

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).

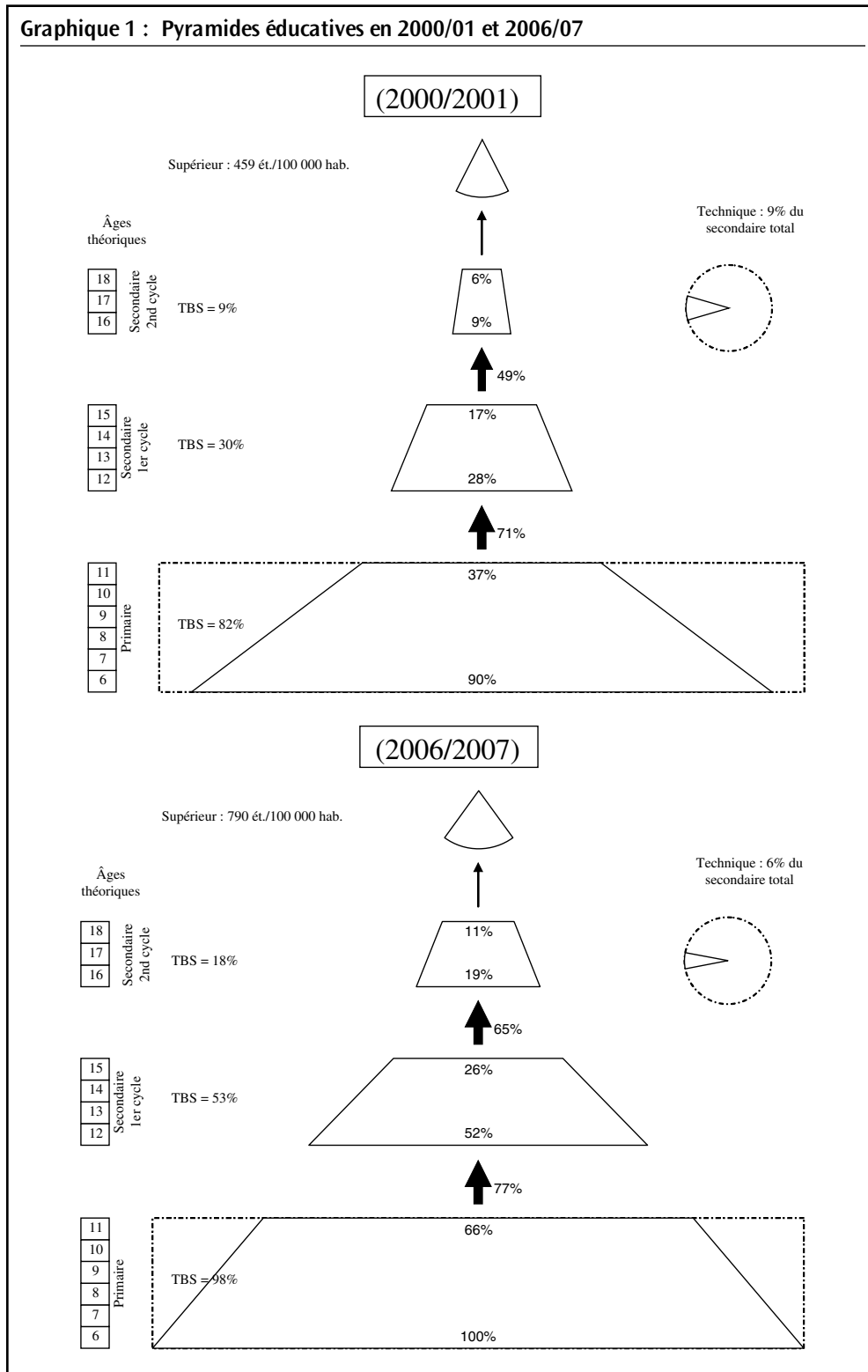
Cette augmentation des effectifs à tous les niveaux d'enseignement s'explique par le développement conjoint des secteurs public et privé. Dans le secteur public la mesure de gratuité mise en place en 2006/07 au primaire et à la maternelle a eu des effets bénéfiques incontestables sur l'accès à l'école. 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).

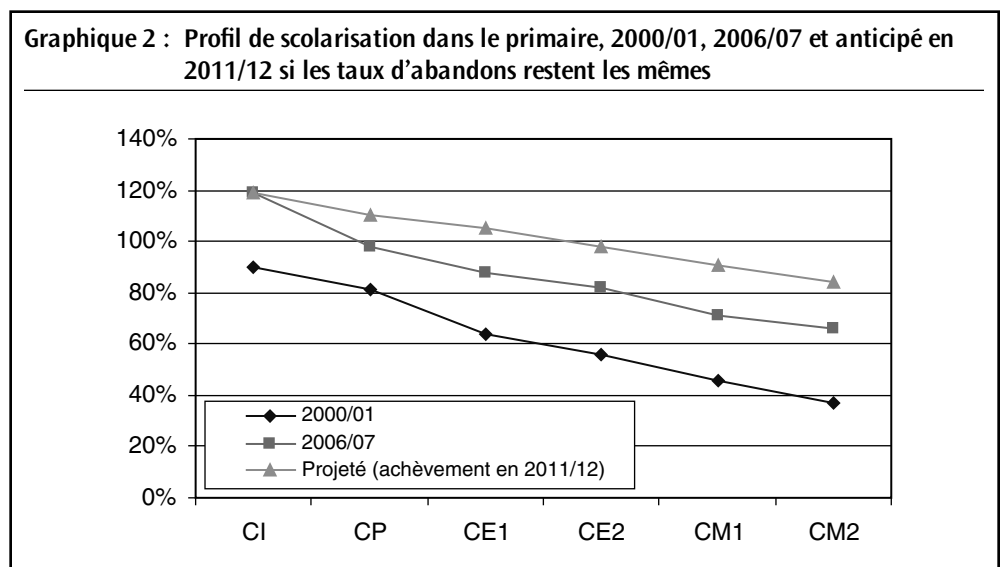


Tableau 2 : Effets sur les abandons en cours de cycle primaire et coûts de certaines mesures de politiques éducatives

