, focusing on the diversification of fields of studies and development of apprenticeship programs ; and (iii) Evaluation : Strengthen capacity to better evaluate system implementation policies and performance.

Measures with a Positive Impact and Rationale for Implementation	Situation in Benin	Policy Avenues for Improvement	Financial Cost (\$) Political Cost (*) ^a Historical Perspective	Expected Results
Management : Better manage the allocation of teaching staff and other resources to schools				
The State is responsible for providing equal access and learning conditions of all children. The Department of Human Resources is responsible for ensuring that the allocation of teaching staff is well-balanced throughout the territory and matches the needs of the schools (contingent on the number of pupils/students).	Large disparities exist among departments and among schools in Benin. While some schools have two teachers for 200 pupils, others have six teachers for 100 children. Borgou and Couffo have the lowest allocated number of State teachers compared to the number of students.	Resume and implement—without exception—the school-based on post recruitment system. In consultation with teachers unions, design and implement a stable, incentive-based system for rural and remote areas.	<p style="text-align: center;">\$\$/**</p> The school-based on post recruitment system was implemented in 2003/04 and 2004/05 with success, even though transfer requests following the teacher's relocation were too easily granted, thus reducing the efficiency of the measure. In 2006/07, the school-based on post recruitment system was not implemented and therefore, resuming this system is recommended. Moreover, the incentive-based allocation system for remote areas, developed and implemented a few years ago, lost its incentive effect because benefits were generalized.	A better allocation of teaching staff would contribute to the reduction in inequalities of learning conditions among pupils/students.

Textbooks and teacher's guides play an important role in pupils/students learning. Their distribution should be rational (contingent on pupils/students and teachers numbers) and transparent.	In theory, there are enough textbooks to cover 94 percent of CP pupils' needs in Benin. However, because of inefficient distribution, 28 percent of pupils do not benefit from any textbooks.	Better distribute and effectively use textbooks and teacher's guides through: (i) contracting delivery services to deliver directly to schools; (ii) publishing in local newspapers the allocation of textbooks to each school; and (iii) involving communities and parents along with school's heads in the delivery process.	\$/* Measure relatively easy to organize (promising beginnings in this respect).	A more rational and transparent distribution system of pedagogic materials as well as a more effective delivery process to schools.
Students flows management : Plan and implement a coherent and systematic management of students flows through the diversification and the professionalization of fields of study				
Demographic pressures and the progress made at the primary level resulted in a mechanical increase in numbers at the post-basic levels of the education system. Education plays both a social and an economic role. It provides basic skills to enable the population exercise its citizenship and increases the human capital necessary for continued development of the country. The development of post-basic	In Benin, the rapid and important growth of enrollments at post-basic levels resulted in reduced quality and increasing unemployment and under-employment for graduates. In a limited resource setting, this trend will continue to produce negative economic and social consequences. In economic terms, pupils/students will not have the level of skill they are supposed to acquire at graduation and will then face difficulties to enter the labor market. In social terms, schools and high schools will slowly lose credibility for parents and pupils/students, which will create a growing social discontentment towards the Government.	Update the sectorial simulation model to foster debate about inter-sectorial trade-offs and to facilitate revising the quantitative and qualitative objectives of the decennial plan such that they are more economically feasible and socially acceptable and therefore, more likely to be successfully implemented. Make the existing training more market oriented and strengthen the apprenticeship programs and short-term vocational	\$/** Technical measure, but very sensitive political implication. The 10-year plan included quantitative development of all levels, but the objectives were largely overrun two years after the plan begun.	Development of a more balanced and socially-supported educational system that includes better learning conditions for beneficiaries and is more oriented towards the development objectives of the country.

(continued)

Table 10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement (Continued)

Measures with a Positive Impact and Rationale for Implementation	Situation in Benin	Policy Avenues for Improvement	Financial Cost (\$) Political Cost (*) ^a Historical Perspective	Expected Results
<p>levels should then be planned to account for (i) the capacity of absorption of the economy, and (ii) the capacity of the educational system to ensure quality of training and good learning conditions while at the same time, taking into consideration financial capacities.</p>		<p>training (cf. matrix on general and technical secondary education, vocational training and apprenticeship).</p>		
<p>Evaluation: Strengthen capacity to ensure better evaluation of system implementation of education policies and performance.</p>				
<p>Providing adequate training-employment is essential in terms of both private and social profitability: graduates of post-basic levels are the generation of entrepreneurs, managers, and leaders who will contribute to development the country.</p>	<p>Benin does not have a student tracking survey system for graduates of technical secondary education or higher education. Without information on the quality and profitability of fields of training, planning how to best orient new students is extremely difficult. As a result, the steering of the system lacks visibility on which fields of study are better responding to the employers' needs, and lacks external efficiency.</p>	<p>Design and implement a mechanism to regularly track the professional career of graduates of technical secondary and higher education; for example, through a training-labor market observatory unit.</p>	<p>\$/* Measure more technical than political. No successful experiences in this respect so far in Benin.</p>	<p>Have a tool to plan and orient students at technical secondary and higher education levels. This tool will help increase the efficiency and relevance of training with the labor market's needs.</p>

<p>The planning and the efficient evaluation of a system depends on reliable and recent statistical data.</p>	<p>Statistical data in Benin are incomplete or not reliable enough for the technical and vocational training and adult literacy.</p> <p>Household surveys and the population census (QUIBB, RGPH) constitute an important source of data. Some Ministries however, particularly those in charge of education, are not involved enough with the development of the content of the survey questionnaires.</p>	<p>Strengthen the capacity to improve the statistical information system (SIGE and schooling mapping), in particular for technical education, vocational training and adult literacy.</p> <p>Strengthen the coordination between Ministries in charge of education and the INSAE to better account for education related questions in household surveys and consolidate data on demographic projections.</p>	<p>\$/*</p> <p>Measure more technical than political. A successful experience in primary and secondary levels should inspire other levels of education.</p>	<p>Have the necessary data to inform planning and support relevant evaluation of the sub-sectors.</p>
<p>The high demand for post-basic education asks for a diversification of the supply of education including the private sector.</p>	<p>The enrollments in private secondary and tertiary education institutions have significantly grown during the last decade. However, incentives that could ensure better geographic distribution and consistent quality throughout the Beninese territory are lacking. Private institutions are disconnected from Governmental education related policies; if integrated under an appropriate incentive structure and regulatory framework, they could be advantageous and play an important role.</p>	<p>Define a regulatory framework that stimulates quality private education at post-basic levels.</p>	<p>\$\$/**</p> <p>Opposition from some unions is anticipated.</p>	<p>A public-private partnership organized to provide quantitative and qualitative opportunities to the high and growing demand for post-basic education.</p>

(continued)

Table 10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement (Continued)

PRIMARY EDUCATION

Main challenges: Improve the quality and reduce in-cycle dropouts

Rationale for Intervention	Situation in Benin	Policy Avenues for Improvement	Financial Cost (\$)	Expected Results
			Political Cost (*) ^a Historical Perspective	
The teaching time, when effectively respected, has an important positive impact on pupils' learning (evaluation PASEC 2004/05).	The official schooling time is not respected in Benin: for example, at CP, at least 14.9 percent of teaching time is lost due to teachers' absenteeism (it is probably an underestimate since it is calculated from the only declaration of schools Heads in PASEC survey). Moreover, (i) pupils absenteeism, and (ii) holidays and other events when the schools are closed also contribute to a decrease in teaching time.	Implement measures to better respect official schooling time, such as increasing the responsibility of community in school management, resource supervision and results evaluation (example of multi-partite school management committees in Niger).	\$\$/** Difficult measure because it involves communities and should therefore be organized with a large sensitization campaign. However, impact can be important. Communitarian management school was successfully implemented in Niger and contributed to increased efficiency of schools and the quality of teaching.	Making communities responsible for their schools will increase the accountability and should consequently improve quality.
Female teachers have better results than their male counterparts in terms of learning outcomes and pupil retention during the study cycle (DEP-PAGE results).	The proportion of teachers who are female in Benin is small (16 percent of all primary teachers).	Recruit more female teachers, if necessary through a positive affirmative action process.	\$/* Measure relatively easy to organize. No experience thus far in Benin.	Have an educational system with a high proportion of female teachers to facilitate pupils learning and their retention in school.

<p>Too many repetitions contribute to higher drop-out rates, increase class size, and do not provide the expected pedagogical results.</p>	<p>The percentage of repeating pupils at primary level is down from 25 percent in the 1990s through the beginning of the 2000s to 10 percent today.</p>	<p>Expand the implementation of the sub-cycle policy to CE1-CE2 and CM1-CM2 in line with the new programs.</p>	<p>\$/** Possible opposition from some parents and teachers. The implementation of CI-CP sub-cycle is promising but asks for a strengthening of sensitization and communication on the measure.</p>	<p>Improve the internal efficiency and reduce in-cycle drop-outs.</p>
<p>Comprehensive, high quality teacher training is an important factor to improve quality of education.</p>	<p>Learning achievement of pupils who were taught by a teacher who received training are not better than those of pupils who were taught by a teacher without training. <i>Steris paribus</i>, pupils in multi-grade classes show slightly inferior results than pupils in unique class.</p>	<p>Improve the initial and continuous training of teachers and train teachers to specifically be in charge of multi-grade classes. Evaluate the impact of these new trainings.</p>	<p>\$\$/* Measure more technical than political. The recent reopening of the ENI is an opportunity to improve the quality of content of training.</p>	<p>Have an initial and continuous teacher training system that demonstrates value by improving the quality of the teaching.</p>
<p>Regular evaluations and transparency in the results of pupils' learning will strengthen the accountability of stakeholders and improve the overall efficiency of schools.</p>	<p>The pupils' evaluation in Benin is neither systematic (in time) nor uniform (throughout the territory).</p>	<p>Regularly evaluate learning achievements in a standardized manner and organize the performance evaluation at the school level.</p>	<p>\$\$/** Measure more technical than political. Included in the 10-year plan and the Fast Track implementation. The study on efficient schools goes in the same direction.</p>	<p>The existence of an educational system which quality is scientifically measured and transparent will give incentives to less performing schools to improve.</p>

(continued)

Table 10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement (Continued)
GENERAL AND TECHNICAL SECONDARY EDUCATION, VOCATIONAL TRAINING AND APPRENTICESHIP

Main challenges: Improve the quality and make the training more compatible with the labor market through a larger diversification and professionalization of fields of study.

Rationale for Intervention	Situation in Benin	Policy Avenues for Improvement	Financial Cost (\$) Political Cost (*) ^a Historical Perspective	Expected Results
During the last decade, teaching conditions such as class size and pedagogical materials, have deteriorated due to the exponential expansion of enrollments; enrollments which were not matched with corresponding increases in resources for the sub-sector.	The proportion of public resources for education allocated to the sub-sector is only 24 percent (19 percent for general secondary education and 5 percent for technical secondary education) when the regional average is 38 percent. The public expense by junior general secondary education student is lower than the one for a primary education pupil (FCFA 33,000 compared to FCFA 39,000), which is particular to Benin and is decreasing. The family contribution is very high for this level of education (60 percent for general secondary education and 52 percent for technical secondary education). This brings questions on equity.	Increase the part of public resources allocated to secondary education through allocating new resources in priority to the sub-sector (budgetary increase and external resources).	\$\$\$/** Possible opposition from other sub-sectors for the allocation of new resources.	Improve the teaching conditions to improve quality.
African economies are dual and the informal sector is the biggest jobs provider (95 percent of	17 percent of technical education graduates aged 25–34 are unemployed and 69 percent are underemployed.	Develop professional options at junior general secondary education to give opportunity to	\$\$\$/** The diversification and professionalization of fields of study and the management of	Have technical education, vocational training and apprenticeship

jobs in Benin). Activities important in this sector include both basic (reading, writing, calculating) and technical skills.	Many technical secondary graduates enroll in university, which indicates that the current technical training system is not sufficiently market oriented to directly lead to employment.	more young people to find a job when they graduate from the cycle. Increase the professional orientation of the technical education and vocation training sub-sector in partnership with employers.	enrollment flows are difficult to implement both technically (because it requires a large preparation) and politically (due to habits towards a traditional technical education model).	programs more in line with the needs of the labor market, particularly in the informal agricultural and non agricultural sector.
Training which better responds to these needs are i) apprenticeship programs at junior secondary level and ii) short vocational training programs when both are cost efficient and oriented towards labor market needs.	Apprenticeship programs are underdeveloped in Benin even though they have significantly grown in the past years (from 908 apprentices in 2004 to 2,541 in 2006).	Develop apprenticeship programs after primary education and junior secondary education to increase chances of professional placement and the productivity of the informal sector.	\$\$/* Measure relatively easy to implement but requires important technical preparation.	
The knowledge economy requires better human capital skills, particularly in scientific and technological fields.	Dramatic lack of secondary teachers in scientific fields of study.	Train more teachers in scientific fields of study.	\$\$/** Measure to be consulted with the Ministry of higher education.	A better quality general secondary education, more in line with the needs of the modern economy.

(continued)

Table 10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement (Continued)

HIGHER EDUCATION

Main challenge: Improve the quality and relevance of training in a context of a very limited modern labor market which grows very slowly.

Rationale for Intervention	Situation in Benin	Policy Avenues for Improvement	Financial Cost (\$)	Expected Results
			Political Cost (*) ^a Historical Perspective	
The lack of managerial autonomy of higher education public institutions reduces their efficiency and accountability.	80 percent of the budget of public universities comes from the State which controls hiring, status and career advancement of higher education professors as well as scholarships and other social benefits for students.	Strengthen the autonomy of public higher education institutions (in particular for financing and professors hiring), and design and implement steering, planning and results-based contracting tools. Facilitate and regulate the development of a quality private sector.	\$/** Politically sensitive measure because of the habit for a very centralized system.	A better managed sub-sector, more autonomous and accountable (accountability on results).
The external efficiency of the higher education sub-sector is very weak.	High unemployment and under-employment rates for higher education graduates. Only 5 percent of jobs are in the modern sector of the economy while the number of students grows very rapidly (+15 percent per year).	Agree on quantitative objectives that are both relevant to labor market needs and socially realistic. Engage in a student orientation policy towards promising fields	\$\$/*** Measure technically and politically sensitive.	A higher education sub-sector more in line with the national economy needs and the country's development objectives.

<p>During the last decade, teaching conditions such as class size and pedagogical materials, have deteriorated due to the exponential expansion of enrollments; enrollments which were not matched with corresponding increases in resources for the sub-sector</p>	<p>Learning conditions at public universities have deteriorated. When there was one teaching staff for 10 students in 1990, today the ratio is 1 for 43. 45 percent of current expenses are for scholarships and social benefits for students, leaving few resources for pedagogical expenses that are directly linked to quality.</p>	<p>of study in terms of employment and priority for the country's economic growth, as regularly identified by a training-labor market observatory.</p> <p>Reallocate available resources to improve learning conditions. Redefine a policy for social aid and tuition fees to make it financially sustainable, socially equitable and directed towards promising fields of study as needed by the labor market. Topics for discussion include the reduction of the number of scholarships to study abroad, the introduction of student loans, new criteria for the allocation of scholarships, and the development of the private sector, among others.</p>	<p>\$\$/***</p> <p>Measure very sensitive politically. The recent gratuity for university enrollment does not provide an encouraging signal in this respect.</p>	<p>Improve the learning conditions to improve quality.</p>
---	--	---	--	--

(continued)

Table 10: Major Challenges Identified and Avenues for Improvement (Continued)

ADULT LITERACY

Main challenges: Develop a more coherent strategy, improve the quality, and strengthen the information system.

Rationale for Intervention	Situation in Benin	Policy Avenues for Improvement	Financial Cost (\$)	Expected Results
			Political Cost (*) ^a Historical Perspective	
The Dakar declaration, to which Benin is part, aims to halve the number of illiterate people by 2015.	The rate of people aged 15 years and older who are illiterate is estimated to be 67 percent (RGPH-3 :2002, INSAE).	Develop and strengthen the coherence of adult literacy programs in partnership with NGOs and associations working in the sub-sector. Rehabilitate existing and build additional adult literacy centers.	\$\$\$/* Measures that could be financed through Fast-Track.	A network of centers more developed and coherent covering the whole territory in a uniform way and responding to the needs of the most disadvantaged population.
	The number of adult literacy teaching volunteers is progressively decreasing.	Better train volunteer teachers following the strategy of learning by doing ("stratégie du faire-faire") and develop an efficient incentive-based strategy.		
	The departments of Alibori and Atacora have the greatest percentage of illiterate people (respectively	Elaborate a map of priority interventions to reduce territorial		

89.5 and 85.9 percent) while the department of Littoral has the smallest rate (31 percent).

and gender-based inequalities.

The adult literacy sub-sector faces quality, relevance and efficiency issues, which lead to high drop-out and failure rates with learners becoming illiterate again after some time. The Direction in charge of adult literacy estimates that more than 80 percent of persons who benefited from the programs and were declared literate fell again into illiteracy because of a lack of coherent and relevant follow-up programs.

Improve programs and training tools and develop post-literacy programs to ensure people remain literate. Institutionalize the learning by doing strategy (“stratégie du faire-faire”).

\$\$/*
Measure that could be financed through Fast-Track.

Have an efficient adult literacy sub-sector which has a sustainable impact on beneficiaries’ learning.

Statistical data for adult illiteracy are incomplete or unreliable and therefore, evaluating the real needs and efficiency of the program is difficult.

Strengthen the capacity to improve statistical information systems (SIGE and schooling mapping).

\$\$/*
Measure more technical than political that could be financed through Fast-Track.

Have the needed data to plan the sub-sector in an informed manner.

Note: a. \$: no or low cost, \$\$: moderate cost, \$\$\$: high cost
* : low political cost, ** : moderate political cost, *** : high political cost

Résumé Exécutif

Un Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN) est un document analytique détaillé du secteur de l'éducation. C'est un document national, c'est-à-dire élaboré par des équipes nationales, dont les résultats sont validés par le Gouvernement. Ses principaux objectifs sont de permettre aux décideurs politiques d'orienter leur politique nationale sur la base d'un diagnostic factuel de l'ensemble du secteur de l'éducation et d'apporter des éléments analytiques pertinents pour le dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers. Il s'agit du second RESEN pour le Bénin, le premier ayant été rédigé en 2000.

Le RESEN 2008 a été élaboré entre février 2007 et mars 2008 par une équipe nationale multi-ministérielle avec l'appui de la Banque mondiale et de l'UNESCO-BREDA (Pôle de Dakar). Il constitue une mise à jour améliorée du premier RESEN, et permet de donner des éléments importants de suivi/évaluation du secteur éducatif dans son ensemble, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Décennal.

Les analyses présentes dans le RESEN ont pu être réalisées en mobilisant les données et informations issues de multiples sources³, en particulier les enquêtes administratives scolaires des DPP des ministères en charge de l'éducation, les données démographiques et les enquêtes de ménages de l'INSAE (EDS 2001, EDS/EMICOV 2006, QUIBB 2003 . . .), les comptes nationaux et les enquêtes d'acquis scolaires.

Le système éducatif s'inscrit dans un contexte de forte pression démographique, où la pauvreté s'accroît et la population demeure majoritairement rurale

La population du pays, estimée à 8,1 millions d'habitants en 2007, croît au rythme de 3,2 % par an, contre 2,5 % en moyenne pour les pays d'Afrique subsaharienne. L'ensemble des jeunes âgés de moins de 15 ans représente près de la moitié de la population (47 %). Au rythme de croissance démographique actuel, la population âgée de 6 à 11 ans (scolarisable au cycle primaire) augmentera de 33 % d'ici à l'année 2017. Ce sont alors au moins 1,9 millions d'enfants qu'il faudra scolariser au seul cycle primaire, contre 1,5 millions scolarisés en 2006/07.

Une part importante de la population vit en milieu rural (58 % en 2007). Cette proportion devrait se réduire progressivement mais, dans la prochaine décennie encore, plus de la moitié des Béninois résideront en zone rurale, et ce dans un contexte de pauvreté. En 2002, par exemple, près de trois ruraux sur cinq n'avaient pas accès à des conditions de vie acceptables (incidence de pauvreté non monétaire à 59 %). La pauvreté monétaire est aussi fort présente, et s'est accrue ces dernières années : alors que moins de 30 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2002, cette proportion a atteint 37 % en 2006 (41 % en milieu rural).

Les performances macro-économiques sont assez bonnes malgré un ralentissement sur les dernières années

Entre 1990 et 2006, le PIB a progressé au rythme moyen de 4,5 % par an. Les taux de croissance les plus élevés ont été observés entre 1995 et 2002 (plus de 5 % pour le PIB et près de

3. Pour alléger la présentation, les sources des tableaux et graphiques ne sont pas mentionnées dans le résumé. Le lecteur est invité à consulter le rapport RESEN complet pour l'identification de toutes les sources utilisées pour les différentes analyses.

2 % pour le PIB par tête). En 2006, les taux n'étaient que de 3,8 et de 0,8 % respectivement pour le PIB et le PIB par tête. Le Gouvernement s'est fixé des objectifs⁴ spécifiques visant à porter à une moyenne de 7 % par an le taux de croissance économique sur la période 2007–2009.

Par rapport aux pays à niveau de développement économique comparable, le Bénin présente une performance satisfaisante en matière de prélèvement des recettes publiques. Le taux de prélèvement fiscal (recettes propres de l'Etat en proportion du PIB) au Bénin demeure supérieur à la moyenne observée dans les pays à faibles revenus d'Afrique non producteurs de pétrole (17,2 contre 16,6 %). Ainsi, tout en maîtrisant le déficit budgétaire entre 3 et 5 % du PIB, l'Etat a accru le volume de ses dépenses courantes hors dette de près de 60 % entre 2000 et 2006.

Le système éducatif a fait montre d'une très bonne performance en termes quantitatifs, davantage marquée aux niveaux post-primaire qu'au niveau primaire

Entre 1994 et 2007, le nombre des élèves a fortement augmenté à tous les niveaux d'enseignement, particulièrement à partir de 2000. Ce sont les enseignements du supérieur (en moyenne +15% par an depuis 1994) et du secondaire général (+ 13% par an) qui ont vu leurs effectifs augmenter le plus. A titre comparatif, l'enseignement primaire n'a augmenté que de 6% par an. Les effectifs du secondaire technique ont eux augmenté de 9% par an et ceux de la maternelle de 8% par an. Le nombre d'apprentis a, quant à lui, pratiquement triplé depuis 2004/05, alors que celui des apprenants des centres d'alphabétisation tend à décroître depuis 2000.

L'augmentation des effectifs a permis l'accroissement des taux bruts de scolarisation à tous les niveaux d'enseignement. La pyramide éducative (qui décrit l'accès aux différents niveaux du système éducatif) s'est élargie de façon importante, en particulier depuis 2000/01 (cf graphique 1).

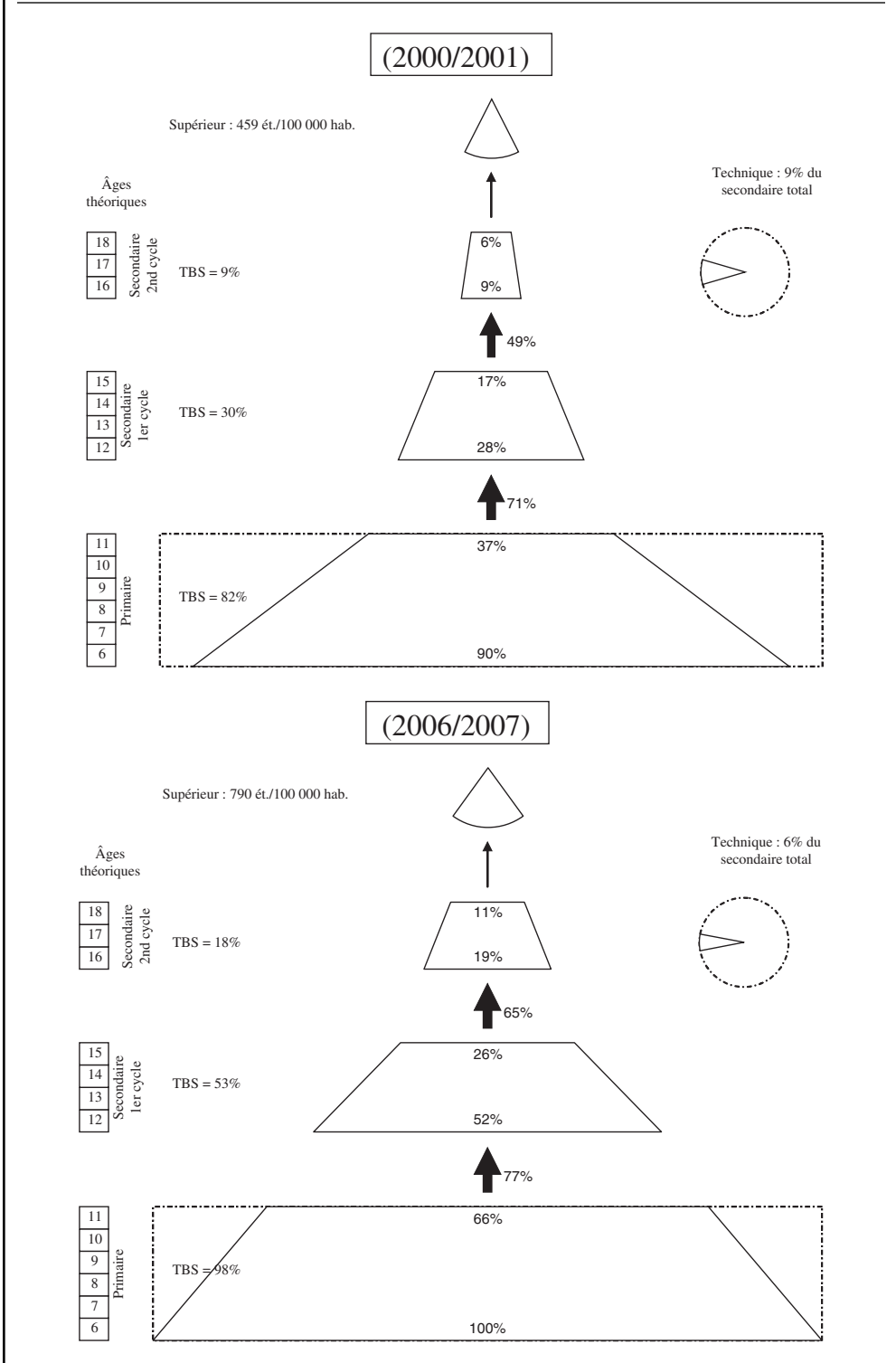
Cette augmentation des effectifs à tous les niveaux d'enseignement s'explique par le développement conjoint des secteurs public et privé. Dans le secteur public la mesure de gratuité mise en place en 2006/07 au primaire et à la maternelle a eu des effets bénéfiques incontestables sur l'accès à l'école. L'accroissement des effectifs scolarisés dans le privé a été particulièrement important dans l'enseignement technique, ainsi qu'à la maternelle et au supérieur. (cf. tableau 1).

Cependant d'importants efforts sont encore nécessaires pour réduire les abandons en cours de cycle primaire et permettre d'atteindre l'objectif d'achèvement universel du primaire

Si d'importants progrès ont été réalisés depuis 2000/01 en termes d'accès au CI (supérieur à 100%) et de capacité d'accueil (taux brut de scolarisation au primaire de 98,5% en 2006/07), seuls 66 enfants sur 100 atteignent le CM2, du fait d'un nombre encore élevé d'abandons. Même si le Bénin se situe au-dessus de la moyenne régionale en ce qui concerne l'achèvement du primaire, un tiers du chemin reste à parcourir pour atteindre l'objectif de l'Education pour Tous en 2015.

4. Quatre objectifs à savoir (i) la stabilisation du cadre macroéconomique ; (ii) la dynamisation du secteur privé ; (iii) la diversification de l'économie ; et (iv) la promotion de l'intégration régionale.

Graphique 1 : Pyramides éducatives en 2000/01 et 2006/07



Source : Réalisation des auteurs à partir des données DPP MEMP et MESFTP.

Tableau 1 : Pourcentage des élèves/ étudiants scolarisés dans des établissements privés de 1993/94 à 2006/07

	1993/94	2006/07
Maternelle	7%	29%
Primaire	6%	12%
Premier cycle du Secondaire Général	6%	12%*
Second cycle du Secondaire Général	7%	17%*
Secondaire Technique	52%	71%
Enseignement supérieur	3%	28%
Total	6,6%	14,2%

*2005/06

Les problèmes d'abandons en cours de cycle primaire s'expliquent davantage par des facteurs de demande que d'écoles incomplètes. Même dans les écoles complètes (qui offrent tous les niveaux du cycle), sur 100 enfants entrants au CI, 30 abandonnent avant la fin du cycle primaire. En particulier, la mauvaise perception de l'école et les coûts d'opportunité, notamment par rapport au travail des enfants, semblent

d'avantage inciter les familles à retirer leurs enfants de l'école que la discontinuité éducative (écoles incomplètes, qui ne scolarisent que 3,5% des élèves) ou l'éloignement de l'école (72% des jeunes de 6-15 ans ont un établissement scolaire à moins d'une demi-heure de marche). Selon les ménages (QUIBB 2003), l'absence des enseignants est également fortement préjudiciable pour la rétention des élèves sur l'ensemble du cycle primaire. Plus les enfants sont âgés, plus l'impact de ces facteurs est important.

Les pistes prometteuses de politique éducative pour réduire les abandons sont i) la généralisation de la politique des sous-cycles n'autorisant le redoublement qu'une année sur deux (il est prouvé empiriquement que la diminution des redoublements entraînent celle des abandons), ii) l'augmentation des recrutements d'enseignants femmes (les abandons sont moins fréquents dans les classes tenues par les femmes), iii) la diminution du nombre de classes à effectifs surchargés en améliorant la cohérence de l'allocation des nouveaux enseignants dans les écoles et iv) la généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation du guide du maître (cf. tableau 2).

Graphique 2 : Profil de scolarisation dans le primaire, 2000/01, 2006/07 et anticipé en 2011/12 si les taux d'abandons restent les mêmes

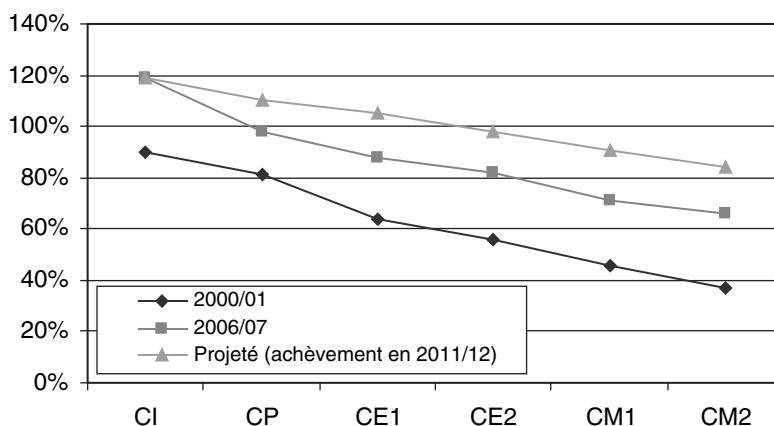


Tableau 2 : Effets sur les abandons en cours de cycle primaire et coûts de certaines mesures de politiques éducatives

Politique	Impact	Coût
Généralisation de la politique des sous-cycles qui n'autorise le redoublement qu'une année d'études sur deux	***	+++
Augmentation des recrutements d'enseignants femmes	**	0
Diminution du nombre de classes à effectifs surchargés (amélioration de l'allocation des nouveaux enseignants et redéploiement)	**	0
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation du guide du maître	***	\$

Note: Ce tableau présente les mesures dont les effets ont été prouvés par les analyses statistiques effectuées.

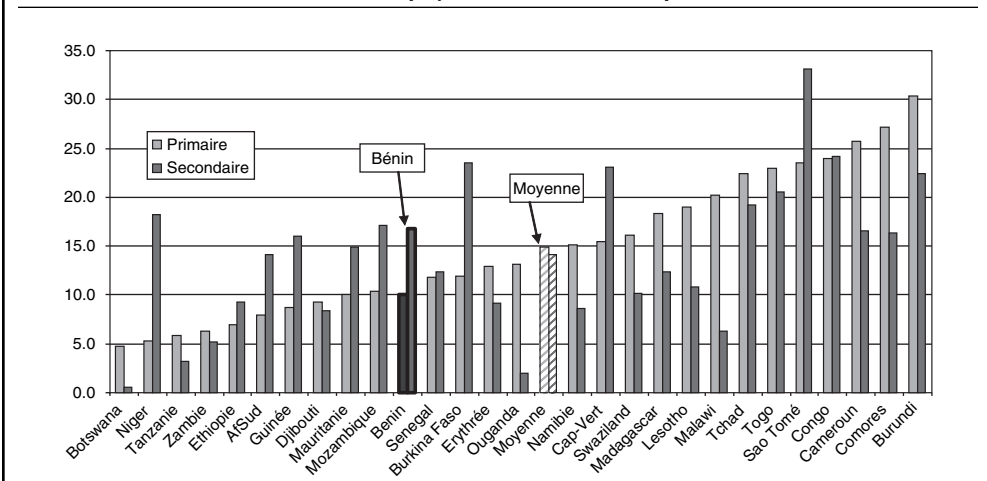
* : impact léger, ** : impact élevé, *** : impact très élevé

+++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

Les résultats récents en termes de redoublement sont encourageants

La forte diminution de la part des redoublants au primaire (de 24% à 11% de 2003 à 2006) est le résultat direct de la mise en place du sous-cycle CI-CP depuis 2003/04. Cette mesure s'est, en effet, accompagnée de l'interdiction de faire redoubler les élèves au CI. Les efforts entrepris depuis trois ans doivent ainsi se poursuivre pour atteindre l'objectif du plan décennal de limiter la part des redoublants à 10% en 2010. La généralisation de la politique des sous-cycles au primaire (CE1-CE2 et CM1-CM2) facilitera sans doute la réalisation de cet objectif.

Au secondaire technique, la part des redoublants est en moyenne de 16% mais varie beaucoup selon les options (de 0 à 30%). Au secondaire général, les résultats récents sont encourageants même s'ils sont moins nets qu'au primaire (le pourcentage de redoublants se situe à 17%, en 2005/06), soit encore trois points au-dessus de la moyenne africaine (cf. graphique 3).

Graphique 3 : % de redoublants au primaire et au secondaire général, comparaisons du Bénin avec les autres pays africains, 2005 ou proche

L'éducation au Bénin souffre d'un problème criant de qualité des enseignements

Le niveau des acquisitions scolaires est faible au Bénin. Les évaluations menées récemment (PASEC, DEP-PAGE et ABE LINK) concordent et révèlent que le niveau scolaire moyen des élèves béninois est largement en dessous des attentes. Par exemple, 30% des élèves qui finissent le CM2 ne savent pas lire. Comparativement aux autres pays ayant testé leurs élèves en utilisant les mêmes épreuves standardisées, le Bénin se situe parmi les plus faibles (cf. tableau 3)

Tableau 3: Score moyen PASEC des acquis des élèves de cinquième année du primaire dans un échantillon de pays (résultats sur 100)

Pays	Français	Mathématiques	Ensemble
Cameroun	45,8	46,4	46,1
Côte d'Ivoire	50,9	41,2	46,0
Burkina Faso	44,3	46,9	45,6
Madagascar	34,5	54,9	44,7
Sénégal	34,6	37,2	36,0
Tchad	28,9	33	30,9
Bénin	28,2	32,6	30,4
République Centrafricaine	23,8	27,8	25,8
Mauritanie	18,7	20,8	19,7
Ensemble	35,7	39,1	37,4

Certaines pistes de politique éducative existent pour améliorer la situation à la fois sur le redoublement et sur la qualité de l'école primaire, en particulier i) le respect du temps scolaire prévu (présence effective des enseignants en classe et aménagement des calendriers scolaires en fonction des réalités locales, ii) la généralisation de la politique des sous-cycles, iii) la généralisation de la mise à disposition des manuels (en particulier celui de mathématiques), iv) la généralisation de la mise à disposition du guide du maître, v) l'augmentation des recrute-

ments d'enseignantes femmes et vi) la formation des enseignants titulaires des classes jumelées à la gestion de ce type de classe (cf. tableau 4).

De fortes disparités, croissantes avec le niveau d'études, caractérisent le système éducatif. Le niveau de vie des familles est le facteur le plus discriminant

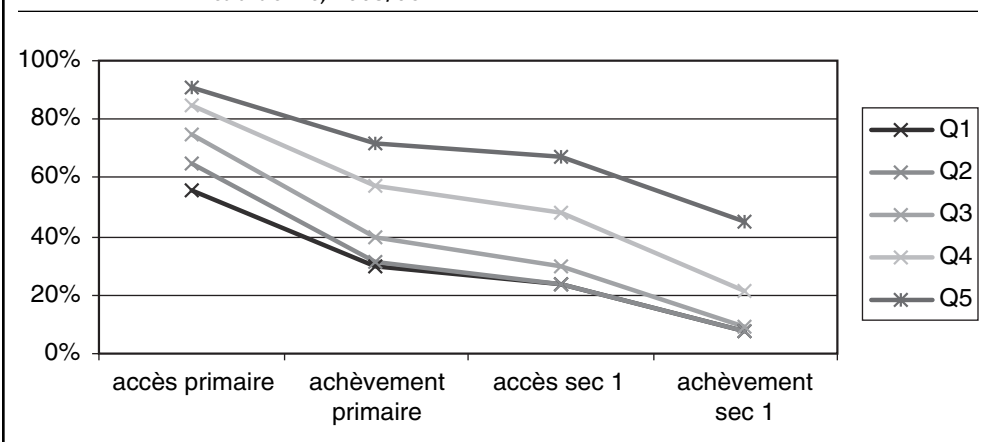
Le genre, mais aussi la zone de résidence (urbain/rural) constituent des facteurs discriminants. Pour 10 garçons scolarisés au primaire, on ne compte que 8 filles. L'inégalité est moins forte dans le secondaire technique (environ 6 filles pour 10 garçons) que dans le secondaire général (moins de 5 filles pour 10 garçons). Au supérieur, on ne compte qu'un peu plus de 3 filles pour 10 garçons. Les jeunes issus du milieu urbain ont deux fois plus de chances d'accéder au secondaire premier cycle que leurs homologues de milieu rural. Ceux-ci ne représentent plus que 10% des effectifs du supérieur.

Les inégalités les plus marquées sont celles dues aux différences de niveau de vie des familles. Les enfants issus des ménages les plus pauvres (premier quintile de niveau de vie) ont deux fois moins de chances d'achever le cycle primaire que les enfants issus des ménages plus aisés (dernier quintile de niveau de vie). Au premier cycle du secondaire général les enfants les plus pauvres ont quatre fois moins de chances d'être scolarisés que leurs camarades plus aisés. Ils n'ont presque aucune chance d'atteindre le second cycle ou le supérieur.

Tableau 4 : Effets sur les redoublements et sur la qualité de l'école primaire et coûts de certaines mesures de politiques éducatives

Mesures de politiques éducatives	Impact sur le redoublement	Impact sur les apprentissages	Coût
Augmentation du temps scolaire réel (présence effective des enseignants en classe) et aménagement des calendriers scolaires en fonction des réalités au niveau local	Ns	**	0
Généralisation au CE1-CE2 et CM1-CM2 de la politique des sous-cycles	***	**	+++
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation des livres élèves de mathématiques (manuel et cahier d'activités)	***	Ns	\$\$
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation de la mallette pédagogique et du guide du maître	***	Ns	\$
Augmentation des recrutements d'enseignants femmes	Ns	*	0
Diminution du nombre de classes à effectifs surchargés (amélioration de l'allocation des nouveaux enseignants et redéploiement)	*	Ns	0
Formation des enseignants titulaires des classes jumelées à la gestion de ce type de classe	Ns	**	\$\$

* : impact léger, ** : impact important, *** : impact très important, Ns : impact non significatif
+++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

Graphique 4 : Probabilités estimées d'accéder à différents niveaux d'éducation selon le niveau de vie, 2005/06

Note : Q1 : Quintile des ménages les plus pauvres . . . Q5 : Quintile des ménages les plus aisés

La majorité des ressources publiques pour l'éducation bénéficie aux individus les plus favorisés à la naissance

Chaque enfant, de par sa scolarisation, profite d'une partie des dépenses payées par l'Etat pour l'éducation. Plus longtemps il reste dans le système éducatif, plus grande est la part de ressources publiques dont il bénéficie, du fait du coût pour l'Etat de la scolarisation qu'il effectue. De ce fait, les 10% les plus instruits (ceux qui font les études les plus longues) bénéficient de 48% des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation.

Les inégalités de scolarisation selon les caractéristiques socio-économiques se traduisent alors par une appropriation inégale des ressources. Les filles, par exemple, bénéficient de seulement 38% des dépenses publiques d'éducation, contre 62% pour les garçons. Du fait des scolarisations plus longues des enfants issus des ménages les plus riches, 57% des ressources publiques d'éducation sont utilisés pour les études des 20% d'enfants les plus favorisés à la naissance. A l'inverse, le groupe des 20% d'enfants les plus pauvres ne bénéficient que de 5% de ces ressources, soit 11 fois moins (cf tableau 5).

Tableau 5 : Part des ressources dont bénéficie chaque groupe de population

	% de ressources accumulées					Total	% dans la population
	Sans scolarisation	Primaire	Premier cycle du Secondaire	Second cycle du Secondaire	Supérieur		
Selon le revenu⁵							
Q1	0%	2%	2%	0%	0%	5%	19%
Q2	0%	3%	4%	1%	0%	8%	20%
Q3	0%	3%	5%	1%	2%	11%	21%
Q4	0%	3%	9%	2%	5%	19%	20%
Q5	0%	3%	13%	7%	35%	57%	20%
Selon la localisation							
Rural	0%	8%	15%	3%	5%	32%	63%
Urbain	0%	5%	18%	8%	37%	68%	37%
Selon le sexe							
Filles	0%	6%	13%	4%	15%	38%	49%
Garçons	0%	8%	20%	7%	27%	62%	51%

Note : Du fait de l'utilisation des arrondis, la somme des pourcentages des différents groupes de population peut différer du total de 100%

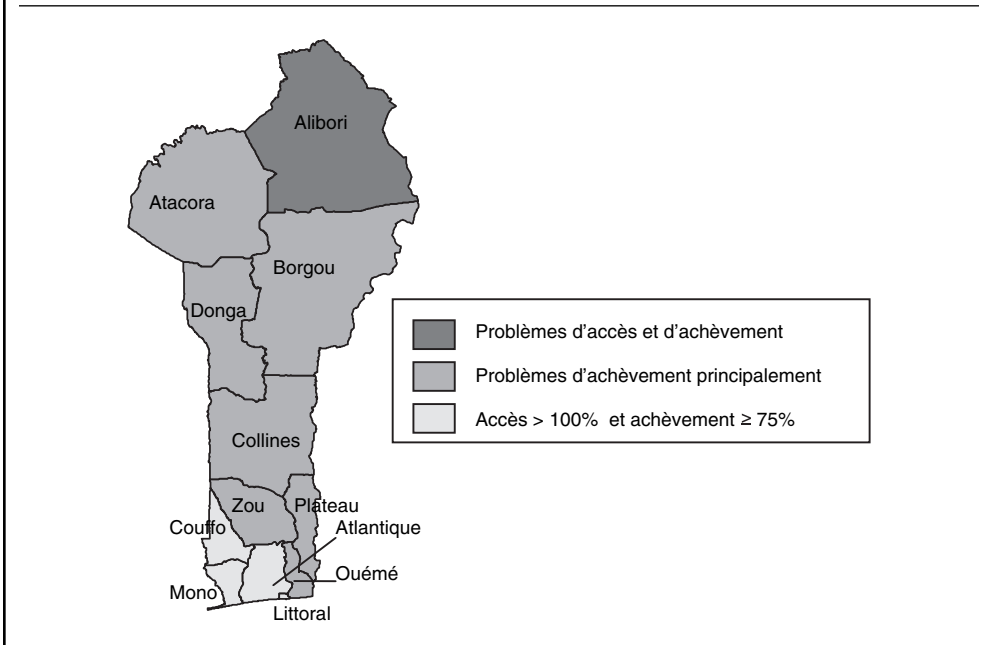
Lecture du tableau: Les enfants issus des ménages les plus pauvres (Q1) ne bénéficient, au titre de l'enseignement primaire, que de 2% des ressources globales allouées à la pseudo-cohorte. On calcule de la même façon toutes les cases du tableau (pour chaque groupe social, les ressources accumulées au titre de la scolarisation dans un niveau donné), puis on somme en ligne pour avoir le pourcentage de ressources accumulées par chaque catégorie sociale. Ce pourcentage est alors à comparer avec le pourcentage que représente chaque catégorie dans la population, rappelé dans la dernière colonne. Ainsi, les enfants issus des ménages les plus pauvres ne bénéficient au total pour leur scolarisation que de 5% des ressources publiques alors qu'ils représentent 19% du total.

5. Le découpage en quintile reposant sur des valeurs seuils des scores de richesse des individus, la distribution des individus autour de ces valeurs seuils peut conduire à des quintiles représentant 19% ou 21% de la population lorsque plusieurs individus ont le même score de richesse.

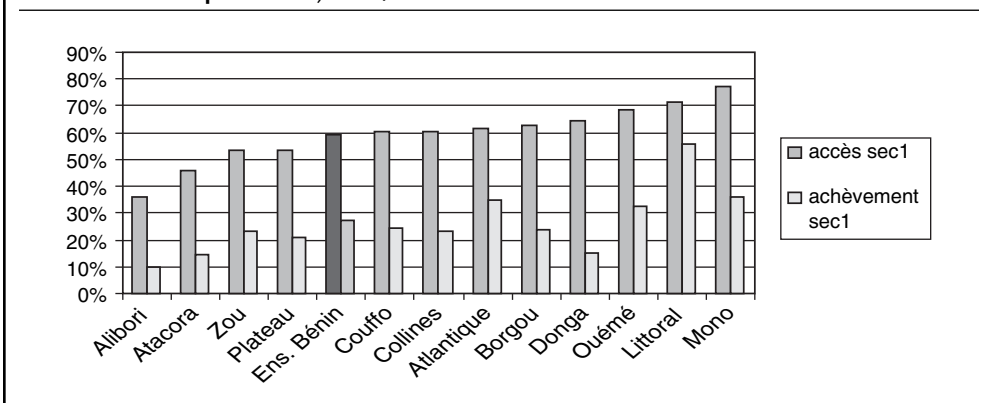
Les inégalités de scolarisation sont également de nature géographique

Il existe de très fortes disparités régionales à tous les niveaux d'enseignement. Au primaire, le département de l'Alibori se détache nettement puisque l'accès et l'achèvement n'y sont que de 70% et 36%, contre 119% et 66% au niveau national (cf. graphique 5). A l'entrée du secondaire, les disparités sont également très marquées : le taux d'accès en classe de 6^{ème} varie de 35% dans l'Alibori à près de 80% dans le Mono. Les différences sont encore plus élevées à l'achèvement du premier cycle du secondaire général : le taux d'achèvement ne vaut que 10% dans l'Alibori mais atteint 55% dans le Littoral (cf. graphique 6).

Graphique 5 : Disparités territoriales en termes de scolarisation primaire, 2006/07



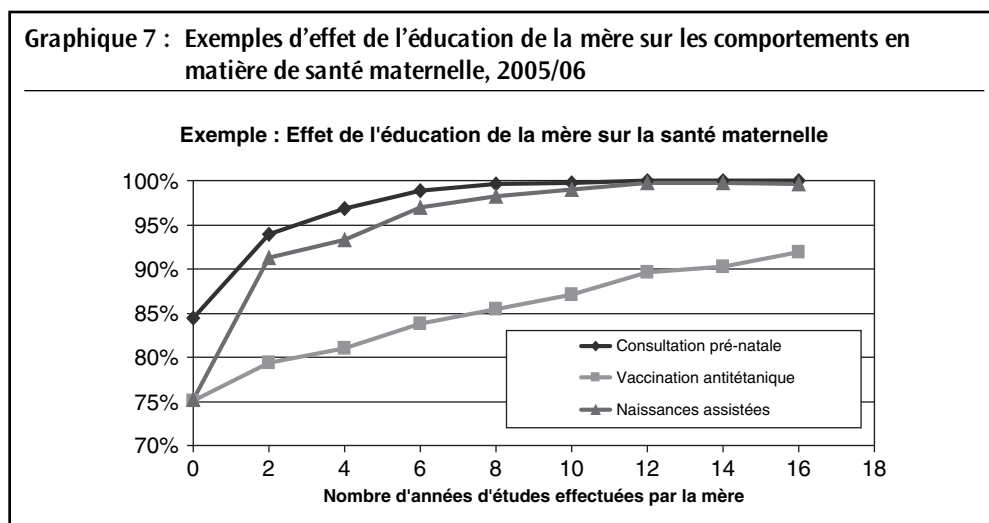
Graphique 6 : Taux d'accès et d'achèvement au premier cycle du secondaire par département, 2005/06



L'éducation a des impacts positifs sur le développement social, notamment au niveau de l'éducation de base

Le risque de pauvreté des adultes diminue de façon remarquable suivant la durée des études effectuées. Par exemple, le risque de pauvreté d'un individu ayant effectué un cycle primaire complet est de 17%, soit 31 points de moins que celui d'une personne n'ayant jamais été scolarisée (48%). L'éducation en général, et celle des filles en particulier, a également un effet important sur l'alphabétisation, ainsi que sur les comportements en matière de fécondité, de santé maternelle et infantile et de connaissance du VIH/SIDA. Par exemple, autres choses égales par ailleurs, les femmes n'ayant jamais été à l'école sont assistées à la naissance de leurs enfants par un professionnel de santé uniquement dans 75% des cas alors que celles ayant achevé le cycle primaire le sont dans 97% des cas (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Exemples d'effet de l'éducation de la mère sur les comportements en matière de santé maternelle, 2005/06



Une part importante des effets sociaux de l'éducation est acquise avec le cycle primaire (57% de l'ensemble du total des effets apportés par les différents niveaux). Le premier cycle du secondaire contribue à hauteur de 23% et les impacts des niveaux suivants sont moins marqués (10% pour le second cycle du secondaire, le technique et 9% pour le supérieur). Rapportés au coût pour l'Etat de ces différentes formations, les deux cycles de l'éducation de base apparaissent les plus coût-efficaces pour le développement humain et social du pays (cf tableau 6).

La production de capital humain n'est pas assez en adéquation avec les besoins de l'économie nationale, caractérisée par un marché de l'emploi dual. Il n'y a pas assez d'alphabétisés pour augmenter la productivité du secteur informel qui est majoritaire alors qu'il y a beaucoup plus de diplômés de l'enseignement supérieur que d'emplois de cadres disponibles dans le secteur formel.

Le marché du travail ne compte que très peu d'emplois formels qualifiés. Le marché de l'emploi béninois compte 2,6 millions d'actifs occupés en 2006 et est caractérisé par :

Tableau 6 : Valeur ajoutée en termes d'effets sociaux et coût-efficacité des différents niveaux scolaires

Domaine d'impact	Primaire	Sec 1	Sec 2	Supérieur	Total
Alphabétisation à l'âge adulte	70%	30%	0%	0%	100%
Risque de pauvreté relative	67%	22%	8%	4%	100%
Santé maternelle	74%	15%	7%	4%	100%
Fécondité	33%	27%	21%	19%	100%
Santé et mortalité de l'enfant	43%	22%	17%	18%	100%
Score global	57%	23%	10%	9%	100%
Coût du cycle par élève (F CFA)	239 000	132 000	291 000	1 219 000	—
Coût efficacité	24	17	3	1	—

- la prépondérance du secteur informel au détriment du secteur formel (95% des emplois contre 5%) ;
- l'absence de progression du secteur formel en termes de part d'emplois du fait du manque de dynamisme du secteur privé et de la diminution des recrutements de la Fonction Publique ;
- une très faible proportion d'emplois qualifiés (uniquement 3,5% de l'ensemble des emplois) ;
- un secteur informel encore majoritairement agricole même si la proportion des emplois informels non agricoles augmente.

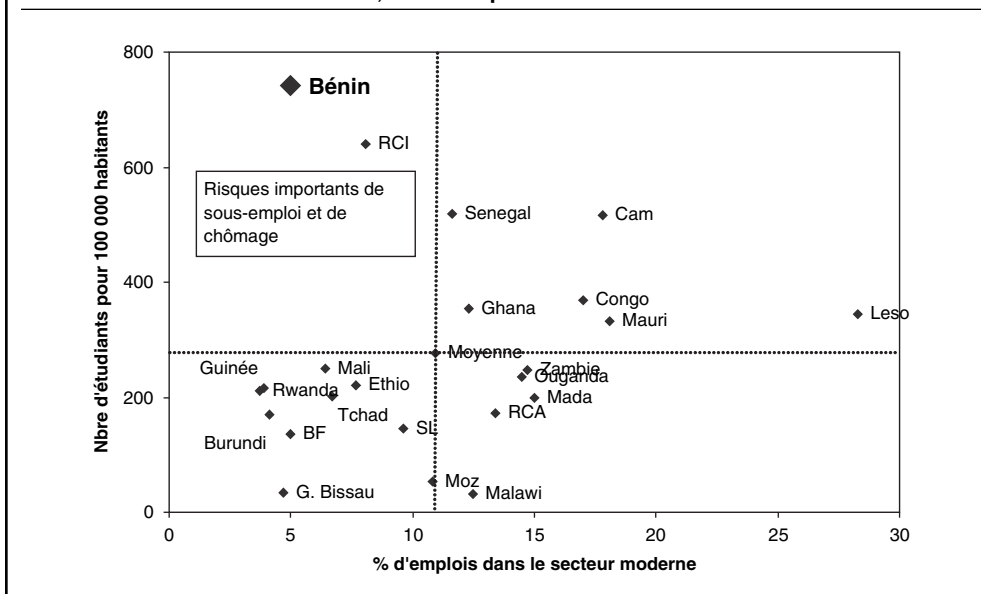
Certaines branches d'activités semblent plus prometteuses que d'autres en termes de création d'emploi. Dans le *secteur formel*, il s'agit de l'Agriculture/Elevage/Pêche et Forêt, de l'Industrie et des Transports/Communications. Dans le *secteur informel* l'Industrie, les Transports/Communications, et les autres services semblent être les branches les plus porteuses.

Comparativement aux autres pays africains, le Bénin présente un nombre faible d'emplois modernes mais un nombre très important de sortants de l'enseignement supérieur comme le montre le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants (cf. graphique 8). Ceci crée un déséquilibre quantitatif croissant et important entre formation et emploi qui exacerbent les risques de chômage et de sous-emplois pour les diplômés.

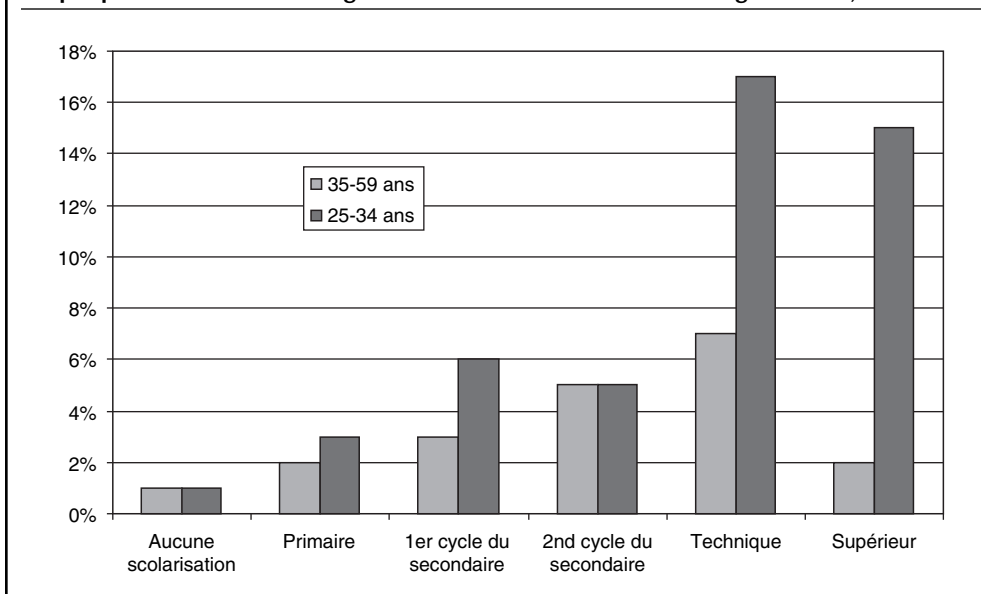
Les taux de chômage des 25–34 ans (cf. graphique 9) sont très élevés parmi les diplômés des enseignements technique (17%) et du supérieur (15%). Les taux de sous-emploi (% des individus occupant un emploi moins qualifié que celui attendu compte tenu de la formation reçue) des diplômés des enseignements secondaire second cycle, technique et supérieur s'élèvent à respectivement 56 %, 69% et 55%. Parmi les diplômés du supérieur, seuls 30% d'entre eux occupent un emploi de cadre.

D'un côté, le secteur informel a besoin de plus de personnes alphabétisées pour augmenter sa productivité (et donc contribuer à la réduction de la pauvreté par la création de plus de richesse), ce qui passe par l'achèvement universel d'un cycle primaire de meilleure qualité (et un renforcement des programmes d'alphabétisation). Malgré des progrès dans ce domaine, en 2006, 59% de la population des 25–34 ans n'avaient reçu aucune scolarisation. De l'autre côté, le secteur formel a besoin d'un nombre plus petit de personnes mais ayant reçu une formation supérieure de qualité.

Graphique 8 : Proportion d'emplois dans le secteur moderne et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, année la plus récente autour de 2005



Graphique 9 : Taux de chômage selon le niveau d'instruction et la génération, 2006



Dans une perspective de politique éducative, il apparaît clairement nécessaire de développer l'enseignement supérieur à un rythme plus en cohérence avec la dynamique du marché du travail. Avec une hypothèse forte de développement du secteur formel (sous-tendu par une croissance économique de 7% par an), les projections suggèrent pour l'horizon 2020 une cible de 100 000 étudiants pour ne pas dépasser les 30% de chômage. Ceci

impliquerait une progression des effectifs d'étudiants de 3,2% par an, nettement moins rapide que celle observée durant les six dernières années (+14,5% par an).

Ceci suppose la mise en œuvre réelle de la gestion des flux d'élèves dans le secondaire, telle que planifiée dans le plan décennal de développement du secteur pour répondre aux défis que la forte augmentation des effectifs pose inéluctablement en termes de capacité d'accueil, de qualité et de perspectives professionnelles des niveaux post-primaire. A l'heure actuelle, il y a plus d'abandons en cours de cycle (subis par le système et non souhaités) qu'entre les cycles (censés être choisis par la politique éducative). Le taux de transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire (77%) n'est pas en cohérence avec l'objectif du Plan Décennal (69%) qui est de le réduire progressivement. Il en est de même pour la transition entre le premier et le second cycle : 65,4% contre un objectif de 48%.

Ceci devra certainement s'accompagner d'une plus grande professionnalisation des filières de l'enseignement supérieur, en particulier en renforçant les filières de techniciens. Les filières professionnelles ne comptent aujourd'hui que 20% des étudiants contre 80% pour les filières traditionnelles. La soutenabilité de l'expansion du supérieur demandera certainement aussi un partage des coûts avec le privé de façon plus prononcée (entreprises et familles les plus aisées). La promotion des formations professionnelles courtes (de type apprentissage et non de type technique classique qui lui apparaît très coûteux et peu efficace sur le plan de l'insertion professionnelle) devra également être envisagée. Cette approche participerait à l'amélioration de la productivité des activités indépendantes et du secteur informel qui restera dominant en termes de débouchés. Elle faciliterait également, d'un point de vue politique, la gestion des flux d'élèves dans le secondaire général, en proposant une alternative aux élèves devant sortir du système d'enseignement général. Ces aspects importants pourraient être discutés à l'aide d'un modèle de simulation sectoriel actualisé, permettant de stabiliser des objectifs pour des enseignements post-primaire de qualité, réalistes à la fois en termes de coûts et de faisabilité sociale.

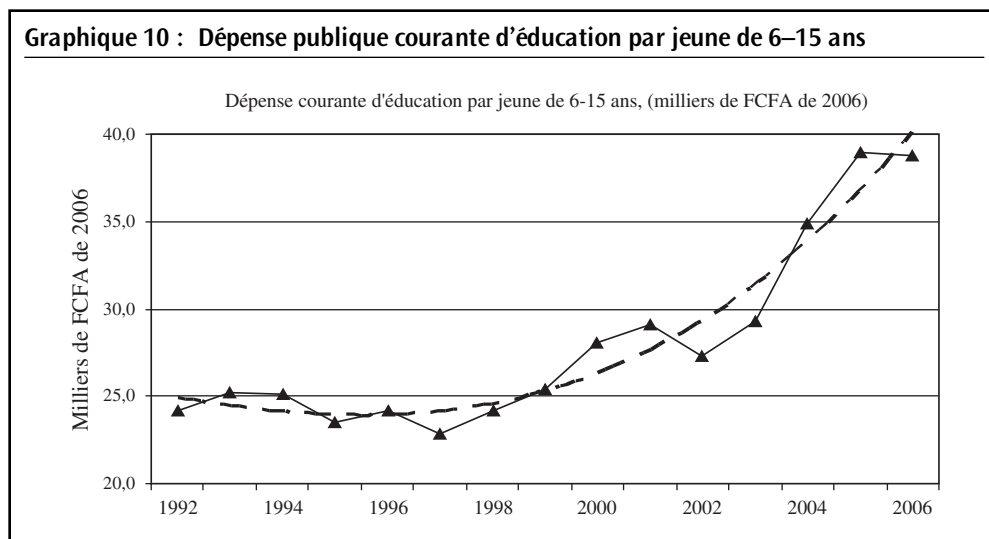
En conclusion sur les effets de l'éducation sur le développement humain et économique, la situation peut être résumée dans le tableau 7 suivant.

	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Technique	Supérieur
Impact social	Très fort	Fort	Faible	—	Faible
Impact économique					
Risque de chômage	Faible	Moyen	Moyen	Très probable	Très probable
Risque de sous-emploi	0	Faible	Très probable	Très probable	Très probable

La priorité pour l'éducation dans le budget est affichée, mais des marges de manœuvre existent en termes d'augmentation des dépenses d'éducation et de leur exécution

La priorité budgétaire pour l'éducation est affirmée. Le volume des dépenses publiques pour l'éducation a plus que doublé depuis 1997, après la relative stagnation des années 1990. L'augmentation des dépenses courantes a été le principal moteur de l'augmentation,

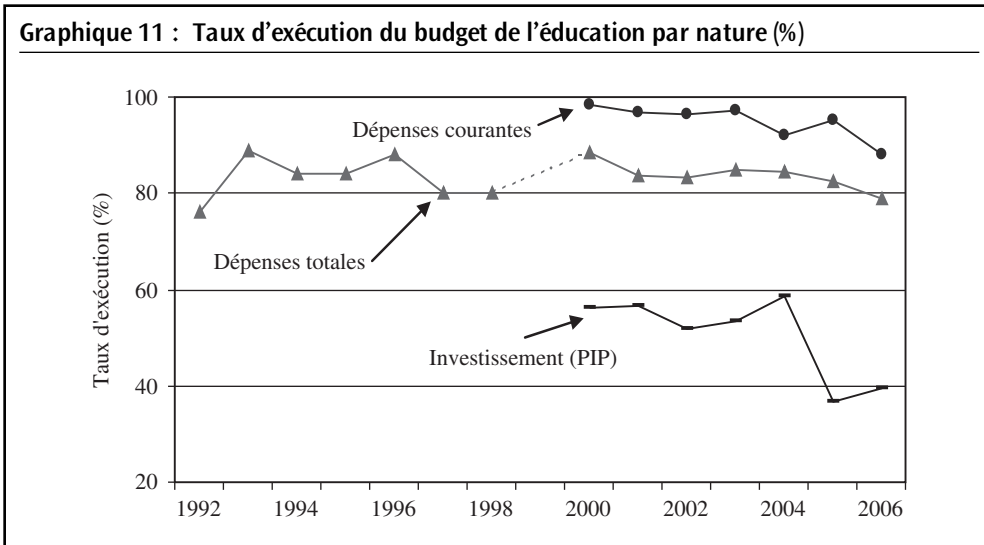
les dépenses d'investissement ayant régressé depuis 2001. Dans l'ensemble, la priorité budgétaire pour l'éducation peut être appréciée sous différents angles. Par jeune âgé de 6 à 15 ans, le volume des dépenses publiques courantes d'éducation est passé de 23 000 Fcfa en 1997 à près de 40 000 Fcfa en 2006⁶ (cf. graphique 10). En proportion des recettes propres de l'Etat, les dépenses publiques courantes d'éducation représentent 21 % en 2006, contre 17 % en 2000. Cette statistique est estimée à 18 % dans les pays africains à niveau de développement économique comparable à celui du Bénin.



Cependant, la part budgétaire pour l'éducation peut certainement encore être augmentée. Dans les neuf pays africains à faibles revenus qui allouent le plus pour leur système éducatif, les dépenses publiques courantes d'éducation représentent 26 % des recettes propres de l'Etat. Sous réserve d'une augmentation de la pression fiscale à 19% (17,2% actuellement) et de dépenses pour le secteur égales à 24 % des recettes propres de l'Etat, le financement public de l'éducation pourrait représenter 4,6 % du PIB, contre 3,9% actuellement.

Des marges de manœuvre existent aussi en termes d'exécution des dépenses d'investissement prévues. Au cours des années 2000 à 2006, au moins 40 % (cf. graphique 11) des dotations prévues en termes d'investissements n'ont pas été absorbées par le système. Ce phénomène tient aussi bien à des facteurs conjoncturels (à l'instar des divers changements institutionnels intervenus ces dernières années dans le secteur) qu'à des facteurs administratifs (lourdeur administrative) ou techniques (tels que la complexité et la diversité des procédures d'exécution des dépenses). La capacité d'absorption du système devra

6. Ces montants correspondent aux dépenses publiques courantes d'éducation divisées par le nombre de jeunes âgés de 6 à 15 ans, qu'ils soient scolarisés ou non. C'est un indicateur de l'effort public pour son système éducatif. Ce montant est différent du coût unitaire (dépenses rapportées au nombre d'élèves) qui est présenté plus loin.



être améliorée pour lui permettre de mieux faire face à des besoins sans cesse croissants (que ce soit en termes de demande ou d'amélioration de la qualité des services) et de dépenser aussi efficacement que possible les ressources obtenues de l'Etat ou de la communauté internationale, notamment dans le cadre de l'initiative Fast Track et des appuis bilatéraux.

En termes d'allocation pour les différents niveaux scolaires parmi l'ensemble des dépenses publiques d'éducation, le secondaire (général et technique) est très défavorisé comparativement aux autres pays

La part de l'enseignement secondaire général et technique professionnel dans les dépenses publiques courantes d'éducation en 2006 représente seulement 24 % de l'ensemble du secteur (18,7 % pour le général, 4,8 % pour le technique professionnel), contre 38 % en moyenne dans les pays de la région. La priorité budgétaire pour le primaire (53,6 % des dépenses courantes du secteur en 2006) est affichée, dans la perspective de la scolarisation primaire universelle. La part du supérieur (19,7 %) est relativement stable depuis 2000 et légèrement supérieure à la moyenne africaine. Les parts pour la maternelle et l'alphabetisation sont estimées à 1,6 et 0,3 % respectivement (cf. tableau 8).

Cela conduit à de faibles coûts unitaires publics au secon-

Tableau 8 : Répartition des dépenses courantes publiques d'éducation par niveau scolaire, 2006

	%
Alphabetisation	0,3
Formation des enseignants (ENI, INFRE, CFPEEN)	1,3
Maternelle	1,6
Primaire	53,6
Secondaire Général 1 ^{er} cycle	11,8
Secondaire Général 2 nd cycle	6,9
Technique et professionnel	4,8
Supérieur	19,7
Total	100

taire général et, dans une moindre mesure, dans l'ETFP. Avec une valeur égale à 10,9% du PIB par habitant, le coût unitaire au premier cycle du secondaire général est, fait rarissime, inférieur à celui du primaire. Au second cycle du secondaire général, le coût unitaire est également très faible avec une valeur inférieure à la moitié de ce qui est observé dans les pays comparables (32% du PIB par habitant contre 66%). Le coût unitaire moyen au secondaire général a baissé de moitié en dix ans. A l'enseignement technique et professionnel le coût unitaire a augmenté mais il reste en dessous de la moyenne des pays comparateurs (121% du PIB par habitant contre 129%). Le coût unitaire dans l'enseignement supérieur a chuté de plus de moitié entre 1996 et 2006, montrant le choix implicite fait par la politique de privilégier la quantité (sans maîtrise des flux d'élèves) au détriment de la dépense par étudiant, premier instrument pour améliorer la qualité. En 2006, il est estimé à 134% du PIB par habitant contre une moyenne de 222% dans les pays comparables. Cependant, l'accroissement de la dépense par étudiant n'aura d'effet sur la qualité uniquement si les ressources additionnelles sont accompagnées d'une volonté i) d'attirer des enseignants chercheurs plus qualifiés, ii) d'introduire des pratiques pédagogiques plus interactives, iii) de réviser les programmes pour les mettre plus en ligne avec les besoins du marché du travail, et iv) de donner plus d'autonomie aux institutions pour leur permettre d'innover et d'être plus pro-active⁷.

Tableau 9 : Comparaison internationale des coûts unitaires publics par niveau d'enseignement
(% du PIB par habitant)

	Primaire	Secondaire général			ETFP	Supérieur
		1 ^{er} cycle	2 nd cycle	Ensemble		
Bénin 1996	11,8			22,6	84,6	305,2
Bénin 2006	13,1	10,9	31,9	14,3	120,7	133,5
Moyenne des 11 pays comparateurs	11,7	29,5	65,6		128,6	222,1
Rapport Bénin / Moyenne 11 pays	1,12	0,39	0,50		0,90	0,58

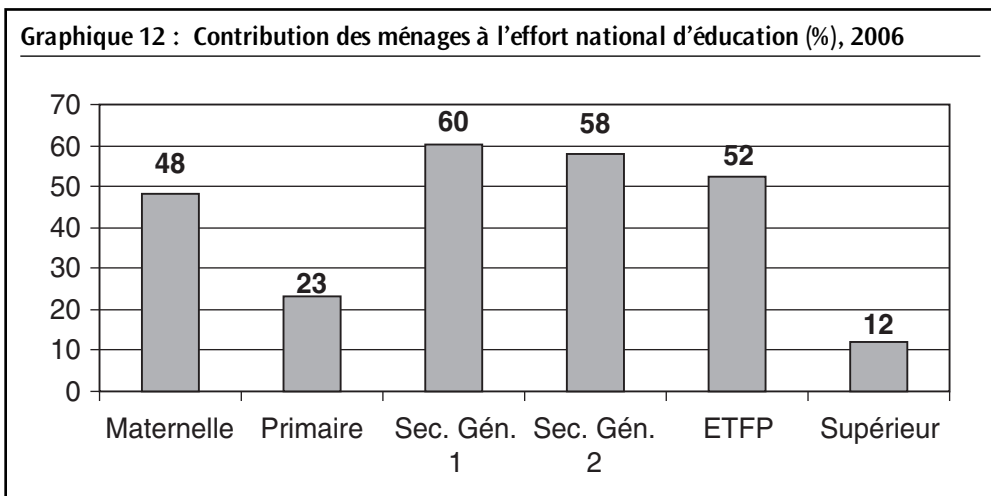
Si les ménages contribuent globalement beaucoup au financement de l'éducation, c'est à l'enseignement supérieur que leur contribution est la moins élevée alors même que c'est à ce niveau que l'on compte le moins d'individus issus des familles les plus pauvres

Les ménages contribuent beaucoup au financement de l'éducation. Cette contribution est estimée à 50,5 milliards de FCFA en 2006, soit 35% des dépenses nationales d'éducation (Etat + ménages). Cette contribution est très marquée dans l'enseignement secondaire où les ménages dépensent plus que l'Etat. Cela résulte du recours croissant à des enseignants partiellement rémunérés par l'Etat (vacataires ou sous contrat local) pour assurer l'effec-

7. Cf. Banque Mondiale, 2003, Construire les sociétés du savoir, Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur

tivité de la scolarisation dans un contexte de forte augmentation du nombre d'élèves. Cette catégorie d'enseignants représente jusqu'à 82 % des enseignants du secondaire général premier cycle, 70 % au second cycle et 62 % dans l'ETFP. Toutefois, le décret N°2007-592 du 31 décembre 2007 consacre l'extinction de cette catégorie de personnels, qui deviendraient alors des contractuels de l'Etat. Cela aura d'importantes conséquences financières qu'il conviendra d'apprécier en termes de faisabilité et de soutenabilité sur le long terme.

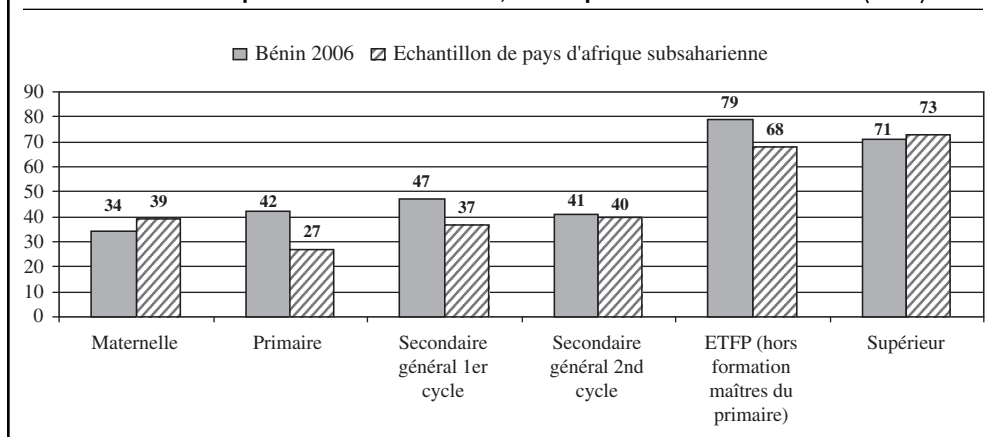
Au primaire, malgré la mesure de gratuité qui a eu des effets très bénéfiques sur l'accès à l'école, les ménages contribuent encore à hauteur de près d'un quart des dépenses nationales. Le niveau scolaire où la contribution du privé est la moins élevée est le supérieur, avec seulement 12% des dépenses nationales, une proportion qui risque de baisser encore suite à la décision récente d'annuler les frais d'inscription à l'université pour une partie des étudiants. Ceci pose des questions en termes d'équité et de vocation redistributive des ressources publiques pour l'enseignement en général. Dans la mesure où l'enseignement supérieur est le niveau où les plus pauvres sont les moins présents, il semble peu équitable que ce soit à ce niveau que la part de financement public soit la plus élevée (88% et bientôt plus avec la réforme de l'annulation des frais d'inscription). Dans une logique d'égalité des chances et de ressources contraintes, il serait certainement plus pertinent que ce soit aux niveaux bas du système éducatif (là où les plus pauvres n'ont pas encore abandonné) que le financement public soit plus élevé. Dans la situation actuelle, au lieu de réduire les inégalités sociales de naissance, le système éducatif les accentue en mettant à contribution les familles de façon plus importante pour les niveaux scolaires bas (primaire et secondaire) que pour l'enseignement supérieur.



L'utilisation des dépenses d'éducation est par ailleurs peu favorable à la qualité

Au niveau primaire, les dépenses publiques hors écoles (des structures centrales et déconcentrées) représentent près du tiers (32 %) des dépenses courantes ; au secondaire général premier et second cycle, cette part est de 25 % et 27 % respectivement et atteint près de 70 % dans l'ETFP. Ces valeurs sont supérieures à ce que l'on observe en moyenne dans les pays comparables (respectivement 27%, 27% et 40% ; cf graphique 13).

Graphique 13 : Part des dépenses publiques courantes hors salaire des enseignants dans chaque sous-secteur en 2006, et comparaisons internationales (en %)



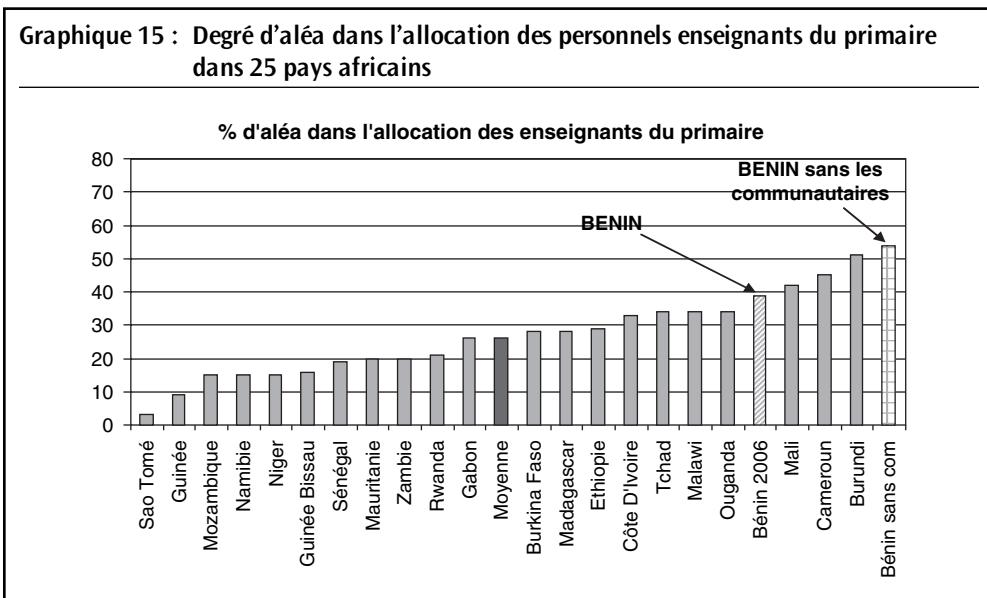
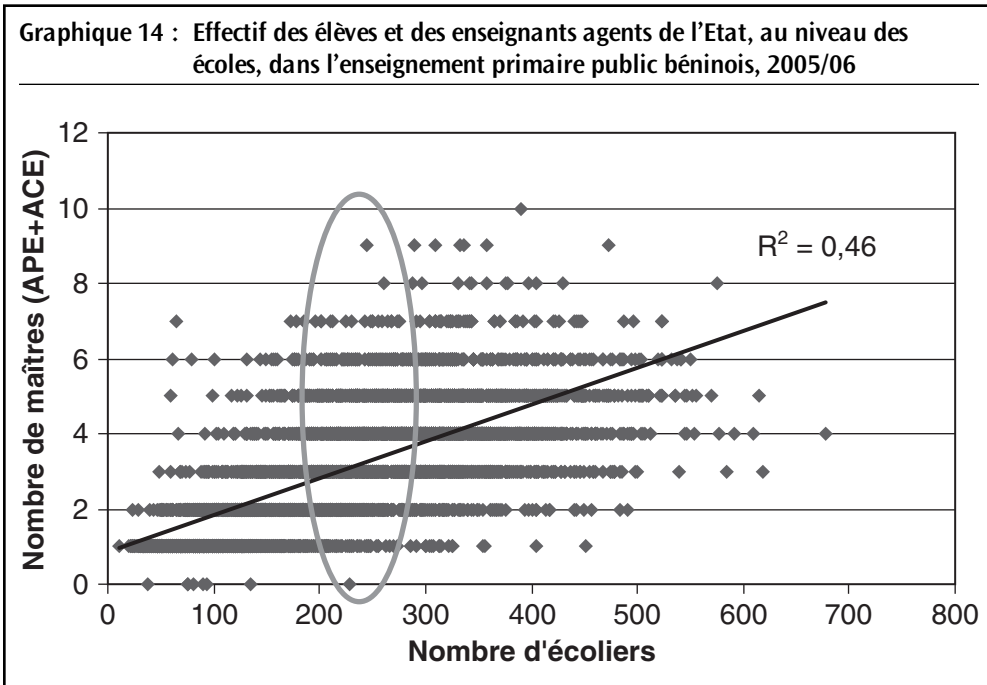
Dans l'enseignement supérieur, les dépenses sociales en bourses, secours et œuvres universitaires (41 % du coût unitaire d'un étudiant au Bénin), sont quasiment deux fois plus importantes que les dépenses en personnels enseignants (21 % de ce même coût) et quasiment trois fois plus importantes que les dépenses pédagogiques (15 %).

Le manque de moyens et de personnels enseignants se double d'une distribution dans les différentes écoles peu cohérente avec les besoins, reflet d'une gestion administrative peu efficiente

Les besoins en personnels et matériels du système sont loin d'être couverts. Au primaire, en ne comptant que les permanents et les contractuels, le rapport élèves/maître est de 76 écoliers pour un enseignant. Par ailleurs, s'il y a suffisamment de manuels au niveau général au CI et au CP, il n'y qu'un manuel pour deux élèves dans les classes de CM. Au secondaire, seul 1 enseignant sur 10 pour le général et 1 enseignant sur 3 pour le technique sont permanents ou contractuels : les agents de l'Etat ne couvrent respectivement que 9% et 25% de la masse horaire nécessaire pour le premier cycle du général et pour le second cycle du technique. Au supérieur, le taux d'encadrement est en moyenne de 1 enseignant agent de l'Etat pour 51 étudiants et les enseignants de rang A (professeurs et maîtres de conférence) ne représentent que 17% de l'effectif total des enseignants.

Le système est caractérisé par une répartition non cohérente des enseignants dans les différentes écoles. Au primaire, le nombre de maîtres alloués par l'Etat est très peu lié au nombre d'écoliers : dans des écoles ayant 200 élèves, le nombre de maîtres (agents de l'Etat) varie de 1 à 8 (cf. graphique 14). L'aléa dans l'allocation des enseignants est estimé à 54%, soit la valeur la plus élevée sur le continent (cf. graphique 15). Ce sont les départements du Borgou, du Couffo, du Plateau et de l'Alibori qui sont les plus défavorisés dans les dotations en personnel agent de l'Etat. L'arrêt du recrutement sur poste en 2007 risque d'aggraver encore la situation.

Au secondaire comme au supérieur, on observe aussi une mauvaise répartition des personnels de l'Etat. En 2006/07, plus d'un établissement sur trois du secondaire général

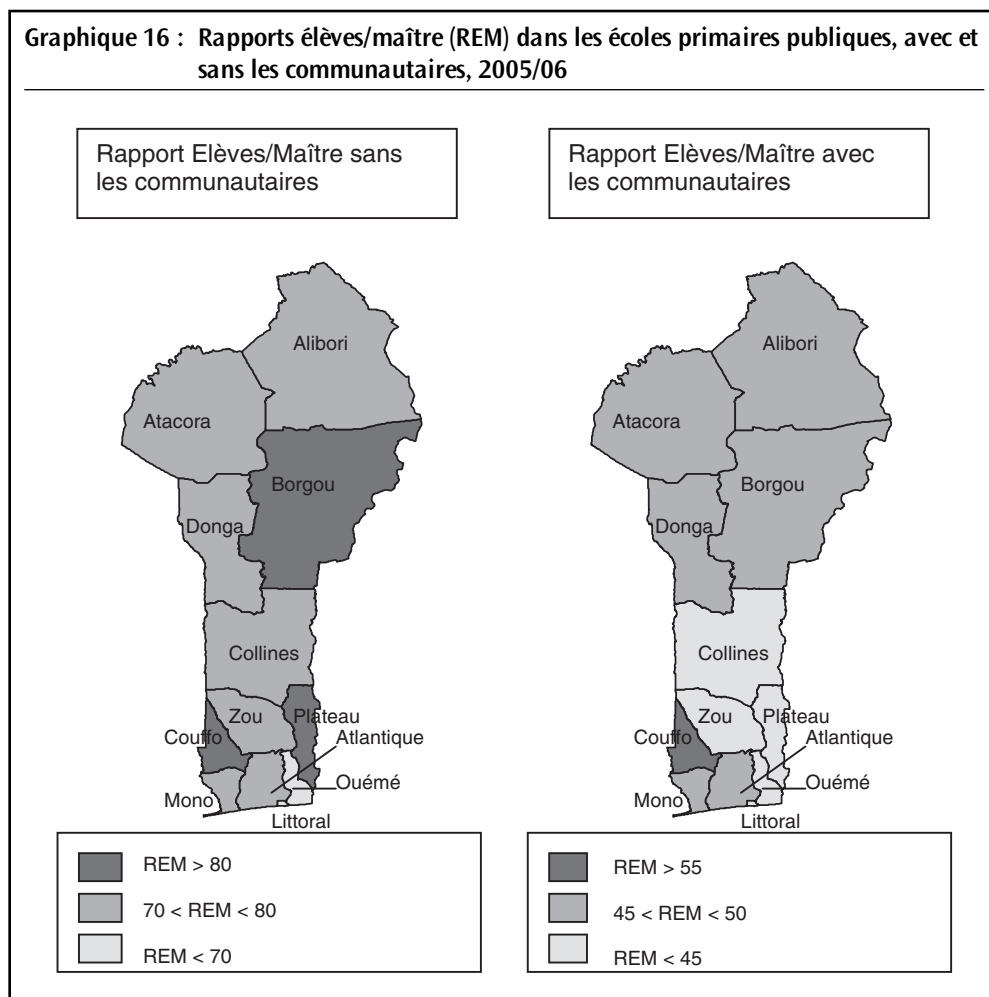


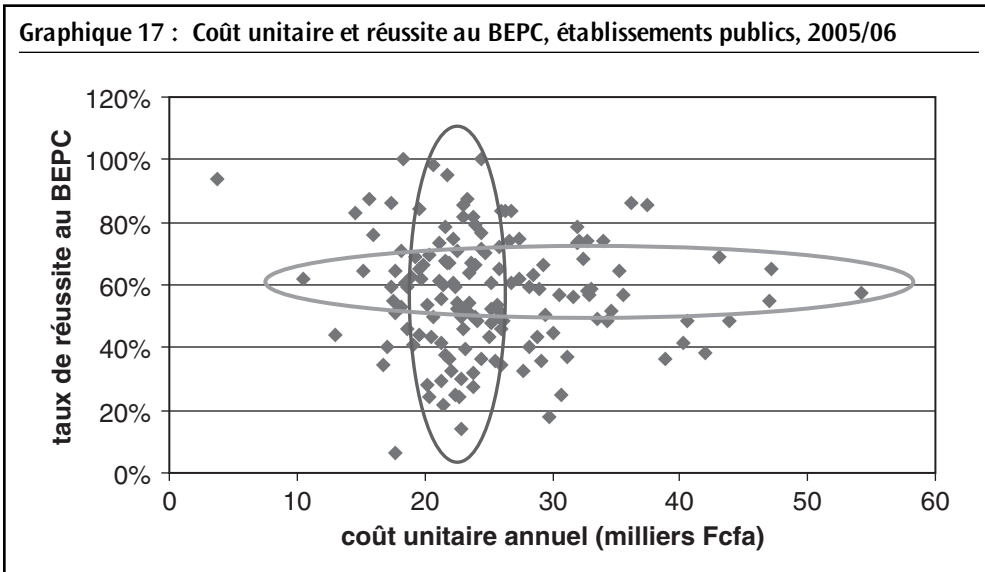
fonctionnait sans permanent ni contractuel. Ce sont les départements de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo qui sont les plus défavorisés dans les dotations. Au supérieur, on observe aussi un fort déséquilibre entre les Universités d'Abomey-Calavi et de Parakou : 1 enseignant pour 43 étudiants dans la première contre seulement 1 enseignant pour 74 étudiants dans la seconde.

Les mêmes défaillances affectent l'allocation des manuels (25% des élèves au CI n'ont pas de livre de français et de mathématiques alors qu'il y en a suffisamment au niveau national).

Les recrutements locaux (communautaire, vacataire, contractuel local) jouent un rôle essentiel. L'utilisation de cette catégorie d'enseignants permet de pallier le déficit en enseignants du système : avec les communautaires, le taux d'encadrement au primaire est de 47 élèves pour un maître. Au secondaire général, l'apport des vacataires permet de multiplier par plus de 4 la couverture des heures d'enseignement. Ces recrutements locaux améliorent la situation critique due à la mauvaise allocation des agents de l'Etat : l'aléa diminue de 54% à 39% au primaire quand on considère les communautaires. Les recrutements locaux permettent ainsi de donner les conditions minimales de scolarisation, bien que le niveau de formation de cette catégorie de personnel ne soit pas toujours satisfaisant. Le décret n°2007-592 du 31 décembre 2007 qui consacre la contractualisation des communautaires et vacataires qui le voudront pourrait supprimer les marges de manœuvre au niveau local et augmenter considérablement le nombre de personnels à gérer au niveau national : les efforts d'allocation des agents de l'Etat devront donc être largement redoublés.

Graphique 16 : Rapports élèves/maître (REM) dans les écoles primaires publiques, avec et sans les communautaires, 2005/06





L'absence de lien entre les ressources disponibles dans un établissement et ses résultats révèle un sérieux problème de gestion pédagogique

Au primaire, des écoles coûtant une même dépense par élève (par exemple 20 000 Fcfa) présentent des résultats variant de 20/100 à 70/100 au test du PASEC. De même, au secondaire premier cycle, des établissements où la dépense unitaire est environ 20 000 Fcfa ont des taux de réussite au BEPC allant de 20% à 100% (cf. graphique 17). Le système éducatif souffre donc de sérieux problèmes de gestion pédagogique dans la mesure où des écoles pourtant mieux dotées que la moyenne ont des résultats plus faibles.

A cet effet, il paraît intéressant de se diriger vers une mesure qui a fait ses preuves dans d'autres pays : la mise en place de comités locaux de gestion de l'école (composés de l'association de parents d'élèves, de représentants enseignants et du directeur) avec des responsabilités de suivi des ressources allouées à l'école et de suivi des résultats de l'école. Ceci passe aussi par l'amélioration de la transparence et de l'imputabilité au niveau des acteurs de l'école.

A titre de conclusion et de synthèse, les résultats du RESEN les plus importants méritent d'être rappelés ici et dans une perspective de politique éducative améliorée des pistes majeures pour l'amélioration peuvent être présentées ainsi que les éventuelles difficultés politiques d'application. Les propositions sont présentées par sous-secteur.

Tableau 10 : Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration

TRANSVERSAL SUR L'ENSEMBLE DU SECTEUR EDUCATIF (APPROCHE SECTORIELLE)

Principaux défis: (i) Gestion : Mieux gérer les allocations des enseignants et des autres moyens dans les écoles en adéquation avec les besoins; (ii) Diversification des filières et gestion des flux : Planifier et mettre en œuvre une gestion cohérente et systémique des flux d'élèves; en s'appuyant sur une diversification des filières et un développement de l'apprentissage et (iii) Evaluation : Renforcer les capacités pour une meilleure évaluation de la performance du système et une meilleure mise en œuvre des politiques.

Justification de l'intervention ^a	Situation au Bénin	Pistes de politique éducative pour l'amélioration	Coût financier (\$) Coût politique (*) ^b Historique de l'expérience	Résultats attendus
Gestion : Mieux gérer les allocations des enseignants et des autres moyens dans les écoles				
L'Etat est garant de l'égalité d'accès à l'école et de conditions d'enseignement de tous les enfants. Pour cela, la direction des ressources humaines est responsable pour distribuer les enseignants de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire, en ligne avec es besoins des différentes écoles (en fonction de leur nombre d'élèves).	De fortes disparités départementales et inter-écoles existent au Bénin. Certaines écoles ont deux enseignants pour 200 élèves alors que d'autres en ont 6 pour 100 enfants. Les départements les moins bien dotés en enseignants de l'Etat sont le Borgou et le Couffo.	Reprendre et appliquer sans exception le recrutement sur poste et mettre en place un système stable d'incitations pour l'enseignement dans les zones difficiles, en concertation avec les syndicats d'enseignants.	\$\$/** Le recrutement sur poste a été appliqué en 2003/04 et 2004/05 avec succès, même si les demandes de mutation intervenant après la délocalisation de l'enseignant sont trop facilement accordées, réduisant ainsi l'efficacité de la mesure. En 2006/07, le recrutement sur poste semble avoir été suspendu. Un système d'incitation a été mis en place mais après quelques années les primes semblent avoir été généralisées, annulant l'effet incitation.	Une meilleure répartition des enseignants permettant de réduire les inégalités de conditions d'enseignement entre élèves.

Les manuels scolaires et les guides du maître jouent un rôle important dans l'acquisition des compétences des élèves. Leur répartition doit être rationnelle (fonction du nombre d'élèves et de maîtres des écoles) et transparente.

Il y a théoriquement suffisamment de manuels pour couvrir 94% des besoins des élèves de CP au Bénin. Cependant du fait d'une allocation défective encore 28% des élèves ne disposent d'aucun manuel.

Mieux distribuer et utiliser effectivement les manuels scolaires et les guides du maître en i) contractant les fournisseurs pour qu'ils livrent jusqu'aux écoles, ii) publiant l'allocation des manuels par école dans les journaux locaux et iii) responsabilisant les communautés villageoises et parents d'élèves pour le suivi de la réception, conjointement avec les directeurs d'établissements.

\$/^{*}
Mesure relativement facile à organiser (début prometteurs dans ce sens).

Une répartition plus rationnelle et plus transparente et un meilleur taux d'arrivée des manuels dans les écoles.

Gestion des flux : Planifier et mettre en œuvre une gestion cohérente et systémique des flux d'élèves en diversifiant et professionnalisant les filières

La pression démographique et les progrès réalisés à l'enseignement primaire engendrent un effet mécanique d'accroissement des niveaux post-primaires. L'éducation joue à la fois un rôle social et économique en équipant la population des compétences élémentaires pour l'exercice de leur citoyenneté et en formant le capital humain

Au Bénin, la rapide et forte croissance des effectifs aux niveaux secondaire (général et technique) et supérieur a eu pour conséquence de pénaliser fortement la qualité et d'accroître le chômage et le sous-emploi des diplômés. Dans un contexte de ressources limitées, poursuivre une telle tendance aura des conséquences négatives non seulement en termes économiques (les élèves et étudiants n'ayant pas le niveau qu'ils sont sensés acquérir à la fin des cycles et auront donc d'autant

Actualiser le modèle de simulation sectoriel pour discuter les arbitrages intra-sectoriels et revoir les objectifs quantitatifs et qualitatifs du plan décennal pour les rendre pertinents économiquement et socialement acceptables pour une mise en œuvre réussie. Professionnaliser les formations existantes et renforcer les for-

\$/^{***}
Mesure technique, mais implications politiques très sensibles. Le plan décennal prévoyait une programmation quantitative des différents niveaux mais les objectifs fixés ont été largement dépassés deux ans après la mise en place du plan.

Un développement plus équilibré (avec de meilleures conditions d'enseignement des bénéficiaires) du système et plus en phase avec les besoins et objectifs de développement du pays, tout en étant accepté socialement.

(suite)

Tableau 10 : Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration (Suite)

Justification de l'intervention ^a	Situation au Bénin	Pistes de politique éducative pour l'amélioration	Coût financier (\$) Coût politique ^{(*)b}	
			Historique de l'expérience	Résultats attendus
nécessaire au développement du pays. Le développement des niveaux hauts du système doit donc se planifier en fonction (i) de la capacité d'absorption de l'économie, et (ii) de la capacité du système à assurer la qualité des formations dans de bonnes conditions d'enseignement pour les bénéficiaires compte tenu des capacités de financement.	plus de mal à se placer sur le marché de l'emploi), mais aussi sociaux (l'école, le collège et le lycée perdant peu à peu toute crédibilité aux yeux des parents et élèves, ce qui créera un mécontentement croissant envers la puissance publique).	mules d'apprentissage et de formations professionnelles courtes (cf. matrice enseignement secondaire général, technique, formation professionnelle et apprentissage)		
Evaluation : Renforcer les capacités pour une meilleure évaluation de la performance du système et une meilleure mise en œuvre des politiques planifiées				
L'adéquation formation-emploi est primordiale en termes de rentabilité à la fois privée et sociale de l'éducation : les diplômés des niveaux hauts du système sont la génération d'entrepreneurs, de cadres, de gestionnaires et de dirigeants	Le Bénin n'a pas de suivi des diplômés que ce soit au niveau de l'enseignement technique ou au niveau de l'enseignement supérieur. Ceci rend difficile d'évaluer la qualité et la rentabilité des formations et l'orientation des nouveaux apprenants et étudiants. Le pilotage souffre donc d'un manque de visibilité important en ce qui concerne les filières por-	Mettre en place un mécanisme de suivi régulier du devenir professionnel des diplômés de l'ETFP et du supérieur, par exemple sous forme d'un observatoire formation-emploi.	\$/* Mesure plus technique que politique. Pas d'expérience réussie dans ce domaine pour l'instant au Bénin.	Avoir un outil de programmation et d'orientation pour les étudiants du technique et du supérieur. Cet outil permettra d'accroître l'efficacité et la perti-

qui contribueront au développement du pays.

La planification et le suivi efficace d'un système repose sur des données statistiques fiables et récentes.

La forte demande d'enseignement secondaire et supérieur appelle à une diversification de l'offre d'enseignement incluant le secteur privé.

teuses et les besoins du marché de l'emploi conduisant ainsi à un manque d'efficacité externe.

Les données statistiques au Bénin ne sont pas complètes ou suffisamment fiables en ce qui concerne l'ETFP et l'alphabetisation. Les enquêtes de ménage et les recensements de population (QUIBB, RGPH) sont une source importante d'informations dont l'élaboration (questionnaires) n'est cependant pas suffisamment concertée avec certains Ministères, notamment ceux en charge de l'éducation.

Les effectifs du privé dans le secondaire et le supérieur ont très fortement cru au cours de la dernière décennie. Cependant, les incitations permettant une implantation géographique mieux équilibrée mais aussi garantissant une qualité uniforme des enseignements sur le territoire béninois semble manquer. Les établissements privés sont déconnectés de la politique du gouvernement en termes d'éducation alors qu'ils pourraient avantageusement y être intégrés et y jouer un rôle important si les bonnes incitations et la bonne réglementation sont mises en place.

Renforcer les compétences pour améliorer le système d'information statistique (SIGE et carte scolaire), en particulier pour l'ETFP et l'alphabetisation

Renforcer la coordination entre les Ministères de l'éducation et l'INSAE pour une meilleure prise en compte des questions d'éducation dans les enquêtes de ménages et la consolidation des données de projections démographiques.

Elaborer un cadre réglementaire permettant de stimuler une offre privée de services éducatifs de qualité au secondaire et au supérieur.

\$/*

Mesure plus technique que politique. Les expériences réussies dans le primaire et secondaire peuvent inspirer les autres niveaux scolaires.

\$\$/**

Résistance prévisible de certains syndicats.

nence des formations vis-à-vis du marché de l'emploi.

Avoir les données nécessaires à une programmation informée et à un suivi pertinent des différents sous-secteurs.

Un partenariat public-privé organisé, permettant de répondre à la forte et croissante demande sociale tout en garantissant la qualité des enseignements.

