

## Le Bénin, une gestion du système à améliorer

*Si des progrès ont été réalisés au cours de la dernière décennie, le tableau présenté par le système éducatif béninois affiche encore de nombreuses insuffisances. Faible qualité de l'éducation, disparités géographiques, problèmes d'insertion sur le marché du travail et gestion administrative défailante, de nombreux points s'avèrent toujours critiques. Avec seulement 64 % des élèves achevant le cycle primaire, le Bénin est encore bien éloigné de l'objectif de scolarisation universelle. Et si aucune mesure n'est prise, la situation pourrait s'aggraver : d'ici 2020 seuls 54 % des élèves achèveraient un cycle complet d'études. Des réformes doivent être entreprises dès maintenant.*

### 1. Des progrès réalisés dans un contexte difficile

#### 1.1 Un contexte socio-économique contraignant

Le Bénin fait face à une croissance élevée de sa population scolarisable (6 - 18 ans). Estimée à 3,9 millions en 2010, cette population représente près de 45 % de la population totale, et son rythme de croissance, de 4 % en moyenne par an sur la dernière décennie, est en hausse. Cette situation se traduisant par une demande accrue d'éducation est problématique dans un pays faisant face à d'importantes contraintes macroéconomiques. Le PIB par habitant, atteignant aujourd'hui 375 000 Francs CFA, ne s'est élevé que de 0,9 % par an au cours des dix dernières années.

#### 1.2 Une priorité budgétaire au secteur de l'éducation

En dépit de modestes performances macro-économiques, les dépenses de l'Etat en faveur de l'éducation ont connu une forte augmentation. Entre 2000 et 2010, les dépenses courantes allouées au secteur sont passées de 70 milliards de Francs CFA (20 % des dépenses courantes de l'Etat) à près de 175 milliards (31 %), soit une augmentation de près de 10 % en moyenne par an.

Le volume des dépenses, multiplié par 2,5 sur cette période alors que la population en âge d'être scolarisée a été multipliée par 1,3, traduit une forte priorité politique en faveur de l'éducation. Cette croissance a principalement concerné les dépenses courantes, en particulier à partir de 2007, en raison de

l'introduction de la gratuité des frais de scolarité et de la revalorisation des salaires des enseignants.

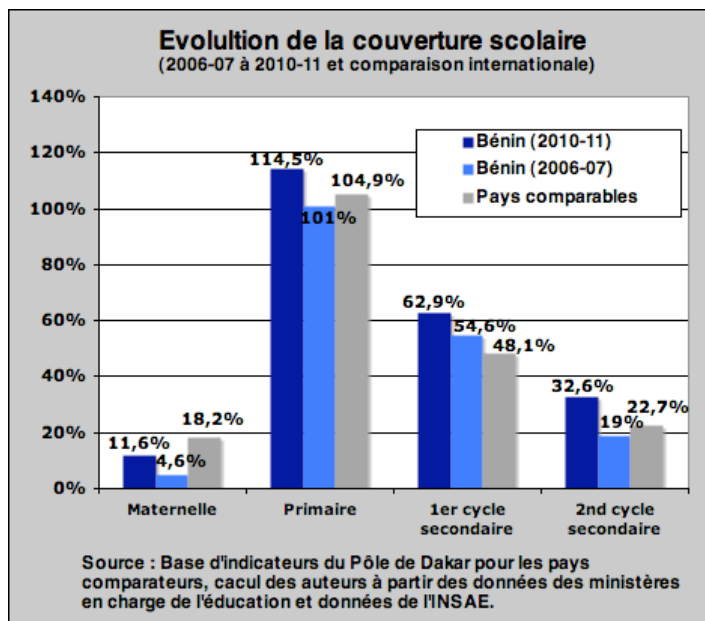


#### 1.3 Une nette croissance des effectifs scolarisés et de la couverture scolaire

À l'exception du niveau primaire, où l'accroissement annuel moyen des scolarisations est resté stable (+ 5,8 %), le rythme d'accroissement des la scolarisations s'est accéléré dans l'ensemble du système éducatif. L'introduction de la gratuité des frais de scolarité a visiblement porté ses fruits au niveau de la maternelle où les effectifs scolarisés ont été multipliés par six depuis 2000. La hausse a également été très importante dans les autres niveaux de scolarisation.