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

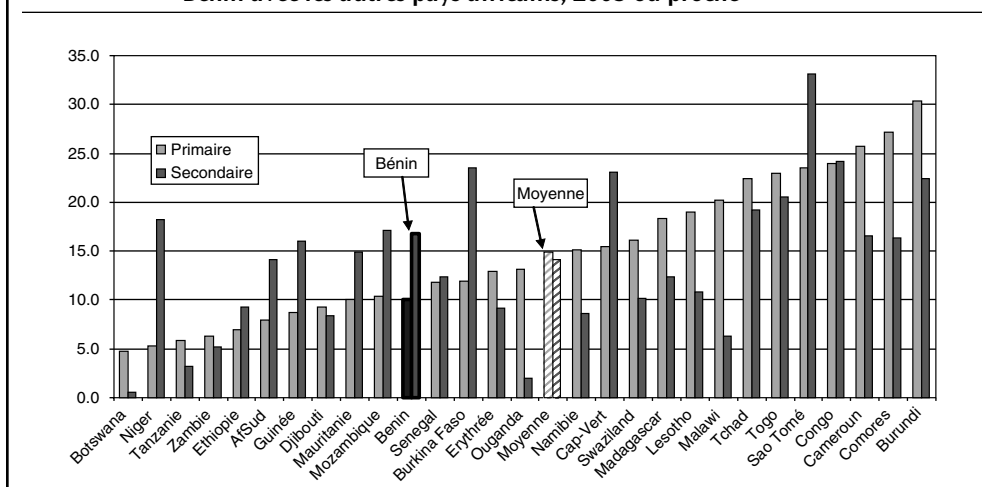
+++ : économies, 0 : aucun coût ou presque, \$: assez élevé, \$\$: élevé, \$\$\$: très élevé

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

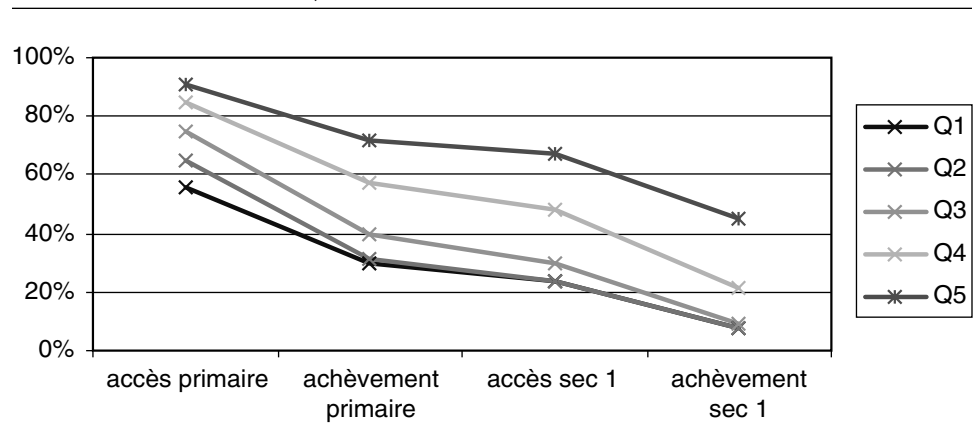
Le genre, mais aussi la zone de résidence (urbain/rural) constituent des facteurs discriminants. Pour 10 garçons scolarisés au primaire, on ne compte que 8 filles. L'inégalité est moins forte dans le secondaire technique (environ 6 filles pour 10 garçons) que dans le secondaire général (moins de 5 filles 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).

	% de ressources accumulées					Total	% dans la population
	Sans scolarisation	Primaire	Premier cycle du Secondaire	Second cycle du Secondaire	Supérieur		
Selon le revenu ⁵							
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%