(suite)

Tableau 10 : Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration (Suite)

ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Principaux défis: Améliorer la qualité et diminuer les abandons en cours de cycle

Justification de l'intervention ^a	Situation au Bénin	Pistes de politique éducative pour l'amélioration	Coût financier (\$) Coût politique (*) ^b Historique de l'expérience	Résultats attendus
Le temps scolaire effectivement appliqué a un effet positif élevé sur les acquis des élèves (évaluation PASEC 2004/05).	Le temps scolaire officiel n'est pas assez respecté: Par exemple, au CP, au moins 14,9% du temps scolaire est perdu à cause de l'absentéisme des enseignants (il s'agit sans doute d'une sous-estimation en raison du fait qu'elle se fonde uniquement sur la déclaration des Directeurs d'école dans l'enquête PASEC). A cela, il faut ajouter (i) l'absentéisme des élèves et (ii) les jours de fermeture de l'école pour différentes raisons.	Prendre les mesures nécessaires pour mieux faire respecter le temps scolaire officiel, telle qu'augmenter la responsabilité des communautés dans la gestion des écoles, la supervision des ressources et le suivi des résultats (exemple des comités pluri-partites de gestion de l'école au Niger)	\$\$/* Mesure difficile car il s'agit de déléguer du pouvoir central au niveau communautaire et de l'accompagner par une campagne de sensibilisation importante. Mais l'impact peut être important. Ce mécanisme de gestion communautaire des écoles a été testé au Niger avec succès, ce qui a permis d'augmenter l'efficacité générale des écoles ainsi que la qualité des apprentissages.	Rendre les communautés responsables de leurs écoles augmentera l'imputabilité avec des effets attendus sur la qualité.
Les femmes enseignantes affichent des résultats meilleurs que leurs collègues masculins à la fois en termes d'acquisitions scolaires et de rétention des élèves dans le cycle (Résultats DEP-PAGE).	La proportion des femmes enseignantes dans le système éducatif béninois est faible (16% des enseignants du primaire).	Recruter davantage de femmes enseignantes, si besoin par un système de discrimination positive.	\$/ Mesure relativement facile à mettre en place. Pas d'expérience connue au Bénin dans ce domaine.	Avoir un système avec une proportion nettement plus importante de femmes enseignantes pour faciliter l'apprentissage et la rétention des élèves au primaire.

Des fréquences de redoublement trop élevées exacerbent les abandons, augmentent la taille des classes et n'ont pas les résultats pédagogiques escomptés

Une amélioration de la formation des enseignants est un élément important pour l'amélioration de la qualité

Une évaluation régulière des apprentissages des élèves et la transparence des résultats permettent de renforcer l'imputabilité des acteurs et d'accroître les performances des écoles.

Le pourcentage de redoublants au primaire est passé de 25% dans les années 90 et début des années 2000 à 10% aujourd'hui.

Les acquis des élèves encadrés par un enseignant ayant reçu une formation (telle qu'elles ont existé jusqu'à présent) ne sont pas meilleurs que ceux des élèves encadrés par un enseignant qui n'a pas reçu de formation. Autre facteur égal par ailleurs, les élèves des classes jumelées ont des résultats légèrement inférieurs aux élèves de classes à niveau unique

L'évaluation des élèves n'est ni systématique (dans le temps) ni uniforme (sur le territoire).

Poursuivre la mise en œuvre de la politique des sous-cycles au CE1-CE2 et CM1-CM2 en ligne avec les nouveaux programmes

Améliorer la formation initiale et continue des enseignants et former les enseignants à la gestion des classes jumelées avec un module de formation spécifique. Evaluer les impacts de ces nouvelles formations

Evaluer régulièrement les résultats d'apprentissage de façon standardisée et organiser le suivi de la performance au niveau des écoles.

\$/**

Résistance possible de certains enseignants et parents d'élèves. La mise en œuvre effectuée au CI-CP est prometteuse mais demande un renforcement de la sensibilisation et de la communication sur le sujet

\$\$/*

Mesure davantage technique que politique. La reprise récente de fonctionnement des ENI est une opportunité pour améliorer le contenu des formations dispensées.

\$\$/**

Mesure davantage technique que politique. Prévue dans le cadre du plan décennal et de mise en œuvre des fonds Fast Track. Le projet d'analyse des écoles efficaces va aussi dans ce sens

Améliorer l'efficacité interne et faire diminuer les abandons en cours de cycle

Avoir un système de formation initiale et continue qui apporte une valeur ajoutée sur la qualité

Avoir un système d'évaluation de la qualité solide scientifique et transparent permettant d'inciter les écoles les moins performantes à s'améliorer.

(suite)

Tableau 10 : Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration (Suite)

ENSEIGNEMENT SECONDAIRE GENERAL, TECHNIQUE, FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE

Principal défi : Améliorer la qualité et rendre ces enseignements plus compatibles avec le marché du travail en diversifiant et professionnalisant les formations.

Justification de l'intervention ^a	Situation au Bénin	Pistes de politique éducative pour l'amélioration	Coût financier (\$) Coût politique (*) ^b Historique de l'expérience	Résultats attendus
<p>Au cours de la dernière décennie les conditions d'enseignement (taille des classes, matériel pédagogique) se sont grandement dégradées du fait d'une expansion exponentielle des effectifs non accompagnée d'une augmentation suffisante des ressources pour ce sous-secteur.</p>	<p>La part des dépenses publiques d'éducation allouée à ce sous-secteur n'est que de 24% (19% pour le général et 5% pour le technique professionnel) contre une moyenne de 38% dans les pays de la région. La dépense publique par élève au premier cycle du secondaire général est inférieure à celle du primaire (33 000 FCFA contre 39 000 FCFA), ce qui est une particularité béninoise, et elle décroît. La contribution des familles est très élevée à ce niveau d'enseignement (60% pour le secondaire général et 52% pour le secondaire technique), ce qui pose question d'un point de vue d'équité.</p>	<p>Augmenter la part des ressources publiques allouées à l'enseignement secondaire en allouant de façon prioritaire les ressources additionnelles nouvelles (accroissement budgétaire et ressources extérieures) à ce cycle d'enseignement.</p>	<p>\$\$\$/** Résistance possible des autres sous-secteurs dans la concurrence d'allocation des ressources nouvelles</p>	<p>Améliorer les conditions d'enseignement pour améliorer la qualité.</p>
<p>Les économies africaines sont duales et le secteur informel est le plus grand pourvoyeur d'emplois (au</p>	<p>17% des 25–34 ans sortants de l'enseignement technique tel qu'il existe sont au chômage et 69% d'entre eux sont en situation de sous-emploi.</p>	<p>Développer des options professionnalisantes au premier cycle du secondaire général pour permettre à un plus</p>	<p>\$\$\$/*** La diversification et professionnalisation des filières et la gestion des flux sont difficiles à mettre en œuvre d'un</p>	<p>Avoir des formations professionnelles, techniques et d'apprentissage</p>

<p>Bénin 95% des emplois). Ce secteur d'activités nécessite des compétences à la fois basiques (lire, écrire, compter) et techniques.</p>	<p>Beaucoup de diplômés du secondaire technique s'inscrivent à l'université, ce qui indique que les formations ne sont pas suffisamment professionnalisées pour déboucher directement sur un emploi.</p>	<p>grand nombre d'élèves d'intégrer le marché du travail à la sortie du cycle. Augmenter la vocation professionnalisante de l'ETFP en partenariat avec les employeurs.</p>	<p>point de vue technique (nécessite un grand travail de préparation) et d'un point de vue politique (du fait des habitudes prises pour un enseignement technique classique)</p>	<p>plus en phase avec les besoins locaux du marché de l'emploi, en particulier pour le secteur informel agricole et non agricole.</p>
<p>Les formations qui semblent pouvoir répondre le plus efficacement à ces besoins de qualifications sont i) l'apprentissage au niveau du premier cycle secondaire et ii) des formations professionnelles courtes coûteuses et en ligne avec les besoins de l'économie.</p>	<p>L'apprentissage est sous-développé au Bénin même s'il a fortement cru ces dernières années (de 908 apprentis en 2004 à 2541 en 2006)</p>	<p>Développer les formations par apprentissage à la sortie du primaire et du premier cycle du secondaire pour augmenter les chances d'insertion professionnelle et la productivité du secteur de l'emploi informel.</p>	<p>\$\$/* Mesure relativement facile à mettre en place mais qui demande une préparation technique importante</p>	
<p>Le monde moderne demande de plus en plus de ressources humaines compétentes dans les domaines scientifiques et technologiques.</p>	<p>Manque criant de professeurs du secondaire dans les matières scientifiques.</p>	<p>Former plus d'enseignants dans les matières scientifiques.</p>	<p>\$\$/** Mesure en concertation avec le Ministère de l'enseignement supérieur.</p>	<p>Un enseignement secondaire général de meilleure qualité et plus en ligne avec les besoins de l'enseignement supérieur et l'économie moderne.</p>

(suite)

Tableau 10 : Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration (Suite)

ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Principal Défi : Améliorer la qualité et la pertinence des formations dans un contexte de marché de l'emploi moderne très restreint et progressant très lentement.

Justification de l'intervention ^a	Situation au Bénin	Pistes de politique éducative pour l'amélioration	Coût financier (\$) Coût politique (*) ^b Historique de l'expérience	Résultats attendus
La non-autonomie gestionnaire des institutions publiques d'enseignement supérieur pénalise leur efficacité et leur imputabilité.	80% du budget des universités publiques proviennent de l'Etat qui contrôle les recrutements, le statut et la carrière des enseignants du supérieur ainsi que la gestion des aides sociales.	Renforcer l'autonomie des institutions publiques d'enseignement supérieur (notamment en termes de financement et de recrutement) et mettre en place les instruments de pilotage, de programmation et de contractualisation sur objectifs de résultats. Favoriser le développement d'un secteur privé contrôlé.	\$/** Mesure sensible politiquement du fait de l'habitude prise d'un système très centralisé	Un sous-secteur mieux géré, plus autonome et responsable (imputabilité sur les résultats).
L'efficacité externe de l'enseignement supérieur tel qu'il existe est très faible.	Fort taux de chômage et de sous-emploi pour les diplômés du supérieur. Seulement 5% des emplois sont dans le secteur formel de l'économie alors que le nombre des étudiants croît très rapidement (+15% par an).	S'accorder sur des objectifs quantitatifs pertinents vis-à-vis du marché de l'emploi et réalistes socialement et engager une véritable politique d'orientation	\$\$/*** Mesure politique et technique délicate.	Des formations supérieures plus en phase avec les besoins de l'économie nationale et les objectifs de

<p>Au cours de la dernière décennie les conditions d'enseignement (taille des classes, matériel didactique) se sont grandement dégradées du fait d'une expansion exponentielle des effectifs non accompagnée d'une augmentation suffisante des ressources pour ce sous-secteur.</p>	<p>Les conditions d'enseignement à l'université se sont grandement dégradées. Alors que l'on comptait 1 enseignant pour 10 étudiants en 1990, le ratio est aujourd'hui de 1 enseignant pour 43 étudiants. 45% des dépenses courantes sont consacrées aux bourses et œuvres universitaires, laissant peu de ressources pour les dépenses d'enseignement qui sont directement liées à la qualité.</p>	<p>des étudiants dans les filières porteuses en termes d'emploi et prioritaires pour soutenir la croissance du pays sur la base des résultats réguliers d'un observatoire formation/emploi.</p> <p>Réviser l'allocation des ressources disponibles pour améliorer les conditions d'enseignement. Redéfinir la politique d'aide sociale et de frais de scolarité pour la rendre financièrement soutenable, socialement équitable et ciblée sur les filières porteuses sur le marché de l'emploi. La réflexion pourrait porter sur la diminution des bourses à l'étranger, l'introduction de prêts étudiants, la redéfinition des critères d'allocation des bourses, le développement du secteur privé par exemple.</p>	<p>\$\$/***</p> <p>Mesure politique très sensible. La récente gratuité de l'inscription à l'université n'est pas un signe encourageant dans cette perspective.</p>	<p>développement du Bénin.</p> <p>Améliorer les conditions d'enseignement pour améliorer la qualité.</p>
---	---	---	--	--

(suite)

Tableau 10 : Défis majeurs identifiés et pistes pour amélioration (Suite)

ALPHABETISATION ET EDUCATION DES ADULTES

Défis principaux : Développer une stratégie plus cohérente, améliorer la qualité et renforcer le système d'information.

Justification de l'intervention ^a	Situation au Bénin	Pistes de politique éducative pour l'amélioration	Coût financier (\$)	Résultats attendus
			Coût politique (*) ^b Historique de l'expérience	
La déclaration de Dakar, à laquelle le Bénin a souscrit, a pour objectif de réduire de moitié le taux d'analphabétisme d'ici 2015.	Le taux d'analphabétisme des personnes âgées de 15 ans et plus est estimé à 67% (RGPH-3 :2002, INSAE).	Développer et renforcer la cohérence des programmes d'alphabétisation en partenariat avec les ONG et associations opérant dans le sous-secteur. Réhabiliter et construire de nouveaux centres d'alphabétisation.	\$\$\$/* Mesures pouvant être financées par le Fast-Track.	Un réseau de centres beaucoup plus développé et cohérent couvrant le territoire béninois de façon plus uniforme et répondant aux besoins de la population la plus désavantagée.
	Le nombre de maîtres d'alphabétisation bénévoles diminue progressivement.	Mieux former les enseignants bénévoles selon la stratégie du faire-faire et développer une stratégie d'incitation plus efficace.		
	Les taux d'analphabétisme les plus élevés sont enregistrés dans les départements de l'Alibori (89,5%)	Elaborer une carte d'intervention prioritaire pour réduire les inégal-		

<p>et de l'Atacora (85,9%) tandis que le plus faible est enregistré dans le département du Littoral (31%).</p> <p>Le sous-secteur de l'alphabétisation connaît des problèmes de qualité, de pertinence et d'efficacité avec pour corollaires des taux d'abandon, d'échec et de rechute dans l'analphabétisme élevés. Selon les estimations de la direction de l'alphabétisation, plus de 80 % des personnes ayant été déclarées alphabétisées retombent dans l'analphabétisme, faute de programmes cohérents et pertinents de post-alphabétisation.</p> <p>Les données statistiques en ce qui concerne l'alphabétisation ne sont pas complètes ou suffisamment fiables, ce qui rend difficile l'appréciation des besoins réels et l'évaluation des programmes.</p>	<p>ités territoriales et de genre.</p> <p>Améliorer les programmes et les outils de formation et développer des programmes de post-alphabétisation pour faire en sorte que les personnes demeurent alphabétisées. Institutionnaliser la stratégie du faire-faire.</p> <p>Renforcer les compétences pour améliorer le système d'information statistique (SIGE et carte scolaire)</p>	<p>\$\$/*</p> <p>Mesure pouvant être financée par le Fast-Track.</p> <p>\$\$/*</p> <p>Mesure plus technique que politique. Peut être financée par l'initiative Fast-Track.</p>	<p>Avoir un sous-secteur de l'alphabétisation efficace ayant un impact durable sur les acquisitions des apprenants.</p> <p>Avoir les données nécessaires à une programmation informée du sous-secteur.</p>
--	---	--	--

Notes: a. Les propositions d'intervention sont classées par ordre décroissant de priorité

b. \$: peu ou pas coûteux, \$\$: assez coûteux, \$\$\$: très coûteux

* : peu ou pas de coût politique, ** : coût politique moyen, *** : coût politique élevé

Le contexte macroéconomique et sociodémographique

- ◆ Le système éducatif béninois fait face à une forte pression démographique.
- ◆ La performance macroéconomique du pays est encore faible, au regard de la demande sociale liée à cette forte pression.
- ◆ Les dépenses publiques totales d'éducation ont sensiblement augmenté depuis 2000
- ◆ Le système a cependant des difficultés à exécuter l'ensemble des dépenses prévues.

Le Bénin est un pays d'Afrique de l'Ouest qui a une densité de 70 habitants au Km², soit plus du double de la moyenne des pays d'Afrique au sud du Sahara (voir l'encadré 1.1 pour une présentation du pays). Comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, son système éducatif fait face à une forte demande. Celle-ci varie avec le cadre socioéconomique du pays (localisation géographique, conditions de vie des ménages, perception et intérêt que les populations accordent à l'éducation, . . .), mais est surtout sous l'influence de la démographie, encore forte. Les moyens mobilisés pour y faire face dépendent de l'environnement macroéconomique du pays et des possibilités budgétaires publiques. C'est à la description de ces deux éléments contextuels que ce chapitre est consacré. Il cernera la demande potentielle d'éducation au Bénin et étudiera l'évolution des ressources publiques pour l'ensemble du secteur de l'éducation.

Une forte pression démographique pour le système éducatif . . .

Le Bénin a réalisé trois recensements généraux de la population (en 1979, 1992 et 2002) sur la base desquelles l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

Encadré 1.1 : Le Bénin en bref

Géographie. Le Bénin est limité au sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par le Nigéria, à l'Ouest par le Togo, au Nord par le Niger et au nord ouest par le Burkina Faso. Il couvre environ 115 000 Km², comprend 12 départements, 77 communes, 568 arrondissements et 3 378 villages. Au sud, le climat est de type subéquatorial, avec deux saisons des pluies (avril à juillet et octobre à novembre) et deux saisons sèches (août à septembre et décembre à mars). Au nord, il est tropical, peu humide, avec une saison des pluies (mai à octobre) et une saison sèche (novembre à avril).

Groupes socioculturels. Y cohabitent deux grands groupes : celui du centre-sud (avec pour principaux groupes linguistiques les Adja, Fon et Yoruba) et celui du nord (Bariba, Dendi, Bètamari, Yoa Lopka, Peulh). Les Fon, Adja et Yoruba ou assimilés sont les principales ethnies du pays, avec respectivement 39, 15 et 12 % de la population. Les autres groupes majeurs (Bariba (9 %), Peuls (7 %)) viennent du Nord du pays.

Economie. Avec un PIB par tête d'environ 650 \$ US en 2006, le Bénin se classe parmi les pays pauvres. Les secteurs agricole et informel y offrent l'essentiel des emplois chez les 15-59 ans, soit 57,6 et 37,9 % respectivement (cf. chapitre 5). L'agriculture fournit 41 % du PIB, contre seulement 15 % pour le secteur industriel. L'économie repose essentiellement sur le Coton, qui assure près de 40 % des recettes d'exportation et 90 % des recettes agricoles. Pour rompre avec cette hyperspécialisation, le Gouvernement a opté pour la diversification de l'économie, par le développement de nouvelles filières agricoles et la transformation des produits.

Sources: INSAE (2003) d'après les résultats du RGPH 3, Tomes 0, 1 ; SCRP (2006), puis FMI et Banque mondiale.

(INSAE) élabore des estimations et des projections démographiques à différentes dates. Ces projections sont utilisées dans le calcul des indicateurs scolaires ; leur précision conditionne alors la fiabilité de tels indicateurs. Les données de l'INSAE ont subi quelques ajustements, du fait de des problèmes techniques au niveau de ces données, décrites dans l'annexe 1.1 à la fin de ce chapitre. Ce sont ces « données ajustées » qui seront utilisées par la suite dans ce document. Les ajustements opérés ont été réalisés de concert avec l'INSAE. Toutefois, la révision prochaine des projections démographiques nationales, par l'INSAE⁸, permettra de disposer d'un jeu de données démographiques officielles mieux construites. Le tableau 1.1 récapitule les grandes tendances démographique et socioéconomique du pays depuis 1992.

Le Bénin compte en 2007 environ 8,1 millions d'habitants, contre seulement 3,4 millions il y a 30 ans, ce qui témoigne d'une forte croissance démographique : la population a cru au rythme de 3,2 % par an entre 1992 et 2002 ; sur la même période, le chiffre était de 2,5 % pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne. Selon les projections démographiques disponibles, ce taux devrait se réduire au Bénin, pour atteindre un chiffre de l'ordre de 2,8 % par an au cours des 10 prochaines années, ce qui demeurera tout de même élevé.

A l'instar des pays à forte croissance démographique, les jeunes représentent une part très importante de la population. En 2002, par exemple, près de la moitié de la population

8. Il tiendra notamment compte des résultats de la toute dernière enquête démographie et santé (EDS) de 2006.

	1992	2002	2007	2012	2017
Population ajustée (en milliers), total	5 142	7 037	8 143	9 368	10 752
3–5 ans	633	774	876	989	1 083
6–11 ans	993	1 313	1 498	1 705	1 922
12–15 ans	468	680	781	888	1 012
Taux de croissance de la population (% annuel) ^a	3,19	2,96	2,84	2,79	
Taux d'accroissement naturel de la population (%) ^b	3,17	2,89			
Indice synthétique de fécondité (enfants par femme)	6,1	5,6	5,7 ^c		
% Population rurale	64,3	61,1	58,2	54,2	50,2
% Population de sexe féminin	51,4	51,5	51,2	51,0	50,8
% Population n'ayant pas accès à l'eau potable	74,2	42,2	31,8 ^c		
% Population ne s'éclairant pas à l'électricité	90,0	78,0	74,3 ^c		
% Population en dessous du seuil national de pauvreté					
Au niveau national		28,5	36,8 ^c		
En milieu rural		31,6	40,6 ^c		

*Les données en italiques (au-delà de 2002) sont des projections sauf précision contraire

a. Calculé sur une période de 5 années ; par exemple, 1992–1997 pour la colonne marquée “1992”.

b. L'accroissement naturel est l'excédent des naissances par rapport aux décès au cours de la période considérée, exprimé en pourcentage de la population totale.

c. Ces chiffres sont de l'année 2006.

Sources : SCRIP (2007); INSAE (2003), d'après les documents du RGPH 3, Tomes 0, 1 et 6; INSAE-PNLS (2007), rapport préliminaire de l'EDSB-II 2006 et nos propres calculs.

(47 %) était âgée de moins de 15 ans ; la population en âge de fréquenter l'enseignement primaire (c'est à dire les enfants âgés de 6 à 11 ans) représentait quant à elle un peu plus de 18 % de la population totale. Ce chiffre est élevé et même dans un contexte de réduction tendancielle de la fécondité, le pays comptera environ 1,9 millions de jeunes de 6–11 ans en 2017, autant qu'il faudra scolariser, contre 1,4 millions scolarisés en 2007. Autrement dit, le nombre d'enfants à scolariser au primaire augmentera de près de 33 % dans la prochaine décennie.

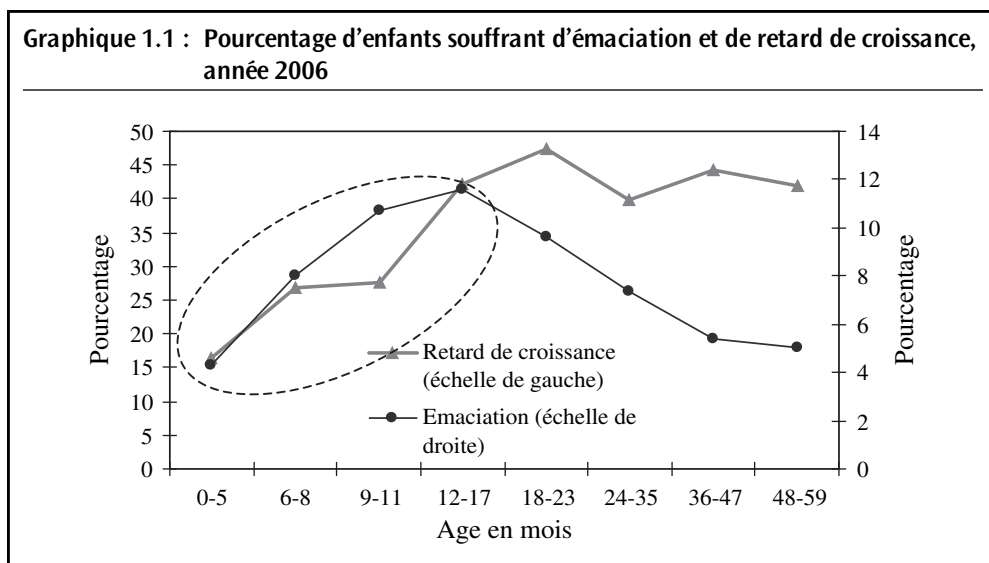
On estime en outre que 58 % de la population vit en milieu rural en 2007. Cette proportion devra se réduire progressivement mais, dans la prochaine décennie encore, plus de la moitié des béninois résideront en zone rurale, et ce dans un contexte de pauvreté. En 2002 par exemple, près de trois ruraux sur cinq n'avaient pas accès à des conditions de vie acceptables (incidence de pauvreté non monétaire à 59 %). La pauvreté monétaire est aussi fort présente, et s'est accrue ces dernières années : alors que moins de 30 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2002, ce sont 37 % à l'échelle du pays en 2006 (41 % en milieu rural).

... doublée de problèmes de nutrition chez les plus jeunes

La capacité des enfants à tirer profit du système éducatif dépend en grande partie du développement cognitif et mental durant les premières années d'existence. Au Bénin, ce développement intellectuel est sévèrement compromis du fait des dommages causés par la malnutrition dans la petite enfance. Presque un quart des enfants souffre d'insuffisance pondérale (faible ratio poids/âge). Malgré une période de progrès considérables traduite par la réduction du taux de malnutrition pendant la deuxième moitié des années 90 (de 30 à 25 % entre 1996 et 2001), peu de progrès ont été observés depuis lors. Le graphique 1.1 montre que la malnutrition est concentrée chez les enfants de moins de 21 mois. Après cet âge, l'émaciation⁹ (résultat de perte récent de poids) diminue et le retard de croissance¹⁰ (résultant d'insuffisance accumulée de croissance linéaire) stagne. La croissance du cerveau se réalise principalement durant la période de la grossesse et les 24 premiers mois de vie. L'exposition à la malnutrition durant cette période conduit à des risques de lésions permanentes.

En particulier, la carence en fer est nuisible au développement du cerveau, et l'anémie qui est un problème causé par le paludisme et la carence en fer, a été observée chez 78 % des enfants de moins de cinq ans. La prévalence est encore plus élevée chez les moins de deux ans (EDS ; 2006). Cette anémie réduit les performances des enfants dans les tests de capacité mentale (y compris le QI) de l'ordre de 8 points¹¹ (Horton, Ross ; 2003).

La carence en iode est une autre cause principale de déficience intellectuelle sur le continent, associée à 10–15 pourcent de réduction de la capacité intellectuelle. Au Bénin, il est



Source : EDSII-Bénin, 2006

9. Traduit un ratio Poids/taille « hors norme » ; norme est calculée pour des enfants supposés sains et bien nourris.

10. Traduit un ratio Taille/âge « hors norme » ; norme calculée pour des enfants supposés sains et bien nourris.

11. Ou de manière équivalente, de 0,5 à 1,5 écarts types.

estimé que chaque année, 10 000 enfants naissent avec un retard mental à cause de la carence en iode (cf. UNICEF, MI). Le gouvernement exige maintenant que tout le sel produit ou importé soit iodé. Selon les résultats de l'Enquête démographie et santé (EDS II-Bénin) de 2001, un peu plus de 70 pourcent des ménages consomment du sel adéquatement iodé.

La faible prévalence du VIH/Sida ne doit pas conduire à en sous-estimer l'incidence sur le système éducatif

Plusieurs sources statistiques s'accordent sur un faible niveau de prévalence du VIH-SIDA au Bénin : elle a été estimée à 1,2 % en 2006 pour la population âgée de 15 à 49 ans (INSAE-PNLS, 2007). Ce chiffre présente des disparités selon le milieu de résidence et certaines caractéristiques socio-démographiques (par exemple, pour 100 hommes infectés, on compte 188 femmes ; le taux de prévalence varie de moins de 0,5 % dans l'Alibori et les Collines à 2,5 % ou plus dans la Donga et le Couffo). De telles disparités montrent bien que la situation moyenne nationale, à priori favorable, ne doit pas conduire à réduire la vigilance, ce d'autant plus que dans certains pays limitrophes, le taux est plus élevé¹².

Le VIH/Sida affecte le système éducatif tant du côté des enfants d'âge scolaire que de celui des enseignants. Du côté des enfants, le décès des parents pour cause de VIH-Sida augmentera le nombre d'orphelins. En 2003, l'Onusida, l'Unicef et l'Usaid estimaient qu'il y avait 34 000 jeunes de moins de 18 ans orphelins pour cause de décès des parents de suite du SIDA, chiffre qui avoisinait 340 000 en incluant les orphelins dus à autres causes qu'au SIDA, soit 9 % des jeunes de cette tranche d'âge (UNICEF, 2005). La recherche internationale montre que la scolarisation de tels enfants est plus difficile que celle des enfants non-orphelins (souvent plus de 10 points d'écart entre les chances de scolarisation).

Pour les enseignants, on peut supposer que le taux de prévalence est comparable à celui de la population adulte, soit un taux de 1,2 %¹³. Sur cette base, on estime qu'environ 400 enseignants du primaire seraient actuellement atteints (dont 80 % dans le secteur public). Les évolutions ne sont pas faciles à imaginer, elles dépendent des changements dans les pratiques individuelles et des progrès dans la diffusion des traitements. Le taux de prévalence du VIH-Sida est resté stable ces dernières années. Si cette tendance se maintient et, si on fait l'hypothèse que la scolarisation primaire sera universelle en 2015 avec un ratio élèves-maître de 45, le nombre d'enseignants du primaire public qui seraient séropositifs à cette date sera proche de 500 (sur les 41 000 enseignants du primaire public à cette date). Les informations empiriques disponibles suggèrent que chaque année, environ 50 enseignants devraient être remplacés du fait de leur maladie, et qu'un nombre plus ou moins égal décroîtrait¹⁴. Il conviendra donc d'une part de prévoir des remplaçants pour les enseignants en exercice et de majorer le nombre d'enseignants en formation pour tenir compte des conséquences de la pandémie sur la population enseignante.

12. Par exemple au Nigéria (4,4 %), au Togo (3,2 %) et au Burkina (2 %), selon l'Onusida (2006).

13. Cette hypothèse est sans doute excessive ; le taux de prévalence serait moins élevé chez les plus instruits, dans une fourchette comprise entre 0,6 et 0,8 % (voir INSAE-PNLS, 2007).

14. La recherche internationale a montré que les périodes d'incubation et de maladie durent chacune 10 ans environ.

Les dépenses publiques d'éducation . . .

. . . se sont inscrites, ces dernières années, dans un contexte de ralentissement de la croissance économique . . .

Entre 1990 et 2006, le PIB a progressé au rythme moyen de 4,5 % par an ; ce qui, compte tenu de l'augmentation de la population, ne laissait qu'une progression annuelle de 1,4 % au PIB par tête (cf. tableau 1.2). La situation économique, pendant cette période, a en fait connu trois phases différentes ; les taux de croissance les plus élevés ont été observés en milieu de période, entre 1995 et 2002 (plus de 5 % pour le PIB et près de 2 % pour le PIB par tête). En fin de période, les chiffres n'étaient que de 3,8 et de 0,8 % respectivement pour le PIB et le PIB par tête. Cette performance macroéconomique récente, en deçà des prévisions, s'est traduite par une sensible augmentation de la pauvreté monétaire depuis 2002 (SCRP, 2007). Pour inverser cette tendance, le Gouvernement s'est fixé des objectifs¹⁵ spécifiques visant à porter à une moyenne de 7 % par an le taux de croissance économique sur la période 2007–2009.

Tableau 1.2 : Evolution du PIB et du PIB/tête entre 1990 et 2006

Année	PIB en milliards FCFA			Population (milliers)	PIB/tête (Milliers CFA)	
	Prix Courants	Déflateur (2006=100)	Prix constants de 2006		Prix courants	Prix de 2006
1990	502	42	1 183	4 828	104	245
1991	530	43	1 238	4 983	106	249
1992	570	44	1 288	5 142	111	251
1993	596	45	1 333	5 306	112	251
1994	831	60	1 392	5 475	152	254
1995	1 003	69	1 456	5 649	178	258
1996	1 130	74	1 537	5 830	194	264
1997	1 259	77	1 631	6 015	209	271
1998	1 377	81	1 705	6 207	222	275
1999	1 470	82	1 785	6 405	229	279
2000	1 605	85	1 889	6 609	243	286
2001	1 739	88	1 983	6 820	255	291
2002	1 957	94	2 072	7 037	278	294
2003	2 068	96	2 153	7 249	285	297
2004	2 138	96	2 220	7 466	286	297
2005	2 262	98	2 307	7 687	294	300
2006	2 408	100	2 408	7 913	304	304
2007*	2 586	102	2 531	8 143	318	311

(*) Projections.

Source : Données de population ajustées, FMI à partir des données nationales, nos calculs.

15. Quatre objectifs à savoir (i) la stabilisation du cadre macroéconomique ; (ii) la dynamisation du secteur privé ; (iii) la diversification de l'économie ; et (iv) la promotion de l'intégration régionale.

. . . et de maîtrise des finances publiques

L'amélioration de la gestion des finances publiques compte parmi les efforts qui doivent être entrepris pour renouer avec la croissance économique (SCRIP, 2007). Les tableaux 1.3 et 1.4 présentent différents indicateurs qui retracent la situation des quinze dernières années.

Pour ce qui est des *recettes de l'Etat*, le tableau précédent montre qu'à ce jour, 10 à 15 % des revenus de l'Etat proviennent des dons étrangers, contre environ 25 % dans la première moitié des années 1990. La dépendance de l'Etat à l'égard des financements extérieurs paraît donc moins forte aujourd'hui qu'il y a 10 ou 15 ans. On observe toutefois, depuis 2003 (qui coïncide avec le début du DSRP I) une augmentation sensible du montant des appuis extérieurs (exprimées en % du PIB, les dons ont plus que doublé entre 2002 et 2006 de 1,0 à 2,4 % du PIB) et une moindre augmentation des recettes propres de l'Etat (exprimées en % du PIB, elles n'ont progressé que de 0,9 point, passant de 16,3 à 17,2 % du PIB). Cette augmentation relativement faible des recettes propres de l'Etat est à mettre en regard avec les difficultés macroéconomiques récentes du pays. Cela dit, comparativement à certains pays à niveau de développement économique comparable, le Bénin présente une performance satisfaisante en matière de prélèvement des recettes publiques. Le taux de prélèvement fiscal (recettes propres de l'Etat en proportion du PIB) au Bénin demeure en effet supérieur à la moyenne observée dans les pays à faibles revenus d'Afrique non producteurs de pétrole (17,2 contre 16,6 %).

Les données et principaux ratios concernant les *dépenses de l'Etat* sont rassemblées dans le tableau 1.4. Sur l'ensemble de la période sous revue, exception faite des années 1998 et 1999, les dépenses totales de l'Etat sont restées sensiblement supérieures à ses recettes propres, avec un ratio moyen de 1,4. Les dépenses courantes ont représenté quant à elles entre 60 et 70 % des dépenses totales depuis 1994, ce qui laissait une part comprise entre 30 et 40 % pour l'investissement. Même si la part des investissements financée par l'Etat s'est fortement accrue, passant de moins de 10 % au début des années 1990 à un peu moins de 50 % depuis 2002, l'investissement public demeure assez tributaire des financements extérieurs. Le tableau montre également que le service de la dette pèse bien moins à ce jour dans les dépenses courantes de l'Etat qu'au début des années 1990, le pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2003. Les dépenses courantes hors service de la dette ont ainsi fortement augmenté depuis la fin des années 1990 (doublement des dépenses courantes par habitant depuis 1998) alors que dans le même temps, le déficit budgétaire était maîtrisé, entre 3 et 5 % du PIB.

Les dépenses publiques d'éducation ont sensiblement augmenté, après la relative stagnation des années 1990 . . .

Dans le contexte qui vient d'être décrit, quelles ressources ont été effectivement consacrées au fonctionnement des services publics d'éducation ? Les données dans ce domaine sont présentées au tableau 1.5. Exprimées en prix courants, les dépenses publiques *totales* d'éducation ont quasiment sextuplé depuis 1992, ce qui correspond en réalité à un triplement du volume des ressources publiques pour l'éducation en 1992 et 2006, ce qui est appréciable.

Comme il est d'usage, les dépenses *courantes* constituent l'essentiel des dépenses publiques d'éducation : elles ont représenté en moyenne 86 % des dépenses totales depuis 1992. Leur évolution a cependant connu deux phases : augmentation faiblement perceptible

Année	Recettes totales		Recettes propres (hors dons)				Dons		
	Milliards de Fcfa	En % du PIB	Milliards de Fcfa	Milliards de Fcfa de 2006	Par habitant (milliers Fcfa 2006)	En % du PIB	Milliards de FCFA	En % des recettes totales	En % du PIB
1990	75,5	15,0	46,1	108,5	22,5	9,2	29,5	39,0	5,9
1991	72,7	13,7	54,9	128,3	25,8	10,4	17,8	24,5	3,4
1992	91,5	16,1	68,0	153,9	29,9	11,9	23,5	25,7	4,1
1993	101,6	17,0	78,3	175,0	33,0	13,1	23,3	22,9	3,9
1994	128,1	15,4	106,4	178,2	32,6	12,8	21,7	16,9	2,6
1995	176,2	17,6	149,1	216,5	38,3	14,9	27,1	15,4	2,7
1996	216,4	19,2	171,9	233,9	40,1	15,2	44,4	20,5	3,9
1997	238,2	18,9	181,9	235,7	39,2	14,5	56,2	23,6	4,5
1998	254,0	18,4	210,8	260,9	42,0	15,3	43,2	17,0	3,1
1999	286,0	19,5	234,9	285,2	44,5	16,0	51,1	17,9	3,5
2000	293,3	18,3	266,3	313,3	47,4	16,6	27,0	9,2	1,7
2001	327,0	18,8	281,0	320,5	47,0	16,2	46,0	14,1	2,6
2002	337,1	17,2	318,2	337,0	47,9	16,3	18,9	5,6	1,0
2003	391,9	18,9	355,1	369,7	51,0	17,2	36,8	9,4	1,8
2004	407,1	19,0	351,4	364,8	48,9	16,4	55,7	13,7	2,6
2005	458,4	20,3	392,8	400,6	52,1	17,4	65,6	14,3	2,9
2006	471,3	19,6	414,6	414,6	52,4	17,2	56,7	12,0	2,4
2007*	514,4	19,9	453,6	444,0	54,5	17,5	60,8	11,8	2,4

(*) Projections.

Source : Données de population ajustées, FMI à partir des données nationales, calculs des auteurs.

Tableau 1.4 : Les dépenses de l'Etat

Année	Dépenses courantes hors service de la dette			En % Recettes propres	Service de la dette publique en % dépenses courantes totales	Dépenses d'investissement		Déficit, hors dons, en % du PIB
	Milliards de Fcfa de 2006	Par habitant, milliers de Fcfa de 2006	En % du PIB			En % du PIB	% sur financement extérieur	
1990	136,3	12,0	11,5	125,7	20,9	5,4	96,7	-10,8
1991	136,4	11,7	11,0	106,3	19,2	5,3	94,3	-8,6
1992	164,7	14,2	12,8	107,0	22,2	4,2	93,8	-8,7
1993	138,0	11,6	10,3	78,8	20,5	4,8	89,5	-4,7
1994	140,8	15,4	10,1	79,0	23,8	6,5	92,1	-7,0
1995	163,8	20,0	11,2	75,6	19,8	7,8	83,1	-7,0
1996	163,9	20,7	10,7	70,1	18,5	6,4	89,8	-4,2
1997	166,3	21,3	10,2	70,6	14,1	6,8	83,8	-4,2
1998	159,9	20,8	9,4	61,3	9,8	5,8	78,2	-0,9
1999	179,0	23,0	10,0	62,8	8,4	6,3	69,8	-1,3
2000*	218,4	28,1	11,6	69,7	7,0	7,6	71,4	-3,5
2001	230,8	29,7	11,6	72,0	7,0	7,8	59,0	-4,1
2002	258,2	34,6	12,5	76,6	6,0	6,1	54,4	-3,1
2003**	286,3	37,9	13,3	77,4	4,3	6,8	49,1	-3,5
2004	301,9	38,9	13,6	82,8	2,3	6,1	53,3	-3,6
2005	345,8	44,1	15,0	86,3	1,9	7,4	56,1	-5,3
2006	341,8	43,2	14,2	82,4	2,4	7,5	54,7	-4,9
2007***	357,3	44,8	14,1	80,5	2,5	7,7	53,7	-4,6

(*) Atteinte Point de décision de l'initiative PPTE, (**) Atteinte Point d'achèvement de l'IPPTE ; (***) Projections.

Source : FMI à partir des données nationales, données de population ajustées, calculs des auteurs.

Tableau 1.5 : Dépenses publiques d'éducation ordonnancées^{a/}

Année	Dépenses publiques d'éducation, milliards ^{a/}					Part des dépenses publiques d'éducation en pourcentage (%)						
	Dépenses courantes			Dépenses en capital		Courantes		Capital	Totales		Par rapport au PIB	
	Prix courants	Prix constants de 2006	000 Fcfa, par jeune ^{b/} de 6-15 ans	Prix courants	% financement extérieur	Dans les recettes publiques hors dons	Dans les dép. publiques courantes hors dette	Dans les dép. publiques en capital	Dans les dép. publiques totales hors dette	Dépenses courantes	Dépenses totales	
	1992	15,6	35,3	24,2	0,5	60,0	22,9	21,4	2,1	16,6	2,7	2,8
1993	17,1	38,2	25,3	2,3	91,3	21,8	27,7	8,1	21,5	2,9	3,3	
1994	23,5	39,4	25,1	2,8	85,7	22,1	28,0	5,2	19,0	2,8	3,2	
1995	26,2	38,0	23,5	3,6	91,7	17,6	23,2	4,6	15,6	2,6	3,0	
1996	29,7	40,4	24,1	4,9	91,8	17,3	24,7	6,8	18,0	2,6	3,1	
1997	30,4	39,4	22,8	3,3	81,8	16,7	23,7	3,9	15,7	2,4	2,7	
1998	34,8	43,1	24,2	5,0	80,0	16,5	26,9	6,3	19,0	2,5	2,9	
1999	38,3	46,5	25,4	5,2	76,9	16,3	26,0	5,6	18,1	2,6	3,0	
2000	44,9	52,8	28,0	7,9	62,5	16,9	24,2	6,5	17,2	2,8	3,3	
2001	49,5	56,4	29,1	14,0	41,4	17,6	24,5	10,4	18,8	2,8	3,7	
2002	51,4	54,4	27,3	11,5	Nd	16,1	21,1	9,6	17,3	2,6	3,2	
2003	57,6	60,0	29,3	12,6	29,1	16,2	20,9	8,9	16,9	2,8	3,4	
2004	70,7	73,4	34,8	13,0	53,3	20,1	24,3	9,9	19,8	3,3	3,9	
2005	82,6	84,2	39,0	9,0	44,2	21,0	24,4	5,4	18,1	3,7	4,0	
2006	86,0	86,0	38,7	9,0	60,6	20,7	25,2	5,0	18,1	3,6	3,9	

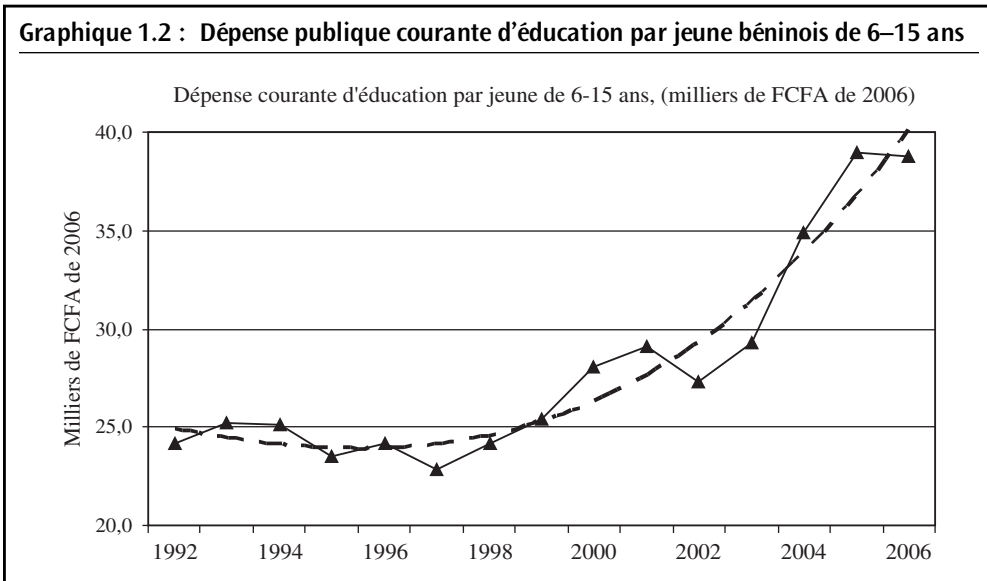
a. Les montants sont en milliards, sauf précision contraire. Les dépenses publiques d'éducation incluent les dépenses de tous les niveaux d'enseignement financées par les principaux ministères de l'éducation depuis 1992.

b. Il ne s'agit pas des élèves, mais de l'ensemble des jeunes âgés de 6 à 15 ans dans le pays.

Sources : Banque mondiale (2002) pour les années 1992-1999, Documents SIGFIP (Ministère de l'économie et des finances) ; Services du budget (Ministères de l'éducation) ; FMI à partir des données nationales, données démographiques ajustées, calculs des auteurs.

en volume jusqu'en 1997 ; puis, augmentation plus marquée jusqu'en 2005. On note toutefois un tassement des dépenses en 2006, point sur lequel on reviendra.

Cette évolution est visualisée dans le graphique 1.1 qui décrit l'évolution de la dépense courante d'éducation par jeune béninois de 6–15 ans¹⁶. Il illustre cette forte augmentation des dépenses publiques courantes d'éducation depuis la fin des années 1990. Ainsi, alors que les dépenses courantes d'éducation par jeune de 6 à 15 ans étaient pratiquement stables dans les années 1990 (24 000 en 1992 et 23 000 Fcfa en 1997), l'Etat a dépensé en 2006 environ 39 000 FCFA par jeune âgé de 6 à 15 ans.



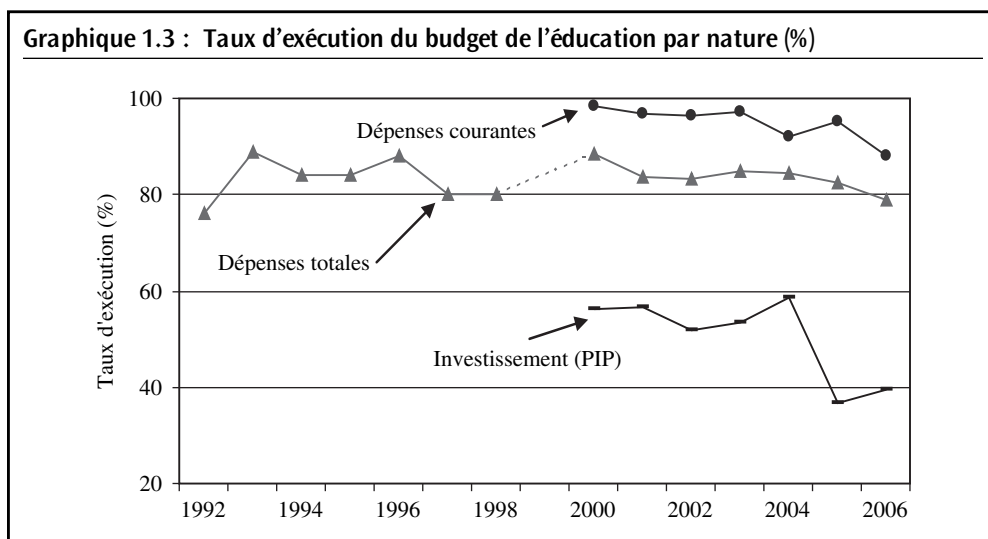
Source : Tableau 1.5.

Relativement aux recettes propres de l'Etat, la contraction des dépenses d'éducation observée dans les années 1990 a été encore plus marquée : de 22 % en 1992–1994, on était passé à 17 % jusqu'en 2002 ; mais depuis 2004, cette part a été à 20–21 %. Les dépenses courantes d'éducation en % du PIB ont connu une évolution similaire : les chiffres les plus élevés ont été observés ces trois dernières années, même si celui de 2006 (3,6 %) est légèrement inférieur à celui de 2005 (3,7 %). Avec de tels indicateurs, le Bénin se compare favorablement à de nombreux pays de la région (cf. graphique 1.2).

On note cependant une faible capacité d'absorption des dotations budgétaires, notamment en investissements

Le pays a généralement des difficultés à effectivement exécuter l'ensemble des dépenses prévues, particulièrement celles inscrites au programme des investissements publics (PIP) et, dans une certaine mesure, les dépenses courantes non salariales. Le taux moyen d'exécution du budget n'est que faiblement supérieur à 80 %, comme le montre le graphique 1.3.

16. Il ne s'agit pas des élèves, mais de l'ensemble des jeunes âgés de 6 à 15 ans dans le pays.



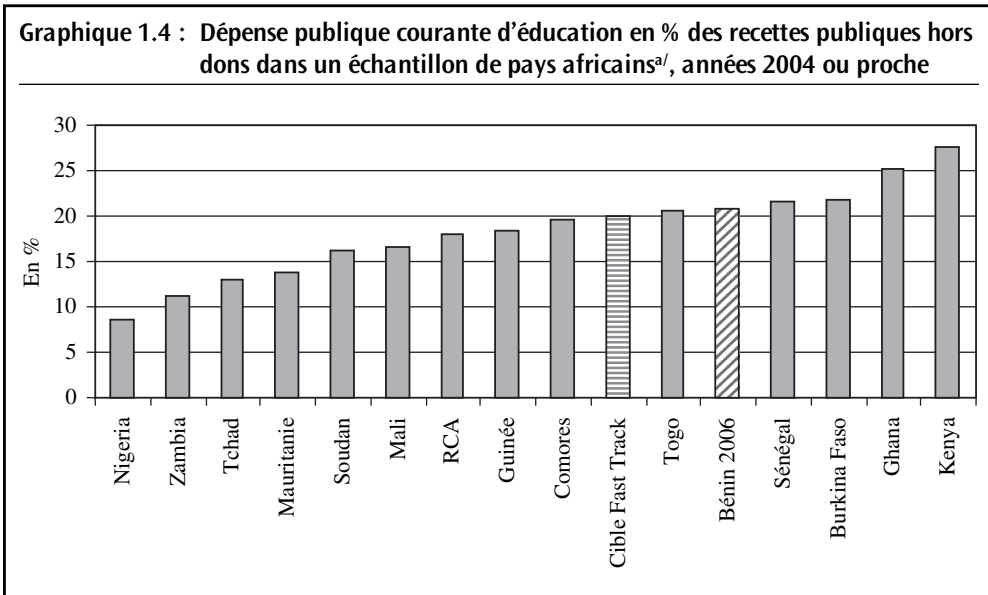
Source : Idem Tableau 1.5.

Ce taux est de toute manière relativement élevé, mais on note une légère détérioration de la situation depuis 2003. Selon diverses études qui ont été menées sur le sujet¹⁷, cette faible capacité d'absorption des dotations budgétaires s'expliquerait, entre autres, par une lourdeur des procédures de décaissement des fonds, une maîtrise insuffisante des procédures de décaissement par certains gestionnaires et régisseurs de projets, la longueur des délais de passation des marchés, le retard dans l'exécution des travaux et l'établissement des décomptes, . . . Outre ces raisons, la situation particulière de 2006 tiendrait aussi aux changements institutionnels intervenus courant 2006 avec le passage de trois à deux principaux ministères de l'éducation. Ces changements institutionnels se sont poursuivis en 2007 avec le passage à trois puis quatre ministères.

Quelles marges d'augmentation des ressources publiques pour l'éducation ?

Les ressources budgétaires pour le secteur dépendront mécaniquement (i) de la croissance économique globale du pays (évolution du PIB), (ii) de la capacité du pays à prélever des revenus pour le fonctionnement des services publics et (iii) des arbitrages budgétaires en faveur du secteur de l'éducation, pris dans le contexte des stratégies du pays pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. En ce qui concerne les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat, le taux de prélèvement fiscal (ou taux de pression fiscale) se situe actuellement dans une fourchette haute, relativement à ce qu'on constate dans les pays à niveaux de développement économique comparables à celui du Bénin. Il semblera donc peu probable qu'il augmente significativement dans la prochaine décennie sans nuire

17. Voir notamment INSAE (2005), Tableau de bord social 2005, tome 1, page 26–27.



a. Pays avec un PIB par tête compris entre 300 et 700 US\$

Sources : Etudes sectorielles éducation, Modèles de simulation, Pôle de Dakar, Tableau 1.5 pour le Bénin

à la croissance économique. Cela dit, une progression vers 19–20 % peut raisonnablement être envisagée à l'horizon 2015–2020¹⁸.

Le budget courant de l'ensemble du secteur de l'éducation, pour sa part, représente environ 21 % des ressources propres de l'Etat en 2006. Ce chiffre est proche de celui recommandé dans le cadre indicatif Fast Track (20 %) auquel le pays a adhéré. Cela ne constitue toutefois pas une référence normative pour le Bénin, il peut encore être augmenté. Par exemple, dans les neuf pays¹⁹ africains à faibles revenus qui dépensent plus pour leur système éducatif en proportion de leurs recettes publiques, cette part est en moyenne égale à 26 % (cf. graphique 1.4).

Ainsi, avec 19 % de pression fiscale et des dépenses publiques courantes pour le secteur représentant 24 % des recettes propres de l'Etat (hypothèse médiane), le financement public de l'éducation pourra représenter 4,6 % du PIB, chiffre légèrement supérieur à la moyenne actuelle pour les pays à faibles revenus d'Afrique anglophone (4,5 % du PIB). Cela étant dit, quelque soit le montant des ressources supplémentaires qui sera affecté au secteur (de source nationale ou extérieure, notamment dans le contexte de l'initiative *Fast Track* et des arbitrages dans le cadre du DSRP), le secteur sera confronté à deux défis importants : (i) améliorer sa capacité d'absorption et (ii) faire un usage très efficace de ces ressources. Les autres chapitres montrent combien des progrès dans ces deux dimensions seront nécessaires.

18. Les prévisions du DSRP tablent sur un taux de 21 % en 2015 sont cohérentes avec la dynamique récente : sur la période 1993–2007, on estime une relation semi-logarithmique entre le taux de prélèvement fiscal (FISC) du Bénin et son PIB par tête (Y) : $FISC = 19,89 \ln(Y) - 96,44$; $R^2=0,87$. Le taux de pression fiscale prédit est compris entre 19 et 20 %.

19. Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Niger, Ouganda, Tanzanie.

Principaux enseignements du chapitre 1 : le contexte socio démographique et macroéconomique

Ce chapitre décrit de manière synthétique le contexte sociodémographique et macroéconomique auquel le système éducatif béninois fait face, afin d'évaluer ses capacités à répondre à ses demandes, compte tenu des ressources mobilisées et susceptibles de l'être. Les analyses ont permis de dégager les observations suivantes :

1. Le système fait face à une forte pression démographique

La population du pays, estimée à 8,1 millions d'habitants en 2007, croît au rythme de 3,2 % par an, contre 2,5 % en moyenne pour les pays d'Afrique subsaharienne. Une part importante de la population vit en milieu rural (60 %) où le taux de pauvreté est proche de 40 %. L'ensemble des jeunes âgés de moins de 15 ans représente près de la moitié de la population (47 %). Au rythme de croissance démographique actuel, la population âgée de 6 à 11 ans (scolarisable au cycle primaire) augmentera de 33 % d'ici à l'année 2017. Ce sont alors au moins 1,9 millions d'enfants qu'il faudra scolariser au seul cycle primaire, contre 1,5 millions scolarisés en 2006–07.

2. La performance macroéconomique du pays est encore faible, au regard de la demande sociale liée à cette forte pression démographique

Entre 1990 et 2006, le taux de croissance économique a été de 4,5 % en moyenne par an ce qui, compte tenu de l'augmentation de la population, limitait à seulement 1,4 % la croissance annuelle du PIB par habitant. La maîtrise des finances publiques compte parmi les objectifs que le Gouvernement souhaite poursuivre afin de hisser à 7 % le taux de croissance économique sur la période 2007–2009. Ainsi, tout en maîtrisant le déficit budgétaire entre 3 et 5 % du PIB, l'Etat a accru le volume de ses dépenses courantes hors dette de près de 60 % entre 2000 et 2006.

3. Dans ce contexte, le volume des dépenses publiques totales d'éducation a plus que doublé depuis 1997, après la relative stagnation des années 1990

L'augmentation des dépenses courantes a été le principal moteur de cette rupture de tendance, les dépenses d'investissement ayant régressé depuis 2001. Dans l'ensemble, la priorité budgétaire pour l'éducation est affirmée et peut être appréciée sous différents angles. Par jeune âgé de 6 à 15 ans, le volume des dépenses publiques courantes d'éducation est passé de 23 000 Fcfa en 1997 à près de 40 000 Fcfa en 2006. En proportion des recettes propres de l'Etat, les dépenses publiques courantes d'éducation représentent 21 % en 2006, contre 17 % en 2000. Cette statistique est estimée à 18 % dans les pays africains à niveau de développement économique comparable à celui du Bénin.

4. Le système éducatif a cependant des difficultés à exécuter l'ensemble des dépenses d'investissement prévues

Au cours des années 2000 à 2006, au moins 40 % des dotations prévues en termes d'investissements n'ont pas été absorbées par le système. Ce phénomène tient aussi bien à des facteurs conjoncturels (à l'instar des divers changements institutionnels intervenus ces dernières années dans le secteur) qu'à des facteurs administratifs (lourdeur administrative) ou techniques (tels la complexité et la diversité des procédures d'exécution des dépenses). La capacité d'absorption du système devra être améliorée pour lui permettre de mieux faire face à des besoins sans cesse croissants (que ce soit en termes de demande ou d'amélioration de la qualité des services) et de dépenser aussi efficacement que possible les ressources obtenues de l'Etat ou de la communauté internationale, notamment dans le cadre de l'initiative Fast Track et des appuis bilatéraux.

Annexe 1.1 : Les ajustements opérés sur les données démographiques nationales

Constats

Il existe des écarts, parfois importants, entre les indicateurs scolaires selon qu'ils sont calculés à partir d'enquêtes de ménage représentatives de la population nationale (Enquêtes EDS de démographie et santé, Recensement général de la population et de l'habitation) ou sur la base des statistiques scolaires et des projections démographiques nationales. Par exemple, en 2001, le taux brut d'accès en dernière année du cycle primaire est estimé à 40 % selon l'EDS mais à 53 % selon les estimations brutes faites à partir des statistiques scolaires et des projections démographiques officielles.

De tels écarts tiennent, en partie, à la qualité des projections démographiques. Elles souffriraient, d'une part, de ne pas avoir été faites sur la base de données de recensement général de la population (RGPH) lissées par âge simple pour corriger l'attractivité des « âges ronds »²⁰ (dues aux erreurs dans les déclarations des âges) et, d'autre part, d'être globalement légèrement sous-estimées, en raison de la non prise en compte implicite des résultats des enquêtes post-censitaires, qui montraient une légère sous estimation de la population issue des RGPH²¹. Un travail de consolidation des données démographiques est apparu nécessaire.

Données nationales ajustées

La population totale « ajustée » du Bénin en 2002 et au-delà a été estimée en rapportant la population de 2002 et les projections démographiques disponibles au taux de couverture du RGPH de 2002. Un travail similaire a été opéré sur les données officielles allant de 1992 à 2001, en utilisant le taux de couverture du recensement de 1992. La conséquence immédiate de ces ajustements est que le taux de croissance intercensitaire, entre 1992 et 2002, passe de 3,25 % (selon les données officielles) à 3,19 %.

Données par âge et sexe ajustées en 1992 et en 2002

Ayant constaté une forte attractivité des âges ronds dans les données du RGPH de 2002, l'INSAE a proposé un « lissage » de ces données, préalablement agrégées par groupes d'âge quinquennaux. L'interpolation de ces résultats pour estimer les données par « âge simple » conduit à des résultats très proches de ceux que l'on obtient en procédant à un ajustement direct des données du RGPH par une fonction polynomiale de degré 3. Ce lissage par fonction polynomiale a été appliqué aux données globales par âge et par sexe, de 2 à 24 ans, pour les années 1992 et 2002. Les taux de couverture des RGPH de 1992 et de 2002 ont été pris en compte.

20. Par exemple, les résultats du recensement de 2002 témoignent d'une forte « attraction » des âges terminés par 0 ou par 5 (phénomène plus marqué chez les femmes et chez les ruraux).

21. Les taux de couverture des recensements de 1992 et de 2002 ont été estimés respectivement à 95,6 et à 96,2 %.

Données par âge et sexe ajustées et projetées

Le taux de croissance implicite de la population par sexe et âge, dérivé des projections démographiques disponibles, ne peut être utilisé dans ce rapport, du fait des problèmes mentionnés plus haut (les taux de croissance implicites, par âge ou par génération dans le temps, sont très volatiles et peu réalistes). On s'est alors référé aux taux de croissance implicites découlant des projections démographiques proposées par la division de populations des Nations Unies (version révisée 2004). Ceux-ci ont été appliqués aux données lissées ajustées de 2002 ; les données ajustées entre 1992 et 2002 ont été obtenues par interpolation linéaire simple entre les données lissées ajustées de 1992 et de 2002.

Données ajustées et projetées par âge, départements et communes

L'EDS de l'année 2006 est représentative de la population du pays, jusqu'au niveau des communes. Elle propose donc une structure fiable de la population par commune et par sexe. Sous l'hypothèse que cette structure est stable (à court terme), elle peut être appliquée aux projections précédemment proposées.

Si tous ces ajustements permettent de disposer de données démographiques raisonnablement fiables pour les analyses conduites dans le cadre de ce rapport, elles méritent d'être confortées par des méthodes plus robustes (utilisation de modèles démographiques). La révision prochaine des projections démographiques nationales, par l'INSAE, permettra certainement de disposer d'un jeu de données mieux construites, validées aux plans technique et politique.

Source : Les auteurs, à partir des données et documents de l'INSAE, ainsi que des Nations-Unies.

Bibliographie du chapitre 1

- Banque mondiale. 2002. *Le système éducatif béninois : Performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative*. Département du développement humain, Région Afrique, Washington D.C.
- Gouvernement du Bénin. 2006. *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) pour la période 2007–2009*.
- Horton, S. et J. Ross. 2003. "The economics of iron efficiency." *Food policy* 28(1).
- INSAE. 2003. *Troisième recensement général de la population et de l'habitation, RGPH 3*.
Tome 0 : Évaluation de la qualité des données
Tome 1 : Répartition spatiale, structure par sexe et par genre et migration au Bénin
Tome 6 : Projections démographiques et études prospectives de la demande sociale
- . 2005. *Tableau de bord social 2005, Tome 1*. Observatoire du changement social.
- INSAE-PNLS. 2007. *Rapport préliminaire de l'EDSB-III 2006*. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et le Programme National de lutte contre le SIDA.
- MDEF. 2006. *Rapport sur le Développement humain*, édition 2005.
- ONUSIDA. 2006. *Le point sur l'épidémie du SIDA*.
- UNICEF. 2005. *La situation des enfants dans le monde : l'enfance en péril*.

L'analyse globale des scolarisations

- ◆ D'importants progrès ont été réalisés depuis 2000/01 en termes d'accès au CI et de capacité d'accueil à l'école primaire. Les abandons en cours de cycle primaire demeurent cependant préoccupants et pénalisent la réalisation de l'Éducation pour Tous (EPT). Le taux d'achèvement n'est que de 66% en 2006/07. Il reste donc un tiers du chemin à parcourir pour atteindre l'Objectif de Développement du Millénaire.
- ◆ La rapidité et l'ampleur de la croissance des effectifs aux niveaux post-primaire (plus de 14% de croissance annuelle au second cycle du secondaire général et au supérieur depuis 2000) posent de sérieux défis en termes de conditions d'enseignement.
- ◆ Il y a plus d'abandons en cours de cycle (subis par le système et non souhaités) qu'entre les cycles (censés être choisis par la politique éducative). La question de la gestion des flux d'élèves ainsi que le développement d'alternatives crédibles et attractives pour les sortants de l'enseignement général semblent donc incontournables.

L'un des enjeux principaux pour le pays est que tous les enfants achèvent le cycle primaire. Cet objectif se conjugue à celui d'organiser le développement des cycles post-primaires, tant en ce qui concerne l'augmentation des effectifs que la qualité et la pertinence des enseignements. Le développement du secteur de l'éducation dans son ensemble doit ainsi être stratégiquement pensé pour répondre aux besoins de développement du pays, tout en respectant la contrainte des ressources disponibles pour le secteur de l'éducation.

L'ampleur des défis ainsi que les possibilités d'action varient selon les contextes nationaux. Afin de déterminer quelle marge de manœuvre possède le Bénin sur des variables de nature structurelle, financière, humaine et pédagogique, de mesurer le chemin qui reste à parcourir pour atteindre les objectifs que le pays s'est fixés et de juger de la faisabilité de certains défis au vu des évolutions passées, l'analyse globale des scolarisations est nécessaire.

Ce chapitre est structuré en trois parties.

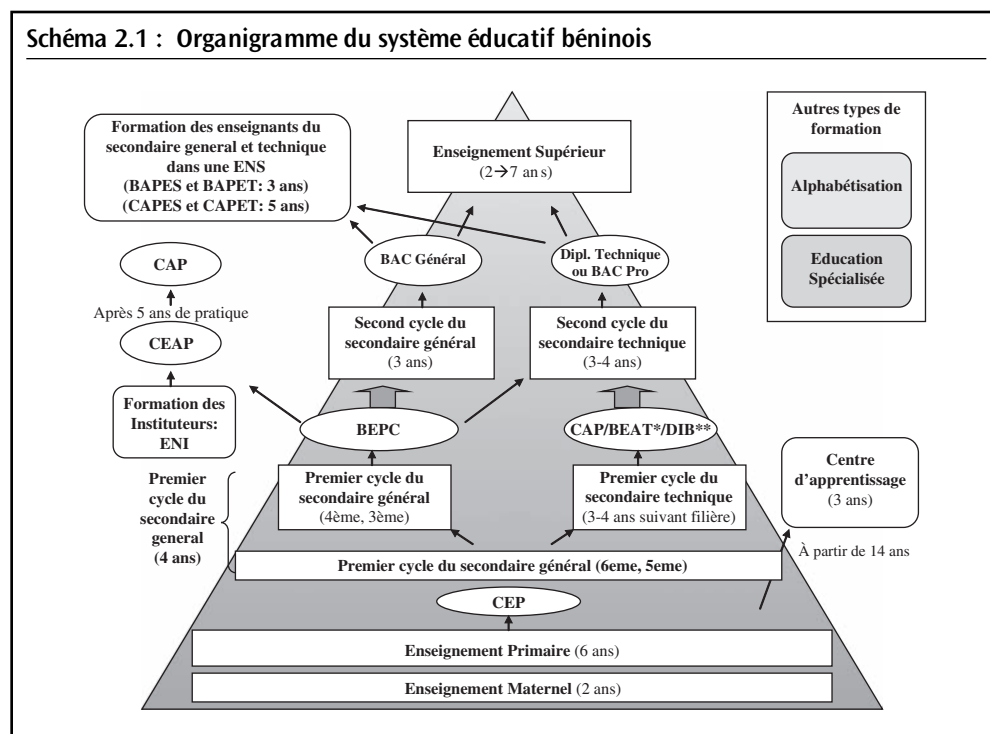
Sont décrites, dans un premier temps, la structure des scolarisations par niveau d'enseignement et son évolution sur les treize dernières années. Cette analyse se fera à la fois de façon globale, en rapportant les effectifs scolarisés aux populations en âge de l'être, ce qui conduit à l'estimation des *taux bruts de scolarisation*; et de façon plus fine, par l'estimation et l'analyse des *profils de scolarisation* qui fournissent une image plus juste du parcours scolaire d'une cohorte.

Les problèmes de scolarisation mis en évidence par les profils sont ensuite expliqués en interrogeant et évaluant tant *les facteurs d'offre que ceux de demande d'éducation*.

Enfin, la durée moyenne de scolarisation est mise en regard avec les ressources publiques mobilisées pour le secteur de l'éducation afin de déterminer *l'efficacité du système éducatif en termes de couverture scolaire*. Les résultats sont comparés avec ceux des pays d'Afrique sub-saharienne afin de mettre en perspective la performance béninoise avec celle de pays comparables.

Une augmentation générale et continue des effectifs à tous les niveaux, plus marquée aux niveaux post-primaire

Le système éducatif béninois est organisé en quatre cycles principaux : l'enseignement maternel, primaire, secondaire (général et technique) et supérieur. La formation professionnelle par apprentissage, l'alphabétisation, l'éducation spécialisée et la formation des enseignants répondent, pour leur part, aux besoins spécifiques de certains groupes de la population béninoise. L'organigramme 2.1 décrit l'ensemble de ces formations et leur articulation.



Source : Synthèse du système éducatif par les auteurs.

*Brevet d'Etudes d'Agriculture Tropicale (Collège d'Enseignement Technique Agricole -CETA);

**Diplôme d'Infirmier Breveté (Ecole Nationale d'Infirmiers et Infirmières Adjoints du Bénin-ENIAB)

L'enseignement préscolaire a une durée de deux ans, est dispensé dans des écoles maternelles et accueille des enfants âgés entre 3 et 5 ans.

L'enseignement primaire est composé de six classes allant du CI au CM2, dont la fin est sanctionnée par l'obtention du Certificat d'Études Primaires (CEP). Les élèves de l'enseignement primaire sont théoriquement âgés de 6 à 11 ans.

L'enseignement secondaire général comprend deux cycles. Le premier, d'une durée de quatre ans (classes de 6^{ème} à 3^{ème}), est ouvert aux élèves ayant le CEP théoriquement âgés de 12 à 15 ans et est sanctionné par le Brevet d'Études du Premier Cycle (BEPC). Le second cycle a une durée de trois années (2nde à terminale) et est fréquenté par des élèves âgés en théorie de 16 à 18 ans. Le Baccalauréat est le diplôme de fin d'études du second cycle du secondaire général.

L'enseignement technique se déroule également en deux cycles. Le premier a une durée de trois à quatre ans et est ouvert aux élèves ayant étudié jusqu'en 5^{ème} de l'enseignement général. Le second dure également de trois à quatre ans suivant les filières. A la fin du premier cycle du secondaire technique, les élèves ayant réussi les examens reçoivent l'un des diplômes techniques de fin de cycle (Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP), Brevet d'Études d'Agriculture Tropicale ou Diplôme d'Infirmier Breveté). Les élèves du second cycle obtiennent un Diplôme technique ou un baccalauréat professionnel en fin d'études.

La durée des études poursuivies à *l'enseignement supérieur* varie de 2 à 7 ans, voire 11 ans pour les spécialités de médecine ou autres post-doctorat. L'enseignement supérieur comprend des formations générales et des formations professionnelles. Il existe deux universités publiques au Bénin depuis 2001 : l'Université d'Abomey Calavy (U.A.C.) et l'Université de Parakou (U.P.) qui ont succédé à l'Université du Dahomey créée en 1970. Cinq universités privées et de nombreux établissements privés d'enseignement supérieur opèrent également dans le sous-secteur.

La formation professionnelle par apprentissage comprend la formation de type dual, au cours de laquelle l'apprenti travaille dans un atelier ou une entreprise avec un patron et reçoit parallèlement une formation dans un établissement public (Centre de formation professionnelle ou lycées et collèges d'enseignement technique) et celle des Centres de Métiers qui forment les jeunes déscolarisés ou non scolarisés aux métiers d'artisan. Ces deux types d'apprentissage durent trois ans et sont destinés aux jeunes âgés d'au moins 14 ans sachant lire et écrire. A l'issue de l'apprentissage, l'apprenti reçoit, dans le premier cas, un Certificat de Qualification Professionnelle (CQP) et dans le second, un Certificat de Qualification aux Métiers (CQM). Il existe, en 2006, dix centres publics et dix centres privés offrant dix formations différentes allant de la mécanique d'engins à deux roues à la maçonnerie, la couture et la coiffure.

Des *centres d'alphabétisation* sont disponibles au Bénin pour permettre aux jeunes non scolarisés ou déscolarisés ainsi qu'aux adultes analphabètes d'acquérir les bases de la lecture, de l'écriture et du calcul. En moyenne, dix centres d'alphabétisation publics existent par commune. Des centres privés complètent l'offre. Les animateurs des centres publics sont des volontaires qui exercent en général depuis de nombreuses années. Ils sont recrutés sur compétences, c'est-à-dire la connaissance de l'écriture, de la lecture et du calcul dans les langues nationales dans lesquelles se déroulent les activités d'alphabétisation. Aucun test ni diplôme n'est a priori obligatoire, mais ils reçoivent une formation de 21 jours, laquelle s'est cependant trouvée réduite à 12 ou 15 jours depuis trois ans à cause de moyens limités. Les centres privés utilisent la plupart du temps les maîtres et animateurs des structures publiques. Chaque programme a pour fondement les activités socio-économiques,

culturelles et politiques. Ainsi, les thèmes sélectionnés relèvent des domaines de l'agriculture, de la santé, de la culture, de l'hygiène, de l'éducation, du civisme, et de l'environnement. Ces cours se déroulent sur une période de six mois en moyenne.

Encadré 2.1 : Dispositif pour l'amélioration des performances en alphabétisation et éducation des adultes : la mise en œuvre de la stratégie du faire-faire

Les données en matière d'alphabétisation et d'éducation des adultes au Bénin aujourd'hui ne sont pas exhaustives compte tenu des interventions éparses et non coordonnées des différents acteurs du secteur sur le terrain.

Les chiffres disponibles avant 2003/04 comprennent de façon agrégée les centres publics et une partie des centres de la société civile, ce qui ne permet pas de distinguer l'évolution des uns et des autres. On observe, d'autre part, des fluctuations importantes du nombre des inscrits dans les centres d'alphabétisation publics passant de 30 522 inscrits en 1993/94 à 43 752 en 1999/2000 puis à 26 494 en 2006/07. Ces fluctuations s'expliquent notamment par le fait que l'ouverture des centres publics dépend de la demande d'alphabétisation, c'est-à-dire du nombre d'inscriptions. La baisse observée de 1999/2000 à 2005/06 peut s'expliquer de deux façons non exclusives. D'une part, avec le nombre croissant de campagnes et d'alphabétisés, la demande tend à diminuer d'année en année, ce qui est bon signe s'il s'agit du principal facteur explicatif. D'autre part, le sous-secteur a perdu le soutien de coopérations étrangères qui apportaient soutien financier, renforcement des capacités et formation des formateurs.

A partir de la campagne 2007/08, un nouveau mécanisme de recensement prendra systématiquement en compte l'ensemble des centres d'alphabétisation (publics et privés).

Depuis l'adoption du Document de Politique Nationale de l'Alphabétisation (DEPOLINA) par le Gouvernement du Bénin en mars 2001, les orientations stratégiques de l'Etat en matière d'alphabétisation ont été affichées avec en ligne de mire la stratégie du « faire faire » comme option d'exécution des activités.

La mise en œuvre expérimentale de la stratégie du faire-faire a été lancée en octobre 2007. Douze opérateurs privés (ONG et autres structures privées) ont été sélectionnés pour la campagne 2007/08 en vue de faciliter l'accès au savoir universel à environ 49 737 personnes analphabètes (dont au moins 50% de femmes) et de les aider dans leurs activités quotidiennes (alphabétisation fonctionnelle).

Cette stratégie du faire-faire s'inscrit dans la dynamique de mise en œuvre des actions prévues dans le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation au Bénin, qui vise entre autre, à réduire le taux d'analphabétisme au sein de la population âgée de 15 à 49 ans de 63% à 50% à l'horizon 2015. Cette stratégie permettra de mettre en place un dispositif pédagogique plus performant, de former les formateurs en nombre suffisant, de mieux coordonner les activités d'alphabétisation aussi bien au niveau du public qu'au niveau du privé.

Après la phase expérimentale, l'expérience devra être évaluée, améliorée et généralisée pour une visibilité accrue du sous-secteur et l'atteinte des objectifs fixés.

La formation des instituteurs se déroule dans les Ecoles Normales Intégrées (ENI). Créées en 1987, celles-ci ont progressivement fermé leurs portes à partir de 1990 suite au gel des recrutements dans la fonction publique. Depuis mars 2006, trois ENI ont été officiellement ré-ouvertes à Porto-Novo, Abomey et Djougou. Des instituteurs y sont formés pendant un an après une sélection sur concours²² ou sur étude de dossier²³. Les candidats

22. Le concours se déroule une seule fois par an en décembre/janvier et la rentrée se fait en mars.

23. L'admission sur étude de dossier concerne les candidats qui ont échoué au concours avec une note de huit (environ un tiers de l'ensemble des candidats). C'est à titre payant qu'ils sont alors acceptés.

doivent être titulaires du BEPC. A partir de la rentrée 2008 (mars), de nouveaux programmes de maternelle seront mis en place pour former les élèves instituteurs au préscolaire. Avec la réouverture des trois autres ENI prévue pour la rentrée 2008/09 (ces ENI sont actuellement en rénovation), la formation passera à 2 ans. Les élèves-instituteurs reçoivent des cours théoriques et vont en stage dans les écoles. A l'issue de leur formation, ils sont inspectés par la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP) et passent le CEAP, puis s'ils sont reçus, le concours d'entrée à la fonction publique.

Les professeurs du secondaire sont formés à l'Ecole Normale Supérieure (ENS) de Porto Novo, de Natitingou, ou à l'Ecole Normale Supérieure d'Enseignement Technique (ENSET) de Lokossa pour la formation des enseignants de l'enseignement technique. Le recrutement se fait sur étude de dossier soit (i) après le Baccalauréat, soit (ii) après la Licence ou la Maîtrise pour les futurs enseignants du second cycle. Si les étudiants sont sélectionnés par le conseil des professeurs de l'ENS (sélection qui se fait sur la base des résultats au baccalauréat ou des notes en licence ou en maîtrise), l'Etat prend en charge leur formation dans les ENS (trois ans pour le BAPES—Brevet d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire ou le BAPET (Brevet d'Aptitude Professionnelle de l'Enseignement Technique), un ou deux ans pour le CAPES (Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire) ou le CAPET (Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Technique) suivant le niveau d'entrée. Dans le cas contraire (non retenus dans la sélection), le conseil des professeurs de l'ENS statue sur la recevabilité de dossiers complémentaires à titre payant. Les étudiants-enseignants effectuent un stage de deux semaines en début de rentrée avec un conseiller pédagogique. Ils préparent des fiches pédagogiques qui doivent être validées par le conseiller pédagogique et sont ensuite affectés dans une classe. Le conseiller pédagogique, qui est un professeur de la même matière, vient de façon inopinée surveiller si l'étudiant-enseignant fait correctement ses cours. A la fin de l'année, un inspecteur vient vérifier et valider la formation de l'élève-enseignant qui doit d'autre part passer ses examens finaux. Les cours théoriques sont organisés pendant les vacances. Une fois diplômés, les enseignants doivent passer le concours de la fonction publique pour être titularisés. S'ils échouent au concours, ils ne peuvent enseigner qu'en tant que vacataires ou dans les établissements privés. Les enseignants d'éducation physique et sportive du secondaire sont formés à l'INJEPS (Institut National de la Jeunesse et de l'Education Physique et Sportive). A l'issue de leur formation, ils reçoivent soit le Certificat d'Aptitude au Professorat Adjoint d'Education Physique et Sportive (CAPAEPS) soit le Certificat d'Aptitude au Professorat d'Education Physique et Sportive (CAPEPS) (trois ans).

Des effectifs en augmentation à tous les niveaux d'enseignement

La répartition et l'évolution des effectifs d'élèves aux différents niveaux d'enseignement et par type d'établissement permettent d'avoir une vision d'ensemble du système éducatif béninois et de son développement sur les treize dernières années (1994–2007). Cette perspective temporelle et la dynamique des flux qu'elle souligne permettent d'apprécier les résultats des politiques éducatives antérieures. Le tableau 2.1 ci-dessous décrit l'évolution annuelle des effectifs de 1993/94 à 2006/07²⁴.

24. Un tableau détaillant les effectifs par niveau est disponible en annexe.

Encadré 2.2 : La scolarisation des enfants handicapés

Les personnes souffrant de handicap (moteur, sensoriel ou mental) ont des besoins spécifiques et nécessitent, lorsque la scolarisation dans une école ordinaire n'est pas possible, une éducation spécialisée. Des écoles spécialisées pour les personnes sourdes et malentendantes ainsi que des écoles pour aveugles et malvoyants existent au Bénin, mais en très petit nombre : cinq pour les premières avec une capacité totale de 300 élèves pour l'ensemble des classes du primaire et quatre pour les secondes avec une capacité totale de 250 places sur l'ensemble des classes du primaire et du secondaire. Ces écoles sont majoritairement associatives (une école publique seulement pour chacun de ces handicaps). Pour les enfants polyhandicapés sévères, une seule structure existe et accueille une quinzaine d'enfants abandonnés par leurs parents. Cette structure est tenue par des religieuses béninoises. Par contre, il n'existe aucune institution, structure ou école adaptée à la prise en charge du handicap mental. De même, les services d'orthophonie pour la rééducation des difficultés du langage et le dépistage des troubles de l'audition sont inexistants (Jadin 2004).

Lorsque le handicap est physique ou léger, l'éducation intégrée est la meilleure solution pour l'enfant. Le Bénin a mené une expérience d'école intégrée en 1997–1999 en collaboration avec la Fédération des Associations de Personnes Handicapées (FAPHB) et l'École Privée intégrée les Hibiscus. D'autres programmes non nationaux ont été mis en œuvre, notamment dans la région du Zou, pour promouvoir et faciliter la scolarisation des enfants handicapés dans le système scolaire ordinaire. Ces programmes devraient se généraliser à l'ensemble du territoire béninois avec la collaboration de nombreuses ONG, du Programme National de Réadaptation à Base Communautaire et de partenaires au développement tels que la DANIDA²⁵.

Tableau 2.1 : Evolution totale et annuelle des effectifs par niveau d'enseignement de 1993/94 à 1999/00 et de 1999/00 à 2006/07

Effectifs totaux			Evolution	Evolution	Evolution	1994–2007
	1993/94	1999/00	annuelle 1994–2000	annuelle 2006/07	annuelle 2000–2007	
Maternelle	14 865	17 487	2.7%	39 136	12,2%	8%
Primaire	664 485	932 422	5.8%	1 474 206	6,8%	6%
Secondaire Premier cycle Général	86 373	175 214	12.5%	414 922	13,1%	13%
Secondaire Second cycle Général	18 755	33 671	10.2%	86 000	14,3%	12%
Secondaire Technique	10 160	20 343	12.3%	31 531	6,5%	9%
Enseignement supérieur	10 908	24 922	14.8%	64 317	14,5%	15%

Source : Données DPP MEMP et MESFTP ; Rectorats UAC et UP, RESEN Bénin (2002).

25. Programme d'Appui au Secteur de l'Education au Bénin (PASEB), *Rapport d'Activités, Septembre-décembre 2006, Janvier 2007*.

Les données du tableau 2.1 montrent une augmentation significative des effectifs à tous les niveaux d'enseignement. Contrairement à ce que l'on pourrait a priori imaginer considérant la forte priorité donnée à l'objectif de scolarisation primaire universelle, ce n'est pas l'enseignement primaire mais les enseignements secondaire général et supérieur qui ont connu les évolutions les plus notables depuis 2000, avec une croissance annuelle moyenne de 14,5% (pour l'enseignement supérieur) et de 14,3% (pour le second cycle du secondaire général). La rapidité et l'ampleur de l'augmentation des effectifs à ces niveaux d'études incitent à se poser des questions sur les conditions d'enseignement (capacité d'accueil et conséquences sur la qualité notamment), sur l'adéquation formation-emploi ainsi que sur la soutenabilité financière de telles évolutions. Ces questions seront analysées plus en détails dans les chapitres 3, 4, 5 et 7.

Comparativement, la croissance des effectifs de l'enseignement primaire a été plus faible (de l'ordre de 6,8% par an de 2000 à 2007)²⁶. Enfin, le nombre d'enfants inscrits en maternelle a augmenté à un rythme de 12,2% par an depuis 2000, ce qui marque une nette rupture avec la période précédente (1994–2000) pendant laquelle les effectifs n'augmentaient que très timidement de 2,7% par an.

Les données concernant les effectifs dans les centres d'apprentissage ne sont disponibles que depuis 2004/05. Sur ces trois années, le nombre d'apprentis a augmenté substantiellement, passant de 908 à 1370 et 2541. Cette rapide croissance des effectifs témoigne de la volonté du Gouvernement béninois de développer ce type de formation. Celle-ci cherche, en effet, à apporter une réponse à la situation de jeunes qui ont quitté le système éducatif général en leur permettant d'apprendre un métier. Le Gouvernement prévoit, à cet égard, de renforcer l'implication du secteur public dans l'apprentissage professionnel afin de le normaliser et de l'adapter aux évolutions technologiques.

Dans la même perspective, le Gouvernement béninois s'est doté, depuis décembre 1998, d'une politique nationale de formation professionnelle continue, avec en corollaire la création en février 1999 du FODEFCA (Fond pour le Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage). Ce fond finance des projets individuels ou d'entreprise destinés à adapter ou renforcer les compétences des personnes en cours d'emploi dans tous les secteurs de l'économie béninoise (informel agricole, informel non agricole, moderne). En 2007, sur 431 projets reçus, 194 ont été financés et 10 865 personnes ont été formées. 29 entreprises du secteur moderne ont déposé des dossiers pour des plans de formation, le reste des dossiers représentant des actions isolées. Plus des deux tiers des projets concernaient le secteur informel non agricole. Ce type de formations (apprentissage et formation continue) est particulièrement important pour permettre aux personnes qui n'auraient pas pu poursuivre leurs études d'avoir tout de même des perspectives d'évolution, de perfectionnement de leurs compétences ou de reconversion.

26. Ceci s'explique notamment par les progrès précédemment réalisés par le Bénin en termes d'accès. En effet, plus la base à l'origine est large, moins la croissance des effectifs est visible.

Encadré 2.3 : Des filières de l'enseignement technique aux spécialités de l'apprentissage : Vers quels métiers s'orientent les étudiants des formations professionnelles ?

L'évolution de la répartition des effectifs au niveau des filières montre que les étudiants du secondaire technique (qui représente 6% du total des effectifs scolarisés au secondaire) se sont davantage tournés vers les filières industrielles (qui ont évolué de 33% des effectifs totaux en 2000/01 à 36% en 2006/07) et agricoles (qui sont passées de 14% des effectifs en 2000/01 à 28% en 2006/07). Cette redistribution s'est opérée au détriment des filières administration-gestion et santé dont la part des effectifs a baissé respectivement de 33% à 22% et de 19% à 12% sur la période considérée.

Tableau 2.2 : L'évolution de la répartition des effectifs au niveau des filières de l'enseignement technique

	Cycle 1		Cycle 2		Total	
	2000-01	2006-07	2000-01	2006-07	2000-01	2006-07
Administration-Gestion	15%	4%	44%	30%	33%	22%
Industrie	48%	38%	24%	45%	33%	36%
Agriculture	18%	28%	12%	27%	14%	28%
Santé	17%	23%	20%	7%	19%	12%
Hotel-Restaurant	2%	3%	0%	0%	1%	1%
Familial et Social	0%	4%	0%	1%	0%	2%

Source : DPP MESFTP.

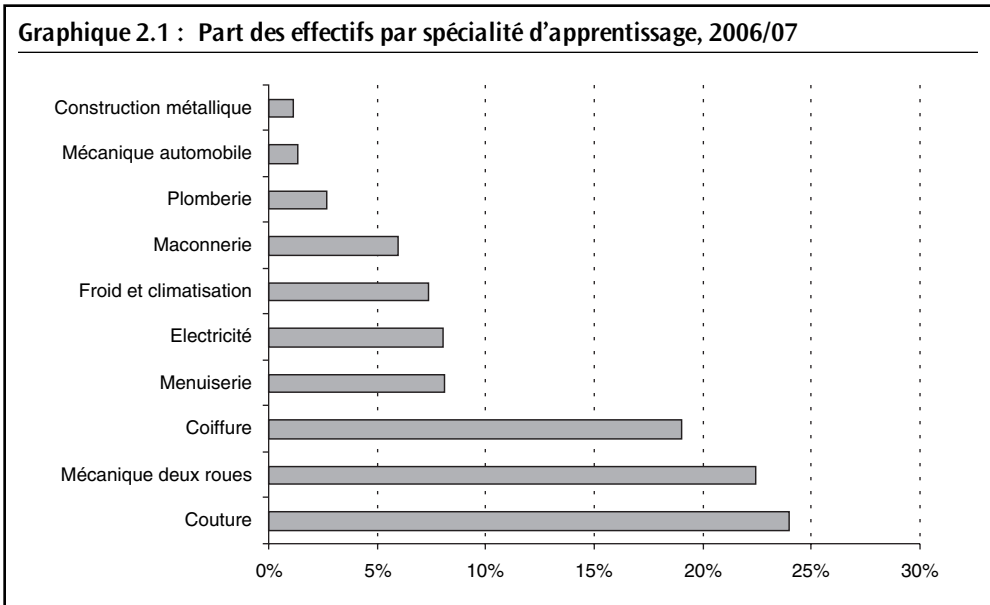
L'affaiblissement de la représentativité de la filière santé dans les effectifs totaux s'explique notamment par la fermeture des écoles privées de santé en 2002 et le gel temporaire des recrutements des élèves dans les écoles publiques de santé (ENIAB et INMES²⁷) depuis 2004, du fait d'un trop-plein de formation de ces personnels comparativement aux besoins. Enfin, les filières de l'hôtellerie et de la restauration ainsi que les filières familiales et sociales n'attirent qu'une part très minime des étudiants du secondaire technique, sans doute parce que ces métiers demeurent largement informels au Bénin et que leur apprentissage se fait très souvent sur le lieu de travail.

En ce qui concerne les formations offertes dans les *centres d'apprentissage*, la couture, la mécanique d'engin à deux roues et la coiffure représentent plus de 65% des effectifs, comme le montre le graphique ci-dessous.

L'expansion générale des effectifs à tous les niveaux est due, en partie, à un développement très important des établissements privés. En effet, s'ils accueillent en nombre moins d'élèves que les établissements publics, ce sont aussi ceux dont les effectifs ont le plus augmenté de 1994 à 2007, même si les effectifs d'élèves ont également cru de façon importante dans les établissements publics.

Certains niveaux ont même connu une croissance exponentielle comme, par exemple, l'enseignement supérieur privé où le nombre des étudiants inscrits a été multiplié par plus de 57 depuis 1994. Les enseignements maternel et secondaire général privés ont également connu une très forte expansion avec pratiquement un décuplement de leurs effectifs sur la

27. ENIAB : Ecole Nationale des Infirmières et Infirmiers Adjoints du Bénin ; INMES : Institut National Médico-Social.



Source : Données DPP MESFP 2006/07.

même période (1994–2007). Comparativement, l'enseignement primaire privé a progressé de façon beaucoup plus faible avec le triplement de ses effectifs depuis 1994.

L'enseignement secondaire technique fait ici montre de singularité puisque la majorité des élèves fréquentant ce type d'enseignement était déjà scolarisée dans des établissements privés en 1994 (52%). C'est la raison pour laquelle, la croissance de ses effectifs est moins grande qu'aux autres niveaux d'enseignement, même si elle reste élevée (doublement des effectifs en treize ans, 1994–2007).

Ainsi, la proportion des élèves ou étudiants inscrits dans les établissements privés de maternelle et du supérieur est passée d'un très faible pourcentage en 1994, à environ un

Tableau 2.3 : Pourcentage des élèves/ étudiants scolarisés dans des établissements privés de 1993/94 à 2006/07²⁸

Pourcentage du privé dans les effectifs totaux	1993/94	1999/2000	2006/07
Maternelle	7%	26%	29%
Primaire	6%	10%	12%
Premier cycle du Secondaire Général	6%	11%	12%*
Second cycle du Secondaire Général	7%	16%	17%*
Secondaire Technique	52%	59%	71%
Enseignement supérieur	3%	25%	28%

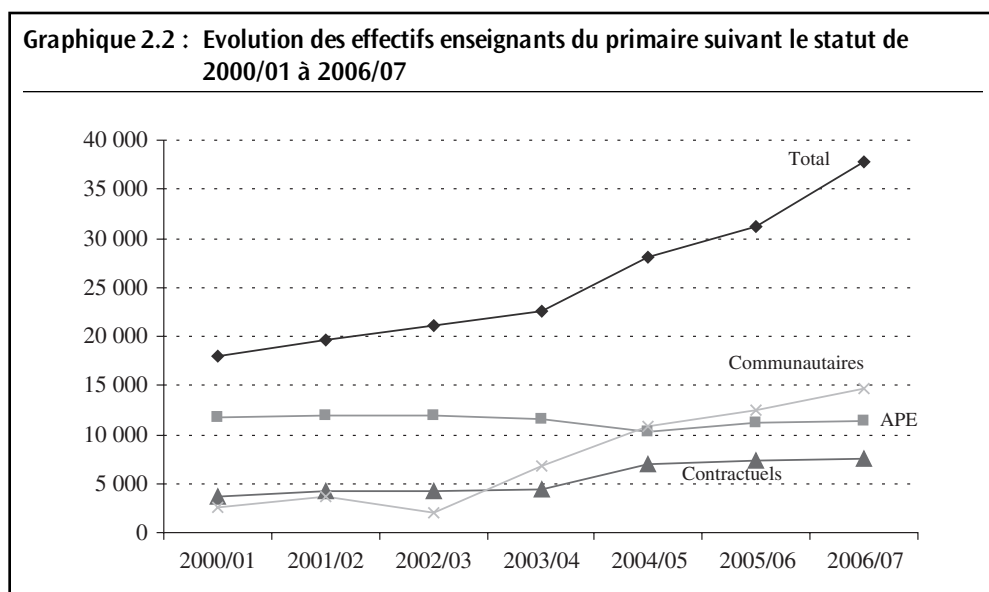
Source : Données DPP Ministères en charge de l'éducation, RESEN Bénin (2002).

*2005/06

28. Ces taux sont certainement sous-estimés compte-tenu de la mauvaise collecte des données dans les établissements privés.

quart des effectifs en 2000 et environ un tiers en 2007 (29% pour la maternelle et 28% pour le supérieur en 2007). L'enseignement secondaire technique privé continue de progresser dans la part des effectifs totaux et passe de 52% des effectifs en 1994 à 71% en 2007.

En ce qui concerne le nombre des enseignants, celui-ci n'a pas évolué proportionnellement avec la croissance des effectifs à l'école primaire. Le gel des recrutements dans les ENI pendant 16 ans a incité les familles à palier au manque d'instituteurs en ayant recours à des enseignants communautaires sans qualifications. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des effectifs de 2000/01 à 2006/07 et montre clairement la proportion grandissante des communautaires. A partir de la mise en vigueur du décret pris en janvier 2008, ceux-ci devraient devenir des contractuels de l'Etat. Ils reçoivent à présent une formation modulaire de deux ans, qui sera organisée par l'INFRE et se déroulera par correspondance (des devoirs seront envoyés avec des exercices qui devront être retournés par courrier). Des regroupements de deux semaines sont prévus dans chaque département deux fois par an lors des vacances scolaires. A l'issue de la formation, les dossiers des candidats seront examinés par la DEC (Direction des Examens et Concours) et l'obtention du diplôme du CEAP sera conditionnée au succès à un examen national.



Source : Données DPP MEPS ; INFRE, Termes de Référence : Evaluation de la formation et des Programmes de formation des Enseignants dans les ENI [. . .], Janvier 2007, RESEN Bénin (2002)

Une augmentation des taux bruts de scolarisation à tous les niveaux d'enseignement

Un plus grand nombre de jeunes sont scolarisés à tous les niveaux d'enseignement. L'indicateur de capacité d'accueil, le taux brut de scolarisation²⁹, se mesure en comparant

29. Celui-ci ne fournit cependant qu'une évaluation de la capacité d'accueil du système : (i) il ne renseigne pas sur la qualité de l'accueil (taille des classes), et (ii) il surestime la couverture scolaire en comptabilisant deux fois le nombre des redoublants et en comptant les élèves qui n'appartiennent pas au groupe d'âge officiel pour le cycle considéré.

Tableau 2.4 : Les taux bruts de scolarisation par grand niveau d'enseignement, 1998/99, 2001/02 et 2006/07

Taux brut de scolarisation (%)	1998/99	2001/02	2006/07
Enseignement préscolaire	2,4%	2,4%	4,5%
Enseignement primaire	74,6%	87,8%	98,5%
Secondaire général	19,0%	24,0%	39,9%
Premier cycle	25,8%	32,7%	53,1%
Second cycle	7,8%	9,9%	18,2%
Enseignement secondaire technique (effectif/100 000 hab.)	324	315	387
Supérieur (effectif/100 000hab.)	329	540	790

Source : Données DPP Ministères en charge de l'éducation, RESEN Bénin (2002).

les effectifs par niveau d'enseignement (quel que soit l'âge des élèves) à la population en âge théorique d'être scolarisée. Pour l'enseignement supérieur et la formation technique professionnelle qui ont des durées variables d'enseignement (les études supérieures peuvent par exemple durer de deux ans pour un DEUG à plus de sept ans pour un doctorat), la capacité d'accueil se mesure en rapportant le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants. Tableau 2.4 résume l'évolution des taux bruts de scolarisation de 1998/99 à 2006/07 de la Maternelle au Supérieur.

La proportion des enfants scolarisés à l'école maternelle demeure relativement faible, avec un nombre d'élèves inscrits en 2006/07 seulement égal à 4,5% du nombre d'enfants âgés de 3 à 5 ans (ils étaient 2,4% en 1999). L'enseignement primaire a, lui, connu une forte progression puisque son taux brut de scolarisation est passé de 74,6% en 1998/99 à 98,5% en 2006/07³⁰, soit une augmentation moyenne de 3 points par an sur la période. En termes de comparaison sous-régionale, seuls le Nigeria, le Togo et le Cameroun, parmi

Tableau 2.5 : Comparaison internationale du TBS du primaire, 1990/91 et 2004/05³¹

Pays	Taux brut de scolarisation au primaire (%)	
	1990-91*	2004/05*
Bénin**	58	98,5
Burkina Faso	33	62
Cameroun	91	117
Côte d'Ivoire	75	72
Guinée	34	77
Ghana	74	87
Mali	27	69
Niger	29	47
Nigeria	83	96
Togo	109	104
Moyenne 10 pays	61	83
Moyenne Afrique	73	93

*ou proche ; **2006/07

Source : RESEN Guinée et Côte d'Ivoire pour les pays francophones année 1990-91 ; Pôle de Dakar, Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées pour les données 2004/05 ; Données DPP MEPM et données de population INSAE/Pôle de Dakar pour le TBS Bénin 2006/07 ; Institut de Statistiques de l'Unesco (ISU) pour Ghana, Nigeria et Moyenne Afrique Sub-saharienne 1990-91.

30. Cela ne signifie cependant pas que le Bénin est proche de la scolarisation primaire universelle car le TBS gonfle la couverture scolaire en comptabilisant deux fois les redoublements.

31. Les pays comparés ont été choisis en fonction des données récentes disponibles et de leur proximité avec le Bénin.

les dix pays comparés, ont un taux de scolarisation au primaire supérieur à celui du Bénin avec respectivement 99%, 104% et 117% en 2005, la moyenne africaine se situant à 98%.

Au niveau de l'enseignement secondaire général, le taux brut de scolarisation global est passé de 20,2 % en 1998/99 à 39,9% en 2006/07. Les TBS du premier et du second cycle ont plus que doublé, le premier passant de 27,3% à 53,1% et le second de 8,3% à 18,2% sur la période considérée. Ces résultats situent le Bénin au-dessus de la moyenne africaine pour les deux cycles du secondaire.

	Premier Cycle Secondaire Général TBS (%)	Second Cycle Secondaire Général TBS (%)	Secondaire Technique (Effectif pour 100 000 hab.)	Supérieur (Effectif pour 100 000 hab.)
Bénin*	53	18	387	790
Burkina Faso	19	7	175	240
Cameroun	35	19	2 533	623
Côte d'Ivoire	29	15	—	604
Ghana	64	21	99	330
Guinée	38	26	91	280
Mali	35	10	348	278
Niger	12	3	37	80
Nigeria	37	32	—	1 024
Togo	62	20	338	372
Moyenne 10 pays	32	15	367	418
Moyenne Afrique Sub-saharienne	36	15	309	299

Source : Pôle de Dakar, Pôle de Dakar, Rapport Dakar +7 «EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées» ; Pour le Bénin : Données DPP MESFT et données de population INSAE/Pôle de Dakar.

*2006/07, il s'agit d'une estimation en prenant le pourcentage du privé 2005/06 (seules les données du secondaire général public sont disponibles pour cette année)

Note : Année 2004/05 ou proche.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire technique, le Bénin se situe au-dessus de la moyenne des dix pays de la région avec 387 étudiants pour 100 000 habitants en 2006/07. Cette couverture est nettement supérieure à celles du Niger (37), de la Guinée (91) et du Ghana (99), comparable à celle du Mali (348) et du Togo (338), mais inférieure à celle du Cameroun (2533). La moyenne d'Afrique Sub-saharienne se situe à 309 élèves inscrits au secondaire technique pour 100 000 habitants. Cette plus large couverture se traduit par une part de l'enseignement secondaire technique au sein de l'enseignement secondaire total légèrement plus large (6% au Bénin alors que la moyenne des pays d'Afrique de l'Ouest est de 5%).

Avec 790 étudiants fréquentant des établissements d'enseignement supérieur pour 100 000 habitants, le Bénin se situe nettement au-dessus de la moyenne d'Afrique sub-

saharienne (299) et de celle des pays de la région (418) ; l'écart allant de 80 étudiants pour 100 000 habitants au Niger à 1024 au Nigeria. En seulement neuf ans, l'enseignement supérieur béninois a connu une augmentation substantielle de ses effectifs (le nombre d'étudiants était de 329 pour 100 000 habitants en 1998/99), ce qui n'est pas sans poser des questions en termes de capacité d'accueil, de qualité des enseignements et d'absorption des nouveaux diplômés par le marché du travail. Ces questions seront approfondies dans le chapitre 5.

Les taux bruts de scolarisation qui viennent d'être analysés donnent une image globale de la couverture scolaire. Celle-ci demande à être affinée. En effet, les TBS informent sur la capacité «physique» du système en termes de places offertes et présentent une moyenne sur l'ensemble du cycle d'enseignement. Ils ne donnent cependant que des informations incomplètes sur la scolarisation effective des élèves, d'une part, parce que les TBS sont une valeur moyenne sur le cycle et donc ne renseignent pas sur l'accès et la rétention en cours de cycle, et d'autre part, parce qu'ils comptabilisent deux fois les redoublements. Ces derniers peuvent alors gonfler les chiffres et donner une vision inadéquate des progrès réalisés ou qu'il reste à faire. Les profils de scolarisation et de rétention permettent d'affiner l'analyse.

L'accès au CI est désormais universel mais les abandons demeurent fréquents

Les profils de scolarisation et de rétention permettent de mieux appréhender le parcours scolaire des élèves en mesurant le niveau d'accès à chaque classe et le degré de rétention en cours et entre les cycles³².

Evolution du profil transversal : une nette amélioration du taux d'accès au CI, avec cependant un fort taux d'abandons qui persiste. Les taux d'accès présentés dans le tableau ci-dessous indiquent qu'en 2006/07, le système éducatif a une capacité d'accueil au CI supérieur au nombre d'enfants théoriquement en âge d'entrer dans cette classe (taux d'accès au CI de 119%)³³. Malgré ce bon résultat, seuls 66 enfants sur 100 ont accès au CM2, ce qui signifie qu'un tiers des enfants n'atteignent pas la fin du cycle primaire et ont donc très peu de chances d'acquérir les connaissances nécessaires pour être et rester alphabétisés pendant leur vie adulte (cf. chapitre 4). En d'autres termes, si d'importants progrès ont certes été réalisés depuis 2000/01 en termes d'accès (le taux d'accès au CI ne valait que 90 %), les abandons en cours de cycle demeurent le principal obstacle pour la réalisation de la scolarisation primaire universelle.

Au secondaire général, la même dynamique s'observe : les taux d'accès ont augmenté (de 28% à 52% pour la classe de 6^{ème} de 2000/01 à 2006/07 et de 6% à 11% pour la classe

32. Deux méthodes sont utilisées ici pour estimer un profil de scolarisation : la méthode transversale et la méthode pseudo-longitudinale. La première identifie les taux d'accès dans chacune des classes du système à la date d'observation en rapportant le nombre des élèves non redoublants au nombre des enfants ayant l'âge théorique de fréquentation de la classe. Si on se situe dans le présent, elle donne une photographie instantanée du système. La seconde permet par anticipation d'avoir une image projetée du parcours scolaire des individus qui viennent de rentrer dans le système en considérant les conditions actuelles de scolarisation.

33. Ce chiffre supérieur à 100% indique que des enfants d'autres cohortes, soit en avance soit plus vraisemblablement en retard, sont entrés en première année d'études cette année-là. Un taux d'accès supérieur à 100% ne signifie donc pas pour autant que tous les enfants accèdent à l'école car les nouveaux élèves du CI peuvent avoir un âge différent (souvent supérieur) de l'âge officiel d'entrée (6 ans).

de Terminale sur la même période), mais les abandons en cours de cycle demeurent très fréquents.

Le profil de scolarisation illustre la tendance expliquée précédemment : amélioration de l'accès à tous les niveaux, amélioration de l'achèvement du cycle primaire qui passe de 37 à 66% en six ans (cf. annexe 2.2), mais fort taux d'abandons en cours de cycle qui persiste.³⁴

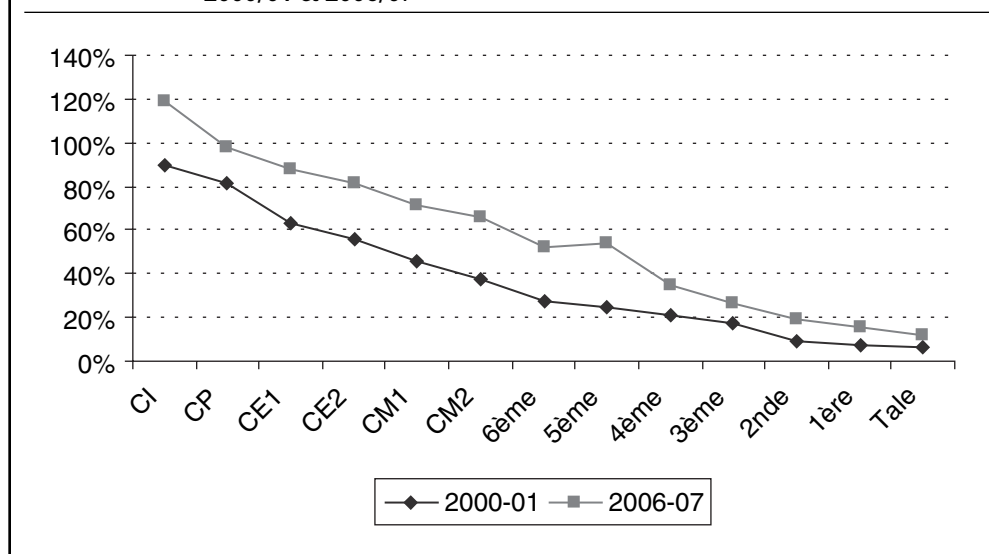
Tableau 2.7 : Taux d'accès au primaire et au secondaire général en 2006/07

2006–2007	CI	CP	CE1	CE2	CM1	CM2	6 ^e	5 ^e	4 ^e	3 ^e	2 nd e	1 ^{re}	Tle
Taux d'accès (%)	119	98	88	82	71	66	52	54	35	26	19	15	11

Source : Données DPP MEMP et calculs des auteurs.

Note : les effectifs et redoublants du secondaire général privé ont été estimés en prenant comme base le pourcentage des effectifs et redoublants au privé en 2005/06.

Graphique 2.3 : Profil de scolarisation transversal dans le primaire et le secondaire, 2000/01 et 2006/07



Source : Données DPP MEMP et calculs des auteurs, RESEN Bénin (2002).

En termes relatifs, la position du Bénin par rapport aux autres pays de la région s'est nettement améliorée sur la période récente puisque le Bénin est non seulement au-dessus de la moyenne régionale, mais il se situe en tête des dix pays de la région, tant en ce qui concerne le taux d'accès au CI (avec le Cameroun et le Nigéria) que le taux d'achèvement du primaire (seuls le Ghana, le Nigeria et le Togo font montre d'une meilleure performance avec des taux d'achèvement de 72%, 76% et 72% respectivement contre 66% pour le Bénin).

34. L'accès en classe de 5^{ème} est comparativement élevé en 2006/07 en raison de l'exceptionnel taux de réussite au CEP (Certificat d'Etudes Primaires) en 2004/05 (94% alors qu'il n'était que de 68% en 2003/04 et 78% en 2005/06). Ceci s'est traduit par un afflux d'élèves plus important en classe de 6^{ème} en 2005/06 qui se retrouve en 5^{ème} en 2006/07, d'où la « bosse » sur le profil de scolarisation.

Tableau 2.8 : Indicateurs scolaires pour 10 pays d'Afrique francophone

Pays	Taux d'accès en CI	Taux d'achèvement du primaire	Taux d'accès en première année du secondaire	Taux d'achèvement du premier cycle du secondaire	Taux d'accès en première année du second cycle du secondaire	Taux d'achèvement du second cycle du secondaire
Bénin*	119	66	52	26	19	11
Burkina Faso	81	33	20	11	9	6
Cameroun	112	62	37	33	17	10
Côte d'Ivoire	72	48	29	22	13	12
Ghana	95	72	68	53	23	18
Guinée	75	60	39	25	23	10
Mali	68	43	33	21	8	6
Niger	58	28	18	6	3	2
Nigeria	117	76	—	—	—	—
Togo	90	72	61	42	21	9
Moyenne 10 pays	88	57	40	27	15	14
Moyenne Afrique	107	54	48	35	23	16

Source : Pôle de Dakar, Pôle de Dakar, Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées.

*2006/07

Note : Année 2004/05 ou proche.

Sept ans auparavant, en 1998/99, le taux d'achèvement du primaire était parmi les plus faibles de la sous-région avec seulement 45% des élèves qui achevaient le primaire. Au niveau du secondaire général, le Bénin est au-dessus de la moyenne des dix pays comparés en ce qui concerne l'accès en 6^{ème} et en 2^{nde}, mais en-dessous pour ce qui est de l'achèvement des deux cycles, du fait d'abandons plus fréquents.

La diminution des abandons : défi majeur du système éducatif béninois. Afin d'affiner l'analyse, il est possible d'appréhender, grâce à la méthode des cohortes reconstituées³⁵, le parcours scolaire des individus qui viennent de rentrer dans le système. Cette méthode permet, à partir des conditions d'enseignement actuelles, d'évaluer la probabilité pour chaque enfant entrant à l'école d'atteindre la fin du cycle. A cet effet, elle a recours au nombre d'élèves inscrits et des redoublants sur deux années consécutives. Cela permet de calculer à la fois le taux de promotion d'une année sur l'autre et le taux de rétention ou de survie jusqu'à une classe donnée ou jusqu'à la fin d'un cycle.

Niveau d'études	CI	CP	CE1	CE2	CM1	CM2
Taux de promotion	88%	84%	81%	80%	79%	—
Taux de redoublement	2%	12%	13%	14%	15%	13%
Taux d'abandon	12%	5%	5%	6%	3%	—
Profil de survie (cohorte)	100%	90%	86%	80%	74%	68%

Source : Données DPP MEMP et calculs des auteurs.

Note de lecture : le taux de promotion CI correspond aux élèves de CI qui ont été promus en classe de CP, cette démarche s'applique pour chaque niveau de classe. La somme du taux de promotion au CI, du taux de redoublement au CI et du taux d'abandon au CI doit être égale à 100%. Le profil de survie prend pour base une cohorte de 100 élèves entrants au CI et indique sur cette base la part des élèves qui atteindront la dernière année du primaire.

Niveau d'études	Premier cycle				Second cycle		
	6 ^{ème}	5 ^{ème}	4 ^{ème}	3 ^{ème}	2 ^{nde}	1 ^{ère}	Tle
Taux de promotion	80%	53%	54%	—	77%	78%	—
Taux de redoublement	19%	13%	22%	33%	15%	16%	35%
Taux d'abandon	1%	34%	23%	67%	9%	6%	65%
Profil de survie (cohorte)	100%	99%	60%	42%	100%	90%	83%

Source : Données DPP MESPF et calculs des auteurs.

Note de lecture : le taux de promotion 6^{ème} correspond aux élèves de 6^{ème} qui ont été promus en classe de 5^{ème}, cette démarche s'applique pour chaque année d'études. La somme du taux de promotion en 6^{ème}, du taux de redoublement en 6^{ème} et du taux d'abandon en 6^{ème} doit être égale à 100%. Le profil de survie prend pour base une cohorte de 100 jeunes et indique sur cette base la part des jeunes qui atteindront la dernière année du premier cycle et du second cycle du secondaire général.

35. Méthode utilisée par l'UNESCO. Cf Annexe 2.3.

Les taux présentés dans les tableaux ci-dessus montrent que la rétention au primaire et au premier cycle du secondaire demeure problématique puisque sur 100 jeunes qui sont entrés au CI et en 6^{ème}, seuls 68 et 42 respectivement atteindront la fin de leur cycle en 2006/07. En termes de comparaison internationale pour le primaire, la performance du Bénin correspond à la moyenne africaine (71% de taux de rétention), mais est inférieure à la moyenne des dix pays de la sous-région (77%) (cf. tableau 2.13).

Le profil de scolarisation anticipé indique que si les conditions actuelles demeurent inchangées, le taux d'achèvement du primaire dans cinq ans devrait être de 84%, celui du premier cycle du secondaire de 21% et du second cycle de 15%. Cette tendance indique une bonne dynamique du système notamment au primaire, mais souligne que des défis importants en termes de rétention au secondaire sont encore à relever.

Tableau 2.11 : Profil de scolarisation anticipée

	CI	CP	CE1	CE2	CM1	CM2	6 ^e	5 ^e	4 ^e	3 ^e	2 ^{nde}	1 ^{re}	Tle
Taux d'accès	122%	110%	105%	98%	91%	84%	52%	51%	31%	21%	18%	16%	15%

Source : Données DPP MEMP et MESFTP et calculs des auteurs

Note : Le profil de scolarisation anticipé-anticipée estime les taux d'accès aux différents niveaux de la cohorte entrée en 2006/07 en prenant pour hypothèse que les conditions d'enseignement actuelles (en 2006/07) restent inchangées.

En ce qui concerne la transition entre les niveaux d'enseignement, notamment entre le primaire et le secondaire, celle-ci est étroitement liée au taux de réussite au CEP de l'année précédente. Ainsi, le taux de transition du primaire au secondaire est très élevé en 2005/06 en raison d'un taux de réussite au CEP en 2005 de plus de 93%. Dès l'année suivante, le taux de transition baisse parallèlement au taux de réussite au CEP. L'examen final du primaire semble donc jouer comme facteur régulateur des flux entre le primaire et le secondaire, même si les années précédentes indiquent que l'échec au CEP ne constitue pas pour autant un barrage à l'entrée en 6^{ème}. En ce qui concerne la transition entre le premier et le second cycle du secondaire, celle-ci a tendance à augmenter sur la période récente. Il semble par conséquent ne pas y avoir de politique volontariste de gestion des flux, mais bien plutôt une régulation de facto par abandons en cours de cycle (donc non choisie, c'est-à-dire non maîtrisée par le gouvernement).

En termes relatifs, le Bénin est l'un des quatre pays, avec le Ghana, le Mali et le Togo, qui fait montre d'un taux de transition entre le primaire et le secondaire aussi élevé, la moyenne pour les dix pays considérés se situant à 65%. Entre le premier et le second cycle du secondaire, le taux de transition est de 65% en 2006/07 ; il est nettement supérieur à la moyenne des dix pays comparateurs mais similaire à la moyenne continentale.

Les pyramides éducatives : une synthèse de l'évolution du système éducatif

Les pyramides éducatives de 2000/01 et 2006/07 donnent une vision synthétique de l'évolution globale du système éducatif béninois. Celui-ci a connu un développement très important sur les six dernières années, caractérisé par un taux d'accès universel au CI, une amélioration significative de la rétention au primaire également (même si des

Tableau 2.12 : Taux de transition entre le primaire et le secondaire et entre les cycles du secondaire de 2001/02 à 2006/07

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Taux de réussite au CEP*	ND	50%	55%	68%	93%	78%
CM2-6 ^{ème}	90,2%	66,9%	63,9%	77,5%	87,7%	77%
3 ^{ème} -2 ^{nde}	54,6%	55,6%	54,8%	54,8%	61,7%	65,4%

Source : Données DPP MEMP et MESFTP et calculs des auteurs.

ND : Non Disponible. * Taux de réussite au CEP en juin de l'année n pour année scolaire n/n+1

Note : le taux de transition effectif est calculé en prenant les nouveaux entrants en 6^{ème} à l'année n+1 sur les nouveaux entrants en CM2 à l'année n afin d'obtenir une estimation de la probabilité pour un enfant nouvellement inscrit au CM2 d'accéder un jour en 6^{ème}. Ce mode de calcul est considéré plus juste que le calcul du taux de transition apparent (nouveaux entrants 6^{ème} à l'année n+1 sur total CM2 à l'année n) car l'élève peut éventuellement redoubler, c'est-à-dire passer de niveau en plus d'un an, alors que le taux de transition apparent ne prend en compte la promotion de l'élève que sur une année de temps.

efforts sont encore nécessaires pour atteindre la scolarisation primaire universelle) et une augmentation des couvertures scolaires à tous les niveaux d'enseignement. Le taux de transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire a augmenté malgré la volonté affichée par le gouvernement et inscrite dans le plan décennal d'orienter

Tableau 2.13 : Comparaison internationale des taux de rétention au primaire et des taux de transition du primaire vers le secondaire et entre les cycles du secondaire, 2004/05

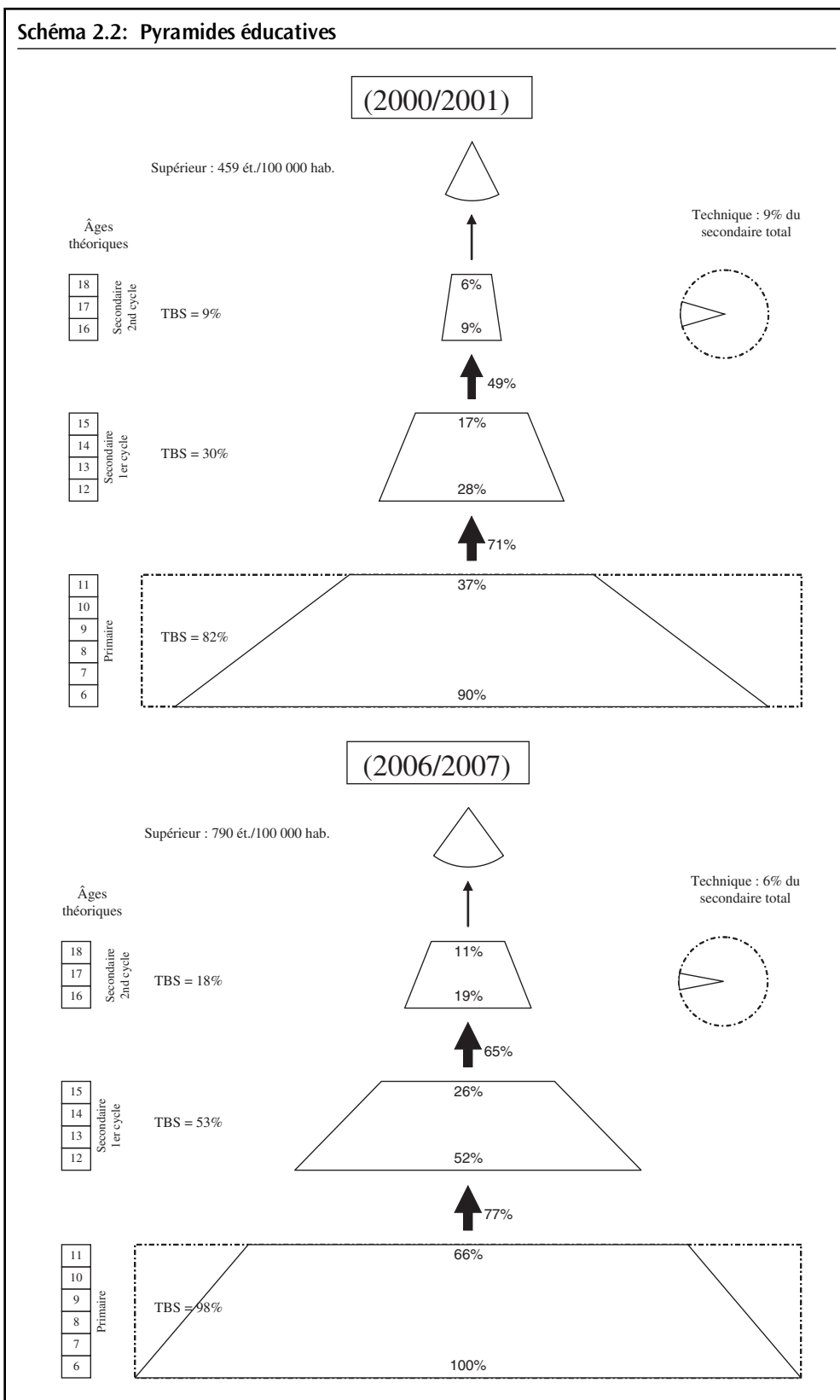
Pays	Taux (%)	Taux de transition (%)	
	de rétention au primaire	CM2-6 ^{ème}	3 ^{ème} -2 ^{nde}
Bénin*	68	77	65
Burkina Faso	67	61	58
Cameroun	64	59	53
Côte d'Ivoire	74	60	58
Ghana	76	94	42
Guinée	80	70	87
Mali	77	80	40
Niger	71	65	51
Nigeria	73	—	—
Togo	72	84	50
Moyenne 10 pays	77	65	49
Moyenne Afrique	71	75	65

Source : Données DPP MEMP et MESFTP pour le Bénin ; Pôle de Dakar, Pôle de Dakar, *Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées* pour les autres pays.

*2006/07 ; Année 2004/05 ou proche.

davantage de jeunes vers les formations techniques et l'apprentissage (la proportion des jeunes scolarisés dans le premier cycle du secondaire technique et les centres d'apprentissage a stagné sur la période considérée). La transition entre le premier et le second cycle du secondaire général a également augmenté mais de façon moins nette. Enfin, la croissance exponentielle des effectifs du supérieur (459 étudiants pour 100 000 habitants en 2000/01 et 790 en 2006/07) indique que de sérieux défis en termes de capacité d'accueil du système, de financement, d'efficacité externe et de qualité de l'enseignement se posent de façon croissante à ce niveau d'études.

Schéma 2.2: Pyramides éducatives



Source : Réalisation des auteurs à partir des données DPP MEMP et MESFTP, RESEN Bénin (2002).

Facteurs d'offre quantitative ou de demande : comment expliquer les problèmes d'abandons ?

L'accès à l'école primaire s'est nettement amélioré sur la période récente puisque l'accès au CI est maintenant universel (ou quasi-universel). Par contre, plus on avance dans le système scolaire, plus la couverture diminue. Les abandons en cours de cycle représentent donc le problème principal en matière de scolarisation, en particulier au primaire (entre 3 et 4 enfants entrés au CI sur 10 n'atteindront pas le CM2). Force est alors de se demander quels sont les facteurs qui expliquent l'abandon de l'école par les enfants. S'agit-il d'un problème d'éloignement de l'école ou de disponibilité de salles de classe et il s'agirait alors d'un problème d'offre quantitative, ou de facteurs socio-économiques et de mauvaise appréciation de l'école par les parents, auquel cas la demande serait alors à l'origine des abandons ? La distance à l'école et la discontinuité éducative³⁶ sont deux indicateurs importants permettant d'évaluer si des problèmes d'offre quantitative pénalisent la rétention. Les caractéristiques des écoles en sont d'autres que le chapitre 4 analysera plus en détails. Certaines enquêtes qualitatives auprès des ménages offrent également des éléments de réponse quant aux obstacles rencontrés par les familles pour maintenir leurs enfants à l'école.

De la distance à l'école à la discontinuité éducative : le manque d'écoles et de classes est-il à l'origine des abandons en cours de cycle ?

En 2002/03³⁷, 72% des enfants béninois âgés de 6 à 15 ans avaient une école qui se situait à moins d'une demi-heure de leur domicile familial. Les enfants vivant en zone urbaine étaient avantagés à cet égard puisque presque 80% d'entre eux avaient une école à moins de 30 minutes, alors qu'ils n'étaient que 70% en zone rurale.

La fréquentation scolaire diminue significativement à partir de 30 minutes de marche entre l'école et le domicile familial, notamment en zone rurale comme le montre le tableau 2.1 ci-dessous (on passe de 9% à 16% de taux d'abandon quand l'école est située à plus de 30 minutes du domicile familial en zone rurale ; ce phénomène existe également en zone urbaine mais de façon moins marquée). Une distance supérieure à 30 minutes du domicile devient donc problématique pour l'assiduité des élèves en classe et facilite ainsi les abandons en cours de cycle.³⁸

En ce qui concerne la discontinuité éducative, qui peut aussi se révéler préjudiciable pour la rétention des élèves à l'école dans la mesure où certains élèves arrivés à un niveau donné sont obligés de changer d'école (et donc souvent à abandonner s'il n'y a pas d'école suffisamment proche), elle ne concerne que peu d'élèves au Bénin.

36. La discontinuité éducative correspond aux situations où un élève ne peut pas continuer sa scolarité dans l'école où il est scolarisé du fait de l'absence de la classe supérieure dans cette école.

37. L'année 2002/03 de référence est celle du Questionnaire sur les Indicateurs de Base et de Bien-être (QUIBB) à partir de laquelle il a été possible de déterminer le temps mis par les enfants pour rejoindre leur école.

38. La distance à l'école pourrait tout autant affecter l'accès au CI, mais celui-ci étant désormais quasi-universel au Bénin (119% d'accès au CI en 2006/07), c'est la rétention qui semble le plus pénalisée par une importante distance à l'école.

Tableau 2.14 : Répartition des enfants selon la distance à l'école, 2002/03

Temps pour aller à l'école primaire la plus proche (minutes)	Urbain		Rural		Ensemble	
	% d'enfants 6-15 ans	Taux d'abandon en cours de cycle	% d'enfants 6-15 ans	Taux d'abandon en cours de cycle	% d'enfants 6-15 ans	Taux d'abandon en cours de cycle
0-29	79%	4%	69%	9%	72%	7%
30+	21%	5%	31%	16%	28%	13%
Total	100%	4%	100%	11%	100%	9%

Source : Données QUIBB 2003.

Le tableau suivant indique que sur l'ensemble des écoles béninoises, plus de 95% offrent la continuité éducative sur l'ensemble du cycle primaire³⁹. Ces écoles accueillent au total 96,5% des nouveaux élèves au CI.

Tableau 2.15 : Discontinuité éducative au Bénin (2005/06)

	Nombre d'écoles	% d'écoles discontinues	% de nouveaux entrants CI dans des écoles à discontinuité
ATACORA / DONGA	868	11,4%	8,5%
ATLANTIQUE / LITTORAL	1259	1,7%	2,1%
BORGOU / ALIBORI	881	6,4%	4,0%
MONO / COUFFO	894	2,8%	2,7%
OUEME / PLATEAU	1149	2,9%	3,3%
ZOU / COLLINES	1091	6,0%	4,4%
ENSEMBLE	6142	4,9%	3,5%

Source : Données DPP MEMP et calculs des auteurs.

En outre, la rétention des élèves fréquentant des écoles continues n'est que faiblement supérieure à la moyenne nationale (70% contre 66%). Aussi la discontinuité éducative ne semble pas être un facteur déterminant l'abandon des élèves puisque même dans les écoles complètes, 30% des élèves abandonnent avant la fin du cycle.

Eu égard aux résultats précédents, l'offre quantitative, c'est-à-dire la présence d'écoles et de classes en nombre suffisant et à une distance raisonnable ne semble pas expliquer l'ampleur des abandons en cours de cycle. Les caractéristiques de l'école qui sont également liées à l'offre

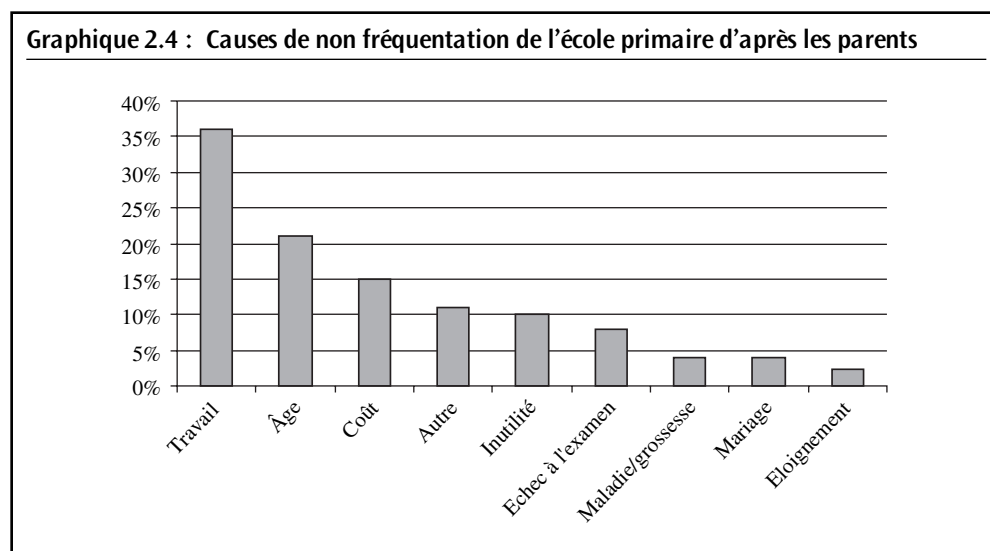
39. Ces écoles ne sont pas toutes complètes : certaines écoles évoluent avec leurs élèves, c'est-à-dire qu'elles créent de nouvelles classes au fur et à mesure que les élèves passent de niveau, ou alors pratiquent un système de recrutement en année alternée.

éducative seront analysées dans le chapitre 4⁴⁰. La demande d'éducation de la part des ménages, c'est-à-dire ce qui explique que les familles maintiennent ou non leurs enfants à l'école quand il y en a une à proximité, peut être évaluée en ayant recours à des enquêtes qualitatives.

La demande d'éducation en question: pourquoi les familles décident-elles de maintenir ou de retirer leurs enfants de l'école ?

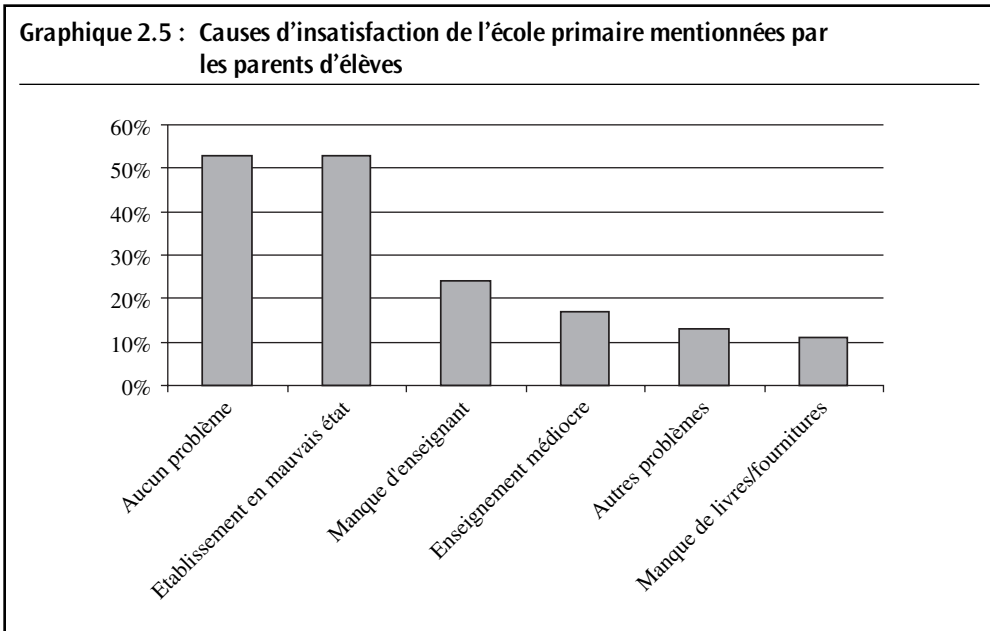
Deux principales raisons peuvent amener les parents à retirer leurs enfants de l'école : (i) les coûts directs, indirects et d'opportunité sont au désavantage de l'école (frais de fournitures scolaires trop importants, manque à gagner par rapport au travail des enfants, besoin des enfants pour surveiller leurs petits frères et sœurs) ; et (ii) la perception de l'école par les parents (le calendrier scolaire est jugé inadapté, le degré d'exigence pour passer d'un niveau à l'autre leur semble trop élevé, etc.). La demande d'éducation est donc en ce sens étroitement liée à l'offre éducative.

Les résultats du Questionnaire Indicateurs des Besoins en Bien-être (QUIBB) qui a été réalisé en 2003 indiquent que le travail des enfants est, d'après les parents, la première cause de non fréquentation scolaire, ce qui tend à confirmer qu'il s'agit bien d'un problème de demande d'éducation, même si les caractéristiques de l'école ne satisfont pas une majorité de parents (cf. diagramme ci-dessous). Il en est de même des autres causes citées par les enquêtés (environ 5 350 ménages) : âge, coût et inutilité de l'école (c'est-à-dire la mauvaise perception de l'école par les parents).



Source : QUIBB 2003.

40. Ainsi, par exemple, le manque de facilités, d'équipements ou de formation adaptée des enseignants aux handicaps de certains enfants peuvent également expliquer que ces derniers abandonnent prématurément l'école. De même en est-il du manque de dépistage de problèmes de l'audition ou de la vue ainsi que du manque de soutien orthophonique pour les enfants rencontrant des difficultés du langage ou de l'apprentissage.



Source : QUIBB 2003.

Ces résultats sont confirmés par les deux études conduites en 2002 par l'organisation non gouvernementale (ONG) Aide et Action qui analysent les facteurs susceptibles d'entraver l'accès et la rétention des élèves dans les communes de Zé et de Sô-Ava (Aide et Action Bénin 2002). Sur la base de ces enquêtes⁴¹, deux facteurs ont été très majoritairement cités comme principaux obstacles à l'assiduité des élèves en classe et à leur maintien à l'école : le coût élevé de l'éducation et l'inexistence des écoles.

En ce qui concerne la première raison évoquée, à savoir les coûts, la mesure de gratuité effective en 2006/07 cherche clairement à lever cette entrave à l'éducation, non seulement en maintenant l'abolition des frais d'écologie, mais aussi en assurant le paiement par l'Etat des enseignants communautaires afin que les familles n'aient véritablement rien à payer. Il faut cependant mentionner que malgré les effets bénéfiques sur l'accès à l'école de la mesure de gratuité, un quart des dépenses nationales de l'enseignement primaire reste à la charge des familles (cf. chapitre 3). Concernant l'inexistence des établissements scolaires, 1643 écoles et 5092 salles de classe ont été construites depuis 2002/03.

Outre ces deux raisons principales évoquées en 2002, les personnes interrogées indiquent que le travail des enfants, le manque de moyens des parents et l'éloignement de l'école dans la localité étaient des facteurs pénalisant l'accès et la rétention⁴².

41. Dans l'enquête menée par Aide et Action dont les résultats sont présentés dans le rapport final susmentionné, 323 personnes de la commune de Sô-Ava ont été interrogées, dont 110 adultes (55 hommes et 55 femmes), 107 enfants /jeunes / adolescents non scolarisés ou déscolarisés (54 garçons et 53 filles) et 106 enfants /jeunes / adolescents scolarisés (52 garçons et 54 filles).

42. En ce qui concerne l'apprentissage, l'enquête cite également le mauvais traitement des patrons comme facteur provoquant l'abandon des apprentis en cours d'apprentissage.

En affinant l'analyse, l'ONG distingue les facteurs cités par les enfants et les adolescents de ceux évoqués par les adultes. Ainsi, les jeunes scolarisés estiment-ils que la grossesse et/ou le mariage précoce des filles est la principale raison d'abandon⁴³. D'autre part, beaucoup d'enfants et d'adolescents interrogés, qu'ils soient scolarisés ou non, citent la peur de ne pas réussir à l'école et la peur d'être grondés par le maître comme motifs d'abandon précoce. Les adultes, pour leur part, indiquent le déficit d'enseignants (comme dans le QUIBB) et leurs grèves répétées, le manque de motivation des enfants et les échecs répétés des enfants. Le chapitre 4 reviendra sur ces éléments explicatifs des abandons et tâchera, autant que possible, de les vérifier empiriquement.

Les redoublements fréquents constituent également un élément important dans la décision des parents de retirer leurs enfants de l'école. En effet, non seulement les enfants qui doivent redoubler (ils sont 10% au primaire au Bénin en 2006/07) prennent une année d'âge sans progresser dans leur scolarité, mais le redoublement donne également aux parents un signal négatif sur la capacité de l'enfant à tirer profit de l'enseignement auquel il est exposé. En outre, le redoublement implique des coûts directs supplémentaires tant pour les parents que pour le gouvernement. En conséquence, le redoublement incite les parents à réviser à la baisse les bénéfices que leur enfant est susceptible de retirer de l'école. Il est ainsi estimé qu'un point de plus de redoublement est associé à 0,6 point de plus d'abandons (cf. chapitre 4).

Au Bénin, force est de constater que la politique éducative en la matière a pris la mesure de l'impact négatif des redoublements sur la rétention avec une baisse significative des taux en 2005/06 et 2006/07 (de 24% en 2003/04 à 8% et 11% en 2005/06 et 2006/07 respectivement sur l'ensemble du cycle primaire). Cette baisse résulte de la mise en place de la réforme du sous-cycle (CI-CP) en 2005 au sein duquel les élèves ne peuvent plus redoubler. Le chapitre 4 revient plus en détails sur ces éléments.

Les ressources publiques sont-elles efficacement utilisées pour répondre au besoin d'éducation du pays ?

Un système éducatif est d'autant plus efficient qu'il scolarise plus de jeunes en utilisant moins ou autant de ressources qu'un autre pays. Pour mesurer l'efficacité, on a recours à la durée moyenne de scolarisation, ce qui permet d'avoir un indicateur comparable dans le temps et avec d'autres pays de niveau économique semblable.

La durée moyenne de scolarisation, ou espérance de vie scolaire (EVS), est l'indicateur qui permet d'évaluer le nombre moyen d'années qu'un enfant passe dans le système scolaire.⁴⁴

L'espérance de vie scolaire du Bénin est de 7,3 années en 2006/07 (elle était de 5 ans en 2000/01). Le Bénin a donc réalisé d'importants progrès en la matière, même si toutes les couches de la population ne sont pas concernées (cf. chapitre 6).

43. En ce qui concerne le harcèlement sexuel des filles à l'école, une loi vient d'être votée en octobre 2007 pour protéger les femmes contre tout abus à caractère sexuel. Cette loi a également pour objet de protéger les jeunes filles dans le cadre scolaire et sera intégré dans le module de formation des enseignants traitant de la législation scolaire (loi no 2006-19 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes en République du Bénin et arrêté interministériel 2003 no 16/MEPS/METFP/DC/CAB/SGM/SP, 01/10/2003).

44. L'EVS se calcule à partir des taux contenus dans le profil de scolarisation.

Tableau 2.16 : Comparaison internationale de l'espérance de vie scolaire

EVS (nombre d'années de scolarisation)			
Niger	2,9	Guinée-Bissau	5,7
Burkina Faso	4,3	Tanzanie	5,9
Angola	3,4	Congo	6
RCA (2004/05)	3,9	Mauritanie	6
Burundi	3,9	Zambie	6,5
Mali	3,9	Bénin*	7,3
Tchad	4,1	Cameroun	6,8
Erythrée	4,2	Gambie	6,9
Ethiopie	4,6	Ghana	7
Mozambique	4,7	Malawi	7,8
Guinée	5,2	Ouganda	8,1
Rwanda	5,3	Togo	8,7
Madagascar	5,4	Lesotho	8,8
Sénégal	5,6	Zimbabwe	9,7
Côte d'Ivoire	5,7		

Source : Pôle de Dakar, Rapport Dakar +6 : Statistiques et analyses sous-régionales, 2006.

*2006/07

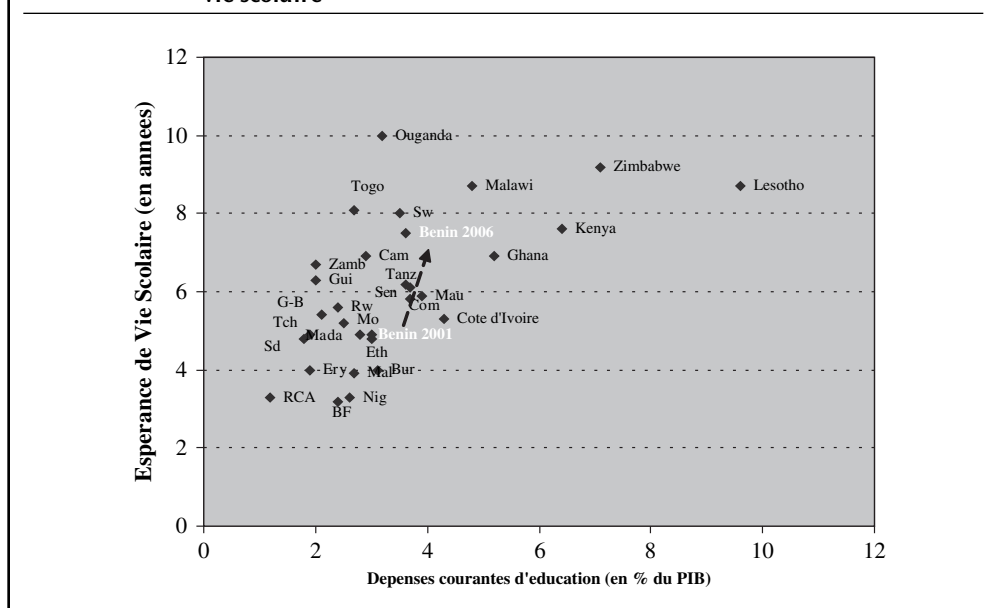
Par rapport aux autres pays de la région, le Bénin se situe dans le quart supérieur, dans une position similaire à la Zambie, au Cameroun et à la Gambie, le Zimbabwe étant en tête avec une espérance de vie scolaire de 9,7 ans. Les enfants du Niger et du Burkina Faso, quant à eux, sont ceux qui passent le moins de temps à l'école avec respectivement 2,9 et 3,1 ans d'EVS.

Une fois calculée l'espérance de vie scolaire, il est possible de mesurer l'efficacité du système en rapportant ce premier indicateur au volume des ressources mobilisées (pourcentage du PIB) pour le secteur.

Ce rapport indique le nombre moyen d'années de scolarisation qu'un pays offre à sa population pour chaque pourcent de son PIB dépensé dans le secteur de l'éducation. Plus cette statistique est élevée, plus le pays est efficace dans l'usage des ressources publiques allouées à l'éducation. Au Bénin, 1% du PIB alloué au financement public du secteur génère en moyenne 2,1 années de scolarisation en 2005/06. En 2000/01, il s'agissait de 1,8 années, ce qui témoigne d'une amélioration de la performance dans l'usage des ressources publiques depuis six ans.

Le graphique ci-dessous illustre le positionnement du Bénin par rapport aux autres pays comparables de la région, la position de chacun étant déterminée par l'espérance de vie scolaire en fonction des dépenses publiques courantes d'éducation en pourcentage du PIB.

La forte dispersion des pays sur le graphique montre que des situations très contrastées existent en Afrique. Ainsi, par exemple, à niveau comparable de dépenses (environ 3,6% du PIB), le Bénin offre en 2006/07 plus de 7 années de scolarisation à sa population, alors que le Sénégal et la Tanzanie en offrent un peu plus de 6 et les Comores un peu moins de 6. L'Ouganda et le Togo font montre d'une meilleure performance puisqu'à niveau de dépenses inférieur (respectivement 3,2% du PIB et 2,7% du PIB), leur espérance de vie scolaire est respectivement de 10 et de 8,1 ans.

Graphique 2.6 : Mise en relation des dépenses publiques d'éducation et de l'espérance de vie scolaire

Source : Données DPP MEMP et calculs des auteurs.

Encadré 2.4 : Comparaison des indicateurs 2006/07 avec la prévision du plan décennal et le PRSC⁴⁵ à la même date

	Données DPP 2006/07	Plan décennal	PRSC cible
Taux brut d'admission	119%	102%	104%
Taux de survie	68%	64%	60%
Taux brut de scolarisation	98,5%	98%	98%
Taux de redoublement	10%	14%	14%
Taux de transition primaire → premier cycle du secondaire	77%	69%	—
Taux de transition premier cycle du secondaire → second cycle du secondaire	65%	48%*	—
Nombre d'enseignants par statut			
APE	11 422	19 500	—
Contractuels d'Etat	7 581	9 500	—
Communautaires payés par l'Etat	14 642	5 739	—

Source : Données DPP MEMP et MESFTP et calculs des auteurs ; Plan Décennal et PRSC.

*2005/06

Les résultats du RESEN permettent d'évaluer la situation du Bénin par rapport aux indicateurs cibles du Plan Décennal et du Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PRSC en anglais). La performance récente en termes de taux brut d'admission, de taux brut de scolarisation, de taux de survie et de taux de redoublement est très encourageante puisqu'elle se situe au-dessus des prévisions du Plan décennal et du PRSC.

La gestion des flux est l'élément de politique le plus difficile à mettre en oeuvre comme le montrent les taux de transition nettement supérieurs aux prévisions du Plan Décennal.

45. PRSC: Poverty Reduction Support Credit (Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté). L'acronyme anglais est le plus souvent utilisé.

Principaux enseignements du chapitre 2 : l'analyse globale des scolarisations

Le chapitre 2 étudie les scolarisations sous un angle quantitatif. Il examine l'évolution des effectifs (publics et privés) aux différents niveaux d'enseignement ainsi que les indicateurs de scolarisation qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en termes de couverture scolaire.

1. Le système éducatif béninois a connu une augmentation significative de ses effectifs, en particulier aux niveaux post-primaire

La croissance du nombre d'élèves au secondaire général et d'étudiants au supérieur a été très forte et très rapide depuis 2000 (plus de 13% par an pour ces deux niveaux). A titre comparatif, l'enseignement primaire a augmenté de 6,8% et l'enseignement technique de 6,5% par an sur la même période. Le nombre d'apprentis a, quant à lui, pratiquement triplé depuis 2004/05, alors que celui des apprenants des centres d'alphabétisation tend à décroître depuis 2000. Le rythme de l'expansion du post-primaire pose des questions en termes de conditions d'enseignement et d'insertion professionnelle. Les filières professionnelles sont, par exemple, fortement sous-représentées au sein de l'enseignement supérieur (20% contre 80% pour les filières traditionnelles).

2. Cette augmentation des effectifs à tous les niveaux d'enseignement s'explique en partie par le développement rapide du secteur privé

La part du privé dans les effectifs n'a cessé de croître (14,2% en moyenne sur l'ensemble du système en 2006/07 contre 6,6% en 1993/94). L'enseignement secondaire technique béninois est, quant à lui, majoritairement dispensé dans les établissements privés (71% des effectifs totaux en 2006/07).

3. Un gros problème d'abandons en cours de cycle existe et pénalise la réalisation de l'Education pour Tous (EPT)

En effet, si d'importants progrès ont été réalisés depuis 2000/01 en termes d'accès à l'école (supérieur à 100%) et de capacité d'accueil (taux brut de scolarisation au primaire de 98,5% en 2006/07), seuls 7 enfants sur 10 atteignent le CM2, 5 sur 10 la classe de 3^{ème} et un sur dix celle de terminale. Le Bénin est au-dessus de la moyenne régionale en ce qui concerne l'achèvement du primaire, se situe dans la moyenne régionale pour le premier cycle du secondaire, mais fait montre d'une plus mauvaise performance en ce qui concerne l'achèvement du second cycle.

4. Les problèmes de rétention en cours de cycle s'expliquent davantage par des facteurs de demande que d'offre quantitative

En particulier, la mauvaise perception de l'école et les coûts d'opportunité, notamment par rapport au travail des enfants, semblent davantage inciter les familles à retirer leurs enfants de l'école que l'existence des écoles incomplètes (qui ne concerne que 5% des écoles) ou l'éloignement de l'école (72% des 6-15 ans ont un établissement scolaire à moins d'une demi-heure de marche). Selon les ménages (QUIBB 2003), l'absence des enseignants est également fortement préjudiciable pour la rétention. Plus les enfants sont âgés, plus l'impact de ces facteurs est important.

5. Il y a plus d'abandons en cours de cycle (subis par le système et non souhaités) qu'entre les cycles (censés être choisis par la politique éducative)

La question de la gestion des flux d'élèves devra faire l'objet d'une concertation nationale pour répondre aux défis que la forte augmentation des effectifs pose inéluctablement en termes de capacité d'accueil, de qualité de l'enseignement et de perspectives professionnelles des niveaux post-primaire. Ainsi le taux de transition (2006/07) entre le primaire et le premier cycle du secondaire (77%) a dépassé les prévisions du Plan Décennal (69%). Il en est de même pour la transition entre le premier et le second cycle : 65,4% contre une prévision de 48%.

Annexe 2.1 : Evolution des effectifs à tous les cycles de 1994 à 2007

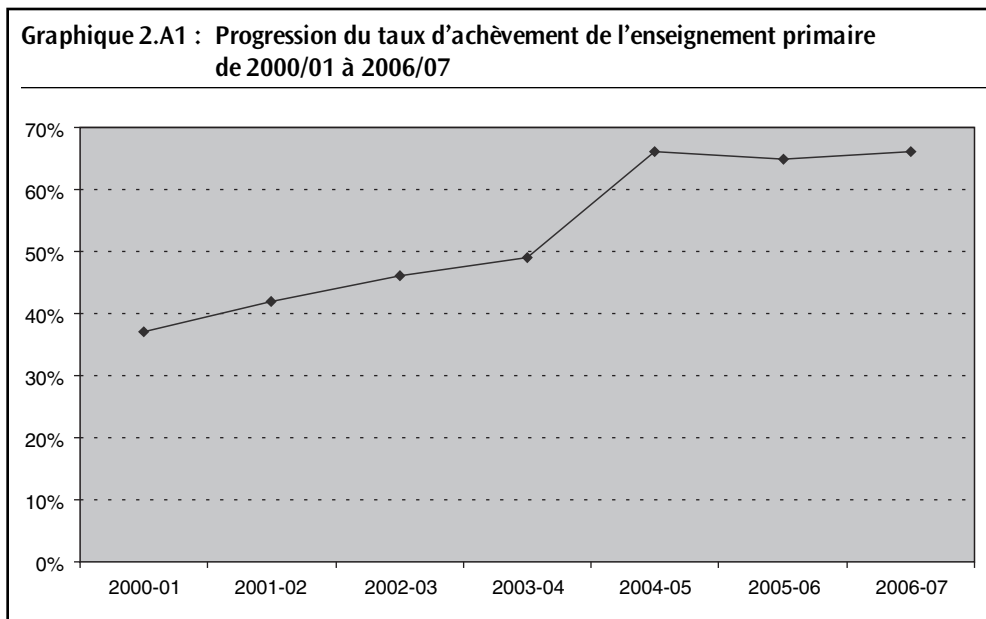
Tableau 2.A1 : Evolution des effectifs, tous niveaux, 1993/94 à 2006/07							
Effectif d'élèves	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Enseignement maternel	14 081	14,865	16 878	16 736	18,221	18,751	17,891
Public	13 165	13,870	14 374	15 167	15378	14791	14246
Privé	916	995	1 504	1 571	2843	3960	3645
Enseignement primaire	635 663	664,485	724 635	778 941	854 554	861 023	907 383
Public	599 830	624,778	677 900	722 161	784 887	778 635	809 059
Privé	35 833	39,707	46 735	56 790	70 080	82 388	98 324
Secondaire général	86 466	105,118	114 751	128 256	146 135	169 016	188 035
Public	82 515	98,480	107 248	118 149	134 337	152 561	167 196
Privé	3 951	6,648	7 503	10 107	11 798	16 465	20 839
Premier cycle	69 539	86,373	93 895	105 980	122 240	141 722	158 944
Public	66 435	80,983	88 320	98 401	113 212	129 289	142 302
Privé	3 104	5,390	5 575	7 579	9 028	12 443	16 642
Second cycle	16 930	18,755	20 856	22 276	23 895	27 294	29 091
Public	16 083	17,497	18 928	19 748	21 125	23 272	24 894
Privé	847	1,258	1 928	2 528	2 770	4 022	4 197
Technique et professionnel	8 936	10,160	10 115	11 167	12 136	16 929	20 744
Public	4 015	4 870	4 428	5 054	5 565	6 013	7,250
1er cycle							
2e cycle							
Privé	4 921	5,290	5 687	6 113	6 571	10 916	10,225
Centres d'apprentissage	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a
Enseignement supérieur	10 143	10,908	11 238	12 176	15 707	17 391	21 073
Public (UAC)	9 964	10,595	10 693	11 227	14 056	14 515	16,223
Public (Parakou)							
Privé	179	313	545	949	1 652	2 876	4 314
Alphabétisation	30,694	30,522	28,318	32,577	30,280	40,762	33,975

Note : e = estimations.

1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
17,487	17,981 ^e	18,475 ^e	18,969	22,022	27,673	31,200	39,136
13009	13,786 ^e	14,563 ^e	15,340 ^e	16,116	17,300	20,212	27,797
4478	4,835 ^e	5,192 ^e	5,549 ^e	5,906	10,373	10,988	11,339
932,422	1,054,927	1,152,799	1,233,214	1,318,596	1,318,140	1,356,818	1,474,206
838,437	970,990	1,068,862	1,165,001	1,177,016	1,163,101	1,178,501	1,290,602
93,985	83,937 ^e	83,937 ^e	68,213	141,580	155,039	178,317	183,604
208,885	233,177	262,950	283,560	330,589 ^e	377,618 ^e	433,850	500,922
183,716	202,489	231,349	241,940	265,804	313,075	377,413	436,511
25,169	30,688	31,601	41,620	53,081 ^e	64,543	56,437	64,411
175,214	195,966	222,041	238,579	276,319 ^e	314,059	360,258	414,922
155,360	171,326	196,628	204,250	220,234	259,844	316,608	365,131
19,854	24,640	25,413	34,329	44,272 ^e	54,215	43,650	49,791
33,671	37,211	40,909	44,981	54,270 ^e	63,559	73,592	86,000
28,356	31,163	34,721	37,690	45,570	53,231	60,805	71,380
5,315	6,048	6,188	7,291	8,809 ^e	10,328	12,787	14,620
20,343	21,571	22,179	28,867	30,904	29,533	30,532 ^e	31,531
8,239	9,298	10,134	11,532	10,984	10,717	9,878	9,165
3177	3,434	3,627	4,056	3,942	3,954	3,468 ^e	2,982
5,062	5,864	6,507	7,476	7,042	6,763	6,473 ^e	6,183
12,104	12,273	12,045	17,335	19,920	18,816 ^e	20,591 ^e	22,366
N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	908	1,370	2,541
24,922	31,299	38,030	44,642	46,846 ^e	49,766 ^e	58,560 ^e	67,069
18,753	23,033	26,172	30,107	30,267	30,811	36,738	42,789
		1,442	2,241	2,859	3,809	5,250	6,280
6,169	8,266	10,416	12,294	13,720 ^e	15,146 ^e	16,572 ^e	18,000
43,752	52,185	43,053	34,714	34,714	25,272	28,513	26,494

Annexe 2.2 : Progression du taux d'achèvement de l'enseignement primaire

L'achèvement du cycle primaire a fortement progressé depuis six ans, passant de 37% en 2000/01 à 66% en 2006/07, comme le montre le graphique ci-dessous. Il s'agit d'une bonne dynamique du système, même si les efforts semblent ralentir depuis trois ans. Le fait que l'achèvement ne soit que de 66% en 2006/07 indique que l'amélioration de cet indicateur primordial de scolarisation doit devenir la priorité gouvernementale pour atteindre les objectifs du Millénaire de l'Education Pour Tous.



Source : Données DPP MEMP et calculs des auteurs.

Annexe 2.3 : Évaluation du profil de survie par la méthode des cohortes reconstituées

(issu de *Education Pour tous, Bilan à l'an 2000 : Directives Techniques*, Paris, UNESCO, 1998)

Afin d'appréhender le parcours scolaire des individus qui viennent de rentrer dans le système, il est possible d'avoir recours à la méthode des cohortes reconstituées. Cette méthode permet, à partir des conditions d'enseignement actuelles, d'évaluer la probabilité pour chaque enfant entrant à l'école d'atteindre la fin du cycle. A cet effet, elle a recours au nombre d'élèves inscrits et des redoublants sur deux années consécutives. Cela permet de calculer à la fois le taux de promotion d'une année sur l'autre et le taux de rétention (ou de survie) jusqu'à une classe donnée ou jusqu'à la fin d'un cycle.

Une *cohorte* se définit comme un groupe de personnes qui vivent ensemble une série d'événements déterminés pendant une période donnée. Dans ces conditions, on peut définir une *cohorte d'élèves* comme un groupe d'élèves qui entrent en première année d'un cycle donné dans la même année scolaire et vivent par la suite, chacun(e) à sa façon, les événements que sont le passage en classe supérieure, le redoublement, l'abandon ou la réussite finale à l'issue de la dernière classe du cycle.

Un moyen d'obtenir une évaluation de la déperdition scolaire est d'utiliser la *méthode de la cohorte réelle*. Il faut pour ce faire soit une étude longitudinale suivant la progression d'une cohorte d'élèves au long du cycle d'études, soit une étude rétrospective des registres scolaires permettant de reconstituer les flux d'élèves qui sont passés de classe en classe au fil des années écoulées. La méthode de la cohorte réelle a cependant l'inconvénient de coûter cher et de prendre beaucoup de temps; il faut en outre qu'il y ait des registres scolaires de qualité et fiables contenant des informations sur chaque élève. Aussi, elle donne une appréciation du système éducatif qui peut être dépassée dans les cas où des changements récents ont eu lieu sur les pratiques de redoublement et/ou de promotion d'une classe à l'autre (par exemple lorsque qu'un pays met en œuvre une politique de sous-cycles à l'intérieur desquels le redoublement n'est plus autorisé). Ce sont les raisons pour lesquelles cette méthode n'est pas très utilisée.

En l'absence d'informations individualisées sur les élèves, on peut évaluer les chances de survie des élèves dans le système à partir de données relatives aux effectifs inscrits par classe au cours de deux années consécutives récentes en utilisant la *méthode de la cohorte reconstituée*.

Pour appliquer la *méthode de la cohorte reconstituée*, il suffit de disposer des données sur l'effectif inscrit par classe d'enseignement pendant deux années consécutives, ainsi que des données relatives aux redoublants par classe pour la seconde des deux années scolaires choisies; on peut alors faire une estimation des trois principaux taux de flux : les *taux de promotion en classe supérieure*, le *taux de redoublement* et le *taux d'abandon*. Une fois ces taux déterminés, on peut les analyser, d'abord par classe d'enseignement pour étudier les schémas de redoublement et d'abandon. On peut ensuite s'en servir pour reconstituer les flux d'élèves d'une cohorte afin d'en déduire d'autres indicateurs de rendement interne. Tel est le cas illustré ci-dessous avec des données provenant de Guinée.

1. Calcul des taux de flux à l'aide des données relatives aux effectifs inscrits et aux redoublements

A. *Données initiales : effectifs et redoublants par année d'études en Guinée, 1993 et 1994.* La méthode de la cohorte reconstituée repose sur l'idée fondamentale selon laquelle il ne peut y avoir, pour les élèves inscrits dans une classe donnée à une année donnée, que trois éven-

Année d'études	1	2	3	4	5	6	Diplômés
1993 Effectifs	123 702	111 058	95 690	69 630	56 478	41 311	19 735
1994 Effectifs	129 700	113 882	112 433	78 758	62 692	45 429	
Redoublants	33 539	27 067	33 545	22 740	20 476	14 513	

tualités : (a) certains d'entre eux passeront dans la classe supérieure l'année scolaire suivante; (b) d'autres redoubleront la même classe au cours de l'année scolaire suivante; (c) les élèves restants abandonneront l'école en cours d'année.

D'après cette hypothèse, l'échantillon de données ci-dessus permet de calculer les trois taux de flux. Par exemple, sur les 123 702 élèves inscrits en première année d'études en 1993:

1. 33 539 ont redoublé la première année en 1994, soit 27,1%.
2. 86 815 sont passés dans la classe supérieure, soit 70,2% (113 882 inscrits en classe 2 en 1994 moins 27 067 qui ont redoublé cette classe en 1994).
3. 3 348 ont abandonné l'école, soit 2,7% (le résidu de 123 702 moins la somme de 86 815 et 33 539).

Les taux de flux correspondants sont par conséquent : $p = 0,702$; $r = 0,271$, $a = 0,027$, dont le total est 1, soit 100%.

B. Principaux taux de flux permettant de dériver le diagramme de flux. En appliquant le même mode de calcul selon une démarche classe par classe, on pourra obtenir les taux de flux par classe suivants.

Année d'études	1	2	3	4	5	6
Taux de promotion (p)	0.702	0.710	0.585	0.606	0.547	0.478
Taux de redoublement (r)	0.271	0.244	0.351	0.327	0.363	0.351
Taux d'abandon (d)	0.027	0.046	0.064	0.067	0.090	0.171

2. Reconstitution de "l'histoire" de l'école : diagramme de flux hypothétiques de la cohorte au cours de l'enseignement primaire en Guinée, en 1993.

A partir des taux de flux ci-dessus, on peut reconstituer le flux d'une cohorte fictive de 1000 élèves au long du cycle d'enseignement primaire comme ci-après, en fonction de trois hypothèses selon lesquelles :

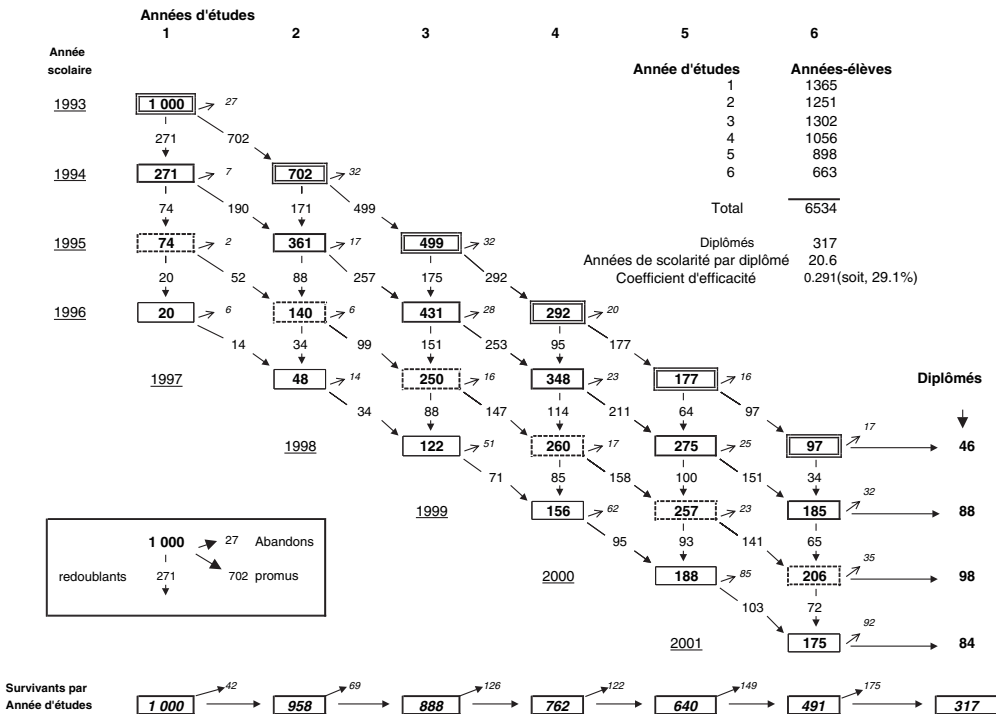
1. à une classe donnée s'appliquent les mêmes taux de redoublement, de promotion et d'abandon, qu'un élève ait atteint le niveau de cette classe directement ou après un ou plusieurs redoublements (hypothèse de comportement homogène);
2. il n'y aura d'élèves supplémentaires (nouveaux entrants) dans aucune des années suivantes pendant la durée de vie de la cohorte originelle de 1000 élèves;
3. le nombre de redoublements autorisé pour tout élève doit être bien défini.

Pour reconstituer l'histoire de 123 702 élèves entrés dans la classe de 1ère en Guinée en 1993, il est préférable d'exprimer cette cohorte de départ sous forme d'indice pour 1000 élèves; toutes les opérations seront dès lors traduites en termes de "pour mille". Ainsi, lorsqu'on

applique chacun des taux de flux de la classe 1 à cette cohorte fictive de 1000 élèves (au lieu du nombre réel de 123 702 élèves), on obtient 271 redoublants de la classe 1 (27,1%), 27 abandons (2,7%) et 702 passages dans la classe supérieure (70,2%). En appliquant les taux de flux de la classe 2 aux 702 élèves qui l'ont atteinte, on obtient 171 redoublants de cette classe 2 (24,4%), 32 abandons (4,6%) et 499 passages en classe 3 (71%), et ainsi de suite. On observera que la première diagonale du diagramme ci-dessous s'obtient en multipliant les taux de promotion successifs pour les classes successives et les années successives. On applique alors les taux de redoublement et d'abandon pour obtenir la deuxième, la troisième et la quatrième diagonale.

On peut tirer de ce diagramme de flux un certain nombre d'observations intéressantes. Par exemple, sur le nombre initial de 1000 enfants entrés en première année, ils ne sont que 46 à obtenir le diplôme à l'issue du cycle sans avoir redoublé une seule classe; 88 ont obtenu le diplôme avec un an de retard (autrement dit, ils ont redoublé une classe), 98 avec deux ans de retard, donc après deux redoublements, et 84 après avoir redoublé trois fois.

En outre, ce diagramme de flux permet de calculer les *taux de survie* par classe. On constate que 958 des 1.000 élèves de la cohorte (95,8%) ont atteint la classe 2. Il est facile de tirer ces chiffres de la partie supérieure du graphe en faisant la somme du nombre d'abandons dans chaque classe et chaque année et en soustrayant cette somme de l'effectif inscrit dans cette même classe. Pour la classe 1, on obtient $27+7+2+6 = 42$ abandons, qui, soustraits de 1.000, laissent 958 survivés. Enfin, en faisant la somme des abandons de chaque classe ($42+69+126+122+149$) on obtient un total de 508 élèves qui ont abandonné l'école sans avoir atteint la dernière classe. Ainsi, sur la cohorte initiale de 1.000 élèves, ils ne sont que 491, soit environ 49%, à atteindre la 6^{ème} année d'études. Le taux de survie pour le cycle primaire vaut alors 49% dans ce cas. On peut également calculer le taux de survie jusqu'au diplôme de fin de cycle, qui vaut ici 31,7%.



Bibliographie du chapitre 2

- Aide et Action. 2002. *Etude sur les déterminants et entraves à l'éducation dans la sous-préfecture de Zé.*
- Aide et Action Bénin. 2002. *Etude sur les déterminants et entraves de l'accès à l'éducation dans la commune de Sô-Ava.*
- Banque Mondiale. 2002. *Le système éducatif béninois, Performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative.*
- Institut de Statistiques de l'Unesco (ISU) et RESEN pays francophones pour les comparaisons internationales.
- Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique (INSAE). 2003. *Questionnaire sur les Indicateurs de Base et de Bien-être (QUIBB) 2003.*
- Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique (INSAE) et Pôle de Dakar pour les données de population.
- Institut National pour la Formation et la Recherche en Education (INFRE). 2007. *Termes de Référence : Evaluation de la formation et des Programmes de formation des Enseignants dans les ENI [. . .].*
- Jadin O. 2004. *La Situation des Personnes Handicapées au Bénin : Diagnostic préliminaire et propositions d'action.*
- Mingat A. et Sosale S. « *Les effets néfastes du taux de redoublement trop élevé* » ; extrait du *Rapport Dakar+5 Education Pour Tous en Afrique : Repères pour l'action.* Pôle de Dakar UNESCO-BREDA.
- Ministères en charge de l'Education, DPP, *Annuaire Statistiques de l'Education, 2000 à 2007*
- Pôle de Dakar. 2006. *Rapport Dakar +6 : Statistiques et analyses sous-régionales,* UNESCO-BREDA.
- . 2007. *Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées,* UNESCO-BREDA.
- Programme d'Appui au Secteur de l'Education au Bénin (PASEB). 2007. *Rapport d'Activités, Septembre-décembre 2006.*

Le financement de l'éducation

- ◆ La structure des dépenses publiques d'éducation a considérablement changé depuis 2000 ; l'allocation intra sectorielle s'avère très défavorable à l'enseignement secondaire.
- ◆ Les ménages contribuent beaucoup au financement de l'éducation, notamment dans l'enseignement secondaire général et technique professionnel, du fait de l'existence d'une part importante d'enseignants partiellement rémunérés par l'Etat (vacataires ou sous contrat local).
- ◆ La structure des dépenses d'éducation est peu favorable à la qualité ; les dépenses de fonctionnement des services centraux ou les dépenses sociales apparaissent nettement plus importantes que les dépenses de fonctionnement des établissements ou des administrations déconcentrées.
- ◆ Il existait, au moment de la rédaction de ce rapport, dans le système éducatif béninois, une forte hétérogénéité des personnels en termes de statut, de niveau de qualification et de rémunération. Le décret N°2007-592 du 31 décembre 2007 consacre l'extinction de la catégorie des enseignants jusqu'alors partiellement rémunérés par l'Etat. Cela aura d'importantes conséquences financières qu'il conviendra d'apprécier en termes de faisabilité et de soutenabilité sur le long terme.

Le développement quantitatif et qualitatif du système éducatif, notamment du primaire, constitue une préoccupation constante des différents gouvernements qui se sont succédés depuis les Etats Généraux de l'Education de 1990. Cette volonté politique s'est-elle effectivement traduite dans la mobilisation des ressources pour le secteur pris globalement et dans les arbitrages inter sectoriels ? C'est la question principale qui sera traitée dans le présent chapitre. En raison de la disponibilité des informations sur les ressources mobilisées par l'Etat aussi bien sur ses ressources internes que sur celles en provenance des partenaires au développement, l'analyse sera axée prioritairement sur le

financement public. Celui-ci, faut-il le préciser, a été dispersé en raison de la multiplicité des ministères en charge de l'éducation dont le nombre a varié de un (1) à quatre (4) entre 2000 et fin 2007 (cf. encadré 3.1). L'analyse s'étendra, dans la limite des données disponibles, au financement des ménages. Les autres financements privés à savoir ceux des entreprises, ONG et associations religieuses, ne seront pas pris en compte ici.

Du point de vue du financement public, l'analyse se fera dans un premier temps sur l'évolution des dépenses exécutées par nature, placée dans une perspective temporelle et, dans un second temps, sur les taux d'exécution par ministère ; ce qui permettra de mettre en relief les difficultés de consommation des crédits inscrits au budget.

Encadré 3.1 : Evolution du cadre institutionnel de l'éducation de 1990 à fin 2007

En 1990, un Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique a été créé pour l'enseignement formel et la recherche, la culture et l'alphabétisation étant logées dans un autre ministère. En 2001, l'Education fût placée sous la tutelle de quatre ministères :

- ◆ le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), s'occupant aussi de l'enseignement maternel, bien que pas explicitement mentionné dans la dénomination du ministère ;
- ◆ le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP), en charge de l'éducation formelle (les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle) et l'éducation non formelle (l'apprentissage) ;
- ◆ le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) dont relèvent les universités et tous les établissements d'enseignement supérieur (Ecoles, Instituts et établissements de formation au BTS et autres formations professionnelles) ;
- ◆ le Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAT), définissant et gérant la politique culturelle du Bénin et s'occupant de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes.

En avril 2006, le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP) et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) ont été fusionnés en un seul ministère : le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Formation Professionnelle (MESFP). L'alphabétisation a été placée sous la tutelle du Ministère de la Culture, de la Jeunesse des Sports et Loisirs (MCJSL).

Le gouvernement de juin 2007 consacre le rattachement de l'alphabétisation et des langues nationales au Ministère chargé de l'enseignement primaire et le « divorce » d'une part, entre le primaire et le secondaire général et, d'autre part, entre l'enseignement supérieur et la formation technique et professionnelle, donnant ainsi les structures ci-après :

- ◆ le Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MEPALN) ;
- ◆ le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) ;
- ◆ le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS).

En novembre 2007, l'alphabétisation et les langues nationales ont été érigées en Ministère. Le MEPALN a été donc subdivisé en deux :

- ◆ le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire ;
- ◆ le Ministère de l'Alphabétisation et de la promotion des Langues Nationales.

Une analyse détaillée par niveau d'enseignement sera conduite pour l'année 2006 (dernière année disponible). Une estimation des coûts unitaires par niveau d'enseignement sera également proposée pour cette année 2006 ainsi qu'une analyse des facteurs qui structurent leurs variations. La comparaison de ces coûts unitaires avec ceux de quelques pays de la région Afrique permettra de situer le Bénin par rapport à ces pays.

Enfin, en raison de l'importance des salaires des personnels dans le budget de fonctionnement et des coûts des constructions dans les dépenses d'investissement, une attention particulière sera accordée à ces deux catégories de dépenses.

Dépense nationale d'éducation

On analyse dans cette section l'évolution des dépenses d'éducation et leur répartition par catégories de dépense (fonctionnement, investissement) ainsi qu'entre les différents ordres d'enseignement. Dans la mesure où les ménages contribuent aussi au financement des services éducatifs, l'ampleur de leur contribution à l'effort national d'éducation sera estimée.

La structure des dépenses publiques d'éducation a changé depuis 2000

Les dépenses courantes ont été le principal moteur de l'augmentation des dépenses totales. Le tableau 3.1 décrit l'évolution des dépenses publiques d'éducation exécutées, par nature de dépense, depuis 1992. Les données n'incluent pas les dépenses du sous-secteur de l'alphabétisation, pour lequel on ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ensemble de la période. Cela a toutefois été possible pour l'année 2006, en examinant au sein du budget de l'Ex-Ministère de l'artisanat et du tourisme les dépenses ayant bénéficié directement ou indirectement (cas de certains services transversaux du Ministère) à ce sous-secteur.

	1992	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses ordinaires	15,6	26,3	34,8	44,9	49,5	51,4	57,6	70,7	82,8	86,0
Personnel	12,6	21,3	25,5	27,2	28,5	28,8	31,9	40,9	48,7	51,5
Biens et services	1,3	1,3	5,6	7,4	7,6	Nd ^c	9,7	9,7	8,9	9,2
Transferts	1,7	3,6	3,3	9,4	11,2	Nd ^c	13,5	17,8	22,8	23,9
BESA	0,0	0,02	0,4	0,9	2,1	Nd ^c	2,4	2,3	2,5	1,4
Dépenses en capital	0,5	3,6	5,2	7,9	14,0	11,5	13,2	13,1	9,1	9,0
National	0,2	0,3	1,0	3,0	8,2	6,6	9,3	6,2	5,0	3,6
Extérieur	0,3	3,3	4,2 ^b	5,0	5,8	1,9	4,0	6,9	4,1	5,5
Total	16,1	29,9	40,0	52,8	63,5	62,8	70,8	83,8	92,0	95,0

a. Non comprises les dépenses (minimes) du sous-secteur de l'alphabétisation ;

b. Estimation ;

c. Non disponible.

Sources : Banque mondiale (2002) pour les années 1992 à 1998 ; Documents SIGFIP (Ministère de l'économie et des finances) et Services du budget (Ministères de l'éducation) pour les autres années.

Ce tableau montre que les dépenses totales d'éducation ont sensiblement augmenté entre 1992 et 2006, passant, en valeurs nominales, de 16,1 à 95,0 milliards, correspondant ainsi à une augmentation de 14 % en moyenne par an. Cette évolution n'a toutefois pas été régulière. En effet, alors que les dépenses augmentaient en moyenne de 5 milliards par an dans les années 1990, elles ont augmenté de 8 milliards par an en moyenne entre 2000 et 2005 (après une stagnation en 2002) et de seulement 3 milliards entre 2005 et 2006.

Du fait de leur prépondérance dans les dépenses totales d'éducation, les dépenses courantes suivent, dans leur ensemble, les mêmes tendances que celles décrites précédemment. Toutefois, les différentes composantes au sein des dépenses courantes présentent des évolutions différentes : depuis 2000 par exemple, les plus fortes progressions ont été observées pour les dépenses de personnel et les dépenses de transferts. En valeurs nominales, les dépenses de personnel ont presque doublé entre 2000 et 2006, passant de 27,2 à 51,7 milliards (accroissement de 90,1 %) ; les dépenses de transferts sont passées de 9,4 à 23,9 milliards (accroissement de 155 %). On apportera plus bas des éléments d'explication de cette augmentation des dépenses en transferts. Pour conclure cette première analyse de l'évolution des dépenses courantes d'éducation, notons qu'entre 2000 et 2006, l'accroissement des dépenses a été beaucoup plus modéré pour les achats de biens et services et les dépenses d'équipement socio-administratif.

L'évolution des dépenses en capital est, quant à elle, très irrégulière. En tendance générale, on note qu'après avoir globalement augmenté entre 1992 et 2001 (de 0,5 à 14,0 milliards), elles ont baissé pour se situer entre 9 et 13 milliards depuis 2002.

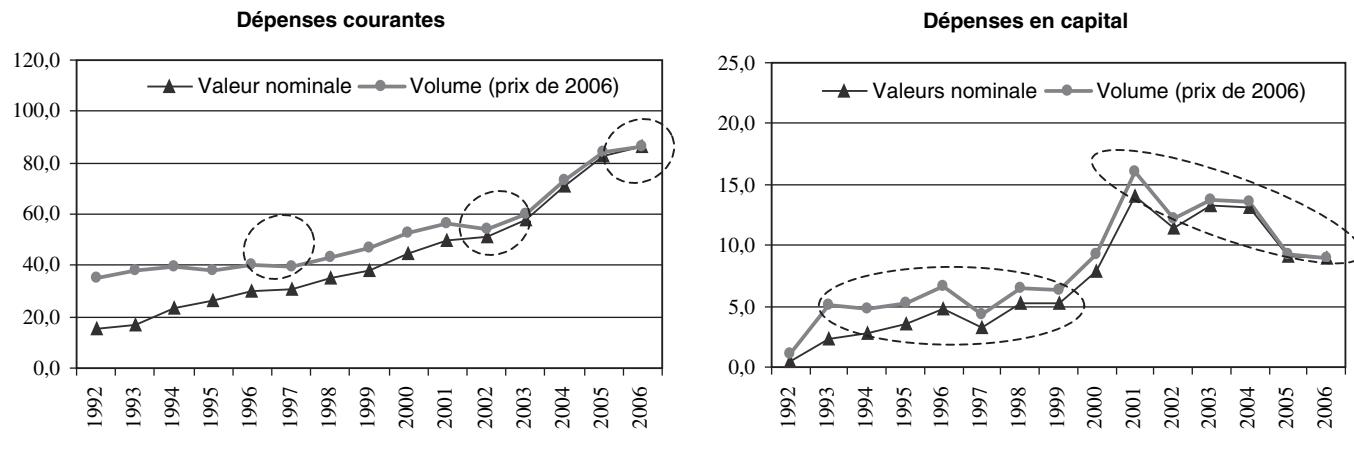
Il est à noter que l'analyse de l'évolution des dépenses, basée sur des valeurs nominales, est polluée par les changements intervenant dans le pouvoir d'achat de la monnaie au cours de la période considérée. Il est donc utile de corriger ces évolutions des effets de l'inflation. Cette correction permet d'obtenir une évolution du « volume » des dépenses d'éducation, c'est-à-dire des évolutions à prix constants. Dans l'analyse, on a considéré les prix de 2006. Le graphique 3.1 décrit les évolutions en valeurs nominales et à prix constants, en considérant séparément le cas des dépenses courantes et le cas des dépenses en capital.

Le graphique illustre visuellement les tendances qui ont été décrites précédemment, du moins pour ce qui est des dépenses courantes (dans leur ensemble) et des dépenses d'investissement (indépendamment de la source de financement). En outre, comme on peut le constater, notamment dans le graphique de gauche, le « volume » des dépenses courantes a effectivement augmenté (l'augmentation, bien qu'étant moins forte que celle des dépenses nominales, est très marquée : augmentation de 7 % en moyenne par an depuis 1992). Il y a eu cependant des années pour lesquelles le volume des ressources consacrées aux dépenses courantes d'éducation n'a pas augmenté significativement : c'est le cas en 1997, en 2002 et en 2006. Une explication de cette relative stagnation des dépenses d'éducation sera donnée plus loin dans ce chapitre.

Au niveau des dépenses d'investissement, le graphique de droite suggère que celles-ci n'ont pas augmenté en volume dans les années 1990 (bien que les dépenses nominales aient augmenté, comme cela a été vu plus haut) ; elles ont néanmoins effectivement augmenté en volume entre 1999 et 2001 avant de baisser par la suite.

Le fait qu'on ait observé des évolutions différentes des dépenses, selon leur nature, donne à penser que l'évolution globale (tendance générale à la hausse) des dépenses d'éducation s'est accompagnée d'une modification de la structure du budget. Le tableau 3.2 décrit l'évolution de la structure des dépenses en se fondant sur les données du tableau précédent.

Graphique 3.1 : Evolution comparée des dépenses publiques d'éducation en volume et en valeurs, période 1992–2006, milliards de FCFA



Sources : Idem tableau 3.1 et calculs des auteurs.

Tableau 3.2 : Structure des dépenses publiques d'éducation par nature, de 1992 à 2006*
(en pourcentage du total)

	1992	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses ordinaires	96,9	87,9	87,0	85,0	77,9	81,8	81,3	84,4	90,1	90,5
Personnel	78,3	71,5	63,7	51,5	44,9	45,8	45,1	48,8	52,9	54,2
Biens et services	8,1	4,2	13,9	14,1	12,0	Nd	13,7	11,6	9,7	9,7
Transferts	10,5	12,2	8,3	17,7	17,6	Nd	19,1	21,2	24,8	25,1
BESA	0,0	0,1	1,1	1,7	3,4	Nd	3,4	2,7	2,7	1,5
Dépenses en capital	3,1	12,1	13,0	15,0	22,1	18,2	18,7	15,6	9,9	9,5
National	1,2	1,0	2,5	5,6	13,0	10,6	13,1	7,4	5,4	3,7
Extérieur	1,9	11,0	10,5	9,4	9,1	3,0	5,6	8,3	4,5	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Non comprises les dépenses (minimes) du sous-secteur de l'alphabétisation ; données en pourcentage.

Sources : A partir du tableau 3.1.

Ce tableau illustre l'extrême prépondérance des dépenses courantes dans les dépenses totales, comme c'est le cas dans la plupart des systèmes éducatifs, avec une part comprise entre 80 et 97 % entre 1992 et 2006. La part des dépenses courantes s'est d'abord réduite dans les années 1990 avant de s'accroître à partir de l'année 2001. Cet accroissement se fait donc globalement au détriment des dépenses d'investissement dont la part dans les dépenses totales a sensiblement chuté, de 22,0 % en 2001 à 9,5 % en 2006.

Les données du tableau précédent révèlent aussi que la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales n'aurait pas connu un accroissement notable depuis 2000, puisqu'elle serait passée de 51,5 % en 2000 à 54,2 % en 2006 malgré l'évolution importante constatée dans les scolarisations (cf. chapitre 2). Ce constat ne reflète cependant pas la réalité, puisque les salaires des enseignants contractuels locaux, de la maternelle, du primaire et du secondaire général et technique professionnel, recrutés pour répondre en partie à l'expansion du système sont payés sur les ressources publiques transférées aux Associations de Parents d'Elèves (APE) qui historiquement ont pris l'initiative de ce type de recrutement d'enseignants qu'elles rémunéraient sur leurs ressources propres. Ces ressources mises à la disposition des APE, comptabilisées dans les dépenses de transfert, sont à l'origine de la forte augmentation de la part des transferts dans les dépenses globales depuis 2000, véritable cause du changement structurel du budget.

Enfin, si on observe que la réduction de la part consacrée à l'équipement socio-administratif dans l'ensemble des dépenses est moins sensible (1,5 % en 2006 contre 1,7 % en 2000), la réduction de la part consacrée aux dépenses d'achats de biens et services (utiles notamment pour le matériel pédagogique) est marquée, puisqu'elle est inférieure à 10 % en 2005 et en 2006, contre 14 % en 2000.

Au niveau des dépenses en capital, la part des dépenses d'investissement sur financement extérieur a évolué de façon irrégulière : de 9,4 % en 2000, elle a d'abord chuté à 5,6 % en 2003 avant de remonter à 8,3 % en 2004 pour redescendre à 5,8 % en 2006. L'évolution de la part des dépenses d'investissement sur financement national a été moins irrégulière. A

la hausse de 5,6 % en 2000 à 13 % en 2003 s'est néanmoins succédée une baisse pour atteindre moins de 4 % en 2006.

Une faible capacité d'absorption des dotations d'investissement. Comme cela a été souligné dans le chapitre 1, le système éducatif béninois a généralement des difficultés à exécuter l'ensemble des dépenses d'investissement. Au cours des années 2000 à 2006, par exemple, le taux d'exécution de ces dépenses est resté inférieur à 60 %, ce qui signifie qu'en moyenne chaque année, au moins 40 % des dotations prévues en termes d'investissements n'ont pas été absorbées par le système. Au niveau du MEPS, les plus mauvaises performances en la matière ont été réalisées en 2005 et 2006 (cf. tableau 3.3).

Tableau 3.3 : Taux d'exécution du budget des Ministères en charge de l'éducation et par nature de dépense (en pourcentage), années 2000 à 2006^a

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses courantes	98	97	96	97	92	95	88
MEPS	97	98	98	99	93	96	87
METFP	95	89	85	99	97	99	88
MESRS	100	93	93	92	88	94	92
Dépenses en capital	56	57	52	56	59	37	39
MEPS	58	78	57	58	74	30	29
METFP	30	40	38	59	63	55	43
MESRS	74	32	63	50	24	45	58
Dépenses totales	88	84	83	86	85	83	79
MEPS	90	94	91	92	89	83	79
METFP	52	52	50	70	80	79	67
MESRS	95	68	83	76	72	82	84

a. Ces Ministères ont existé simultanément à un moment donné du temps (par exemple entre 2002 et 2006). L'idée ici est de ventiler les dépenses selon qu'elles « profitent » aux enseignements maternel, primaire et secondaire (MEPS) ; technique et de formation professionnelle (ETFP), supérieur (MESRS) ou Alphabétisation.

Sources : Calculs des auteurs à partir des documents du SIGFIP (Ministère de l'économie et des finances) et des points d'exécution fournies par les services du budget (Ministères de l'éducation).

Cette situation est due à la conjoncture et aux difficultés de trésoreries connues par le pays entre 2005 et 2006, mais aussi à l'instabilité institutionnelle qui prévaut dans le secteur de l'éducation (cf. encadré 3.1) et dans d'autres structures de l'Etat. En outre, bien qu'un volume important des dépenses d'investissement soit exécuté suivant les procédures nationales à travers les appuis budgétaires, il n'en demeure pas moins que certains partenaires au développement continuent de faire exécuter les activités du secteur suivant leurs propres procédures, souvent contraignantes ou peu maîtrisées par les acteurs nationaux. Les difficultés des partenaires à prévoir suffisamment à l'avance les appuis qu'ils apporteront sont également une raison des faibles taux d'exécution.

Le taux d'exécution des dépenses courantes au niveau du secteur reste élevé (95 % en moyenne). Toutefois, pour l'année 2006, le niveau d'exécution des dépenses courantes

d'éducation a fléchi de 95 à 88 % (fléchissement moins marqué pour le MESRS que pour le MEPS et le METFP). De manière jointe avec le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, cela aide à comprendre pourquoi l'ensemble des dépenses d'éducation (effectivement exécutées) n'a que faiblement augmenté entre 2005 et 2006 (comme cela a été indiqué plus haut).

La tendance future doit donc être inversée afin que le secteur mobilise (consomme) effectivement l'ensemble des dotations qui lui sont allouées, pour faire face à des besoins sans cesse croissants que ce soit en termes de demande ou d'amélioration de la qualité des services. Les données prévisionnelles pour l'année 2007 ne semblent pas confirmer ce nécessaire renversement de tendance. Au 30 septembre 2007, le taux d'exécution du budget de l'ex-MEPS était de 62 %. Les informations préliminaires⁴⁶ pour le MESRS et le MESFTP, au 31 décembre 2007, indiquaient des taux d'exécution de 79 % pour le MESRS (82 % pour les dépenses courantes, 49 % pour les dépenses en capital sur financement national) et de 55 % pour le MESFTP (60 % pour les dépenses courantes, 28 % pour les dépenses en capital sur financement national).

Il apparaîtra nécessaire de s'attaquer résolument aux causes endogènes qui ont pour conséquence une faible capacité d'absorption des dotations budgétaires pour le secteur de l'éducation (même si le problème paraît plus prononcé dans certains sous-secteurs que d'autres), entre autres :

- nomination tardive des coordonnateurs de projets et programmes ;
- complexité et non maîtrise des procédures d'exécution du budget et de passation des marchés publics ;
- absence totale de manuel de procédure ;
- fréquents abattements des crédits en plein exercice budgétaire ;
- lourdeur administrative.

Arbitrages inter-ministériels depuis 2000. Dans la perspective d'estimer la part des ressources publiques d'éducation allouées aux différents ordres d'enseignement, une première approche est de procéder à une ventilation des dépenses par Ministère et, au sein de chaque Ministère, entre les différents ordres d'enseignement. On s'intéresse ici à la première étape de cette décomposition⁴⁷. La ventilation est opérée par nature de dépense et par ministère (cf. tableau 3.4). Les données disponibles pour le sous-secteur de l'alphabétisation, en 2006 (362,6 millions, dont 271,1 pour les dépenses courantes et 91,4 pour les dépenses en capital) ont été prises en compte.

Le tableau montre que, du point de vue des arbitrages inter-ministériels, l'évolution des dépenses est marquée par un accroissement de la part de l'enseignement technique et de la formation professionnelle qui est passée de 4,4 % des dépenses totales d'éducation en 2000 à 6,3 % en 2006 après un niveau culminant de près de 10 % en 2003. La part de l'enseignement supérieur a globalement été stable (22 % en 2000 et en 2006). La part pour les enseignements primaire et secondaire a légèrement baissé (de 74 % en 2000 à 72 % en 2006). La part revenant à l'enseignement technique et à la formation professionnelle reste cependant faible par rapport aux besoins réels de ce sous-secteur qui est la deuxième prio-

46. Les informations sur le financement extérieur pour ces deux Ministères n'étaient pas encore disponibles au moment de cette rédaction.

47. Les dépenses d'éducation par Ministère sont reportées en annexe, tableau 3A.1.

Tableau 3.4 : Structure, en pourcentage, des dépenses publiques d'éducation par nature de dépense et par Ministère, années 2000 à 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
							Non compris Alpha	Y compris Alpha
Dépenses courantes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MEPS	77,2	77,7	75,5	76,0	73,8	74,6	75,4	75,2
METFP	3,2	3,3	4,7	4,6	5,0	5,0	4,8	4,8
MESRS	19,6	19,0	19,8	19,4	21,2	20,4	19,7	19,7
Alphabétisation								0,3
Dépenses en capital	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MEPS	54,9	68,0	44,1	41,4	71,8	50,3	41,5	41,1
METFP	11,3	16,2	25,8	32,6	18,1	21,5	20,0	19,8
MESRS	33,7	15,8	30,1	26,0	10,1	28,2	38,5	38,1
Alphabétisation								1,0
Dépenses totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MEPS	73,8	75,5	69,8	69,5	73,5	72,2	72,2	71,9
METFP	4,4	6,1	8,5	9,9	7,0	6,6	6,3	6,2
MESRS	21,8	18,3	21,7	20,6	19,5	21,2	21,5	21,4
Alphabétisation								0,4

Source : Tableau 3.A1 en annexe.

rité de l'Etat après l'enseignement primaire. Aussi, peut-on s'interroger sur la cohérence des allocations avec les besoins des différents sous-secteurs. Cette analyse sera approfondie dans les prochaines sections du chapitre.

Les données pour le secteur de l'alphabétisation sont disponibles pour l'année 2006. Les dépenses de ce sous-secteur ont été longtemps incluses dans celles du Ministère en charge de la culture. En 2006, les allocations dont a bénéficié ce sous-secteur ont représenté 11 % des dépenses de ce Ministère, soit 0,3 % des dépenses courantes de l'ensemble du secteur de l'éducation et 1 % des dépenses d'investissement de l'ensemble du secteur.

Les ménages contribuent beaucoup à l'effort national d'éducation

Les dépenses publiques sont complétées dans une large mesure par celles des ménages. Les autres dépenses privées d'éducation (assurées par les entreprises, les ONGs, associations religieuses, etc.) ne sont pas ici prises en compte, faute de données. Les données analysées sont celles d'une enquête nationale réalisée en 2003 auprès des ménages par l'INSAE⁴⁸; elles ont été ajustées de l'inflation qui a été observée depuis 2003.

48. Données du Questionnaire Unifié sur les Indicateurs de Développement (QUIBB, 2003). Dans cette enquête, sont considérées au titre des dépenses d'éducation les montants payés en frais de scolarité, achat de manuels, de fournitures et d'uniformes scolaires, les frais de transport des élèves et les contributions aux constructions et réhabilitation des établissements scolaires. Il s'agit d'une définition stricte des dépenses d'éducation, qui n'inclut pas certaines dépenses connexes comme les frais de cantine ou des cours particuliers.

Sur cette base, on estime qu'en 2006, les ménages ont consacré 54,4 milliards en Fcfa au financement de services éducatifs au Bénin (cf. tableau 3.5). Si, afin d'éviter les doubles comptes, on exclut les bourses nationales qui sont allouées par l'Etat aux familles, les dépenses totales *effectives* des ménages s'élèvent, tous niveaux et secteurs d'éducation confondus, à 50,5 milliards de Fcfa en 2006, soit 2,1 % du PIB, contre 3,95 % pour l'Etat. Ces résultats montrent que les ménages supportent une part importante de l'effort national d'éducation : leurs dépenses d'éducation représentent environ 13 % de l'ensemble de leurs dépenses, et environ la moitié (53 %) des dépenses publiques totales d'éducation.

Tableau 3.5 : Les dépenses d'éducation des ménages par niveau d'éducation, en millions de FCFA de 2006

	Maternelle	Primaire	Secondaire général		ETFP ^a	Supérieur	Ensemble
			1 ^{er} cycle	2 nd cycle			
Dépense par élève (Fcfa)	44 704	10 808	45 909	116 146	228 571	111 358	28 494
Effectifs scolarisés en 2005–06	31 200	1 356 818	360 258	73 592	29 533	58 626	1 910 027
Dépenses totales des ménages	1 395	14 664	16 539	8 547	6 750	6 528	54 424
% selon le niveau d'éducation	2,6	26,9	30,4	15,7	12,4	12,0	100,0
Bourses d'enseignement au Bénin	0	0	0	0	207	3 748	3 955
Dépense totales de l'Etat 2006 ^b	1 486	49 056	10 983	6 167	5 947	20 447	95 006
% de la dépense nationale supportée par les familles ^c	48,4	23,0	60,1	58,1	52,4	12,0	34,5

a. Non compris centres d'apprentissages. Les effectifs pour ce niveau d'enseignement sont de l'année 2004–05.

b. Cf. section III.2 pour plus de détails ; Montants en Millions de Fcfa.

c. Calculée nette des bourses allouées par l'Etat aux familles.

Sources : Calculs des auteurs à partir des données du QUIBB de 2003, ainsi que des données du tableau 3.A.2 en annexe.

On note cependant des variétés importantes selon le niveau d'éducation. L'effort financier des ménages est comparable à celui de l'Etat à la maternelle, mais supérieur au niveau du secondaire. Ainsi, l'Etat ne contribue qu'à hauteur de 40 % à l'effort national d'éducation au collège et au lycée et à un peu moins de la moitié (48 %) dans l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP), ce qui s'explique notamment par l'importance numérique des enseignants contractuels locaux/vacataires payés par les familles. L'Etat est par contre le principal financeur de l'éducation primaire et de l'enseignement supérieur. Dans le supérieur, l'ampleur des transferts vers les familles (bourses

nationales) est telle que la contribution des ménages au financement national de l'enseignement supérieur n'est que de 12 %. Cette contribution aurait été comparable à celle des ménages au niveau de l'enseignement primaire, soit environ 25 %, si l'on ne tenait pas compte de ces transferts.

Environ 27 % des dépenses d'éducation des ménages sont consacrées à l'enseignement primaire, 30 % au collège, 16 % au lycée, 12 % à l'ETFP, 12 % à l'enseignement supérieur et moins de 3 % à l'enseignement maternel. Avec une telle structure des dépenses, on comprend que l'effort consacré par jeune scolarisé au cycle primaire (avec 72 % des effectifs totaux d'élèves), soit le plus faible, avec 11 000 Fcfa par an et par enfant scolarisé, alors qu'il atteint jusqu'à 229 000 Fcfa dans l'ETFP, soit 20 fois plus.

Cette variabilité de la dépense par élève s'explique aussi, tant par les disparités sociales entre les élèves c'est-à-dire le niveau de richesse de leurs familles (généralement croissantes avec le niveau d'éducation de ces élèves⁴⁹) que par l'importance relative de l'offre privée d'enseignement et l'ampleur des frais exigibles selon le type d'établissement fréquenté. Il apparaît évidemment que les ménages les plus aisés dépensent davantage pour leurs enfants que ceux qui le sont moins. Par exemple, en moyenne pour tous les niveaux d'éducation, les ménages appartenant au quintile⁵⁰ le plus aisé du pays dépensent, pour la scolarisation de leurs enfants, 9,7 fois ce que dépensent les ménages qui figurent parmi les deux quintiles les moins aisés. S'agissant de l'influence du type d'établissement fréquenté, le secteur privé, qui ne scolarise que 15 % de l'ensemble des effectifs du système en 2006, attire à lui seul la moitié des dépenses d'éducation des ménages, soit 46 %. C'est du fait d'une dépense annuelle moyenne par élève bien plus élevée (95 000 Fcfa) que dans le secteur public (17 000 Fcfa).

L'importance relative des différentes catégories de dépenses varie aussi selon le type d'établissement fréquenté (cf. tableau 3.6). Les frais de scolarité constituent la principale dépense d'éducation destinée au secteur privé (62 % en moyenne). Dans le secteur public, ce poste ainsi que celui consacré à l'achat des manuels et fournitures scolaires sont les principales catégories de dépenses. Ces deux postes mobilisent chacun, en moyenne, un tiers des dépenses d'éducation des ménages à destination des établissements publics.