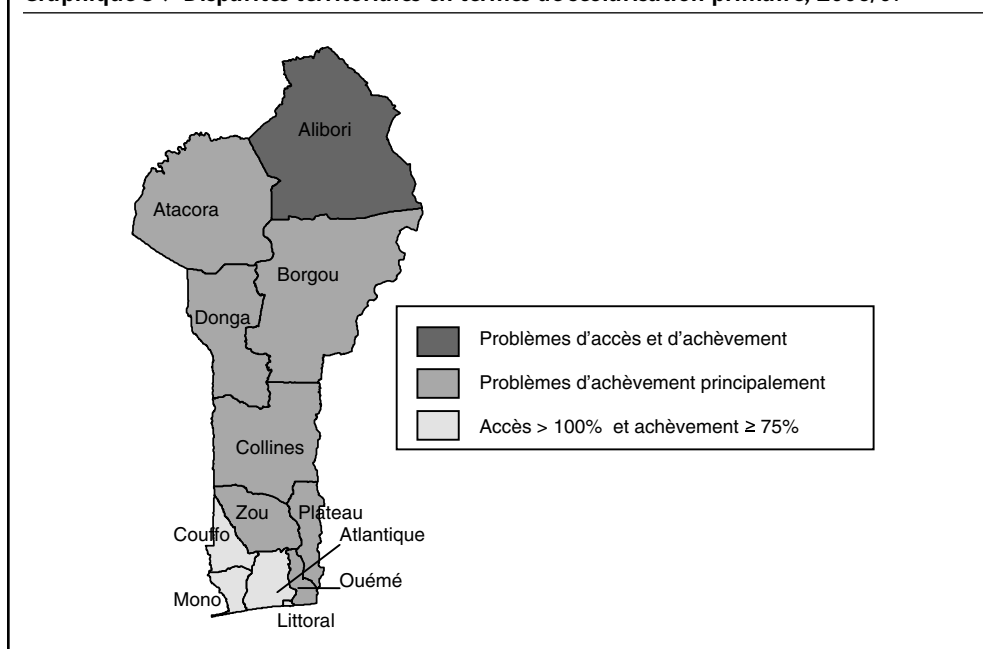
Lecture du tableau: Les enfants issus des ménages les plus pauvres (Q1) ne bénéficient, au titre de l'enseignement primaire, que de 2% des ressources globales allouées à la pseudo-cohorte. On calcule de la même façon toutes les cases du tableau (pour chaque groupe social, les ressources accumulées au 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.

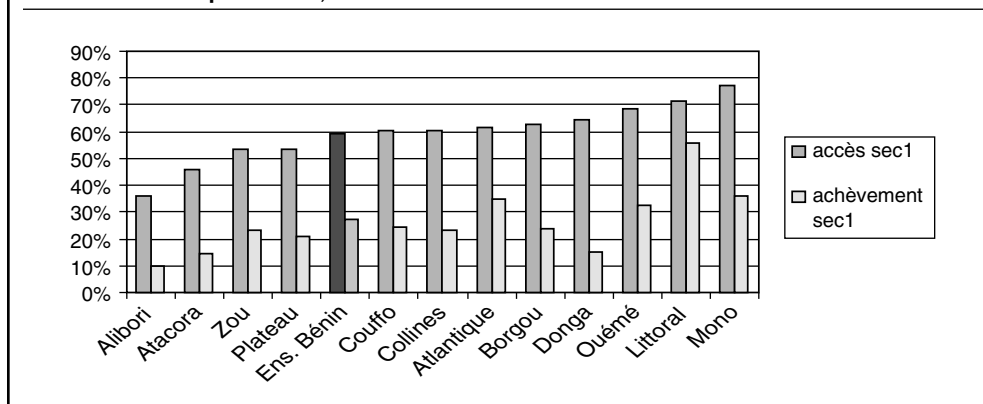
Les inégalités de scolarisation sont également de nature géographique

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

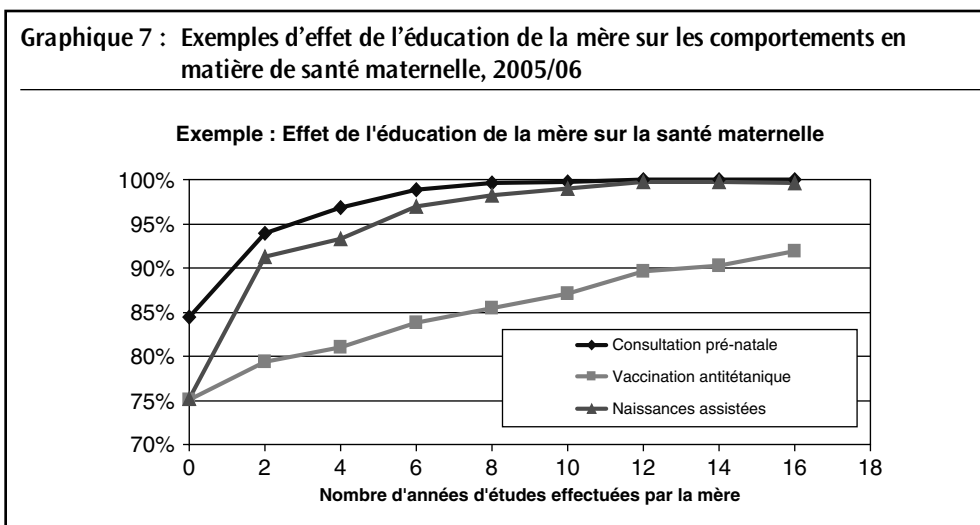


Graphique 6 : Taux d'accès et d'achèvement au premier cycle du secondaire par département, 2005/06



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).



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	—

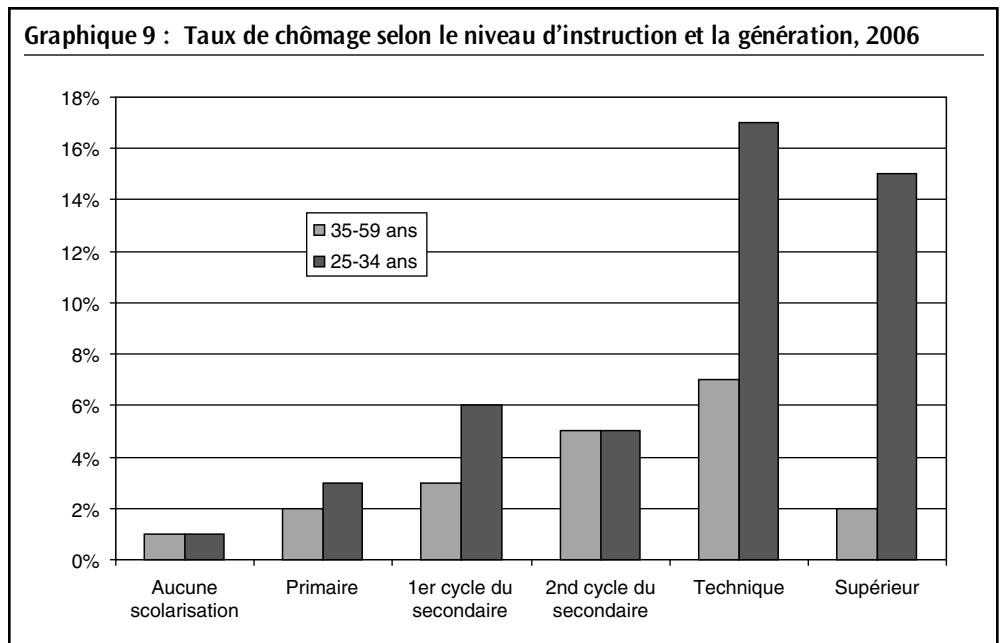
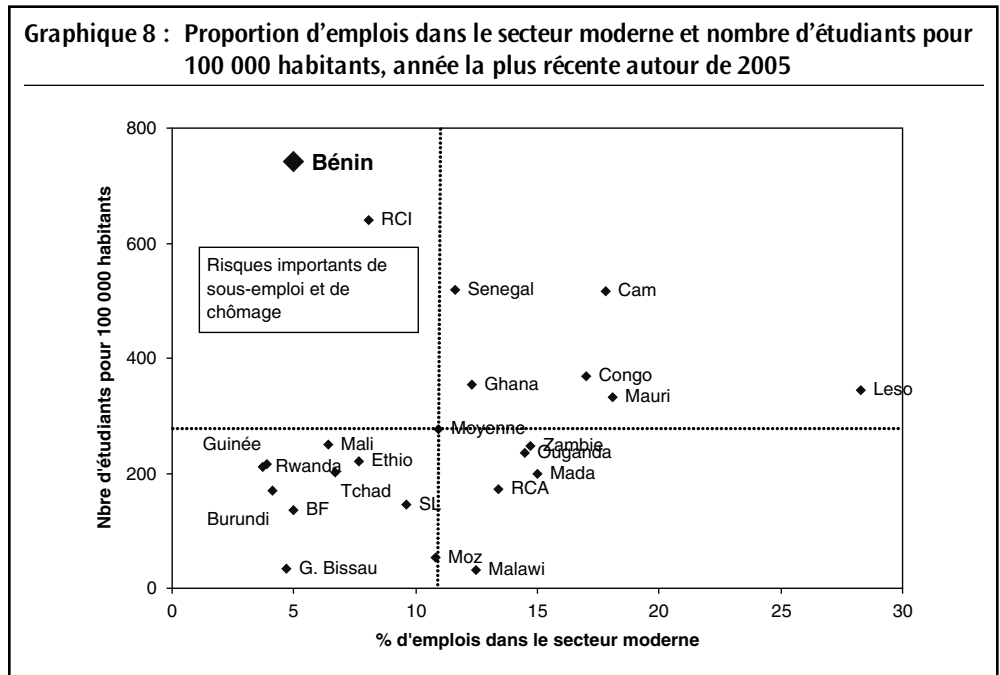
- la prépondérance du secteur informel au détriment du secteur formel (95% des emplois contre 5%) ;
- l'absence de progression du secteur formel en termes de part d'emplois du fait du manque de dynamisme du secteur privé et de la diminution des recrutements de la Fonction Publique ;
- une très faible 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.



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 (soutenu 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.

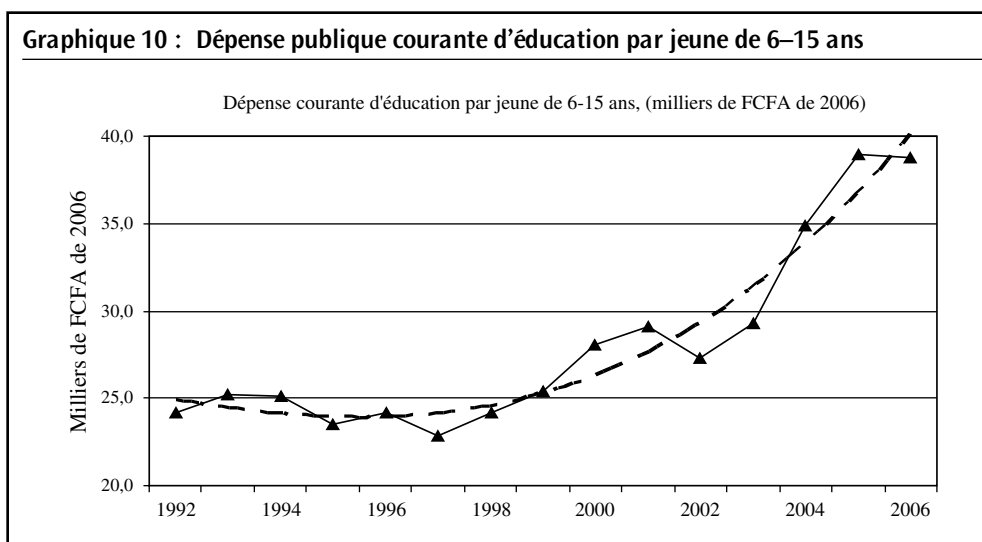
En conclusion sur les effets de l'éducation sur le développement humain et économique, la situation peut être résumée dans le tableau 7 suivant.