La situation décrite ci-avant ne doit cependant pas être projetée linéairement dans l'avenir. En effet, à la rentrée 2006/07, le gouvernement a instauré la gratuité des frais d'écolage dans les écoles maternelles et primaires publiques et décidé d'y assurer la prise en charge du salaire de l'ensemble des maîtres communautaires. Des simulations (cf. encadré 3.2 et graphique 3.2) montrent que si la mesure de gratuité conduit à une baisse immédiate de la dépense moyenne par enfant scolarisé dans les écoles primaires et maternelles publiques, cette baisse n'est pas structurelle, du fait de l'évolution anticipée de l'inflation affectant les autres postes de dépense (frais d'uniformes et des fournitures scolaires, . . .). On peut aussi imaginer que certains ménages auront tendance à consacrer une partie des montants jadis consacrés aux frais de scolarité à l'achat de matériels pédagogiques en vue d'offrir à leurs enfants de meilleures conditions d'apprentissage.

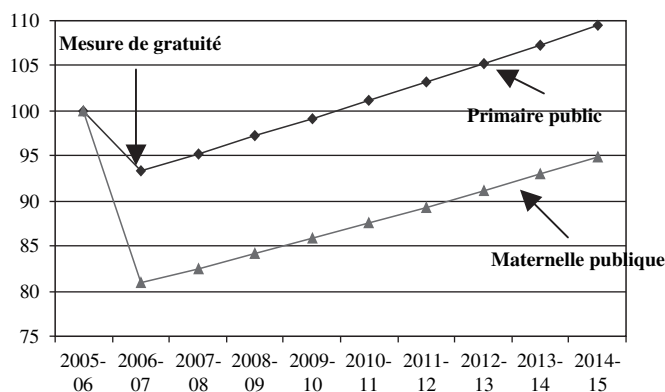
49. Ces aspects seront illustrés dans le chapitre 6 qui traite des disparités au sein du système éducatif.

50. Il s'agit ici des 20 % d'individus parmi les plus aisés du pays. L'indicateur de pauvreté est construit sur les éléments d'actifs, de patrimoine et les commodités possédées (ou auxquelles ont accès) les populations.

Encadré 3.2 : Incidence de la mesure de gratuité des frais d'écolage pour les ménages

La mesure de gratuité des frais d'écolage pour les enseignements maternel et primaire publics, effective depuis la rentrée scolaire 2006–07, a eu un *effet-prix* direct qui a permis l'accès à l'école des plus défavorisés. Pour en saisir la durabilité sur les dépenses d'éducation des ménages, des simulations peuvent être réalisées. En 2003, les frais de scolarité mobilisaient respectivement 20,7 et 8,4 % des dépenses d'éducation des ménages à destination des maternelles et écoles primaires publiques. Dans l'hypothèse d'un faible report des montants jadis consacrés aux frais de scolarité vers les autres catégories de dépenses d'éducation⁵¹, on peut simuler l'impact financier de la mesure de gratuité sur la dépense moyenne d'éducation par enfant scolarisé dans le secteur public. Cet impact sera d'autant perceptible que la part initialement consacrée aux frais de scolarité dans les dépenses d'éducation était importante et que l'inflation sera modérée au fil du temps (le renchérissement des autres catégories de dépenses tendra à compenser la baisse initiale des frais de scolarité). Les simulations montrent que la dépense moyenne d'éducation par enfant du primaire public pourrait retrouver son niveau initial au bout de 5 ans ; par contre, dans les maternelles publiques, elle pourrait être encore inférieure à son niveau initial au bout de 10 ans. Cet *effet-prix* peut s'accompagner d'un *effet-qualité* appréciable : certains ménages pourraient consacrer une partie des montants jadis consacrés aux frais scolaires à l'achat d'intrants scolaires (manuels, fournitures scolaires, . . .) pour offrir de meilleures conditions d'études à leurs enfants.

Graphique 3.2 : Simulation des dépenses d'éducation des ménages après la mesure de la gratuité, en % des dépenses d'éducation des ménages en 2005–06*



*Simulations sous l'hypothèse d'un taux d'inflation annuel de 2 %.

Sources : Données du QUIBB 2003 et calculs des auteurs.

Analyse détaillée des dépenses publiques d'éducation en 2006

Examinons à présent de plus près les dépenses publiques d'éducation du point de vue de leur répartition entre les différents sous-secteurs, et de leur distribution fonctionnelle au sein de chacun d'eux. L'analyse porte sur une décomposition des dépenses de l'année 2006, dernière année pour laquelle les données nécessaires à une telle analyse sont dis-

51. Cette hypothèse est plausible dès lors que la pauvreté exerce une contrainte à la scolarisation (cf. chapitre 1).

Tableau 3.6 : Niveau et structure des dépenses d'éducation des ménages par niveau et type d'éducation

	Dépense moyenne estimée par jeune scolarisé, pour 2006 (Fcf)	Structure observée en 2003 (%)				Total
		Frais de scolarité	Manuels et fournitures	Uniformes scolaires	Autres Items ^a	
Secteur public	16 968	33,0	33,7	16,1	17,3	100,0
Maternelle	10 405	20,7	25,6	17,9	35,8	100,0
Primaire	6 187	8,4	37,6	27,3	26,7	100,0
Collège	36 559	46,1	35,5	12,3	6,1	100,0
Lycée	78 732	37,4	35,4	10,1	17,2	100,0
ETFP	282 519 ^b	62,4	17,0	3,6	17,0	100,0
Supérieur	63 144	42,3	25,0	3,1	29,6	100,0
Secteur privé	95 275	61,6	19,0	5,5	13,9	100,0
Maternelle	107 797	54,3	12,7	2,8	30,2	100,0
Primaire	41 346	54,3	21,8	8,5	15,4	100,0
Collège	113 728	66,5	17,5	4,4	11,6	100,0
Lycée	294 059	61,7	19,3	4,6	14,4	100,0
ETFP	197 844 ^b	68,1	15,2	4,0	12,7	100,0
Supérieur	233 518	87,1	10,3	2,2	0,5	100,0

a. Y compris Frais de transport, contributions aux constructions scolaires.

b. Ces écarts de coûts entre les secteurs public et privé pourraient s'expliquer par la prédominance des formations tertiaires dans le privé, moins coûteuses ; et le recours à de nombreux enseignants vacataires ou sous contrat local dans le public.

Sources : Idem Tableau 3.5.

ponibles. Pour ce faire, le calcul part d'un comptage en termes physiques des personnels affectés à la production des services publics d'éducation.

Les personnels du secteur de l'éducation par niveau et fonction

Le tableau 3.7 ventile les personnels du secteur public de l'éducation selon le niveau d'affectation et le statut (fonctionnaire ou non). Il suggère qu'un peu plus de 24 340 agents de l'Etat travaillaient dans le secteur de l'éducation en 2006, chiffre relativement proche de ceux disponibles au niveau du Ministère de la fonction publique pour la même année (24 814), ce qui dénote une cohérence satisfaisante entre les deux sources d'informations.

Le secteur de l'éducation demeure le principal employeur de l'Etat, avec 59 % de l'ensemble des agents de l'Etat⁵². Le Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP) en emploie le plus grand nombre avec 72 % des agents de l'Etat dans le secteur de l'éducation, contre 21 % pour le Ministère de l'enseignement secondaire et de la formation technique

52. Le chiffre actuel est en baisse par rapport à celui des cinq ou dix dernières années (67 % en 1998, 62 % en 2002).

Tableau 3.7 : Personnel du secteur public de l'éducation par fonction en 2005/06

	MESFTP											
	MEMP				Secondaire général			Secondaire technique-professionnel			Supérieur	Ensemble
	Alphabétisation	Mater-Nelle	Primaire	INFRE, CPEN & ENI	1 ^{er} cycle	2 ^{ème} cycle	Total	1 ^{er} cycle	2 ^{ème} cycle	Total		
Dans l'administration												
Centrale	30	11	406	58	70	33	103	115	75	190	423	1 222
Services d'appui	71	12	426	0	73	35	108	113	74	187	0	804
Sous-total	101	23	832	58	143	68	212	228	150	377	423	2 026
Dans des établissements												
Enseignant à la craie	1 884	642	25 099	60	10 196	3 504	13 700	353	723	1 076	838*	43 299
APE	0	448	11 184	4	852	698	1 550	104	194	298	776	14 260
Contractuels ETAT	0	3	4 785	0	505	181	686	28	17	45	61	5 580
Contractuels locaux	1 884	191	9 028	0	4 384	1 552	5 936	94	115	209	1*	17 249
Vacataires	0	0	0	56	4 226	998	5 224	127	397	524	Nd*	5 748
Autres	0	0	102	0	229	75	304	0	0	0		406

Non-enseignant	0	0	0	30	1 376	440	1 816	178	111	289	796	2 931
APE	0	0	0	20	881	261	1 142	67	59	126	382	1 670
Contractuels ETAT	0	0	0	0	14	5	19	1	1	2	25	46
Contractuels locaux	0	0	0	10	204	80	284	110	51	161	389	844
Vacataires	0	0	0	0	16	3	19	0	0	0		19
Autres	0	0	0	0	261	91	352	0	0	0		352
Sous-total	1 884	642	25 099	90	11 572	3 944	15 516	531	834	1 365	1 634	46 230
Assistants techniques	0	0	0	0	29	5	34	0	0	0	0	34
Enseignant à la craie	0	0	0	0	19	2	21	0	0	0	0	21
Non-enseignant	0	0	0	0	10	3	13	0	0	0	0	13
Total du personnel												
Dans le secteur**	1 985	665	25 931	148	11 744	4 017	15 762	759	984	1 742	2 057*	48 290
Comme Agents de l'Etat	101	474	16 903	82	2 885	1 379	4 265	428	420	848	1 667	24 340

*Ce chiffre est sous-estimé ; l'information disponible ne renseigne pas le nombre d'enseignants vacataires dans le supérieur.

**Y compris les vacataires, mais non corrigé du temps de service effectif de ces personnels.

Sources : Tableau consolidé à partir des statistiques fournies par les services de finances, de ressources humaines et de planification des Ministères en charge de l'éducation, ainsi que des rectorats des deux universités nationales.

et professionnelle (MESFTP⁵³) et près de 7 % pour l'enseignement supérieur. La centaine de cadres travaillant pour le compte du sous-secteur de l'alphabétisation en 2006 ne représentait que 0,4 % de l'ensemble des personnels agents de l'Etat dans le secteur.

Ce tableau montre aussi que dans les sous-secteurs de l'alphabétisation, du préscolaire, du primaire et du secondaire général, entre 1 et 5 % du personnel, tous statuts confondus⁵⁴, est affecté à l'administration du système, très souvent dans les services centraux ou déconcentrés, exception faite du secondaire général⁵⁵. Ces proportions paraissent relativement faibles en termes de comparaison internationale. Au primaire par exemple, dans six pays de la région dont les données sont disponibles (Burundi, Guinée, Mali, Niger, Tchad, Rép. Centrafricaine), en moyenne 20 % des personnels travaillent dans l'administration.

Dans l'ETFP et l'enseignement supérieur, on observe les proportions les plus élevées de personnels exerçant une fonction administrative au niveau central ou régional (24 % dans l'ETFP et 21 % dans l'enseignement supérieur) ou des établissements (19 % et 39 % respectivement). Au total, en moyenne 11 % de l'ensemble des personnels du secteur de l'éducation exercent une activité administrative (n'enseignent pas), contre 43 % des personnels dans l'ETFP et de 59 % dans l'enseignement supérieur. Dans les six pays de comparaison, les chiffres moyens pour ces deux niveaux d'enseignement sont de 37 et 45 % respectivement.

Concernant plus spécifiquement la répartition des personnels par statut, on note que le système public a de plus en plus recours aux enseignants non fonctionnaires pour assurer les services éducatifs ; phénomène qui va en s'amplifiant avec le niveau d'enseignement. Ainsi, la proportion d'enseignants vacataires ou sous contrat local (en équivalent plein temps) passe t-elle de 30 % à la maternelle et 36 % au primaire à 82 % au secondaire général 1^{er} cycle ; chiffre estimé à 70 % au second cycle et 62 % en moyenne pour l'ETFP. Cela témoigne, aux niveaux post-primaires, des difficultés budgétaires à accroître le nombre d'enseignants au même rythme que celui des élèves (cf. chapitre 2).

Les dépenses de « transferts » sont prépondérantes au niveau de l'enseignement supérieur, et les dépenses de personnel aux autres niveaux

En combinant les données sur le personnel avec l'échelle des salaires, on obtient une estimation des dépenses salariales totales. En y ajoutant les autres types de dépenses, on obtient une estimation des dépenses par sous-secteur et par fonction⁵⁶. Les montants consolidés sont globalement assez proches de ceux inscrits dans les documents budgétaires, ce qui

53. Même si le MEMP et MESTFP n'existaient pas encore, on a effectué les commentaires en référence aux conditions institutionnelles de l'année 2007.

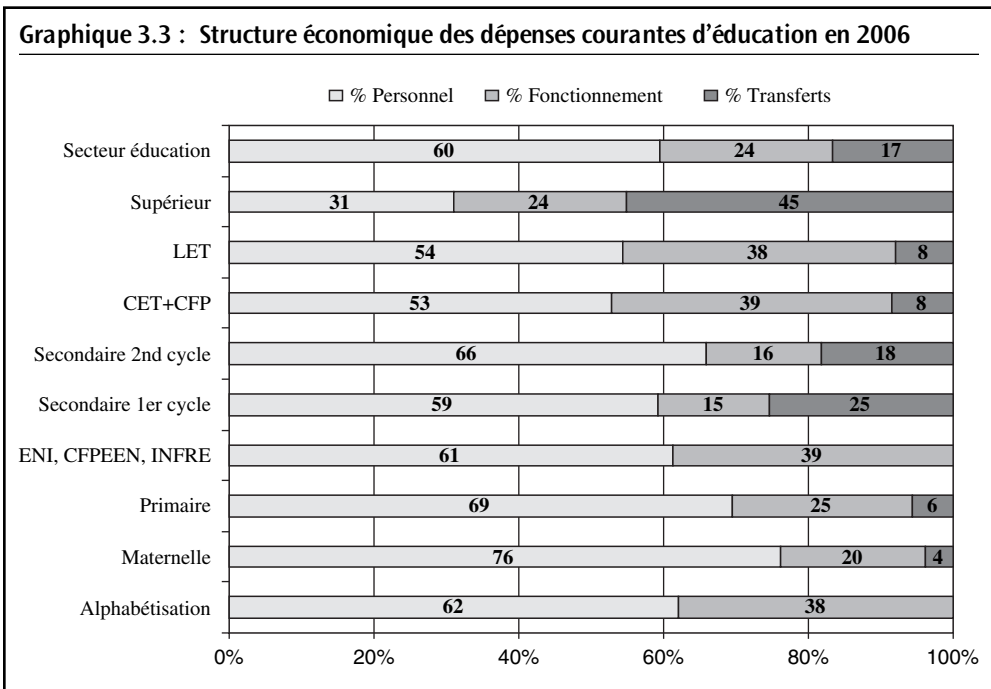
54. Les vacataires sont comptabilisés en équivalent plein temps (65 % du temps de service d'un enseignant à plein temps en moyenne ; moyenne calculée dans l'enseignement secondaire général et appliquée aux autres niveaux d'enseignement, faute de données). Ce calcul fait, on obtient un total de 46 290 personnels en équivalent plein temps.

55. Dans le secondaire général, 90 % des personnels administratifs exercent au sein des établissements.

56. L'Etat des effectifs est produit par les services du budget et des ressources humaines des Ministères en charge de l'éducation. L'étude détaillée des budgets exécutés des Ministères de l'éducation ainsi que de la culture pour le sous-secteur de l'alphabétisation a permis de séparer les dépenses selon leur niveau d'affectation (alphabétisation, préscolaire, . . . , supérieur, administration). Les dépenses bénéficiant à plusieurs niveaux ont été ventilées à l'aide de clés appropriées (généralement mais pas exclusivement la masse salariale estimée au niveau des établissements).

rend plus confiant quant à la correspondance entre les dépenses exécutées et les caractéristiques de fonctionnement du système éducatif.

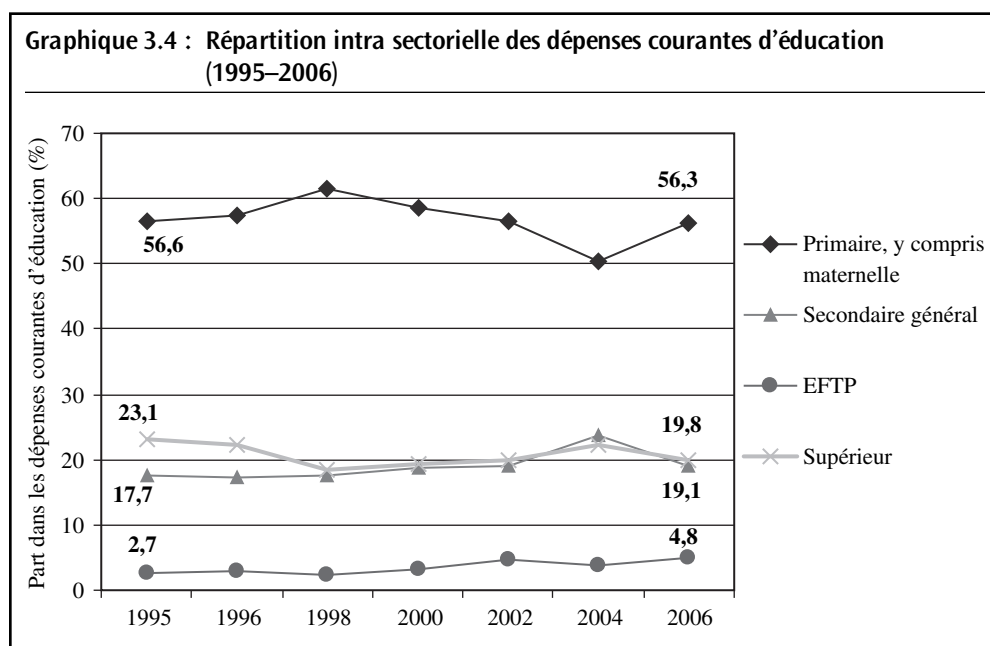
La structure globale des dépenses courantes d'éducation, dans une optique budgétaire, montre une prédominance des charges directes de personnel (cf. graphique 3.3). Ainsi, elles mobilisent en moyenne 60 % de ces dépenses, contre 24 % pour le fonctionnement et 16 % pour les transferts (qui incluent les aides aux étudiants et, budgétairement, les subventions allouées au paiement du salaire des enseignants vacataires ou sous contrat local de la maternelle, du primaire, du secondaire général et technique professionnel). Cette distribution moyenne se décline différemment selon les niveaux d'éducation. Dans l'enseignement supérieur par exemple, les transferts mobilisent la plus importante part des dépenses.



Sources : Idem annexe 3.2 et calculs des auteurs.

Le tableau en annexe 3.2 permet aussi d'estimer la répartition des dépenses courantes d'éducation entre les principaux sous-secteurs. En 2006, le sous-secteur de l'alphabétisation a bénéficié de 0,3 % des dépenses publiques courantes d'éducation ; 1,6 % pour la maternelle ; 53,6 % pour le primaire ; 18,7% pour le secondaire général (12 % pour le premier cycle et 6,7 % pour le second) ; 4,8 % pour l'ETFP (1,8 % pour le niveau 1 et 3,0 % pour le niveau 2) ; 1,3 % pour la formation des enseignants (ENI, CFPEEN, INFRE) et 19,7 % pour l'enseignement supérieur. Le graphique 3.4 montre comment cette répartition a évolué pendant la dernière décennie. Les évolutions ne concernent pas le sous-secteur de l'alphabétisation, faute de données. La part consacrée aux ENI, à l'INFRE et au CFPEEN a été répartie entre les autres niveaux au prorata des dépenses connues.

Ce graphique montre que, non compris le sous-secteur de l'alphabétisation, la part des dépenses courantes d'éducation allouée au primaire et à la maternelle en 2006 est proche



Sources : Banque mondiale (2002) pour les années 1995 à 1998, Modèle de simulation du plan décennal pour les années 2000 à 2004 et calculs des auteurs pour l'année 2006.

de ce qu'elle était en 1995, mais a sensiblement augmenté par rapport au niveau atteint en 2004. Cela tient essentiellement à l'accroissement, entre 2004 et 2006, des transferts pour la rémunération des maîtres sous contrat local⁵⁷. La part allouée au secondaire général a baissé depuis 2004, pour atteindre un niveau proche de celui d'il y a dix ans. La plus forte augmentation (+80 % depuis 1995) est observée au niveau de l'ETFP.

Par ailleurs, si l'on s'en réfère aux données de comparaison internationale, en considérant les pays africains dont le taux d'achèvement du primaire est compris entre 50 et 75 % (celui du Bénin est à 67 %), le Bénin apparaît être celui qui présente une allocation relativement élevée en faveur du primaire (56 % contre 43 % dans ces pays), moindre au secondaire dans son ensemble (24 % contre 38 %) et dans la moyenne au niveau de l'enseignement supérieur.

Une part importante des dépenses courantes d'éducation ne va pas aux établissements et l'ampleur des ces « dépenses hors écoles » varie selon le niveau d'enseignement

La classification précédente ne permet pas d'isoler les rubriques qui ont « davantage » de sens pour la politique éducative. Trois rubriques ont par conséquent été considérées ici : les dépenses dites « principales », « auxiliaires » ou « générales ». Les premières regroupent

57. La part consacrée à ces transferts dans les dépenses courantes de l'ensemble du secteur de l'éducation a augmentée de 1,5 points pour le cycle primaire (de 1,6 à 3,1 % entre 2004 et 2006) et de seulement 0,3 point pour le secondaire général.

les dépenses de personnel enseignant, les subventions à la recherche universitaire et les subventions pour le paiement du salaire des enseignants vacataires ou sous contrat local. Les dépenses auxiliaires regroupent les dépenses en personnel d'administration et de services et en matériels pédagogiques effectuées au niveau des institutions d'enseignement. A côté de ces dépenses directes à destination des institutions d'enseignement, le système éducatif réalise également des dépenses « générales », qui correspondent ici aux dépenses de gestion et d'administration du système, tant aux niveaux centraux (ministères) que des administrations régionales (DDEPS, CS, DR, DDETFP, . . .). Les aides accordées aux étudiants constituent un autre élément de ces dépenses générales. Le tableau 3.8 décrit la répartition fonctionnelle des dépenses selon cette classification et le graphique 3.5 en facilite la lecture.

Pour l'ensemble du système éducatif, près de la moitié des dépenses courantes est consacrée à sa fonction principale (49 %), 12 % aux dépenses auxiliaires et 39 % aux dépenses générales. La part consacrée à la fonction principale est aujourd'hui moindre que ce qu'elle était à la fin des années 1990 : au cycle primaire, elle est passée de 73 à 59 % des dépenses courantes ; de 86 à 56 % au secondaire général et de 29 à 22 % au supérieur. Cette baisse relative a par conséquent été plus marquée au primaire et au secondaire. On pourrait l'imputer aux contraintes financières qui ont obligé l'Etat à recourir à des catégories d'enseignants moins rémunérées que les agents permanents de l'Etat (enseignants contractuels) ou partiellement rémunérés par l'Etat (enseignants vacataires ou sous contrat local), en vue d'assurer l'effectivité de la scolarisation. La part consacrée aux intrants autres que le salaire des enseignants a ainsi augmenté, ce qui laisse supposer l'évolution dans le sens de l'amélioration des conditions matérielles d'études offertes aux élèves ainsi que la gestion du système. Mais il est possible que les ressources allouées aux dépenses principales soient encore faibles, au regard des conditions d'encadrement offertes aux élèves et/ou de rémunération offertes aux enseignants compte tenu de leur hétérogénéité en terme de statut. On reviendra sur ces deux aspects (encadrement et rémunération) dans ce chapitre. Contentons nous d'apprécier l'ampleur des dépenses allouées aux intrants autres que le salaire des enseignants.

De manière générale, la part moyenne des dépenses courantes consacrée aux intrants autres que le salaire des enseignants est de 51 %, mais varie d'un niveau d'étude à un autre, de 34 % au préscolaire à 70 % ou plus dans l'ETFP et l'enseignement supérieur (graphique 3.6). Il est difficile d'avoir un jugement normatif sur ces grandeurs ; des données de comparaison internationale peuvent aider à apprécier cette allocation. Elles montrent que la part des dépenses consacrée aux intrants autres que le salaire des enseignants est comparativement plus élevée au Bénin pour ce qui est du primaire, du secondaire 1^{er} cycle et de l'ETFP. Pour le cycle primaire, en particulier, la référence internationale de 33 % retenue dans le cadre indicatif Fast Track est largement dépassée (42 % au Bénin).

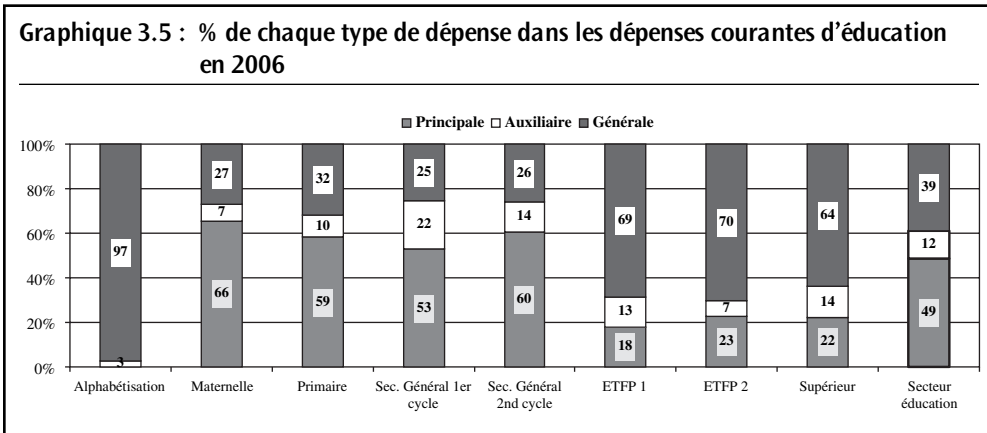
Les dépenses autres que le salaire des enseignants sont en fait essentiellement constituées (à plus de 75 %) de dépenses générales. Les dépenses générales d'administration et de fonctionnement (des services centraux et décentralisés) mobilisent chacune en moyenne environ 15 % des dépenses courantes d'éducation, avec cependant une très faible part pour le fonctionnement des services déconcentrés, dépenses pourtant utiles pour l'inspection et la gestion décentralisée du système. La part des dépenses consacrée au fonctionnement des services centraux apparaît donc bien plus importante que celle consacrée au fonctionnement des établissements (en moyenne 13 % pour les services centraux contre 9 % pour les établissements, soit un ratio de 1,4 à 1). Cette situation est plus marquée au niveau de l'ETFP

Distribution par niveau (%)		Alphabétisation	Mater- Nelle	Primaire	ENI, CFPEEN, INFRE	Sec. Général		EFTP		Supérieur	Secteur éducation
						1 ^{er} cycle	2 nd cycle	Niveau 1	Niveau 2		
Principale	Enseignants Etat	—	61,7	52,9	46,4	27,9	41,0	14,6	19,4	19,3	40,7
	Maîtres communautaires/vacataires	—	3,9	5,6	—	25,5	18,3	3,2	3,1	—	7,5
	Recherche universitaire	—	—	—	—	—	—	—	—	2,6	0,5
	Sous total	0,0	65,6	58,5	46,4	53,4	59,3	17,8	22,5	21,9	48,7
Auxiliaire	Administration des établissements	—	—	—	0,0	17,4	9,5	6,7	3,6	3,3	3,6
	Fonctionnement des établissements	2,9	7,4	9,6	26,0	4,3	4,3	6,6	3,4	10,9	8,8
	Sous total	2,9	7,4	9,6	26,0	21,7	13,9	13,4	7,0	14,2	12,4
Générale	Administration du système (Personnel Services centraux/ décentralisés)	62,0	14,6	16,5	14,8	13,8	15,4	31,4	31,4	8,3	15,3
	Fonctionnement des services centraux et Décentralisés*	35,1	12,4	15,4	12,9	11,0	11,3	31,1	32,8	10,4	13,3
	Bourses, allocations scolaires et œuvres universitaires au Bénin	—	—	—	—	—	—	5,2	4,9	38,5	7,8
	Bourses à l'étranger et contribution aux écoles Inter-Etat	—	—	—	—	—	—	—	—	6,7	1,3
	Sous-total	97,1	27,0	31,9	27,6	24,9	26,8	68,8	70,5	63,9	38,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

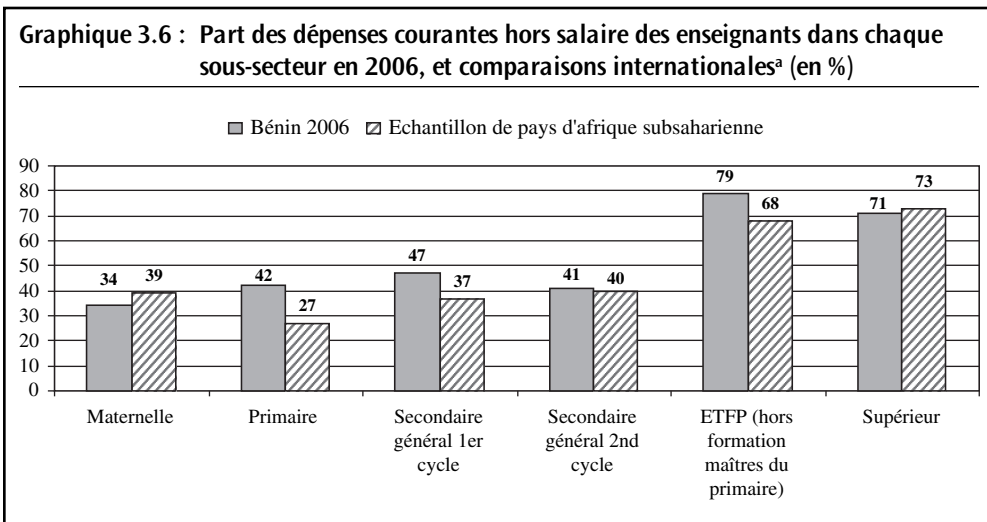
*dont 7,9 % de ces dépenses pour les services déconcentrés ou 1,1 % des dépenses courantes du secteur.

(les dépenses courantes de fonctionnement des services centraux y sont 7 fois supérieures à celles des établissements) et du sous-secteur de l’alphabétisation (12 fois plus).

Le graphique 3.5 illustre la prédominance des dépenses générales dans les sous-secteurs de l’alphabétisation, de l’ETFP et de l’enseignement supérieur. Elle tient à l’ampleur des charges administratives et de personnel des services centraux et déconcentrés dans l’ETFP⁵⁸ et, essentiellement, à l’ampleur des bourses, allocations et œuvres universitaires au niveau



Sources pour le graphique et le tableau : Idem tableau en annexe 3.2.



a. Pour la maternelle, l’ETFP et l’enseignement supérieur, les pays de comparaison sont le Burundi, la Rép. Centrafricaine, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Pour les autres sous-secteurs, les données comparatives portent sur 17 pays d’Afrique francophone et sont tirées de Mingat (2004).

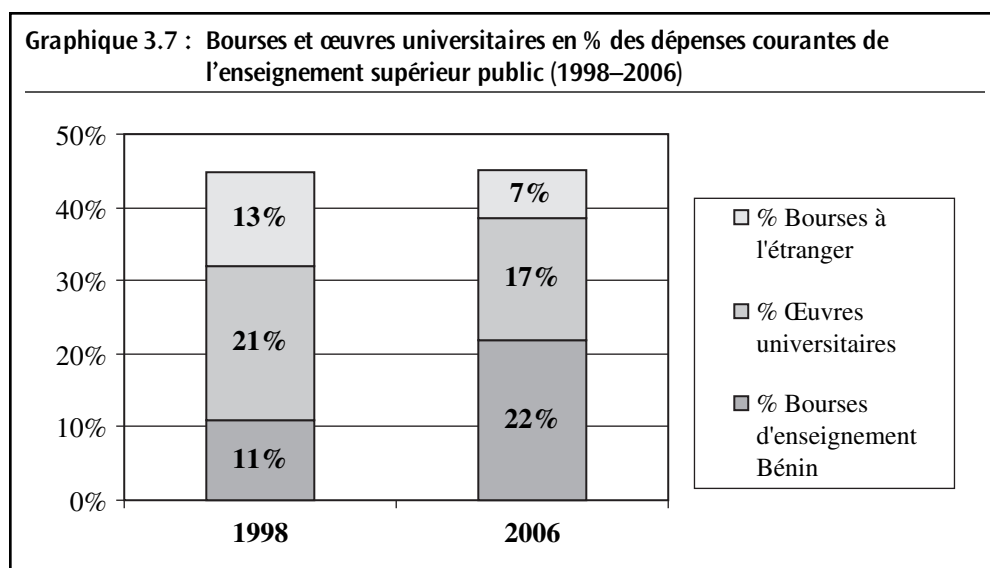
Sources : Tableau 3.8 pour le Bénin, puis divers RESEN et Mingat (2004) pour les autres pays.

58. On peut noter que la part allouée au salaire des enseignants atteint seulement 21 % dans l’ETFP (18 % au niveau 1, 23 % au niveau 2) contre 31 % pour les personnels des services centraux et déconcentrés. Ces dépenses générales sont relativement importantes (coûts fixes) parce que le sous-secteur est encore peu développé, du point de vue des effectifs d’élèves.

de l'enseignement supérieur. La situation du sous-secteur de l'alphabétisation, particulière, tient au mode de comptabilisation des dépenses. Certaines dépenses, de nature récurrente, sont prises en charge sur le projet « généralisation de l'alphabétisation ». Ainsi, les quelques 2000 alphabétiseurs-animateurs qui exercent pour le compte du sous-secteur ne sont pas pris en charge sur le budget de fonctionnement courant du sous-secteur mais sur le projet, dont les charges en personnel représentent 11 % de l'ensemble des charges, soit 3 % des dépenses totales du sous-secteur.

Dans l'enseignement supérieur, les subventions au fonctionnement des établissements et de la recherche sont modestes (elles représentent respectivement 10,9 et 2,6 % des dépenses courantes du sous-secteur) comparées aux bourses et œuvres universitaires (45,2 % des dépenses). Ces « aides sociales » correspondent au double des dépenses allouées à l'enseignement et à la recherche (22 %), questionnant ainsi sur la mission directe assignée au sous-secteur. Elles apparaissent sous trois formes : (i) bourses à l'étranger et contribution aux institutions inter-Etat, (ii) bourses et secours universitaires au Bénin et (iii) contributions aux œuvres universitaires (services de transport, de logement et de restauration des étudiants).

La part globale des dépenses consacrée aux aides sociales est restée stable depuis 1998, mais a changé dans sa structure (cf. graphique 3.7). La priorité a été affichée pour les études



Sources : Banque mondiale (2002) pour l'année 1998 et nos propres estimations pour l'année 2006.

locales, la part des bourses à l'étranger dans les dépenses courantes ayant été quasiment divisée par deux entre 1998 et 2006 (de 13 à 7 %). Sur la même période, la masse des bourses et œuvres universitaires au Bénin a cru à peu près au même rythme que le nombre d'étudiants scolarisés⁵⁹, ce qui témoigne d'un arrimage quasi-mécanique des aides sociales

59. Elle est restée à peu près stable, autour de 165 000 Fcfa constants de 2006 par étudiant, soit 0,5 fois le PIB par habitant.

à l'expansion du système. Dans la mesure où cette expansion tend à s'accélérer, le risque d'un tel arrimage est d'aboutir, du fait des contraintes budgétaires publiques, à un rationnement d'intrants pédagogiques (enseignants, ressources pour la recherche et le fonctionnement des établissements) cruciaux pour la qualité de l'enseignement et l'efficacité de la recherche.

De nouveaux arbitrages apparaissent nécessaires dans cette perspective. Les bourses garderont leur légitimité si elles sont utilisées comme instrument de promotion de l'excellence, de l'efficacité (incitation pour des filières à forte utilité publique) et de l'équité (stimulation de la demande d'éducation des plus défavorisés). Les nouveaux critères d'attribution des bourses fixés en 2005 privilégient davantage les critères d'excellence que par le passé mais s'appliquent uniquement aux nouveaux inscrits. Il a été simulé que l'application de ces nouvelles dispositions à l'ensemble des étudiants ferait passer la proportion des allocataires de 35 à 30 % pour l'année 2006 (MESFP, 2007), ce qui est déjà appréciable, mais demeure élevée. Un ciblage plus fin permettra de réduire cette proportion à des niveaux raisonnables, tout comme une différenciation du niveau moyen de l'allocation qui est actuellement le même quel que soit le lieu d'enseignement, ce qui paraît inéquitable étant donné l'existence de disparités régionales du coût de la vie.

A quels niveaux de coûts unitaires sont produits les services publics d'éducation ?

Des niveaux variables selon l'ordre d'enseignement et dans le temps, ainsi que selon les options et les filières

Le tableau 3.9 présente les dépenses publiques courantes de l'année 2006 rapportées au nombre d'élèves ou étudiants du secteur public en 2005–06. Ces données montrent que la dépense publique courante par élève (ou coût unitaire) est très différente d'un niveau d'enseignement à l'autre, puisqu'elle varie de 9 500 Fcfa dans le sous-secteur de l'alphabétisation⁶⁰ ou de 40 000 Fcfa au primaire à 406 000 Fcfa à l'enseignement supérieur. Les coûts unitaires sont donc globalement croissants avec le niveau d'enseignement. Toutefois, la maternelle paraît 80 % plus coûteuse que le primaire alors que le premier cycle du secondaire est 20 % moins coûteux que le primaire.

La dépense par élève varie aussi au sein de chaque sous-secteur. C'est le cas au secondaire général entre le 1^{er} et le 2nd cycle (rapport de coûts allant d'un facteur 1 à 3), à l'ETFP selon les options (par exemple entre les filières industrielles et tertiaires d'une part et les filières agricoles et paramédicales de l'autre) et dans l'enseignement supérieur entre les filières générales et les filières professionnalisantes, les premières étant en moyenne 2,5 fois moins coûteuses que les secondes. Ajouté à cela, la structure des coûts dans les filières générales est biaisée en faveur des dépenses non académiques : à peine un tiers du coût est

60. Ce chiffre ne tient pas compte des dépenses assurées par le projet « généralisation de l'alphabétisation ». Selon une estimation de la Direction générale de l'alphabétisation et des adultes, le coût unitaire de formation par apprenant serait compris entre 13 000 Fcfa (en post alphabétisation) et 16 000 Fcfa (en alphabétisation initiale). Si on additionne ces chiffres au coût unitaire courant estimé (9 500 Fcfa), on aboutit à un coût unitaire compris entre 23 000 et 26 000 Fcfa.

Tableau 3.9 : Dépense publique courante par apprenant dans l'enseignement public, 2006

	Coûts moyen annuel par apprenant ^a			Coût moyen par élève atteignant la fin du cycle	
	Milliers de FCFA	% du PIB par habitant	Comme multiple du coût unitaire du primaire	Milliers de FCFA	Comme multiple du coût moyen annuel
Bénin 2006					
Alphabétisation	9,5	3,1	0,2		
Maternelle	70,6	23,2	1,8	141,2	2,0
Primaire	39,8	13,1	1	314,5	7,9
Secondaire général	43,4	14,3	1,1		
1 ^{er} cycle	33,1	10,9	0,8	207,0	6,2
2 nd cycle	97,0	31,9	2,4	373,1	3,9
ETFP (technique-professionnel)	367,3	120,7	9,2		
Par niveau					
Niveau 1 (CFP, CET, y c apprentissage)	348,1	114,4	8,7		
Niveau 2 (LET)	380,1	124,9	9,5		
Par options					
Tertiaire	348,3	104,4	8,7		
Industrie	351,2	115,4	8,8		
Agriculture	386,1	126,9	9,7		
Paramédical	403,9	132,7	10,1		
Supérieur au Bénin	406,2	133,5	10,2		
Formation générale	280,9	92,3	7,0		
Sciences économiques et gestion (Faseg)	234,0	76,9	5,9		
Lettres, arts et sciences humaines, Droit et sciences politiques (Flash+Fadesp)	326,0	107,1	8,2		
Sciences et techniques (hors FSS)	481,3	158,2	12,1		
Formation professionnelle	1 001,2	329,0	25,1		
Economie et Management (ENEAM)	378,8	124,5	9,5		
IUT (Lokossa+Parakou)	479,5	157,6	12,0		
Administration et magistrature (ENAM)	532,3	174,9	13,4		
EPAC (cycles 1 et 2)	1 242,2	408,2	31,2		
Médecine, Pharmacie, Kinésithérapie (FSS)	1 656,0	544,2	41,6		
Pédagogique (ENS, INJEPS)	1 832,9	602,3	46,0		
Agronomie (FSA)	2 348,6	771,8	58,9		
Post universitaire et para universitaire (IRSP, IMSP)	2 048,2	673,0	51,4		
Supérieur à l'étranger^b	8 207,0	—	157,0		

a. Les dépenses comprennent les dépenses générales d'administration, ainsi que les « aides sociales » aux élèves/étudiants.

b. Calculé sur la base de 116 étudiants boursiers à l'étranger en 2007/08 communiqués par la DBSU. *Source* : Tableaux III.A2 en annexe pour les dépenses, Données fournies par chaque ministère et les rectorats de l'UAC et de l'UP pour les données académiques ; puis calculs des auteurs.

consacré aux dépenses pédagogiques⁶¹ (32 %) dans les filières générales, contre près des trois quarts (73 %) dans les filières professionnalisantes.

Comment se compare le Bénin par rapport aux pays de la région ? Le tableau 3.10 propose des éléments de comparaison des coûts unitaires. Dans cette perspective, la dépense publique par élève a été exprimée en pourcentage de la richesse nationale par habitant.

Le tableau montre que le coût unitaire au Bénin est légèrement au dessus de la moyenne des pays de comparaison au primaire, légèrement au dessous de la moyenne pour l'ETFP, mais largement en dessous au secondaire général et dans l'enseignement supérieur. Pour l'enseignement supérieur, cette faiblesse des coûts unitaires est d'autant dommageable que la comparaison est faite avec des pays où l'ampleur des bourses (37 % des dépenses courantes du supérieur, hors études à l'étranger) est comparable à celle du Bénin (41 %). Cela renforce le constat qui a été fait précédemment quant au niveau particulièrement faible des dépenses pédagogiques par étudiant au Bénin. Cette observation est par ailleurs cohérente avec le fait que la structure des effectifs est déséquilibrée en faveur des formations générales (80 % des effectifs du secteur public) là où les coûts unitaires sont faibles et les dépenses pédagogiques limitées.

	Primaire	Secondaire général			ETFP	Supérieur
		1 ^{er} cycle	2 nd cycle	Ensemble		
Bénin 1996	11,8			22,6	84,6	305,2
Bénin 2006	13,1	10,9	31,9	14,3	120,7	133,5
Moyenne des 11 pays comparateurs	11,7	29,5	65,6		128,6	222,1
Rapport Bénin / Moyenne 11 pays	1,12	0,39	0,50		0,90	0,58

Source : calcul des auteurs pour le Bénin ; Divers RESEN ou modèles de simulation sectoriels pour les pays comparateurs (Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo).

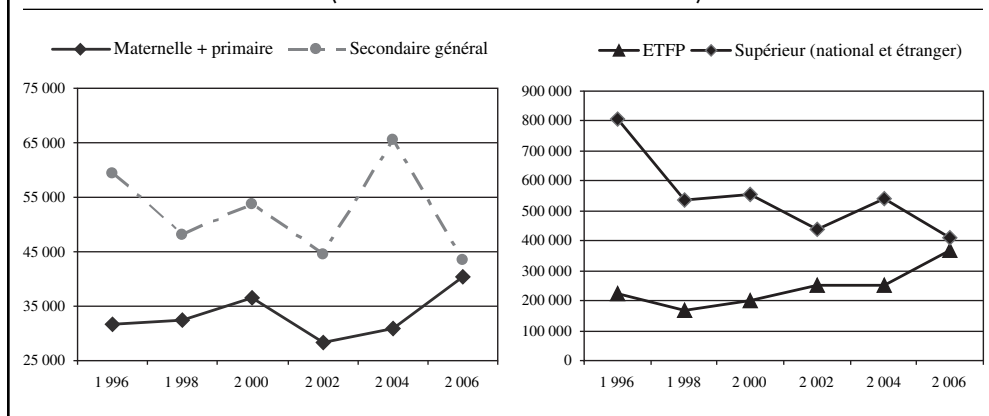
Le tableau présente aussi l'évolution des coûts unitaires au Bénin entre 1996 et 2006. On peut constater que les coûts unitaires ont légèrement augmenté au primaire, et significativement dans l'ETFP, situation qui contraste avec une forte réduction de la dépense par élève dans le secondaire général et dans l'enseignement supérieur. Ces évolutions sont frappantes dans le graphique 3.8 qui reprend les évolutions en Fcfa constants de l'année 2006.

Pourquoi les coûts varient-ils d'un niveau d'enseignement à un autre ?

Il est important de mettre en évidence les différents facteurs qui rendent compte de la variabilité des coûts unitaires entre les différents niveaux, observée précédemment. Pour cela,

61. Prises ici au sens large, elles incluent la rémunération des agents de l'Etat au niveau des établissements et les subventions de l'Etat au fonctionnement des établissements et à la recherche universitaire.

Graphique 3.8 : Evolution des coûts unitaires par niveaux d'enseignement, Bénin, 1996–2006 (en Fcfa constants de l'année 2006)



Sources : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale (2002) du Modèle de simulation du plan décennal, des Documents SIGFIP, des données scolaires et budgétaires fournies par les ministères de l'éducation et les rectorats des deux universités nationales.

il est commode de procéder à une décomposition des coûts unitaires pour notamment faire apparaître la structure des dépenses et les conditions moyennes d'encadrement offertes aux apprenants (ratios apprenants/personnels). Au niveau de la structure des dépenses, le salaire moyen des personnels et le volume des dépenses pédagogiques affectées en moyenne à chaque élève sont importants à considérer. En particulier, la décomposition a été effectuée de sorte à rendre compte de deux facteurs particulièrement marqués au Bénin : (i) le recours important à des personnels non directement rémunérés par l'Etat et (ii) la politique d'aide aux étudiants appréhendée par la proportion d'étudiants boursiers, le montant de la bourse et le volume moyen des dépenses en œuvres universitaires par étudiant.

Illustrons cette décomposition dans le cas du coût unitaire salarial en enseignants. On peut faire apparaître la proportion d'enseignants vacataires ou sous contrat local, en équivalent plein temps ; ainsi que la rémunération moyenne des enseignants. Dans le cas des enseignants agents de l'Etat, il s'agit du salaire ; pour les autres catégories d'enseignants, on a rapporté la contribution de l'Etat au paiement des vacataires et personnels sous contrats locaux au nombre de ces catégories de personnels, en équivalents plein temps.

$$CU_{\text{salarial enseignant}} = \frac{1}{REM} \left[(1-p) * \text{Salaire Moyen Enseignants Etat} + p * \text{Transferts moyens par enseignant sous contrat local} \right]$$

Expression dans laquelle

- CU désigne le coût unitaire salarial (dépenses salariales / Nombre d'élèves) ;
- REM désigne le ration élèves-enseignant en équivalent plein temps, pour les établissements publics ;
- P désigne la proportion d'enseignants vacataires ou sous contrat local en équivalent plein temps, du secteur public.

Tableau 3.11 : Décomposition de la dépense publique par élève dans le secteur public, 2006
(dépenses courantes uniquement, en Fcfa, sauf indications contraires)

	Alphabétisation	Maternelle	Primaire	Sec. Gén.		EFTP 1	EFTP 2	Supérieur
				1 ^{er} cycle	2 nd cycle			
Au niveau de l'établissement	280	50 734	26 793	24 182	72 501,5	108 949	112 205	158 579
Enseignants		45 592	23 019	16 841	58 487	57 933	84 223	84 907
Salaire moyen enseignants Etat	—	1 920 836	1 525 660	1 829 128	2 506 084	1 742 008	2 373 604	3 952 291
% d'enseignant sous contrat local ou vacataire (équivalent plein temps)	100,0	29,8	36,0	81,8	69,8	57,2	63,9	Nd
Ratio Elèves-Enseignants*	15,1	31,5 (45)	47,0 (73)	36,3 (200)	19,3 (64)	14,6 (34)	11,6 (32)	43,0 (47)
Transferts moyens par personnel sous contrat local (équivalent plein temps)**	—	289 038	289 038	340 927	529 604	176 993	186 955	—
Non Enseignants				5 934	9 868	27 817	15 054	14 363
Salaire moyen non enseignants Etat	—	—	—	1 562 086	1 559 090	1 550 658	1 549 339	1 374 934
% de non enseignants sous contrat local	—	—	—	15,6	18,7	61,6	46,3	48,9
Ratio Elèves-non Enseignants*	—	—	—	231,0	138,5	25,3	61,0	48,9
Transferts moyens par personnel sous contrat local (équivalent plein temps)**	—	—	—	340 927	529 604	176 993	186 955	—
Fonctionnement	280	5 142	3 774	1 407	4 147	23 200	12 928	59 308
Au niveau du système	9 229	18 763	12 549	8 159	25 667	240 764	267 840	251 329
Coût unitaire salarial	5 893	10 135	6 489	4 537	14 793	109 985	119 248	36 582
Coût unitaire administratif	3 336	8 628	6 060	3 622	10 874	112 707	130 035	45 648
Coût unitaire dépenses sociales	—	—	—	—	—	18 073	18 557	169 100
% Boursiers et secourus	—	—	—	—	—	28,8***	—	33,6
Bourse moyenne par bénéficiaire	—	—	—	—	—	63 811***	—	285 932
Coût unitaire des œuvres sociales	—	—	—	—	—	—	—	72 898
Total	9 509	69 496	39 342	32 786	95 854	349 713	380 045	409 908

*Figure entre parenthèses ce que serait le Ratio s'il n'y avait aucun enseignant vacataire ou sous contrat local.

**Ce ratio est une moyenne pour l'ensemble des personnels (enseignants ou pas) sous contrat local ou vacataires en équivalent plein temps. On rapporte la contribution de l'Etat au budget des Associations de Parents d'Elèves par le nombre de ces personnels. Le calcul tient compte des différences dans le montant de la subvention moyenne selon le niveau d'enseignement (un niveau moyen pour la maternelle et le primaire, puis des niveaux moyens différents au collège et au lycée). Pour l'EFTP, l'estimation s'appuie sur une ventilation faite par les services de planification de ce sous-secteur.

***Estimation moyenne pour l'ensemble des deux niveaux.

Sources : Idem tableau 3.9.

Le tableau 3.11 illustre cette décomposition pour chacun des ordres d'enseignement au Bénin en 2006. Bien qu'il soit relativement agrégé, il illustre des facteurs qui structurent la variabilité des coûts unitaires entre les niveaux d'enseignement. Par exemple le niveau élevé des coûts unitaires à la maternelle, comparativement au primaire, tient davantage à de meilleurs taux d'encadrement (ratios élèves-encadreurs moindres) à la maternelle. On peut aussi remarquer que la faiblesse relative du coût unitaire du collège, par rapport au primaire, tient essentiellement à la prédominance d'enseignants partiellement rémunérés par l'Etat. Ces deux caractéristiques importantes dans le système éducatif béninois (encadrement des élèves, statut et rémunération des personnels) vont être examinés par la suite.

L'intensité de l'encadrement des élèves comme facteur de coût. En plus d'être un facteur « financier » qui rend compte de la variabilité des coûts unitaires selon les niveaux, les taux d'encadrement permettent d'appréhender les conditions de travail des élèves et des personnels des établissements. Une référence normative en matière d'encadrement est qu'on souhaite que ces conditions soient aussi favorables que possible, mais aussi que le plus grand nombre de jeunes puisse être scolarisé. Pour un budget donné, ces deux termes sont contradictoires car plus la taille moyenne des classes est réduite, plus se trouve réduite la couverture scolaire. La recherche d'un compromis acceptable est alors incontournable. Deux pistes sont possibles : la première consiste à examiner les conséquences sur les apprentissages des élèves de la taille des classes (ce qui sera examiné dans le chapitre 4); la seconde consiste à situer le Bénin dans une perspective comparative.

Au Bénin, les ratios élèves-enseignant varient selon le niveau d'études. A l'alphabétisation et à la maternelle, le ratio est estimé à respectivement 15 et 32 apprenants par enseignant. Le chiffre pour le primaire est estimé à 47 élèves par maître en 2006 et va en décroissant, avec 36 au premier cycle du secondaire, 19 au second et 13 pour l'ETFP. L'enseignement supérieur rompt avec cette tendance, avec un taux d'encadrement qui s'établit à 47⁶², chiffre spécialement élevé dans l'absolu et au niveau international (cf. tableau 3.12). Aux autres niveaux d'enseignement, les taux sont proches de ceux observés en moyenne dans les pays de la région ; mais c'est en tenant compte des enseignants vacataires ou sous contrat local qui contribuent à améliorer significativement les taux d'encadrement. Par exemple, au Collège, les taux d'encadrement auraient été multipliés par 5,6 s'il n'y avait que des APE et des contractuels de l'Etat comme enseignants (200 contre les 36 effectivement observés).

Lorsqu'on adopte une perspective temporelle, on constate que la dégradation des conditions d'enseignement a été nette dans les années 90 et, alors qu'elle continue de se dégrader dans l'enseignement supérieur, elle tend à s'améliorer dans les autres niveaux.

Les ratios élèves par non enseignants sont globalement supérieurs aux ratios élèves-enseignant. Ainsi, au niveau des établissements du secondaire général, on compte en moyenne 15 non enseignants pour 100 enseignants, les chiffres étant de 32 et de 95 respectivement pour l'ETFP et l'enseignement supérieur. La particularité de l'enseignement supérieur tient au fait que dans ce sous-secteur, la plupart des personnels (65 %) qui

62. Si on tient compte du nombre d'équivalent enseignants plein temps des missions d'enseignement des enseignants de l'Université de Cotonou (UAC) à l'Université de Parakou (UP), et des montants alloués aux paiements des heures de vacances à l'UAC, on aboutit, sur la base du salaire moyen des enseignants payés par l'Etat, à un taux d'encadrement de 1 étudiant pour 43 enseignants en équivalent plein temps dans les universités publiques, ce qui demeure élevé.

Tableau 3.12 : Ratios Elèves-Enseignants dans l'enseignement public et comparaisons internationales

	Alpha.	Maternelle	Primaire	Secondaire général		Ensemble	ETFP	Supérieur
				1 ^{er} cycle	2 nd cycle			
Bénin 1990			48			35		10
Bénin 1999		31	54			52	17	30
Bénin 2005–06*	15	32 (45)	47 (73)	36 (200)	19 (64)	32 (149)	13 (33)	43 (47)
Médiane des 12 pays comparateurs**			48,5	40,0	23,5			25,5
Rapport Bénin / Médiane 12 pays			0,97	0,90	0,81			1,84

*Les chiffres entre parenthèse ne tiennent pas compte des enseignants vacataires ou sous contrat local.

**Burkina, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rép. Centrafricaine, Tchad, Togo.

Source : Banque mondiale (2002) pour les années 1990 ; puis, calculs des auteurs pour le Bénin (2005–06) ; divers RESEN pays pour les autres données.

n'enseignent pas exercent au sein des établissements. Cela dit, on pourrait s'attendre à ce qu'une sur-représentation des personnels non enseignants dans les établissements induise une charge financière publique importante. Celle-ci est cependant modérée, eu égard au fait qu'une part importante des personnels non enseignants (56 % dans l'ETFP, 49 % dans l'enseignement supérieur) est rémunérée sur les fonds propres des établissements et, ceux qui sont rémunérés par l'Etat ont des niveaux de salaires moindres que ceux des enseignants.

L'examen du coût salarial des différentes catégories de personnel constitue une question sensible mais incontournable pour la politique éducative. Outre les conditions d'encadrement des élèves, la rémunération des personnels a un poids déterminant sur le niveau de la dépense par élève. La rémunération des enseignants, qui constitue une part prépondérante des coûts salariaux (exception faite, toutefois, de l'ETFP), mérite une attention particulière. Le tableau 3.13 donne la répartition des enseignants et les masses salariales correspondantes dans l'enseignement public béninois pour l'année 2005–06.

Analysons tout d'abord le niveau moyen de rémunération des enseignants agents de l'Etat. Cette rémunération augmente globalement avec le niveau d'enseignement, passant de 1,536 millions de Fcfa à la maternelle et au primaire à 3,952 millions de Fcfa dans l'enseignement supérieur. En terme de multiples du PIB national par habitant, cela représente une plage de variation allant de 5,0 à la maternelle et au primaire à 13,0 dans l'enseignement supérieur ; avec des valeurs intermédiaires d'environ 6,0 au premier cycle du secondaire (général ou technique professionnel) et d'environ 8,0 au second cycle. Cette plage devient bien évidemment beaucoup plus étendue si l'on considère la variabilité des statuts au sein de chaque niveau d'enseignement. Compte tenu des contraintes budgétaires fortes auxquelles le pays a été exposé au cours des deux dernières décennies, l'Etat a été amené à recruter des enseignants contractuels à un coût qui était plus compatible avec les possibilités financières du pays. Les coûts salariaux moyens des contractuels sont en effet de l'ordre du tiers de ceux de leurs homologues APE dans l'enseignement général et l'enseignement supérieur, mais en représentent environ la moitié dans l'enseignement technique-professionnel.

Tableau 3.13 : Coût salarial annuel moyen des différentes catégories de personnel enseignant et selon le niveau éducatif (année 2005–06)

	Enseignants en équivalent plein temps		% d'enseignants sur le budget de l'Etat	Salaire annuel moyen		
	Nombre	Répartition		Milliers de Fcfa	PIB/tête	Rapport avec la catégorie la mieux payée
Maternelle et Primaire		100	99	1 100	3,6	
APE	11 632	45,2		1 930	6,3	1
CE	4 788	18,6		583	1,9	0,30
Autre	102	0,4		1 442	4,7	0,75
Total Etat	16 522	64,2	100	1 536	5,0	
Vacataire ou sous contrat local	9 219	35,8	97	297 / 09 mois	1,0	0,15
Secondaire général			79	959	3,2	
1er cycle		100	76	813	2,7	
APE	852	9,8		2 426	8,0	1
CE	505	5,8		795	2,6	0,33
Autre	229	2,6		1 889	6,2	0,78
Total Etat	1 586	18,2	100	1 829	6,0	
Vacataire ou sous contrat local	7 131	81,8	71	495 / 09 mois	1,6	0,20
2nd cycle		100	87	1 311	4,3	
APE	698	22,1		2 883	9,5	1
CE	181	5,7		1 015	3,3	0,35
Autre	75	2,4		2 592	8,5	0,90
Total Etat	954	30,2	100	2 506	8,2	
Vacataire ou sous contrat local	2 201	69,8	81	675 / 09 mois	2,2	0,23

Enseignement Technique-professionnel

1er cycle		100	85	963	3,2	
APE	104	34		1 951	6,4	1
CE	28	9		960	3,2	0,49
Total Etat	132	43	100	1 742	5,7	
Vacataire ou sous contrat local	176	57				
2nd cycle		100	94	1 023	3,4	
APE	194	33		2 472	8,1	1
CE	17	3		1 257	4,1	0,51
Total Etat	211	36	100	2 374	7,8	
Vacataire ou sous contrat local	373	64				
Enseignement supérieur						
APE	776			4 164	13,7	1
CE	61			1 259	4,1	0,30
Total Etat	837		100	3 952	13,0	
Vacataire ou sous contrat local	?		0			
Montant heure de vacation	?					

Sources : Calculs à partir des statistiques fournies par les services de finances, de ressources humaines et de planification des Ministères en charge de l'éducation, ainsi que des rectorats des deux universités nationales.

Du fait des contraintes budgétaires évoquées précédemment, le système éducatif béninois a aussi eu recours à une proportion grandissante d'enseignants vacataires ou sous contrat local pour assurer l'effectivité de la scolarisation, dans un contexte de forte expansion des scolarisations. Ce phénomène ne se rencontre pas seulement au Bénin, mais son ampleur est spécialement forte et est très marquée aux niveaux post-primaires, comme on l'a souligné plus haut dans ce chapitre. L'Etat contribue à la rémunération de ces personnels par des transferts aux associations de parents d'élèves. Les montants transférés en 2006 s'élevaient à 130 millions pour l'ETFP et à 6,378 milliards pour les enseignements maternel, primaire et secondaire général, soit respectivement 15 et 17 % de la masse salariale globale pour les enseignants dans ces deux sous-secteurs⁶³. On estime que ces transferts permettent de prendre en charge une part prépondérante des enseignants vacataires ou sous contrat local. Ceux de la maternelle et du primaire sont pratiquement tous pris en charge ; au secondaire général, ils étaient environ trois sur quatre à l'être en 2005–06. Au titre de l'année scolaire 2005–06, le montant moyen de la contribution de l'Etat au paiement des salaires de ces personnels a été estimé ne représenter que 20 % du salaire des enseignants agents de l'Etat à la maternelle et au primaire, et 27 % au secondaire général⁶⁴. Avec la mesure de gratuité de la scolarisation à la maternelle et au primaire publics à la rentrée de 2006–07, la contribution de l'Etat s'étend désormais sur 12 mois, ce qui porte la contribution de l'Etat pour chaque enseignant communautaire (sous contrat local) à environ 25 % du salaire des enseignants directement rémunérés par l'Etat. Cette prise en charge du salaire des enseignants sous contrat local, et ce sur une base annuelle, est salutaire du point de vue de l'équité, dans la mesure où elle allège le fardeau financier qui pesait sur les ménages, souvent les plus pauvres. Les progrès quantitatifs et qualitatifs du système éducatif national, dans les prochaines années, dépendront de la manière dont cette hétérogénéité du corps enseignant (en terme de statut, de niveau de qualification et de rémunération) sera gérée. On propose dans la suite une évaluation plus prospective de la situation des personnels enseignants, en mobilisant des données comparatives internationales.

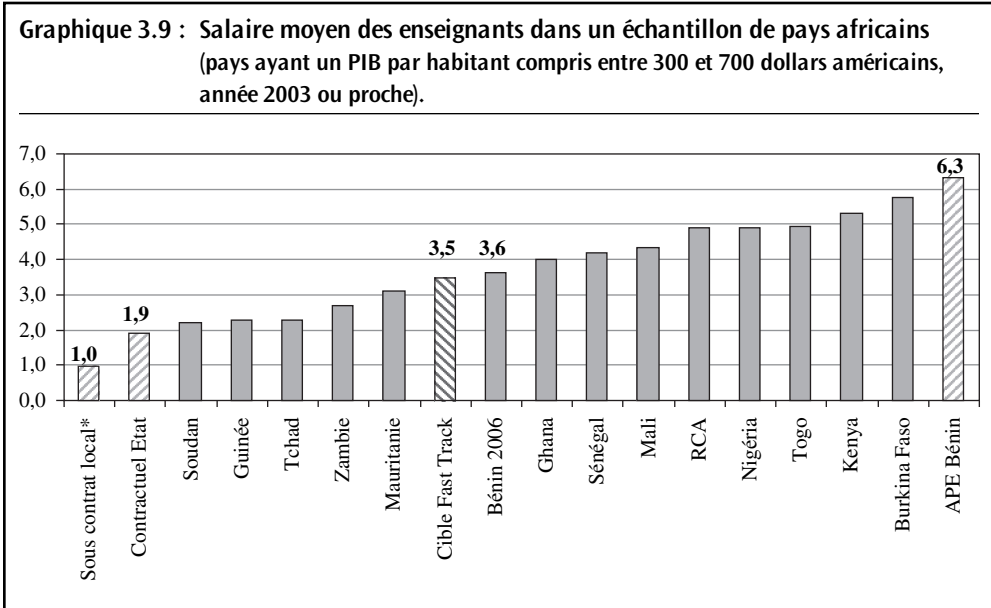
Evaluation des coûts salariaux dans une perspective comparative. La question relative au statut et au niveau de rémunération est cruciale dans la mesure où l'on souhaite pouvoir recruter de manière durable des enseignants de qualité, ayant un niveau académique et une formation adéquats, et en nombre suffisant pour assurer le développement du système. Il s'agit donc de proposer au corps enseignant des conditions statutaires et salariales intéressantes pour attirer un nombre de candidats suffisant aux fonctions d'enseignement, tout en restant dans le cadre de ressources budgétaires limitées.

Perspective comparative internationale: Le cas du cycle primaire. Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des paiements effectués par l'Etat au titre du paiement direct ou indirect (via les associations de parents d'élèves) des enseignants, le coût salarial annuel d'un enseignant du primaire est estimé à 1,100 millions au titre de l'année 2006 (mais 1,206 millions en 2007 consécutivement à la mesure de la gratuité), ce qui représente 3,6 fois le PIB par habitant de l'année 2006 (mais 3,8 fois le PIB par habitant de 2007 après la mesure de

63. De manière complémentaire, ces transferts représentent 18 % de la masse salariale des enseignants APE ou Contractuels d'Etat au niveau de l'ETFP et 21 % pour l'ensemble des niveaux maternel, primaire et secondaire général.

64. Estimation faite sur la base d'un pécule mensuel fixé à 33 000 Fcfa au primaire, 55 000 au collège et 75 000 au lycée.

la gratuité). En terme de comparaison internationale, un tel niveau de rémunération est légèrement supérieur à ce qui est recommandé dans le cadre indicatif de l'initiative Fast Track pour la scolarisation primaire universelle (cf. graphique 3.9). Il paraît cependant dans la moyenne de ce qui prévaut dans les pays africains à richesse comparable à celle du Bénin. En effet, pour 14 pays africains dont le PIB par habitant est compris entre 300 et 700 \$ E.U., le salaire moyen des enseignants du secteur public représente 3,8 fois le PIB par habitant.



Source : Modèles de simulation, Divers RESEnS, Pôle de Dakar et tableau 3.13 pour le Bénin.

Le salaire moyen des enseignants sous contrat local, ainsi que celui des contractuels de l'Etat et des agents permanents, bien qu'ayant été positionnés sur le graphique précédent, ne sont pas directement comparables avec ceux des autres pays dans la mesure où pour ces pays, la valeur indiquée correspond à la moyenne des enseignants payés par l'Etat. Toutefois, ce positionnement illustre l'ampleur des disparités salariales au sein du système éducatif béninois. Les informations par ailleurs disponibles sur certains de ces pays (Burkina Faso, Guinée, Mali, Rép. Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo) permettent d'affiner cette comparaison des salaires. Pour ces pays, le salaire moyen des enseignants fonctionnaires (6,1 fois le PIB par habitant) est inférieur à celui des APE au Bénin (6,3) alors que celui des maîtres sous contrat local (1,1 fois le PIB par habitant) est légèrement supérieur à celui du Bénin (1,0). Toutefois, si on se place après la mesure de gratuité, le salaire des maîtres sous contrat local est plutôt supérieur (1,2 fois le PIB par habitant de l'année 2007). Enfin, dans les pays de comparaison, le salaire moyen des enseignants contractuels est supérieur à celui qui prévaut au Bénin, situation qui ne peut qu'être un atout pour le Bénin, dans la perspective de la scolarisation primaire universelle⁶⁵. Le tableau 3.14 présente les disparités inter-pays.

65. En moyenne dans ces sept pays, le taux d'achèvement du primaire était de 47 % en 2005 (variation de 31 % en RCA à 72 % au Togo), contre 65 % pour le Bénin à la même année.

Tableau 3.14 : Eléments de comparaison internationale relatifs au statut et au niveau de rémunération des enseignants des écoles primaires publiques

	Distribution des enseignants selon le statut (%)			Rémunération (unités de PIB par habitant)		
	APE ou Fonctionnaires	Contractuels ou Etat non fonctionnaire	Enseignants sous contrat local	Etat fonctionnaire	Etat non fonctionnaire	Sous contrat local
Bénin 2006	44,6	19,1	36,4	6,3	1,9	1,0 (1,2)*
Burkina Faso (2002)	64,1	23,6	12,2	5,8	5,6	2,2
Guinée (2003)	30,9	38,9	30,1	3,4	1,9	1,2
Mali (2004)	35,7	34,7	29,6	7,5	4,8	1
RCA (2005)	61,7	0,0	38,3	6,8	—	0,4
Sénégal (2003)	43,6	41,5	15	5,7	2,6	—
Tchad (2003)	38,4	17,2	44,4	7,4	1,7	0,4
Togo (2001)	35	30,5	34,6	6,4	3,3	1,3
Moyenne 7 pays comparateurs**	44,2	26,6	29,2	6,1	3,3	1,1

*Ce chiffre est une estimation, sur base annuelle, après la mesure de gratuité ; il est exprimé en unité de PIB/tête de 2007.

**Pays d'Afrique francophone dont le PIB par habitant est compris entre 300 et 700 dollars des E.U.

Source : Divers RESEN, Mingat (2004b) et Calcul des auteurs.

Cas des autres niveaux d'enseignement. A ces niveaux, on ne dispose pas de données comparatives aussi diverses comme c'est le cas du cycle primaire. Toutefois, pour 16 pays à faibles revenus d'Afrique, le salaire moyen des enseignants a été estimé à 6,6 fois le PIB par habitant au 1^{er} cycle du secondaire (avec une plage de variation de 3,6 à 13,1 selon les pays), à 9,3 fois le PIB par habitant au second cycle du secondaire (avec une plage de variation de 3,8 à 19,8) et à 16,7 fois le PIB par habitant dans un autre échantillon de 10 pays⁶⁶, dans le cas de l'enseignement supérieur. Ces valeurs moyennes sont supérieures à celles observées au Bénin (respectivement 6,0 ; 8,2 et 13,0 fois le PIB par habitant). Cette comparaison est cependant assez « brute ». Le recours aux données individuelles des pays dans le cas de l'enseignement supérieur nous suggère que pour un pays ayant un niveau de richesse comparable à celui du Bénin, le salaire moyen des enseignants représente environ 11 fois le PIB par habitant. Cette estimation économétrique suggère un niveau de salaire des enseignants du supérieur de près de 20 % supérieur à ce qui prévaut dans des pays à niveau de développement comparable.

La référence internationale propose des balises intéressantes, mais qui ne constituent en aucun cas des normes auxquelles le système éducatif béninois devrait s'attacher. Il convient d'affiner l'analyse en référence à la situation du marché national de l'emploi.

Perspective nationale. On sait qu'il sera nécessaire de recruter, dans les prochaines années, un nombre substantiel de nouveaux enseignants : (i) dans le primaire dans la perspective de

66. Il s'agit de la Rép. Démocratique du Congo, de la Mauritanie, de la Guinée, du Mali, de Madagascar, du Tchad, du Malawi, de l'Ethiopie et du Burundi et du Congo (cf. Brossard et Foko (2007) pour l'enseignement supérieur et Mingat (2004a) pour l'enseignement secondaire).

la scolarisation universelle (le tiers du chemin vers 2015 restant encore à être accompli) et la nécessité d'améliorer les conditions actuelles d'encadrement, insuffisantes, ayant pour conséquence un recours substantiel aux enseignants sous contrat local ; (ii) ainsi qu'aux autres niveaux d'enseignement qui connaissent une forte augmentation de leurs effectifs d'élèves. Deux éléments sont alors à considérer. Il s'agit tout d'abord de s'assurer qu'il existe un vivier potentiel suffisant de candidats qui ont les qualifications académiques requises. Par ailleurs, il convient de s'assurer d'un niveau de rémunération pertinent pour rendre la fonction attractive.

L'enquête modulaire intégrée auprès des ménages (EMICOV, 2006) permet d'aborder le marché national de l'emploi et certaines de ses caractéristiques récentes. On anticipe ici sur des résultats qui seront présentés dans le chapitre 5. Les analyses conduites montrent qu'en général, le taux de chômage est modéré au Bénin. Par exemple, il n'est que de 3 % chez les individus âgés de 25 à 35 ans. Il paraît tout de même plus élevé pour les individus détenteurs des qualifications élevées, notamment de l'ETFP (19 %) ou du supérieur (15 %). Les individus de cette tranche d'âge, en chômage et ayant au moins le niveau du second cycle du secondaire sont estimés à environ 6 000⁶⁷. Même si ce chiffre est amené à s'accroître avec la pression de la demande d'emploi sur un marché dont l'offre d'emplois qualifiés est limitée, il est inférieur aux besoins potentiels en recrutement auquel le système éducatif devra être confronté. Cette conclusion ne tient cependant pas compte des problèmes massifs de sous-emploi et d'insertion de la plupart de ces diplômés dans des emplois à faible qualification. Ainsi, on estime que 22 500 individus parmi les 25–35 ans exercent dans le secteur informel non agricole, où les revenus sont généralement moins élevés que dans le secteur public : à niveau d'éducation et d'expérience comparables, les travailleurs du secteur public perçoivent un revenu d'environ 8 % supérieur à celui de leurs homologues du secteur privé formel et de 53 % supérieur à celui de leurs homologues du secteur informel non agricole.

L'ensemble de ces jeunes au chômage ou dans des emplois à faible qualification au regard de leur niveau de formation constitue un vivier potentiel de candidats futurs à la fonction d'enseignant. Des informations complémentaires confirment cette attractivité des emplois publics. Les données du Ministère de la fonction publique indiquent qu'en 2007, on a enregistré au concours de recrutement des APE près de 8 candidats par poste offert et aux postes de contractuels de l'Etat, 6 candidats par poste offert (cf. tableau 3.15).

Tableau 3.15 : Point relatif aux récents recrutements dans la fonction publique

	Ensemble fonction publique, 2006		Enseignants 2007 (non compris alphabétisation et enseignement supérieur)	
	APE	CE	APE	CE
	Places mises au concours	375	49	320
Candidats	12 323	592	2 489	22 886
Ratio candidats / Postes offerts	32,8	10,0	7,8	5,7
Période	Décembre 2006	Décembre 2006	Mars 2007	Septembre 2007

Source : Ministère du travail et de la fonction publique, Direction du recrutement des agents de l'Etat.

67. Ce chiffre inclut les chômeurs ayant déclaré avoir les niveaux d'éducation correspondant à l'ETFP, au second cycle du secondaire général ou à l'enseignement supérieur.

Les coûts de construction scolaire au primaire et au secondaire

Les constructions scolaires constituent une proportion importante des dépenses d'investissement, en particulier au niveau des enseignements primaire et secondaire. Une attention particulière doit être accordée à de telles dépenses. Le cas de l'enseignement général sera analysé, ainsi que celui de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

Cas de l'enseignement général : mécanismes institutionnels et coûts

Au Bénin, les infrastructures scolaires, notamment les salles de classe mises en place par l'Etat sur les ressources domestiques sont réalisées suivant des modèles types adoptés par les ministères en charge de l'éducation pour l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire général. Deux modèles sont utilisés pour chacun de ces niveaux selon que l'on prévoit ou non un magasin et un bureau pour le responsable d'établissement. Aussi, la pratique a-t-elle consacré pour le primaire soit un module de trois classes simples d'une capacité de 50 places par salle, soit un module de trois classes avec bureau et magasin dont les plans sont quasiment identiques. Au secondaire général, la norme est de un module de 4 classes d'une capacité de 50 places chacune, qui peut également être complété, comme au primaire, par un bureau et un magasin.

Il faut toutefois préciser que ces modèles types ne sont pas toujours respectés par tous les acteurs qui interviennent au niveau du secteur. C'est le cas des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et de quelques projets financés sur ressources extérieures qui utilisent d'autres modèles types mais dont les capacités d'accueil sont identiques à ceux financés sur ressources intérieures.

Les coûts de ces modules varient selon le mode d'exécution des travaux ou selon la nature des matériaux utilisés, notamment la toiture. On distingue 2 modes principaux d'exécution avec deux variantes :

L'exécution par les tâcherons. Ce mode d'exécution est souvent utilisé par les populations ou certaines ONG. Il s'accompagne généralement de la participation des bénéficiaires en espèces, en nature ou en main-d'œuvre non qualifiée. Les populations recrutent les tâcherons et les ONG recrutent des techniciens de génie civil pour le contrôle, la supervision et l'encadrement des corps de métiers présents sur le chantier. Même s'il faut reconnaître que dans ce cas le coût de construction est relativement bas, il est cependant important de faire souligner qu'il échappe aux impôts et la contribution des bénéficiaires (fourniture de matériaux locaux, de l'eau et de la main d'œuvre non qualifiée) est souvent sous estimée.

L'exécution par les entreprises. Dans ce cas, les commandes sont passées directement aux entreprises par l'administration centrale et/ou déconcentrée après un appel d'offres. Les entreprises sont soumises au contrôle, au suivi et à la surveillance des travaux par les services techniques de l'Administration. Il existe deux variantes de ces modes d'exécution : la première est l'exécution en Maîtrise d'Ouvrage Délégue (MOD) qui s'apparente à l'exécution par les entreprises et la seconde, l'approche de Développement Conduit par les Communautés (DCC) qui combine les modes ci-dessus cités.

■ Variante 1 : L'exécution des travaux en Maîtrise d'Ouvrage Délégue (MOD)

Le maître d'ouvrage délégué est la personne ou l'entité à qui le maître d'ouvrage donne tout ou partie de ses responsabilités et prérogatives de maître d'ouvrage. Celui-ci recrute donc

une agence parmi les deux, actives jusqu'en 2007, à savoir AGETUR-SA et AGETIP-BENIN, avec laquelle il signe une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée. L'Agence recrute un Bureau d'études pour le contrôle des travaux et les entreprises pour l'exécution des travaux. Des fonds sont mis à la disposition de l'agence et sont renouvelés au fur et à mesure qu'elle justifie leur utilisation à hauteur d'un pourcentage conclu dans la convention. Elle adresse au Maître d'Ouvrage des rapports périodiques et un rapport final à la fin de sa mission.

Dans le cadre de la participation de l'armée au développement, le gouvernement, à titre exceptionnel, a décidé depuis la mise en œuvre de la gratuité des frais d'écolage pour le primaire et la maternelle (Octobre 2006) d'avoir recours aux services du génie militaire pour l'exécution de certains travaux.

■ Variante 2 : L'Approche de Développement Conduit par les Communautés (DCC)

L'approche DCC consiste à faire intervenir les collectivités et les communautés dans la gestion des projets ou Programme à travers cinq (05) grands principes à savoir : (i) donner du pouvoir aux Communautés, (ii) renforcer l'expertise locale, (iii) assurer un nouvel équilibre de décentralisation, (iv) assurer la transparence et l'obligation de compte-rendu (v) apprendre par l'expérience. Par cette approche, après un renforcement de capacité, les bénéficiaires, par un appel d'offres local, recrutent des tâcherons qualifiés ou des entreprises selon le cas. Pour le contrôle des travaux, ils recrutent des maîtres d'œuvre par la même procédure. Des ressources leurs sont transférées dans des banques de proximité ou dans des comptes des recettes perception. Cette approche implique et responsabilise suffisamment les bénéficiaires et s'inscrit bien dans le contexte de la décentralisation.

Le tableau 3.16 présente à titre illustratif le coût moyen d'un module de trois classes avec bureau et magasin selon la nature de la toiture et la source de financement.

	Montants H TVA		Montants TTC		Observations
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	
Projet National de Développement Conduit par les Communautés	14 000	15 000			Toiture en tôle. N'est pas astreinte à la TVA
PLAN BENIN (ONG)	14 000	15 400			Toiture en tôle. N'est pas astreinte à la TVA
BORNEFONDEN (ONG)	14 500	15 400			Toiture en fibro ciment. N'est pas astreinte à la TVA
Second Projet Education BID 2	23 700	35 600	24 297	36 497	Toiture en tôle ondulée ou en Bac aluminium. Part béninoise (14%) assujettie à la TVA
PIP Financement intérieur	16 000	16 800	18 880	19 824	Toiture en tôle.

Source : Ex-MEPS

A ces coûts des infrastructures, il convient d'ajouter le coût du mobilier (pour les élèves et les enseignants) estimé à 2 620 000 F CFA TTC environ.

Les modèles types du second projet éducation (BID 2) et du Programme des Investissements Publics (PIP) sur financement intérieur sont ceux qui sont utilisés par l'administration des ministères en charge de l'éducation. C'est pourquoi l'analyse se focalisera par la suite sur ces deux modèles. Globalement, le coût d'une salle de classe équipée (de 50 places) se présente comme suit, selon la nature de la toiture

Le tableau 3.12 montre qu'une salle de classe équipée et ayant une toiture en tôle ondulée ou en bac aluminium est environ 70 % plus chère qu'une salle de classe équipée et ayant une toiture en tôle. Toutefois, la première a une durée de vie plus longue, ce qui exige de procéder à des comparaisons sur la base de coûts annualisés.

Nature des matériaux	Coût TTC	Durée de vie
Toiture en tôle ondulée ou en Bac aluminium.	12 536	35 ans
Toiture en tôle.	7 324	20 ans

Source : Ex-MEPS

Dans ce qui suit, on calcule le coût annuel actualisé par élève d'une salle de classe équipée et procède à une comparaison de ce coût avec coût unitaire enseignant. Le coût annuel actualisé est donné par la formule : $a = (A i (1 + i)^{(n-1)}) / ((1 + i)^n - 1)$, expression dans laquelle

A désigne le coût de la salle de classe à sa construction ; N la durée de vie la salle de classe ; i le taux intérêt si le capital investi était placé dans une institution financière, supposé être égal à 5 % dans les estimations proposées par la suite.

Le tableau 3.18 présente le coût annuel actualisé par élève d'une salle de classe équipée.

Nature des matériaux	Coût TTC (millions Fcfa) (1)	Durée de vie (en année) (2)	Coût annualisé (en milliers de Fcfa)		Coût annualisé par élève comme multiple du coût unitaire d'un enseignant	
			Par Classe (3)	Par classe et par élève* (4)	Primaire	Secondaire général 1 ^{er} cycle
Toiture en tôle ondulée ou en Bac aluminium.	12 536	35	729,111	14,582	0,633	0,866
Toiture en tôle.	7 324	20	559,701	11,194	0,486	0,665

*pour 50 élèves

Source : Tableau 3.17 et calculs des auteurs.

Ce tableau montre que le rapport coûts annualisés entre les deux types de salles de classes n'est plus que 1,3 (colonne 3), contre 1,7 sur la base du coût de l'investissement initial (colonne 1), ce qui confirme la cherté relative de la première formule de construction.

En terme de coût annualisé par élève, on constate que le coût par élève d'une salle de classe en bac aluminium est l'équivalent de 63,3 % du coût enseignant par élève du primaire et 86,6 % du coût enseignant du secondaire premier cycle alors que le coût par élève d'une salle de classe en tôle est de 48,6 % et 66,5 % du coût enseignant par élève respectivement du primaire et du premier cycle du secondaire général.

Une autre manière d'apporter un jugement sur le niveau du coût unitaire d'une salle de classe consiste à le comparer au niveau observé dans les pays de la région. En moyenne pour 10 pays de la région⁶⁸, ce coût est estimé à environ 4 350 000 Fcfa (avec 1\$ = 500 F CFA). La comparaison peut aussi être faite avec la valeur du cadre indicatif de l'Initiative Fast Track qui est d'environ 5 millions de F CFA (10 000 \$). Ces comparaisons suggèrent que le coût d'une salle de classe en tôle équipée, au Bénin, est relativement élevé. Une analyse des différents constituants du coût unitaire d'une salle de classe mérite d'être faite afin de savoir les postes sur lesquels des économies peuvent être réalisées.

Cas de l'enseignement technique et de la formation professionnelle

Dans le cas de ce sous-secteur, les mécanismes institutionnels régissant les modes de construction des établissements diffèrent selon la source de financement mobilisée.

Dans le cas des constructions sur financement *intérieur*, deux mécanismes sont couramment utilisés : l'exécution en Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD) et l'exécution directe par une entreprise (sélectionnée par appel d'offres) à qui l'Etat passe directement la commande. Dans ces deux cas, les procédures sont identiques⁶⁹ à celles décrites précédemment pour les enseignements primaire et secondaire général.

Dans le cas des constructions sur financement *extérieur*, la construction se fait exclusivement, par une entreprise sélectionnée par l'Etat avec l'approbation du partenaire financier concerné. L'Etat recrute un architecte qui produit un plan approuvé par les deux parties (Etat et partenaire concerné).

Le tableau 3.19 présente à titre illustratif le coût moyen d'un lycée d'enseignement technique et d'un centre de métier ou de formation professionnelle. Les expériences récentes en matière de construction de telles infrastructures ne suggèrent pas l'existence de disparités de coûts selon la source de financement, notamment pour des infrastructures ayant des caractéristiques comparables.

Ce tableau montre qu'un centre de formation professionnelle ou de métiers avec des équipements nécessaires à l'accueil d'environ 150 élèves dans des conditions raisonnables coûte environ 1,5 milliards de Fcfa. Pour une capacité deux fois plus importantes (360 places), un lycée technique coûte environ 3,5 milliards.

68. Burkina Faso, Congo, Gambie, Ghana, Guinée, Madagascar, Mozambique, Niger, Sénégal, Tanzanie et Tchad. Dans ces pays, le coût unitaire d'une salle de classe équipée varie de moins de 8 000 dollars américains au Sénégal et en Tanzanie à plus de 10 000 au Congo et au Tchad (moyenne inter-pays à 9 818 dollars).

69. S'ajoute néanmoins une troisième agence, CERC-SA, en plus de AGETUR-SA et de AGETIP-Bénin.

Etablissements	Objet	Caractéristiques	Nombre de spécialités	Capacité	Coût TTC (milliards de Fcfa)
Lycée technique	Construction (y compris équipements)	-Clôture, -Bloc administratif, -Bloc pédagogique (salles de cours, de dessins, de technologie et des ateliers pour les spécialités ouvertes) -Infirmierie -Quatre résidences de fonction -Internat	Au moins 05	# 360 places	3,5 (y compris internat)
Centre de formation professionnelle ou centre de métier	Construction (sans équipement)	-Clôture, -Bloc administratif, -Bloc pédagogique (salles de cours, de dessins, de technologie et des ateliers pour les spécialités ouvertes)	Au moins 03	# 150 places	1,0
	Avec équipements	-Deux résidences de fonction -Internat			1,5

*Durée de vie : environ 25 ans.

Source : METFP.

Principaux enseignements du chapitre 3 : financement de l'éducation

Ce chapitre étudie les aspects financiers relatifs au secteur de l'éducation. Les analyses ont permis de dégager les principaux résultats suivantes :

1. L'allocation intra sectorielle s'avère très défavorable à l'enseignement secondaire

La part de l'enseignement secondaire général et technique professionnel dans les dépenses publiques courantes d'éducation en 2006 représente seulement 24 % de l'ensemble du secteur (18,7 % pour le général, 4,8 % pour le technique professionnel), contre 38 % en moyenne dans les pays de la région. Cela conduit à de faibles coûts unitaires au secondaire général et, dans une certaine mesure, dans l'ETFP.

La priorité budgétaire pour le primaire (53,6 % des dépenses courantes du secteur en 2006) est affichée, dans la perspective de la scolarisation primaire universelle. La part du supérieur (19,7 %) est relativement stable depuis 2000. Les parts pour la maternelle et l'alphabétisation sont estimées à 1,6 et 0,3 % respectivement.

2. Les ménages contribuent beaucoup au financement de l'éducation

Cette contribution est estimée à 50,5 milliards de FCFA en 2006, soit 35% des dépenses nationales d'éducation (Etat + ménages). Cette contribution est très marquée dans l'enseignement secondaire où les ménages dépensent autant, voire plus, que l'Etat. Cela résulte du recours croissant à des enseignants partiellement rémunérés par l'Etat (vacataires ou sous contrat local) pour assurer l'effectivité de la scolarisation dans un contexte de forte augmentation des élèves, notamment aux niveaux post primaires. Cette catégorie d'enseignants représente jusqu'à 82 % des enseignants du secondaire général 1^{er} cycle, 70 % au 2nd cycle et 62 % dans l'ETFP. Leur poids est élevé à la maternelle et au primaire où ils représentent respectivement 30 % et 36 % des enseignants. Toutefois, le décret N°2007-592 du 31 décembre 2007 consacre l'extinction de cette catégorie de personnels, qui deviendraient alors des contractuels de l'Etat. Cela aura d'importantes conséquences financières qu'il conviendra d'apprécier en termes de faisabilité et de soutenabilité sur le long terme.

3. La structure des dépenses d'éducation est peu favorable à la qualité

Les dépenses de fonctionnement des services centraux apparaissent nettement plus importantes que celles des établissements ou des structures déconcentrées de l'éducation, qui sont pourtant nécessaires à l'inspection et pour l'activité pédagogique au niveau des établissements. Ainsi, au niveau du primaire, les dépenses hors écoles (des structures centrales et déconcentrées) représentent près du tiers (32 %) des dépenses courantes ; au secondaire général 1^{er} et 2nd cycle, cette part est de 25 % et 27 % respectivement et atteint près de 70 % dans l'ETFP. Dans l'enseignement supérieur, les dépenses sociales en bourses, secours et œuvres universitaires (41 % du coût unitaire d'un étudiant au Bénin), sont quasiment deux fois plus importantes que les dépenses en personnels enseignants (21 % de ce même coût) et quasiment trois fois plus importantes que les dépenses pédagogiques (15 %).

Annexe 3.1 : Les dépenses publiques d'éducation par nature de dépense et par Ministère, années 2000 à 2006, base ordonnancement, en millions de Fcfa

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses courantes	44 918	49 467	51 378	57 591	70 686	82 848	86 260
MEPS	34 664	38 436	38 793	43 778	52 165	61 784	64 870
METFP	1 431	1 618	2 406	2 668	3 520	4 137	4 144
MESRS	8 823	9 413	10 179	11 144	15 001	16 928	16 974
Alphabétisation							271*
Dépenses en capital	7 922	14 039	11 456	13 233	13 106	9 149	9 109
MEPS	4 351	9 541	5 048	5 478	9 407	4 602	3 742
METFP	897	2 277	2 961	4 308	2 375	1 969	1 803
MESRS	2 673	2 220	3 447	3 447	1 324	2 578	3 473
Alphabétisation							91*
Dépenses totales	52 840	63 506	62 834	70 824	83 792	91 998	95 369
MEPS	39 015	47 977	43 841	49 256	61 572	66 385	68 612
METFP	2 329	3 895	5 367	6 977	5 895	6 106	5 947
MESRS	11 496	11 634	13 626	14 591	16 326	19 506	20 447
Alphabétisation							363*

*Estimation.

Source : Calculs des auteurs à partir des documents du SIGFIP (Ministère de l'économie et des finances) et des points d'exécution fournies par les services du budget (Ministères de l'éducation).

Annexe 3.2 : Reconstitution des dépenses publiques courantes d'éducation par niveau d'éducation et par fonction en 2006 (millions de Fcfa, base ordonnancement)

	Alphabétisation	Mater Nelle	Primaire	ENI, CFPEEN & INFRE	Secondaire général		ETFP			Secteur éducation
					1 ^{er} cycle	2 nd cycle	Niveau 1	Niveau 2	Supérieur	
Personnel										
Enseignement	—	866,3	24 518,9	502,2	2 901,0	2 390,8	230,1	500,6	3 308,1	35 217,9
Administration des établissements et Soutien pédagogique	—	—	—		1 805,8	556,6	106,0	92,4	559,6	3 120,4
Administration du système	168,0	204,8	7 647,7	159,6	1 436,4	899,5	496,0	807,7	1 425,3	13 245,0
Sous-total	168,0	1 071,1	32 166,6	661,8	6 143,1	3 846,9	832,2	1 400,7	5 292,9	51 583,3
Fonctionnement										
Administration du système (central)	91,5	150,7	6 469,7	139,2	1 017,9	580,5	490,3	829,6	1 778,5	11 547,9
Administration du système (régions)	3,6	23,7	671,7	—	128,9	80,7	18,0	51,1	—	977,9
Fonctionnement des établissements	8,0	103,9	4 447,4	280,9	445,3	252,2	104,6	87,6	2 310,7	8 040,6
Sous-total	103,1	278,3	11 588,9	420,1	1 592,1	913,4	612,9	968,3	4 089,2	20 566,4
Autres transferts										
Bourses et allocations scolaires (Bénin)	—	—	—	—	—	—	81,5	125,7	6 588,3	6 795,5
Bourses à l'étranger et Contribution aux écoles Inter-Etat	—	—	—	—	—	—	—	—	1 147,0	1 147,0
Transferts aux Associations de parents d'élèves	—	55,2	2 609,4	—	2 644,9	1 068,2	50,6	79,4	—	6 507,8
Sous-total	0,0	55,2	2 609,4	—	2 644,9	1 068,2	132,1	205,1	7 735,3	14 450,2
Ensemble	271,1	1 404,7	46 364,9	1 081,9	10 380,2	5 828,4	1 577,2	2 574,0	17 117,4	86 599,9

Sources : Tableau consolidé à partir des statistiques fournies par les services de finances, de ressources humaines et de planification des Ministères en charge de l'éducation, ainsi que des rectorats des deux universités nationales.

Bibliographie du chapitre 3

- Banque mondiale. 2002. *Le système éducatif béninois : Performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative*.
- Brossard M. et Foko B. 2007. *Coût et financement de l'enseignement supérieur dans les pays d'Afrique francophone*. Banque mondiale.
- Mingat A. 2004a. *Questions de soutenabilité financière concernant le développement de l'enseignement secondaire dans les pays d'Afrique subsaharienne*. Banque mondiale.
- . 2004b. "La rémunération des enseignants de l'enseignement primaire dans les pays francophones d'Afrique sub-saharienne." Communication présentée à la conférence sur les enseignants non fonctionnaires du fondamental (21–23 novembre 2004, Bamako), Banque mondiale.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur de la Formation Professionnelle (MESFP). 2007. *Gestion des allocations d'études de 2003 à 2006 : point statistique des effectifs et des coûts, Etude comparée des décrets n°93–294 du 03/12/1993 et n+2005–512 du 18/08/2005, Problèmes, simulations de gestion et propositions de solutions*, Direction des bourses et secours universitaires.

L'efficacité interne et la qualité

- ◆ Le niveau des acquisitions des élèves est faible. Les évaluations menées récemment concordent et révèlent que le niveau moyen des élèves béninois est insuffisant. 30% des élèves qui finissent le CM2 ne savent pas lire. Certaines pistes de politique éducative existent pour améliorer la situation, notamment l'augmentation du temps scolaire effectivement fait, le recrutement de plus de femmes enseignantes, et le renforcement des formations spécifiques pour la gestion des classes jumelées.
- ◆ Depuis 1999, plus d'élèves atteignent la fin du cycle sans redoubler ni abandonner. Cependant, encore 24% des ressources publiques investies sont consommées pour des années redoublées et pour la scolarisation des élèves abandonnant avant la fin du cycle. Les gains en efficacité sont réels mais plus timides au second cycle du secondaire général alors qu'ils sont négatifs au premier cycle.
- ◆ La forte diminution de la part des redoublants au primaire (de 24% à 11% de 2003 à 2006) est le résultat direct de la mise en place du sous-cycle CI-CP. Au secondaire général, les résultats récents sont encourageants même s'ils sont moins nets qu'au primaire : le pourcentage de redoublants se situe à 17%, en 2005/06, soit encore trois points au-dessus de la moyenne africaine. Les efforts entrepris depuis trois ans doivent ainsi se poursuivre, notamment par la généralisation de la politique des sous-cycles au primaire (CE1-CE2 et CM1-CM2).

Les objectifs des systèmes éducatifs ne se limitent pas seulement à augmenter le nombre d'enfants scolarisés. Ils consistent également à offrir des services éducatifs de qualité. La qualité se mesure en s'assurant que les élèves inscrits dans une classe acquièrent effectivement les compétences correspondant au niveau de cette classe. Cet objectif de qualité se conjugue avec celui d'une utilisation efficace des ressources. Dans cette logique, il est préférable que les élèves atteignent la fin du cycle (i.e. n'abandonnent pas avant d'avoir fini le programme du cycle) dans un temps minimum (en redoublant le moins possible).

Dans ce chapitre, l'analyse portera, dans un premier temps, sur la qualité des enseignements en présentant différentes mesures d'évaluation des acquis et en mettant en exergue les facteurs d'organisation scolaire les plus à même d'améliorer les apprentissages. Une seconde partie décrira l'efficacité interne du système, c'est-à-dire sa capacité à amener les enfants qui entrent au début d'un cycle au terme de ce cycle en un minimum d'années. Cette analyse étudiera en particulier l'ampleur et l'évolution des redoublements ainsi que la perte d'efficacité interne due aux abandons. Les facteurs qui ont une influence sur le redoublement et les abandons dans les différentes écoles seront à cet d'autre part identifiés dans le but d'éclairer des pistes de politique éducative.

Le niveau des acquis scolaires est insuffisant

La qualité se mesure d'abord et avant tout par ce qu'apprennent les élèves⁷⁰. Dans le cas du Bénin, il est possible de mobiliser plusieurs sources de données pour apprécier le niveau des acquisitions scolaires. L'enquête EDS/EMICOV 2006 permet de mesurer dans quelle proportion le cycle primaire béninois remplit sa fonction d'alphabétisation durable. D'autre part, les tests standardisés administrés aux élèves de l'enseignement primaire (tests PASEC) et les évaluations nationales (tests DEP/PAGE et ABE LINK) permettent d'évaluer le niveau des acquisitions scolaires.

Afin d'orienter les politiques éducatives vers une meilleure qualité du système, force est alors d'identifier les facteurs de l'organisation scolaire qui influencent le plus fortement les apprentissages des élèves au primaire et autant que possible au secondaire⁷¹.

La qualité de l'enseignement primaire doit être améliorée

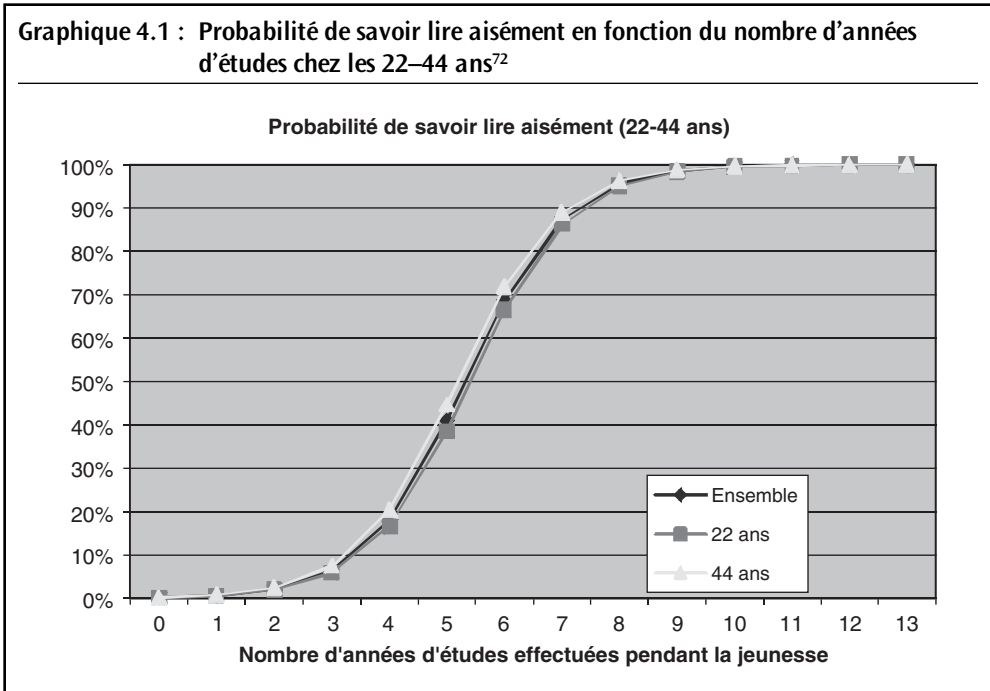
Le cycle primaire a une qualité insuffisante pour alphabétiser de façon irréversible tous ceux qui l'achèvent. L'alphabétisation est une dimension essentielle des résultats d'apprentissages des élèves du primaire. Si l'on cherche à scolariser les enfants, c'est dans l'espoir de les former pour avoir une vie meilleure lorsqu'ils seront adultes. Dans ces conditions, et dans la mesure où l'école primaire cible de façon première l'acquisition de compétences de base (en particulier le savoir lire, écrire et compter), le nombre d'années de scolarisation formelle nécessaire pour alphabétiser des enfants de façon durable peut être considéré

70. On assimile trop souvent la qualité de l'éducation aux moyens comme par exemple le rapport élèves-maître, le niveau de formation des enseignants ou encore le type de constructions scolaires. Le choix d'une telle approche s'explique en général par un manque d'informations comparables entre pays sur les acquisitions scolaires elles-mêmes, notamment dans le contexte africain. Pourtant, et même si intuitivement on pourrait penser le contraire, empiriquement le lien entre moyens et acquisitions scolaires est parfois faible. La plupart des études au niveau micro ou macro montrent en effet que si les ressources comptent, l'utilisation de celles-ci compte encore plus pour expliquer les différences entre élèves en termes d'acquisitions. Voir par exemple UNESCO-BREDA (2005), « Education pour Tous en Afrique : Repères pour l'action » et voir le chapitre 7 pour le cas particulier du Bénin.