	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,

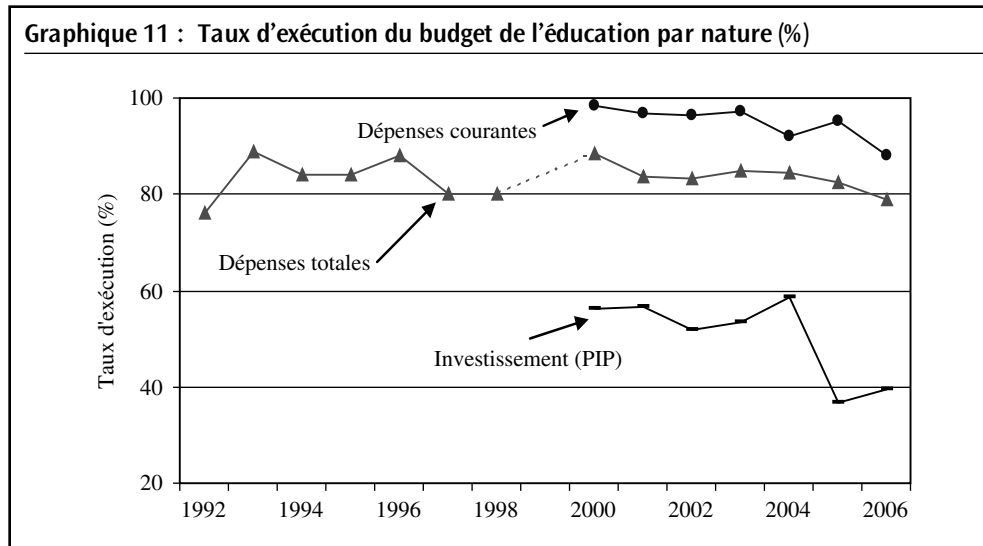
les dépenses d'investissement ayant régressé depuis 2001. Dans l'ensemble, la priorité budgétaire pour l'éducation peut être appréciée sous différents angles. Par jeune âgé de 6 à 15 ans, le volume des dépenses publiques courantes d'éducation est passé de 23 000 Fcfa en 1997 à près de 40 000 Fcfa en 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'alphabétisation 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

	%
Alphabétisation	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.

	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

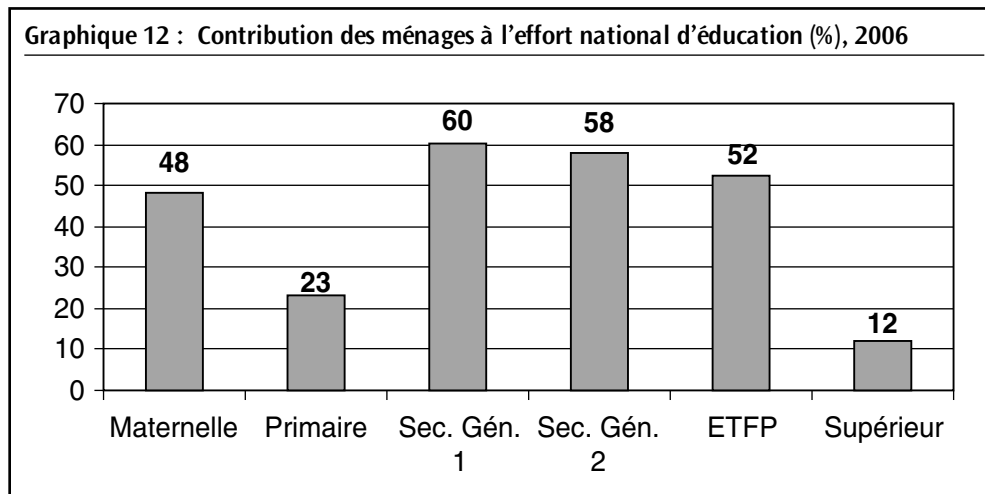
Si les ménages contribuent globalement beaucoup au financement de l'éducation, c'est à l'enseignement supérieur que leur contribution est la moins élevée alors même que c'est à ce niveau que l'on compte le moins d'individus issus des familles les plus pauvres