71. Pour le secondaire, aucune enquête sur les compétences acquises n'a été réalisée et donc les évaluations ne sont pas aussi solides que pour le primaire. Cependant, une analyse, présentée en annexe, est réalisée en utilisant les résultats au BEPC des différents établissements et les informations disponibles dans les bases de données statistiques de la DPP).

comme un indicateur de qualité de l'enseignement primaire : plus ce nombre d'années est réduit, meilleure est la qualité du système.

L'enquête EDS-EMICOV (Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages), réalisée en 2006 par l'Institut National de la Statistique de l'Analyse Economique, permet d'établir la relation entre le fait d'être ou non alphabétisé avec le nombre d'années d'études effectuées (cf. Graphique 4.1 qui présente la relation entre le nombre d'années d'études effectuées pendant la jeunesse et la chance de savoir lire aisément).



Source : Données de l'enquête EDS-EMICOV 2006

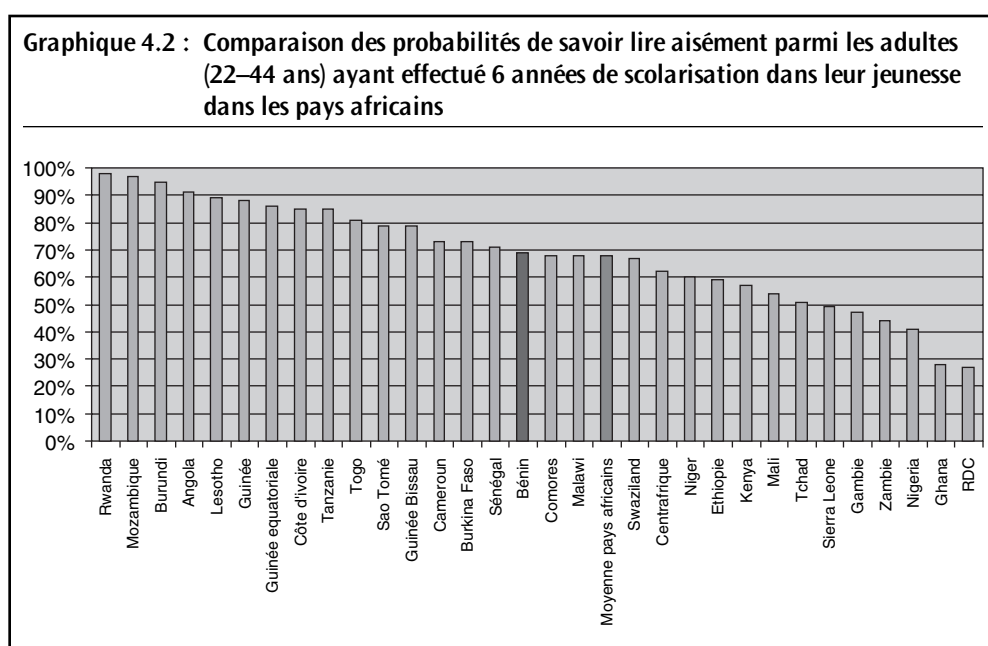
Seulement 69% des adultes de 22 à 44 ans ayant effectué un cycle primaire complet durant leur jeunesse savent encore lire aisément lors de leur vie adulte. Cela signifie que 31% n'ont pas acquis les compétences suffisantes pour consolider une alphabétisation irréversible lors de leur scolarisation. Ce n'est qu'à partir de dix années d'études que 100% des adultes sont irréversiblement alphabétisés au Bénin.

Le graphique montre également que la probabilité de lire aisément des personnes âgées de 22 ans est similaire à celle des personnes âgées de 44 ans quel que soit le nombre d'années d'études. Ceci amène à penser que la qualité de l'éducation primaire (ou au moins sa capacité à alphabétiser de façon durable les individus) est restée stable sur la période considérée. Ceux qui ont reçu l'éducation primaire il y a une trentaine d'années sont autant alphabétisés que ceux qui ont reçu cet enseignement plus récemment (il y a 5 ans à 10 ans).

72. L'analyse est faite sur la tranche d'âge des 22–44 ans afin d'évaluer le caractère irréversible de l'alphabétisation.

En outre, la chance d'être alphabétisé durablement est plus grande en milieu urbain qu'en milieu rural⁷³. Ainsi, la probabilité d'alphabétisation irréversible après six années de scolarisation atteint 74% en milieu urbain contre seulement 66% en milieu rural. Une des explications probables de cet écart réside dans le fait que le milieu urbain présente un environnement extra scolaire plus propice à la rétention de l'alphabétisation. Par exemple, il y a beaucoup plus d'affichages écrits, et donc d'opportunités de pratique de la lecture, en ville qu'à la campagne.

En termes d'alphabétisation durable à l'issue du cycle primaire (six ans de scolarisation), le Bénin se situe dans la moyenne de trente pays africains pour lesquels des enquêtes de ménages similaires à celle de l'EDS-EMICOV sont disponibles. Les résultats comparatifs sont présentés dans le graphique 4.2.



Source : Enquêtes ménages des différents pays

L'écart de 30 points entre le Bénin et les pays les plus performants (Rwanda, Mozambique, Burundi) indique que des marges de manœuvre importantes existent pour améliorer la qualité de l'enseignement de la lecture au Bénin.

L'analyse des acquis des élèves dans les matières principales du primaire permet de compléter et d'affiner les résultats.

Les performances en termes d'acquis scolaires des élèves dans l'enseignement primaire sont insuffisantes. Plusieurs évaluations des apprentissages ont été menées dans l'enseignement primaire au Bénin ces dernières années. Il s'agit notamment de l'évaluation PASEC⁷⁴

73. Une analyse complémentaire des mêmes données a été réalisée en tenant compte du milieu de vie des personnes interrogées.

74. Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN

menée sur les élèves de 2^{ème} et de 5^{ème} année du primaire en français et en mathématiques sur l'année scolaire 2004/05, de l'évaluation DEP-PAGE⁷⁵ menée en 2005/06, et de l'évaluation ABE LINK⁷⁶ menée en 2006/07.

L'évaluation PASEC étant une évaluation internationale à partir de tests standardisés, elle permet d'établir une comparaison internationale (tableaux 4.1 et 4.2). Cette comparaison montre que le Bénin obtient de faibles résultats aux tests PASEC par rapport aux autres pays africains francophones.

Tableau 4.1 : Score moyen PASEC des acquis des élèves de deuxième année du primaire dans un échantillon de pays

Année	Pays	Français	Mathématiques	Ensemble
1995/96	Burkina Faso	56,2	53,0	54,6
1995/96	Côte d'Ivoire	57,5	44,7	51,1
1995/96	Sénégal	43,2	45,1	44,2
2003/04	Mauritanie*	nd	31,2	Nd
2003/04	Tchad	41,1	42,5	41,8
2004/05	Bénin	36,5	35,1	35,8
2004/05	Cameroun	66,5	55,8	61,2
2004/05	Madagascar	55,6	58,8	57,2
	Ensemble	50,9	45,8	48,3

Source : PASEC et RESEN RCA.

*Le test de français de deuxième année en Mauritanie n'est pas comparable avec les autres pays. A noter aussi que le test de mathématiques est comparable aux autres pays mais a été administré en arabe.

Nd: non disponible

Tableau 4.2 : Score moyen PASEC des acquis des élèves de cinquième année du primaire dans un échantillon de pays

Année	Pays	Français	Mathématiques	Ensemble
1995/96	Burkina Faso	44,3	46,9	45,6
1995/96	Côte d'Ivoire	50,9	41,2	46
1995/96	Sénégal	34,6	37,2	36
2003/04	Mauritanie	18,7	20,8	19,7
2003/04	Tchad	28,9	33,0	30,9
2004/05	Bénin	28,2	32,6	30,4
2004/05	Cameroun	45,8	46,4	46,1
2004/05	Madagascar	34,5	54,9	44,7
2005/06	République Centrafricaine	23,8	27,8	25,8
	Ensemble	35,7	39,1	37,4

Source : PASEC et RESEN RCA.

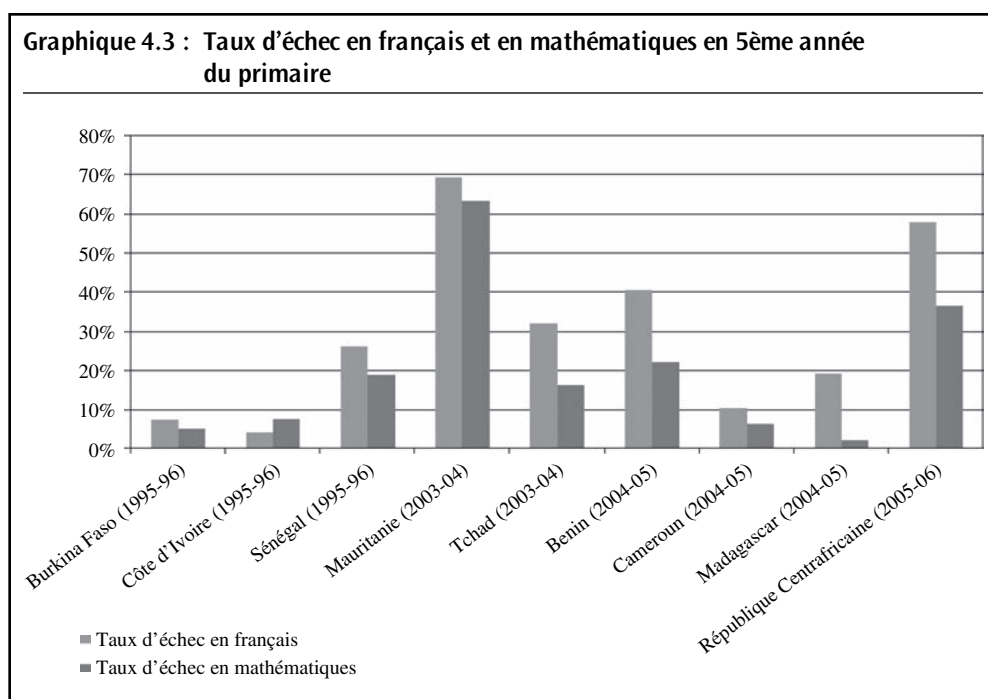
75. Direction de l'Enseignement Primaire et Projet d'Appui à la Gestion de l'Éducation

76. Projet sur financement USAID

Au CP, les élèves béninois ont des scores inférieurs à leurs camarades d'autres pays, que ce soit en français ou en mathématiques (à l'unique exception des élèves mauritaniens pour les mathématiques). Leurs résultats sont nettement plus faibles que ceux des élèves au Cameroun ou à Madagascar qui ont été évalués la même année (2004/05).

En CM1, les élèves béninois sont aussi en-dessous de la moyenne des scores des pays comparés et ont un niveau similaire aux élèves tchadiens. Leur niveau d'acquisition est loin derrière celui de leurs homologues de Côte d'Ivoire, du Cameroun ou de Madagascar (ceci est surtout vrai pour les mathématiques à Madagascar mais l'écart est moins prononcé en français).

40% des élèves de CM1 au Bénin sont en très grande difficulté scolaire en français (c'est-à-dire qu'ils ont obtenu une note en-dessous d'un seuil considéré comme minimum⁷⁷) et 22% le sont en mathématiques, comme le montre le graphique 4.3.



Source : PASEC et RESEN RCA.

Le Bénin se situe dans le groupe de pays ayant le plus fort taux d'échec scolaire. Autrement dit, pour une grande partie des élèves béninois, l'école n'a pas été en mesure de transmettre les compétences de base nécessaires en fin de CM1.

77. Le PASEC fixe ce seuil minimum de façon statistique. Les items des tests PASEC sont pour la plupart des questions à choix multiple. En considérant un élève qui ne comprendrait pas les exercices et répondrait au hasard, on peut calculer sa probabilité de donner une réponse juste à chaque item. A partir de là, il est possible de calculer la note qu'il peut espérer avoir. C'est cette note qui est considérée comme seuil minimum (25/100 en français et de 22/100 en mathématiques). De ce fait, un élève ayant un score inférieur à ce seuil minimal est nécessairement en grandes difficultés scolaires.

Tableau 4.3 : Répartition des élèves (en %) en fonction de leur score sur 100, évaluation DEP-PAGE à la fin de cycle primaire

Scores—échelle de 0 à 100			
	Lecture	Expression écrite	Mathématiques
0–5%	[0]	[0–10]	[0–10]
5–10%		[10–25]]10–25]
10–15%			
15–20%			
20–25%			
25–30%			
30–35%]10–25]]25–50[]25–50[
35–40%			
40–45%			
45–50%			
50–55%			
55–60%			
60–65%]25–50[]50–60]]50–60]
65–70%			
70–75%			
75–80%			
80–85%]50–60]]60–100]]60–100]
85–90%			
90–95%]60–100]]60–100]]60–100]
95–100%			

Source : Données DEP-PAGE

et de 34,7 en mathématiques alors que le niveau moyen requis par les pédagogues pour cette évaluation est de 50 sur 100. Le niveau moyen des élèves est donc insuffisant. Une grande variation entre les scores des élèves existe cependant, comme le montre le tableau ci-dessous.

La part des élèves ayant la moyenne ou au-dessus de la moyenne (score supérieur ou égal à 50 / 100) est faible : seulement 20% en lecture et en expression écrite et 25% en mathématiques. Autrement dit, peu d'élèves ont acquis les enseignements fondamentaux du primaire. 30% des élèves ont un score inférieur à 10/100 en lecture et ne savent donc pas lire à la fin du cycle primaire (60% ont un score inférieur à 25 / 100). Ce résultat est particulièrement important puisque la lecture conditionne les résultats dans les autres disciplines. En

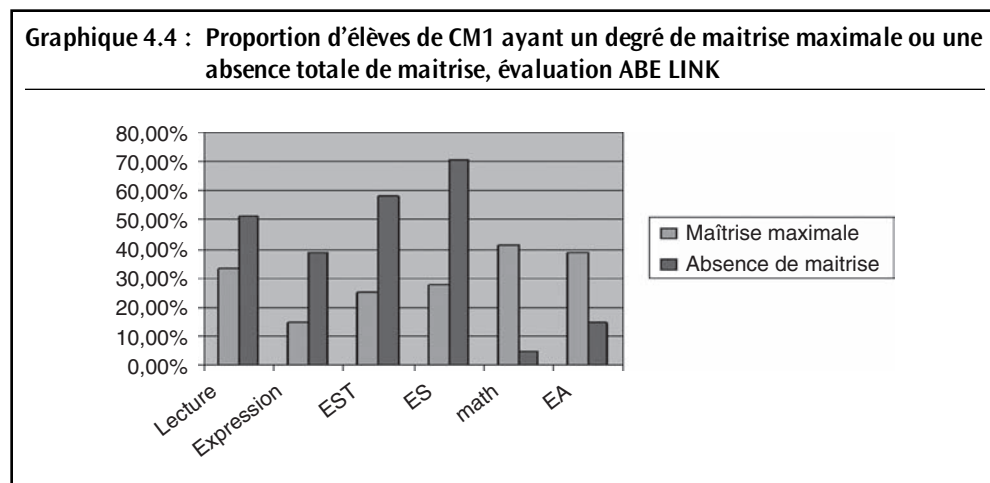
Les tests standardisés du PASEC ne tiennent pas forcément compte de la spécificité des programmes et de la pédagogie en vigueur dans les pays évalués. Au Bénin, une nouvelle approche pédagogique (approche par les compétences) a été mise en place en 1999/00 pour les élèves du CI. Depuis 2004/05, cette approche couvre l'ensemble du cycle primaire et certains expliquent que cela a pu avoir une influence sur les scores obtenus par les élèves béninois. Il apparaît donc utile de mobiliser les résultats obtenus par deux évaluations nationales ayant tenu compte de la nouvelle approche (DEP-PAGE en 2005/06 et ABE-LINK en 2006/07⁷⁸) pour confirmer ou nuancer les résultats obtenus aux tests PASEC.

Concernant l'évaluation menée par la DEP-PAGE à la fin du cycle primaire, les scores moyens sont faibles. En effet, sur une échelle allant de 0 à 100, les acquisitions sont de 28,8 en lecture, de 34,2 en expression écrite

78. La première concerne la fin du cycle primaire (fin de CM2) en lecture, expression écrite et mathématiques sur l'année scolaire 2005/06 et a été effectuée par la DEP-PAGE. La seconde a mesuré les compétences en CE1, CE2, CM1 et CM2 en lecture, expression écrite, mathématiques, éducation artistique, éducation sociale, éducation scientifique et technologique en début d'année scolaire 2006/07 (c'est-à-dire que les élèves ont été évalués sur les acquis de l'année antérieure) et a été réalisée par le projet ABE LINK en collaboration avec le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS).

effet, comment comprendre un problème de mathématiques lorsqu'un élève ne sait pas lire ? En expression écrite, 35% des élèves ont un score inférieur à 25 / 100. En mathématiques, c'est le cas de 40% des élèves.

Les résultats obtenus par l'évaluation d'ABE LINK effectuée sur les élèves de CM1 en début d'année scolaire (donc sur les acquis de CE2) confirme l'insuffisance du niveau des élèves béninois. Le graphique 4.4 présente les proportions d'élèves ayant une maîtrise maximale (avec une note supérieure ou égale à 16/20) et ceux ayant une absence totale de maîtrise (avec une note inférieure ou égale à 4/20) dans les différentes disciplines testées⁷⁹.



Source : Rapport ABE LINK

Des différences importantes existent cependant suivant les disciplines. Les élèves réussissent mieux en mathématiques et en éducation artistique (EA) que dans les autres disciplines. En revanche, les résultats en Lecture, Expression, Education Scientifique et Technologique et Education Sociale sont particulièrement décevants. Une forte majorité d'élèves ne maîtrise pas ces disciplines (entre 40 et 70%). En particulier, la moitié des élèves ne savait pas lire au moment où ils ont été évalués (en début de CM1).

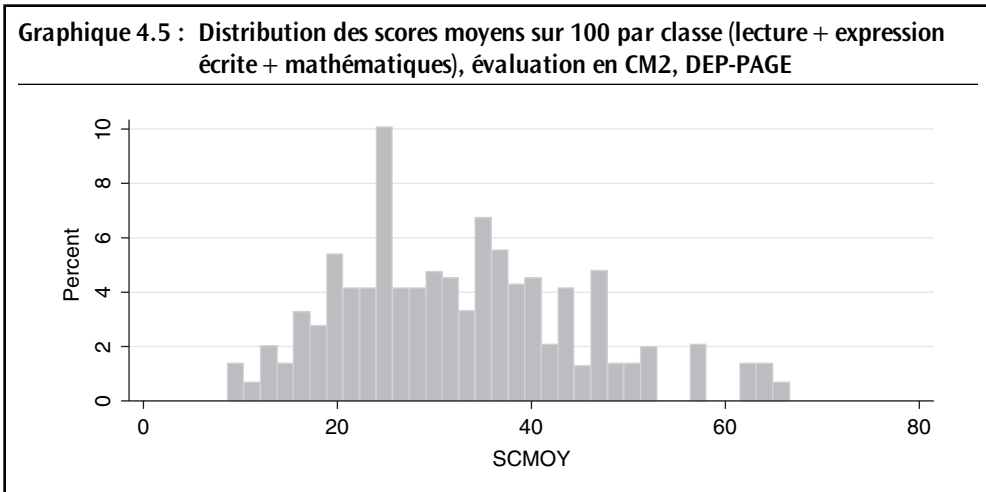
Les scores varient énormément d'une école à l'autre que ce soit pour l'évaluation DEP-PAGE ou ABE LINK. Le graphique 4.5 montre ces disparités dans l'enquête DEP-PAGE. Les scores moyens (lecture + expression écrite + mathématiques) vont de 8 / 100 à 65 / 100.

Ces fortes différences entre écoles incitent à identifier les facteurs qui influencent les bons résultats, en particulier ceux sur lesquels la politique éducative peut agir.

Quels facteurs influencent la qualité dans le primaire ?

Les déterminants de la qualité au cycle primaire. Certains facteurs (taille de la classe, type de classe, caractéristiques de l'enseignant, choix pédagogiques, matériel pédagogique dis-

79. 4 niveaux de maîtrise ont été créés : maîtrise maximale (note supérieure ou égale à 16/20), maîtrise minimale (note comprise entre 10 et 15/20), maîtrise partielle (note comprise entre 5 et 9/20), absence de maîtrise (note inférieure ou égale à 4/20). On considère qu'un élève dispose des compétences requises pour le niveau d'enseignement dans lequel il est scolarisé lorsqu'il atteint au moins la maîtrise minimale, c'est-à-dire la moyenne en termes de note.



Source : données DEP-PAGE

ponible, inspection, etc.) dépendent de la politique éducative mise en place. D'autres jouent également sur la réussite des élèves mais ne sont pas du ressort de la politique éducative. Il s'agit des caractéristiques des élèves (leur milieu socio-économique, leur âge, leur sexe, etc.) et certaines caractéristiques de l'école telles que sa situation géographique par exemple.

Distinguer les facteurs de politique des facteurs de contexte permet i) de délimiter le domaine d'intervention propre des politiques éducatives par rapport à des politiques socio-économiques plus larges ; ii) de mieux connaître les milieux qui ont le plus besoin d'aide ; et iii) de séparer les effets sur les acquisitions scolaires des facteurs de contexte et des facteurs de politique éducative.

L'analyse des déterminants de la qualité peut-être conduite à partir de l'évaluation menée par le PASEC⁸⁰ (tableau 4.4) et de l'évaluation menée par la DEP-PAGE⁸¹ (tableau 4.5)

Les résultats à partir de l'évaluation PASEC et ceux de l'évaluation DEP-PAGE sont relativement proches et complémentaires. Les résultats obtenus peuvent être résumés en décrivant les effets par grand type de facteurs : caractéristiques individuelles des élèves, caractéristiques des enseignants, caractéristiques des classes et des écoles et enfin, le temps scolaire.

80. L'échantillon final exploité dans les bases de données PASEC porte uniquement sur les écoles publiques dans la mesure où la politique éducative ne peut qu'agir que très partiellement sur le fonctionnement des écoles privées. L'analyse porte donc sur 117 classes de CP représentant 1 497 élèves et sur 115 classes de CM1 représentant 1 511 élèves (tableau 4.4).

81. L'échantillon final exploité pour l'analyse menée à partir de la base de données DEP-PAGE porte sur 124 classes de CM2 d'écoles publiques représentant 1 324 élèves. Dans une enquête du PASEC, on dispose d'un test à la fois en début et en fin d'année scolaire afin d'associer directement les progrès faits par les élèves aux conditions d'enseignement qui ont prévalu spécifiquement au cours de cette même année. Connaître le niveau des élèves en début d'année permet de contrôler l'effet des conditions antérieures pour ne prendre en compte que celles de l'année en cours et les mettre en regard de la progression des élèves entre les deux tests administrés. En revanche, dans l'enquête menée par la DEP-PAGE, on dispose uniquement d'un test de fin d'année et non de pré-test. Par conséquent, il a été nécessaire de mesurer de façon synthétique les conditions d'enseignement dans lesquelles ont évolué les élèves au cours des trois années précédant l'année de l'enquête à partir des bases de données statistiques de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) afin de les prendre en compte dans nos estimations. Les élèves ayant changé d'école en cours de scolarité ont été retirés de l'analyse pour ne pas la fausser.

Tableau 4.4 : Modélisation du score global (français et mathématiques) en fin de 2^{ème} et de 5^{ème} année dans les écoles publiques, évaluation PASEC, année 2004/05

	2 ^{ème} année (PASEC)	5 ^{ème} année (PASEC)
	R ² = 0,364	R ² = 0,411
	Coefficient	Coefficient
Score initial de l'élève	0,4948***	0,5622***
Variables de niveau élève		
L'élève est une fille	-0,0931**	-0,0449
L'élève a moins que l'âge théorique	-0,2300***	0,0930*
L'élève présente un niveau de vie moins élevé	-0,0919	-0,0575
L'élève travaille aux champs		0,0121
L'élève parle le français à la maison	0,1078	0,2241
L'élève a fait l'école maternelle	0,0449	0,0622
L'élève ne bénéficie pas d'aide en dehors de l'école	-0,1089**	-0,0812*
L'élève prend le déjeuner régulièrement		0,1663***
Les travaux de l'élève en dehors de l'école l'empêchent parfois d'aller à l'école		0,0704
Les travaux de l'élève en dehors de l'école l'empêchent d'étudier		-0,1124**
L'élève a déjà redoublé au moins une fois		-0,0540
L'élève a redoublé la classe de CI	-0,0510	
L'élève a redoublé la classe de CP	-0,0176	
L'élève utilise un manuel de français et de mathématiques à la maison	0,1113	-0,0186
L'élève utilise un manuel de français et de mathématiques en classe	0,1086*	0,0273
Variables de niveau classe		
Maître		
A un niveau inférieur au BEPC	-0,6354**	
A le BEPC et un niveau 3 ^{ème} uniquement	Réf.	Réf. ⁸²
A le BEPC et un niveau secondaire 2 nd cycle	0,0501	0,1843
A le Baccalauréat ou plus	-0,1973	0,0499
L'enseignant est fonctionnaire	-0,2060**	Réf.
L'enseignant est contractuel	Réf.	0,0454
L'enseignant est communautaire	Réf.	0,1371
N'a pas reçu de formation initiale	-0,1234	0,0699
Nombre de jours absent le mois précédent le post-test	-0,0319***	
Classe		
La classe est jumelée	-0,3376**	0,0941
Taille de la classe	0,0001	-0,0021
Variables de niveau école		
L'école a une cantine gratuite		-0,1737**
L'école est en zone rurale	0,1140	-0,0164

*** significatif au seuil de 1% ; ** significatif au seuil de 5% ; * significatif au seuil de 10%

Source : calcul des auteurs à partir des données DEP-PAGE et DPP.

82. Un seul enseignant de 5^{ème} année du primaire a un niveau inférieur au BEPC (soit 15 élèves) et il est donc impossible d'établir des comparaisons avec cette variable. Les élèves scolarisés avec cet enseignant ont donc été regroupés avec la variable « à le BEPC et un niveau 3^{ème} uniquement ».

Tableau 4.5 : Modélisation du score global (français et mathématiques) à la fin du CM2, année 2005–2006 ; test DEP-PAGE et base de données statistiques MEPS (2004 à 2006) avec élèves n’ayant jamais changé d’école et écoles publiques uniquement

	$R^2 = 0,146$
	Coefficient
<i>Variables de niveau élève</i>	
L’élève est une fille	-0,212***
Age de l’élève	-0,028
L’élève présente un niveau de vie plus élevé	0,004
L’élève travaille aux champs	-0,036
L’élève parle le français à la maison	0,238*
La mère de l’élève sait lire et écrire en français	0,089
Le père de l’élève a plusieurs femmes	-0,115**
L’élève a fait l’école maternelle	0,080
L’élève a déjà redoublé au moins une fois	-0,276***
L’élève a redoublé plusieurs fois	-0,162***
<i>Variables de niveau classe de CM2</i>	
Ratio absences moyennes de la classe par élève	-0,021**
<i>Variables de niveau école</i>	
L’école est en zone rurale	-0,186
Pourcentage de femmes enseignantes (0 => 1)	0,599**

*** significatif au seuil de 1% ; ** significatif au seuil de 5% ;

* significatif au seuil de 10%

Source : Calcul des auteurs à partir des bases de données DEP-PAGE et DPP.

l’âge théorique d’entrée à ces classes, présentent des performances moindres. Cela est très significatif en deuxième année du primaire mais peu significatif en 5^{ème} année.

- Le contexte familial a une influence sur les résultats. Les élèves parlant le français à la maison ont de meilleurs résultats (au seuil de 10%). Cela est vrai également au CM1. Aussi, lorsque les élèves disposent d’aide en dehors de l’école, leurs performances sont meilleures, à la fois au CP (au seuil de 5%) et au CM1 (au seuil de 10%). La prise régulière du déjeuner a également un impact positif (significatif au seuil de 1%) sur les performances des élèves de CM1. Les élèves de CM1 qui exercent des travaux en dehors de l’école affichent des résultats plus faibles que les autres (au seuil de 5%). Enfin, le fait que le père de l’élève ait plusieurs femmes influence négativement les apprentissages de celui-ci (significative au seuil de 5% dans le modèle de 6^{ème} année).

Les caractéristiques des enseignants influencent aussi les résultats. Le niveau BEPC pour les enseignants semble nécessaire et des niveaux académiques plus élevés n’apportent pas de meilleurs résultats des élèves. Les élèves de CP scolarisés avec des enseignants qui ont un

Les caractéristiques individuelles expliquent une partie des différences de performances.

- Les garçons réussissent mieux que les filles. Les filles de CM2 réussissent moins bien que les garçons (effet important et significatif au seuil de 1%). Les filles de CP progressent moins vite au cours d’une année scolaire que les garçons⁸³. Ce constat amène à s’interroger plus globalement sur la place de la fille dans la société béninoise (le chapitre 6 revient plus en détail sur les questions de disparités suivant le genre).
- Les élèves moins âgés que l’âge théorique ont de moins bons résultats. L’âge de l’élève joue aussi sur ses acquisitions. En effet, les élèves de CP et de CM1 qui ont moins que

83. Il n’y a pas de différence significative dans la progression au CM1 mais les scores en fin d’année scolaire sont significativement meilleurs pour les garçons.

niveau inférieur au BEPC ont de moins bonnes performances que les élèves scolarisés avec un enseignant ayant le BEPC (significatif au seuil de 5%). En revanche, il n'y a pas de différence significative entre ceux ayant le BEPC et ceux ayant un niveau d'études supérieures (second cycle du secondaire, baccalauréat ou plus), qu'ils enseignent au CP ou au CM1.

Au CP, les enseignants contractuels et communautaires sont les plus efficaces. En fin de cycle, la différence de statut des enseignants n'a pas d'impact sur les acquis des élèves. Les élèves de CP scolarisés avec des agents contractuels ou communautaires progressent plus que ceux scolarisés avec des agents permanents de l'Etat (au seuil de 5%). Au CM1, il n'y a pas de différence significative suivant le statut de l'enseignant. Le fait que, au CP, des élèves scolarisés avec des agents permanents de l'Etat progressent moins vite que les autres est très certainement dû au temps scolaire. En effet, les grèves venant gangréner le système éducatif béninois sont très fréquentes et concernent plus souvent les agents permanents de l'Etat.

L'effet de la formation initiale, telle qu'elle existe actuellement, n'est pas prouvé empiriquement. Les élèves de CP et de CM1 scolarisés avec des enseignants n'ayant reçu aucune formation initiale ne présente pas de différence significative dans leurs performances par rapport à ceux ayant un enseignant qui a reçu une formation initiale. Ceci n'invite pas à dire qu'il ne faut pas de formation initiale mais nous incite à penser que la formation initiale doit être améliorée pour apporter les effets escomptés sur les résultats des élèves.

Les femmes enseignantes affichent des résultats meilleurs que leurs collègues masculins. Plus la proportion de femmes enseignantes dans une école est importante et meilleurs sont les acquis des élèves en fin de cycle (au seuil de 5%)⁸⁴. Ce résultat est intéressant notamment du fait de la faible proportion de femmes enseignantes dans le système éducatif béninois (16% des enseignants du primaire).

Les caractéristiques des classes et des écoles peuvent influencer également.

- L'utilisation des manuels scolaires a un impact sur les acquisitions, notamment au CP. Au CP, les élèves utilisant un manuel de français et de mathématiques en classe progressent mieux que les autres (au seuil de 10%).
- L'utilisation des classes jumelées pénalise les résultats des élèves de CP mais n'a pas d'effet en fin de cycle. Les élèves de CP scolarisés dans une classe jumelée présentent des performances moindres que les autres (significatif au seuil de 5%). Au CM1, il n'y a pas de différence significative entre les deux types de classe⁸⁵. En conséquence, les enseignants en charge des classes jumelées devront probablement être mieux formés à la gestion spécifique de ces classes.
- Les écoles avec cantines gratuites présentent des résultats moindres mais ces écoles sont souvent en zone plus difficile. Les élèves de CM1 scolarisés dans une école où la cantine est gratuite progressent moins vite que les autres (significatif au seuil de 5%). Toutefois, il convient de rester prudent sur cette interprétation dans la mesure où les cantines scolaires gratuites sont essentiellement implantées dans les zones défavorisées pour les couches sociales défavorisées, et que par conséquent, cette variable capte très certainement d'autres effets d'ordre social.

84. Toutefois, il ne s'agit pas de tirer des conclusions hâtives de ce constat étant donné que les femmes qui enseignent se situent essentiellement dans les grandes villes et dans certaines écoles de ces grandes villes et que cette variable capte probablement d'autres effets d'ordre socio-économique.

85. En général dans les autres pays, on ne note pas de différence entre classes jumelées et classes non jumelées, quel que soit le niveau considéré.

- Le redoublement n'apporte pas les effets escomptés. Au CP et au CM1, il n'y a pas de différence significative de progression scolaire entre les élèves qui ont redoublé précédemment et ceux qui n'ont jamais redoublé au cours de leur scolarité. Au CM2, les élèves ayant redoublé précédemment présentent de moins bons résultats que les autres (significatif au seuil de 1%)⁸⁶. Ceci amène à s'interroger sur l'efficacité réelle du redoublement qui est une mesure très coûteuse et qui apparemment, ne permet pas aux élèves redoublants de rattraper leur « retard » par rapport aux autres.
- Les écoles privées affichent de meilleurs résultats. Les élèves scolarisés dans les écoles privées ont des meilleures performances de façon très significative par rapport aux élèves des écoles publiques⁸⁷.

Le temps scolaire influence grandement les acquis scolaires. Le temps scolaire effectif a un effet important sur les acquis scolaires. Au CP, plus le directeur de l'école déclare un nombre élevé de jours d'absence de l'enseignant, plus l'effet sur les apprentissages des élèves est négatif (au seuil de 1%). Au CM2, plus le ratio absences moyennes par élève est élevé et moins bons sont les résultats (au seuil de 5%). Le volume horaire reçu par les élèves peut différer fortement du volume horaire officiel prévu. Les rentrées tardives, l'absentéisme des enseignants et les grèves sont autant de facteurs réduisant le temps scolaire. D'autre part, dans certaines zones, les élèves sont plus souvent absents de l'école pour aider la famille (travail au champ, au marché . . . etc.). Il semble important de voir dans quelle mesure le calendrier scolaire pourrait être adapté en fonction des réalités socio-économiques de chaque village, par exemple en faisant coïncider le jour hebdomadaire de repos scolaire au jour de marché du village.

Synthèse dans une perspective de politique éducative. Dans une perspective de politique éducative, les résultats peuvent être synthétisés en mettant en exergue les facteurs sur lesquels la politique éducative a une influence. Le tableau 4.6 récapitule les pistes de politique éducative identifiées et, pour aider à la prise de décision, présente l'ordre de grandeur de leur effet et de leur coût.

Tableau 4.6 : Effets sur les apprentissages des élèves et coûts de différentes mesures de politique éducative au cycle primaire

Politique	Effets	Coût
Généraliser les sous-cycles à l'ensemble du primaire avec interdiction de redoubler à l'intérieur de chaque sous-cycle et sensibiliser les enseignants sur les effets bénéfiques de cette mesure	**	+++
Favoriser le recrutement d'enseignants femmes	*	0
Former les enseignants titulaires de classes jumelées à la gestion de ce type de classe	**	\$\$
Favoriser le recrutement d'enseignants contractuels	**	+++
Adapter le calendrier scolaire en fonction des réalités socio-économiques de certaines zones et augmenter le temps scolaire effectivement dispensé	**	0

Source : Synthèse des auteurs

* : impact léger, ** : impact important, *** : impact très important

+++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

86. Ce second constat est aussi vrai pour les élèves de CM1 dans un modèle sans contrôle du score initial (significatif au seuil de 1%).

87. Ce résultat a pu être trouvé en intégrant les écoles privées dans les modèles précédents

La relative faiblesse du pouvoir explicatif des modèles statistiques⁸⁸, montrent que d'autres facteurs peuvent expliquer les différences de résultats des élèves. En particulier, ce qui est communément appelé « effet classe » (motivation du maître, charisme du maître, talent pédagogique du maître, interaction entre les élèves, etc.) peut avoir une influence importante. Ce constat incite à aller observer les écoles qui réussissent mieux afin de voir ce qu'il s'y passe réellement et ainsi voir dans quelle mesure il serait possible de reproduire ces pratiques dans les écoles qui affichent des résultats plus faibles⁸⁹.

Enfin, le fait que l'ensemble des facteurs analysés couvrent l'essentiel du coût de fonctionnement des écoles (salaires des enseignants, matériel pédagogique, etc.) et que ces facteurs n'expliquent qu'une partie des résultats des élèves, montre que certaines écoles réussissent mieux que d'autres, à ressources égales. Ceci amène se poser des questions sur la gestion pédagogique pour améliorer la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles. Ces questions seront étudiées dans le cadre du chapitre 7.

L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle s'est améliorée

Analyser le flux des élèves au cours d'un cycle et évaluer l'efficacité interne du système, consiste à comparer le nombre d'élèves qui accèdent à la première année du cycle avec celui qui atteignent la dernière année dans le temps normalement imparti par les autorités scolaires. Plus ce nombre est important, plus le flux est considéré continu ou efficient. Les abandons en cours de cycle et les redoublements de classes pénalisent ainsi l'efficacité interne du système, d'une part parce qu'il faut deux années au lieu d'une pour valider une année scolaire en cas de redoublements, et d'autre part, parce que lorsque les élèves abandonnent avant de terminer leur cycle d'études, ils ne valident pas le niveau auquel ils devaient se préparer et dans le cas du primaire, ont même de fortes chances de devenir des adultes analphabètes. Il s'agit donc d'un gaspillage de ressources publiques (les dépenses effectuées par le système pour financer les années d'études avant abandons n'apportent donc pas de résultats tangibles).

Cette première partie s'attachera i) à analyser le niveau et la dynamique des redoublements, ii) à mesurer l'efficacité interne du primaire et des deux cycles du secondaire en identifiant si l'éventuelle inefficacité provient plutôt des abandons ou plutôt des redoublements et enfin iii) à identifier des pistes de politique éducative pour l'amélioration de la rétention et la diminution des redoublements au niveau primaire.

Des redoublements en baisse

Si le redoublement a longtemps fait débat⁹⁰, de nombreux travaux empiriques, en particulier dans le contexte des pays africains, ont permis de conclure aux effets néfastes de taux de redoublement trop élevés (cf. encadré ci-dessous). Le Gouvernement béninois a pris la

88. La part de différences entre les élèves expliquée par les modèles statistiques ne représentent que 36% (au CP) et 41% (au CM1) pour l'évaluation PASEC et seulement 15% pour l'évaluation DEP-PAGE (CM2).

89. Un projet financé par l'USAID et le projet PAGE de l'AFD prévoit d'aller dans cette direction.

90. Les partisans mettaient en avant la nature séquentielle des apprentissages, la nécessité d'homogénéité des classes, la démotivation de l'élève du fait de son rang dans la classe, l'effet d'incitation par la sanction. Les adversaires du redoublement, quant à eux, évoquaient le coût de l'année scolaire supplémentaire, la démotivation de l'élève (premier pas vers l'abandon), ou les aspects subjectifs dans la décision de redoublement.

Encadré 4.1 : Les résultats des études internationales sur le redoublement

Les travaux internationaux conduits depuis une décennie ont révélé les résultats suivants.

La décision de redoublement n'est pas toujours juste. Le niveau de l'élève n'explique pas à lui seul la décision de redoublement. Les décisions de redoublement dépendent souvent de facteurs 'subjectifs' comme la position relative de l'élève dans la classe, le milieu et les conditions d'enseignement, la qualification du maître (PASEC, CONFEMEN, 1999). En Côte d'Ivoire par exemple, plus de 30% des élèves redoublants ne se trouvaient pas dans le tiers le plus faible des élèves au niveau national tel que mesuré par le test standardisé de l'évaluation PASEC.

L'efficacité pédagogique n'est pas prouvée. Les analyses au niveau macro (Mingat et Sosale, 2000) montrent que l'argument selon lequel des redoublements élevés pourraient être justifiés par des raisons liées à la qualité de l'éducation, n'est pas empiriquement vérifié. Il existe de bons systèmes scolaires (bon niveau d'apprentissage des enfants) qui ont des taux de redoublement faibles ou élevés : il n'y a pas de relation significative entre niveau d'apprentissage des élèves et fréquence des redoublements. De même, les études au niveau école (en particulier dans les RESEN des autres pays africains) montrent que, à moyens et contexte égaux, les écoles où les élèves ont plus redoublé n'ont pas de meilleurs résultats à l'examen de fin de cycle. Enfin, les analyses au niveau individuel (PASEC, 1999; PASEC 2004b), montrent que les élèves (exceptés ceux qui sont spécialement faibles) que l'on fait redoubler, ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure.

Un effet négatif important sur les abandons. Les études aux niveaux pays, école et individu coïncident également sur ce point. Au niveau macro, les études⁹¹ montrent que les redoublements exacerbent les abandons en cours de cycle, qui demeure le principal frein pour atteindre la scolarisation primaire universelle (cf chapitre 2). Les familles perçoivent dans le redoublement imposé à leur enfant que celui-ci n'est pas performant et qu'il ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité (le fait que l'enfant aille à l'école au lieu de participer à une activité rémunératrice pour la famille) constituent toujours un argument à l'encontre de la fréquentation scolaire, le redoublement incite les parents à retirer leur enfant de l'école. Au niveau global en Afrique, on estime l'effet d'un point de plus de redoublement à 0,8 point de plus d'abandons. On sait également que ces impacts négatifs du redoublement sont encore plus marqués parmi les groupes de population où la demande scolaire est plus faible (filles, enfants de milieu économiquement défavorisé) et qui restent au Bénin les derniers segments à scolariser jusqu'à la fin du cycle. Les résultats des analyses au niveau école vont dans le même sens. Au Tchad par exemple, un point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,43 point de rétention en moins (RESEN Tchad). La partie 1.3.1 donnera une estimation de cet effet dans le cas du Bénin. Au niveau individuel, les travaux confirment cette tendance ; au Sénégal, à niveau d'élève donné, la décision de faire redoubler l'élève en 2ème année accroît de 11% le risque que cet élève abandonne au bout d'un an (PASEC, 2004b).

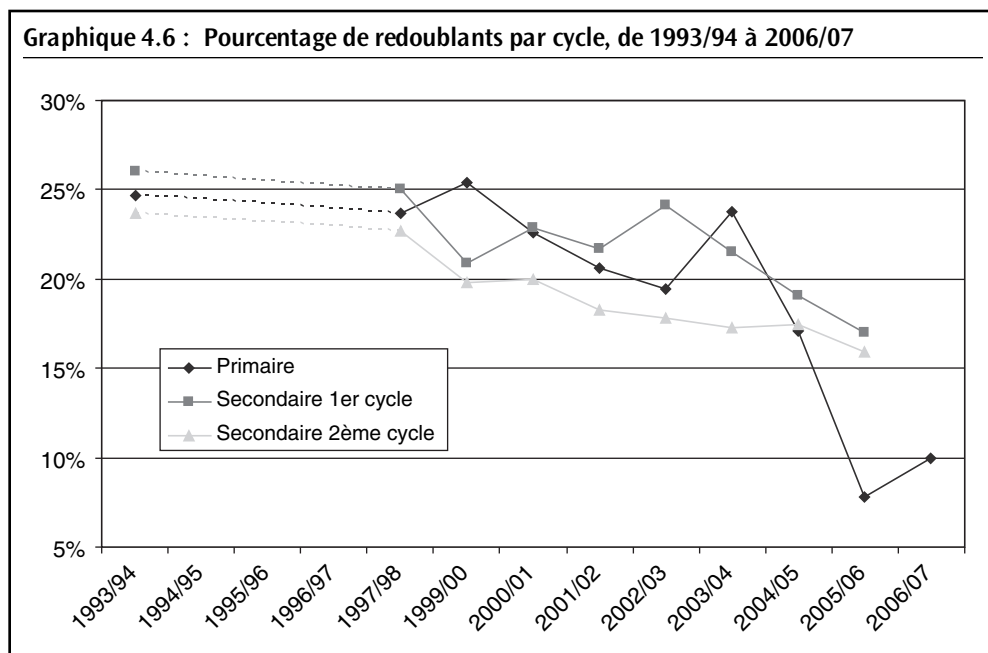
Un impact sur les coûts. Le redoublement fait payer deux années d'étude au système pour une seule année validée. Autrement dit, à contrainte budgétaire donnée, les redoublants occupent des places qui surchargent les classes et/ou empêchent d'autres enfants d'accéder à l'école. Le lien entre taux de redoublement et rapport élèves-maître est montré empiriquement⁹².

91. Voir par exemple Mingat et Sosale (2000) et Bernard, Simon, Vianou (2005).

92. Voir par exemple Mingat et Sosale (2000) et Pôle de Dakar (2002).

mesure des conséquences négatives des redoublements en accélérant depuis 2004 la diminution du nombre des redoublants.

Les redoublements ont fortement diminué dans l'enseignement général. Depuis 1993/94, le nombre des redoublements dans les trois cycles d'enseignement général a fortement diminué. Cette tendance s'est accentuée au primaire notamment depuis 2003/04 comme le montre le graphique 4.6 ci-dessous.



Source : Données scolaires DPP

Au primaire, la mise en œuvre efficace de la politique de sous-cycles (CI-CP)⁹³ en 2004 a permis de faire passer la proportion des redoublants de 24% en 2002/03 à 8% en 2005/06 avant de remonter légèrement à 10% en 2006/07. Cette réforme consistait en effet à n'admettre le redoublement que dans des cas exceptionnels à l'intérieur du sous-cycle, c'est-à-dire des deux premières années du primaire. Le tableau 4.7 présente ces chiffres pour les quatre dernières années scolaires pour les établissements publics.

Dès 2004/05, puis en 2005/06 et en 2006/07, la réforme du sous-cycle a eu des effets très importants sur les redoublements au CI qui ont pratiquement disparu. Cette forte baisse a eu des répercussions sur les autres niveaux en 2004/05 et 2005/06. En effet, les directeurs d'école, confrontés à un flux plus important d'élèves arrivant au CP (puisque les élèves redoublaient beaucoup moins au CI) en 2004/05 et 2005/06, ont certainement eu tendance à moins faire redoubler en CP pour éviter une surcharge de ces classes, ce qui a,

93. Cette réforme s'inspire des expériences réussies d'autres pays (en particulier le Niger et la Guinée) qui ont organisé le cycle primaire en trois sous-cycles de deux ans (CI/CP, CE1/CE2 et CM1/CM2) à l'intérieur desquels le redoublement n'est plus en vigueur (on ne peut redoubler qu'à la fin de chaque sous-cycle).

Tableau 4.7 : Pourcentage de redoublants par année d'études dans les écoles primaires publiques, de 2003/04 à 2006/07

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
CI	21%	9%	1%	2%
CP	22%	14%	10%	12%
CE1	25%	19%	11%	14%
CE2	26%	21%	12%	14%
CM1	26%	24%	12%	16%
CM2	30%	21%	5%	13%
Ensemble primaire	24%	17%	8%	11%

Source : Données scolaires DPP

à son tour, engendré un flux important d'élèves au CE1 et ainsi de suite jusqu'au CM2⁹⁴. Cet effet « boule de neige » n'existe plus l'année suivante, en 2006/07, car le pourcentage de redoublants au CI reste stable (2% en 2006/07 contre 1% en 2005/06). Le très petit pourcentage de redoublants au CM2 (5%) en 2005/06 est, quant à lui, dû à la montée exceptionnelle du taux de réussite au certificat de fin de cycle en 2005⁹⁵. L'année 2005/06 est donc une année particulière pour ces deux raisons et il est plus raisonnable de considérer que l'année 2006/07 est plus représentative de la réalité récente.

Les résultats récents sur le redoublement au cycle primaire sont donc encourageants même si la politique des sous-cycles mériterait certainement d'être poursuivie au CE (CE1-CE2) et au CM (CM1-CM2) pour faire baisser encore le pourcentage de redoublants à hauteur de 10%, valeur cible du plan décennal pour l'année 2010⁹⁶.

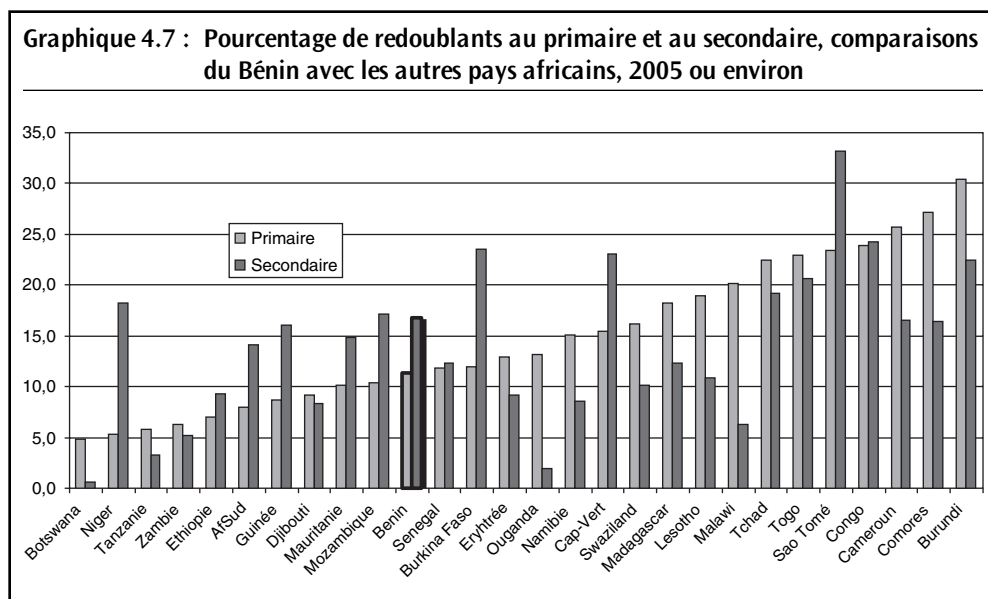
Au secondaire, les résultats récents sont également plutôt encourageants même s'ils sont moins marqués qu'au primaire. En 2005/06, les pourcentages de redoublants sont estimés à 17% dans le 1^{er} cycle et à 16% dans le 2nd cycle alors que ces taux valaient environ 25% au début des années 1990. Le plan décennal a fixé 10% comme objectif cible les pourcentages de redoublants pour ces deux cycles à l'horizon 2010. Il sera donc nécessaire que la baisse se poursuive pour atteindre cet objectif.

En termes comparatifs, le Bénin présente une fréquence de redoublement au primaire légèrement en-dessous de la moyenne africaine (15%) et se situe au 13^{ème} rang parmi les 28 pays pour lesquels on dispose des données. Au secondaire, avec 17% de redoublants, le Bénin se situe encore au-dessus de la moyenne africaine (14%), ce qui le positionne au 19^{ème} rang parmi les mêmes 28 pays. Le graphique 4.7 présente pour les cycles primaire et secondaire les pourcentages de redoublants en référence aux autres pays africains pour lesquels les données sont disponibles.

94. En plus de cet effet « boule de neige », il y a également un effet mécanique : à nombre de redoublants égal, si le nombre de nouveaux entrants est plus élevé, le pourcentage de redoublants est plus faible.

95. 2005 correspond à l'année de l'arrivée au CM2 de la cohorte des premiers élèves ayant été instruits avec les nouveaux programmes (approche par les compétences) et la méthode d'évaluation du CEP a changé en conséquence. Les années suivantes, tout en gardant une évaluation basée sur les nouveaux programmes, le système a revu à la hausse les exigences requises pour l'obtention du CEP.

96. Dans les pays ayant été les plus performants durant la décennie 1990–2000 pour se rapprocher de la scolarisation primaire universelle la proportion moyenne de redoublants valait 10%, valeur inférieure à la situation moyenne africaine actuelle (16%). Cette valeur de 10% est reprise comme valeur de référence à viser dans le cadre indicatif de l'initiative Fast Track. A titre indicatif, le pourcentage de redoublants au primaire est de l'ordre de 2% dans les pays de l'OCDE, 7% en Amérique Latine et au Moyen-Orient et 10% en Asie.



Source : Données DPP 2006/07 pour le Bénin et Institut de Statistiques de l'UNESCO pour les autres pays

Un redoublement dans l'enseignement technique public similaire à celui de l'enseignement secondaire général, avec de fortes variations entre options. Pour l'enseignement technique, les dernières données disponibles permettent de calculer les pourcentages de redoublants en 2003/04 pour les établissements publics de chacun des deux cycles ainsi que pour chacune des options (tableau 4.8).

Les pourcentages moyens de redoublants de chaque cycle de l'enseignement technique sont très proches l'un de l'autre avec 15% pour le 1^{er} cycle et 17% pour le 2nd cycle. Ils sont similaires à ce qui s'observe dans l'enseignement secondaire général. Cependant, ces chiffres moyens cachent de grandes disparités entre options. Alors que les étudiants inscrits dans les options d'enseignement familial et social, d'hôtellerie-restauration et de sciences et techniques agricoles⁹⁷ ne redoublent pas ou pratiquement pas, entre un cin-

Option	1 ^{er} cycle	2 ^{ème} cycle
Ensemble du cycle	15%	17%
STAG (Sciences et Techniques Administratives et Gestion)	33%	27%
STI (Sciences et Techniques Industrielles)	22%	19%
Santé	8%	10%
EFS (Enseignement Familial et Social)	0%	0%
HR (Hotel et Restauration)	3%	Pas de second cycle
STA (Sciences et Techniques Agricoles)	3%	1%

Source : Calcul à partir des données DPP enseignement technique

97. Notons cependant que les options EFS et HR, contrairement aux autres options, ne scolarisent qu'un petit nombre d'apprenants au total.

quième et un tiers de ceux de sciences et techniques administratives et de gestion et de sciences et techniques industrielles redoublent que ce soit au 1^{er} ou au 2nd cycle. En option santé, un peu moins de 10% des étudiants redoublent (8% au 1^{er} cycle et 10% au 2nd cycle).

L'efficacité interne dans le flux d'élèves s'améliore

La scolarisation incomplète à l'intérieur d'un cycle n'apporte pas les résultats attendus au niveau individuel comme au niveau collectif⁹⁸. Or la scolarisation des enfants (y compris de ceux ne finissant pas le cycle) a un coût d'autant plus important que les ressources du système sont relativement rares. Dans ce contexte, il est important d'évaluer la perte de ressources dû à la consommation d'années de scolarisation non productrices de résultats en termes de développement humain (années redoublées et abandons précoces).

Ce « coût » se mesure à l'aide du coefficient d'efficacité interne (CEI), qui se calcule en divisant le nombre d'années d'études strictement nécessaires (sans redoublement) pour former les élèves qui arrivent en fin de cycle (nombre d'années-élève) par le nombre d'années d'études réellement consommées dans le système (ajout des années redoublées et des années consommées par les élèves ayant abandonné avant la fin du cycle)⁹⁹.

Si le CEI a une valeur de 70%, par exemple, cela signifie que 30% des ressources mobilisées pour ce niveau d'enseignement peuvent être considérées comme « gaspillées », dans la mesure où elles sont utilisées pour des années redoublées et des années d'étude d'élèves abandonnant avant la fin du cycle (et qui donc n'apporteront pas les bénéfices escomptés au moment de l'entrée des élèves dans le cycle). Cet indicateur est comparable entre pays et il est possible de le calculer de telle manière à pouvoir distinguer la part de la perte des ressources qui est due aux abandons de celle qui est due aux redoublements.

Les coefficients d'efficacité interne de l'enseignement général. Le tableau 4.9 présente l'évolution de l'efficacité interne par niveau d'études de 1999 à 2006.

Au niveau primaire, le coefficient d'efficacité interne a évolué très favorablement (de 54% à la fin des années 1990 à 76% sur la période récente) témoignant d'une diminution forte de la proportion des années-élève consommées pour les redoublements et pour des élèves abandonnant avant la fin du cycle. Cette amélioration du CEI est davantage due à la diminution du redoublement qu'à celle des abandons, comme le permet de le distinguer le calcul des coefficients d'efficacité interne partiels. En effet, le CEI gagne 17 points en ne prenant en compte que les redoublements et 10 points en isolant la variable abandons.

Au secondaire, l'efficacité interne diverge beaucoup entre le premier et le second cycle. Au premier cycle du secondaire, près d'un tiers des ressources sont utilisés inefficacement (pour des années redoublées ou des années d'élèves abandonnant avant la classe de 3^{ème}). Le CEI a diminué depuis la fin des années 90, passant de 68% en 1998/99 à 64% en 2005/06. Cette baisse s'explique en grande partie par l'augmentation des abandons en cours de cycle, le coefficient partiel ne tenant compte que des abandons ayant fortement baissé au cours de la période considérée contrairement à celui ne tenant compte que des redoublements qui a légèrement progressé.

En revanche au second cycle du secondaire, l'efficacité interne s'est légèrement améliorée, le coefficient global ayant progressé de 74% en 1998/99 à 78% en 2005/06. Cette

98. Au niveau du primaire par exemple, 80 % de ceux qui ont abandonné les études après le CE2 ne sauront pas lire aisément à l'âge adulte.

99. Pour le détail du calcul, voir l'annexe 4.1.

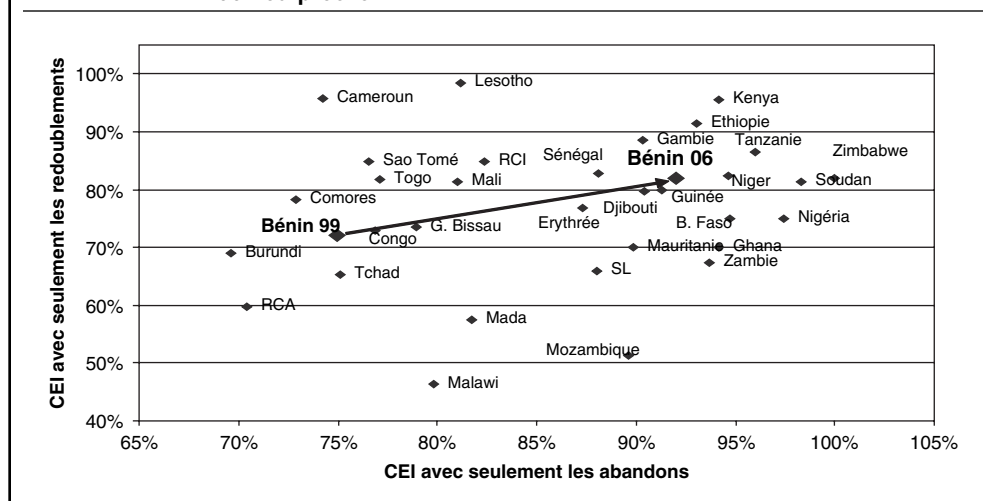
Tableau 4.9 : Coefficients d'efficacité interne aux différents niveaux d'études de 1998/99 à 2005/06

	1998/1999	2001/2002	2005/2006
PRIMAIRE			
Efficacité interne globale	54%	58%	76%
avec seulement les abandons	72%	74%	82%
avec seulement les redoublements	75%	79%	92%
SECONDAIRE 1^{er} cycle			
Efficacité interne globale	68%	62%	64%
avec seulement les abandons	85%	80%	78%
avec seulement les redoublements	80%	78%	82%
SECONDAIRE 2^{ème} cycle			
Efficacité interne globale	74%	73%	78%
avec seulement les abandons	89%	90%	93%
avec seulement les redoublements	83%	81%	83%

Source : Calculs à partir des données DPP

amélioration s'est produite sur les dernières années considérées et s'explique par une diminution des abandons, le coefficient partiel ne tenant compte que des redoublements étant resté stable sur la période.

Le graphique 4.8 montre le chemin parcouru par le Bénin depuis 1999 en termes d'efficacité interne dans le cycle primaire et de la comparer avec d'autres pays africains.

Graphique 4.8 : Coefficients d'efficacité partiels pour des pays africains, cycle primaire, 2004 ou proche

Source : Calcul des auteurs à partir des données DPP pour le Bénin et des données de l'Institut de Statistiques de l'UNESCO pour les autres pays

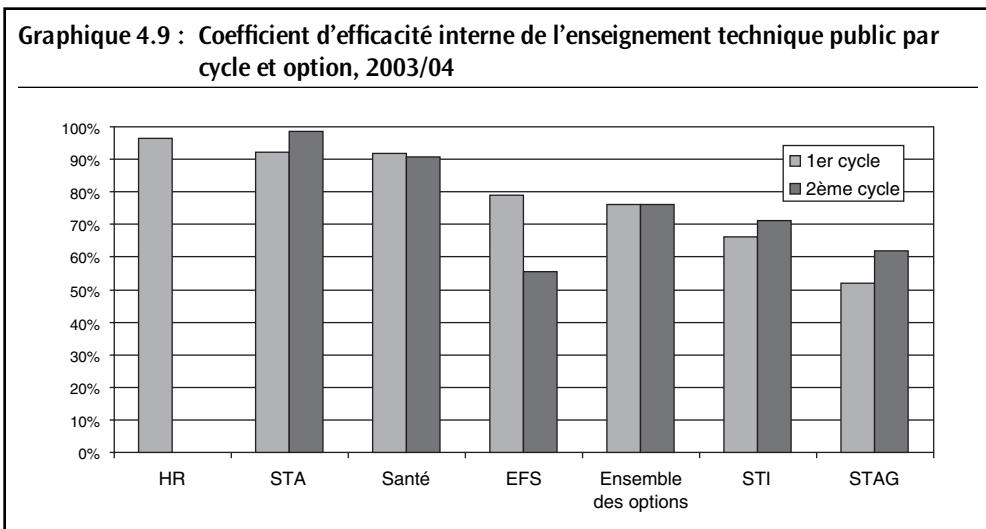
Alors qu'en 1999, le Bénin se situait parmi les pays les plus inefficients, sept ans plus tard, il se situe au dessus de la moyenne des autres pays africains comparés. La continuation des efforts engagés permettraient sans doute au Bénin de rejoindre les pays les plus performants en termes de redoublement et de rétention comme le Kenya ou la Tanzanie par exemple.

Une efficacité interne à l'enseignement technique public proche de celle du primaire. Le graphique 4.9 présente les coefficients d'efficacité interne de l'enseignement technique public pour l'année scolaire 2003/04 pour chaque cycle ainsi que par option.

Les deux cycles font montre d'une même efficacité interne avec un CEI de 76%. Comme au primaire (CEI de 76%) et au second cycle du secondaire général (CEI de 78%), environ trois quarts des ressources sont efficacement utilisées, alors qu'un quart de ces ressources sont en quelque sorte « gaspillées » puis qu'elles sont utilisées pour des apprenants qui redoublent ou abandonnent avant la fin du cycle.

Aux deux cycles, les redoublements entraînent légèrement plus d'inefficacité que les abandons. Dans le premier cycle, le coefficient partiel sans tenir compte des redoublements vaut 89% et celui sans tenir compte des abandons 85%. Au second cycle, ils s'établissent à respectivement 91% et 84%.

Ces chiffres moyens cachent de grandes disparités entre les options. Certaines options ont presque une utilisation parfaite de leurs ressources (CEI assez proches de 1). Il s'agit pour le premier cycle, de l'Hôtellerie Restauration (96%), des Sciences et Techniques Agricoles (92%) et de la Santé (92%). Pour le second cycle, il s'agit des Sciences et Techniques agricoles (99%) et de la Santé (91%). A l'inverse, certaines options sont très peu performantes



Source : Données DPP enseignement technique.

Note de lecture : Même si l'option STA se fait en 4 années, contrairement aux autres options qui se font en 3 années, par souci de comparabilité, le coefficient d'efficacité interne de l'option STA a été calculé sur les 3 premières années d'études pour chacun des cycles. L'option HR n'existe qu'au 1^{er} cycle, ce qui explique l'absence de chiffre pour le 2nd cycle pour cette option.

en termes d'efficacité interne : pour le premier cycle, les Sciences et Techniques Administratives et de Gestion (52%) et les Sciences et Techniques Industrielles (66%), pour le second cycle, l'Enseignement Familial et Social (56%) et les Sciences et Techniques Administratives et de Gestion (62%).

Quelques pistes indicatives pour améliorer la rétention et diminuer les redoublements dans le cycle primaire

Des progrès sont certainement possibles au Bénin à la fois en termes de rétention des élèves en cours de cycle et de redoublement. Identifier les facteurs qui influencent les résultats des différentes écoles sur ces deux dimensions permet de mettre en exergue des éventuelles pistes de politique éducative qui participeront à améliorer la situation. Les résultats présentés reprennent ceux d'une analyse¹⁰⁰ faite il y a quelques années en utilisant les données au niveau écoles des années 2002 et 2003¹⁰¹.

Des facteurs influençant la rétention . . . Cette analyse quantitative vient en complément de l'analyse qualitative faite dans le chapitre 2. Elle a été effectuée grâce à un modèle économétrique au niveau des écoles dont le détail est présenté en annexe à ce chapitre. Les principaux résultats peuvent être résumés ainsi :

1. Le redoublement constitue un facteur explicatif important des abandons. Conformément à ce qui a été observé dans les autres pays, les écoles qui font le plus redoubler ont tendance à être également celles où les abandons en cours de cycle sont les plus fréquents. Autres choses égales par ailleurs, l'effet d'une diminution de 1 point de pourcentage sur le redoublement au niveau écoles est estimé +0,65 point en termes de taux de rétention.
2. Le caractère reculé de certaines écoles constitue un frein à la rétention des élèves. Autres choses similaires par ailleurs, les taux de rétention sont en moyenne inférieurs de 4 points de pourcentage dans les écoles se situant à 10 km du chef-lieu de la commune (par rapport aux écoles se situant dans le chef-lieu).
3. La présence d'eau courante diminue le nombre d'abandons. Une école possédant l'eau courante, toutes choses similaires par ailleurs, présente un taux d'abandon en cours de cycle inférieur de 4,5 points à celui observé dans une école sans eau courante.
4. La surcharge des classes exerce un impact négatif sur la rétention. Même si l'impact est relativement faible, on abandonne légèrement plus dans les écoles à effectifs surchargés : -3,5 points de rétention dans les écoles avec plus de 65 élèves par maître.

100. Brossard M., 2003, « Rétention, redoublement et qualité dans les écoles publiques primaires béninoises : Quel diagnostic ? Quelles pistes de politiques éducatives ? », Pôle de Dakar (www.poledakar.org).

101. Il aurait certes été préférable de refaire cette analyse sur les dernières années scolaires mais ceci n'a pas été possible du fait i) de la perturbation temporaire amenée par la récente réforme sur le redoublement qui fausse les calculs des taux de rétention et des taux de redoublement dans de nombreuses écoles (cf partie I.1.1) et ii) de certaines incohérences et absences observées dans les données au niveau écoles des dernières années scolaires sur les nombres de redoublants. Cependant, il n'y a pas de raison majeure pour penser que les facteurs influençant la rétention et le redoublement il y a quelques années ne soient plus valables aujourd'hui. Cette analyse est faite pour le cycle primaire.

5. Les caractéristiques des enseignants ont des effets mitigés. Le statut des enseignants (fonctionnaires, contractuels, communautaires) faisant face aux élèves n'a pas d'influence significative sur leur rétention dans le cycle. En revanche, on observe moins d'abandons dans les écoles où la proportion de femmes dans le corps enseignant est plus grande. Autres facteurs similaires par ailleurs, on estime à 4 points de rétention la différence entre une école sans enseignante et une autre où 50% des enseignants sont des femmes.
6. Le matériel pédagogique exerce des effets variables. La disponibilité en manuels scolaires n'a pas d'impact statistiquement prouvé sur la rétention des élèves. Cependant, le guide du maître exerce une influence positive : par rapport à une école où aucun guide du maître n'est disponible, une école où chaque enseignant en possède présente en moyenne un taux de rétention supérieur de 6,5 points.

Dans une perspective de politique éducative, l'impact des mesures évoquées doit se comparer à leur coût, comme le présente le tableau 4.10. Les mesures présentées dans le tableau sont celles dont les effets ont été prouvés par les modèles statistiques utilisés.

Politique	Impact	Coût
Généralisation de la politique des sous-cycles qui n'autorise le redoublement qu'une année d'études sur deux	***	+++
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation du guide du maître	***	\$
Augmentation des recrutements d'enseignants femmes	**	0
Diminution du nombre de classes à effectifs surchargés (amélioration de l'allocation des nouveaux enseignants et redéploiement)	**	0
Mise en place de l'eau courante	**	\$\$\$

Source : Synthèse des auteurs.

* : impact léger, ** : impact important, *** : impact très important

+++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

... *aux facteurs influençant le redoublement.* La même approche analytique a été utilisée pour identifier les facteurs influençant le redoublement au niveau des écoles. Outre la réforme administrative de sous-cycle CI-CP mise en application en 2004, dont les effets ont été décrits plus haut, les principaux résultats de l'analyse quantitative au niveau des écoles peuvent être résumés ainsi :

1. On redouble légèrement plus dans les classes à gros effectifs. En moyenne, la probabilité de redoubler est de 1,5 points supérieure dans les écoles où le rapport élèves-maître est supérieur à 65.
2. Les caractéristiques des enseignants peuvent influencer les décisions de redoublement. En ce qui concerne le type d'enseignants (fonctionnaires, contractuels, communautaires), il apparaît que les enseignants contractuels sont ceux qui font le plus redoubler. On estime, toutes choses similaires par ailleurs, une probabilité de redoublement supérieure de 6 points de pourcentage dans les écoles constituées

uniquement de contractuels (par rapport à une école constituée uniquement d'enseignants fonctionnaires). Ceci signifie que dans les activités de communication et de sensibilisation sur la question du redoublement (notamment l'explication des effets négatifs de taux de redoublement trop élevé et de l'importance de la réforme des sous-cycles), un ciblage devra être fait en priorité sur cette catégorie d'enseignants. Notons que le fait d'avoir reçu une formation professionnelle initiale n'a pas d'impact statistiquement significatif sur la propension de l'enseignant à faire redoubler.

3. Certains matériaux pédagogiques ont une influence positive sur le redoublement. La mallette pédagogique de l'enseignant et les ouvrages de mathématiques des élèves (manuel et cahier d'activités) sont des intrants scolaires efficaces pour faire diminuer le redoublement. Toutes autres choses similaires par ailleurs, la dotation d'une mallette pédagogique à tous les enseignants d'une école fait diminuer la probabilité de redoublement de 5,2 points de pourcentage (par rapport à une école où aucune mallette n'est disponible). La disponibilité d'un cahier d'activités de mathématiques par élève semble permettre également une diminution du redoublement (- 5,9 points). Il en est de même, dans une moindre mesure, du manuel de cours de mathématiques (- 0,8 points).

Le tableau 4.11 met en regard les impacts des mesures de politique associées avec une estimation de leur coût.

Politique	Impact	Coût
Généralisation de la politique des sous-cycles qui n'autorise le redoublement qu'une année d'études sur deux	***	+++
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation des livres élèves de mathématiques (manuel et cahier d'activités)	***	\$\$
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation de la mallette pédagogique de l'enseignant	***	\$
Diminution du nombre de classes à effectifs surchargés (amélioration de l'allocation des nouveaux enseignants et redéploiement)	*	0

Source : Synthèse des auteurs

* : impact léger, ** : impact important, *** : impact très important

+++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

Principaux enseignements du chapitre 4 : l'efficacité interne et la qualité

Ce chapitre analyse le flux des élèves dans chaque cycle, le niveau des acquisitions scolaires et les facteurs qui agissent sur la rétention, le redoublement et la qualité des enseignements.

1. Le niveau des acquisitions des élèves est faible

Les évaluations menées récemment (PASEC, DEP-PAGE et ABE LINK) concordent et révèlent que le niveau moyen des élèves béninois est insuffisant. 30% des élèves qui finissent le CM2 ne savent pas lire. Des efforts importants sont donc nécessaires pour améliorer le niveau des acquisitions des élèves au Bénin, notamment par l'augmentation du temps scolaire effectif.

2. La forte diminution de la part des redoublants au primaire (de 24% à 11% de 2003 à 2006) est le résultat direct de la mise en place du sous-cycle CI-CP depuis 2003/04

Cette mesure s'est, en effet, accompagnée de l'interdiction de faire redoubler les élèves à l'intérieur du sous-cycle. Au secondaire technique, la part des redoublants est en moyenne de 16% mais varie grandement selon les options (de 0 à 30%). Au secondaire général, les résultats récents sont encourageants même s'ils sont moins nets qu'au primaire (le pourcentage de redoublants se situe à 17%, en 2005/06), soit encore trois points au-dessus de la moyenne africaine. Les efforts entrepris depuis trois ans doivent ainsi se poursuivre pour atteindre l'objectif du plan décennal de limiter la part des redoublants à 10% au primaire et au secondaire en 2010. La généralisation de la politique des sous-cycles au primaire (CE1-CE2 et CM1-CM2) facilitera sans doute la réalisation de cet objectif.

3. L'efficacité interne du primaire s'est nettement améliorée depuis 1999

Plus d'élèves atteignent la fin du cycle sans redoubler ni abandonner. Le coefficient d'efficacité interne (CEI) est ainsi passé de 54% à 76% entre 1999 et 2006. Autrement dit, 24% des ressources publiques investies en 2006 étaient toujours consommées pour des années redoublées et des élèves abandonnant avant la fin du cycle. Les gains en efficacité sont réels mais plus timides au second cycle du secondaire général (le CEI passant de 74 à 78% de 1999 à 2006) alors qu'ils sont négatifs au premier cycle (baisse du CEI de 68% à 64%). Les résultats au technique en 2004 sont comparables à ceux du second cycle du secondaire général (76%).

4. Certaines pistes de politique éducative existent pour améliorer la situation

L'analyse menée dans ce chapitre a permis d'identifier des mesures de politique éducative qui permettraient d'améliorer la rétention, de diminuer davantage les redoublements et de renforcer la qualité des enseignements au cycle primaire. Les résultats sont résumés dans le tableau suivant.

(continued)

Principaux enseignements du chapitre 4 : l'efficacité interne et la qualité (Continued)

Mesures de politiques éducatives	Impact sur la rétention	Impact sur le redoublement	Impact sur les apprentissages	Coût
Augmentation du temps scolaire effectivement dispensé et aménagement des calendriers scolaires en fonction des réalités au niveau local	ns	ns	**	0
Généralisation au CE1-CE2 et CM1-CM2 de la politique des sous-cycles	***	***	**	+++
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation de la mallette pédagogique et du guide du maître	***	***	ns	\$
Généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation des livres élèves de mathématiques (manuel et cahier d'activités)	ns	***	ns	\$\$
Augmentation des recrutements d'enseignants femmes	**	ns	*	0
Diminution du nombre de classes à effectifs surchargés (amélioration de l'allocation des nouveaux enseignants et redéploiement)	**	*	ns	0
Formation des enseignants titulaires des classes jumelées à la gestion de ce type de classe	ns	ns	**	\$\$
Mise en place de l'eau courante	**	ns	ns	\$\$\$

* : impact léger, ** : impact important, *** : impact très important, ns : impact non significatif
 +++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

Annexe 4.1 : Les indicateurs d'efficacité interne

On définit le coefficient d'efficacité interne (CEI) du système en comparant le nombre d'années-élèves théoriquement nécessaires pour former le nombre d'élèves qui finissent le cycle (ou au moins accèdent à la dernière année du cycle) aux nombres d'années-élèves effectivement consommées par le système du fait des élèves accédant en dernière année mais aussi du fait des redoublements et des abandons au cours du cycle (si un système éducatif a un indice global d'efficacité interne égal à 70%, cela signifie que 30% des ressources mobilisées sont en fait gaspillés dans la mesure où ils ne produisent pas de résultats tangibles. On peut alors conduire les calculs de la façon suivante :

Classe	CI	CP	CE1	CE2	CM1	CM2
Profil de rétention (a)	100					X
% de redoublants (b)						
Nombre d'années élèves consommées (d) = (a) / (1-(b))						
Nombre d'années élèves théoriques utiles (e)						6 X
Nombre d'années élèves consommées (g)						= Σ (d)
Nombre d'années élèves consommées sans redoublements (f)						= Σ (a)
Nombre d'années élèves perdues du fait des abandons seuls (i)						(f)-(e)
Nombre d'années élèves perdues du fait des redoublements seuls (j)						(g)-(f)
Coefficient d'efficacité interne global (h)						(e)/(g)
Coefficient d'efficacité interne sans redoublement (k)						(e)/(f)
Coefficient d'efficacité interne sans abandon (l)						(h)/(k)

On peut alors distinguer la part du gaspillage due aux abandons et celle due aux redoublements de deux façons différentes :

- Soit en comparant le nombre d'années-élèves perdues du fait des abandons seuls de celui du nombre d'années-élèves perdues du fait des redoublements seuls.
- Soit en comparant les coefficients d'efficacité partiels : coefficient d'efficacité sans redoublement et coefficient d'efficacité sans abandon, le produit des deux étant égal au coefficient d'efficacité interne global.

Annexe 4.2 : Modèle explicatif de la rétention au niveau école, données 2003

Tableau 4A.2 : Résultats du modèle explicatif de la rétention						
Nombre d'observations (écoles publiques) = 1524						
R2 = 9,53%						
	Coef.	Std.	Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Alibori	-.130701	.0380066	-3.44	0.001	-.2052526	-.0561493
Atlantique	-.0648978	.0295062	-2.20	0.028	-.1227755	-.00702
Atacora	-.0897012	.0377334	-2.38	0.018	-.1637169	-.0156855
Collines	-.0655508	.033781	-1.94	0.053	-.1318137	.0007121
Couffo	.0142766	.0329581	0.43	0.665	-.0503721	.0789252
Donga	-.0553471	.037603	-1.47	0.141	-.1291071	.0184128
Littoral	-.0183448	.0375111	-0.49	0.625	-.0919245	.055235
Mono	.0018587	.0325898	0.06	0.955	-.0620676	.0657851
Plateau	-.0031919	.0343125	-0.09	0.926	-.0704974	.0641137
Oueme	.0094545	.0293504	0.32	0.747	-.0481176	.0670266
Zou	-.1089082	.0311233	-3.50	0.000	-.1699579	-.0478585
Dcom	-.0037507	.0013413	-2.80	0.005	-.0063817	-.0011196
Eaucour	.0342486	.0154713	2.21	0.027	.003901	.0645962
remp65	-.0221425	.0142913	-1.55	0.122	-.0501755	.0058905
Ensfem	.0597068	.0300147	1.99	0.047	.0008317	.1185818
Fonctionnaires	.0276438	.0416595	0.66	0.507	-.0540731	.1093608
Contractuels	-.0023291	.0438951	-0.05	0.958	-.0884312	.0837731
Guiparen	.0426838	.0185274	2.30	0.021	.0063416	.079026
Lectparel	.0136944	.0069932	1.96	0.050	-.0000231	.027412
Redtot	-.6502081	.1052529	-6.18	0.000	-.8566663	-.4437498
Constante	.636523	.0475728	13.38	0.000	.5432068	.7298392

dcom : distance de l'école au chef lieu le plus proche

eaucour : présence d'eau courante dans l'école

remp65 : école avec un rapport élèves-maître supérieur à 65

ensfem : proportion de femmes enseignantes

fonctionnaires : proportion d'enseignants APE

contractuels : proportion d'enseignants ACE

guiparen : nombre de guide du maître par enseignant

lectparel : nombre de manuels de lecture par élève

redtot : proportion de redoublants

Annexe 4.3 : L'enseignement secondaire : les caractéristiques des établissements qui influencent sur la réussite au BEPC

Concernant l'enseignement secondaire, nous ne disposons pas d'évaluation des acquis comme pour le primaire où il est possible de mettre en relation le score des élèves avec des variables contextuelles dans des modèles multivariés. Cependant, à partir de la base de données statistiques du secondaire 2005/06, nous pouvons calculer le taux de réussite aux examens nationaux (ici le BEPC) par établissement pour l'année 2005. Partant de l'hypothèse que les caractéristiques des établissements dans le secondaire sont relativement similaires sur plusieurs années, nous avons rapproché ces taux de réussite avec les caractéristiques des établissements de l'année 2005/06 pour évaluer les effets de ces différentes caractéristiques sur la réussite au BEPC. Le tableau 4.A3 présente les résultats des modèles explicatifs du taux de réussite au BEPC. Ces modèles ont été réalisés sur la base des 257 établissements publics ayant présenté des candidats au BEPC en 2005.

	R ² = 0,137	
	Coefficient	Significativité
L'établissement existe depuis plus de 10 ans	0,034	ns
L'établissement a des latrines	-0,053	ns
L'établissement a l'électricité	-0,034	ns
L'établissement a l'eau courante	0,003	ns
L'établissement a un terrain de sport	0,022	ns
Pourcentage de vacataires (0 => 1)	-0,257	**
Pourcentage de femmes enseignantes (0 => 1)	-0,103	ns
<i>Départements</i>		
Oumé—Plateau (référence)	Réf.	Réf.
Atlantique—Littoral (référence)	Réf.	Réf.
Atacora—Donga	-0,080	**
Borgou—Alibori	-0,073	**
Mono—Couffo	0,066	*
Zou—Collines	0,108	***

*** significatif au seuil de 1% ; ** significatif au seuil de 5% ; * significatif au seuil de 10%

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données statistiques 2005–06 de la DPP sur l'enseignement secondaire

Les résultats d'estimation permettent de dégager quelques tendances, qu'il conviendra d'appréhender avec prudence, compte-tenu du faible degré de détermination générale (14%).

Les caractéristiques des établissements

Les équipements et matériels des établissements n'apportent pas d'effet significatif. On ne note pas de différence significative dans les résultats au BEPC que les établissements publics

soient anciens ou non, qu'ils disposent de latrines ou non, qu'ils aient l'électricité et l'eau courante ou non, qu'ils disposent d'un terrain de sport ou non.

Les établissements privés présentent des meilleurs résultats. Si l'on réalise un modèle avec l'ensemble des établissements c'est-à-dire avec les établissements privés, on se rend compte que les établissements privés réussissent significativement mieux que les établissements publics au BEPC.

Les caractéristiques des enseignants

La présence d'enseignants vacataires a un effet significatif négatif. La réussite au BEPC est plus faible dans les établissements qui comptent une proportion plus grande d'enseignants vacataires. Toutefois, on peut penser que ces enseignants vacataires se trouvent essentiellement dans les zones défavorisées, là où des enseignants permanents (APE et ACE) ne veulent pas aller enseigner, ce qui fait que cette variable capte également d'autres effets sociaux.

Les enseignants femmes et hommes présentent des résultats similaires. On ne note pas de différence significative entre établissements dans la réussite au BEPC en fonction de la proportion de femmes enseignantes.

La localisation géographique

Des différences marquées entre départements. Toutes choses égales par ailleurs, les établissements des départements du Nord (Atacora – Donga et Borgou—Alibori) présentent des taux de réussite au BEPC inférieurs aux établissements de l'Ouémé—Plateau et de l'Atlantique—Littoral (au seuil de 5%). En revanche, les départements du Zou—Collines (au seuil de 1%) et du Mono-Couffo (au seuil de 10%) ont des meilleurs taux de réussite au BEPC que les départements de l'Ouémé—Plateau et de l'Atlantique—Littoral.

Bibliographie du chapitre 4

- ABE-LINK (Projet). 2007. *Evaluation des acquis des élèves des classes de CE1, CE2, CM1, CM2*. Amelewonou K., Brossard M. et Reuge N. 2004. *Atteindre la SPU au Sénégal : éléments d'analyse de la rétention*. Document de travail, Pôle de Dakar (www.poledakar.org).
- Bernard J. M., Simon O. et Vianou K. 2005. *Le redoublement, mirage de l'école africaine ?* PASEC/CONFEMEN, Dakar.
- Brossard M. 2003. *Rétention, redoublement et qualité dans les écoles publiques primaires béninoises : Quel diagnostic ? Quelles pistes de politiques éducatives ?* Pôle de Dakar.
- Bruns B., Mingat A. et Rakotomalala M. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015 : A Chance for Every Child*. Banque mondiale.
- Mingat A. et Sosale S. 2000. *Problèmes de politique éducative relatifs au redoublement à l'école primaire dans les pays d'Afrique Sub-saharienne*.
- PASEC, CONFEMEN. 1999. *Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur neuf pays d'Afrique et de l'Océan indien*. CONFEMEN.
- PASEC. 2004. *Le redoublement : pratiques et conséquences dans l'enseignement primaire au Sénégal*. CONFEMEN.
- PASEC. 2006. *Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin*. CONFEMEN (www.confemen.org).
- Pôle de Dakar. 2002. *Scolarisation primaire universelle : un objectif pour tous*, Document statistique pour la huitième conférence des ministres de l'éducation des pays d'Afrique (6–12 décembre 2002, Dar Es Salam), UNESCO-BREDA.

Efficacité externe du système éducatif

- ◆ L'éducation en général, et celle des filles en particulier, a un effet important sur le risque de pauvreté, sur l'alphabétisation, ainsi que sur les comportements en matière de fécondité, de santé maternelle et infantile et de connaissance du VIH/SIDA. Une part importante des effets sociaux de l'éducation est acquise avec le cycle primaire (57% de l'ensemble des effets apportés par les différents niveaux). Le 1er cycle du secondaire contribue à hauteur de 23% et les impacts des niveaux suivants sont moins marqués (10% pour le 2nd cycle du secondaire et 10% pour le supérieur).
- ◆ Le marché du travail béninois est caractérisé par un secteur informel prépondérant (95% des emplois) et une très faible proportion d'emplois formels qualifiés (3,5% de l'ensemble des emplois). La proportion des emplois formels n'augmente pas au même rythme que le nombre de diplômés des niveaux supérieurs du système éducatif.
- ◆ Ce déséquilibre croissant entre formation et capacités d'absorption du marché de l'emploi formel exacerbe les situations de chômage. Les taux de chômage des 25–34 ans atteignent 17% parmi les sortants de l'enseignement technique et 15% parmi ceux du supérieur. Beaucoup sont également contraints d'accepter des emplois moins qualifiés que ce qu'ils espéraient suite à leur formation (situation de sous-emploi ou « déclassement »). Dans une perspective de politique éducative, il apparaît clairement la nécessité de développer l'enseignement supérieur à un rythme plus en cohérence avec la dynamique du marché du travail.

A lors que l'efficacité interne concerne le fonctionnement du système éducatif et mesure les résultats obtenus dans le cadre scolaire (niveau des acquisitions scolaires et parcours scolaires), l'efficacité externe s'intéresse à la performance des formés quand ils ont quitté le monde éducatif et sont entrés dans leur vie active et sociale. Au niveau individuel, on s'intéresse à déterminer si ce que les jeunes ont appris à l'école a effectivement constitué une bonne préparation à une vie sociale et économique

favorable pour eux. Dans une perspective sociétale qui est l'aspect le plus important de l'efficacité externe, la question est de savoir dans quelle mesure le type de formation qu'a reçue une génération maximise les bénéfices économiques et sociaux que la société peut retirer de ces investissements en capital humain, compte tenu des ressources mobilisées pour le secteur.

Dans une perspective de politique éducative, les dépenses publiques d'éducation, qui entrent en concurrence avec celles d'autres secteurs dans la répartition du budget de l'Etat, doivent se justifier par la contribution que l'éducation apporte à la croissance économique et au développement social. L'analyse de l'efficacité externe permet de mettre en lumière cette contribution.

Ce chapitre apporte en premier lieu un éclairage sur la situation du marché du travail béninois et sur les formations du système éducatif supposées répondre à ses demandes. Pour cela, il décrit l'insertion professionnelle des diplômés et donne une estimation des rendements privés (rapport entre les bénéfices et les coûts pour les individus) et sociaux (rapport entre les bénéfices et les coûts pour la société) de l'éducation. Il analyse ensuite l'impact de l'éducation sur la sphère sociale en évaluant l'impact de la scolarisation initiale sur le risque de pauvreté et l'impact de l'éducation de la femme sur ses comportements en matière de reproduction et de santé. Enfin, la synthèse des résultats obtenus permet de dégager des orientations pour la politique éducative.

Un manque d'adéquation entre formation et emploi

L'impact de l'éducation sur la sphère économique et productive peut se mesurer en évaluant l'insertion professionnelle des sortants des différents niveaux scolaires, la productivité du travail¹⁰² et les revenus perçus par les formés. Ceci permet d'évaluer la rentabilité des investissements éducatifs au niveau à la fois sociétal et privé.

En ce qui concerne l'insertion professionnelle, l'analyse sera faite en trois temps : i) l'étude du marché du travail béninois et de son évolution, ce qui fournit une évaluation de l'offre des emplois offerts ; ii) la description du capital humain formé par le secteur éducatif et son évolution, ce qui indique les compétences offertes par niveau de formation et iii) l'analyse de la relation entre les deux en observant les taux d'insertion professionnelle et de chômage des sortants des différents niveaux de formation.

La productivité du travail sera d'abord étudiée au niveau macro-économique par grand secteur d'emploi puis au niveau micro-économique en calculant les taux de rendement privé et sociaux des différentes formations en rapportant les revenus perçus par les sortants des formations aux coûts (publics et privés) de ces formations.

Les enquêtes de ménages réalisées par l'INSAE, en particulier l'enquête EDS/EMICOV 2006, permettent de réaliser l'essentiel de ces analyses.

102. La productivité du travail est la quantité de richesse produite par travailleur. Autrement dit, une augmentation de la productivité signifie que l'on est à même de créer plus de richesse à partir du travail fait. L'augmentation de la productivité est le principal moteur de la croissance économique et donc de la réduction de la pauvreté. Dans une économie de concurrence pure et parfaite, la théorie économique montre que la productivité du travail est égale au salaire.

Un marché du travail très majoritairement informel

La proportion d'actifs occupés reste stable. En 2006, la population béninoise de 15 à 59 ans (qui représente la grande majorité de la population active¹⁰³) est estimée à 3,5 millions, soit environ 44 % de la population totale du pays. Le nombre total d'individus de 15 à 59 ans a augmenté de 50% entre 1992 et 2006¹⁰⁴, soit le même niveau d'accroissement que la population totale. Cette population se répartit en trois catégories : la population employée, les chômeurs et les inactifs (élèves, étudiants, femmes au foyer, retraités, . . .). Le tableau 5.1 présente la répartition de la population par situation d'activité.

	Bénin 1992 (RGPH)		Bénin 2006 (EDS/EMICOV)		Moyenne pays Africains autour de 2004
	Nombre (en milliers)	%	Nombre (en milliers)	%	%
	Population totale	5 142		7 913	
Population de 15–59 ans	2 230	100,0%	3 469	100,0	100,0%
Population employée	1 626	72,9%	2 557	73,7%	70,0%
Chômeurs	27	1,2%	51	1,5%	6,0%
Population non active	577	25,9%	861	24,8%	24,0%

Source pour la moyenne Africaine : A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries.

La population employée représente 74% des 15–59 ans en 2006 soit une proportion similaire à celle observée en 1992 (73%). Ce chiffre est légèrement plus élevé que la moyenne africaine (70 %). En passant de 1,6 millions en 1992 à 2,6 millions en 2006, le nombre global d'emplois au Bénin a progressé à un rythme moyen annuel de +3,3% sur la période, soit un accroissement légèrement plus faible que celui de l'ensemble de la population des 15–59 ans (+3,5% par an)¹⁰⁵.

La proportion de chômeurs reste faible au Bénin même si on a observé une légère augmentation de cette proportion au cours de la dernière décennie (1,5% des 15–59 ans

103. Au Bénin, il apparaît qu'une proportion des individus de plus de 60 ans continue d'être actifs (en particulier en milieu rural) mais pour les nécessités de la comparaison avec les autres pays (pour lesquels les données sont disponibles pour la tranche d'âge 15–59 ans) l'analyse est faite ici sur cette tranche d'âge. Cependant ceci n'altère pas significativement l'analyse du fait de la faible proportion de la population de 60 ans et plus dans la population totale (4%).

104. On compare la situation en 1992, tel que analysé dans le RGPH et la situation en 2006 tel que analysé par l'EDS/EMICOV. La comparaison entre les deux enquêtes est légitime dans la mesure où i) les mêmes définitions ont été retenues et ii) l'échantillon de l'EDS/EMICOV est représentatif

105. L'estimation faite pour 2002 (RGPH) indique 2,4 millions d'emplois ce qui signifie que l'augmentation du volume d'emplois a surtout eu lieu pendant les années 1990 alors qu'elle se tarit sur la période récente (on estime la progression moyenne à seulement +1,4% par an entre 2002 et 2006).

en 2006 contre 1,2% en 1992)¹⁰⁶. A titre comparatif, ce taux est en moyenne de 6% dans les pays africains. La proportion des inactifs est restée stable pendant les 15 dernières années (26% en 1992 et 25% en 2006), proche de la valeur moyenne africaine (24%).

Un secteur moderne formel avec de très faibles capacités d'emploi et qui ne progressent que très lentement. Le tableau 5.2 ci-dessous présente la distribution des emplois au Bénin et la compare à celle observée en moyenne dans les pays d'Afrique Sub-saharienne¹⁰⁷.

	15–59 ans			25–34 ans		
	Bénin	Moyenne pays africains	Rapport Bénin/Moyenne	Bénin	Moyenne pays africains	Rapport Bénin/Moyenne
Secteur moderne	4,6%	10,3%	0,44	4,5%	11,6%	0,39
Public	3,4%	4,9%	0,69	3,7%	5,2%	0,71
Privé	1,1%	5,4%	0,20	0,8%	6,5%	0,12
Emplois qualifiés (public + privé)	3,5%	4,4%	0,79	3,3%	—	—
Secteur informel	95,4%	89,7%	1,06	95,5%	88,4%	1,08
Agricole	57,6%	64,9%	0,89	55,5%	60,7%	0,91
Non Agricole	37,9%	24,7%	1,53	40,0%	27,7%	1,44

Source Bénin : EDS/EMICOV 2006 ; Source autres pays africains : A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African countries

Note de lecture : le tableau présente, d'une part, les emplois des individus de 15 à 59 ans qui représentent la grande majorité de la population employée et, d'autre part, les emplois des individus de la tranche d'âge 25–34 ans pour analyser la situation plus récente du marché de l'emploi. La distinction a été faite entre le secteur moderne et le secteur informel, à l'intérieur du secteur moderne entre secteur public et privé et à l'intérieur du secteur informel entre agricole et non agricole afin de mieux correspondre aux répartitions marquantes de l'emploi au Bénin. Enfin, la part des emplois qualifiés est précisée dans la mesure où c'est la destination professionnelle prévue pour les sortants des niveaux hauts du système éducatif.

Plusieurs points saillants ressortent de la lecture de ce tableau :

- *La prépondérance du secteur informel au détriment du secteur moderne.* La part des emplois dans le secteur moderne est estimée à seulement 5% au Bénin, valeur très faible comparée à la moyenne des autres pays d'Afrique sub-saharienne (10% en moyenne).
- *L'absence de progression du secteur moderne en termes de part d'emplois.* La part du secteur moderne pour la génération récente (les 25–34 ans) est similaire à celle

106. Le taux de chômage, qui se calcule lui en rapportant le nombre de chômeurs à la population active (employée + chômeurs) est passé de 1,6% en 1992 à 2% en 2006.

107. Pour l'année 2006, grâce aux données de l'enquête ménages EDS/EMICOV, il est possible d'analyser plus en détail la distribution des emplois pour la comparer aux autres pays et autant que possible aux années antérieures au Bénin. Du fait de questionnaires moins détaillés pour les enquêtes ménages précédentes, ce travail n'a été possible que partiellement pour les années antérieures, ce qui limite les comparaisons dans le temps.

observée pour le groupe des 15–59 ans, montrant la stabilité du secteur moderne en termes de part d’emplois. Le secteur moderne apparaît moins dynamique au Bénin qu’ailleurs. En moyenne dans les pays d’Afrique sub-saharienne, le secteur moderne occupe près de 11,6% de la population de 25 à 34 ans employée contre seulement 4,5% au Bénin. A titre indicatif, l’estimation de la part du secteur moderne au Bénin en 2002, pour le groupe des 15–59 ans, effectuée à l’aide des données du recensement (RGPH 2002) fournit un chiffre compris entre 5 et 6%, confirmant l’absence de progression du secteur moderne, en termes de part d’emplois¹⁰⁸. Ceci s’explique par la diminution importante des recrutements de fonctionnaires et par le manque de dynamisme du secteur privé. Ce résultat est également confirmé par les études menées par l’Observatoire de l’Emploi et de la Formation sur la structure des emplois dans le secteur moderne.

- *Un secteur moderne privé très restreint.* Les emplois du secteur moderne privé ne représentent que 1,1% de l’ensemble des emplois au Bénin (et seulement 0,8% des emplois des 25–34 ans) contre 5,4% en moyenne en Afrique sub-saharienne (et 6,5% pour les 25–34 ans).
- *Un secteur de l’emploi qualifié très étroit.* L’emploi qualifié moderne reste au Bénin bien en dessous de la moyenne africaine (3,5% des emplois contre 4,4%). Ceci est un point important dans la mesure où le secteur moderne qualifié correspond à la destination professionnelle idéalement prévue pour les sortants de l’enseignement supérieur.
- *Dans l’informel, une tendance à la diminution de la part du secteur agricole.* Les emplois du secteur informel sont plus nombreux dans le secteur agricole que dans le secteur non agricole, avec respectivement 58% et 38% de l’ensemble des emplois. Même si le secteur agricole est prépondérant, il l’est moins qu’en moyenne dans les autres pays d’Afrique sub-saharienne (65% des emplois). La tendance récente montre au Bénin (tout comme dans les autres pays) une progression du secteur non agricole au détriment du secteur agricole. La forte concentration de la population active dans les grandes villes du pays telles que Cotonou, Porto-Novo, Abomey-Calavi, Sèmè-Kpodji ou Parakou, où se développent beaucoup plus les activités commerciales et de services (notamment la vente d’essence frelatée et l’activité de taxi moto) favorise l’exode rural, ce qui engendre une diminution relative de la main-d’œuvre du secteur agricole.

Un système éducatif qui forme de plus en plus de diplômés pour le marché du travail moderne

Après avoir décrit le marché du travail, il importe d’étudier la structure du capital humain en termes de nombre et distribution par niveau d’instruction ainsi que de leur évolution. Ceci permettra ensuite de comparer offre et demande de formations et d’évaluer la cohérence de la pyramide éducative en référence aux besoins du marché de l’emploi.

108. Il est important de considérer avec précaution la comparaison entre les chiffres de 2002 et 2006 dans la mesure où les questions concernant l’emploi occupé n’ont pas été posées exactement de la même façon.

Le tableau 5.3 ci-dessous présente la répartition du capital humain par niveau terminal d'éducation en 1992 et en 2006. Ceci permet d'appréhender l'évolution de la structure du capital humain (en % par niveau de sortie) et de comparer cette structure avec celle des autres pays. Les chiffres sont donnés pour le groupe d'âge des 15–59 ans (qui représentent la majorité de la force de travail potentielle) et le groupe d'âge des 25–34 ans pour évaluer la tendance plus récente, en comparaison des autres pays.

	Bénin 1992		Bénin 2006		Moyenne pays africains autour de 2005 (23 pays)	
	15–59 ans	25–34 ans	15–59 ans	25–34 ans	15–59 ans	25–34 ans
Aucune scolarisation	70,0%	71,0%	54,2%	58,6%	51,8%	49,9%
Primaire	16,0%	13,0%	22,6%	25,3%	28,8%	29,6%
1 ^{er} cycle du secondaire général	9,0%	9,0%	14,1%	8,3%	10,6%	10,6%
2 nd cycle du secondaire général	3,0%	6,0%	4,8%	3,0%	5,1%	6,0%
Technique/formation professionnelle	inclus dans Secondaire général		1,7%	1,7%	1,9%	2,2%
Supérieur	1,0%	2,0%	2,5%	3,1%	1,7%	1,8%

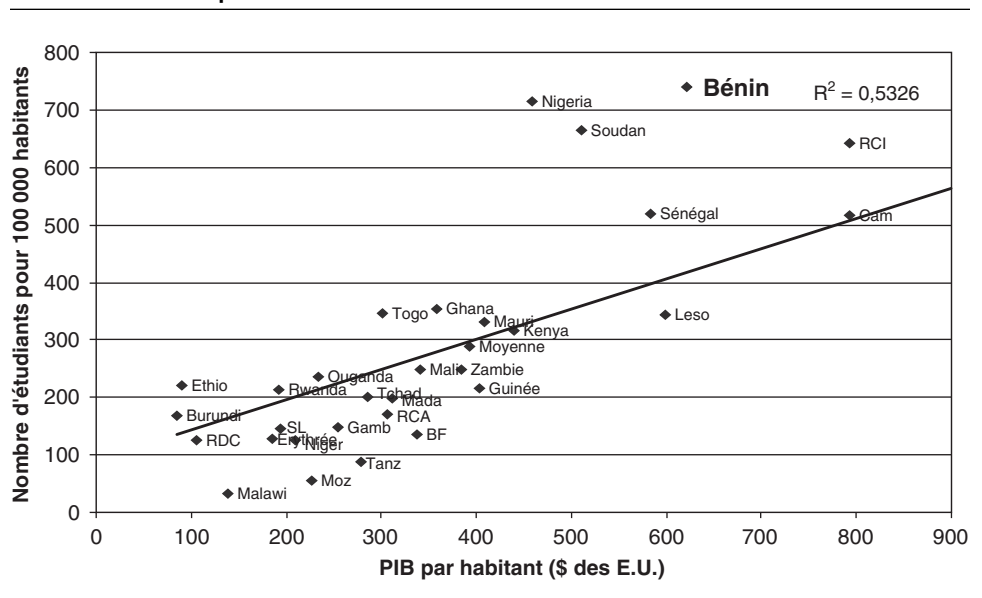
Source : RGPH 1992 et EDS/EMICOV 2006 pour le Bénin, A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries pour la moyenne des pays africains.

Malgré les efforts fournis qui ont permis de faire baisser la proportion des individus n'ayant jamais été à l'école (ou de formation inférieure au primaire) de 70% à 54% entre 1992 et 2006, cette proportion demeure légèrement plus élevée au Bénin que la moyenne des pays africains (52%). A contrario, la proportion des 15–59 ans ayant un niveau d'enseignement supérieur a doublé de 1992 à 2006 et est maintenant largement supérieure à la moyenne africaine (2,5% contre 1,7%).

Parmi les individus ayant entre 25 et 34 ans en 2006 (cette tranche d'âge est choisie pour appréhender la dynamique la plus récente en termes de formation), seulement 1,7% a reçu une formation technique ou professionnelle. Ce chiffre est plus faible que celui observé en moyenne en Afrique (2,2%). Cette situation montre le défi à relever concernant ce sous-secteur au Bénin, en particulier pour les formules d'apprentissage qu'il faudra certainement développer et/ou coordonner à plus grande échelle. Au niveau supérieur, la situation est inverse, puisque compte tenu de l'expansion quantitative récente qui est très rapide et importante (cf. chapitre 2), la proportion des 25–34 ans ayant reçu une formation supérieure au Bénin est pratiquement le double de ce que l'on observe en moyenne en Afrique (3,1% contre 1,8%).

Le graphique 5.1 met en regard le développement économique (représenté par le PIB/habitant) de plusieurs pays d'Afrique, y compris le Bénin, avec un indicateur de couverture de l'enseignement supérieur (le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants).

Graphique 5.1 : PIB par habitant et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, année la plus récente autour de 2005



Sources : Bénin : Chapitres 1 et 2, Autres pays : Banque Mondiale et Institut de Statistiques de l'UNESCO

Note de lecture : Les pays représentés en dessous de la relation moyenne (la droite oblique du graphique) sont ceux qui affichent un nombre d'étudiants inférieur à ce que l'on pourrait attendre pour un pays moyen compte tenu de son niveau de développement économique. Inversement, les pays se situant au dessus de la relation moyenne ont un nombre d'étudiants plus élevés que ce à quoi l'on s'attend compte tenu de leur niveau de PIB par habitant.

En principe, plus un pays est économiquement développé, plus son nombre d'étudiants est élevé ; ce qui semble logique car les sociétés les plus développées sont celles qui ont le plus besoin de ressources humaines qualifiées pour le secteur moderne. Cependant, de fortes disparités existent autour de cette relation moyenne. Ainsi, à même niveau de développement économique certains pays affichent un nombre d'étudiants plus ou moins élevés. Par exemple, parmi les pays ayant un PIB par habitant égal ou proche de 300 \$ des E.U., le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants varie de 88 (en Tanzanie) à 346 (au Togo).

La situation du Bénin (très au dessus de la relation moyenne) fait montre d'un nombre particulièrement élevé d'étudiants en référence à son PIB par habitant. Il y a 748 étudiants pour 100 000 habitants au Bénin alors qu'en moyenne, un pays de même niveau de développement n'a que 450 étudiants pour 100 000 habitants. Compte tenu de cette position très particulière du Bénin, la question de l'insertion professionnelle des diplômés devra donc faire l'objet d'une attention particulière.

Des taux de chômage et de sous-emploi élevés et croissants pour les diplômés des niveaux hauts du système éducatif

Des étudiants en très grand nombre malgré un secteur moderne de l'emploi parmi les plus étroits d'Afrique et les formations ne créent pas les emplois. Avant d'analyser la situation

spécifique du Bénin, il paraît utile de rappeler ce que nous enseigne la recherche internationale dans le contexte africain sur la question de l'adéquation entre formation et emploi. En particulier, tous les travaux récents montrent que les formations ne créent pas les emplois (cf. encadré 5.1 ci-dessous).

Encadré 5.1 : Les formations ne créent pas les emplois ; ce que nous enseigne la recherche internationale

D'un point de vue général dans le contexte de l'Afrique sub-saharienne, la recherche internationale¹⁰⁹ montre que la formation ne guide pas les emplois pour deux principales raisons.

Tout d'abord, la régulation entre offre et demande sur le marché du travail africain se fait généralement sur les quantités et non sur les salaires. Ceci signifie que lorsqu'il y a plus de candidats avec un niveau de compétences donné (l'offre de travail) que d'emplois demandant ce niveau de compétences (la demande de travail), l'équilibre entre offre et demande ne se fait pas par une diminution du prix du travail (les salaires) mais par du chômage et du sous-emploi (occupation d'emplois demandant une qualification moindre que celle correspondant à la formation reçue) des ressources humaines en excès par rapport aux capacités d'absorption du marché de l'emploi.

La deuxième raison est que les pratiques d'auto-emploi restent très marginales dans le secteur moderne de l'économie (et très peu productives dans le secteur informel) et donc ne constituent pas une justification suffisante pour former à certains niveaux substantivement plus que ce que le marché de l'emploi est en mesure d'embaucher.

Par conséquent, dans une logique d'efficacité de l'utilisation des ressources publiques, en particulier en Afrique où ces ressources sont limitées, c'est au système d'éducation et de formation d'adapter la quantité et la qualité de ses formés pour répondre à la demande du marché du travail et avancer vers les meilleurs équilibres pour la croissance économique. Evidemment, le marché de l'emploi est dynamique et il peut être délicat de prévoir à l'avance ce qu'il sera dans une dizaine d'années. Cependant l'étude des dynamiques récentes à la fois du marché de l'emploi (cf partie I.1.2), des volumes formés aux différents niveaux (cf partie I.2) et des taux d'insertion professionnelle suivant les formations reçues constituent des éléments d'analyse qui permettent d'appréhender plus facilement les risques futurs de déséquilibre entre formation et emploi.

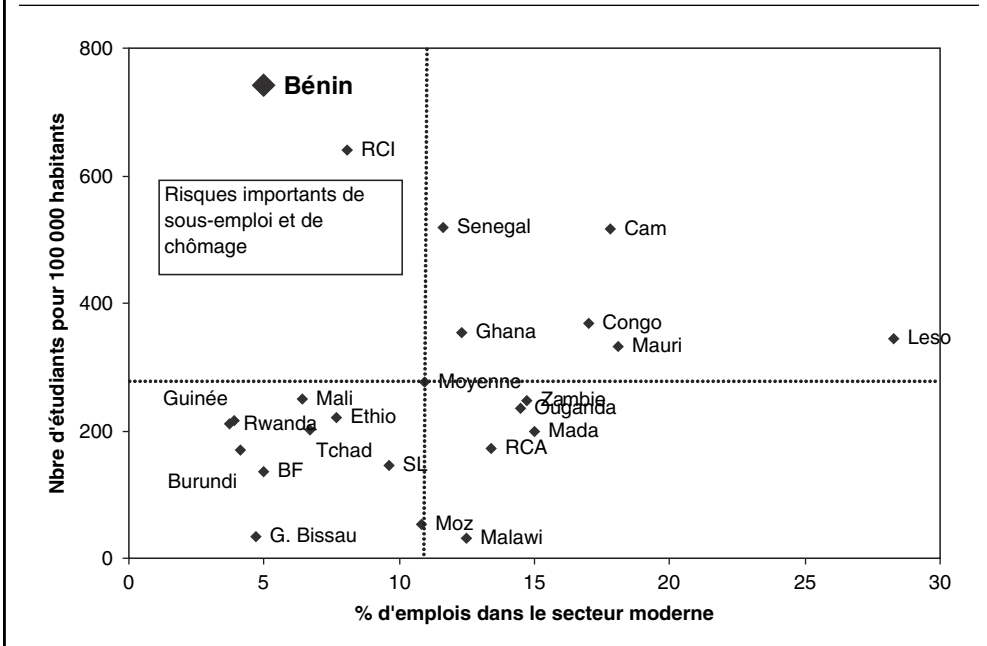
Les diplômés du supérieur ayant vocation à devenir des cadres dans le secteur moderne, le graphique 5.2 compare le nombre d'étudiants et la quantité d'emplois disponibles dans le secteur moderne afin d'estimer les débouchés professionnels des futurs diplômés.

Ce graphique permet de regrouper les pays en quatre grandes catégories :

- en bas à gauche : les pays affichant peu d'offre et peu de demande de travail qualifié, en comparaison de la moyenne des pays africains représentés ;
- en haut à droite : les pays affichant par rapport à la moyenne, plus de demande et plus d'offre de travail qualifié;
- en bas à droite : les pays où l'on compte plus de demande pour le marché du travail qualifié qu'en moyenne dans les autres pays, mais moins d'offre de travailleurs qualifiés puisque le nombre d'étudiants y est plus faible

109. Voir Pôle de Dakar (2007) *Dakar+7* et A. Mingat (2007). *Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries*.

Graphique 5.2 : Proportion d'emplois dans le secteur moderne et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, année la plus récente autour de 2005



Source : EDS/EMICOV 2006 et données scolaires MESFP pour le Bénin, A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries pour les autres pays africains

Note de lecture : L'axe des abscisses présente les pourcentages d'emploi dans le secteur moderne : c'est un indicateur de la demande du marché de l'emploi en termes de main-d'œuvre qualifiée. L'axe des ordonnées est un indicateur de l'offre du marché du travail en cadres tels que produits par l'enseignement supérieur.

- en haut à gauche : les pays où l'on observe par rapport à la moyenne, moins de demande de main d'œuvre qualifiée et en revanche, plus d'offre de travailleurs qualifiés du fait d'un nombre d'étudiants plus élevés. D'où un déséquilibre avec un risque important de chômage et de sous-emploi.

Malheureusement, le Bénin se trouve dans ce dernier cadran. En effet, les emplois dans le secteur moderne du Bénin ne représentent que 5 % (contre une moyenne africaine de l'ordre de 10 %) alors que le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est de 790 étudiants (soit plus du double de la moyenne africaine qui se situe à 265 étudiants pour 100 000 habitants). Ce constat amène à observer la situation effective des sortants de l'enseignement supérieur en termes d'insertion professionnelle. L'analyse de cette question pour les autres niveaux de formation paraît importante également.

Des difficultés croissantes d'insertion professionnelle pour les diplômés. Pour évaluer les performances en termes d'insertion professionnelle du système éducatif et les comparer par niveau d'éducation des individus, trois dimensions sont examinées : i) les taux de chômage ; ii) les situations de sous-emploi (l'occupation d'un emploi

demandant moins de qualifications que la formation reçue) et iii) la productivité du travail.

Les tableaux 5.4 et 5.5 ci-dessous présentent la situation des individus vis-à-vis de l'emploi par niveau d'instruction et par génération. Le fait de comparer les chiffres de deux générations permet d'appréhender l'évolution de la situation¹¹⁰.

	Aucune scolarisation		Primaire		1er cycle du secondaire	
	35–59 ans	25–34 ans	35–59 ans	25–34 ans	35–59 ans	25–34 ans
Cadres secteur moderne	0%	0%	1%	0%	6%	2%
Employés et ouvriers qualifiés secteur moderne	1%	1%	2%	1%	5%	3%
Employés et ouvriers non qualifiés secteur moderne	0%	0%	2%	1%	4%	5%
Informel agricole	70%	70%	46%	40%	29%	25%
Informel non agricole	28%	28%	48%	55%	53%	61%
Chômeurs	1%	1%	2%	3%	3%	6%

Source : Données EDS/EMICOV 2006

Les individus qui n'ont jamais été à l'école et ceux qui n'ont fréquenté que le primaire et/ou le premier cycle du secondaire général, sont très peu en situation de chômage, même si leur proportion semble légèrement augmenter sur la période récente, notamment pour les sortants du premier cycle du secondaire général (6% pour la génération récente contre 3% pour la génération plus ancienne).

Ces individus sont majoritairement employés dans le secteur informel, ce qui n'est pas surprenant compte-tenu de leur faible niveau de formation. Ce secteur d'activité est stable entre générations, on observe un glissement du secteur informel agricole vers le secteur informel non agricole.

La situation est très différente pour les niveaux hauts du système éducatif. Seuls 45% des 35–59 ans qui ont étudié jusqu'au second cycle du secondaire général sont occupés dans le secteur moderne (ce qui signifie que 55% sont dans le secteur informel ou au chômage). Cette proportion est sur une tendance à la baisse puisqu'ils ne sont que 39% des 25–34 ans à avoir un emploi dans le secteur moderne. En considérant que les emplois dans l'informel correspondent pour ces individus à des situations de sous-emplois (aussi appelé « déclassé »), le taux de sous-emploi atteint alors 56% pour les personnes de 25–34 ans ayant le second cycle du secondaire comme niveau terminal d'éducation.

110. Pour analyser avec plus de précision la dynamique, il aurait été préférable de comparer la situation de l'emploi à deux différentes dates mais les données disponibles n'ont pas permis d'effectuer l'analyse de cette façon.

Tableau 5.5 : Répartition des situations vis-à-vis de l'emploi selon le niveau d'instruction et la génération, niveaux haut du système éducatif (en %)

	2nd cycle du secondaire		Secondaire Technique		Supérieur	
	35-59 ans	25-34 ans	35-59 ans	25-34 ans	35-59 ans	25-34 ans
	Cadres secteur moderne	24%	16%	16%	6%	50%
Employés et ouvriers qualifiés secteur moderne	15%	15%	10%	7%	8%	9%
Employés et ouvriers non qualifiés secteur moderne	6%	8%	4%	5%	1%	3%
Informel agricole	11%	11%	5%	1%	3%	1%
Informel non agricole	40%	45%	58%	63%	35%	42%
Chômeurs	5%	5%	7%	17%	2%	15%

Source : Données EDS/EMICOV 2006.

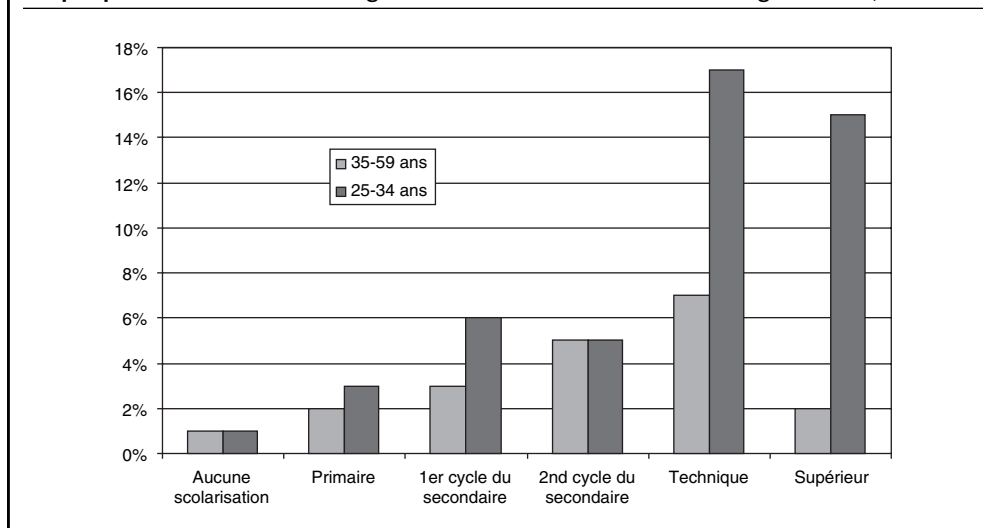
Note de lecture : Les cellules grisées correspondent aux situations de « sous-emploi » ou de « déclassement », c'est-à-dire à l'occupation d'un emploi sous qualifié en référence à la formation reçue.

Pour les sortants de l'enseignement technique, la tendance est aussi à une précarisation des emplois occupés. 30% des 35-59 ans sont employés dans le secteur moderne, ce qui n'est le cas que pour 18% des 25-34 ans. Le chômage est de 10 points plus élevés parmi la génération récente que parmi la génération plus ancienne (17% contre 7%) montrant des difficultés d'emplois croissantes pour ce sous-secteur. Pour ces sortants, il est d'usage de considérer que l'occupation d'emplois dans l'informel et d'emplois non qualifiés dans le secteur formel correspondent à des situations de sous-emploi. Le taux de sous-emploi s'établit alors à 69% pour les 25-34 ans sortants de l'enseignement technique.

Enfin, les diplômés de l'enseignement supérieur rencontrent des difficultés élevées et croissantes à s'insérer sur le marché de l'emploi à leur niveau de qualifications. Seuls 30% des jeunes âgés de 25 à 34 ans occupent un emploi de cadre (supérieur ou moyen) dans le secteur moderne. Ce type d'emplois est pourtant ce à quoi se préparent ceux qui fréquentent l'université. Corrélativement, le taux de chômage est très élevé pour cette génération (15% contre 2% pour les 35-59 ans) et la proportion de situation de « déclassement » ou « sous-emploi » (occupation d'un emploi sous qualifié par rapport à la formation reçue) est également très élevée (55% pour les 25-34 ans contre 47% pour les 35-59 ans).

Le graphique 5.3 suivant présente la comparaison des taux de chômage suivant le niveau d'éducation reçue et la génération.

Le décalage entre le nombre de formés et les perspectives d'emploi a tendance à s'accroître sur la période récente. La demande sociale pour les niveaux hauts du système éducatif (en particulier pour l'enseignement supérieur, où les effectifs font plus que doubler tous les cinq ans, cf. chapitre 2) est, globalement, très au-dessus des capacités d'absorption du secteur moderne du marché du travail (le nombre d'emplois qualifiés est resté stable). En conséquence, les taux de chômage augmentent avec les générations récentes de diplômés.

Graphique 5.3 : Taux de chômage selon le niveau d'instruction et la génération, 2006

Source : Données EDS/EMICOV 2006

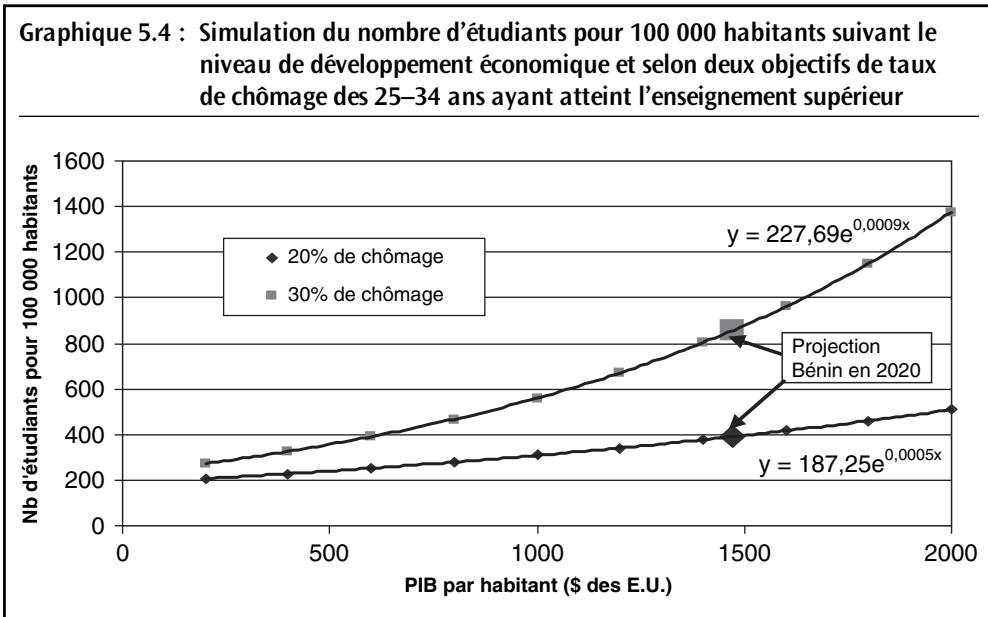
Des travaux internationaux¹¹¹ ont évalué la relation entre le taux de chômage des diplômés, le niveau de développement économique et le nombre d'étudiants dans les pays africains. Les résultats montrent que le taux de chômage des diplômés dépend à la fois du niveau de développement économique et du nombre d'étudiants formés. Ils montrent également que c'est ce deuxième facteur qui compte le plus pour expliquer les taux de chômage (voir le modèle économétrique en annexe). A l'aide de ces travaux il est alors possible de prévoir un ordre de grandeur du niveau de chômage des diplômés suivant le nombre d'étudiants et le niveau de développement économique (très lié au développement du secteur moderne du marché du travail) d'un pays. Inversement, il est possible d'estimer un ordre de grandeur du nombre d'étudiants pour ne pas dépasser un certain seuil de chômage pour les 25–34 ans, par exemple 20% ou 30%, en fonction du niveau de développement économique¹¹².

Ce modèle peut être appliqué au cas béninois à l'horizon 2020, en utilisant l'hypothèse (optimiste) d'un taux de croissance économique de 7%, hypothèse retenue dans le cadrage du plan décennal de l'éducation. Avec cette hypothèse le PIB par habitant du Bénin atteindrait 1470\$ en 2020. Le tableau et le graphique suivants présentent les nombres d'étudiants maximum pour ne pas dépasser soit 20%, soit 30%, de chômeurs parmi les diplômés de l'enseignement supérieur.

Les résultats de l'estimation pour 2020 indiquent que le nombre d'étudiants devrait être d'environ 46 000 pour ne pas dépasser 20% de chômage et près de 100 000 étudiants pour ne pas dépasser 30% de chômage (cf. graphique 5.4 et tableau 5.6). En 2006/07, le nombre d'étudiants est estimé à 64 000 étudiants (cf. chapitre 2).

111. A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries pour les autres pays africains

112. Ce ne sont que des ordres de grandeur mais cela donne une référence et cette référence provient d'une relation estimée sur données empiriques des pays africains.



Source : Calcul des auteurs à partir de A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries

Tableau 5.6 : Simulation du nombre d'étudiants en 2020 selon deux objectifs de taux de chômage des 25–34 ans ayant atteint l'enseignement supérieur

2020	20% de chômage	30% de chômage
Nb étudiants pour 100 000 habitants	391	855
Nb étudiants	45 568	99 765

Source : Calcul des auteurs à partir de A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries

L'adéquation formation-emploi exige cependant de préciser si l'orientation des étudiants correspond aux débouchés du marché de l'emploi et non uniquement au nombre global d'emplois de cadre dans le secteur moderne. Il est, en effet, possible que pour certains pans de l'économie, il y ait un manque de formés par rapport aux besoins de l'économie. Aussi est-il primordial d'identifier les branches d'activités porteuses et/ou prioritaires pour l'économie béninoise afin de pouvoir mieux planifier l'adéquation formation-emploi en orientant les jeunes entrant dans le supérieur vers ces filières d'avenir¹¹³.

113. Du fait de données non disponibles, il n'a pas été possible dans le cadre de ce rapport d'analyser l'adéquation formation-emploi avec autant de détails que souhaité. Nous avons pu uniquement identifier quelques branches d'activité qui semblent plus porteuses que les autres (cf partie suivante). Cette question est cruciale pour la planification des formations techniques, professionnelles et supérieures en ligne avec les besoins de l'économie. De façon structurelle, cela passe par la mise en place d'enquêtes régulières de suivi professionnel pour le pilotage de l'offre de formation.

*Des branches d'activité plus prometteuses que d'autres en termes de créations d'emploi.*¹¹⁴ L'enquête EDS/EMICOV 2006 permet d'analyser la distribution des emplois par secteur d'activités, en distinguant le secteur moderne et le secteur informel. La comparaison par génération permet d'avoir une idée de l'évolution des différentes branches d'activité. Ainsi, quand la proportion des emplois est plus grande pour la génération récente (25–34 ans) que pour la génération plus ancienne (35–59 ans), cela indique que cette branche d'activités est dynamique et que les chances de création d'emplois y sont plus importantes qu'ailleurs. Les tableaux 3 et 4 présentent la répartition des emplois pour chaque grand secteur (informel et moderne) par branche d'activités pour i) l'ensemble des personnes employées de 15–59 ans, ii) pour ceux de la tranche d'âge 35–59 ans (génération ancienne) et iii) pour ceux de la tranche d'âge 25–34 ans (génération récente). La dernière colonne des tableaux calcule le rapport entre l'emploi de la génération jeune et de la génération plus ancienne, permettant ainsi d'apprécier le caractère prometteur de la branche en termes de créations d'emplois¹¹⁵.

Tableau 5.7 : Emplois par branche d'activité et groupe d'âge, secteur moderne (2006)

				Rapport
	15–59 ans	35–59 ans	25–34 ans	25–34 ans/ 35–59 ans
Agriculture, Elevage, Pêche et Forêt	8,4%	7,4%	9,6%	1,30
Industrie	5,2%	4,3%	7,1%	1,66
Commerce et restauration	7,9%	8,0%	6,9%	0,86
Transport et communication	7,0%	6,0%	7,8%	1,29
Autres services	68,0%	70,7%	65,5%	0,93

Note de lecture : Le total n'est pas égal à 100% car les branches d'activités employant moins de 2% des travailleurs ne sont pas présentées (Eau, Electricité, et Gaz ; Batiment et travaux publics ; Banque et Assurance)

Secteur moderne (formel) : des emplois principalement de services publics avec cependant une part grandissante du secteur industriel, agricole et du transport/communication. La grande majorité de la population active béninoise (68% des 15–59 ans) qui est employée dans le secteur moderne, occupe des emplois de service (catégorie des « autres services », cf. tableau 5.7). Ces emplois correspondent essentiellement aux emplois publics dans l'éducation et la santé. Les autres branches d'activité n'occupent qu'une faible proportion des travailleurs du

114. Une étude sur les besoins du marché du travail par secteur a été réalisée en décembre 2005 dans le cadre de l'élaboration du Schéma Directeur de l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle (ETFP) et complète l'analyse présentée dans cette partie. Cette étude commanditée auprès de TECSULT repose sur une consultation de 71 entrepreneurs des différents secteurs d'activité sur leur perception en lien avec l'offre de formation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Du fait du caractère déclaratif et de la petite taille de l'échantillon, elle n'a pas la même valeur scientifique que les résultats empiriques issus de l'EDS/EMICOV 2006. La synthèse des résultats de cette enquête qualitative est néanmoins présentée en annexe.

115. Pour analyser avec plus de précision la dynamique de créations d'emplois des différentes branches, il aurait été préférable de comparer la répartition des emplois à deux différentes dates. Cependant, les données disponibles n'ont pas permis d'effectuer l'analyse de cette façon : les chiffres par branche des enquêtes précédentes ne sont pas comparables avec ceux de l'enquête EMICOV/EDS 2006.

secteur moderne : l'agriculture, élevage, pêche et forêt (8%), le commerce et la restauration (8%), le transport et la communication (7%) et l'industrie (5%).

Les branches qui gagnent de l'importance et qui semblent donc les plus prometteuses en termes de création d'emplois sont l'industrie, et dans une moindre mesure, l'agriculture, le transport et la communication. Au contraire, les branches qui présentent des proportions d'emplois moins grandes sur la génération récente que sur la génération plus ancienne (et donc sont moins prometteuses de création d'emplois) sont le commerce et la restauration.

Secteur informel : des emplois essentiellement agricoles qui tendent cependant à diminuer au profit des services, de l'industrie et du transport/communication. Dans le secteur informel, la situation est très différente puisque, comme mentionné précédemment, le secteur de l'agriculture, élevage, pêche et forêt est prépondérant avec 60% des emplois (cf. tableau 5.8). Les autres branches d'activité les plus représentées sont le commerce et la restauration (20%), l'industrie (7,5%) et les autres services (6%).

Les branches qui semblent gagner de l'importance en termes de proportions d'emplois sont l'industrie, le transport et la communication et les autres services. Au contraire, la part de l'agriculture et assimilés semble diminuer.

Le tableau 5.9 résume les résultats de l'analyse des données d'emploi de l'EDS/EMICOV 2006.

	15–59 ans	35–59 ans	25–34 ans	Rapport 25–34 ans/ 35–59 ans
Agriculture, Elevage, Pêche et Forêt	60,3%	63,2%	57,9%	0,92
Industrie	7,5%	6,2%	8,3%	1,33
Commerce et restauration	20,2%	20,7%	20,7%	1,00
Transport et communication	3,4%	3,2%	4,1%	1,28
Autres services	5,8%	4,2%	6,0%	1,41

Note de lecture : Le total n'est pas égal à 100% car les branches d'activités employant moins de 2% des travailleurs ne sont pas présentées (Eau, Electricité, et Gaz ; Bâtiment et travaux publics ; Banque et Assurance)

	Branche d'activités prometteuses en termes de création d'emploi	Branche d'activités moins prometteuses en termes de création d'emploi
Formel	Agriculture, Elevage, Pêche et Forêt Industrie Transport et communication	Commerce et restauration
Informel	Industrie Transport et communication Autres services	Agriculture, Elevage, Pêche et Forêt

Source : Données des deux tableaux précédents

Les investissements éducatifs ont une rentabilité variable suivant les niveaux scolaires

Un éclairage additionnel au diagnostic global d'inadéquation forte entre formation et emploi est celui apporté par l'analyse de la productivité des individus suivant leur niveau de formation. On peut en particulier analyser si malgré leurs grandes difficultés d'insertion professionnelle les individus les plus éduqués contribuent plus à la croissance économique (ou en d'autres termes sont plus productifs) que les individus moins formés, même lorsqu'ils sont contraints d'occuper des emplois moins qualifiés que ce qui est idéalement souhaité. Il convient ensuite de mettre en regard ces gains de productivité obtenus grâce à une éducation plus longue aux coûts (en particulier publics) des formations afin de mesurer les rendements des investissements éducatifs par niveau scolaire.

En améliorant son niveau d'instruction, chaque individu augmente ses compétences et contribue à augmenter le capital humain¹¹⁶ global de la nation. L'amélioration de la formation de la population active est à son tour supposée contribuer à améliorer la productivité de l'économie nationale. Il a été estimé, dans un échantillon d'une cinquantaine de pays à faibles revenus, qu'une année d'éducation en plus au sein de la population active contribuerait, à elle seule, à accroître de 12 % en une trentaine d'années le PIB par habitant¹¹⁷. Ce résultat mérite d'être confirmé dans la situation béninoise en évaluant l'impact des progrès quantitatifs réalisés par le système éducatif national dans la période récente.

Cette partie examine en premier lieu la productivité du travail des individus et son évolution d'un point de vue *macro-économique* en distinguant par grand secteur de l'économie. Dans un deuxième temps l'analyse se focalise sur la productivité avec une perspective *micro-économique* en estimant, sur la base des données de l'EDS/EMICOV 2006, les revenus des individus suivant les études suivies et le secteur d'emploi. Enfin, cette partie conclut en rapportant les gains de productivité aux coûts privés et publics des différentes formations pour évaluer les taux de rendement des différents niveaux éducatifs et donner des éléments pour la discussion sur les décisions d'investissements éducatifs publics.

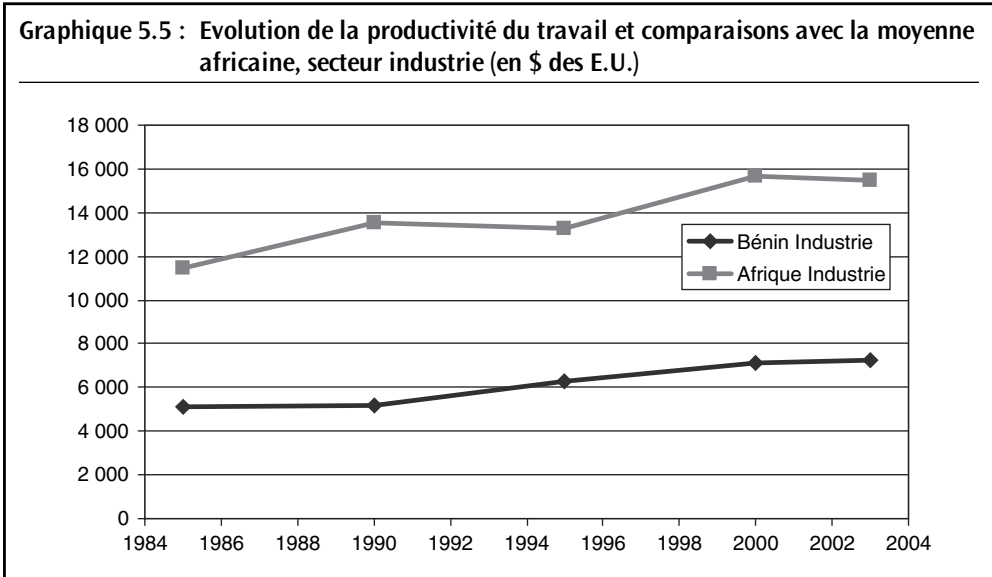
Perspective macroéconomique : une productivité qui augmente dans l'industrie et l'agriculture mais diminue dans le secteur des services. Sur la période 1985–2003, la productivité globale moyenne du travail¹¹⁸ (tous secteurs d'emploi confondus) n'a pas progressé au Bénin (863 \$ en 2003 contre 860 \$ en 1985) et est similaire à ce que l'on observe en moyenne en Afrique (806 \$ en 1985 et 802 \$ en 2003). Cependant, cette stabilité générale cache des évolutions différentes suivant les secteurs d'emploi.

Les graphiques 5.5 et 5.6 présentent les évolutions par secteur pour le Bénin et pour la moyenne africaine en utilisant les données de PIB par grand secteur d'emploi et les données sur la population active.

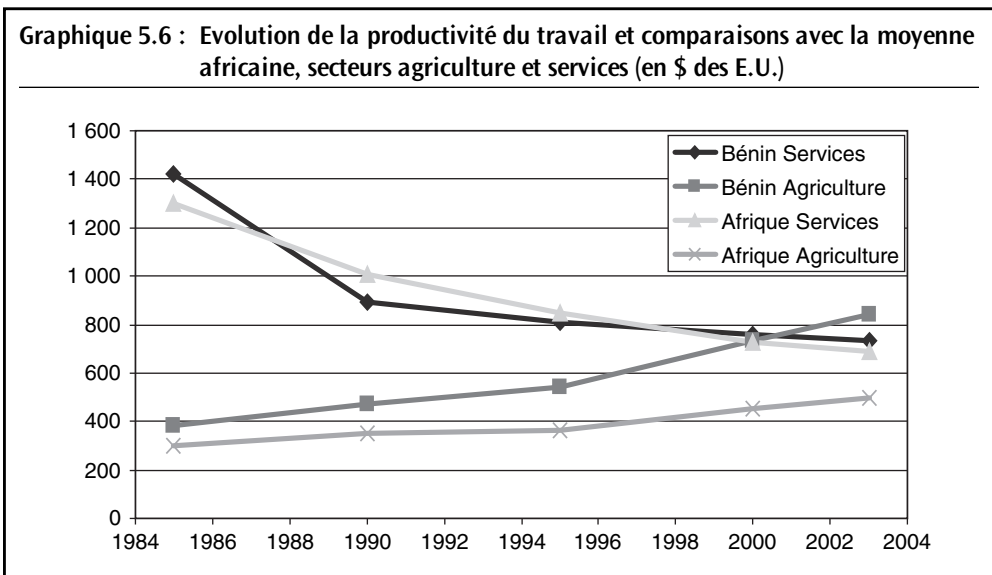
116. Le capital humain correspond à l'investissement fait par une nation pour former des individus et ainsi améliorer la productivité de leur travail et donc contribuer à la croissance économique. Il est le pendant « humain » des investissements en infrastructures, que l'on appelle capital physique

117. Cf. Foko et Brossard (2006). Ils estiment l'impact de la couverture initiale des systèmes éducatifs, au début des années 1970, sur la croissance économique entre 1970 et 2003.

118. Une mesure approximative de la productivité du travail du pays est obtenue en calculant la richesse moyenne produite par personne occupée (les personnes au chômage, dont la proportion a sensiblement augmenté comme nous l'avons vu ci-dessus, ne sont pas ici prises en considération).



Source : Données Banque Mondiale et Bureau International du Travail



Source : Données Banque mondiale et Bureau International du Travail

Les évolutions sectorielles au Bénin sont similaires à la tendance africaine. La productivité dans le secteur industriel et agricole a augmenté alors qu'elle s'est détériorée dans le secteur des services.

Dans les secteurs industriel et agricole, le nombre des actifs est resté stable¹¹⁹ et tout laisse à penser que l'inclusion d'individus plus éduqués a été « absorbée » de façon productive.

119. D'après les données du BIT, dans le secteur agricole on comptait 1 million d'actifs en 1985 et 1,1 millions en 2003. Dans le secteur industriel le nombre d'actifs est passé de 41 000 à 39 000.

Globalement, les nouveaux travailleurs dans ces secteurs ont été en mesure de créer plus de richesse que ceux qu'ils ont remplacés. Ceci est particulièrement marqué dans le secteur agricole où la productivité moyenne par travailleur est passée de 400\$ à plus de 800\$, soit une valeur maintenant nettement supérieure à la moyenne africaine (environ 500\$). Dans le secteur industriel, la progression est moins marquée (de 5000 \$ en 1985 à 7000\$ en 2003) et le secteur reste beaucoup moins productif qu'en moyenne dans les autres pays africains (environ 16 000\$ par travailleur).

En revanche, dans le secteur des services, le nombre d'emplois a fortement augmenté¹²⁰ (la part des emplois dans les services est passée de 34 à 60% sur la période alors que celle dans l'agriculture connaissait une évolution inverse, de 63 à 38%), mais l'évolution de la richesse créée n'a pas suivi celle du nombre d'actifs. En conséquence, la productivité du travail de ce secteur a diminué de moitié, passant de 1400\$ en 1985 à 750\$ en 2003, valeur similaire à la moyenne africaine. Cette évolution à la baisse de la productivité du travail dans le secteur des services est similaire à ce qui a été observé dans bon nombre de pays africains. Le secteur des services se comporte comme un grand (et croissant) pourvoyeur d'emplois mais ceux-ci ont été pour une part importante un refuge contre le chômage, avec davantage d'aspects re-distributifs qu'effectivement productifs¹²¹. Il s'agit notamment des nombreux petits emplois non formels de services dans les rues, moyen de survie d'un grand nombre d'individus n'ayant pas accès à un emploi formel.

Des rendements très différents suivant le niveau scolaire.

Les revenus augmentent avec le niveau d'instruction et sont plus élevés dans le secteur moderne. L'utilisation et le traitement des données de l'EDS/EMICOV 2006 permettent d'estimer la relation entre l'éducation reçue durant la jeunesse et les revenus obtenus pendant la vie professionnelle. Pour cette analyse, il est usuel d'utiliser les fonctions de gains « à la Mincer » qui consistent à estimer les revenus du travail des individus en fonction du nombre d'années d'éducation effectuées et de l'expérience professionnelle¹²² (voir annexe pour plus de détails de la méthode et pour le modèle économétrique lui-même). Ces estimations peuvent être effectuées par grand type et secteur d'activité (informel agricole, informel non agricole, formel privé, formel public) et permettent de comparer les revenus suivant le niveau scolaire atteint dans la jeunesse et le secteur d'emploi. Le tableau 5.10 présente les estimations obtenues pour la génération des individus de 30 ans, c'est-à-dire une cohorte d'individus qui a fini ses études et qui, du fait de sa relative jeunesse, permet d'appréhender un état des lieux de la situation de façon récente.

Le revenu moyen annuel d'un individu de 30 ans est estimé à 282 000 FCFA. De façon générale, indépendamment des études suivies, les revenus moyens annuels d'un individu de 30 ans varie de 249 000 FCFA s'il travaille dans le secteur informel agricole à 691 000 FCFA

120. On comptait 545 000 actifs dans les services en 1985 et 1,7 millions en 2003.

121. Par exemple, si un père de famille est commerçant et que ses enfants ne trouvent pas à s'employer, il est probable qu'ils vont se mettre à travailler avec lui mais sans que cela n'augmente le nombre de clients (et donc les revenus) pour autant. Au final il s'agira alors dans ce cas une redistribution des revenus au bénéfice des enfants plutôt que d'une production supplémentaire.

122. Force est cependant de reconnaître que les taux de rendement à la Mincer ne permettent d'estimer que les effets sur les revenus monétaires et n'intègrent pas les externalités positives des différents niveaux d'éducation (par exemple pour l'enseignement supérieur les effets sur la recherche, sur la criminalité ou sur le bien-être)

Tableau 5.10 : Revenu moyen annuel du travail (000 Fcfa) des individus occupés selon le secteur et le niveau d'études (individus de 30 ans), 2006

	Sans éducation	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Technique	Supérieur	Ensemble
Informel agricole	235	275	308	424	441	744	249
Informel non agricole	266	310	348	479	499	840	309
Formel public	408	476	535	735	765	1290	691
Formel privé	376	439	493	678	706	1190	543
Ensemble	245	297	353	565	562	1052	282

Source : Données EDS/EMICOV 2006

s'il travaille dans le secteur formel public. Dans le secteur informel non agricole le revenu moyen d'un travailleur de 30 ans est estimé à 309 000 FCFA et dans le secteur formel privé à 543 000 FCFA. Il existe donc une hiérarchie dans le niveau de rémunération moyen des individus occupés dans les différents secteurs. Cependant, la distribution des niveaux d'éducation étant très différente entre secteurs (comme vu dans la partie I.3.3 les individus ayant fait les plus longues études sont prédominants dans le secteur formel), les différences de revenus des différents secteurs résultent à la fois de variation dans cette distribution et de différence dans la rémunération du capital humain au sein de chaque secteur.

Ainsi, cette hiérarchie de salaires se retrouve-t-elle lorsque l'on observe les revenus par niveau d'éducation sans tenir compte du secteur d'emploi. Ceux-ci varient de 245 000 FCFA pour ceux n'ayant reçu aucune éducation à 1,05 million pour ceux ayant suivi des études supérieures. La différence de salaires est légèrement plus importante suivant le niveau d'éducation que suivant le secteur d'emploi.

Le tableau présente également une estimation du revenu annuel d'individus ayant le même niveau d'études mais occupés dans les différents secteurs de l'économie béninoise. Par exemple, pour les individus ayant effectué des études jusqu'au supérieur, le revenu annuel moyen varie de 744 000 dans le secteur informel agricole à 1,3 millions dans le secteur formel public, soit presque le double. On comprend alors les aspirations des formés du supérieur à être employés dans le secteur formel et leur déception lorsqu'ils sont contraints à travailler dans le secteur informel. On comprend aussi que beaucoup d'entre eux préfèrent se résoudre au chômage en espérant trouver un emploi dans le secteur formel dans les meilleurs délais.

Des rendements sociaux et privés qui varient d'un niveau scolaire à l'autre. Afin d'évaluer la rentabilité des investissements éducatifs aux différents niveaux scolaires, il convient de rapporter les revenus perçus par les individus aux coûts des formations reçues et de prendre en compte le risque de chômage¹²³. Deux types de taux de rendement existent : le taux de rendement privé et le taux de rendement social. Le premier met en regard les bénéfices en termes de revenus obtenus au coût privé de la formation reçue. Le second met en regard les mêmes bénéfices au coût total (public et privé) de la formation. Le taux de rendement privé

123. L'analyse précédente des revenus des individus n'étaient fondés que sur ceux ayant un emploi.

peut être considéré comme une mesure de l'attractivité des différents niveaux d'éducation pour les individus ; il correspond à la rentabilité individuelle d'investissement dans l'éducation. Dans la mesure où le taux de rendement social tient compte des coûts publics, il doit s'interpréter comme un indicateur de la rentabilité des investissements publics¹²⁴.

Les détails de la méthodologie de calcul sont présentés en annexe de ce chapitre. Les résultats sont présentés dans le tableau 5.11.

Taux de rendement	Primaire par rapport à aucune éducation	Secondaire 1 par rapport au primaire	Secondaire Technique par rapport au primaire	Secondaire 2 par rapport au secondaire 1	Supérieur par rapport au secondaire 2
Privé	3,7%	1,3%	1,6%	8,5%	4,8%
Social	3,3%	1,2%	1,0%	7,1%	2,9%

Source : Données EDS/EMICOV 2006 et données du chapitre 3.

Le taux de rendement privé est élevé au second cycle du secondaire (8,5%), moyens au primaire et au supérieur (respectivement 3,7% et 4,8%) et faibles au premier cycle du secondaire et dans l'enseignement technique (respectivement 1,3% et 1,6%). Les cursus scolaires les plus avantageux d'un point de vue du profit individuel sont donc soit l'achèvement du primaire (qui représente un grand bénéfice individuel par rapport à l'absence de scolarisation) soit la poursuite d'études très longues (second cycle du secondaire et supérieur) qui, malgré l'importance du chômage, donnent des chances de revenus nettement supérieures au premier cycle du secondaire et dans l'enseignement technique/professionnel. Il existe donc une incitation forte en termes de profit individuel à atteindre au moins le second cycle du secondaire et si possible l'enseignement supérieur.

Les taux de rendement sociaux sont eux moins élevés dans la mesure où ils considèrent les mêmes bénéfices que pour les taux de rendement privés (les revenus du travail des individus), mais prennent en compte plus de coûts puisque les coûts publics sont ajoutés aux coûts privés des différentes formations. Ils montrent qu'en termes d'investissement public, avec les conditions actuellement en vigueur, le niveau le plus rentable est le second cycle du secondaire (taux de rendement social de 7,1%), suivi du cycle primaire (3,3%) puis du supérieur (2,9%). Le premier cycle du secondaire et l'enseignement technique présentent des taux de rendement sociaux nettement inférieurs (respectivement 1,2% et 1,0%).

124. Du côté des coûts on compte à la fois les coûts directs (coûts privés pour le rendement privé et coûts privés et publics pour le rendement social, provenant du chapitre 3 de ce rapport) mais aussi les coûts d'opportunité. Les coûts d'opportunité correspondent au manque à gagner pour un individu à partir du moment où il continue ses études au lieu d'entrer sur le marché du travail. Par exemple le coût d'opportunité pour le secondaire 1^{er} cycle correspond au salaire qu'un individu aurait perçu s'il avait quitté ses études à la fin du primaire (estimé par le salaire moyen des individus ayant le primaire comme niveau terminal). Les taux de rendement se calculent pour un niveau éducatif donné en référence au niveau éducatif précédent. Pour l'enseignement technique et professionnel il est d'usage de calculer les taux de rendement en référence au cycle primaire

L'inadéquation entre formation et emploi incite la politique éducative à davantage former en fonction du marché du travail et à davantage partager les coûts de l'expansion du supérieur avec le privé

Le développement du secteur moderne dépend pour une bonne part des politiques et du cadre macro-économique. Une main-d'œuvre suffisamment qualifiée est essentielle à la croissance de ce secteur mais c'est la capacité de l'économie à intégrer cette main d'œuvre et à l'utiliser de façon appropriée qui assure la productivité effective des diplômés.

C'est donc aux politiques éducatives de faire en sorte que les nouveaux entrants sur le marché du travail répondent autant que possible aux exigences du marché de l'emploi, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. L'analyse faite plus haut montre que ces ajustements ne se font pas de façon « spontanée » et que des politiques structurelles pour le système devront sans doute être mises en œuvre. En effet, l'ampleur du chômage et du sous-emploi chez les diplômés des enseignements technique et supérieur et du sous-emploi pour les sortants du second cycle du secondaire, du technique et du supérieur, indiquent que trop de jeunes sont formés à ces niveaux d'enseignement par rapport aux capacités actuelles d'absorption du marché du travail moderne.

Le plan décennal de l'éducation prenait déjà acte de ces problèmes et programmat des mesures pour articuler une gestion des flux des élèves entre les cycles d'enseignement. Pour des raisons de difficultés en termes d'acceptation sociale, la mise en œuvre de celle-ci n'a cependant pour l'instant pas réussie. En effet, par exemple, le plan décennal planifiait un nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur public égal à 45 000 en 2015 (contre 33 000 en 2004). En 2007, ce nombre est déjà atteint avec plus de 46 000 étudiants dans les universités publiques. Cet objectif devra donc certainement être revu à la hausse car la stabilité des effectifs d'ici 2015 semble très difficile à réaliser d'un point de vue socio-politique. Cependant, la contrainte de la faible capacité d'absorption du secteur moderne de l'emploi devra être prise en compte pour le choix du nouvel objectif. Celui-ci pourra s'inspirer des résultats précédents indiquant que le nombre d'étudiants ne devrait pas dépasser 100 000 en 2020 pour que le taux de chômage des diplômés du supérieur ne dépasse pas 30% (cf partie I.3.3).

Ceci devra certainement s'accompagner d'une plus grande professionnalisation des filières de l'enseignement supérieur, en particulier en renforçant les filières de techniciens. Les filières professionnelles ne comptent aujourd'hui que 20% des étudiants contre 80% pour les filières traditionnelles.

La soutenabilité de l'expansion du supérieur demandera certainement aussi un partage des coûts avec le privé de façon plus prononcée (entreprises et familles les plus aisées).

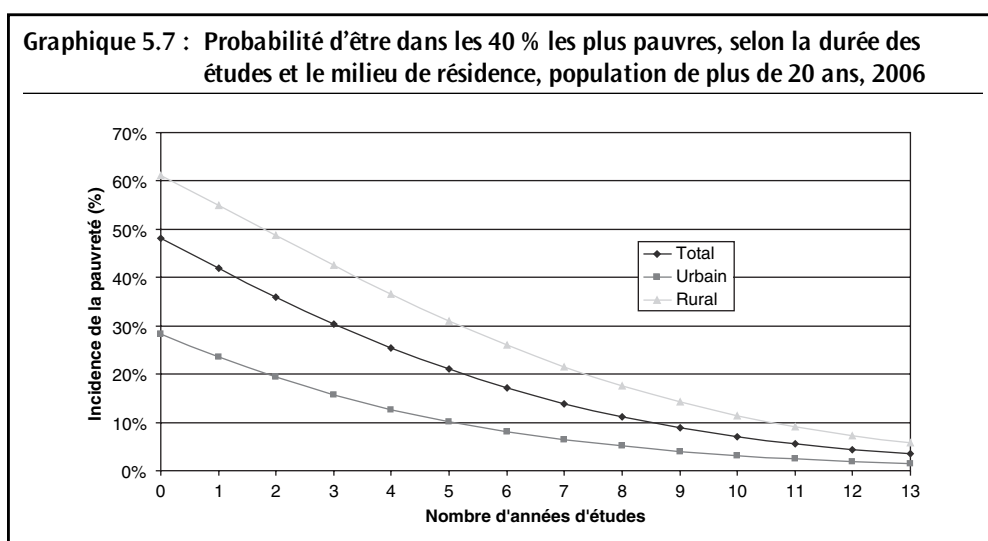
L'investissement éducatif a un impact fort sur le développement social

Outre l'augmentation de la productivité, des revenus individuels et de la croissance économique, l'éducation a aussi des impacts sociaux. Les effets présentés ci-dessous, en particulier par rapport au risque de pauvreté, au comportement reproductif de la femme, à sa santé et à celle de ses enfants, sont des effets « nets », c'est-à-dire calculés toutes choses égales par ailleurs. Par exemple, l'effet de la scolarisation de la femme sur son nombre d'enfants est mesuré à même âge, même niveau de richesse et même milieu de résidence. L'effet présenté est alors l'effet propre du nombre d'années d'études, non

« polluées » par les effets des autres variables (âge, niveau de richesse et milieu de résidence), qui sont contrôlées par les modèles statistiques. Les données mobilisées pour cette analyse sont issues de l'enquête EMICOV/EDS 2006, enquête des ménages effectuée sur un échantillon représentatif de la population béninoise. Le choix des indicateurs de développement social et de comportement utilisés ci-après a été fait sur la base i) de leur pertinence par rapport aux effets spécifiques que l'on veut observer ii) de la disponibilité des données dans l'enquête.

L'éducation réduit le risque de pauvreté d'un individu

Le graphique 5.7 présente la probabilité¹²⁵ d'être parmi les 40 % les plus pauvres en fonction de la durée des études et du milieu de résidence¹²⁶.



Source : Données EMICOV/EDS 2006.

Le risque de pauvreté des adultes diminue de façon remarquable avec la durée des études pendant leur jeune âge. Par exemple, le risque de pauvreté d'un individu ayant effectué un cycle primaire complet est de 17%, soit 31 points de moins que celui d'une personne n'ayant jamais été scolarisée (48%). Cette différence est très significative et augmente, mais de façon moins forte, avec le premier cycle du secondaire général.

D'autre part, l'impact de la scolarisation sur la diminution du risque de pauvreté est plus marqué en milieu rural. Sans éducation, un individu en milieu rural a un risque de pauvreté de 60%, après une scolarisation primaire complète, ce risque n'est que de 25 %, et après une scolarisation du premier cycle du secondaire, le risque est réduit à 10%.

125. Les variables de contrôle de notre étude sont la taille des ménages, le sexe et l'âge des individus

126. Les individus sont classés en cinq quintiles de richesse, des 20% les plus pauvres aux 20% les plus riches. On étudie alors le risque d'appartenir aux deux premiers quintile (les 40% les plus pauvres) en fonction du nombre d'années d'études effectuées.

Dans les conditions actuelles, **pour anticiper une baisse significative de la pauvreté, il faut donc une éducation primaire complète, particulièrement pour les ruraux.**

L'éducation de la mère apporte des effets bénéfiques sur ses comportements en matière de reproduction et de santé

L'éducation de la mère a des effets bénéfiques en matière de fécondité. D'une manière générale, la réduction de la fécondité peut être influencée par une plus grande maîtrise du cycle féminin et l'utilisation de méthodes contraceptives appropriées. L'âge à la première grossesse, l'espacement entre les naissances et le nombre d'enfants sont également étudiés comme variables résultantes des comportements des femmes en matière de reproduction. Les simulations de l'impact de la scolarisation initiale de la mère sur chacun des aspects retenus figurent dans le tableau 5.12. Pour mesurer justement l'effet propre de la scolarisation, les simulations présentées sont calculées autres choses égales par ailleurs (milieu de résidence, âge et niveau de richesse), i.e. les chiffres présentés sont ceux pour des femmes ayant les mêmes caractéristiques socio-démographiques que les autres hormis le nombre d'études effectuées¹²⁷.

	% Connaissance de son cycle féminin	Age de la mère à la 1ère naissance (années)	% Usage de méthode contraceptive	Espacement des naissances (années)	Nombre total d'enfants nés vivants
Moyenne nationale	34%	19,5	15%	3,0	4,2 ¹²⁸
Durée des études					
0	27%	19,2	9%	2,9	4,3
2	31%	19,5	12%	3,0	4,0
4	36%	19,9	16%	3,1	3,8
6	43%	20,4	19%	3,2	3,5
8	52%	21,0	24%	3,3	3,3
10	62%	21,7	29%	3,4	3,1
12	73%	22,5	34%	3,5	2,9
14	82%	23,4	39%	3,6	2,8
16	89%	24,5	44%	3,7	2,7

*La population cible est constituée des femmes âgées de 15 à 49 ans.

Source : Données EMICOV/EDS 2006

127. Le milieu de résidence (pour contrôler des effets d'offre), l'âge (pour prendre en compte un éventuel effet de génération) et le quintile de richesse sont utilisés comme variables de contrôle dans les modèles estimés.

128. Ce chiffre est différent de l'indice synthétique de fécondité (ISF= 5,7 enfants en moyenne par femme) calculé à partir de la même base de données car ici c'est une moyenne brute du nombre d'enfants déjà eu par les femmes de 15-49 ans sans estimation du nombre d'enfants que certaines auront plus tard. A contrario l'ISF estime les probabilités qu'ont les femmes d'avoir des enfants tout au long de leur vie.

La scolarisation de la mère a un impact positif sur la connaissance du cycle féminin. En effet, alors que ce ne sont que 27% des femmes non scolarisées qui ont cette connaissance, cette proportion passe à 43% chez celles ayant achevé le cycle primaire (un gain de 16 points par rapport aux mères n'ayant pas été à l'école) et à 62% pour celles qui ont fini le premier cycle du secondaire (ce qui fait un gain de 19 points par rapport au primaire). Le chiffre atteint 82% pour les femmes ayant terminé les études secondaires (un gain additionnel de 20 points), autres choses égales par ailleurs.

En moyenne, le taux d'utilisation de méthodes contraceptives modernes¹²⁹ est faible (15%). Ce taux croît de façon significative avec l'augmentation du niveau d'étude des femmes. Il est de 9 % pour les femmes non scolarisées, 19% pour celles ayant fini le cycle primaire (un gain de 10 points), 29% pour celles ayant terminé le premier cycle du secondaire (un gain de 20 points par rapport au primaire) et 44% pour celles ayant effectué des études supérieures (un gain additionnel de 20 points).

L'âge de la mère à la première naissance augmente avec la durée des études. Une femme non scolarisée (qui aurait le même niveau de richesse et milieu de résidence que les autres) accoucherait pour la première fois à l'âge de 19,2 ans contre 20,4 ans pour celle ayant fait une scolarité primaire complète. Cet âge passe à 24,5 ans pour les femmes d'un niveau d'étude supérieure, autres caractéristiques égales par ailleurs.

L'espacement des naissances augmente avec la durée des études. Pour une femme non scolarisée (autres caractéristiques égales par ailleurs), l'espace moyen entre deux naissances est de 2,9 années. Pour celles ayant effectué une scolarité primaire complète l'espacement entre deux naissances atteint en moyenne 3,2 années, 3,5 années pour celles qui finissent le secondaire et 3,7 années en moyenne pour celles ayant effectuées des études supérieures.

Corrélativement, le nombre d'enfants qu'a une mère décroît de façon sensible avec son niveau d'étude¹³⁰. Ainsi, une femme a en moyenne 4,3 enfants si elle n'a pas été à l'école, 3,5 enfants si elle a achevé le primaire et 2,8 enfants si elle a été scolarisée jusqu'à la classe de Terminale.

L'éducation de la mère améliore sa santé et celle de ses enfants.

L'éducation a un impact sur les comportements de santé maternelle. L'analyse (dont les résultats sont présentés dans le tableau 5.13) s'intéresse ici aux effets de l'éducation de la mère sur i) les soins prénataux, ii) l'accouchement et les soins postnataux et iii) la connaissance du virus VIH/Sida. Il est important de noter que les résultats obtenus sur ces dimensions sont légèrement moins robustes que les autres impacts mesurés car il n'a pas été possible de contrôler les facteurs d'offre et de qualité des services de santé dans les modèles statistiques utilisés¹³¹. Cependant, les variables de contrôle utilisées (notamment milieu de résidence et niveau de richesse), sont très corrélées avec les facteurs d'offre et donc légitime la présentation de ces résultats.

En ce qui concerne les soins prénataux, les pratiques de consultation prénatale par un professionnel de santé et de prise de gélules de fer sont globalement bien suivies (en moyenne nationale, respectivement par 88% et 86% des femmes de 15 à 49 ans). Les effets de l'éducation opèrent dès le début du cycle primaire. 94% des femmes ayant effectué deux années

129. La pilule, le stérilet, le préservatif masculin ou féminin, le diaphragme, la pilule du lendemain

130. On parle ici des enfants nés vivants.

131. Il est possible qu'une proportion des effets mesurés ici, soit due à des facteurs d'offre de service de santé (qui varient d'une région à l'autre) et soit attribuée à tort à l'éducation.

Tableau 5.13 : Effets nets de l'éducation de la mère sur des comportements en matière de santé maternelle (femmes de 15 à 49 ans)

	Soins prénataux				Accouchement et soins postnataux		
	% Consultation par un professionnel de santé ^{1/}	% Prise de gélules de fer	% Prise d'antipaludéens	% Vaccination antitétanique	% Naissances assistées par un professionnel de santé ^{1/}	% Prise de vitamine A après accouchement	Connaissance du SIDA. Echelle [0–13]
Moyenne nationale	87,6%	85,6%	81,7%	77,0%	80,0%	40,9%	8
Durée des études							
0	84,4%	82,0%	78,0%	75,1%	75,2%	40,1%	7,7
2	93,9%	95,6%	90,8%	79,4%	91,3%	41,6%	8,3
4	96,8%	95,5%	91,3%	81,0%	93,3%	42,5%	8,8
6	98,8%	97,9%	94,5%	83,8%	96,9%	43,5%	9,1
8	99,6%	98,4%	95,8%	85,5%	98,2%	44,5%	9,4
10	99,8%	99,1%	97,0%	87,1%	99,0%	45,4%	9,6
12	100,0%	99,6%	98,4%	89,6%	99,7%	46,4%	9,6
14	100,0%	99,6%	98,3%	90,2%	99,7%	47,3%	9,6
16	100,0%	99,8%	97,0%	91,9%	99,6%	48,3%	9,4

1/ Médecin, sage-femme, infirmier/infirmière, matrone, aide soignant/agent de santé communautaire.

Source : Données EMICOV/EDS 2006

d'école primaire (autres caractéristiques égales par ailleurs) consultent un professionnel de santé avant la naissance de leur enfant contre 84% parmi celles n'ayant pas été à l'école du tout. Pour la prise de gélules de fer, les estimations faites donnent 96% après deux années d'école contre 82% pour les femmes n'ayant jamais été scolarisées. Les effets des années supplémentaires d'éducation sont moins élevés¹³² mais permettent d'atteindre des chiffres proches de 100% dès la fin du primaire (99% pour la consultation et 98% pour la prise de gélules de fer).

Les pratiques pré-natales de prise d'anti-paludéens et de vaccination anti-tétanique sont d'un point de vue global légèrement moins courantes mais néanmoins très partagées (parmi l'ensemble des femmes de 15 à 49 ans, elles sont pratiquées à hauteur de respectivement 82% et 77%). L'éducation modifie les comportements de façon significative pour ces deux pratiques. Pour la prise d'anti-paludéens, c'est la scolarisation primaire qui a le plus grand impact : 95% des femmes ayant achevé le cycle primaire prennent des anti-paludéens contre seulement 78% parmi les femmes n'ayant jamais été à l'école. Pour la vaccination anti-tétanique, l'impact de l'éducation est plus régulier en fonction du nombre d'années d'études. Le pourcentage de femmes pratiquant cette vaccination passe de 75% pour celles n'ayant jamais été scolarisées à 84% après un cycle primaire complet, à 90% après un cycle secondaire complet et à 92% pour celles ayant effectuées des études supérieures.

Les comportements de la mère à l'accouchement et en termes de soins post-nataux sont également meilleurs chez les femmes les plus éduquées. Pour ce qui est du recours à un professionnel de santé pour assister l'accouchement, c'est essentiellement la scolarisation primaire (et en particulier les premières années d'études) qui apporte un impact significatif : 97% des femmes ayant achevé le primaire font appel à un professionnel de santé alors que ce n'est le cas que de 75% des femmes n'ayant reçu aucune éducation. La valeur ajoutée d'une scolarisation supplémentaire n'est que marginale du fait que la pratique est déjà quasi-universelle pour les femmes achevant le primaire. Pour ce qui est de la prise de vitamine A après accouchement, le changement de pratique progresse plus régulièrement tout au long de la scolarité. La prise de vitamine A est pratiquée par 40% des femmes sans scolarisation, 44% des femmes ayant achevé le primaire, 47% des femmes ayant achevé le secondaire et 48% des femmes ayant suivi l'enseignement supérieur.

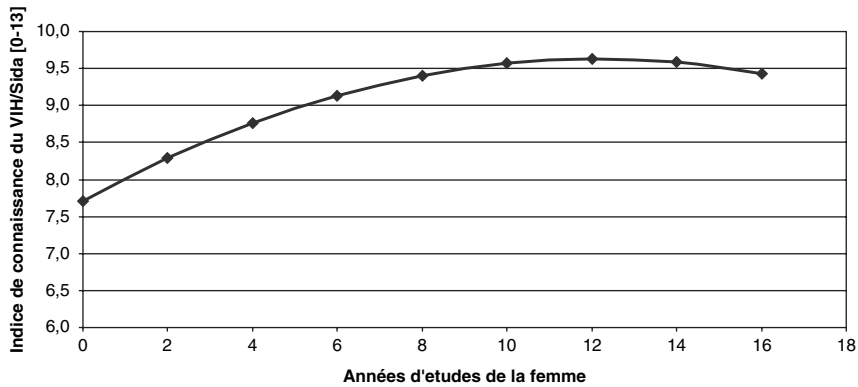
Enfin, le graphique 5.8 ci-dessous illustre le degré de connaissance des femmes du VIH/SIDA (modes de transmission, moyens de prévention). L'indice de connaissance du VIH/SIDA des femmes âgées de 15 à 49 ans est en moyenne de 8 sur une échelle allant de 0 à 13. Ce niveau de connaissance est élevé même s'il demeure insuffisant. L'indice croît sensiblement avec la durée des études. En effet, il est de 7,7 pour les femmes non scolarisées et 8,8 pour celles ayant fait un cycle primaire complet. Cet indice passe à 9,6 en fin du premier cycle du secondaire pour pratiquement se stabiliser à ce niveau. Le niveau de connaissance du VIH/SIDA est relativement stable à partir du second cycle du secondaire même si leur durée d'étude augmente.

L'éducation a un impact sur les comportements de santé infantile. Le tableau 5.14 suivant présente les résultats obtenus sur les comportements en termes de santé infantile et infanto-juvénile en appliquant la même méthode que pour les autres comportements¹³³.

132. En partie car la pratique serait déjà beaucoup suivie par des femmes n'ayant pas ou peu reçu d'éducation mais qui auraient même âge, milieu de résidence et niveau de richesse que les autres

133. Tout comme pour les impacts sur les comportements de santé maternelle, il n'a pas été possible de contrôler les facteurs d'offre et de qualité des services de santé dans les modèles statistiques utilisés

Graphique 5.8 : Connaissances relatives au VIH/SIDA selon la durée des études (femmes de 15–49 ans, année 2006), indice de connaissance pouvant aller de 0 à 13 (effets nets)



Source : Données EMICOV/EDS 2006.

Tableau 5.14 : Effets nets de l'éducation de la mère sur ses comportements et résultats en matière de santé des enfants

	%		%	%	Proportion d'enfants avec retard de croissance ¹³⁴	Proportion d'enfants malnutris ¹³⁵	Survie moyenne des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans (pour 1000)
	dormant sous moustiquaire	dormant sous moustiquaire imprégnée					
Moyenne	49,5%	34,7%	55,6%	17,0%	43,2%	18,3%	886
Durée des études de la mère							
0	44,2%	28,9%	52,4%	16,0%	46,3%	20,2%	880
2	56,2%	41,3%	57,9%	16,9%	40,7%	16,5%	895
4	60,7%	46,5%	60,3%	17,3%	38,0%	15,1%	902
6	68,8%	55,9%	64,9%	18,9%	32,8%	11,9%	914
8	73,6%	61,5%	68,0%	20,1%	28,9%	9,8%	921
10	77,8%	66,5%	71,1%	21,5%	24,8%	7,5%	927
12	84,7%	74,9%	75,9%	24,5%	18,2%	3,7%	937
14	85,1%	74,7%	76,4%	21,7%	18,1%	3,4%	932
16	89,5%	80,5%	80,7%	26,7%	10,7%	0,0%	941

Source : Données EMICOV/EDS 2006

134. Taille de l'enfant inférieure de plus de deux écart-types à la taille normale compte tenu de son âge d'après les normes de l'OMS

135. Poids de l'enfant inférieur de plus de deux écart-types au poids normal compte tenu de son âge d'après les normes de l'OMS

Les effets de l'éducation sur les comportements et résultats de santé infantile sont très marqués dès l'accès à l'école. Par exemple, l'utilisation d'une moustiquaire imprégnée passe de 29% parmi les mères sans éducation à 41% pour celles ayant effectuées deux années d'école. La proportion d'enfants malnutris passe de 20% pour les mères n'ayant jamais été à l'école à 16% pour celles ayant effectué deux années d'études.

La valeur ajoutée de l'éducation, après son accès, est légèrement moins marquée mais néanmoins importante et globalement proportionnelle à la longueur de la scolarité suivie par la mère. Par exemple, les enfants de mère plus éduquée ont plus de chance de survie. Le taux de survie des enfants¹³⁶ est estimé respectivement à 880 pour 1000 chez les mères sans scolarisation, à 914 pour 1000 pour celles ayant achevé le primaire, à 935 pour celles ayant achevé le secondaire et à 941 pour celles ayant suivi l'enseignement supérieur.

L'éducation de base est celle qui apporte le plus d'effets sur la dimension sociale

Les analyses conduites précédemment indiquent clairement que l'éducation en général, et celle des filles en particulier, a un effet important sur le développement social. Chaque niveau d'enseignement a des impacts spécifiques qu'il est utile d'analyser en détails afin d'orienter les arbitrages d'affectation des ressources entre ces différents niveaux d'éducation. Pour cela, dans le tableau 5.15, des mesures quantitatives ont été estimées sous forme de scores pour rendre compte de la valeur ajoutée de chaque niveau d'enseignement pour le développement social¹³⁷. Plus précisément, le tableau présente la valeur ajoutée pour chaque dimension sociale : (i) du primaire complet par rapport à l'absence de scolarisation ; (ii) du premier cycle du secondaire complet par rapport au primaire complet ; (iii) du second cycle du secondaire complet par rapport au premier cycle du secondaire complet et (iv) du supérieur par rapport au second cycle du secondaire complet.

En dépit du caractère élémentaire de la démarche, les résultats montrent que l'enseignement primaire est le niveau d'éducation qui génère les impacts sociaux les plus importants. Considérant le score global, ce cycle contribue à hauteur de 57% de l'ensemble des effets apportés par les différents niveaux. Le premier cycle du secondaire apporte, lui, un peu moins d'un quart de l'effet total (23%), le second cycle du secondaire et le supérieur, chacun environ 10%.

En ce qui concerne l'alphabétisation, le risque de pauvreté et la santé maternelle, l'éducation de base (primaire et premier cycle du secondaire) apporte environ 90% (ou plus) de l'effet total de l'éducation, les effets des niveaux hauts d'enseignement ne sont que

136. Comme cela est d'usage, le taux de survie est calculé jusqu'à l'âge de trois ans.

137. Le tableau présente les scores moyens par grand domaine : i) alphabétisation à l'âge adulte (à partir des résultats du chapitre 4), ii) risque de pauvreté, iii) reproduction, iv) santé maternelle et v) santé et mortalité infantile. Ces scores sont calculés pour chaque domaine en faisant la moyenne des dimensions qui composent le domaine. Enfin, un score global pour chaque grand niveau d'enseignement est calculé en faisant la moyenne des cinq domaines d'impact considérés. Concrètement pour chaque dimension, on calcule l'effet d'une scolarité maximale (jusqu'à l'enseignement supérieur) par différence entre la valeur estimée pour les individus ayant fait de l'enseignement supérieur (16 années) et la valeur estimée pour ceux n'ayant jamais été scolarisés. Puis on calcule la part de l'effet total que l'on peut attribuer à chaque niveau d'enseignement. Par exemple sur la dimension de la survie des enfants (cf tableau 5.14), l'effet total maximal est estimé à 941 (taux de survie des enfants des individus ayant effectués du supérieur) – 880 (taux de survie des enfants des individus n'ayant jamais été à l'école) = 61. On estime à 914 le taux de survie des enfants des individus ayant effectué une scolarité primaire complète (cf. tableau 5.14). La part de l'effet apportée par la scolarisation primaire complète est alors estimée à $(914-880)/61 = 56\%$

Tableau 5.15 : Mesure consolidée de l'impact social à l'âge adulte des différents niveaux éducatifs dans une variété de dimensions sociales^{1/}

Domaine d'impact	Ecart entre Primaire complet et Sans instruction	Ecart entre Secondaire 1 complet et Primaire complet	Ecart entre Secondaire 2 complet et Secondaire 1 complet	Ecart entre Enseignement supérieur et Secondaire 2 complet	Total
Alphabétisation à l'âge adulte	70	30	0	0	100
Risque de pauvreté relative	67	22	8	4	100
Reproduction	33	27	21	19	100
Connaissance par la femme de son cycle	26	31	25	19	100
Age de la mère à la 1ère naissance	23	25	24	29	100
Usage de méthode contraceptive	29	29	21	21	100
Espacement des naissances	38	25	19	19	100
Nombre total d'enfants nés vivants	50	25	16	9	100
Santé maternelle	74	15	7	4	100
Soins prénataux					
Consultations par professionnel de santé	92	6	1	0	100
Prise de gélules ou comprimés de fer	89	7	3	1	100
Prise d'antipaludéens	81	12	7	0	100
Vaccination antitétanique	52	20	17	12	100
Accouchement et soins postnataux					
Naissance assistée par professionnel de santé	89	9	3	0	100
Consultations postnatales					100
Prise de vitamine A après accouchement	41	23	18	18	100
Connaissance du SIDA	74	26	0	0	100
Santé et mortalité de l'enfant	43	22	17	18	100
Vaccination complète après la naissance	27	24	15	34	100
Prise de Vitamine A après la naissance	44	22	18	16	100
Taille de l'enfant à la naissance	38	22	19	21	100
Mortalité avant 3 ans	56	21	12	11	100
Utilisation moustiquaire imprégnée	52	21	16	11	100
Malnutrition	41	22	20	18	100
Score global (a)	57	23	10	9	100
Dépense unitaire de scolarisation pour l'ensemble du cycle (000 Fcfa) (b)	239	132	291	1219	—
Indice coût efficacité (a) / (b)	0,24	0,17	0,03	0,01	—
Indice relatif coût efficacité (primaire = 100)	100	73	15	3	—

1/ Note de lecture : La probabilité de connaissance par la femme de son cycle augmente de 62 points de pourcentage entre les femmes non instruites et les femmes ayant suivies de l'enseignement supérieur (cf. tableau 12). 26 % de cette augmentation survient dès la fin du cycle primaire, 31 % entre la fin du primaire et la fin du 1^{er} cycle du secondaire, 21 % entre la fin du 1^{er} cycle du secondaire et la fin du 2nd cycle du secondaire et 19% entre la fin du 2nd cycle du secondaire et l'enseignement supérieur.

2/ La somme des chiffres de certaines lignes est différente de 100 du fait de l'utilisation des arrondis

marginiaux. En revanche, pour les comportements relatifs à la reproduction et pour la santé infantile, les effets des niveaux hauts d'enseignement sont plus significatifs, même s'ils restent inférieurs aux effets de l'éducation de base.

Dans une perspective d'analyse coût-efficacité des différents niveaux d'enseignement et dans la mesure où les coûts unitaires diffèrent beaucoup par niveau, il est nécessaire de rapporter les bénéfices estimés de chaque niveau d'enseignement au coût unitaire de ce même niveau d'enseignement¹³⁸. En procédant ainsi, il apparaît que c'est le niveau primaire qui est le plus coût-efficace. L'indice coût-efficacité du premier cycle du secondaire vaut 73% de celui du primaire, valeur supérieure à ce que l'on observe dans les autres pays pour lesquels on dispose de la même estimation¹³⁹. L'indice du second cycle du secondaire vaut 15% de celui du primaire et celui de l'enseignement supérieur 3%.

Synthèse : un développement des différents niveaux scolaires à mettre plus en ligne avec les nécessités économiques et sociales

Une éducation de base qui doit progresser en quantité et en qualité et un enseignement supérieur qui doit privilégier la qualité

Les informations empiriques accumulées dans ce chapitre conduisent à éclairer les réflexions sur le développement quantitatif des différents cycles et sur les investissements publics qui correspondent. En premier lieu, le tableau 5.16 propose la synthèse des impacts des différents niveaux sur le plan social et économique.

	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Technique	Supérieur
Impact social	Très fort	Fort	Faible	-	Faible
Impact économique					
Risque de chômage	Faible	Moyen	Moyen	Très probable	Très probable
Risque de sous-emploi	0	Faible	Très probable	Très probable	Très probable
Rendement	Fort	Faible	Très Fort	Faible	Moyen

Source : Synthèse qualitative des analyses conduites plus haut dans ce chapitre.

138. On calcule le coût de chaque niveau en multipliant le coût unitaire pour une année d'études (estimés dans le chapitre 3) par le nombre d'années d'études du cycle d'enseignement (pour l'enseignement supérieur, il est d'usage de prendre pour ce genre d'analyse une durée d'études de 3 années, qui correspond à une approximation de la durée moyenne des études supérieures des étudiants). Puis on calcule des indices de coût efficacité en divisant les bénéfices (mesurés par la contribution du cycle à l'ensemble de l'effet) par ces coûts. On peut alors rapporter les indices des différents niveaux d'enseignement à celui calculé pour le cycle primaire pour avoir une mesure comparative en référence au cycle primaire, cycle le plus rentable en termes de coût-efficacité

139. Par exemple au Congo, l'indice coût-efficacité du premier cycle du secondaire est estimé à 32% de l'indice du primaire. La valeur relativement élevée au Bénin tient certainement plus au fait que le coût de l'enseignement secondaire est très faible qu'à une meilleure qualité de l'enseignement.

L'impact social très fort engendré par l'école primaire indique qu'il est primordial que tous les jeunes aient au moins une scolarisation primaire complète. C'est à ce niveau que se construit la plus grande partie des impacts de l'éducation sur des variables telles que l'alphabétisation des adultes, la réduction des risques de pauvreté, les variables de santé de la mère et des enfants. Le premier cycle du secondaire général apporte également des bénéfices additionnels sur ces dimensions, même si ces bénéfices sont moins marqués. Les valeurs ajoutées des niveaux supérieurs (second cycle du secondaire et supérieur) sont plus faibles.

Les différents impacts sociaux et les coûts unitaires relatifs à chaque niveau d'enseignement militent en priorité pour l'universalisation du cycle primaire (sans doute avec des services de qualité améliorée eu égard aux résultats du chapitre 4) et pour un développement quantitatif du premier cycle du secondaire général qui devra cependant être conditionné à l'amélioration des conditions d'enseignement (la dépense par élève à ce niveau est parmi les plus faibles du continent, cf. chapitre 3).

L'impact économique des différents niveaux d'enseignement indique l'existence d'un déséquilibre structurel qui est fortement croissant sur les dernières années. La base du système éducatif est encore trop étroite et son sommet (enseignement technique et supérieur) plus large que les capacités d'absorption du secteur moderne du marché du travail.

La base du système éducatif (cycle primaire et premier cycle du secondaire) est certainement trop étroite. En effet, une grande partie de la croissance économique proviendra des gains de productivité du travail dans le secteur informel (agricole et non agricole) qui emploie la très grande majorité des non instruits et des sortants des niveaux bas du système éducatif. Or, un des facteurs les plus importants pour améliorer ces gains de productivité est l'alphabétisation de la population amené à travailler dans ce secteur, encore majoritairement analphabète.

Une scolarisation primaire complète, universelle et améliorée du point de vue de la qualité constitue alors un pré-requis important car elle aide à augmenter le taux d'alphabétisation et permet ainsi d'obtenir les gains de productivité espérés.

Une formation plus longue dans le premier cycle du secondaire semblerait porteuse également de bénéfices (en particulier dans le domaine social) dans la mesure où les risques de chômage sont assez faibles. Mais les bénéfices économiques resteront certainement assez faibles si la qualité des enseignements de ce cycle n'est pas améliorée.

Les très grandes et croissantes difficultés d'emplois des formés de l'enseignement technique et du supérieur montrent que le sommet de la pyramide éducative est trop large par rapport aux capacités du marché du travail. Maintenir les tendances actuelles risquerait de continuer à dégrader la situation, tant en matière de qualité que d'efficacité économique. La piste de politique éducative pour cette partie haute du système pourrait alors être i) de cibler davantage la diversification (davantage de professionnalisation dans le supérieur, rôle de l'enseignement privé intégré dans la stratégie nationale, recours pour partie à l'enseignement à distance qui est une réelle option pour le futur étant donné ses coûts réduits¹⁴⁰) et ii) de contrôler les nombres de formés en relation raisonnable avec les demandes du marché du travail tout en mettant l'accent sur la qualité et la pertinence des formations.

140. Le Bénin pourrait, dans ce domaine, s'inspirer des réussites d'autres pays (par exemple la Thaïlande) dans lesquels un enseignement à distance fonctionne avec un envoi des cours par courrier postal à certains étudiants et la participation de ces étudiants aux mêmes examens que ceux des étudiants « présentiels ». Les meilleurs de l'enseignement à distance sont alors autorisés à rejoindre les cours présentiels.

Entre la base et le sommet de la pyramide éducative, le second cycle du secondaire affiche des résultats mitigés en termes d'efficacité externe. Du point de vue de la dimension sociale, ce niveau n'apporte pas de valeur ajoutée significative par rapport aux niveaux précédents. En revanche, d'un point de vue économique, malgré un risque de chômage autour de 5% et un fort taux de sous-emploi, le taux de rendement de ce niveau est élevé. Il est cependant important de noter que ce fort taux de rendement est en partie dû à la très grande faiblesse (en comparaison des autres pays) du coût unitaire public.

La nécessité d'une diversification des carrières scolaires et d'un partage des coûts avec le secteur privé

Sur la base des résultats précédents et dans une perspective de politique éducative courageuse, les flux d'élèves devront certainement être maîtrisés et planifiés, c'est-à-dire que l'augmentation des effectifs au second cycle du secondaire et au supérieur devra être plus limitée pour ne pas exacerber les situations de chômage et de sous-emploi.¹⁴¹ La difficulté essentielle est que le système éducatif est caractérisé par une tendance «naturelle» à la continuité du fait d'une demande sociale forte et croissante¹⁴².

Dans le court terme, la gestion des flux pourrait concerner la transition entre le primaire et le premier cycle secondaire mais c'est certainement entre le premier et le second cycle du secondaire que l'essentiel des questions de maîtrise des flux se pose. Il est certainement beaucoup plus difficile d'un point de vue politique de réaliser une régulation quantitative dans l'accès à l'enseignement supérieur¹⁴³. L'accès au second cycle du secondaire est donc un point crucial pour la gestion des flux. Dans cette perspective, l'augmentation des effectifs du second cycle du secondaire devrait être autant que possible calibrée en prévision du niveau des effectifs identifiés comme raisonnable pour l'enseignement supérieur compte tenu des demandes prévisibles du segment moderne de l'économie du pays.

Pour faciliter l'acceptation sociale d'une telle politique, elle devrait certainement s'accompagner d'une double mesure :

- La première consiste à mettre l'accent sur la qualité des services éducatifs au second cycle du secondaire (effectifs des classes réduits, introduction de l'informatique,

141. Cette maîtrise des flux a été programmée dans le cadre du plan décennal avec des objectifs précis de taux de transition entre cycles mais son appropriation politique et sa mise en œuvre réelle ne réussit pas. Le plan prévoit de faire passer le taux de transition entre le 1er et le 2nd cycle secondaire de 55% en 2005 à 30% en 2015 (malgré la baisse du taux ceci correspond du fait de la progression importante des niveaux précédents, à un doublement des effectifs du 2nd cycle secondaire sur la période). Les chiffres récents montrent cependant une hausse du taux de transition à hauteur de 62% en 2006.

142. Du fait des programmes scolaires qui, dans un cycle d'études donné, ont tendance à préparer l'accès au cycle suivant et aussi du fait de la demande sociale. Alors que le pays est fondamentalement caractérisé par une structure duale de son économie (un secteur moderne qui n'occupe qu'une proportion réduite de la population active et un secteur informel qui occupe, et continuera d'occuper pour les 20 prochaines années, l'essentiel des actifs du pays).

143. Comme dans la plupart des pays africains francophones, le Baccalauréat constitue encore un droit d'entrée automatique à l'enseignement supérieur et cet engagement semble difficile à réformer. Ceci limite les possibilités de maîtrise de l'accès au supérieur. Cette régulation doit certainement avoir une dimension quantitative moins intense qu'à l'entrée du second cycle secondaire et doit se focaliser plus sur la dimension qualitative pour répartir les étudiants entre les filières et disciplines de formation.

- laboratoires de sciences, bibliothèques de travail) pour offrir une préparation à un enseignement supérieur de qualité.
- La seconde consiste à introduire des formations professionnelles courtes (de type apprentissage et non de type technique classique qui lui apparaît très coûteux et peu efficace sur le plan de l'insertion professionnelle) qui à la fois rendraient la gestion des flux socialement mieux acceptée et faciliteraient une insertion professionnelle plus productive de ces jeunes dans le secteur informel.

La soutenabilité de l'expansion du supérieur demandera certainement aussi un partage des coûts avec le privé de façon plus prononcée (entreprises et familles les plus aisées).

Il sera important d'examiner quelles formes peuvent être les plus pertinentes pour réaliser cet objectif de façon socialement partagée¹⁴⁴. Ces aspects importants viendront après la validation du présent diagnostic, et pourront être discutés à l'aide d'un modèle de simulation sectoriel actualisé, permettant de stabiliser des objectifs pour des enseignements post-primaire de qualité, réalistes à la fois en termes de coûts et de faisabilité sociale.

144. Sur le plan des principes généraux, il sera certainement pertinent de s'orienter vers un cocktail de mesures articulant régulation par les quantités (divers concours d'entrée) et par les prix (frais de scolarité, intégration de l'enseignement privé au sein de la stratégie nationale) sachant que la dimension de l'équité doit évidemment être prise en compte (mesures d'accompagnement, mesures différentielles, utilisation de l'enseignement à distance dans le supérieur pour offrir une chance à ceux qui ne seraient pas admis dans le processus de sélection dans les institutions classiques, . . .).

Principaux enseignements du chapitre 5 : l'efficacité externe

Ce chapitre s'intéresse à mesurer l'impact de l'éducation et des différents niveaux scolaires dans la sphère sociale et économique. Les principaux résultats de l'étude s'énoncent comme suit :

1. Des impacts forts de l'éducation dans le domaine social, en particulier de l'éducation de base

Le risque de pauvreté des adultes diminue de façon remarquable suivant la durée des études effectuées. L'éducation en général, et celle des filles en particulier, a également un effet important sur l'alphabétisation, ainsi que sur les comportements en matière de fécondité, de santé maternelle et infantile et de connaissance du VIH/SIDA. Une part importante des effets sociaux de l'éducation est acquise avec le cycle primaire (57% de l'ensemble des effets apportés par les différents niveaux). Le 1er cycle du secondaire contribue à hauteur de 23% et les impacts des niveaux suivants sont moins marqués (20% au total pour le 2nd cycle du secondaire, le technique et le supérieur).

2. Un marché du travail avec très peu d'emplois formels qualifiés

Le marché de l'emploi du Bénin compte 2,6 millions d'actifs occupés en 2006 et est caractérisé par :

- ◆ La prépondérance du secteur informel au détriment du secteur formel (95% contre 5%) ;
- ◆ L'absence de progression du secteur formel en termes de part d'emplois ;
- ◆ Un très faible proportion d'emplois qualifiés (uniquement 3,5% de l'ensemble des emplois) ;
- ◆ Un secteur informel encore majoritairement agricole même si la proportion des emplois informels non agricoles augmente.

3. Un déséquilibre quantitatif important entre formation et emploi

D'un côté, le secteur informel a besoin pour augmenter sa productivité (et donc contribuer à la réduction de la pauvreté) de plus de personnes alphabétisées, ce qui passe par l'achèvement universel d'un cycle primaire de meilleure qualité. Malgré des progrès dans ce domaine, en 2006, 59% de la population des 25–34 ans n'avaient reçu aucune scolarisation.

De l'autre côté, le secteur formel a besoin d'un nombre nettement moindre de personnes mais ayant reçu une formation supérieure de qualité. Dans la situation actuelle, les nombres de sortants des niveaux supérieurs du système éducatif sont nettement plus élevés que les capacités d'absorption du marché du travail formel, ce qui génère du chômage et du sous-emploi.

4. Du chômage et du sous-emploi parmi les jeunes diplômés

Les taux de chômage des 25–34 ans sont très élevés parmi les sortants des enseignements technique et professionnel (17%) et du supérieur (15%). Les taux de sous-emploi des sortants des enseignements secondaire 2nd cycle, technique et supérieur s'élèvent à respectivement 56 %, 69% et 55%. Dans une perspective de politique éducative, il apparaît clairement la nécessité de développer l'enseignement supérieur à un rythme plus en cohérence avec la dynamique du marché du travail. Avec une hypothèse forte de développement du secteur formel (sous-tendu par une croissance économique de 7% par an), les projections suggèrent pour l'horizon 2020 une cible de 100 000 étudiants pour ne pas dépasser les 30% de chômage. Ceci impliquerait une progression des effectifs d'étudiants de 3,2% par an, nettement moins rapide que celle observée durant les six dernières années (+14,5% par an).

5. La nécessité d'une diversification des carrières de formation, et d'une gestion des flux d'élèves dans une approche systémique et socialement acceptable.

Dans le court terme, l'accès au second cycle du secondaire est certainement un point crucial pour la gestion des flux. A cet effet, il paraît souhaitable d'introduire des formations professionnelles courtes (de type apprentissage et non de type technique classique qui lui apparaît très coûteux et peu efficace sur le plan de l'insertion professionnelle) qui permettraient de faire accepter socialement la gestion des flux et faciliteraient une insertion professionnelle plus productive de ces jeunes dans le secteur informel. Ces aspects importants pourraient être discutés à l'aide d'un modèle de simulation sectoriel actualisé, permettant de stabiliser des objectifs pour des enseignements post-primaire de qualité, réalistes à la fois en termes de coûts (qui devront être davantage partagés avec le privé) et de faisabilité sociale.

Annexe 5.1 : Modélisation du nombre d'étudiants à cibler pour ne pas dépasser un taux de chômage donné

Tableau 5.A1 : Modèles économétriques estimant la situation d'emploi des sortants de l'enseignement supérieur en fonction du nombre d'étudiants et de la part du secteur moderne dans le marché de l'emploi

Modèle	Accès à un emploi du secteur moderne (en %)				Taux de chômage			
	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3		Modèle 4	
	Coefficient	Signif.	Coefficient	Signif.	Coefficient	Signif.	Coefficient	Signif.
Logarithme de la part d'individus ayant effectué de l'enseignement supérieur	- 0,086	***	- 0,110	***	0.112	***	0.115	***
Part de l'emploi qualifié moderne dans l'ensemble des emplois			+ 0,859	*	- 1.563	*		
PIB par habitant (\$ des E.U.)							- 0.00019	*
Constante	0,297	—	0,131	—	0.787	—	0.754	—
R ² (%)	68,3		72,4		31,5		31,4	

Source : A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries.

Tableau 5.A2 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants à cibler pour atteindre 20% ou 30% de chômage parmi les individus de 25–34 ans ayant effectué de l'enseignement supérieur suivant le PIB par habitant

PIB par habitant	200	400	600	800	1000	1200	1400	1470	1600	1800	2000
Nbre d'étudiants pour 100 000 habitants à cibler pour											
20% de chômage	207	229	253	279	309	341	377	391	417	461	509
30% de chômage	273	326	391	468	560	670	803	855	961	1151	1377

Source : A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries.

La situation présentée en *gras* dans le tableau correspond à la projection faite pour le Bénin en 2020. Avec un taux de croissance économique de 7% le PIB par habitant atteindra au Bénin 1470 \$ des E.U. D'après le modèle économétrique, avec un tel niveau de développement économique le nombre d'étudiants à cibler pour ne pas dépasser 20% de chômage parmi les jeunes de 25–34 ans ayant effectué de l'enseignement supérieur s'établit à 391 pour 100 000 habitants. Pour ne pas dépasser 30% de chômage, la cible est estimée à 855 étudiants pour 100 000 habitants.

Annexe 5.2 : Méthodologie de calcul des taux de rendement en utilisant les fonctions de gains à la Mincer et modèle appliqué aux données béninoises

Les fonctions de gains

Pour estimer le taux de rendement de l'éducation, une pratique standard consiste à se fonder sur le modèle de Mincer qui estime une équation dont la spécification de base est la suivante :

$$\ln(Y_i^*) = \eta_0 + \eta_1 E_i + \eta_2 E_i^2 + \sum_{k=1}^K \eta_{3k} D_{ki} + \sum_{j=1}^J \eta_{4j} X_{ji} + u_i \quad (1)$$

Dans cette relation, Y_i^* est le revenu annuel (ou le salaire) individuel ; E_i le nombre d'années d'expérience professionnelle ; $D_{ki} = 1$ si l'individu i possède le diplôme D_k (ou a atteint le niveau d'étude k) et 0 sinon ; X_{ji} le secteur d'activité de l'activité principale ; u_i est un terme aléatoire supposé gaussien. Les paramètres η sont estimés par le modèle.

Dans le cas du Bénin, en utilisant les données de l'enquête EDS/EMICOV 2006, on obtient le modèle suivant. Tous les paramètres du modèle sont significatifs aux seuils usuels (5% voire 1%). L'ajustement du modèle est appréciable avec un R^2 de plus de 18%.

Les taux de rendement estimés sont nets de l'impact des autres variables considérés dans la fonction de gains et notamment de l'effet de l'expérience (apprécié par l'âge) et du secteur d'emploi. Une fois la fonction de gain estimée, on procède à une simulation des revenus moyens en fonction des niveaux d'études.

Simulation du logarithme du revenu moyen par niveau d'éducation et déduction du revenu moyen par niveau d'éducation

En partant du modèle de gain estimé et des moyennes des variables explicatives incluses dans ce modèle, il est possible de simuler le logarithme du revenu moyen des travailleurs en fonction de leur niveau d'éducation, en maintenant les autres variables constantes (égales à leurs moyennes). La fonction de gains estimée par le modèle (2) s'écrit :

$$\begin{aligned} \ln(Y) = & 2,35 + 0,155 \text{ Primaire} + 0,271 \text{ Secondaire 1} + 0,589 \text{ Secondaire 2} \\ & + 1,152 \text{ Supérieur} + 0,630 \text{ ETFP} + 0,122 \text{ Informel non agricole} \\ & + 0,550 \text{ Secteur public} + 0,470 \text{ Secteur privé} + 0,029 \text{ Age} - 0,003 \text{ Age}^2 \end{aligned} \quad (2)$$

La moyenne de chacune des autres variables explicatives sur l'échantillon sur lequel la fonction de gains a été estimée est présentée dans le tableau 5.A4.

Le logarithme du revenu simulé est donc la somme d'un facteur fixe et d'un facteur variant avec le niveau d'études :

$$\begin{aligned} \ln(Y) = & 5,491 + 0,155 \text{ Primaire} + 0,271 \text{ Secondaire 1} + 0,589 \text{ Secondaire 2} \\ & + 1,152 \text{ Supérieur} + 0,630 \text{ ETFP} \end{aligned} \quad (3)$$

Tableau 5.A3 : Modèle de fonctions de gains, Bénin, 2006

	Paramètres	Ecart-types
Constante	2,3483	0,002505
Niveau d'éducation		
Sans instruction (référence)		
Primaire	0,155136	0,001262
Secondaire général 1 ^{er} cycle	0,271218	0,001955
Secondaire général 2 nd cycle	0,589111	0,003358
Enseignement supérieur	1,151797	0,00392
Enseignement technique et formation professionnelle	0,629757	0,004812
Secteur d'activité		
Secteur informel agricole (référence)		
Secteur informel non agricole	0,121789	0,001124
Secteur public	0,550089	0,002889
Secteur privé formel	0,46961	0,005548
Age	0,028641	0,000131
Age au carré	-0,00026	1,58 ^{E-06}
R2 (%)	18,4	
Ecart-type des résidus	0,69	

La variable dépendante est le Logarithme népérien du revenu annuel. La variable Age remplace le nombre d'années d'expérience professionnelle car elle est mieux renseignée. Cela n'affecte pas les résultats du modèle

Source : Données EDS/EMICOV 2006 et estimations des auteurs

Tableau 5.A4 : Moyenne des variables explicatives autres que la durée des études

Age	Age au carré	Informel non agricole	Secteur public	Secteur privé
32,95	1355,67	0,3427	0,0335	0,0068

Tableau 5.A5 : Logarithme du revenu annuel simulé selon le niveau d'éducation

Sans instruction (référence)	5,491	= 5,491
Primaire	5,491 + 0,155	= 5,6458
Secondaire général 1 ^{er} cycle	5,491 + 0,271	= 5,7619
Secondaire général 2 nd cycle	5,491 + 0,589	= 6,0798
Enseignement supérieur	5,491 + 1,152	= 6,6425
Enseignement technique et formation professionnelle	5,491 + 0,630	= 6,1204

Le revenu simulé prend en compte la variance du terme d'erreur u dans l'équation (1) :

$$Y_{\text{simulé}} = \text{Exp}\left(\left[\text{Ln}(Y)\right]_{\text{simulé}}\right) * \text{Exp}\left(\frac{s^2}{2}\right) \quad (4)$$

Expression dans laquelle s^2 est la variance des résidus du modèle de gains, dont l'écart-type est reportée dans la dernière ligne du tableau 5.A3 : $s^2/2 = 0,69 * 0,69/2 = 0,238$.