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

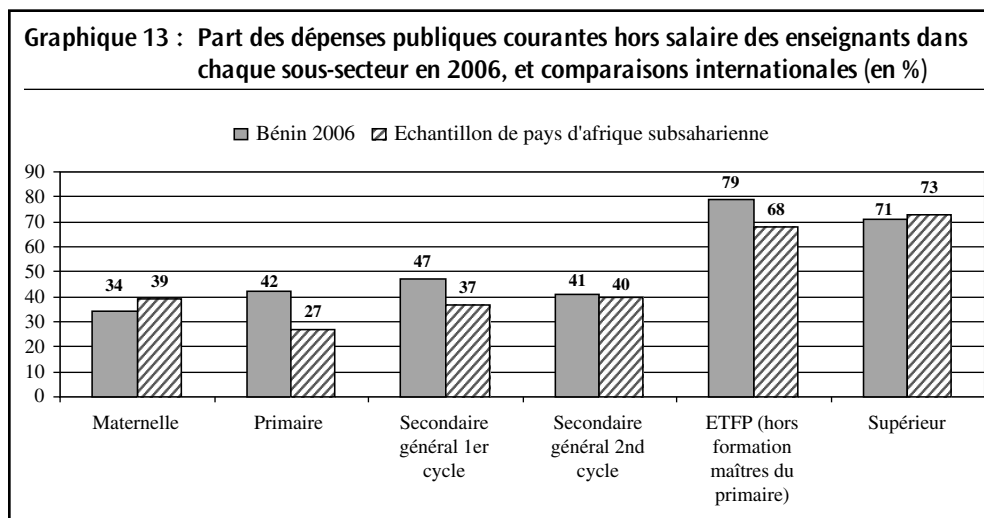
tivité de la scolarisation dans un contexte de forte augmentation du nombre d'élèves. Cette catégorie d'enseignants représente jusqu'à 82 % des enseignants du secondaire général premier cycle, 70 % au second cycle et 62 % dans l'ETFP. Toutefois, le décret N°2007-592 du 31 décembre 2007 consacre l'extinction 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).



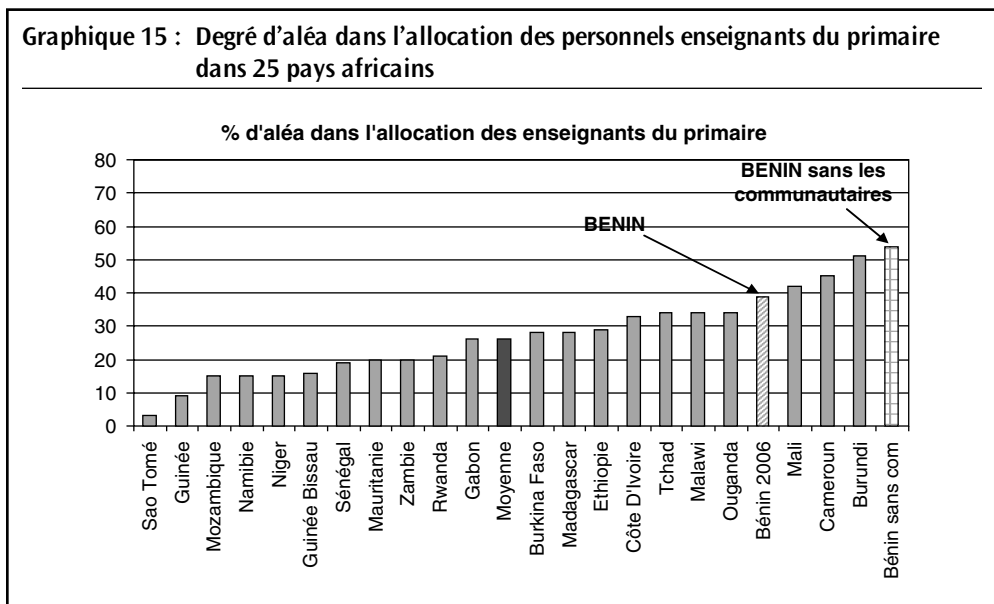
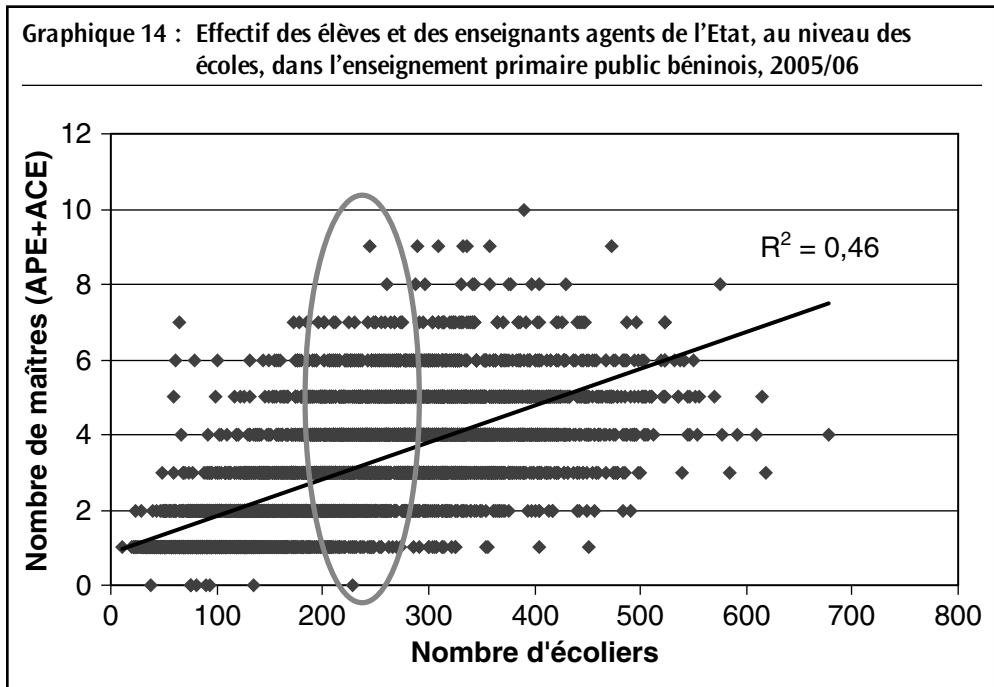
Dans l'enseignement supérieur, les dépenses sociales en bourses, secours et œuvres universitaires (41 % du coût unitaire d'un étudiant au Bénin), sont quasiment deux fois plus importantes que les dépenses en personnels enseignants (21 % de ce même coût) et quasiment trois fois plus importantes que les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