Tableau 5.A6 : Revenu annuel et espérance de revenu annuel simulés selon le niveau d'éducation

	Revenu simulé (a)	Taux de chômage des 25-27 ans (b)	Espérance de revenu (a)*(1-b/100)
Sans instruction (référence)	= Exp(5,491 + 0,238) = 308	1,7	302
Primaire	= Exp(5,6458 + 0,238) = 359	3,9	345
Secondaire général 1 ^{er} cycle	= Exp(5,7619 + 0,238) = 403	8,8	368
Secondaire général 2 nd cycle	= Exp(6,0798 + 0,238) = 554	6,6	518
Enseignement supérieur	= Exp(6,6425 + 0,238) = 973	29,0	634
ETFP	= Exp(6,1204 + 0,238) = 577	34,8	410

Les taux de rendements

Sur la base des revenus simulés, le taux de rendement du niveau k par rapport au niveau précédent (k-1) a été estimé en rapportant le supplément en termes d'espérance de gains (imputable à la formation k) au coût encourus du fait de la poursuite des études (pour passer du niveau k-1 à k). Il est donc important de tenir compte de la probabilité de chômage (variable suivant le niveau d'études). Ce coût inclut aussi bien le revenu auquel on renonce pour poursuivre ses études à plein temps (espérance de revenu des individus ayant suivi tout au plus la formation précédente) que les coûts directs de formation.

Plus précisément, la formule utilisée pour l'estimation des taux de rendement s'écrit de la façon suivante :

$$R_{k/k-1} = \frac{\pi_k \bar{Y}_k - \pi_{k-1} \bar{Y}_{k-1}}{N_{k-1/k} [\pi_{k-1} \bar{Y}_{k-1} + C_k]} \quad (5)$$

où π_k est le taux d'emploi (1- taux de chômage) des individus ayant le niveau d'éducation k ; \bar{Y}_k est le revenu simulé pour le niveau k.

Tableau 5.A7 : Durée moyenne des études des travailleurs, coûts unitaires publics et privés de scolarisation, selon le niveau d'instruction

Niveau d'instruction	Nombre d'années d'études	Coûts unitaires, en milliers de FCFA	
		Privés (ménages)	Publics
Aucun	0		
Primaire	3,66	11	40
Secondaire général 1 ^{er} cycle	8,26	46	33
Secondaire général 2 nd cycle	11,89	116	97
Supérieur	15,78	111	406
ETFP	10,72	229	367

Source : EDS/EMICOV 2006 et calculs des auteurs

La formule (5) permet de calculer aussi bien les taux de rendements sociaux que les taux de rendements privés. Dans les estimations utilisées, la différence entre les deux taux tient uniquement aux éléments de coûts directs C_k pris en compte. Dans le cas du taux de rendement privé, le coût direct se limite aux coûts de formation qui incombent aux individus, tandis que dans le cas du taux de rendement social, on tient aussi compte des coûts unitaires publics de scolarisation (estimés dans le chapitre 3).

$N_{k-1/k}$ désigne le nombre d'année d'études supplémentaires pour obtenir le niveau k . Il est estimé à partir des données de l'enquête. Les résultats pour la durée moyenne des études (année validées) selon le niveau d'éducation sont reportés dans le tableau ci-après.

Illustrons le calcul des taux de rendement du primaire par rapport à l'absence d'instruction :

Le supplément d'espérance de gains annuel est égal à 43 soit $345 - 302$.

Les coûts liés à la poursuite des études primaires sont estimés

à 1294 pour les coûts sociaux soit $3,66 \times (302_{\text{(coût d'opportunité}^{145})} + 11_{\text{(coût privé direct)}} + 40_{\text{(coût public direct)}})$

à 1148 pour les coûts privés soit $3,66 * (302_{\text{(coût d'opportunité)}} + 11_{\text{(coût privé direct)}})$

Le taux de rendement social du primaire est donc estimé à 3,3%, soit $43/1294$; le taux privé à 3,7%, soit $43/1148$.

145. Le coût d'opportunité correspond au salaire auquel l'individu accepte de renoncer lorsqu'il poursuit plus longuement ses études (salaire du niveau précédent à son niveau terminal d'éducation)

Annexe 5.3: Synthèse de l'étude qualitative commanditée par le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle auprès de TECSULT réalisée en Décembre 2005 pour l'élaboration du schéma directeur de l'enseignement technique et la formation professionnelle

Afin de procéder à une analyse des besoins du marché du travail, sept secteurs de l'économie béninois ont été privilégiés en fonction de leur importance quantitative et qualitative. Les six secteurs porteurs retenus sur la base de ces critères sont les suivants : Agro Alimentaire; Hôtellerie Tourisme; Artisanat; Télécommunication; Santé; Commerce. Les résultats de l'analyse des données recueillies auprès de répondants clés dans ces secteurs sont les suivants :

Secteurs porteurs	Perspectives	Importance	Tendance	Besoins
Agro Alimentaire	Les perspectives d'emploi sont bonnes	Des millions de travailleurs y travaillent	Tendance à la spécialisation, à la modernisation, à la diversification,	Ouvriers qualifiés et spécialisés
Hôtellerie Tourisme	Les perspectives d'emploi sont très bonnes	Pas d'emploi important mais de fortes incidences sur des milliers d'emplois indirects	Tendances à la spécialisation, à la diversification, à une professionnalisation accrue des opérateurs	Techniciens de qualifications intermédiaires
Artisanat	Les perspectives d'emploi vont de passables à bonnes	secteur regroupant des centaines de milliers de travailleurs	Tendances dans le sens du développement du secteur informel et de l'auto emploi	Ouvriers spécialisés, qualifications intermédiaires
Télécommunication	Perspectives d'emploi sont très bonnes	Quelques milliers de travailleurs mais une importance stratégique reconnue	Développement soutenu du secteur, libéralisation, luttes commerciales	Techniciens spécialisés
Santé	Perspectives d'emploi vont de passables à bonnes	Ce secteur ne regroupe que quelques milliers de travailleurs mais il fait l'objet d'une priorité nationale	Développement soutenu du secteur	Education familiale et sociale, Aide soignant diplômé
Commerce	Perspectives d'emploi vont de passables à bonnes	Secteur regroupant des milliers de travailleurs avec un poids économique important	Il s'agit d'un secteur refuge face à l'anémie du secteur formel	Ouvriers et techniciens spécialisés dans des domaines tels que technico-commercial, commerce international, vente conseil

Source : Document du Schéma Directeur de L'ETFP, 2005, TECSULT.

Le secteur de transit, autrefois porteur, a actuellement des perspectives d'emploi passables. Il est en recul depuis quelques années mais a tendance à évoluer dans le sens d'une intégration à la logistique du transport. Ainsi, des besoins en ouvriers et techniciens spécialisés sont exprimés sur le marché du travail.

Face à cette situation, un bilan a été fait. Il ressort de ce bilan la part de demande non satisfaite par la formation technique et professionnelle qui est présentée dans le tableau 5.A9 :

Secteurs stratégiques et émergents	Part de demande non satisfaite
Agro Alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Employés agricoles et des pêches, Producteurs agricoles ◆ Ouvriers, artisans et manœuvres non agricoles
Hôtellerie et tourisme	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Personnel administratif du secteur ◆ Personnel commercial et vendeurs du secteur ◆ Personnel spécialisé dans les services et techniciens
Artisanat	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les artistes, ouvriers, artisans et manœuvres du secteur en formation continue dans les CFP et CET ◆ Le personnel commercial et les vendeurs dans les LT
Télécommunication	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le personnel spécialisé dans les services et techniciens ◆ Le personnel commercial et les vendeurs ◆ Le personnel administratif
Transport international (Transit)	Une politique de prise en compte en formation continue du personnel actuel est nécessaire avant d'envisager la mise en place d'un dispositif de formation initiale dans les LT
Santé	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Personnel administratif du secteur ◆ Ouvriers, artisans et manœuvres spécialisés du secteur, en particulier des auxiliaires des hôpitaux « Aides soignants ».
Commerce	Ce secteur transversal aux autres, nécessite une étude « ergonomie et formation transversale » pour une meilleure adaptation des formations aux spécificités identifiées dans chaque secteur.
Économie familiale et sociale	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le personnel auxiliaire de maison ◆ Les spécialistes de la blanchisserie, les teinturiers et nettoyeurs professionnels

Source : Document du Schéma Directeur de L'ETFP, 2005, TECSULT.

Le système de l'ETFP actuel présente un déficit de performance important en terme d'efficacité externe. La performance de l'ETFP devra être améliorée. Ainsi :

- Plusieurs domaines restent peu couverts par l'offre de formation (comme indiqué ci-dessus) ;
- Même dans les domaines plus couverts, beaucoup de pistes restent encore à développer : floriculteurs, producteurs de plantes médicinales, paysagistes, technicien

électroménager, vitrier, décorateur d'intérieur, technicien en sécurité des bâtiments, métiers de l'eau, etc.;

- On note une faible préparation à l'auto emploi et à la culture entrepreneuriale;
- Les formations sont souvent considérées par les employeurs comme théoriques, au mieux comme « technologiques », mais rarement comme pratiques;
- Les diplômés de l'ETFP ne sont pas toujours perçus comme pleinement crédible ;
- Le para formel et le non formel ne sont pas toujours pris en compte comme réalités importantes du marché du travail béninois.

Le pilotage de la demande place l'ETFP devant le défi de répondre à un environnement en perpétuel changement. Il s'avère nécessaire d'implanter ce type de pilotage qui exige que les réformes soient conduites jusqu'au bout de façon rigoureuse.

Bibliographie du chapitre 5

- Banque mondiale. 2003. *Construire les sociétés du savoir, Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*.
- . 2007. *Données sur les PIB sectoriels, World Development Indicators*.
- Brossard M. et Foko B. 2006. *Couverture scolaire des années 1970 et impact sur la croissance économique entre 1970 et 2003*, Document de travail, Pôle de Dakar (www.poledakar.org).
- Bureau International du Travail. 2007. *Données sur la population active*.
- INSAE. 2003. *Troisième recensement général de la population et de l'habitation, RGPH 3*.
- INSAE-PNLS. 2007. *Rapport préliminaire de l'EDSB-III 2006*, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et le Programme National de lutte contre le SIDA.
- Mingat, A. 2007. "Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries." Document de travail, Banque mondiale.
- Ministères en charge de l'Education, DPP. *Annuaire Statistiques de l'Education, 2000 à 2007*.
- Pôle de Dakar. 2006. *Rapport Dakar +6 : Statistiques et analyses sous-régionales*. UNESCO-BREDA.
- . 2007. *Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées*. UNESCO-BREDA.

La question de l'équité dans le système éducatif béninois

- ◆ De fortes inégalités caractérisent le système éducatif ; elles augmentent avec le niveau d'éducation. Les filles, les enfants issus des zones rurales et les pauvres ont moins de chances d'entrer à l'école et ils ne représentent respectivement plus que 23%, 10% et 1% des jeunes ayant atteint le supérieur.
- ◆ Les inégalités territoriales sont marquées : l'Alibori notamment présente des taux de scolarisation particulièrement faibles, puisqu'un enfant sur trois n'entre pas à l'école dans ce département.
- ◆ Ces inégalités dans l'accès à l'éducation se transmettent dans la part de ressources publiques dont bénéficient les différents groupes de population : les 20% d'enfants les plus pauvres ne jouissent que de 5% des ressources allouées à l'éducation quand les 20% les plus riches bénéficient d'environ 60% de celles-ci.

Le chapitre 5 a montré que l'éducation contribue à déterminer les conditions économiques et sociales de la vie adulte : il importe donc que le système scolaire s'efforce de garantir l'égalité des chances d'accès à l'éducation, quelles que soient les conditions de vie initiales de l'enfant. C'est cette égalité des chances qu'on appelle équité et qui est inscrite dans les objectifs de l'Education Pour Tous fixés à Dakar en 2000. Les pays se sont alors engagés à "faire en sorte que d'ici à 2015 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficultés (. . .) aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme"¹⁴⁶. L'équité rejoint également des objectifs d'efficacité dans la mesure où elle permet aux individus les plus capables, indépendamment de leurs caractéristiques initiales, d'accéder aux niveaux les plus élevés.

146. UNESCO (2000). *Education Pour Tous—Le monde est-il sur la bonne voie ?*, Editions UNESCO, 319p.

Force est cependant de constater que le Bénin est loin d'avoir atteint un tel objectif et que des disparités importantes subsistent dans l'accès à l'éducation. Ces inégalités reposent tout d'abord sur les caractéristiques socio-économiques (partie I) : un enfant n'a pas les mêmes chances d'aller à l'école s'il est un garçon ou une fille, s'il habite en zone rurale ou urbaine et s'il est issu d'un ménage pauvre ou aisé. D'autre part, des différences très importantes apparaissent entre les différents départements du Bénin (partie II) : le département de l'Alibori notamment présente des taux de scolarisation beaucoup plus faibles que d'autres. Enfin, parce qu'un enfant qui va à l'école bénéficie d'une partie des ressources publiques allouées à l'éducation, ceux qui restent le plus longtemps dans le système éducatif sont ceux qui « utilisent » la plus grande partie de ces ressources. Il y a donc une inégalité structurelle (partie III) qui répercutent et amplifient les inégalités dans l'accès à l'éducation : les populations défavorisées sont celles qui bénéficient le moins des ressources publiques consacrées à l'éducation.

L'accès au système éducatif béninois dépend fortement des caractéristiques socio-économiques des individus

Le genre, le milieu de résidence (urbain/rural) et le niveau de vie sont trois caractéristiques qui influencent traditionnellement les chances d'accès à l'école. Avant d'analyser en détail chacune de ces dimensions, on peut chercher à avoir une idée de l'importance de ces disparités en regardant la distribution de la population jeune selon le niveau atteint et selon ces différentes caractéristiques. Le tableau 6.1 présente la structure sociale des jeunes (5–24 ans) aux différents niveaux de scolarisation.

		% dans la population	Niveau scolaire atteint				
			Totale	Sans éducation	Secondaire		Supérieur
					Primaire	cycle 1	
Genre	Filles	49%	59%	46%	39%	33%	36%
	Garçons	51%	41%	54%	61%	67%	64%
Milieu de résidence	Rural	63%	76%	61%	46%	26%	13%
	Urbain	37%	24%	39%	54%	74%	87%
Niveau de vie¹⁴⁷	Q1	19%	31%	14%	7%	3%	1%
	Q2	20%	26%	19%	11%	6%	1%
	Q3	21%	23%	22%	17%	8%	5%
	Q4	20%	13%	23%	26%	20%	11%
	Q5	20%	7%	21%	39%	62%	82%

Source : données EDS/EMICOV 2006.

Lecture : La première colonne donne la part de chaque catégorie dans la population : on lit par exemple que les ruraux représentent 63% des jeunes de 5 à 24 ans. Les colonnes suivantes détaillent la composition des individus à chaque niveau scolaire atteint : par exemple, chez ceux qui ont atteint le primaire, on compte 46% de filles et 54% de garçons. Autre exemple, 3% des jeunes qui ont atteint le cycle 2 du secondaire appartiennent au quintile 1 alors que 62% appartiennent au quintile 5.

147. Le découpage en quintile reposant sur des valeurs seuils des scores de richesse des individus, la distribution des individus autour de ces valeurs seuils peut conduire à des quintiles représentant 19% ou 21% de la population lorsque plusieurs individus ont le même score de richesse.

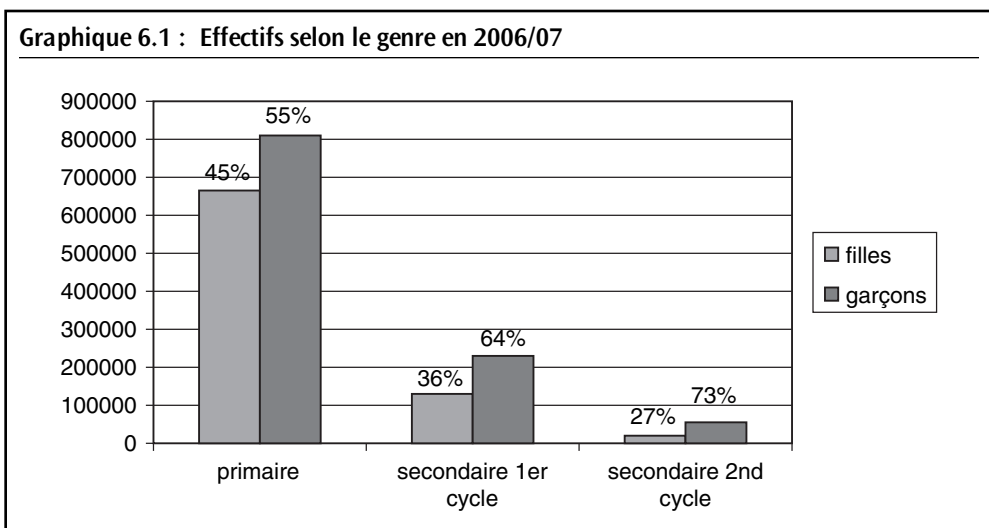
Alors que les filles sont aussi nombreuses que les garçons en général, 59% des non scolarisés appartiennent à la population féminine. Plus des trois-quarts des non scolarisés de 5 à 24 ans sont du milieu rural alors que les jeunes ruraux représentent 63% des 5–24 ans. Par ailleurs, un tiers des non scolarisés appartiennent aux couches les plus pauvres (premier quintile de niveau de vie). Ainsi, les filles, les ruraux et les plus pauvres sont sur-représentés dans les non scolarisés. A l'inverse, les moins pauvres, les urbains et les garçons sont sur-représentés à tous les niveaux scolaires, et cette sur-représentation augmente avec le niveau. Ainsi, alors que 63% de la population ciblée vit en milieu rural, les ruraux ne représentent que 46% des effectifs du secondaire général 1er cycle. De même, alors que les plus favorisés (appartenant au quintile 5) représentent 20% de la population totale des 5–24 ans, ils représentent 39% des enfants scolarisés au secondaire 1er cycle et 82% des effectifs du supérieur. Enfin, alors qu'on compte le même nombre de garçons et de filles au total, on constate que celles-ci ne représentent environ qu'un tiers des effectifs dans le supérieur.

Ce tableau invite donc à étudier plus en profondeur les disparités dans l'accès à l'éducation en fonction du genre, du milieu de résidence et du niveau de vie.

Les inégalités de genre diminuent mais demeurent importantes

Les femmes béninoises ont toujours été victimes de discriminations diverses dans une société béninoise patriarcale marquée par une très forte étendue du pouvoir accordé au genre masculin. En matière de scolarisation, ces disparités s'expriment en termes d'accès, de couverture et d'achèvement. L'état des lieux des disparités de genre au Bénin en 2006/07 (ou 2005/06) puis les dynamiques à l'œuvre dans la résorption des différences entre filles et garçons depuis 2000 sont l'objet de cette section.

Etat des lieux : les filles sont sous-représentées. Aujourd'hui, les filles sont moins nombreuses à tous les cycles d'enseignement et l'écart s'accroît aux niveaux supérieurs comme le montre le graphique 6.1. Des inégalités entre les genres demeurent donc importantes au Bénin et appellent une analyse détaillée.

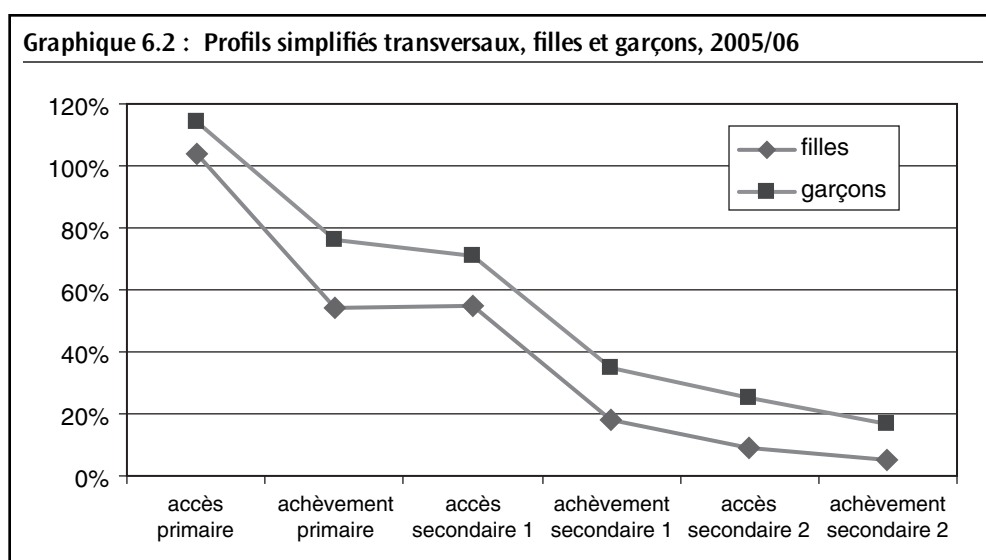


Source : données DPP, MEMP—DES, MEFS

NB : pour le secondaire, données 2005/06

En termes d'effectifs, l'écart entre filles et garçons est important. Ainsi, il y a actuellement quatre filles pour cinq garçons au primaire alors qu'au secondaire 1^{er} et 2nd cycle, les filles ne représentent respectivement que 36% et 27% des effectifs totaux. On observe donc une diminution de la proportion des filles au fur et à mesure que le niveau scolaire augmente. Ce phénomène se retrouve à l'intérieur des cycles et notamment du cycle primaire, où la part des filles est de 46% au CI et de 40% seulement au CM2.

De l'accès à l'achèvement, l'écart entre filles et garçons se creuse de cycle en cycle. La sous-représentation des filles se traduit par voie logique dans les taux de scolarisation, et notamment les taux d'accès et d'achèvement. Le graphique 6.2 présente les profils simplifiés transversaux de la scolarité aux trois cycles d'enseignement général et il apparaît clairement que de l'accès à l'achèvement, l'écart entre filles et garçons se creuse de cycle en cycle.



Sources : données DPP, MEMP—DES, MESFTP & données démographiques

Au cycle primaire, si le taux brut d'admission¹⁴⁸ est au dessus de 100% pour les deux sexes en 2005/06 (104% pour le sexe féminin et 114% pour le sexe masculin), les performances du système éducatif en matière d'achèvement à ce niveau d'enseignement sont encore loin d'être satisfaisantes, notamment chez les filles. En effet, alors que 3 garçons sur 4 au Bénin achèvent le cycle primaire, ce n'est le cas que pour une fille sur deux (les taux d'achèvement du primaire sont respectivement de 76% et de 54%). En ce qui concerne les enfants entrés dans le système éducatif (et non plus l'ensemble des enfants béninois en âge d'aller à l'école), 37 filles sur 100 et 33 garçons sur 100 abandonneront en cours de cycle. Comme les filles sont moins nombreuses à entrer à l'école primaire et que les taux de rétention sont comparables (même si celui des garçons (67%) est un peu meilleur que celui des filles (63%)), l'accent devrait donc être mis en

148. Voir Chapitre 2.

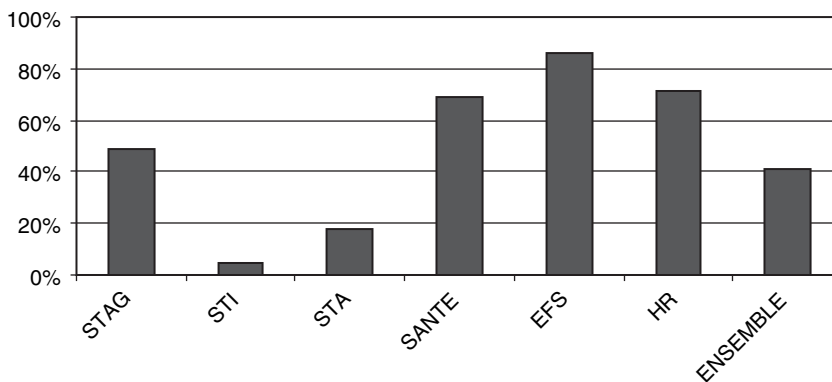
priorité sur l'accès des filles à l'école et le maintien de tous les élèves dans le système éducatif.

Le taux de transition entre les cycles du primaire et du secondaire est proche de 100% sans distinction de genre : contrairement à d'autres pays, les filles au Bénin ne quittent pas plus que les garçons l'école à la fin du primaire. Par contre, comme moins de filles que de garçons entrent au primaire et achèvent ce cycle, elles ne sont plus qu'une sur deux à accéder au premier cycle du secondaire général en 2005/06 alors que la proportion des garçons est de 7 sur 10, et sont seulement 18% à atteindre la classe de 3^{ème}, contre 35% pour les garçons. La différence entre filles et garçons s'accroît donc au premier cycle du secondaire général. Le taux d'accès des filles en classe de seconde, c'est-à-dire à l'entrée du second cycle du secondaire général, est extrêmement faible puisque seuls 8% des filles béninoises y accèdent contre 24% pour les garçons. Elles ne seront que 5% à atteindre la classe de terminale, soit trois fois moins que leurs homologues masculins (17%).

Encadré 6.1 : Le secondaire technique, une offre mieux adaptée aux filles ?

Au niveau de l'enseignement technique, la part des filles est relativement stable puisqu'elle est passée de 39% 2000/01 à 41% en 2004/05. Si elles demeurent minoritaires parmi les élèves du secondaire technique, il faut souligner que cette proportion est largement supérieure à celle qu'on observe dans le secondaire général. Cela peut s'expliquer en partie par une diversité de l'offre scolaire dans ce type d'enseignement où on compte des filières à public essentiellement masculin comme des filières qui semblent intéresser plutôt les filles.

Graphique 6.3 : Part des filles dans les filières techniques en 2004/05



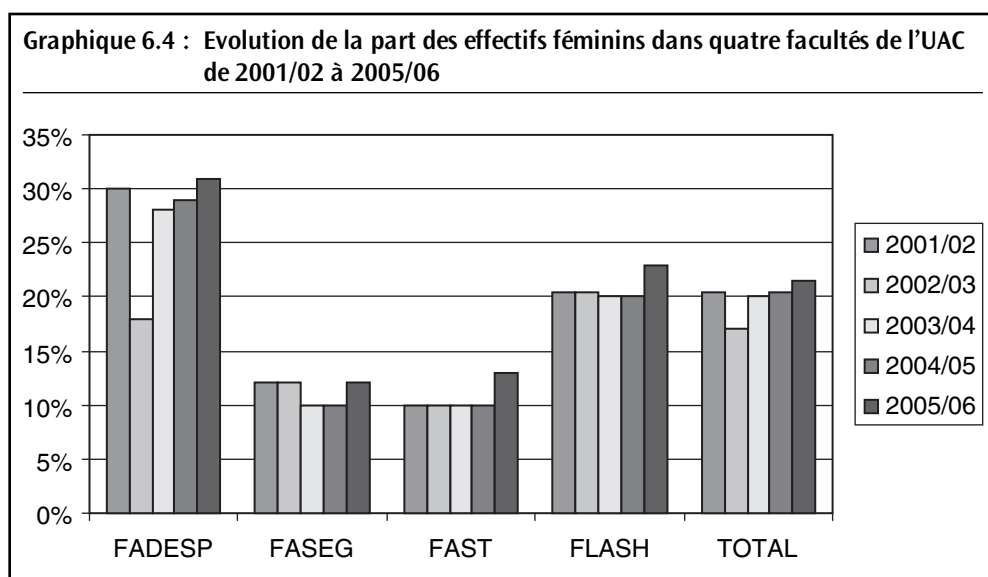
Sources : Annuaire statistiques 2004/05

STAG : Sciences et Techniques Agricoles, STI : Sciences et Techniques Industrielles, STA : Sciences et Techniques Agricoles, EFS : Enseignement Familial et Social, HR : Hôtellerie-Restaurant

Ainsi, en 2004/05, on constate qu'elles sont largement majoritaires dans les filières de l'Enseignement Familial et Social (86%), de l'Hôtellerie et de la Restauration (71%) et de la Santé (69%), alors que dans les filières des Sciences et Techniques Industrielles et des Sciences et Techniques Agricoles, leur présence se remarque à peine avec respectivement 5% et 18% des effectifs.

Une sous-représentation croissante des femmes au supérieur (public). Concernant l'enseignement supérieur (public), la proportion des étudiantes est faible. Elle est passée de 19,8% en 2000 à 22,7% en 2005. Cette progression est timide et irrégulière, puisqu'en 2003 les filles représentaient déjà 23% des effectifs. Par ailleurs, les disparités sont plus importantes à l'Université de Parakou qu'à l'Université d'Abomey-Calavi. De même, des disparités importantes existent entre les entités. Les garçons dominent plus largement les effectifs des facultés classiques. La présence féminine ne devient importante que dans certaines entités professionnalisées.

Ainsi sur le graphique 6.4 représentant l'évolution des effectifs féminins depuis 2001/02 dans les quatre principales facultés de l'UAC, on constate que la sous-représentation des filles dans les filières économie-gestion (FASEG) et sciences et techniques (FAST) est remarquable. C'est en Droit et en Sciences Politiques que les femmes sont les plus nombreuses avec 31% des effectifs à la FADESP en 2005/06. Pour la même année, à la Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines, les femmes ne représentent que 23% des effectifs.

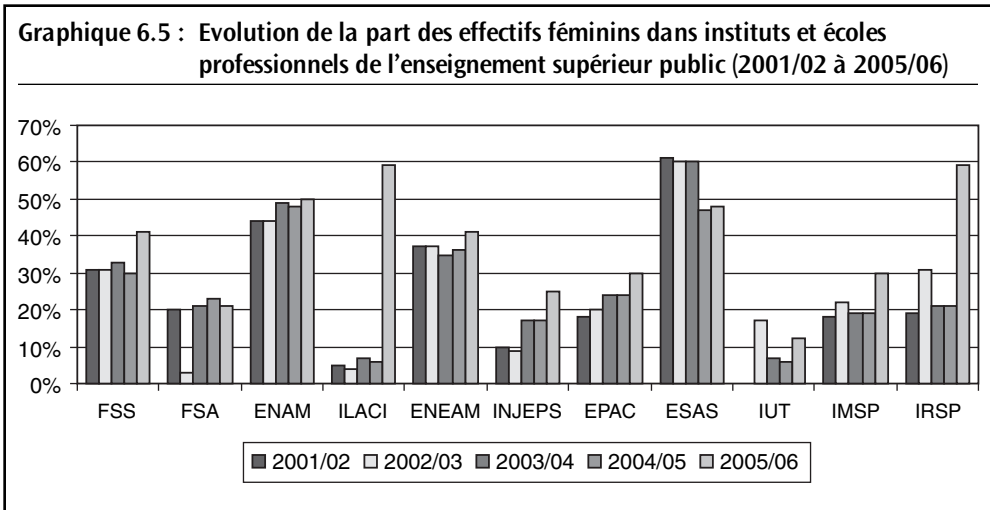


Source : UAC

FADESP : Faculté de Droit et de Sciences Politiques ; FASEG : Faculté de Sciences Economiques et de Gestion ; FAST : Faculté de Sciences et Techniques ; FLASH : Faculté de Lettres, Arts et Sciences Humaines

La situation est beaucoup plus hétéroclite dans les filières de l'enseignement supérieur professionnel : on constate une forte présence féminine dans certaines entités professionnalisées comme le montre le graphique ci-dessous.

Dans les écoles formant aux métiers de l'administration et du droit (ENAM) et de l'assistance sociale (ESAS), les filles sont presque à parité avec les garçons. Elles représentent environ 40% des effectifs de la Faculté des Sciences de la Santé (FSS), de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management (ENEAM) et de la Faculté de médecine de Parakou. De profonds changements ont eu lieu depuis 2001/02, avec notamment une très forte



Source : UAC

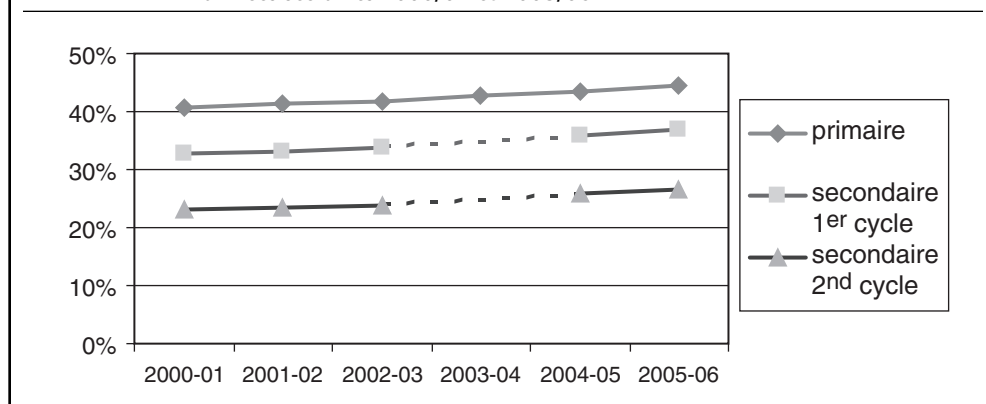
FSS : Faculté des Sciences de la Santé ; FSA : Faculté des Sciences Agronomiques ; ENAM : Ecole Nationale de la Magistrature ; ILACI : Institut de Langue Arabe et de Culture Islamique ; ENEAM : Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management ; INJEPS : Institut National de la Jeunesse et des sports ; EPAC : Ecole Polytechnique ; ESAS : Ecole Supérieure des Assistants Sociaux ; IUT Lokossa : Institut Universitaire de Technologie de Lokossa ; IMSP : Institut de Mathématiques et de Sciences Physiques ; IRSP : Institut Régional de Santé Publique

augmentation de la part des femmes à l'Institut des Langues Arabes (ILACI) et à l'Institut Régional de Santé Publique (IRSP). La représentativité féminine atteint 60% des effectifs de chacun des deux instituts. Toutefois, les filles demeurent cependant très minoritaires dans les formations mathématiques (IMSP), technologiques (IUT de Lokossa), ingénieures (EPAC), agricoles (FSA) et sportives (INJEPS), les effectifs féminins oscillent entre 10% et 30%.

Mise en perspective de la situation présente : une amélioration constante depuis 2000. Prenant acte des fortes inégalités entre filles et garçons en termes de scolarisation (et des impacts socio-économiques que celles-ci engendrent, cf. chapitre 5), le Bénin a inscrit parmi les priorités de son plan décennal la scolarisation universelle des filles au primaire et une plus grande scolarisation aux cycles supérieurs. Ces efforts se sont manifestés par des campagnes de sensibilisation sur tout le territoire béninois et se sont traduits par une légère et constante amélioration de la présence des filles dans les écoles primaires et les établissements du secondaire général, 1^{er} et 2nd cycles depuis 2000/01, comme le montre le graphique 6.6. De 41% dans le cycle primaire en 2000/01, la part des filles est passée à 44% en 2005/06. Au premier cycle du secondaire général, cette proportion a évolué de 33% à 37% au cours de la même période soit un gain de 4 points de pourcentage en 5 ans. Le second cycle du secondaire général a réalisé la même progression en passant de 23% en 2000/01 à 27% en 2005/06.

L'évolution des indices de parité¹⁴⁹ des taux d'accès et d'achèvement aux différents cycles confirme cette tendance à l'amélioration : par exemple, l'indice de parité du taux

149. L'indice de parité est le rapport des taux entre le groupe défavorisé et le groupe favorisé.

Graphique 6.6 : Evolution de la proportion des filles dans la population scolaire entre les années scolaires 2000/01 et 2005/06

Source : données MEMP, MESFTP.

brut d'accès passe de 81% en 2000/01 à 91% en 2005/06 et celui du taux d'achèvement de 74% à 86% au cours de la même période. L'amélioration est cependant moins nette au secondaire puisque l'indice de parité du taux d'achèvement évolue de 48% à 51% pour le premier cycle et stagne à 30% pour le second cycle. Eu égard aux tendances actuelles en termes de réductions des inégalités entre filles et garçons, une nette amélioration devrait s'observer dans les prochaines années. En effet, tous les indicateurs de flux (rétention et transition entre cycles) sont très comparables pour les deux sexes. Ainsi, si les filles sont aussi nombreuses à entrer au CI que les garçons, cette parité devrait progressivement se transmettre aux niveaux supérieurs. Cependant, force est de rester vigilant compte tenu du fait que la rétention peut baisser quand l'accès s'élargit.

A l'origine des inégalités de genre : la question culturelle au cœur des facteurs explicatifs ?

La culture est l'ensemble des valeurs et normes qui régissent le fonctionnement d'une société.¹⁵⁰ Les variables socioculturelles sont donc importantes dans l'explication des phénomènes sociaux. La religion, l'ethnie, le statut de la femme, le milieu de résidence sont autant de variables qui sont en effet susceptibles d'influencer les inégalités de genre en matière de scolarisation. En Afrique en général et au Bénin en particulier, la femme est d'abord mère et épouse et sa fonction principale est celle de la reproduction. Les discriminations à l'encontre des filles en matière de scolarisation trouvent donc leurs fondements dans les relations de genre d'une société béninoise patriarcale, qui confine la femme dans un rôle reproducteur et de gardienne du foyer et considère l'homme comme le chef à qui incombe la responsabilité de la recherche et de la mise à disposition des moyens de subsistance de la famille. Si le garçon est vu comme une force potentielle d'agrandissement de la famille (au sens non nucléaire du terme), la fille est considérée comme une personne devant contribuer à agrandir celle d'autrui. Aussi la société béninoise traditionnelle estime-t-elle que la scolarisation d'une fille est non seulement un investissement non productif, du moins pour sa famille d'origine, mais également une forme d'autodestruction, puisque

150. ADIHO J. (2004) "Genre et scolarisation au Bénin", Mémoire de DESS, IFORD, p. 134.

la fille scolarisée peut remettre en cause les normes et valeurs qui constituent le socle de la société, normes et valeurs qui donnent tous les pouvoirs au genre masculin.

Outre les caractéristiques de la demande scolaire, l'offre scolaire peut aussi influencer le choix de l'école et la propension des parents à envoyer les enfants à l'école. La proximité et l'équipement des infrastructures scolaires interviennent dans l'explication des inégalités de genre en matière de scolarisation. En effet, les parents sont réticents à envoyer les filles dans des écoles peu équipées ou éloignées des lieux d'habitation de peur de les exposer à des agressions de toutes sortes. L'accessibilité financière est également à l'origine des inégalités entre filles et garçons en matière de scolarisation car la scolarisation entraîne des frais importants d'inscription, d'uniforme et de transport. Pour ces raisons, quand la famille n'a pas de moyens, les parents donnent souvent priorité à l'éducation des fils. Les mauvais comportements de certains enseignants vis à vis des filles rendent également les parents réticents à envoyer ces dernières à l'école. Par exemple, l'Etude sur les déterminants et entraves de l'accès à l'éducation dans la sous-préfecture de Zè (Aide et Action Bénin, 2002) montre que le harcèlement sexuel est l'un des facteurs qui déterminent les disparités entre les sexes en matière de scolarisation¹⁵¹.

Ainsi, l'éducation donnée à l'enfant dès le bas âge est fonction du rôle futur auquel il est destiné et la décision de le scolariser ou de le maintenir sur les bancs de l'école en dépend. Toutefois, il faut faire remarquer que les mentalités ont beaucoup évolué, notamment en milieu urbain et qu'il existe une volonté politique d'éradication des inégalités entre filles et garçons face à la scolarisation, volonté dont l'une des manifestations est l'inscription, dans la Constitution béninoise du 11 Décembre 1990, de la gratuité et du caractère obligatoire de l'enseignement primaire. L'Etat béninois s'efforce depuis quelque temps à mettre progressivement en application ces dispositions de la Constitution. Une étude d'évaluation devrait permettre de mesurer l'impact de l'application desdites dispositions sur la scolarisation des filles et sur les écarts entre filles et garçons en matière de scolarisation.

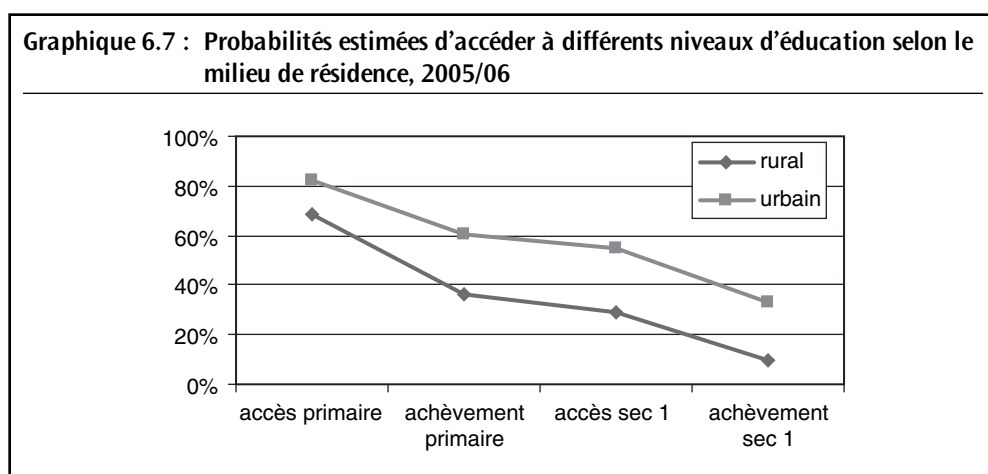
Les inégalités en matière de scolarisation au Bénin ne s'expriment pas seulement en termes de genre. Elles sont également associées à d'autres variables, notamment au milieu de résidence et au niveau de vie des individus, comme le tableau 6.1 en début de chapitre l'a souligné. Ainsi, par exemple, moins de la moitié des jeunes ayant atteint le premier cycle du secondaire vivent en zone rurale (bien qu'environ 2/3 des jeunes béninois résident en milieu rural) et que plus de 80% des individus ayant atteint l'université appartiennent aux 20% les plus riches. Des problèmes d'équité liés au milieu de résidence et au niveau de vie existent donc clairement. Or, ces deux dimensions tendent à se recouper dans la mesure où les individus les plus pauvres vivent majoritairement en milieu rural et inversement les individus les plus riches vivent principalement en milieu urbain. Afin d'isoler l'effet de chacune de ces deux variables, il est possible de recourir à l'analyse économétrique et de faire une régression logistique de la probabilité d'accéder aux différents niveaux du système éducatif, ou de la probabilité d'abandonner au cours d'un cycle. Des probabilités pour chaque

151. En ce qui concerne le harcèlement sexuel des filles à l'école, une loi vient d'être votée en octobre 2007 pour protéger les femmes contre tout abus à caractère sexuel. Cette loi a également pour objet de protéger les jeunes filles dans le cadre scolaire et sera intégrée dans le module de formation des enseignants traitant de la législation scolaire (loi no 2006-19 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes en République du Bénin et arrêté interministériel 2003 no 16/MEPS/METFP/DC/CAB/SGM/SP, 01/10/2003).

catégorie de la population « toutes choses égales par ailleurs » peuvent alors être estimées. Les données utilisées sont les enquêtes de ménages EDS 2001 et EMICOV—EDS 2006.

Disparités selon le milieu de résidence¹⁵² : les enfants ruraux accèdent moins à l'école

En 2005/06, on estime qu'un enfant a environ 2 chances sur 3 d'entrer à l'école en milieu rural contre 4 chances sur 5 en milieu urbain¹⁵³ : en d'autres termes, un enfant en milieu urbain a 1,2 fois plus de chances d'accéder au primaire qu'un enfant en milieu rural. De même, la probabilité d'arriver en classe de CM2 et donc d'achever le cycle primaire est estimée à 36% en milieu rural et 61% en milieu urbain : le rapport des probabilités passe alors à 1,7, c'est-à-dire qu'un enfant issu de milieu urbain a 1,7 fois plus de chances de terminer l'école primaire qu'un enfant en milieu rural.



Sources : données EDS/EMICOV 2006.

Au niveau du secondaire, on estime qu'en milieu urbain les jeunes ont presque deux fois plus de chances d'entrer en 6^{ème} qu'en milieu rural et plus de trois fois plus de chances d'arriver en 3^{ème}. Les inégalités selon le milieu de résidence existent donc dès l'entrée au primaire et s'intensifient au secondaire 1^{er} cycle.

Par ailleurs, l'estimation de la probabilité d'abandonner au cours du primaire (c'est-à-dire avant d'avoir atteint la classe de CM2) montre qu'elle est significativement plus élevée pour les enfants en zone rurale qu'en zone urbaine. Les problèmes d'accès se doublent donc de problèmes de rétention dans ces zones.

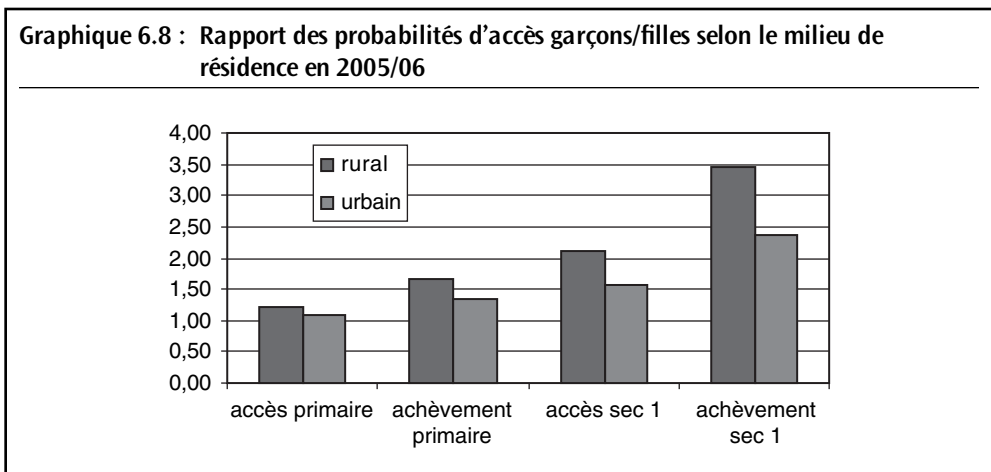
Les infrastructures scolaires sont inégalement réparties entre milieu urbain et milieu rural. Elles sont plus abondantes dans le premier que dans le second, ce qui pourrait expli-

152. La taille du sous-échantillon des jeunes de 18 à 24 ans ayant accédé au second cycle du secondaire étant trop petite pour estimer correctement des probabilités d'accès selon le milieu de résidence, cette section se limite donc à l'analyse des niveaux primaire et secondaire 1^{er} cycle.

153. Les probabilités estimées diffèrent des taux d'accès présentés dans le chapitre 2 par le mode de calcul et la source utilisée

quer les différences en termes d'accès. Les écoles à discontinuité éducative étant généralement plus nombreuses en milieu rural qu'en milieu urbain, notamment dans le secondaire, les résidents en milieu rural qui veulent poursuivre leurs études sont contraints à une émigration scolaire vers les centres urbains, ce qui nécessite de la part des parents un investissement supplémentaire en moyens matériels et financiers. Dans le cas où ces moyens existent et où les parents acceptent de les investir à des fins de scolarisation de leurs enfants, ils sont plus réticents, pour diverses raisons, à laisser partir leurs filles que leurs fils. Ainsi, parmi les enfants, notamment, les filles, susceptibles de poursuivre leurs études, la plupart abandonnent les études, ce qui a une influence négative sur le taux d'accès, notamment au second cycle du secondaire. Par ailleurs, l'imaginaire collectif en milieu rural fait de l'école une structure qui prépare la fille plus au reniement de ses prérequis culturels, donc à la « débauche », qu'à son rôle futur de mère et d'épouse. Ainsi, si l'accès à l'école lui est toléré pour le primaire, il n'est pas encouragé d'épouse et l'est encore moins pour l'enseignement secondaire. Par contre, en milieu urbain, les parents, souvent plus instruits, perçoivent mieux l'enjeu de la scolarisation des filles.

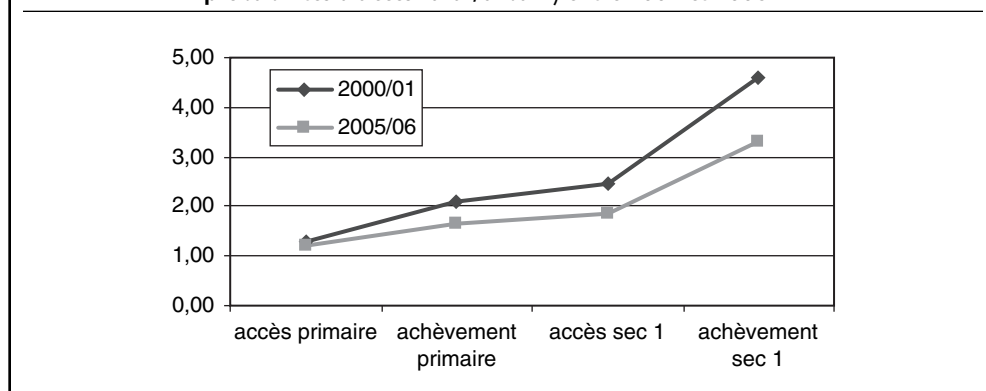
Le graphique 6.8 représente le rapport des probabilités garçons/filles d'accéder à différents niveaux du système éducatif. On lit par exemple que les garçons ont deux fois plus de chances d'accéder au secondaire en milieu rural, contre 1,5 fois plus de chances en milieu urbain ; pour la classe de 3^{ème}, la probabilité d'accès des garçons en milieu rural est plus de trois fois supérieure à celle des filles et plus de deux fois en milieu urbain. Les disparités de genre sont donc plus importantes et s'accroissent plus vite en milieu rural qu'en milieu urbain.



Sources : données EDS/EMICOV 2006.

L'analyse des données de l'enquête EDS 2001 permet de voir que les disparités selon le milieu de résidence ont diminué, notamment au niveau du secondaire. Si la baisse est à peine perceptible à l'entrée du primaire (le rapport des probabilités passe de 1,3 à 1,2), elle est très nette à la fin du primaire puis au niveau du secondaire. Alors qu'en 2000/01, les enfants de milieu rural avaient 2,5 fois moins de chances d'entrer au secondaire que leurs camarades de milieu urbain, le rapport des probabilités s'établit à 1,8 en 2005/06.

Graphique 6.9 : Evolution des disparités selon le milieu de résidence (rapports de probabilités d'accès rural/urbain) entre 2001 et 2006



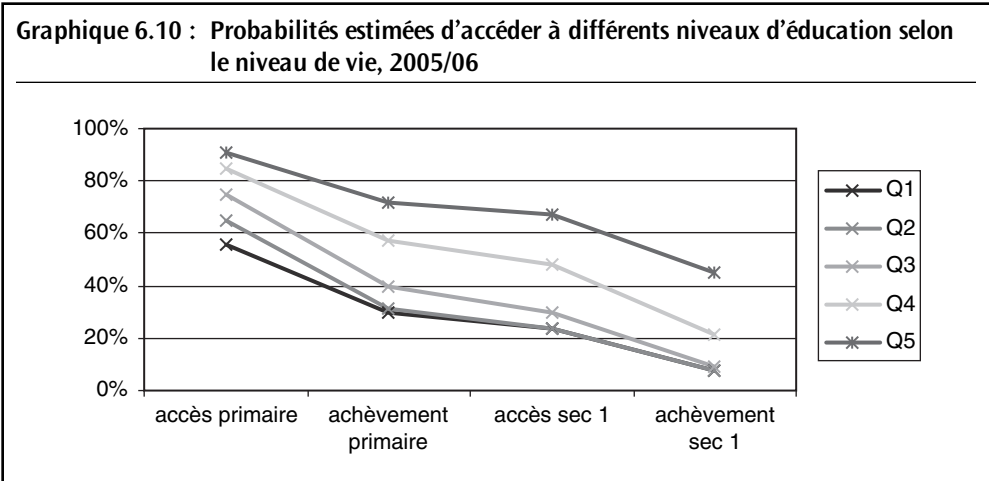
Sources : données EDS 2001 & EDS/EMICOV 2006.

Disparités selon le niveau de vie¹⁵⁴ : des inégalités criantes dès le début de la scolarité qui tendent cependant à reculer depuis 2000

La différence de niveau de vie des familles engendre des disparités très importantes entre les enfants en matière d'accès. En effet, un enfant issu d'un ménage à revenus faibles n'a que 55% de chances d'entrer à l'école, alors que les chances d'un camarade dont les parents sont plus aisés sont de 90%. Ces inégalités s'accroissent, en outre, avec le niveau scolaire puisque si les enfants les plus aisés ont 1,6 fois plus de chances d'entrer au primaire, ils ont 6 fois plus de chances de terminer le premier cycle du secondaire que les enfants les plus pauvres. Comme le montre le graphique 6.10, les probabilités d'accès sont significativement différentes quel que soit le quintile au CI. Dès le CM2, cependant, il n'y a plus de différence entre le premier et le deuxième quintile et au secondaire, les probabilités d'accès sont très proches pour les enfants des trois quintiles les plus pauvres. Les chances d'accès au secondaire sont donc très minces si l'enfant n'appartient pas aux 40% les plus aisés, voire aux 20% les plus aisés. Par ailleurs, l'étude des abandons en primaire montre que la probabilité d'abandonner l'école au cours du cycle primaire est quatre fois plus importante pour les enfants appartenant aux 40% les plus pauvres que pour les enfants appartenant aux 20% les plus aisés.

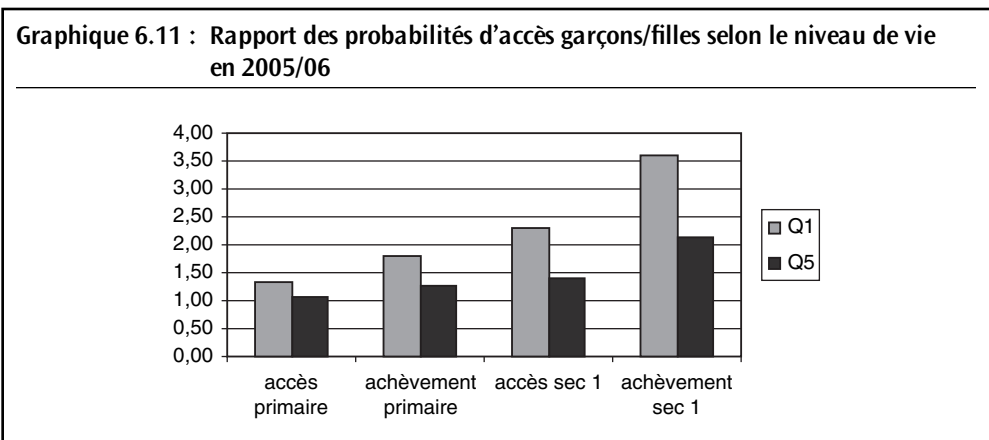
Ces inégalités en fonction du niveau de vie pénalisent d'autant plus les filles que leur scolarisation, déjà perçue parfois négativement pour des raisons culturelles par certains parents, reste sacrifiée au profit de celle de leurs frères dès que les ressources se font plus rares. Cela explique que les inégalités de genre dans l'accès à l'éducation soient bien plus importantes dans les ménages très pauvres. Le graphique 6.11 met en relief cette différence en montrant que les filles entrent autant à l'école que les garçons dans les ménages les plus aisés (rapport égal à 1 pour le quintile 5) alors que ce n'est pas le cas dans les ménages les plus pauvres (rapport de près de 1,4). D'autre part, le graphique 6.11 montre également que même dans les ménages les plus aisés (quintile 5), la différence entre filles et garçons

154. De même que pour l'analyse selon le milieu de résidence, la taille du sous-échantillon des jeunes de 18 à 24 ans ayant accédé au second cycle du secondaire est trop petite pour estimer correctement des probabilités d'accès selon le niveau de vie : cette section se limite donc, comme pour le paragraphe I.2, à l'analyse des niveaux primaire et secondaire 1^{er} cycle.



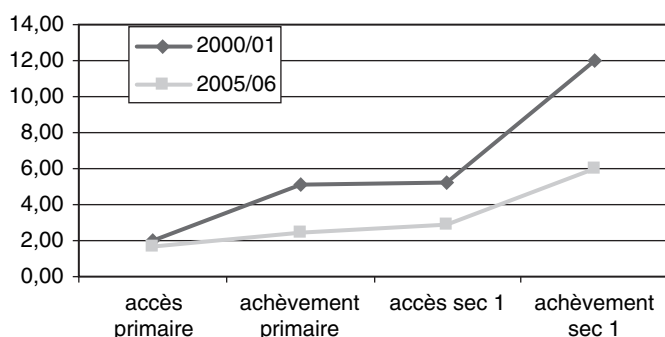
Sources : EDS/EMICOV 2006.

est significative (les garçons issus des ménages les plus aisés ont deux fois plus de chance d'accéder en 3ème que les filles). Les disparités de genre sont donc plus importantes dans les ménages pauvres mais elles persistent aussi largement dans les ménages riches.



Sources : EDS/EMICOV 2006.

Enfin, de même que pour les inégalités liées au milieu de résidence, des progrès très nets ont été réalisés depuis 2000 dans la résorption des disparités liées au niveau de vie. Réels mais moins élevés à l'entrée de l'école (le rapport des probabilités d'accès entre les plus pauvres et les plus riches passe de 1,9 en 2000/01 à 1,6 en 2005/06), ces progrès sont notables pour l'achèvement du primaire et pour la fréquentation du secondaire : en 2000/01, les enfants les plus pauvres avaient cinq fois moins de chances de terminer le primaire et d'accéder au secondaire que les enfants les plus riches, contre 2,5 à 2,8 en 2005/06. Une certaine « démocratisation » de l'enseignement secondaire est donc en cours au Bénin, même si les enfants issus des milieux aisés restent largement majoritaires à ce niveau.

Graphique 6.12 : Evolution des disparités selon le niveau de vie (rapport de probabilités d'accès Q5/Q1) entre 2001 et 2006

Sources : données EDS 2001 & EDS/EMICOV 2006.

Encadré 6.2 : La question des orphelins

Les orphelins sont généralement considérés comme une population vulnérable qui présente, entre autres, des chances moindres de scolarisation, par comparaison aux non-orphelins. L'analyse des enquêtes de ménages EDS2001 et EMICOV2006 ne met en évidence aucun impact significatif du fait d'être orphelin de père, de mère ou des deux sur le parcours scolaire des enfants. Cependant, la taille des échantillons ne permet pas d'avancer une réponse définitive à cette question.

Les inégalités régionales : des différences importantes d'un département à l'autre

Le graphique 6.14 présente les taux d'accès et d'achèvement par département au primaire en 2006/07 et met en évidence les disparités importantes qui existent entre départements : les taux d'accès et d'achèvement varient respectivement de 70% à 160% et de 36% à 93%.

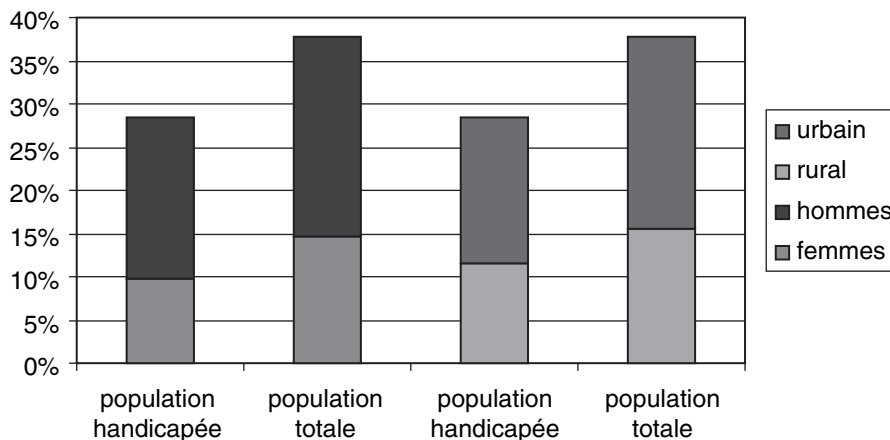
Le taux d'accès au CI est supérieur à 100% partout sauf dans le département de l'Alibori, dont le cas apparaît particulièrement préoccupant car ce département présente un taux d'admission de 70% seulement, ce qui signifie qu'un enfant sur trois n'y a pas accès à l'école. Cette contre-performance pourrait s'expliquer par la très faible densité donc une dispersion élevée de la population sur le territoire, la forte influence de la religion musulmane et l'utilisation des enfants dans les activités agropastorales, notamment la production cotonnière et l'élevage du gros bétail. En termes d'achèvement, le département de l'Alibori est à nouveau le moins performant puisque seulement 1 enfant de ce département sur 3 accède au CM2 et le taux d'achèvement n'atteint pas 50% dans l'Atacora. Les résultats exceptionnels du Mono peuvent s'expliquer par l'arrivée des réfugiés togolais qui sont arrivés pendant la crise politique au Togo voisin, ce qui a entraîné l'implantation dans cette zone de nombreuses ONG qui appuient des programmes de scolarisation. Il serait néanmoins souhaitable qu'une enquête qualitative soit réalisée en vue d'identifier les facteurs explicatifs de ces résultats, notamment pour l'Alibori.

Encadré 6.3 : Handicap et scolarisation : les personnes handicapées au Bénin ont-elles le même accès à l'école que les personnes valides ?

La question de la discrimination des personnes handicapées dans l'accès à l'école n'est pas souvent abordée et les sources de données sont rares. On utilise ici les résultats présentés dans le rapport du Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3), dont l'année de référence est 2002. On peut notamment comparer les résultats des handicapés en termes d'alphabétisation et de niveau d'instruction par rapport à ceux obtenus pour la population totale.

Le Bénin, d'après le troisième recensement, compte 2,6% personnes en situation de handicap qui sont victimes de discriminations diverses dont celles en matière d'éducation. En effet, en 2002, alors que le taux d'alphabétisation au Bénin, toutes personnes confondues, est de 38%¹⁵⁵, il n'est que de 28% chez les personnes en situation de handicap.

Graphique 6.13 : Part des personnes alphabétisées selon divers critères



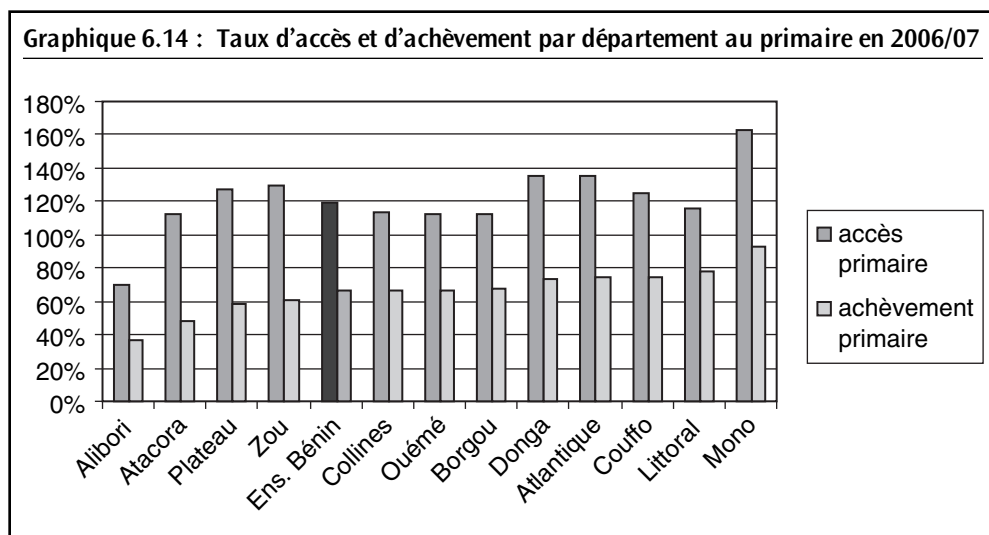
Source : données RGPH 2002.

Les hommes et les populations urbaines sont proportionnellement plus alphabétisés que les femmes et les populations rurales, que ce soit au sein de la population handicapée ou de la population totale. On note que les femmes et les ruraux sont plus désavantagés dans la population handicapée mais pas de façon très significative.

Concernant le niveau d'instruction, 7 personnes sur 10 parmi les handicapés n'ont aucun niveau d'instruction, contre 6 sur 10 si on considère l'ensemble de la population. Les femmes et les ruraux sont surreprésentés parmi les personnes sans instruction, mais dans des proportions semblables que l'on considère la population totale ou uniquement les handicapés.

Au final, on observe bien des différences très significatives entre les handicapés et les autres, que ce soit en termes d'alphabétisation ou de niveau d'instruction, qui reflètent certainement des inégalités dans l'accès à l'éducation. Par contre, il est intéressant de noter que les groupes discriminés (femmes et ruraux) ne sont pas plus désavantagés quand ils sont handicapés que quand ils ne le sont pas.

155. L'ensemble des chiffres présentés dans ce paragraphe sont issus du RGPH3 et ne correspondent donc pas forcément avec ceux présentés dans d'autres chapitres : l'année de référence de même que les modes de calcul ne sont pas identiques.



Sources : données DPP MEMP & données démographiques.

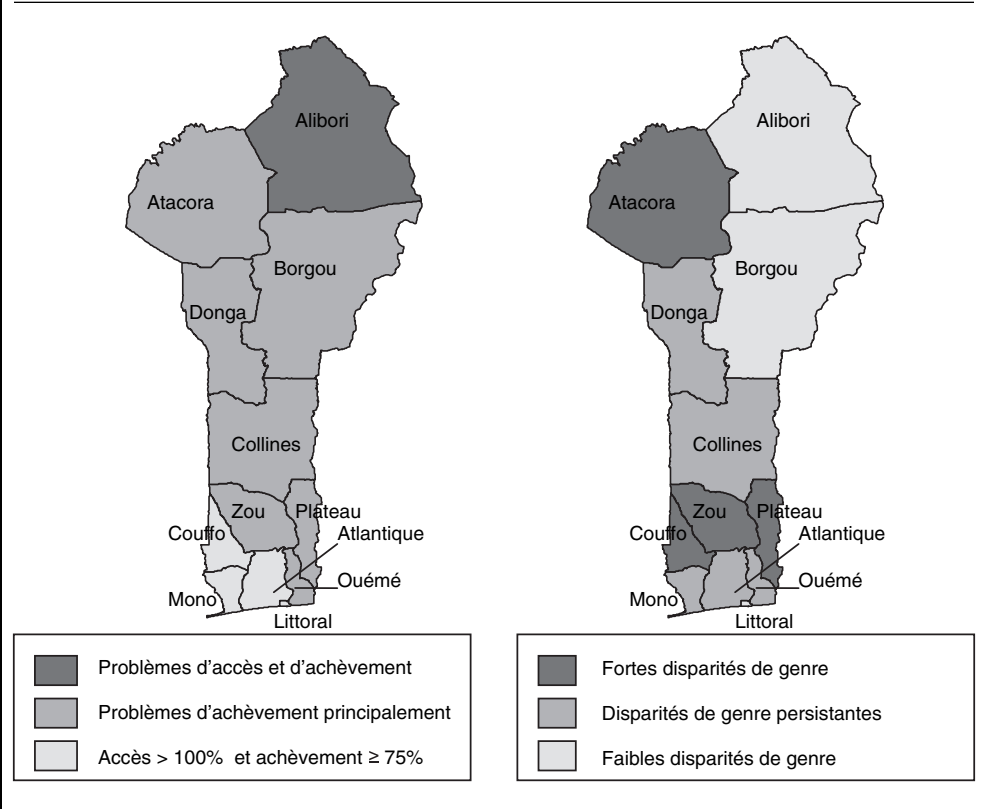
Du point de vue du genre, l'analyse des disparités en matière d'accès montre qu'il existe des différences relativement importantes entre les départements. Les inégalités selon le genre sont particulièrement marquées dans quatre départements, l'Atacora, le Zou, le Couffo et le Plateau (à noter que ces deux départements sont marqués par une fréquence importante de mariages précoces) ; à l'inverse, les départements de l'Alibori et du Littoral, et dans une moindre mesure du Borgou, présentent des indices de parité bien supérieurs à la moyenne, que ce soit en termes d'accès et d'achèvement du primaire. Ainsi, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, la scolarisation des filles n'est pas liée à un problème de scolarisation générale, c'est-à-dire qu'on n'observe pas la relation habituellement positive entre taux de scolarisation et indice de parité. Les problèmes d'équité selon le genre apparaissent cruciaux dans des zones précises qu'il convient d'identifier et de cibler.

Les mêmes tendances s'observent concernant le secondaire général comme le montre le graphique 6.15. Alors qu'en moyenne 60% des enfants béninois entrent au secondaire 1^{er} cycle, ces taux ne sont respectivement que de 36% dans l'Alibori et 46% dans l'Atacora. Enfin, pour l'achèvement du secondaire 1^{er} cycle, la différence principale est entre le département du Littoral, c'est-à-dire Cotonou, où environ 60% atteignent la classe de 3^{ème}, et le reste du pays, où ce taux ne dépasse pas 36%.

Ces différentes performances du Littoral (réduction des inégalités de genre au cycle primaire en termes d'achèvement et bon achèvement au premier cycle du secondaire général) sont l'effet d'une forte urbanisation, d'une meilleure perception par les parents, par ailleurs plus instruits que ceux des autres départements, de l'enjeu de la scolarisation des enfants, notamment celle des filles.

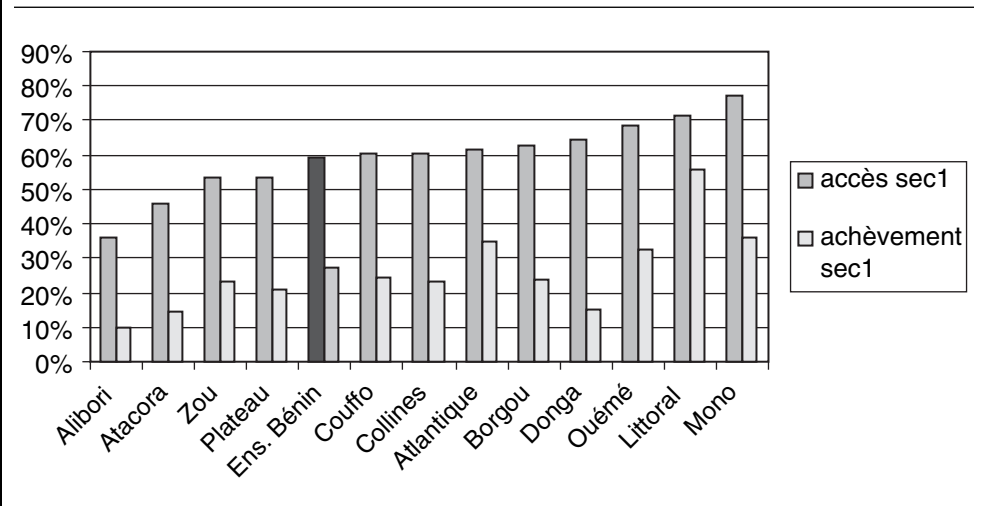
Par ailleurs, dans le sous-secteur de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, on note une forte concentration des établissements dans l'Atlantique-Littoral (33%) alors que les départements de l'Alibori, des Collines, du Mono et du Couffo ne disposent à ce jour d'aucun établissement fonctionnel de cet ordre d'enseignement. Il existe seulement deux centres d'apprentissage fonctionnels au Bénin, situés à Abomey (Zou) et

Carte 6.1 : Disparités territoriales en termes de scolarisation primaire et d'équité selon le genre, 2006/07



Sources : données DPP MEMP.

Graphique 6.15 : Taux d'accès et d'achèvement par département au secondaire 1^{er} cycle, 2005/06



Source : données DES MESFP.

à Djougou (Donga). D'autres sont en cours de construction et d'équipement : ces nouveaux centres sont créés pour réduire les disparités régionales en matière de formation professionnelle. Ils sont implantés à Sè (Mono), Dogbo (Couffo), Covè (Zou), Pahou (Atlantique), Nikki (Alibori) et Bopa (Mono).

Inégalité structurelle : comment les inégalités dans l'accès à l'éducation se répercutent et s'amplifient dans l'appropriation des ressources allouées à l'éducation

Chaque enfant d'une génération, suivant le parcours scolaire qu'il aura, ne bénéficiera pas du même montant de ressources publiques, c'est-à-dire des ressources allouées par l'Etat au système éducatif. Ainsi, ceux qui n'ont pas accès à l'école ne bénéficieront d'aucune ressource publique, alors que ceux qui fréquentent l'école vont utiliser au cours de leur scolarité un volume de ressources publiques qui augmentera en fonction du nombre d'années passées dans le système et du niveau atteint. La répartition des crédits publics est donc d'autant plus inégale qu'il existe une grande dispersion dans la distribution des niveaux terminaux (et que la proportion d'enfants qui n'ont pas accès à l'école est élevée) et que la croissance des coûts unitaires avec le niveau éducatif est forte. A l'inverse, elle serait plus égalitaire si tous les enfants d'une classe d'âge avaient accès à l'école et effectuaient des parcours scolaires semblables et/ou si les coûts unitaires augmentaient faiblement avec le niveau d'enseignement.

Afin d'évaluer la répartition des ressources allouées à l'éducation au Bénin, il est nécessaire de déterminer la distribution des niveaux terminaux de scolarisation au sein d'une cohorte de jeunes du pays et de définir le volume de ressources publiques accumulées jusqu'à chacun de ces niveaux terminaux¹⁵⁶.

Le tableau 6.2 met ainsi en évidence que les 12% d'une cohorte qui quittent l'école publique après le CI ne consomment que 1% du total des ressources allouées à cette cohorte. A l'autre bout du système, on voit que les 7% de jeunes qui deviennent étudiants bénéficient au total de 15 702 317 Fcfa, soit 43% des ressources totales. Ces chiffres font donc état d'une importante concentration au niveau de l'enseignement supérieur des ressources publiques allouées à l'ensemble de la cohorte pour l'éducation.

Une façon habituelle de décrire cette distribution structurelle est de construire la courbe de Lorenz, qui représente le pourcentage cumulé des ressources dont bénéficient les individus d'une cohorte selon le niveau terminal. On reporte donc sur le graphique 6.16 les pourcentages cumulés calculés dans les deux dernières colonnes du tableau 6.2.

156. On fait ici l'hypothèse que les données transversales observées sur une année récente (ici 2005/06), que ce soit pour les niveaux terminaux ou pour les coûts unitaires à chaque niveau, peuvent être transcrites dans une perspective temporelle, c'est-à-dire qu'on suppose que les données observées pour plusieurs générations peuvent être utilisées pour mener une analyse sur une pseudo-cohorte. Il est donc possible d'établir la distribution de la pseudo-cohorte par niveau terminal de scolarisation, ainsi que la répartition structurelle des ressources publiques en éducation qui en découle (cf. tableau 6.2). Il est important de souligner que comme on s'intéresse à l'appropriation des ressources publiques, on s'intéresse uniquement au secteur public de l'éducation : les taux d'accès reportés dans le tableau correspondent donc aux taux d'accès aux écoles et établissements publics.

Tableau 6.2 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation allouées à une pseudo-cohorte de 100 enfants

		% cohorte		Ressources					% cumulés	
		Taux d'accès	Niveau terminal (a)	Coût unitaire (Fcfa)	Nb années	Niveau terminal (b)	Accumulées par le groupe		Cohorte	Ressources
							En Fcfa (a) × (b)	%		
Sans scolarisation		5%	0	0	0	0	0%	5%	0%	
Primaire	CI	95%	12%	39 800	1	39 800	484 764	1%	17%	1%
	CP	83%	5%	39 800	1	79 600	415 512	1%	23%	2%
	CE1	77%	10%	39 800	1	119 400	1 142 658	3%	32%	6%
	CE2	68%	4%	39 800	1	159 200	692 520	2%	36%	7%
	CM1	64%	7%	39 800	1	199 000	1 385 040	4%	43%	11%
	CM2	57%	4%	39 800	1	238 800	895 500	2%	47%	14%
Secondaire Cycle 1	6^{ème}	53%	20%	33 100	1	271 900	5 503 256	15%	67%	29%
	5^{ème}	33%	6%	33 100	1	305 000	1 878 800	5%	74%	34%
	4^{ème}	26%	3%	33 100	1	338 100	892 584	2%	76%	36%
	3^{ème}	24%	10%	33 100	1	371 200	3 582 080	10%	86%	46%

(suite)

Tableau 6.2 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation allouées à une pseudo-cohorte de 100 enfants (Suite)

		% cohorte		Ressources					% cumulés	
		Taux d'accès	Niveau terminal (a)	Coût unitaire (Fcfa)	Nb années	Niveau terminal (b)	Accumulées par le groupe		Cohorte	Ressources
							En Fcfa (a) × (b)	%		
Secondaire Cycle 2	2 ^{de}	14%	4%	97 000	1	468 200	1 943 030	5%	90%	52%
	1 ^{ère}	10%	1%	97 000	1	565 200	469 116	1%	91%	53%
	Tle	9%	2%	97 000	1	662 200	1 499 286	4%	93%	57%
Supérieur		7%	7%	406 200	4	2 287 000	15 702 317	43%	100%	100%

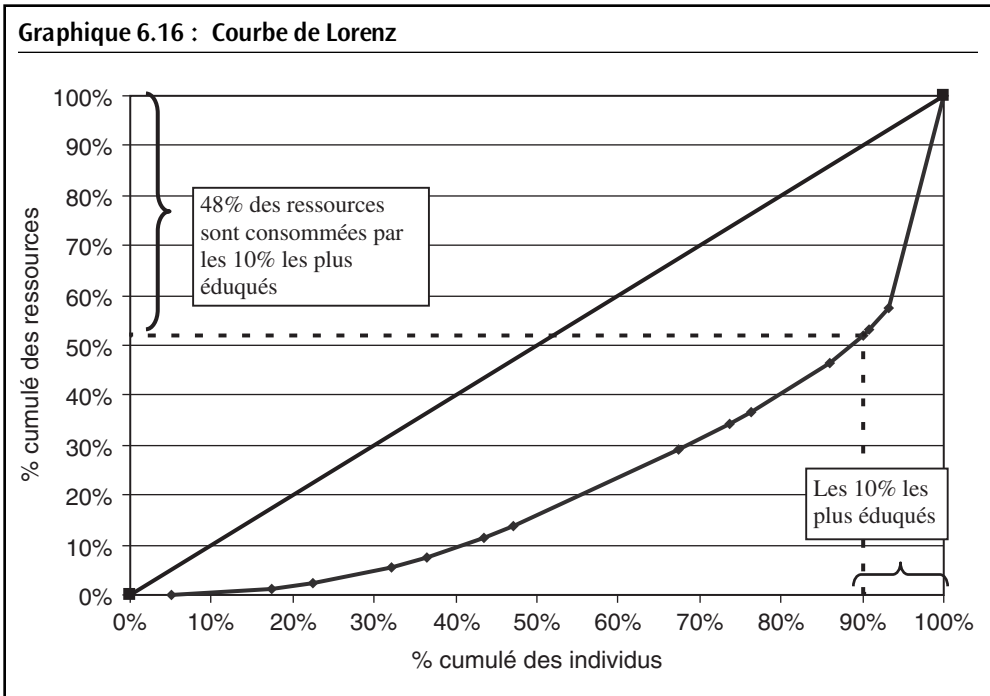
Sources : données DPP MEMP, MESFP, données démographiques & chapitre 3.

Construction et lecture du tableau :

5% des enfants d'une cohorte ne sont pas scolarisés dans le public et n'ont de ce fait bénéficié d'aucune ressource publique. Le taux d'accès (public) en première année est de 95 % et de 83 % en deuxième année, c'est-à-dire que 12 % des élèves (95 – 83) ont quitté l'école après la première année, et ont donc eu le CI comme niveau terminal de scolarisation. De la même manière, on calcule que 6% (83 – 77) des enfants ont eu le CP comme niveau terminal, ou encore que 4% (57 – 53) sortent du système scolaire après avoir achevé l'école primaire.

Pour chaque niveau, on calcule à l'aide des coûts unitaires les ressources accumulées par un individu qui termine sa scolarité à ce niveau. Par exemple, un élève qui sort après le CE1 (3 années de F1 effectuées) a accumulé $3 \times 39\,800 = 119\,400$ Fcfa ; de même, un élève qui sort après la 5^{ème} (c'est-à-dire après 6 années de primaire et deux années de secondaire 1er cycle) a accumulé $(6 \times 39\,800) + (2 \times 33\,100) = 305\,000$ Fcfa. Enfin, on suppose qu'un étudiant reste en moyenne 4 ans dans le supérieur, donc un élève qui va jusqu'au niveau supérieur a consommé $6 \times 39\,800$ Fcfa quand il était au primaire + $4 \times 33\,100$ Fcfa quand il était au secondaire 1er cycle + $3 \times 97\,000$ Fcfa quand il était au secondaire général + $4 \times 406\,200$ Fcfa quand il était étudiant, ce qui donne un total de 2 287 000 Fcfa.

On calcule enfin les dépenses accumulées par chaque groupe du niveau terminal, en multipliant le pourcentage de la pseudo-cohorte qui termine à ce niveau (colonne (a)) par le coût cumulé d'un élève qui atteint ce niveau (colonne (b)). La somme des ressources accumulées par chaque groupe représente le montant total des ressources publiques allouées à une génération sur 17 ans (durée maximale de scolarité). On détermine finalement la distribution de ce montant total des ressources selon la distribution des niveaux terminaux : on obtient ainsi que, par exemple, les 4% de la pseudo-cohorte qui terminent leur scolarité au CE2 consomment en tout 692 520 Fcfa, soit 2% du total des ressources.



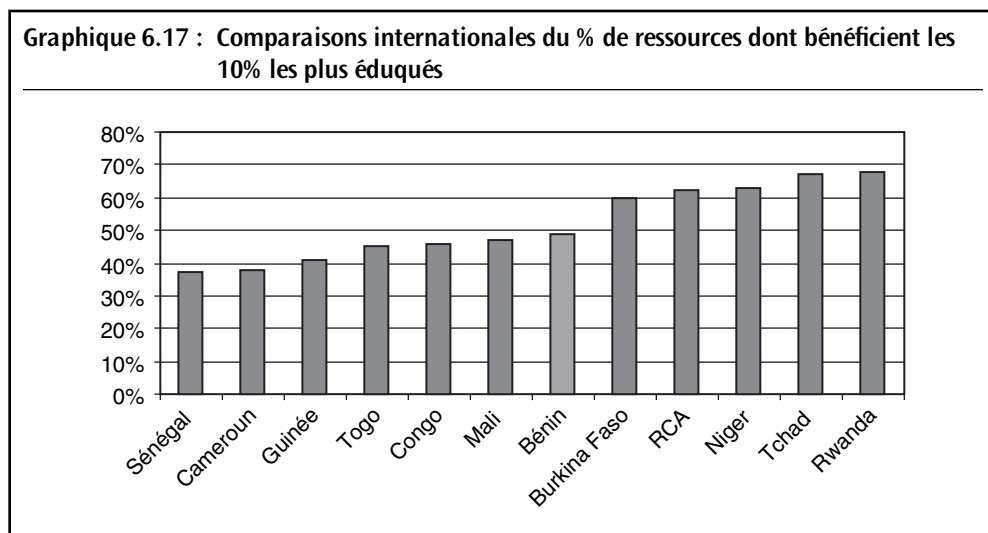
Sources : données DPP MEMP, MESFP, données démographiques & chapitre 3.

La diagonale de ce graphique correspond à une situation parfaitement égalitariste dans laquelle tous les individus font exactement le même nombre d'années d'études et consomment par conséquent le même montant de ressources. La courbe de Lorenz (courbe avec les points sur le graphique) correspond à la situation effective de la distribution des ressources publiques en éducation dans le pays telle que décrite plus haut. On observe qu'elle s'écarte de façon significative de la référence égalitaire. Pour évaluer l'ampleur de la déviation par rapport à la référence égalitaire, deux indicateurs sont couramment calculés: le premier est le coefficient de Gini, indicateur égal au rapport entre l'aire comprise entre la courbe de Lorenz et la diagonale et l'aire du triangle formé par la diagonale. Par définition, il est compris entre 0 et 1, et sa valeur est d'autant plus petite que la courbe de Lorenz est proche de la diagonale, et que donc la distribution des ressources publiques est complètement égalitaire. Au Bénin en 2005/06, la valeur estimée du coefficient de Gini est de 0,56, ce qui reflète des inégalités fortes dans la structure de répartition des ressources publiques entre les différents individus d'une génération. Le second indicateur mesure la part des ressources publiques appropriées par les 10% les plus éduqués au sein de la cohorte (ceux qui poursuivent le plus longtemps leurs études). On estime dans le cas du Bénin que les 10% les plus éduqués s'approprient 48% des ressources publiques d'éducation.

Il est intéressant de comparer ces chiffres à la fois dans le temps, avec les chiffres observés en 1998, mais également sur le plan international. Cependant, le coefficient de Gini est souvent calculé à partir des taux d'accès généraux (public + privé) et non seulement publics. Les calculs ont donc été refaits selon cette méthode, de manière à produire

des chiffres comparables. En fait, les résultats varient très peu : en prenant en compte le privé, le coefficient de Gini s'établit à 0,52, et les 10% les plus éduqués s'approprient 49% des ressources¹⁵⁷.

Si on reprend les chiffres du RESEN 2000 au Bénin, il apparaît que l'inégalité dans la répartition des ressources s'est légèrement accentuée entre 1998/99 et 2005/06 : en 1998/99, le coefficient de Gini était estimé à 0,44 et les 10% les plus éduqués bénéficiaient d'environ 44% des ressources. Sur le plan international, le Bénin se situe dans la moyenne des autres pays observés, comme le montre le graphique 6.17.



Source : idem tableau 6.2 & Dakar + 7

L'ensemble des variables socio-économiques et structurelles analysées permet d'étudier les différenciations sociales dans l'appropriation des ressources. Il s'agit, par exemple, de savoir la part de ressources consommées par les filles par rapport aux garçons, ou par les enfants issus de ménages aisés par rapport à ceux issus de ménages plus pauvres. Les données des tableaux 6.1 et 6.2 sont alors combinées pour obtenir le pourcentage de ressources dont bénéficie chaque groupe de population. Le tableau 6.3 présente les résultats obtenus.

L'analyse montre que la part des ressources publiques dont bénéficient les groupes les plus favorisés est très importante : les garçons, qui représentent la moitié de la population, s'approprient 62% des ressources et les 20% d'individus les plus aisés consomment 57% des ressources, contre 5% pour les 20% d'individus les plus pauvres. Les disparités importantes signalées dans la première partie cumulée à l'inégalité structurelle présentée dans la deuxième partie se traduisent donc par une sélectivité sociale assez

157. Cette très faible variation s'explique surtout par une certaine compensation entre les enfants et les étudiants scolarisés dans le privé : en intégrant le privé, 10% d'une génération atteint le supérieur (contre 7% sans le privé), mais tous les enfants accèdent à l'école et profitent donc d'une partie des ressources allouées, contre 5% qui n'en profitent quand on ne prend pas en compte le privé.

Tableau 6.3 : Part des ressources dont bénéficie chaque groupe de population

	% de ressources accumulées						% dans la population
	Sans scolarisation	Primaire	Premier cycle du Secondaire	Second cycle du Secondaire	Supérieur	Total ¹⁵⁸	
Selon le revenu							
Q1	0%	2%	2%	0%	0%	5%	19%
Q2	0%	3%	4%	1%	0%	8%	20%
Q3	0%	3%	5%	1%	2%	11%	21%
Q4	0%	3%	9%	2%	5%	19%	20%
Q5	0%	3%	13%	7%	35%	57%	20%
Selon la localisation							
Rural	0%	8%	15%	3%	5%	32%	63%
Urbain	0%	5%	18%	8%	37%	68%	37%
Selon le sexe							
Filles	0%	6%	13%	4%	15%	38%	49%
Garçons	0%	8%	20%	7%	27%	62%	51%

Source : idem tableau 6.1 et tableau 6.2

Lecture du tableau : on sait que les enfants issus des ménages très pauvres (Q1) représentent 14% des enfants au primaire (cf tableau 6.1) ; d'autre part 14% des ressources publiques vont à ceux qui arrêtent après le primaire (cf. tableau 6.2). Les enfants issus des ménages très pauvres consomment donc, au titre de l'enseignement primaire, $14\% \times 14\% = 2\%$ des ressources globales allouées à la pseudo-cohorte. On calcule de la même façon toutes les cases du tableau (pour chaque groupe social, les ressources accumulées au titre de la scolarisation dans un niveau donné), puis on somme en ligne pour avoir le pourcentage de ressources accumulées par chaque catégorie sociale. Ce pourcentage est à nouveau à comparer avec le pourcentage que représente chaque catégorie dans la population, rappelé dans la dernière colonne. Ainsi, les enfants issus des ménages les plus pauvres ne consomment au total pour leur scolarisation que 5% des ressources alors qu'ils représentent 19% du total.

Note : Du fait de l'utilisation des arrondis, la somme des pourcentages des différents groupes de population peut différer du total de 100%

marquée au Bénin. Le système éducatif béninois accentue donc aujourd'hui les inégalités de départ.

Il est important de souligner ici que le système de bourses et d'aides sociales actuellement en place n'a pas pour but de corriger les inégalités de départ : concentrées uniquement au supérieur (où seuls les jeunes issus des milieux favorisés accèdent), elles sont attribuées sur des critères essentiellement méritocratiques. Pour une meilleure redistribution, un système de bourses, allouées sur des critères socio-économiques et centré sur les niveaux primaire voire secondaire 1^{er} cycle pourrait être envisagé : c'est effectivement à ces niveaux que les plus pauvres quittent le système.

158. Les chiffres de cette colonne peuvent différer d'un point du total à cause des arrondis.

Principaux enseignements du chapitre 6 : la question de l'équité

Les analyses effectuées dans ce chapitre ont permis de dégager les éléments principaux suivants :

1. Des sources de disparités diverses et des inégalités qui s'accroissent au fur et à mesure que le niveau d'éducation s'élève : des inégalités existent dès l'entrée du primaire et elles sont extrêmes au supérieur

On distingue des inégalités dans l'accès à l'éducation, qui reposent sur les disparités socio-économiques (genre, milieu de résidence, niveau de vie) et sur les disparités régionales, et des disparités dans l'allocation des ressources dévolues au secteur éducatif.

2. Le genre, mais aussi la zone de résidence (urbain/rural) et surtout le niveau de vie constituent des facteurs discriminants

Pour 10 garçons scolarisés au primaire, on ne compte que 8 filles et à l'autre bout du système, au supérieur, elles sont un peu plus de 3 filles pour 10 garçons. L'inégalité est moins forte dans le secondaire technique (environ 6 filles pour 10 garçons) que dans le secondaire général (moins de 5 filles pour 10 garçons). Les jeunes issus du milieu urbain ont deux fois plus de chances d'accéder au secondaire 1^{er} cycle que leurs homologues de milieu rural. Ceux-ci ne représentent plus que 10% des effectifs du supérieur. Les enfants issus des ménages pauvres (1^{er} quintile de niveau de vie) ont deux fois moins de chances d'achever le primaire que les enfants issus des ménages nantis (dernier quintile de niveau de vie). Ils représentent moins de 10% des effectifs au 1^{er} cycle du secondaire général et n'ont presque aucune chance d'atteindre le second cycle ou le supérieur.

3. Il existe également de très fortes disparités régionales

Au primaire, le département de l'Alibori se détache nettement puisque l'accès et l'achèvement n'y sont que de 70% et 36%, contre 119% et 66% au niveau national. A l'entrée du secondaire, l'Alibori et l'Atacora se détachent également avec des taux d'accès particulièrement faibles (en 2005/06 moins de 45% contre 60% en moyenne). Quant à l'achèvement du secondaire général 1^{er} cycle 1, il est faible partout (de 10% à 40%) sauf dans le Littoral où il atteint presque 60%.

4. Ces inégalités se répercutent dans l'appropriation des ressources allouées à l'éducation

Chaque enfant, de par sa scolarisation, profite d'une partie des dépenses publiques pour l'éducation. Plus longtemps il reste dans le système, plus grande est la part de ressources dont il bénéficie. De ce fait, les 10% les plus instruits "utilisent" 48% des ressources allouées au secteur de l'éducation (38% au Sénégal, 68% au Tchad).

Les inégalités selon les caractéristiques socio-économiques se traduisent donc par une appropriation inégale des ressources : les filles par exemple n'en "consomment" que 38%. Les 20% d'enfants et de jeunes les plus pauvres, du fait de scolarités plus courtes, ne bénéficient que de 5% des ressources, alors que les 20% les plus riches profitent de 60% des ressources allouées à l'éducation. Le système, loin de les corriger, ne fait donc qu'accroître les inégalités de richesse de départ : à titre d'exemple, les bourses et secours accordés dans l'enseignement supérieur vont en majorité aux jeunes issus des milieux les plus aisés, puisqu'ils constituent plus de 80% des étudiants.

Bibliographie du chapitre 6

- Aide et Action. 2002. *Etude sur les déterminants et entraves à l'éducation dans la sous-préfecture de Zé.*
- Institut de Statistiques de l'Unesco (ISU) et RESEN pays francophones pour les comparaisons internationales.
- INSAE. 2001. *Enquête Démographique et de Santé 2001.*
- . 2002. *Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation.*
- . 2006. *Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages et Enquête Démographique et de Santé 2006, Rapport préliminaire.*
- Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique (INSAE) et Pôle de Dakar pour les données de population.
- Ministères en charge de l'Education, DPP, *Annuaire Statistique de l'Education, 2000 à 2007.*
- Pôle de Dakar. 2007. *Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : l'urgence de politiques sectorielles intégrées,* UNESCO-BREDA.
- Voir aussi la bibliographie du chapitre 3 pour les coûts unitaires par cycle d'enseignement.

La gestion administrative et pédagogique du système

- ◆ Aux niveaux primaire et secondaire comme au supérieur, le système souffre d'un manque de personnels de l'Etat auquel s'ajoutent de **très sérieux problèmes de gestion et d'allocation de ces personnels**. Au secondaire notamment, plus du tiers des établissements en 2006/07 ont fonctionné sans permanent ni contractuel.
- ◆ Dans ces conditions, le recours aux vacataires et communautaires est essentiel pour pallier les défaillances du système et donner des conditions minimales d'enseignement dans les zones où l'Etat ne parvient pas à envoyer de personnel.
- ◆ La gestion pédagogique, ou transformation des ressources en résultats scolaires, n'est pas efficace : certaines écoles, pourtant mieux dotées que d'autres, présentent des résultats très faibles.

L'objectif de ce chapitre est de mener une analyse des processus de gestion du système éducatif. La gestion du système s'entend ici, d'abord d'un point de vue administratif et pédagogique. Au niveau administratif, c'est la répartition des moyens mobilisés au niveau du pays entre les établissements scolaires et dans les différents ordres d'enseignement qui est analysée. Au niveau pédagogique, il s'agit de la transformation des ressources en résultats scolaires tangibles, sachant que c'est au niveau des établissements scolaires que cette transformation prend place. Selon ces deux aspects de la gestion, un système serait d'autant mieux géré qu'il mettrait en place les mécanismes qui, d'une part, conduisent à une distribution judicieuse des ressources entre établissement (gestion administrative) et, d'autre part, conduisent à ce que ces établissements produisent le maximum de résultats chez les élèves qui leur sont confiés (gestion pédagogique). C'est dans cette perspective que la trame de ce présent chapitre s'élabore. La première partie présentera d'abord de façon résumée les processus institutionnels d'allocation des ressources puis les résultats empiriques et

quantitatifs obtenus ; l'analyse se concentrera dans la deuxième partie sur l'efficacité de la transformation des ressources en résultats au niveau des établissements.

Les moyens et les personnels sont-ils alloués de façon cohérente ?

Depuis le 1er novembre 2007, le système éducatif béninois est géré par quatre Ministères chargés respectivement de l'Enseignement Maternel et Primaire, de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, et de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales. Au sein de chaque Ministère, un certain nombre de directions ont en charge l'allocation des ressources, que ce soit en termes de personnels, de moyens ou de matériels. Les fréquents changements d'appellation des ministères en charge de l'éducation, les restructurations des différents services, ainsi que les mutations répétées des cadres constituent cependant autant d'obstacles à la mise en place d'une politique d'amélioration de la gestion de l'éducation.

L'enseignement primaire public : les mécanismes d'allocation ne permettent pas une bonne répartition des personnels et des moyens

Au sein du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP), quatre directions ont pour attribution l'allocation des ressources :

- la Direction des Ressources Humaine (DRH) qui s'occupe de l'allocation et de la gestion des personnels dans les écoles,
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) qui s'occupe aussi bien de l'acquisition des équipements et de l'allocation des ressources financières que de la coordination de la gestion logistique du MEMP
- la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM) qui s'occupe de la maintenance des équipements scolaires et techniques
- la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS) qui gère les cantines scolaires gouvernementales.

Le MEMP compte aussi :

- la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP), la Direction de l'Enseignement Maternel (DEM) et la Direction de l'Enseignement Primaire (DEP) qui ont pour mission de veiller à la qualité de l'enseignement et au contrôle de la gestion pédagogique des établissements publics et privés d'enseignement.
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) qui a pour charge de veiller en amont et en aval à la mise en œuvre des orientations de politique éducative générale.

Concernant la gestion dans les écoles primaires publiques on s'intéressera successivement aux questions de l'allocation des personnels et des matériels (manuels et places assises).

Des défaillances dans l'allocation des maîtres.

Les mécanismes institutionnels et théoriques de la gestion des ressources humaines . . .

Conformément à sa mission, la Direction des Ressources Humaines est chargée, entre autres, de coordonner la gestion des personnels des Directions techniques et centrales du ministère, y compris ceux des organismes sous tutelle. Cette direction est spécialement responsable de l'ouverture des postes au recrutement des personnels, en liaison avec les structures compétentes. En tant que telle, elle participe à la conception et à la mise en œuvre des conditions de recrutement, d'affectation et de mutation des personnels enseignants administratif et technique du Ministère en liaison avec les Directions techniques centrales, les organismes sous tutelle ainsi que les Directions Départementales. Pour le compte de l'Etat, le recrutement est fait par le Ministère du travail et de la fonction publique, en collaboration avec le Ministère des finances et de l'économie, qui met à la disposition des Ministères utilisateurs les candidats retenus en fonction de leurs compétences et aptitudes pour occuper un poste vacant. Dans son rôle d'allocation de ressources humaines et de gestion des positions des personnels, la DRH procède à des affectations pour emploi ou à des mutations d'agents.

Il existait jusqu'en janvier 2008 trois catégories d'enseignants exerçant au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire : les enseignants Agents Permanents de l'Etat (APE), les enseignants Agents Contractuels de l'Etat (ACE), les enseignants recrutés par les communautés (appelés communautaires). En effet, pour répondre au gel des recrutements de la fonction publique, les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI) ont été fermées en 1990. Face à la pénurie d'enseignants les communautés se sont alors organisées pour recruter des enseignants volontaires, appelés « communautaires ». L'Etat a réagi en créant en 1997 une nouvelle catégorie d'enseignants, les enseignants contractuels de l'Etat, mais les recrutements n'ont pas suffi à répondre à la demande des communautés. Celles-ci ont continué à faire appel aux enseignants communautaires, phénomène qui s'est renforcé à partir de l'année scolaire 1999/2000 avec l'allocation de subventions par l'Etat visant à compenser les droits d'écolages qui ont été supprimés. A partir du 1^{er} janvier 2008, la catégorie des communautaires est supposée disparaître officiellement puisque tous les communautaires recensés passent sous le statut de contractuels d'Etat.

Les enseignants Agents Permanents de l'Etat sont des instituteurs adjoints (titulaire du CEAP) ou instituteurs (titulaire du CAP), recrutés par concours. L'affectation d'un APE intervient au moment du recrutement de l'enseignant qui est mis à la disposition d'un département ou d'une structure pour une période de six ans, pendant lesquels il peut demander une mutation tous les deux ans au sein du même département (mutation interne). Par la suite, l'enseignant peut demander une mutation dans un autre département (mutation externe). L'affectation des enseignants ne correspond pas forcément à la demande de mutation formulée, sauf si l'enseignant est à cinq ans de la retraite.

Les listes des postes vacants sont établies par les Directeurs Départementaux sur la base des rapports annuels d'activités des directeurs d'écoles qui précisent le nombre de salles de classe de l'école : c'est ce dernier critère qui est utilisé pour déterminer les postes à pourvoir. La Direction des Ressources Humaines centralise ces listes qui sont ensuite publiées dans les Directions Départementales, Circonscriptions scolaires, écoles ou établissements.

Les enseignants Agents Contractuels de l'Etat sont recrutés sur titre, par concours, sur test de sélection ou après sélection de dossier parmi les titulaires de la qualification

professionnelle exigée¹⁵⁹. Le MEMP assure la formation pédagogique des agents, de même que leur préparation aux examens professionnels et organise à leur profit les sessions d'examens (CEAP ou CAP selon que l'agent est titulaire respectivement du BEPC ou du BAC). Un contrat de travail à durée déterminée (CDD), n'excédant pas deux ans et renouvelable une fois, est conclu. A l'issue de ces deux CDD, l'enseignant contractuel obtient un CDI et est reversé dans le corps des APE à condition qu'il ait obtenu les qualifications professionnelles requises (CAP ou CEAP) et qu'il ait moins de 40 ans. Cette condition a été assouplie : en janvier 2008, il est décidé que les contractuels âgés de moins de 40 ans lors de leur première prise de service sont reversés. Pour les contractuels sous CDI, les conditions de travail sont identiques à celles des APE¹⁶⁰.

Les postes à pourvoir pour les agents contractuels sont déterminés par le ministre en charge de la fonction publique sur la base des besoins exprimés par les ministères sectoriels et institutions de l'Etat dans la limite des prévisions de la loi de finances. Le recrutement de ces agents s'effectue sur poste depuis 2004/05 : trois campagnes de recrutement sur poste ont donc été menées depuis mais au cours de la rentrée scolaire 2007/08, les contractuels ont été recrutés non pas sur poste mais au niveau central et déployés sur l'ensemble du territoire en utilisant l'ancienne méthode. En janvier 2008, l'ensemble des communautaires recensés en 2007 sont passés sous le statut d'ACE.

Les enseignants recrutés par les communautés sont apparus spontanément au cours des années 1990 sur initiative des communautés et face à l'incapacité de l'Etat de pourvoir un nombre suffisant d'enseignants dans les écoles. Le recrutement des communautaires dépend du nombre de salles de classe non pourvues en enseignants agents de l'Etat. Les enseignants communautaires sont théoriquement titulaires des titres requis pour l'Enseignement Maternel ou Primaire¹⁶¹ et acceptent de se mettre au service de la communauté et de se soumettre à la discipline de la profession enseignante. Leur recrutement dans une école n'est possible que si les autorités scolaires de la localité (le chef de la Circonscription Scolaire, le Directeur de l'école et la Communauté représentée par le bureau de l'Association des Parents d'Elèves) jugent de son opportunité. Le poste de l'enseignant communautaire ainsi créé est provisoire et peut être supprimé dès que l'Etat prend la responsabilité de doter l'école concernée d'enseignants Agents de l'Etat (APE ou ACE) en nombre suffisant. A la différence des permanents et des contractuels, l'enseignant communautaire est recruté et rémunéré sur les fonds de la communauté auxquels s'ajoutent les subventions de l'Etat, les dons et aides divers. Cependant, à la rentrée scolaire 2007-08, le Gouvernement a décidé de prendre en charge l'ensemble des salaires des communautaires et au début de l'année 2008, tous les communautaires recensés en 2007 deviennent contractuels d'Etat.

Les subventions allouées aux écoles primaires l'ont été sur des critères qui ont beaucoup varié. En 2005/06, la subvention par l'Etat des écoles primaires publiques s'effectuait en fonction de trois volets : (i) le fonctionnement sur la base du nombre de classes autorisées ; (ii) en fonction de la zone dans laquelle se situe l'école, si elle est identifiée en zone défavorisée ; (iii) la prise en charge des enseignants communautaires des zones défavori-

159. Décret N°2007-592 du 31 décembre 2007, portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat.

160. Les différences sont minimales : les ACE cotisent à l'Office chargé de la sécurité sociale alors que les APE cotisent au Fonds National de Retraite ; au cours des 4 premières années de CDD, le contractuel n'avance pas dans la grille salariale ; le tiers de la durée passée comme ACE est pris en compte quand il devient APE.

161. En 2005/06, 97% des maîtres communautaires sont titulaires au minimum du BEPC.

sées non couvertes par la dotation destinée aux enseignants communautaires. En 2006/07, les zones défavorisées n'étaient plus ciblées et à la rentrée 2007, tous les communautaires recensés sont pris en charge.

... *confrontés à la réalité: Au niveau national.* En 2006/07, il y avait environ 27 000 enseignants dans le cycle primaire public, alors qu'ils n'étaient que 15 000 en 1998/99 et 21 500 en 2000/01. Malgré cette augmentation, les personnels enseignants de l'Etat ne représentent que 62% du corps enseignant (42% pour les APE et 20% pour les contractuels), les 38% restants étant des communautaires. On assiste depuis la fin des années 1990 à une diversification des enseignants en poste : la part des contractuels s'est légèrement accrue, passant de 18% en 2000/01 à 20% en 2006/07, mais surtout la proportion des enseignants communautaires a fortement augmenté, passant de 18% à 38% en six ans. Il existe donc un déficit important d'enseignants de l'Etat au Bénin. Cependant, il faut souligner que trois Ecoles Normales d'Instituteurs ont été réouvertes en 2005 formant chacune d'entre elles 300 futurs enseignants soit 900 instituteurs par an¹⁶² et trois autres ENI devraient s'ouvrir dans le courant de l'année 2007–08.

Tableau 7.1 : Enseignants et élèves, primaire public de 2003 à 2007

	Elèves Effectifs	Enseignants				REM	
		APE	Contractuels	Commun.	Total	Tous enseignants	APE + contr
2000/01	1 176 684	11 811	3 652	2 601	21 449	55	79
%		52%	18%	23%			
2006/07	1 282 069	11 388	5 459	10 196	27 043	47	76
%		42%	20%	38%			
PDDSE*		11 965	8 064	6 392	26 421	52	
%		45%	31%	24%			

Source : données DPP-MEMP

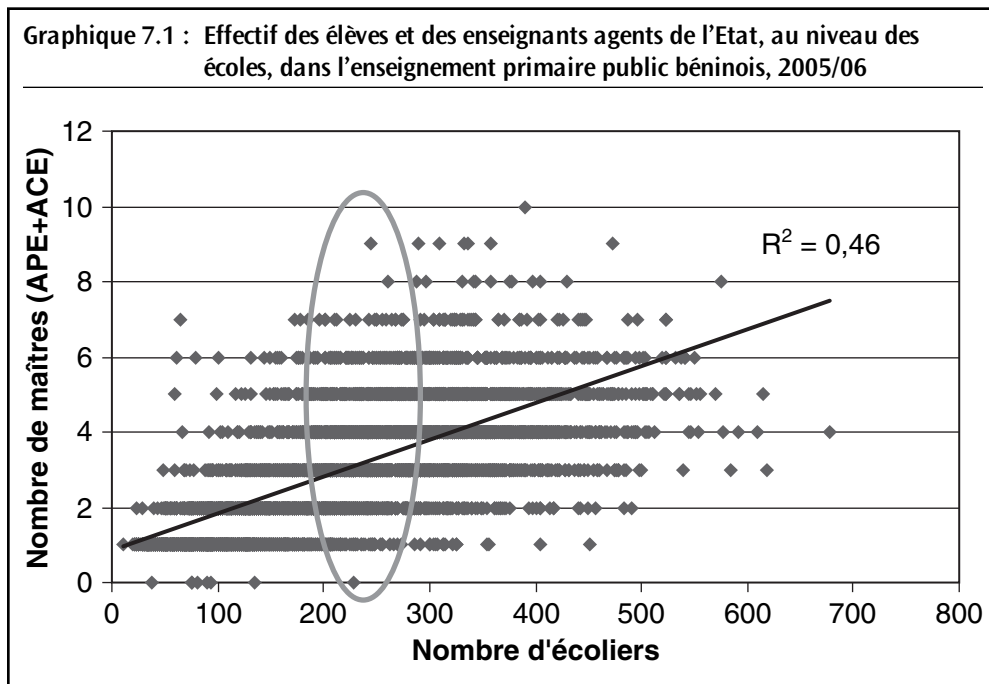
*PDDSE révisé

En 2006/07, il y avait 47 élèves par maître si on compte l'ensemble des enseignants (toutes catégories confondues). Ce rapport s'élève à 76 élèves par maître si on ne prend en compte que les enseignants de l'Etat, c'est-à-dire les Agents Permanents de l'Etat et les contractuels. Le Plan Décennal du Développement du Système Educatif 2006–2015 (PDDSE) avait initialement défini comme objectif pour 2015 un taux d'encadrement de 40 élèves par enseignant mais suite à l'instauration de la mesure de gratuité des frais d'écolage qui a entraîné une augmentation forte des effectifs, les prévisions ont été revues à la hausse avec un taux d'encadrement de 45 élèves par enseignant en 2015¹⁶³. Au vu du tableau 7.1, on constate donc que ces objectifs sont à peu près atteints en termes de REM et du nombre de permanents. En revanche, il y a respectivement moins de contractuels et plus de communautaires que prévus dans le PDDSE.

162. Formation théorique d'une année et six mois de stage pratique.

163. Le PDDSE révisé prévoit pour 2015 un encadrement comptant 19 250 APE et 19 250 contractuels, ainsi que 4 822 enseignants communautaires, tous pris en charge par l'Etat.

Si les agents de l'Etat ne représentent que 62% de l'ensemble des maîtres, la question se pose de savoir comment ils sont répartis : sachant que le nombre d'enseignants dans les écoles dépend a priori du nombre de groupes pédagogiques et donc indirectement du nombre d'élèves, on cherche à savoir si cela se vérifie en réalité. En théorie, des écoles qui ont à peu près le même nombre d'élèves devraient avoir le même nombre d'enseignants. Au niveau national, le graphique 7.1 expose la répartition des écoles selon l'effectif des enseignants (sans les communautaires) et celui des élèves.



Source : données Annuaire statistiques MEMP

Les conditions d'encadrement par les agents de l'Etat apparaissent clairement différentes sur l'ensemble du territoire béninois. Ainsi, par exemple, pour un effectif de 230 élèves, le nombre de maîtres permanents et contractuels peut varier de 0 à 9. On peut résumer la qualité de la relation entre nombre d'élèves et nombre d'enseignants par le coefficient de détermination, ou R^2 (cf. explication détaillée en annexe). Cet indicateur permet de savoir dans quelle mesure le nombre d'enseignants est proportionnel au nombre d'élèves scolarisés dans les écoles où ils enseignent. Autrement dit, plus le coefficient de détermination est proche de 100%, plus l'allocation des enseignants dans les écoles est fonction du nombre d'élève. Au Bénin, le R^2 pour la répartition des permanents et contractuels est égal à 0,46, ce qui signifie que le nombre d'élèves explique à 46% l'allocation d'enseignants. Le degré d'aléa, qui est égal à $100\% - R^2$, est pour 2005/06 de 54%, c'est-à-dire que 54% de la dispersion dans l'allocation des enseignants permanents et contractuels est expliquée par d'autres facteurs que le nombre d'élèves.

L'analyse qui précède a porté uniquement sur les enseignants affectés par l'Etat. En intégrant les communautaires, on s'écarte d'une analyse de la gestion stricto sensu mais on

a une vision plus proche de la réalité des différentes conditions d'encadrement. Le R^2 recalculé sur l'ensemble des maîtres, tous statuts confondus, augmente et l'aléa diminue, passant de 54% à 39%. Les communautaires permettent donc de pallier les défaillances dans l'allocation des agents de l'Etat.

Les comparaisons internationales montrent donc que le Bénin est loin de se classer parmi les pays les plus performants en termes d'allocation des enseignants (cf. tableau 7.2). En effet, sur les 22 pays comparés, 18 ont un degré d'aléa inférieur à celui du Bénin quand on prend en compte les communautaires (la moyenne des pays comparés se situant à 26), et le Bénin est le dernier si on n'intègre pas les communautaires dans le calcul.

PAYS	Degré d'aléa [1-R ²] en %	PAYS	Degré d'aléa [1-R ²] en %
Sao Tome et Principe	3	Madagascar	28
Guinée	9	Ethiopie	29
Mozambique	15	Côte-d'Ivoire	33
Namibie	15	Tchad	34
Niger	15	Malawi	34
Guinée Bissau	16	Ouganda	34
Sénégal	19	Bénin*	39
Mauritanie	20	Mali	42
Zambie	20	Cameroun	45
Rwanda	21	Burundi	51
Burkina Faso	22	Bénin**	54
Gabon	26		
Moyenne des 22 pays	26		

*avec les communautaires

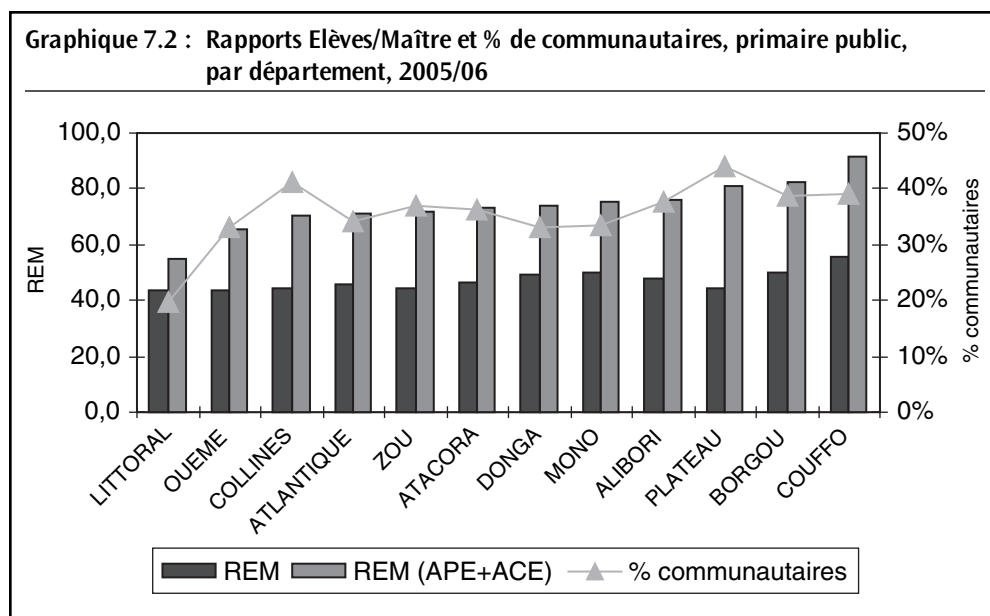
**sans les communautaires

Source : RESEN des différents pays.

Ces résultats suggèrent que des progrès sont possibles et nécessaires au Bénin pour améliorer la répartition des enseignants dans les écoles en rendant les allocations plus équitables et plus cohérentes entre les différents lieux d'enseignement. Les comparaisons avec les autres pays de la sous-région montrent que des gains importants dans ce domaine sont possibles : le Niger a par exemple adopté il y a quelques années une politique très structurée de redéploiement du personnel en effectuant un recrutement sur poste, ce qui lui a permis d'atteindre un degré d'aléa de 15%. Une politique semblable a été amorcée au Bénin en 2004, mais ces efforts semblent s'être relâchés puisqu'au cours de la rentrée scolaire 2007/08, le recrutement de 3000 enseignants contractuels s'est fait non pas sur poste mais au niveau central. Dans une perspective d'amélioration de l'allocation des enseignants, il conviendrait de revenir à une politique de recrutement sur poste, suffisamment encadrée pour maintenir les enseignants ainsi recrutés à leurs postes. Des recrutements d'enseignants issus du territoire où est implantée l'école permettrait également de conserver les enseignants à ces postes.

La Direction des Ressources Humaines qui est responsable du recrutement et de l'affectation des enseignants en fonction du besoin exprimé, doit réorienter en profondeur sa politique de mutation des enseignants afin de répondre au mieux aux besoins d'encadrement pour répondre à un enseignement de qualité.

Au niveau départemental: Des départements inégalement dotés. Sachant que les écoles au Bénin sont inégalement dotées, on peut se demander dans quelle mesure les sous ou sur-dotations (par rapport à la moyenne) sont réparties de façon aléatoire sur le territoire et si certains départements apparaissent favorisés ou défavorisés, parce qu'ils sont plus ou moins attractifs, plus ou moins proches d'une zone d'activité, plus ou moins proches de la capitale économique du pays.



Sources : données DPP, MEMP

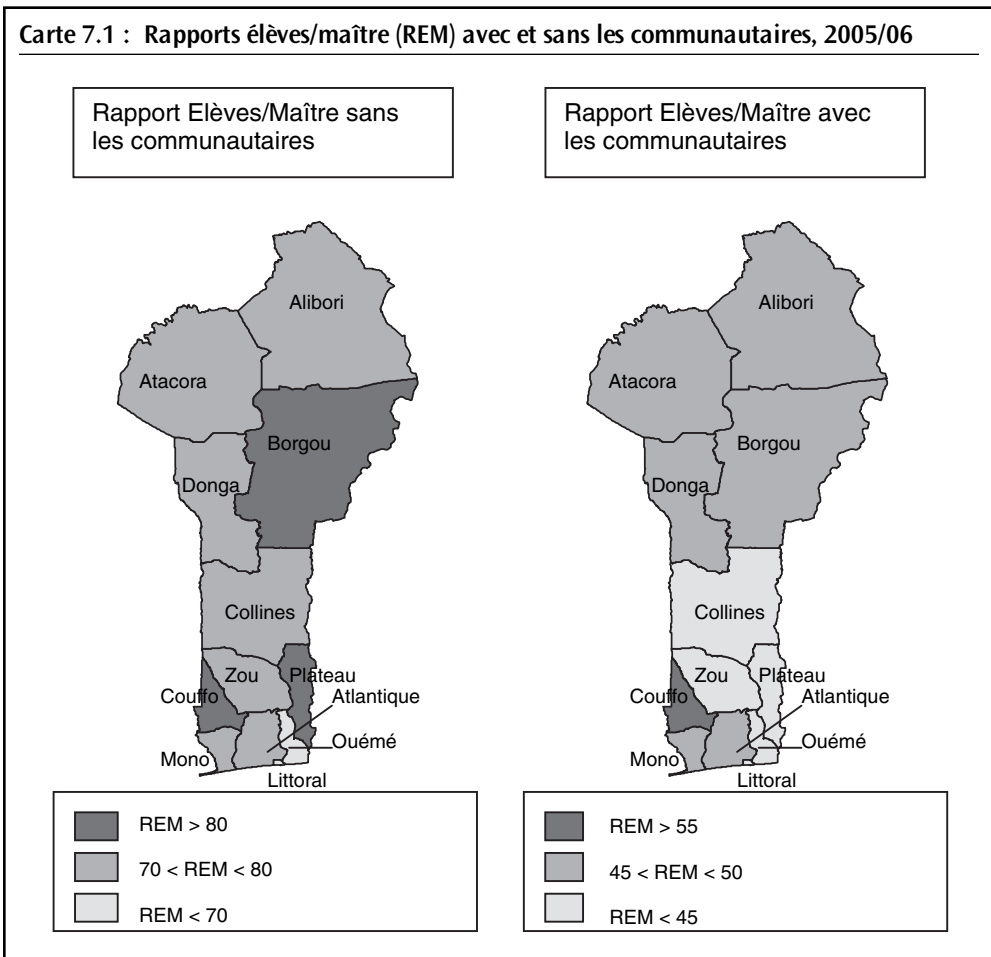
Si l'on considère uniquement les enseignants d'Etat, deux principales observations se dégagent du graphique 7.2 :

- deux départements, à savoir le Littoral et l'Ouémé présentent des REM largement meilleurs à la situation nationale avec respectivement 55 et 66 élèves pour un enseignant agent de l'Etat,
- par contre, trois départements, à savoir le Couffo, le Borgou et le Plateau ont une situation très en deçà de la situation nationale avec respectivement 92, 82 et 81 élèves pour un enseignant agent de l'Etat.

Certains départements sont plus attractifs que d'autres : le Littoral parce qu'il s'agit de la commune de Cotonou, est le lieu central de développement et de l'économie du pays (cf. carte 7.1). L'attractivité du département de l'Ouémé peut s'expliquer par sa proximité non seulement avec le département du Littoral mais aussi avec le Nigéria.

Lorsque l'on prend en compte l'ensemble des enseignants, on note que :

- cinq départements ont un REM compris entre 43 et 45 ;
- six départements ont un REM compris entre 45 et 50 ;
- un département, le Couffo, a un REM bien supérieur aux autres avec 55 élèves pour un enseignant.



Source : données DPP-MEMP.

On note ainsi que si les disparités sont très importantes entre les départements lorsqu'on ne considère que les agents de l'Etat (permanents et contractuels), elles diminuent très nettement quand on intègre les communautaires : cela révèle que le mécanisme de compensation mis en place par les communautaires fonctionne relativement bien. A noter que le département du Couffo se détache, même en comptant les communautaires, dont le recrutement semble insuffisant dans ce département.

Par ailleurs, la prise en charge d'un certain nombre de communautaires par l'Etat en 2005/06 ne permettait pas d'éliminer totalement les disparités : en intégrant ces

Tableau 7.3 : Impact de la prise en charge d'une partie des communautaires en 2005/06

	REM (sans communautaires)	REM (avec communautaires pris en charge par l'Etat)
Atlantique—Littoral	64	55
Zou—Collines	73	53
Ouémé—Plateau	69	55
Atacora—Donga	73	55
Borgou—Alibori	80	61
Mono—Couffo	83	64

Source : données DPP-MEPS

communautaires pris en charge, le rapport élèves/maître demeurerait nettement plus élevé dans le Borgou-Alibori et le Mono-Couffo que dans les autres (cf. tableau 7.3).

À la rentrée scolaire 2007, l'Etat a néanmoins pris en charge le poids total de l'investissement communautaire au niveau de l'éducation supporté jusqu'ici par les familles et les communautaires recensés deviennent contractuels d'Etat en janvier 2008.

Pour favoriser les demandes d'affectation dans les départements moins attractifs, il conviendrait donc de mettre en place une politique d'encouragements et d'incitations suffisamment convaincante.

Les départements sont gérés de façon inégale. Etant donné ces disparités dans les dotations en ACE et APE au niveau des départements, il est important de s'intéresser maintenant à la question de la *gestion interne* au département : on se pose donc la question de savoir, pour un stock d'enseignants donné, si l'allocation au sein du département est bien réalisée, c'est-à-dire cohérente. Pour mener cette analyse, on s'intéresse à la proportion d'écoles mal dotées, c'est-à-dire qui ont plus ou moins d'enseignants qu'il ne faudrait conformément au rapport élèves/enseignant du département et au nombre d'élèves de l'école. On procède donc d'abord à une analyse linéaire pour chaque département qui permet de prédire le nombre d'enseignants que chaque école devrait avoir puis on s'intéresse à la part des écoles qui n'ont pas une dotation cohérente¹⁶⁴. Les résultats sont reportés dans le tableau 7.4.

L'allocation des personnels enseignants apparaît plus ou moins cohérente selon les départements. D'après le tableau ci-dessus, c'est dans les départements de l'Alibori et de la Donga que la relation linéaire est la meilleure, avec des coefficients de détermination respectivement égaux à 71% et 70%. Dans ces deux départements, on tient mieux compte des besoins avant d'affecter les enseignants.

De l'analyse de la part d'écoles dotées de façon cohérente et de son complémentaire, le pourcentage d'écoles « mal dotées », il se dégage ce qui suit :

- l'Alibori et le Borgou, avec respectivement 56% et 50%, sont les deux départements où plus de la moitié des écoles ont un nombre d'enseignants conformes à leurs besoins ;

164. Le même travail, fait en assouplissant les critères (par exemple, si on considère qu'une école est bien dotée si le nombre d'enseignants qu'elle a correspond à un des deux entiers qui encadrent la prédiction), améliore le pourcentage d'écoles bien dotées mais conserve à peu près la relation d'ordre entre les départements.

Tableau 7.4 : REM (APE et contractuels), R² et répartition des écoles selon leur dotation en enseignants de l'Etat, par département, 2005/06

	REM (sans les comm.)	R ²	% écoles avec		
			Dotation cohérente	Sur dotation	Sous dotation
Alibori	76	0,71	56%	23%	21%
Atacora	73	0,61	46%	24%	30%
Atlantique	71	0,42	28%	32%	40%
Borgou	82	0,63	50%	25%	25%
Collines	71	0,51	34%	34%	32%
Couffo	92	0,47	41%	28%	31%
Donga	74	0,70	46%	27%	26%
Littoral	55	0,01 ¹⁶⁵	28%	31%	41%
Mono	75	0,36	34%	30%	36%
Ouémé	66	0,24	32%	32%	36%
Plateau	81	0,60	48%	25%	27%
Zou	72	0,41	28%	32%	40%

Source : Annuaire DPP, MEMP

- à l'inverse, trois départements présentent plus de 70% d'écoles mal dotées, à savoir l'Atlantique, le Littoral et le Zou : cela signifie que dans plus de deux écoles sur trois, on compte plus ou moins d'enseignants qu'il ne faudrait.

Le tableau 7.5 suivant fait la synthèse des résultats précédents en classifiant les départements selon leur dotation en enseignants et la gestion de cette dotation.

Tableau 7.5 : Classification des départements selon leur dotation et leur gestion

	REM<70	70<REM<80	REM>80
< 2/3 d'écoles mal dotées		Alibori, Atacora, Donga	Plateau, Couffo, Borgou
> 2/3 d'écoles mal dotées	Ouémé, Littoral	Collines, Mono, Atlantique, Zou	

On constate que les départements du Littoral et de l'Ouémé, qui sont les départements les mieux dotés, sont également ceux qui ont une moins bonne gestion des affectations et des mutations de leur personnel enseignant alors que le Borgou, le Plateau et le Couffo, qui sont les départements les moins bien dotés, présentent de meilleures pratiques de gestion. Cependant, on observe, de façon générale, d'importants problèmes de gestion locale dans l'affectation des enseignants.

165. Etant donné la très faible valeur du R² dans le Littoral, qui révèle à elle seule la très mauvaise allocation dans cette zone, la prédiction et le pourcentage d'écoles mal dotées ne sont guère pertinents.

Une inégale répartition des moyens.

L'allocation des moyens en théorie. Chaque année, la Direction des Ressources Financières et du Matériel alloue un budget pour la construction et l'équipement des écoles. Le service de la Gestion et de la Maintenance des Equipements et infrastructure (SGME) de la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance a pour rôle de procéder à l'inventaire périodique des équipements scolaires et d'analyser les besoins réels sur le terrain, de programmer l'acquisition et le renouvellement des équipements scolaires, d'élaborer des normes d'équipements scolaires en collaboration avec les directions techniques concernées, de participer à la réception des équipements et au contrôle de leur conformité aux normes et d'installer les équipements scolaires. A cette fin, un questionnaire statistique est envoyé en début d'année dans chaque établissement afin de faire le point des états et des besoins de chaque école. Par ailleurs, à l'issue de l'année scolaire, le directeur de l'école se doit de rendre au chef de circonscription un rapport annuel d'activités dans lequel il soumet ses besoins en matière d'équipement et d'outils pédagogiques. Ce rapport d'activité doit aider les structures concernées du MEMP à orienter leurs actions estivales en vue d'améliorer les conditions de travail et de répondre aux requêtes de chaque directeur pour la nouvelle rentrée scolaire. Les matériels sont répartis en fonction des effectifs des apprenants par école. Les colisages sont faits par circonscription scolaire et convoyés dans les Directions Départementales. Leur distribution dans les écoles est assurée par des équipes constituées de représentants du ministère, ceux des Directions Départementales et les Chefs de Circonscription scolaire.

Ces divers outils de travail (questionnaire et rapports d'activités) doivent permettre une meilleure répartition du matériel en fonction des besoins (manuels, kits pédagogiques, tables-bancs). Or on constate plusieurs obstacles au bon déroulement de cette politique prévisionnelle : absence de *feed back* aux questionnaires au sein des Directions Départementales, rapports d'activités incomplets ou non fournis, etc. qui amènent à se questionner sur son efficacité.

En pratique, des manuels et des tables-bancs mal répartis. L'analyse de la dotation des manuels révèle que des efforts en termes d'acquisitions pour le CI et le CP ont été faits puisqu'il y avait en 2005/06, en volume global, presque un manuel de français et de mathématiques par élève au CI et CP (les indicateurs livres de français/élève et livres de maths/élève s'établissent respectivement à 96% au CI et 94% au CP). Quant aux autres niveaux (cf. tableau 7.6), on observe une moins bonne dotation initiale des manuels, avec pour les classes des CM1 et CM2 un très important désavantage : le nombre de manuels de français couvre par exemple 58% des besoins au CM1.

L'existence de manuels sur le territoire béninois est un fait mais leur répartition en fonction des besoins réels en est un autre. Le graphique suivant 7.3 présente le nombre de manuels (français et mathématiques) par élève au CI et au CM2 par département.

On lit aisément que les départements ne sont pas également dotés en termes de manuels. Les départements du Zou et des Collines apparaissent particulièrement défavorisés, alors que le département du Couffo est largement sur-doté (comparativement aux autres) en manuels au CM2. Ces deux exemples suggèrent que la distribution des manuels souffre de problèmes de gestion. Afin d'affiner l'analyse, il est possible de comparer les couvertures théorique et réelle des manuels aux différents niveaux du primaire. Ainsi, si la couverture en livres de français au CI est de 96%, on devrait s'attendre à ce que les besoins non couverts en livres de français au CI soient de 4%, c'est-à-dire que 4% des

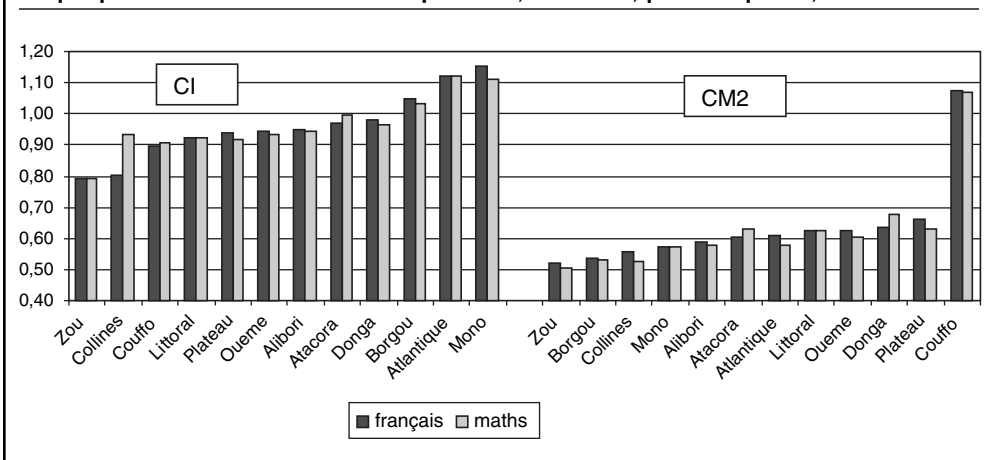
Tableau 7.6 : Répartition des manuels de français et de mathématiques par niveau d'enseignement en 2005/06, % des élèves sans livres

	CI	CP	CE1	CE2	CM1	CM2
Français						
Livre frs / élève	0,96	0,94	0,86	0,74	0,58	0,64
% élèves sans livre	25%	28%	29%	38%	49%	45%
R ²	0,13	0,17	0,25	0,29	0,32	0,38
Mathématiques						
Livre maths / élève	0,96	0,94	0,9	0,75	0,56	0,64
% élèves sans livre	25%	27%	29%	38%	51%	45%
R ²	0,13	0,18	0,26	0,27	0,33	0,39

Source : données DPP, MEMP

élèves n'aient pas de livre. Mais la réalité à travers les données collectées révèle que les besoins encore non couverts s'élèvent à 25%. Cet écart entre ceux qui sont supposés sans livre et ceux qui sont en réalité sans livre révèle un problème de répartition des manuels de français. A l'inverse, au CM1, les besoins non couverts en français s'élèvent à 42% en théorie et 49% en réalité, ce qui signifie que la répartition est bien meilleure. Ces résultats sont confirmés par les coefficients de détermination ou R² (cf. tableau 7.6) qui augmentent au fur et à mesure qu'on avance dans les niveaux : l'allocation des manuels présente des problèmes beaucoup plus importants pour les deux premiers niveaux du primaire que pour les autres niveaux.

La même analyse est menée pour la question de l'allocation des tables bancs. De l'observation des données du tableau 7.7, il apparaît que les besoins en places assises devront théo-

Graphique 7.3 : Nombre de manuels par élève, CI et CM2, primaire public, 2005/06

Sources : données DPP MEMP

riquement être couverts à 85% puisque pour 1 178 501 élèves inscrits dans l'enseignement primaire public en 2005/06, on comptait 1 003 169 tables-bancs¹⁶⁶. La réalité révèle une situation légèrement différente puisqu'il reste encore 20% des élèves sans table-banc (au lieu des 15% théoriques).

Tableau 7.7 : Allocation des tables-bancs, 2005/06

Nombre de tables-bancs	1 003 169
Effectifs	1 178 501
Nombre/élèves	0,85
Nombre d'élèves sans banc	241279
%	20
R2	0,58

Source : données DPP MEMP.

Des défaillances dans l'affectation des personnels au secondaire qui s'ajoutent au manque criant d'enseignants

Les caractéristiques des personnels encadrant. Les enseignants du secondaire sont, de même que pour les enseignants du primaire, de trois statuts différents, à savoir les permanents (APE), les contractuels (ACE) et les enseignants recrutés localement, appelés vacataires ou enseignants sous contrat local. Cependant, cette dernière catégorie est amenée à disparaître puisque la décision de contractualiser l'ensemble des vacataires (et enseignants sous contrat local) a été prise comme pour le primaire en janvier 2008.

Les APE sont des fonctionnaires titulaires d'une licence ou d'une maîtrise : tant qu'ils n'ont pas passé et obtenu leur diplôme professionnel, ils sont considérés comme élèves-professeurs. Les détenteurs d'une licence préparent le BAPES, le BAPET ou le CAPAEPS¹⁶⁷ pour être professeur adjoint ; ceux qui sont titulaires d'une maîtrise préparent le CAPES, le CAPET ou le CAPEPS¹⁶⁸ pour être professeur certifié. Les professeurs adjoints ne peuvent enseigner qu'au premier cycle alors que les professeurs certifiés peuvent enseigner au cycle 1 comme au cycle 2. Les contractuels ont passé le concours de contractuels de l'Etat ; titulaires d'un diplôme académique (licence ou maîtrise), ils peuvent être diplômés du BAPES ou du CAPES ou ne pas avoir de diplôme professionnel (en 2006, 37% des ACE étaient titulaires d'un diplôme professionnel). Un professeur en position d'adjoint dans un établissement est astreint à 16 heures de cours et à 2 heures d'animation pédagogique par semaine (ou 4h s'il enseigne deux disciplines). En dehors de ces crédits horaires hebdomadaires, il est accordé à l'enseignant des heures supplémentaires jusqu'à concurrence de sept heures. L'affectation des enseignants agents de l'Etat se fait de la même façon qu'au primaire.

Par ailleurs, et de façon beaucoup plus criante qu'au primaire, les professeurs APE ou ACE ne suffisent pas à couvrir les besoins en heures d'enseignement : les établissements font donc appel à des enseignants vacataires ou à des enseignants sous contrat local, sur décision conjointe du Directeur d'établissement et de l'Association de Parents d'Elèves. Les enseignants vacataires représentaient en 2006/07 88% du corps professoral au niveau du secondaire. Les cotisations exceptionnelles des parents d'élèves, qui permettent de financer ces heures supplémentaires, ont crû de façon très importante au fil des ans jusqu'à deve-

166. Un table-banc équivaut à une place assise et une table.

167. Brevet d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire (BAPES) ou Technique (BAPET), Certificat d'Aptitude au Professorat Adjoint d'EPS

168. Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire (CAPES) ou Technique (CAPET), Certificat d'Aptitude au Professorat d'EPS

nir une charge insoutenable pour les parents. Dans le souci d'alléger cette dernière et d'améliorer la couverture en heures d'enseignement dans les collèges et lycées publics, l'Etat béninois a décidé de subventionner depuis 2000/01 les collèges et lycées publics afin que ceux-ci puissent recruter sous contrat local le personnel enseignant nécessaire. La répartition des subventions de l'Etat aux lycées et collèges dépend principalement du déficit horaire d'enseignement de l'établissement. Cependant, en 2006/07, ces subventions ne permettent d'assurer que 50% de la couverture des heures d'enseignement, APE et contractuels de l'Etat compris.

Les établissements d'enseignement secondaire sont également dotés de personnels d'encadrement. A la création d'un collège, un Directeur est nommé parmi les professeurs adjoints permanents, en théorie sur la base de son ancienneté. Progressivement, le Directeur est assisté d'un Censeur et d'un Surveillant Général en fonction de l'évolution des effectifs : le Surveillant Général est nommé à partir de 300 élèves tandis que le Censeur est nommé à partir de 12 groupes pédagogiques. Lorsque le collège évolue jusqu'à avoir le second cycle, le Directeur et le Censeur sont nommés parmi les Professeurs Certifiés.

Un sous-secteur qui fait face à d'importantes difficultés.

Des enseignants de l'Etat en sous-effectifs et mal répartis. L'accroissement des effectifs des élèves dans l'enseignement secondaire conjugué au recrutement en nombre très limité d'enseignants par la fonction publique conduit à un accroissement sans précédent du nombre d'enseignants sous contrat local et de vacataires (en majorité sans formation professionnelle) comme l'illustre le tableau 7.8.

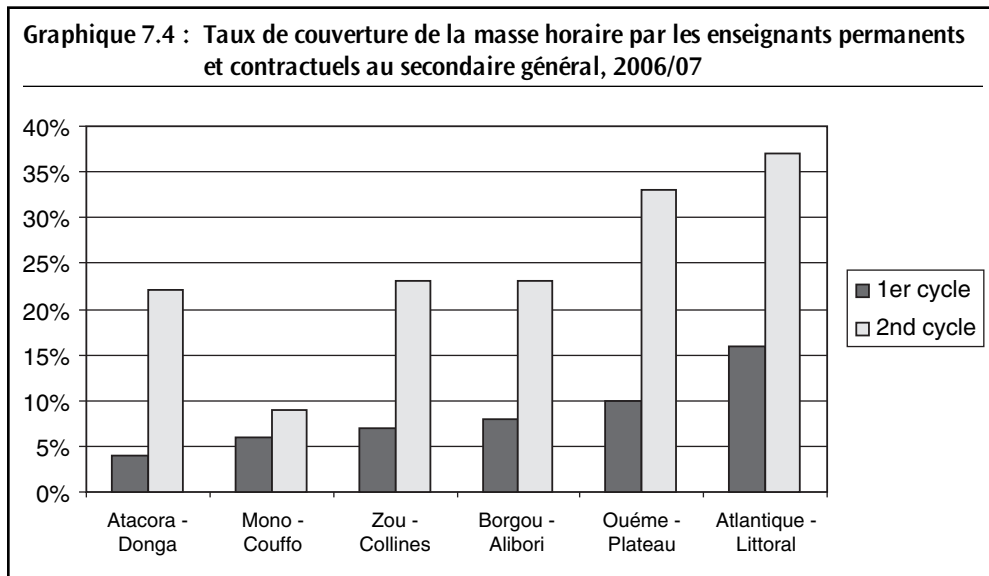
Tableau 7.8 : Nombre de groupes pédagogiques, effectifs des élèves et enseignants en situation de classes dans les établissements secondaires publics, années 1999/00 et 2006/07

		Enseignants				Effectifs d'élèves	Nombre de groupes pédagogiques
		APE	Contractuels	Vacataires	Total		
1999/00	Effectif	2243	643	1 933	4819	183 710	3 442
	%	47%	13%	40%			
2006/07	Effectif	1552	603	15 276	17431	441 914	7 833
	%	9%	3%	88%			

Sources : données statistiques 1999–2000 (juillet 2000) SOSP/DES, données statistiques des lycées et collèges publics 14 décembre 2006 SOSP/DES

Près de neuf enseignants sur dix aujourd'hui dans le secondaire sont des enseignants vacataires ou sous contrat local : alors qu'en 1999/00 les enseignants agents de l'Etat (APE + contractuels) représentaient 60% de l'ensemble du corps enseignant, ce chiffre tombe à 12% l'année 2006/07.

En corollaire, les taux de couverture horaire (rapport de la masse horaire exécutée sur la masse horaire nécessaire) sont exceptionnellement bas. Les heures couvertes par les enseignants permanents et contractuels ne représentent que 9% de la masse horaire nécessaire au premier cycle et 25% de la masse horaire nécessaire au second cycle. Dans l'enseignement technique et professionnel, ces chiffres sont plus importants, respectivement 49% et 25%.



Source : données SOSP-DES 2006/07

Au-delà de ce net déséquilibre entre 1^{er} et 2nd cycles, on constate que les départements de l'Atlantique—Littoral et de l'Ouémé—Plateau sont les départements les mieux couverts (cf. graphique 7.4). Ceci s'expliquerait par le fait que le Littoral qui en fait est la ville de Cotonou est le poumon économique du Bénin. De même, les départements de l'Atlantique, de l'Ouémé et du Plateau ne sont pas éloignés de Cotonou, donc les enseignants préfèrent rester non loin du centre des affaires qu'est Cotonou. A l'inverse, au premier comme au second cycle, les départements de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo sont les moins couverts, avec un taux de couverture exceptionnellement bas dans le Mono-Couffo au 2nd cycle (qui peut s'expliquer par de nombreuses ouvertures de second cycle dans les établissements depuis 2004).

Par ailleurs, la gestion des personnels au niveau des départements présente également des défaillances puisqu'il existe dans chaque département, sauf dans le Littoral, un nombre significatif d'établissements sans APE ni ACE (cf. tableau 7.9).

L'étude du tableau 7.9 de la situation des enseignants en situation de classe révèle qu'en 2006/07, un peu plus de la moitié des établissements dans l'enseignement secondaire (217) fonctionnent sans APE (enseignants de métier) et plus du tiers (153) fonctionnent uniquement à l'aide des enseignants sous contrat local, qui sont en totalité sans formation professionnelle. Cette situation est particulièrement inquiétante car les conseils d'enseignement ne sont pas opérationnels dans ces établissements et l'animation pédagogique ne peut y être correctement organisée. La gestion pédagogique de ces établissements plonge ainsi le système éducatif au niveau du secondaire dans une situation préoccupante sur laquelle il conviendra de sensibiliser les autorités en charge de l'éducation.

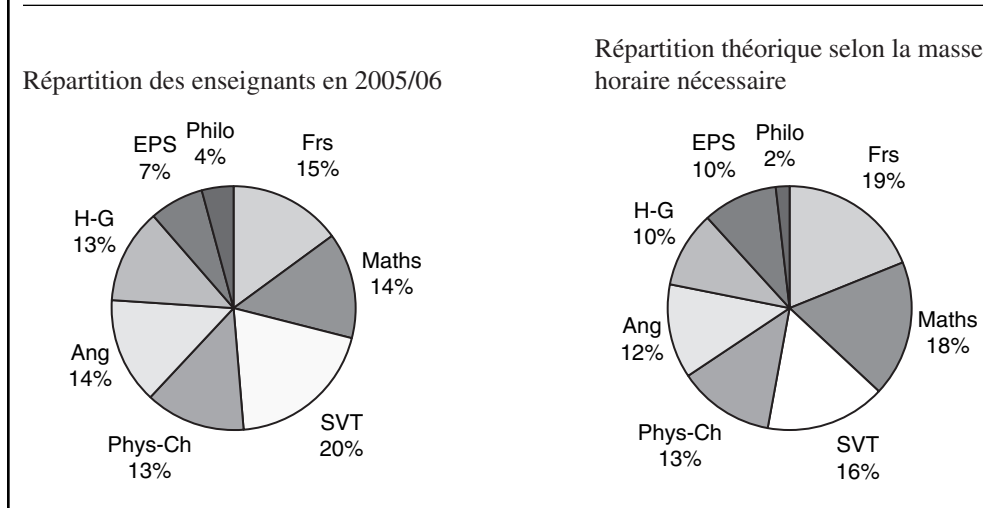
Un second problème apparaît lorsqu'on s'intéresse au nombre d'enseignants par discipline. Les graphiques 7.5 montrent que certaines disciplines souffrent plus que d'autres d'un manque d'enseignants. En effet, les sciences de la vie et de la terre et le français sont les disciplines les plus dotées par rapport aux mathématiques et aux sciences physiques, alors même que la masse horaire nécessaire de SVT est moins importante que celle des

Tableau 7.9 : Situation des établissements publics par rapport aux enseignants en situation de classe au cours de l'année scolaire 2006/07

	Nombre d'établissements	Nb APE+ACE "à la craie"	Etablissements sans APE		Etablissements sans ACE		Etablissements sans APE ni ACE	
			Nb	%	Nb	%	Nb	%
ALIBORI	18	61	9	50%	6	33%	4	22%
ATACORA	25	94	13	52%	14	56%	11	44%
ATLANTIQUE	51	314	20	39%	27	53%	16	31%
BORGOU	37	215	16	43%	16	43%	10	27%
COLLINES	46	105	30	65%	27	59%	20	43%
COUFFO	47	86	35	74%	29	62%	26	55%
DONGA	22	53	14	64%	15	68%	11	50%
LITTORAL	17	430	0	0%	0	0%	0	0%
MONO	34	136	17	50%	14	41%	10	29%
OUEME	53	412	20	38%	24	45%	13	25%
PLATEAU	25	77	16	64%	11	44%	8	32%
ZOU	47	172	27	57%	26	55%	24	51%
ENSEMBLE	422	2155	217	51%	209	50%	153	36%

Sources : données SOSP/DES.

Graphique 7.5 : Répartitions effective et théorique des enseignants par discipline dans l'enseignement secondaire public, 2005/06

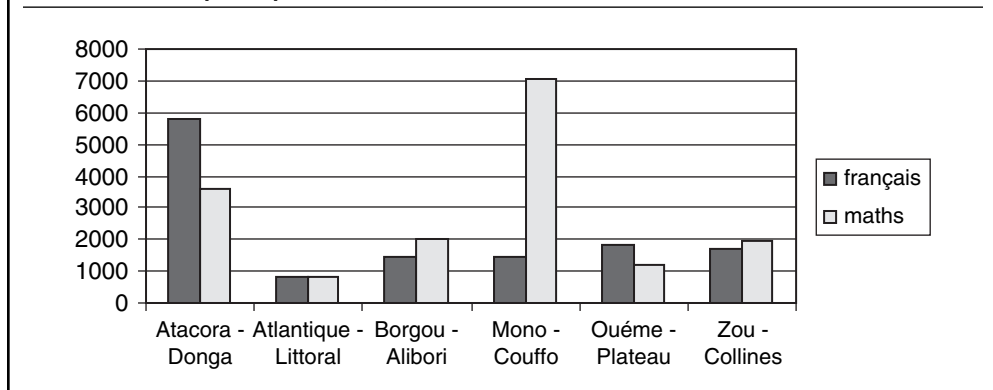


Sources : données SOSP/DES 2005/06.

mathématiques, et similaire à celle des sciences physiques. Cela s'explique par le peu de candidats à la fonction enseignante : les inscrits sont peu nombreux en Maths/Physiques à l'Université et les diplômés de cette filière peuvent de plus s'orienter vers des secteurs plus porteurs et plus attractifs (Ponts et Chaussées, Télécommunications, Informatique . . .).

Par ailleurs, il apparaît encore une fois que les départements sont inégalement dotés : l'Atlantique-Littoral est le mieux doté, contrairement à la situation critique des départements de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo (cf. graphique 7.6). Dans ce dernier département, il n'y avait en 2006/07 aucun enseignant APE de mathématiques pour le deuxième cycle du secondaire, alors que plus de 11000 élèves sont scolarisés à ce niveau.

Graphique 7.6 : Nombre d'élèves pour un enseignant APE ou ACE selon la discipline, par département, 2006/07



Sources : données SOSP/DES.

*Les vacataires : un rôle central.*¹⁶⁹ Dans cette situation de pénurie d'enseignants, la question du nombre d'heures effectivement reçues par les élèves au secondaire, mais également de la taille des classes, se pose avec acuité. Les établissements s'ajustent en recrutant des vacataires ou des enseignants sous contrat local mais aussi en jouant sur la taille des groupes pédagogiques : en augmentant la taille des groupes pédagogiques, le chef d'établissement diminue la masse horaire nécessaire. Ainsi il arbitre dans une certaine mesure entre fournir le nombre d'heures adéquat à des groupes pédagogiques de taille importante ou diminuer le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaires au profit d'une taille plus réduite des groupes pédagogiques. Le nombre d'heures d'enseignement offertes est donc lié non pas au nombre de groupes pédagogiques mais plus exactement au nombre d'élèves.

La taille des groupes pédagogiques au secondaire au Bénin n'est pas excessive et diminue au fil des niveaux : en moyenne pondérée par le nombre d'élèves, la taille des groupes passe de 65 en 6^{ème} à 53 en 3^{ème} et 52 au second cycle. La dispersion autour de ces valeurs moyennes n'est pas très importante : moins de 10% des établissements (environ 40) comptent par exemple plus de 75 élèves (mais moins de 100) par groupe pédagogique en 6^{ème}.

En prenant en compte les vacataires et les enseignants sous contrat local, le nombre d'heures hebdomadaires moyen reçu par un groupe pédagogique¹⁷⁰ au secondaire s'établit à 27 heures par semaine (que ce soit pour l'ensemble des établissements du secondaire général ou uniquement les établissements du premier cycle) : un élève du secondaire reçoit donc en moyenne 27 heures de cours par semaine. Cette charge horaire moyenne est inférieure au volume horaire théorique qui est de 32 heures hebdomadaires dans le 1^{er} cycle et 36 heures hebdomadaires pour le 2nd cycle.

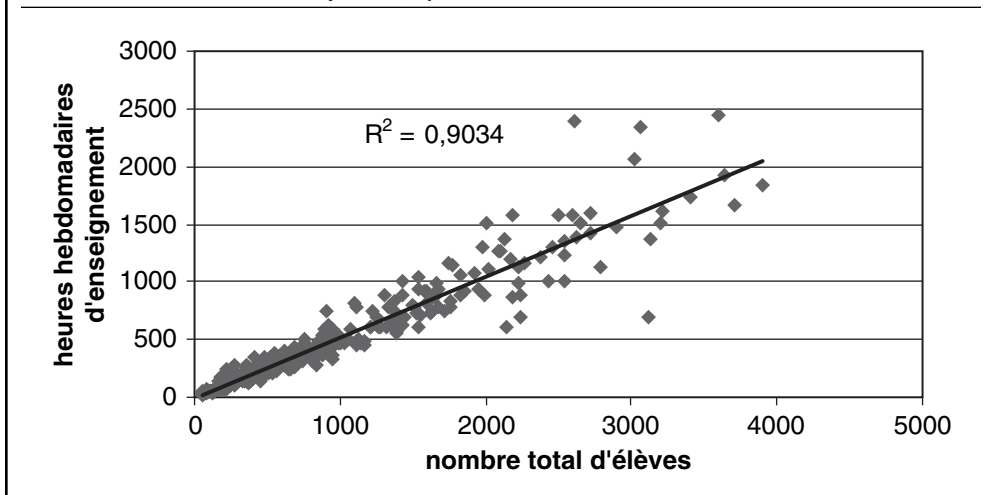
Le graphique 7.7 présente le nuage de points des établissements secondaires publics selon le nombre d'élèves scolarisés et le nombre d'heures hebdomadaires dispensées en 2005/06.

Les points sont tous très proches de la droite de tendance : le coefficient de détermination s'établit à 90%, soit un aléa de 10%, ce qui signifie que le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement est fortement lié au nombre d'élèves scolarisés. Par contre, il est important de noter que lorsqu'on exclut les vacataires et les contractuels locaux, l'aléa augmente fortement et passe à 39%, ce qui met en évidence les problèmes dans l'allocation des enseignants permanents et contractuels (déjà soulignés au paragraphe précédent). L'analyse peut être menée sur les établissements offrant le cycle 1 uniquement. Les résultats sont tout à fait semblables puisque les coefficients de détermination ou R^2 de la relation heures d'enseignement—nombre d'élèves sont respectivement de 93% et 53%, selon que l'on considère l'ensemble des enseignants en situation de classe ou uniquement les permanents et contractuels de l'Etat.

169. Les données nécessaires n'étant pas disponibles pour 2006–07, ce travail a été réalisé pour l'année scolaire 2005–06. Il est également important de noter que les données ne permettent pas, quand les établissements offrent les deux cycles, de distinguer le cycle d'enseignement des enseignants : le travail porte donc soit sur l'ensemble des établissements du secondaire, 1^{er} et 2nd cycles confondus, soit sur les établissements qui n'offrent que le 1^{er} cycle.

170. On dispose en effet des heures d'enseignement hebdomadaires effectuées par les vacataires et les enseignants sous contrat local. Pour les Agents Permanents et contractuels de l'Etat, on a considéré qu'ils donnaient 16 heures de cours par semaine, ce qui est la charge normale prévue dans les textes ; il est fréquent que ces agents dispensent des heures supplémentaires, dans leur établissement ou dans un autre, mais ces données ne sont pas disponibles. Par conséquent, le calcul effectué tend à sous-estimer le nombre d'heures hebdomadaires.

Graphique 7.7 : Effectifs et heures hebdomadaires d'enseignement dans les établissements secondaires publics, cycles 1 et 2 confondus, 2005/06



Sources : données SOSP/DES.

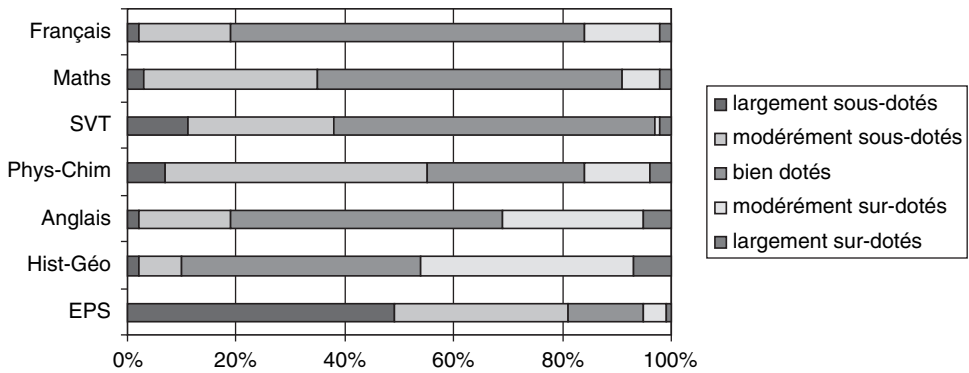
Ces chiffres montrent bien que, si l'allocation des enseignants personnels de l'Etat laisse à désirer, les mécanismes de recrutements locaux permettent de pallier assez largement ces défaillances pour fournir un volume horaire d'enseignement, certes insuffisant (27h hebdomadaires moyennes), mais largement supérieur à la situation sans vacataires.

L'étude du temps d'enseignement offert par discipline confirme que les vacataires jouent un rôle essentiel dans cette situation de pénurie d'enseignants de l'Etat (cf. graphique 7.8). Il est possible en effet de calculer le nombre moyen d'heures d'enseignement effectuées par groupe pédagogique par discipline et dans les établissements qui n'offrent que le cycle 1. On constate par exemple que les enseignements de mathématiques et de français sont largement insuffisants (moins de 3h hebdomadaires) dans seulement 2% et 3% des établissements (soit environ 4 à 6 établissements) ; les résultats pour les disciplines de l'EPS et de la physique-chimie sont moins bons, puisque le temps d'enseignement est conforme dans seulement 14% et 29% des établissements (respectivement).

A l'inverse, on constate que dans certaines disciplines comme l'anglais ou l'histoire-géographie, respectivement 31% et 46% des établissements déclarent un nombre d'heures d'enseignement supérieur à la masse théorique, c'est-à-dire qu'il y a un certain nombre d'enseignants permanents et contractuels sous-utilisés et/ou des vacataires a priori inutiles dans ces disciplines.

Y a-t-il des économies d'échelle ? La pénurie d'enseignants permanents et contractuels et le recours nécessaire aux vacataires font que les coûts unitaires salariaux au secondaire ne baissent pas avec la taille des établissements (pas d'économie d'échelle), contrairement à ce qui est fréquemment observé. En effet, habituellement, étant donné l'existence de coûts fixes (personnels encadrant et non flexibilité du nombre d'heures des permanents et contractuels), le coût unitaire dans les établissements de petite taille est a priori plus élevé que dans les gros établissements. Or on constate qu'au Bénin, cette relation n'est pas observée (voir graphique 7.9).

Graphique 7.8 : Dotation des établissements offrant le 1^{er} cycle uniquement par discipline, 2005/06

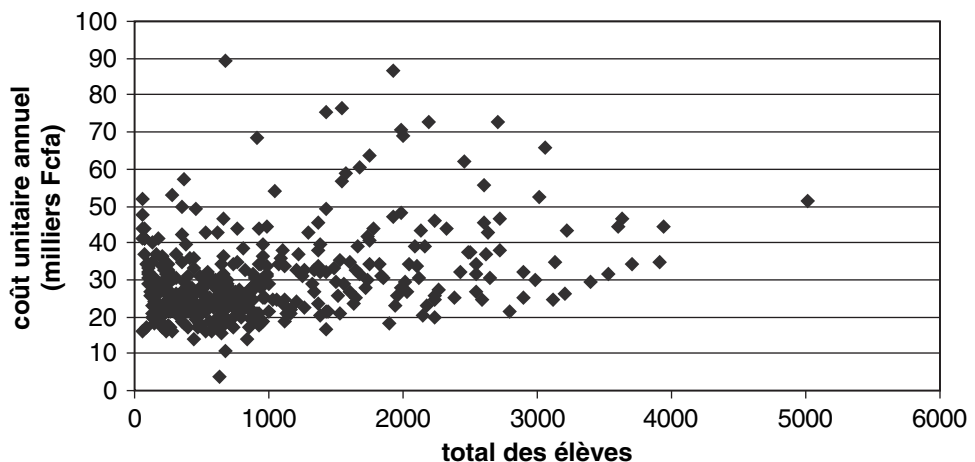


Les modalités sont définies comme suit:

	Français et Maths	SVT	Ph. Ch et H-G	EPS et Anglais
Heures théoriques	6	5	4	3
largement sous-dotés	< 3h	< 3h	< 2h	< 1h
modérément sous-dotés	3 – 5 h	3 – 4 h	2 – 3,5 h	1 – 2,5 h
bien dotés	5 – 7 h	4 – 6 h	3,5 – 4,5 h	2,5 – 3,5 h
modérément sur-dotés	7 – 9 h	6 – 7 h	4,5 – 6 h	3,5 – 5 h
largement sur-dotés	> 9h	> 7h	> 6h	> 5h

Sources : données SOSP/DES.

Graphique 7.9 : Coût unitaire salarial annuel et nombre d'élèves dans le secondaire, 2005/06



Sources : données SOSP/DES et données chapitre 3.

Cela s'explique de deux façons. D'une part, la plupart des enseignants sont des vacataires qui ne sont payés que pour le nombre d'heures qui est nécessaire, ce qui limite beaucoup le phénomène de sous-emploi qui pourrait s'observer dans les petits établissements. D'autre part, les contractuels et les permanents, dont les coûts salariaux sont plus élevés que les vacataires, sont peu nombreux et surtout concentrés à Cotonou, où les établissements ont tous une taille importante. Ainsi les petits établissements, qui sont tous en dehors de Cotonou, comptent très peu, voire pas du tout, de permanents ou contractuels. Ces deux phénomènes permettent de maîtriser le coût unitaire des petits établissements.

L'ensemble des éléments mis en évidence dans la gestion des personnels au secondaire montre que le manque criant d'enseignants agents de l'Etat et les défaillances dans leur allocation oblige le système à s'organiser localement. Le recours aux vacataires et contractuels locaux permet de pallier dans une certaine mesure ces déficiences, mais les fortes disparités entre départements et établissements nécessitent un travail en profondeur pour améliorer le système actuel d'affectations et de mutations des personnels de l'Etat. En effet, environ un tiers des établissements du secondaire général n'a aucun enseignant permanent ou contractuel de l'Etat en situation de classe alors même que la part des contractuels locaux est négativement liée aux résultats aux examens dans le secondaire général, ainsi que l'a montré le chapitre 4. Des efforts doivent donc être faits pour allouer un nombre minimum d'enseignants permanents ou contractuels qualifiés à chaque établissement du secondaire, à même d'assurer l'encadrement pédagogique, et ce dans toutes les disciplines. Ces efforts devront aussi être redoublés avec la contractualisation des vacataires (qui le voudront) décidée en janvier 2008, qui augmentera considérablement le nombre de personnels à gérer au niveau national et pourrait supprimer les marges de manœuvre au niveau local.

La gestion administrative de l'enseignement supérieur public béninois : de sérieux défis à relever

Le rapide développement de l'enseignement supérieur au Bénin depuis le début des années 1990 (les effectifs des deux universités publiques ont connu une croissance très importante passant de 10 000 étudiants en 1993 à 47 000 en 2007) a exacerbé des problèmes en matière de gestion administrative qui mettent actuellement en cause la soutenabilité du système.

Les universités publiques ne disposent pas d'une réelle autonomie bien que celle-ci soit concédée par un décret de 1970. L'Université d'Abomey-Calavi (UAC) et l'Université de Parakou (UP) dépendent, en effet, de l'Etat pour l'essentiel de leur budget et pour le recrutement de leur personnel enseignant et administratif. Ceci limite les marges de manœuvre pour toute réforme qui émanerait de l'université.

Ces deux institutions font face à d'importants défis en termes de capacité d'accueil et de gestion des personnels enseignants. A l'UAC, dans les quatre facultés à gros effectifs (83 % des effectifs), on compte en moyenne 3 à 4 étudiants par place offerte (cf. tableau 7.10).

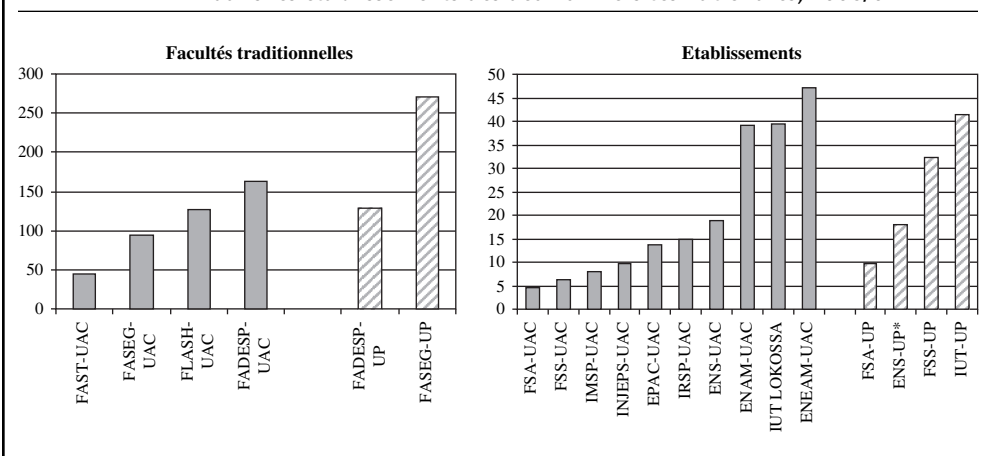
En ce qui concerne la dotation en enseignants, les deux universités souffrent d'un manque aigu de personnels. Ceci se traduit par des taux d'encadrement parmi les plus élevés d'Afrique sub-saharienne avec 1 enseignant pour 51 étudiants en 2006/07, soit plus du double de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (1 pour 23), ce qui conduit à des situations insoutenables dans certains établissements. A l'UAC, le ratio est de 1 enseignant pour 43 étudiants, mais atteint jusqu'à 1 pour 74 à l'UP. De manière générale, on observe les ratios les plus élevés dans les formations académiques (103 étudiants par enseignant en moyenne, avec une variation de 45 à la Faculté de sciences et techniques de l'UAC à 270 à

Tableau 7.10 : Capacité d'accueil de l'UAC pour les quatre facultés traditionnelles

UAC	Capacité normale d'accueil en 2005	Nombre d'étudiants accueillis en 2006/07	Ratio Etudiants / Capacités
FLASH	5 684	16 894	3,0
FADESP	2 100	8 947	4,3
FAST	1 372	5 726	4,2
FASEG	1 124	4 595	4,1
Total	10 280	36 162	3,5

Sources : Rectorats de l'UAC et de l'UP ; DGES, 2007, « L'enseignement supérieur au Bénin : contexte, pertinence et coûts » ; Eric Coignard, 2008, « Et si la réussite de la restructuration de l'Enseignement Supérieur au Bénin dépendait de la croissance de ses effectif ?! . . . », Ambassade de France à Cotonou, 2008.

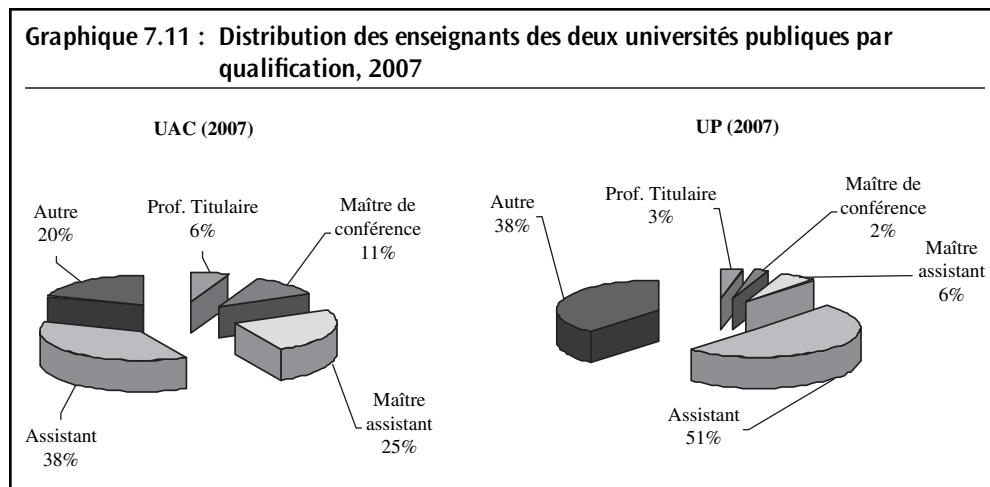
la Faculté des sciences économiques et de gestion de l'UP), contrairement aux formations professionnalisées. Dans celles-ci, on ne compte que 15 étudiants par enseignant en moyenne (un ratio proche des standards internationaux), avec tout de même des variations de tout au plus 10 étudiants par enseignant (à la Faculté de Sciences Agronomiques, la Faculté de Sciences de la Santé, l'Institut de Mathématiques et de Sciences Physiques ou l'Institut National de la Jeunesse, de l'Education Physique et des Sports de l'UAC) à 40 étudiants par enseignant dans les instituts de technologie des deux universités (cf. graphique 7.10).

Graphique 7.10 : Taux d'encadrement pédagogique dans les facultés traditionnelles et dans les établissements des deux universités nationales, 2006/07

Source : Rectorats de l'UAC et de l'UP.

FAST : Faculté des sciences et techniques ; FASEG : Faculté des sciences économiques et de gestion ; FLASH : Faculté de lettres, arts et de sciences humaines ; FADESP : Faculté de droit et de sciences politiques ; FSA : Faculté des sciences agronomiques ; FSS : Faculté des sciences de la santé ; IMSP : Institut de mathématique et de sciences physiques ; INJEPS : Institut national de la jeunesse, de l'éducation physique et des sports ; EPAC : Ecole polytechnique d'Abomey-Calavi ; IRSP : Institut régional de santé publique ; ENS : Ecole normale supérieure ; ENAM : Ecole nationale d'administration et de magistrature ; IUT : Institut universitaire de technologie ; ENEAM : Ecole nationale d'économie appliquée et de management.

A cette insuffisance quantitative d'enseignants s'ajoute, sur le plan qualitatif, un profond déséquilibre entre les différents corps. On note une faible proportion d'enseignants de rang A (Professeurs et Maîtres de Conférence) ; ils ne représentent que 17 % de l'effectif total des enseignants agents de l'Etat pour les deux universités publiques, contre 25 % pour les Maîtres assistants et 38 % pour les Assistants (cf. graphique 7.11). Le personnel enseignant agent de l'Etat pour les deux universités nationales est aussi constitué, à 22 %, d'enseignants qui n'appartiennent à aucune des catégories reconnues par le CAMES.



Source : Rectorats de l'UAC et de l'UP

Pratiquement tous les établissements sont touchés par ce déficit qualitatif en enseignants. Toutefois, la situation est particulièrement critique pour l'université de Parakou où près de 90 % des enseignants sont soit assistants soit sans statut académique. Elle est ainsi contrainte de faire appel aux enseignants de l'UAC pour assurer son fonctionnement pédagogique. Ces nombreuses vacations ont un coût total qui, en 2007, a représenté l'équivalent salarial annuel de 26 enseignants APE ou 85 enseignants contractuels de l'Etat. Il convient tout de même de noter que si ces vacations permettent une amélioration substantielle de l'encadrement des étudiants de l'UP (une amélioration de 25 à 40 % dans la mesure où le nombre moyen d'étudiants par enseignant passe de 74 à un chiffre compris entre 40 et 60), les taux d'encadrements y demeurent largement supérieurs aux standards internationaux.

Cette pénurie d'enseignants s'accroît chaque année par de nombreux départs à la retraite, mal ou non anticipés par l'Etat. Les simulations réalisées montrent qu'en 2015, près des deux-tiers du stock actuel des professeurs titulaires de l'UAC (au nombre de 52 en 2007) seront partis à la retraite. De même, on estime que pour l'ensemble des deux universités nationales, et ce à compter de 2007, près de 20 % des enseignants iront à la retraite en 2010 et 40 % en 2016 (Coignard, 2007).

En 2005/06, les besoins exprimés par les universités étaient respectivement de 1 007 enseignants pour l'UAC et de 171 enseignants pour l'UP. Face à cette situation, le gouvernement a prévu de recruter 200 enseignants pour l'année 2007-08 (100 pour l'UAC et 100 pour l'UP). Malgré cette réponse positive, l'effort reste encore insuffisant. Ceci est d'au-

tant plus préoccupant que ces postes ne sont pas encore pourvus, notamment en raison d'un manque criant de titulaires de doctorat, mais aussi à cause d'incitations insuffisantes pour convaincre les professeurs à aller enseigner à plein temps dans le Nord du pays. Enfin, les nominations d'enseignants à des postes administratifs et politiques ne font qu'accroître cette carence de personnels.

Les questions de gestion pédagogique

Les dispositions prévues aux niveaux du primaire et du secondaire

Pour améliorer la qualité de la gestion pédagogique des enseignements maternel, primaire et secondaire afin de mieux assurer le contrôle des formateurs et pour les rendre plus performants, les Ministères en charge respectivement de ces niveaux disposent de corps de contrôle (inspecteurs et conseillers pédagogiques) à trois niveaux : national, départemental et local.

Concernant les enseignements maternel et primaire. Au niveau local, le chef de circonscription scolaire est assisté des conseillers pédagogiques (260) qui sont chargés du suivi et des animations pédagogiques dans les écoles de la circonscription. Ceux-ci élaborent des plans d'action pour l'année à venir.

Au niveau de chaque direction départementale, il existe un inspecteur chef du service (C/SEMP) qui sert de courroie de transmission entre le niveau central et le niveau communal. Il coordonne toutes les activités pédagogiques des écoles du département en collaboration avec ses collègues chefs de circonscription scolaire au niveau des communes.

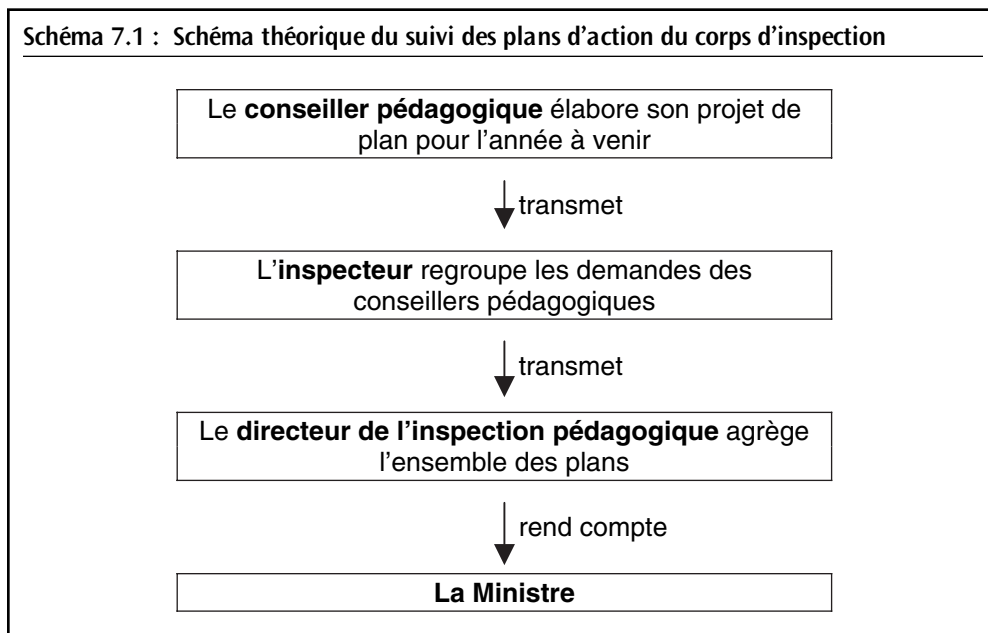
Au niveau national, les inspecteurs des enseignements maternel et primaire appartiennent à la Direction de l'Inspection Pédagogique qui étudie les plans d'action proposés au niveau local et départemental. Sur la base de ces rapports, les inspecteurs chargés de planifier, d'inspecter, d'évaluer et d'organiser les Unités Pédagogiques, élaborent des plans d'inspection et de contrôle du personnel enseignant.

Le schéma 7.1 présente les mécanismes théoriques qui régissent la gestion pédagogique du sous-secteur de l'enseignement primaire.

Concernant l'enseignement secondaire général et technique. Au niveau national, le réseau d'animation pédagogique est piloté par deux structures : l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Education (INFRE) et la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP):

- l'INFRE s'appuie sur les Commissions Techniques d'Interventions Spécialisées (CTIS) de chaque discipline, conseils nationaux de réflexion et d'actions opérationnelles en charge de préparer les contenus des programmes d'études, d'élaborer et de vérifier les contenus des manuels didactiques et manuels scolaires et de proposer des plans de formations pour les enseignants et l'évaluation des apprentissages tant dans les établissements scolaires et universitaires que dans les centres de formation professionnelles et de perfectionnement
- la DIP est un organe d'inspection et d'innovation pédagogique de contrôle à compétence nationale : elle veille à la qualité de l'enseignement et au contrôle de la gestion pédagogique des établissements publics et privés d'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle.

Schéma 7.1 : Schéma théorique du suivi des plans d'action du corps d'inspection



Les inspecteurs de la DIP ont les fonctions suivantes :

- mettre en place des formations (variant d'une semaine à 10 jours) à l'encontre des nouveaux enseignants
- proposer des formations «à la carte » pour les enseignants, sur la base des comptes rendus des conseillers pédagogiques et des besoins exprimés par les enseignants dans leur fiche de visite de classe. Ces formations sont généralement effectuées sur le temps scolaire, d'une durée variable entre 48h et 72 H
- accompagner d'une façon personnalisée les conseillers pédagogiques qui sont placés sous leur tutelle afin de renforcer les capacités de chaque conseiller pédagogique
- appuyer les formations initiales dans les Ecoles Nationales.

Aujourd'hui il n'existe pas de référentiel métier détaillé, donc chaque inspecteur « pilote à vue ».

Au niveau départemental, les inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) coordonnent les activités pédagogiques dans leur département et les conseillers pédagogiques (CP) sont chargés de l'encadrement des enseignants qui sont en contact direct avec les élèves. Les inspecteurs organisent en collaboration avec les Conseillers Pédagogiques, des formations regroupées par zone et des visites de classes suivant un plan de formation arrêté de commun accord avec la DIP et les structures déconcentrées.

Au niveau local, l'animateur d'établissement est chargé d'assurer la continuité dans l'enseignement de chaque discipline. Il organise l'animation pédagogique au niveau des professeurs et fait le point des livres et du matériel d'enseignement disponible par classe et par niveau, détermine les types généraux et la fréquence des activités pédagogiques, confor-

Tableau 7.11 : Répartition des Inspecteurs et des Conseillers Pédagogiques de l'enseignement secondaire par discipline en 2005/06

Disciplines	Sc-Phys	SVT	Math	Hist. Géo.	Frs	Ang	Esp	Alld	EPS	Total
Conseillers Pédagogiques	31	34	32	30	28	28	8	8	22	234
Inspecteurs	5	5	5	1	4	2	0	0	8	30

Source : données DES, MESFTP.

mément aux programmes nationaux et aux directives des Ministères en charge de l'éducation. Chaque établissement dispose d'un comité de contrôle (directeur d'établissement, censeur, animateur) qui est en charge du suivi de la bonne mise en application des programmes d'études ainsi que de leur répartition sur le temps scolaire.

La gestion pédagogique est donc supposée se faire en réseau mais les relations tant verticales qu'horizontales entre les différents maillons de l'animation pédagogique ne sont pas toujours opérationnelles. Par ailleurs, le nombre d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques est très insuffisant pour répondre aux besoins de contrôle garantissant la qualité de la gestion pédagogique au Bénin. Il y a actuellement 30 inspecteurs pour le secondaire général, toutes disciplines confondues, et 9 inspecteurs pour le technique dans cinq filières. Force est en outre de souligner que les inspecteurs d'EPS sont les plus nombreux puisqu'on en compte 8, contre 4 pour le français et 5 pour les mathématiques (cf. tableau 7.11). Concernant les conseillers pédagogiques, ils sont 234 au total mais inégalement répartis sur le territoire : encore une fois, l'Atacora-Donga et le Mono-Couffo sont les Directions Départementales les moins bien dotées (cf. tableau 7.12). Une session de formation est actuellement en cours pour former une trentaine d'inspecteurs du secondaire général, toutes disciplines confondues d'ici à 2008.

Tableau 7.12 : Nombre d'élèves par conseiller pédagogique au secondaire général, 2005/06

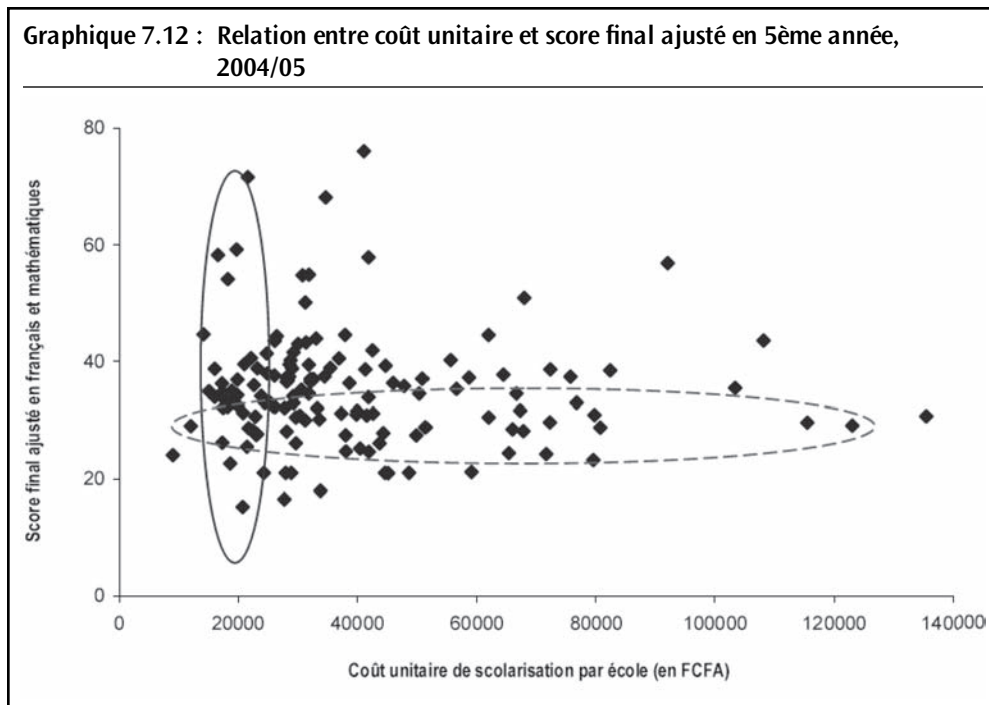
	Elèves / conseiller Pédagogique
Atacora—Donga	1 782
Atlantique—Littoral	1 295
Borgou—Alibori	2 977
Mono—Couffo	2 444
Ouémé—Plateau	1 723
Zou—Collines	2 197
ENSEMBLE NATIONAL	1 888

Source : DES, MESFTP.

En pratique, une transformation des ressources en résultats inefficente

Au primaire. On cherche ici à voir dans quelle mesure les moyens mis à disposition dans une école se traduisent effectivement en résultats scolaires. Le rapport du PASEC intitulé Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin présente dans son 6ème chapitre une étude de cette question à partir des résultats de l'enquête PASEC 2004/05.

Pour chaque école enquêtée par le PASEC, les auteurs estiment un « score de fin d'année ajusté », c'est-à-dire le score qu'aurait obtenu un élève moyen représentatif¹⁷¹, ainsi que le coût unitaire d'un élève de cette école. Ce coût unitaire est calculé à partir du salaire et donc du statut de l'enseignant, du type de construction des salles de classe et des manuels scolaires. Le graphique 7.12 met en relation le coût unitaire et le score de fin d'année ajusté de français et mathématiques.



Sources : Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin, PASEC.

L'analyse montre qu'il n'y a pas de relation marquée entre les résultats obtenus pour chaque classe et le coût unitaire de scolarisation. Deux cas de figure se dégagent principalement de ce graphique.

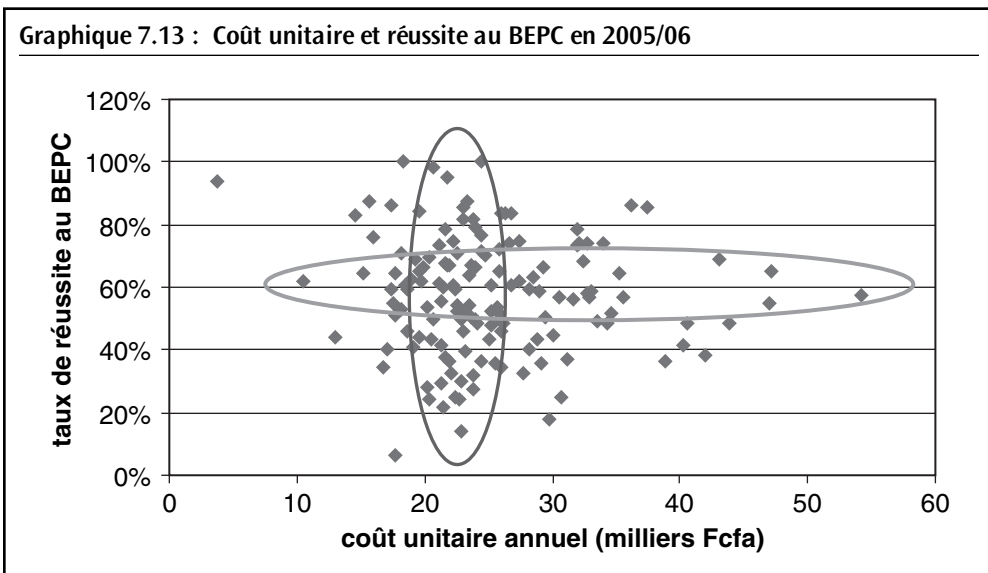
Dans un premier temps, on remarque que pour un coût unitaire donné, il existe des différences considérables en matière de résultats scolaires. Ainsi, pour un coût unitaire d'environ 20 000 Fcfa, on obtient des scores moyens ajustés qui varient entre le minimum et le maximum observés. Des élèves comparables scolarisés dans des classes disposant de moyens sensiblement identiques auront donc des apprentissages radicalement différents. Le graphique met en évidence un second cas de figure qui présente la situation inverse : des résultats scolaires similaires sont obtenus à partir de niveaux de coûts unitaires variant du minimum au maximum observé (cf. ellipse en pointillés dans le graphique). Un score moyen ajusté aux environs de 30 sur 100 peut correspondre en effet à des coûts unitaires

171. Pour arriver à ce score de fin d'année ajusté, ils estiment d'abord le score d'un élève moyen représentatif de sa classe (s'il était caractérisé par les modalités moyennes des variables explicatives du score prises par les élèves de la classe). Ce score moyen est ensuite corrigé de l'effet de contexte.

variant de 15 000 Fcfa à 125 000 Fcfa. Des élèves comparables scolarisés dans des classes disposant de moyens très différents peuvent acquérir in fine les mêmes apprentissages.

Les deux situations observées mettent en exergue que l'impact des variables présentées dans le coût unitaire (salaire et statut de l'enseignant, type de construction des salles de classe, manuels scolaires) semble finalement très faible sur les acquisitions des élèves en cours d'année. Au-delà de la question de l'affectation des moyens, leur utilisation effective et efficace apparaît donc aussi comme un facteur déterminant du niveau de production du processus pédagogique. Il est par ailleurs particulièrement préoccupant de constater qu'un même élève aura des résultats très variables en fonction de la classe où il est scolarisé (cf. chapitre 4). Cela met en lumière des différences d'efficacité entre les écoles, les classes et les enseignants. En d'autres termes, la gestion de la classe et de l'école détermine en grande partie les résultats scolaires. Des résultats semblables sont ressortis de l'évaluation effectuée auprès des élèves de CM2 en juin 2006 par la Direction des Enseignements Primaire et Secondaire et par le Projet d'Appui à la Gestion de l'Éducation (PAGE). Ces très fortes différences de performance entre classes amènent aussi à s'interroger sur les temps effectifs d'enseignement dispensés dans les différents établissements.

Au secondaire général 1er cycle. La même analyse peut être conduite pour les établissements qui n'offrent que le 1^{er} cycle du secondaire général. Le coût unitaire calculé se limite cette fois au coût unitaire salarial (cf. graphique 7.13).



Source : données DES MESFTP 2005/06 et données chapitre 3.

Le constat est le même que pour l'enseignement primaire. Pour un même coût unitaire, par exemple 23 000 Fcfa, certains établissements présentent un taux de réussite inférieur à 30% alors que d'autres atteignent un taux de réussite de 100%. À l'inverse, des établissements réalisent la même performance, par exemple 60% de réussite au BEPC, avec des coûts unitaires variant de 10 000 Fcfa à 55 000 Fcfa. Ainsi, au secondaire aussi, des défaillances apparaissent dans le processus de transformation des ressources en résultats.

Des interrogations à la fois sur l'affectation des moyens aux écoles et sur la gestion des intrants pédagogiques au niveau des établissements scolaires s'imposent donc. C'est face à cet axe de réflexion que le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire s'est attelé à la création d'un outil appelé « fiche école » qui met en exergue les résultats de chaque école publique de l'enseignement primaire en fonction de ses moyens maternels, humains et financiers afin de comprendre pourquoi telle ou telle école, à moyens identiques, obtient de meilleurs résultats qu'une autre, d'une part, et de permettre une meilleure communication de l'ensemble des acteurs du système éducatif (des parents d'élèves au Ministre). On peut évoquer ici la possibilité de créer des comités de gestion au niveau local, réunissant les parents d'élèves, le directeur, les responsables de la communauté, etc., pour améliorer la gestion des ressources au niveau local. Améliorer la transparence dans le montant des ressources allouées à chaque établissement pourrait également garantir un meilleur usage de ces ressources.

Principaux enseignements du chapitre 7 : gestion administrative et gestion pédagogique

1. Jusqu'en 2006/07, les besoins en personnels et matériels du système sont loin d'être couverts

Au primaire, en ne comptant que les permanents et les contractuels, le Rapport élèves/maître est de 76 écoliers pour un enseignant. Par ailleurs, s'il y a suffisamment de manuels au niveau général au CI et au CP, il n'y qu'un manuel pour deux élèves dans les classes de CM. Au secondaire, seul 1 enseignant sur 10 pour le général et 1 enseignant sur 3 pour le technique sont permanents ou contractuels : les agents de l'Etat ne couvrent respectivement que 9% et 25% de la masse horaire nécessaire pour le 1^{er} cycle du général et pour le 2nd cycle du technique. Au supérieur, le taux d'encadrement est en moyenne de 1 enseignant agent de l'Etat pour 51 étudiants et les enseignants de rang A (professeurs et maîtres de conférence) ne représentent que 17% de l'effectif total des enseignants.

Le récent décret qui accorde le statut d'ACE aux contractuels locaux devrait combler dans une certaine mesure le déficit en enseignants agents de l'Etat.

2. Le système est caractérisé par une mauvaise répartition des enseignants et des ressources

Au primaire, le nombre de maîtres alloués par l'Etat est peu lié au nombre d'écoliers : dans des écoles ayant 200 élèves, le nombre de maîtres (agents de l'Etat) varie de 1 à 8. L'aléa dans l'allocation des enseignants est estimé 54%. Les départements du Borgou, du Couffo, du Plateau et de l'Alibori sont les moins bien dotés en personnel agent de l'Etat. L'arrêt du recrutement sur poste en 2007 risque d'aggraver encore la situation. Les mêmes défaillances affectent l'allocation des manuels (25% des élèves au CI n'ont pas de livre de français et de mathématiques alors qu'il y en a suffisamment au niveau global). Au secondaire, on observe une mauvaise répartition des personnels de l'Etat : en 2006/07, plus d'un établissement sur trois ont fonctionné sans permanent et sans contractuel, et les départements de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo sont les départements les moins dotés. Au supérieur, les Universités n'ont pas de marge de manœuvre dans la gestion des carrières de leur personnel. On observe aussi un fort déséquilibre entre les Universités d'Abomey-Calavi et de Parakou : si le taux d'encadrement pour la première est de 1 enseignant pour 43 étudiants, ce même taux à l'UP est de 1 enseignant pour 74 étudiants.

3. Les recrutements locaux (communautaire, vacataire, contractuel local) jouent un rôle essentiel

L'utilisation de cette catégorie d'enseignants permet de pallier le déficit en enseignants du système : avec les communautaires, le taux d'encadrement au primaire est de 47 élèves pour un maître. Au secondaire général l'apport des vacataires permet de multiplier par plus de 4 la couverture des heures d'enseignement. Ces recrutements locaux améliorent la situation critique due à la mauvaise allocation des agents de l'Etat : l'aléa diminue de 54% à 39% au primaire quand on considère les communautaires. Les vacataires au secondaire sont essentiels pour assurer un enseignement hebdomadaire minimal dans tous les établissements. Les recrutements locaux permettent ainsi de donner les conditions minimales de scolarisation, bien que leurs conditions de travail et leur niveau de formation ne soient pas toujours satisfaisants. Le décret n°2007-592 du 31 décembre 2007 qui consacre la contractualisation des communautaires et vacataires qui le voudront pourrait supprimer les marges de manœuvre au niveau local et augmenter considérablement le nombre de personnels à gérer au niveau national : les efforts d'allocation des agents de l'Etat devront donc être largement redoublés.

4. Le système connaît aussi des problèmes de gestion pédagogique

Il n'y a pas de lien entre les ressources mobilisées dans un établissement et les connaissances acquises. Ainsi, au primaire, des écoles avec une même dépense par élève (par exemple 20 000 Fcfa) présentent des résultats variant de 20/100 à 70/100 au test du PASEC. De même, au secondaire 1^{er} cycle, des établissements où la dépense unitaire est environ 20 000 Fcfa ont des taux de réussite au BEPC allant de 20% à 100%. Le système éducatif souffre donc de sérieux problèmes de gestion pédagogique (les inspecteurs et conseillers pédagogiques n'ont d'ailleurs pas de référentiel métier), et des écoles pourtant mieux dotées que la moyenne ont des résultats très faibles.

Annexe 7.1 : le R², ou la corrélation élèves-enseignants

Définition

Le R² mesure la cohérence entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants sur l'ensemble des établissements. Il s'agit de la part des différences de nombre d'enseignants constatées entre les établissements qui est expliquée par les différences de nombre d'élèves.

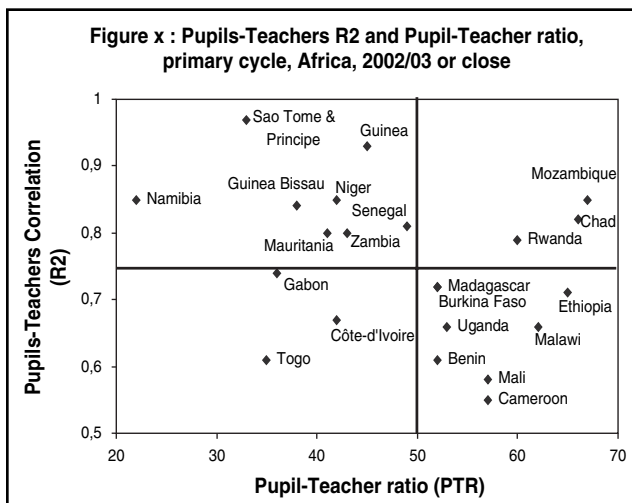
Interprétation

Les gestionnaires de l'éducation, notamment dans les ressources humaines, doivent allouer plus d'enseignants dans les grandes écoles que dans les plus petites, afin de fournir les mêmes conditions d'enseignement (taille de classe) à tous les élèves. Le R², qui varie entre 0 et 1, décrit dans quelle mesure le nombre d'enseignants d'une école est proportionnel au nombre d'élèves : plus il est proche de 1, plus l'allocation des enseignants dépend du nombre d'élèves. Plus il est proche de 0, moins l'allocation est cohérente avec le nombre d'élèves.

Le R² peut être interprété de deux façons. D'une part, sur le plan de l'équité, il indique si les conditions d'encadrement sont homogènes sur un territoire : un R² bas signifie que les tailles de classe sont très différentes d'une école à l'autre. D'autre part, le R² est un indicateur de bonne gestion qui indique dans quelle mesure le système est capable de déployer les enseignants dans les écoles selon les besoins de celles-ci.

Exemple

Le graphique présente le R² et les ratio élèves/maître (REM) dans différents pays d'Afrique au cycle primaire. Quatre groupes de pays peuvent être distingués, dans les quatre quadrants du graphique. En haut à gauche, on retrouve des pays dont le REM est relativement bas (inférieur à la moyenne) et où l'allocation des enseignants est cohérente. Les pays en bas à gauche ont également un REM bas mais peuvent améliorer le déploiement des personnels. A l'inverse, les pays en haut à droite ont des REM plus élevés que la moyenne, mais une meilleure allocation des maîtres. Enfin, les pays en bas à droite cumulent un REM élevé et une mauvaise allocation, ce qui conduit à de nombreuses classes surchargées.



Limites

Les données nécessaires doivent être disponibles au niveau des écoles.

Si les gestionnaires de l'éducation mènent une politique volontariste qui prend en compte l'environnement des écoles et allouent plus de maîtres dans les zones défavorisées, alors le R^2 diminue. Par ailleurs, l'objectif de la SPU conduit à ouvrir des écoles dans des zones de faible densité de population où les enfants scolarisables sont peu nombreux : le REM est alors plus faible dans ces zones, ce qui diminue le R^2 .

Ces limites amènent à approfondir l'analyse pour améliorer le diagnostic de l'allocation des enseignants : il convient notamment de voir si les écoles dans les zones défavorisées sont effectivement privilégiées dans le déploiement du personnel.

Indicateurs dérivés

La part des écoles ayant un REM nettement plus élevé ou plus bas que la moyenne sont des indicateurs proches du R^2 qui peuvent en faciliter la compréhension.

Le R^2 peut également être utilisé pour apprécier l'allocation des ressources, comme les manuels, les tables-bancs ou même les livres du maître (dans ce dernier cas, on utilisera le nombre de maîtres dans l'école, et non le nombre d'élèves).

Bibliographie du chapitre 7

- Coignard E. 2007. *Expertise sur le renouvellement et le renforcement du corps des enseignants chercheurs pour l'Enseignement Supérieur au Bénin*, MESFTP et Ambassade de France à Cotonou.
- . 2008. *Et si la réussite de la restructuration de l'Enseignement Supérieur au Bénin dépendait de la croissance de ses effectif?! . . .* MESFTP et Ambassade de France à Cotonou.
- DGES. 2007. *L'enseignement supérieur au Bénin : contexte, pertinence et coûts*.
- PASEC. 2006. *Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin*. CONFEMEN (www.confemen.org).
- Institut de Statistiques de l'Unesco (ISU) et RESEN pays francophones pour les comparaisons internationales.
- Ministères en charge de l'Education, DPP et DES. *Annuaire Statistiques de l'Education*, 2000 à 2007.
- Rectorats de l'UAC et de l'UP.
- Pôle de Dakar. 2007. *Rapport Dakar +7 : EPT en Afrique : L'urgence de politiques sectorielles intégrées*. UNESCO-BREDA.

Éco-audit

Présentation des avantages environnementaux

La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts et les ressources naturelles menacées. Les études-pays et les documents de travail de la Banque mondiale sont imprimés sur papier non chloré, intégralement composé de fibres post-consommation. La Banque mondiale a officiellement accepté de se conformer aux normes recommandées par Green Press Initiative, programme à but non lucratif qui aide les éditeurs à utiliser des fibres ne provenant pas de forêts menacées. Pour de plus amples informations, consulter www.greenpressinitiative.org.

En 2008, l'impression de ces ouvrages sur papier recyclé a permis de réaliser les économies suivantes :

Arbres*	Déchets solides	Eau	Gaz à effet de serre, net	Énergie totale
355	7 574	498 767	14,2	247 mil.
<small>*Hauteur : 12 m Diamètre : 15-20 cm</small>	Kgs	Litres	Tonnes-équivalent CO ₂	BTUs



Le système éducatif Béninois fait partie de la série des documents de travail de la Banque mondiale. Ces documents sont publiés pour diffuser les travaux de recherche de la Banque mondiale et contribuer au débat public.

Ce rapport constitue une mise à jour de celui réalisé en 2000. Cependant, il présente aussi des analyses supplémentaires, en particulier sur les programmes pour la petite enfance, sur l'enseignement technique et professionnel, sur l'enseignement supérieur et sur l'efficacité externe du secteur. Ce rapport est produit à un moment où le Gouvernement commence la mise en œuvre de son plan décennal de développement de l'Éducation avec l'appui financier du fonds catalytique de l'initiative IMOA-EPT. Les résultats de ce rapport sont donc particulièrement utiles pour le suivi du plan décennal et pour fournir des éléments analytiques pour les futures réformes.

Ce rapport présente plusieurs caractéristiques saillantes, dont deux méritent d'être mentionnées ici. Tout d'abord, il a été élaboré grâce au concours conjoint et motivé d'une équipe nationale et d'une équipe d'appui des partenaires extérieurs. Ce rapport n'est donc pas une évaluation externe du système éducatif mais le fruit d'un travail en collaboration pour approfondir la compréhension des défis auquel fait face le secteur et pour bâtir une action conjointe sur la base d'un diagnostic commun. Le rapport représente donc une mise en œuvre concrète des recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. De plus, le mode de travail utilisé a également permis le renforcement des compétences en analyse sectorielle des Ministères en charge de l'Éducation au Bénin ainsi que des autres Ministères impliqués.

Les documents de travail de la Banque mondiale sont disponibles à l'unité ou par souscription, en format imprimé ou en ligne sur Internet (www.worldbank.org/elibrary).



Pôle de Dakar
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION



BANQUE MONDIALE
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Téléphone: 202 473-1000
Site web: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

ISBN 978-0-8213-7928-8



SKU 17928