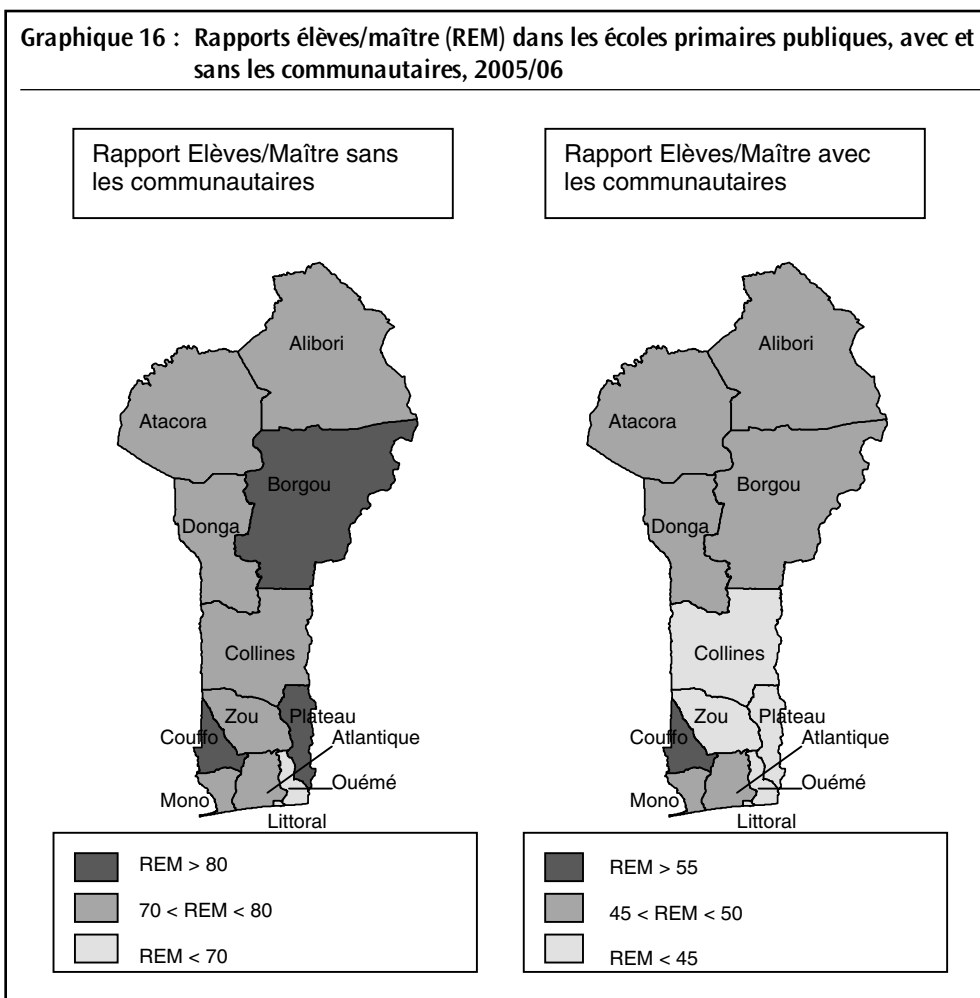


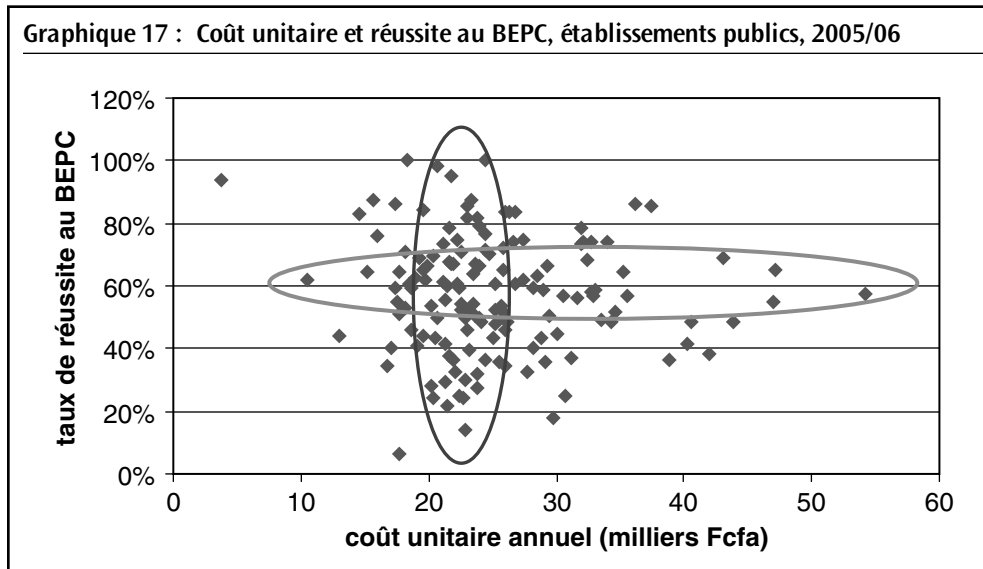
fonctionnait sans permanent ni contractuel. Ce sont les départements de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo qui sont les plus défavorisés dans les dotations. Au supérieur, on observe aussi un fort déséquilibre entre les Universités d'Abomey-Calavi et de Parakou : 1 enseignant pour 43 étudiants dans la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

<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>\$/*</p> <p>Mesure relativement facile à organiser (début promoteurs dans ce sens).</p>	<p>Une répartition plus rationnelle et plus transparente et un meilleur taux d'arrivée des manuels dans les écoles.</p>
<p>Gestion des flux : Planifier et mettre en œuvre une gestion cohérente et systémique des flux d'élèves en diversifiant et professionnalisant les filières</p>				
<p>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</p>	<p>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</p>	<p>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-</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>

(suite)

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

Justification de l'intervention ^a	Pistes de politique		Coût financier (\$)	
	Situation au Bénin	éducative pour l'amélioration	Coût politique (^a) ^b	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.	\$/*	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-

<p>qui contribueront au développement du pays.</p>	<p>teuses et les besoins du marché de l'emploi conduisant ainsi à un manque d'efficacité externe.</p>	<p>Renforcer les compétences pour améliorer le système d'information statistique (SIGE et carte scolaire), en particulier pour l'ETFP et l'alphabétisation</p>	<p>nence des formations vis-à-vis du marché de l'emploi.</p>
<p>La planification et le suivi efficace d'un système repose sur des données statistiques fiables et récentes.</p>	<p>Les données statistiques au Bénin ne sont pas complètes ou suffisamment fiables en ce qui concerne l'ETFP et l'alphabétisation. 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.</p>	<p>\$/* Mesure plus technique que réussies dans le primaire et secondaire peuvent inspirer les autres niveaux scolaires.</p>	<p>Avoir les données nécessaires à une programmation informée et à un suivi pertinent des différents sous-secteurs.</p>
<p>La forte demande d'enseignement secondaire et supérieur appelle à une diversification de l'offre d'enseignement incluant le secteur privé.</p>	<p>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 être intégrés et y jouer un rôle important si les bonnes incitations et la bonne réglementation sont mises en place.</p>	<p>\$\$/** Résistance prévisible de certains syndicats.</p>	<p>Un partenariat public-privé organisé, permettant de répondre à la forte et croissante demande sociale tout en garantissant la qualité des enseignements.</p>

(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 (^a) ^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)	\$\$/ ^a / ^b 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.	\$/ ^a 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.

<p>Des fréquences de redoublement trop élevées exacerbent les abandons, augmentent la taille des classes et n'ont pas les résultats pédagogiques escomptés</p>	<p>Le pourcentage de redoublants au primaire est passé de 25% dans les années 90 et début des années 2000 à 10% aujourd'hui.</p>	<p>Poursuivre la mise en œuvre de la politique des sous-cycles au CE1-CE2 et CM1-CM2 en ligne avec les nouveaux programmes</p>	<p>\$,/*:* 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</p>	<p>Améliorer l'efficacité interne et faire diminuer les abandons en cours de cycle</p>
<p>Une amélioration de la formation des enseignants est un élément important pour l'amélioration de la qualité</p>	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>\$\$/** Mesure davantage technique que politique. La reprise récente de fonctionnement des ENI est une opportunité pour améliorer le contenu des formations dispensées.</p>	<p>Avoir un système de formation initiale et continue qui apporte une valeur ajoutée sur la qualité</p>
<p>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.</p>	<p>L'évaluation des élèves n'est ni systématique (dans le temps) ni uniforme (sur le territoire).</p>	<p>Evaluer régulièrement les résultats d'apprentissage de façon standardisée et organiser le suivi de la performance au niveau des écoles.</p>	<p>\$\$/** 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 eff-caces va aussi dans ce sens</p>	<p>Avoir un système d'évaluation de la qualité solide scientifique et transparent permettant d'inciter les écoles les moins performantes à s'améliorer.</p>

(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 (^a) ^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 efficaces 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>Un enseignement secondaire général de meilleure qualité et plus en ligne avec les besoins de l'enseignement supérieur et l'économie moderne.</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>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>Améliorer les conditions d'enseignement pour améliorer la qualité.</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>Mesure politique très sensible. La récente gratuité de l'inscription à l'université n'est pas un signe encourageant dans cette perspective.</p>
<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>

(suite)

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

ALPHABÉTISATION 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 (\$) / Coût politique (^a) ^b / Historique de l'expérience	Résultats attendus
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.	\$\$\$/ ^a 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.</p> <p>Institutionnaliser la stratégie du faire-faire.</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.</p> <p>Institutionnaliser la stratégie du faire-faire.</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.</p> <p>Institutionnaliser la stratégie du faire-faire.</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.</p> <p>Institutionnaliser la stratégie du faire-faire.</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