En termes de couverture éducative, une hausse significative est également observée à tous les niveaux d'enseignements. Et à l'exception de l'enseignement maternel, la couverture scolaire au Bénin est supérieure, pour tous les ordres d'enseignement, à la moyenne observée dans les

pays de la sous-région à niveau de développement comparable.



## 2. Mais de nombreuses difficultés subsistent

### 2.1 D'importants problèmes d'accès et d'abandons

Avec environ 15 % d'une classe d'âge n'entrant pas à l'école et un tiers quittant le primaire avant la fin du cycle, le Bénin fait face à de profondes difficultés d'accès et d'abandons. Bien que le taux brut de scolarisation soit de 115 % au primaire, le pays est encore bien éloigné de l'objectif de scolarisation universelle : seuls 64 % des élèves achèvent ce cycle. Dans ce domaine, les perspectives sont d'ailleurs inquiétantes. Si rien n'est fait et aux regards du contexte actuel, le taux d'achèvement, déjà en baisse de 4 points de pourcentage depuis 2006, pourrait s'établir à 54 % d'ici 2020.

Alors que l'efficacité pédagogique du redoublement n'est guère prouvée, notamment en raison de son impact sur les abandons précoces, le pourcentage de redoublants est reparti à la hausse au cours de la dernière décennie. Dans le primaire, ce pourcentage est passé de 10 % en 2006-07 à 16 % en 2010-11. Et cette observation est aussi valable dans le secondaire, où le pourcentage est à la hausse au 1<sup>er</sup> comme au 2<sup>nd</sup> cycle d'enseignement.

En plus de pousser à l'abandon, ces redoublements entraînent une perte importante des ressources mises

à disposition du système. De manière globale, il est estimé qu'en 2010-2011, près de la moitié des ressources mobilisées dans le primaire et un peu moins du tiers dans le secondaire général (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle) étaient gaspillées du fait des redoublements et abandons.

### 2.2 Une allocation sous-optimale des dépenses

Si le système éducatif ne semble pas sous-financé, la question de la pertinence de l'allocation des ressources peut être posée. C'est en particulier le cas de la répartition entre dépenses salariales et dépenses non salariales. Tout secteur confondu, les rémunérations de personnels comptent pour 73 % des dépenses d'éducation, contre 64 % en 2007 et 61 % en 2000.

La répartition intra-sectorielle des dépenses présente également des déséquilibres. La part des dépenses consacrée à l'enseignement technique et professionnel est particulièrement faible (3,7 % en 2010 contre 4,8 % en 2006). Et la part allouée à l'enseignement supérieur (16,8 %) apparaît aussi très limitée en comparaison aux pays à niveau de développement similaire (31,1 %). Alors que les effectifs d'étudiants ont crû de manière exponentielle au cours de la dernière décennie, la faiblesse des ressources allouées à ce secteur suggère une dégradation des conditions de scolarisation.

Enfin, alors que la part des dépenses allouées au primaire est, avec 49 %, tout à fait satisfaisante, les résultats restent faibles pour ce niveau d'étude. Ceci souligne des problèmes d'efficacité dans la fourniture des services scolaires ainsi qu'une déconnexion entre l'allocation des ressources et les performances éducatives.

### 2.3 Des dépenses par élève relativement faibles

En comparaison des pays à développement similaire, les services éducatifs sont produits au Bénin à un coût relativement faible. À l'exception de l'enseignement primaire où les coûts sont 20 % plus élevés que la moyenne régionale, tous les autres secteurs affichent des coûts unitaires bien inférieurs à la moyenne : - 30 % au 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général, - 20 % au 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général et dans l'enseignement technique et professionnel, et près de deux fois moins dans le supérieur.

### Comparaison internationale des coûts unitaires publics en % du PIB par habitant

	Primaire	Secondaire général		ETFP	Sup.
		1 <sup>er</sup> cycl	2 <sup>nd</sup> cycl		
Bénin (1996)	11,8	22,6		84,6	305,2
Bénin (2006)	13,1	10,9	31,9	120,7	133,5
<b>Bénin (2010)</b>	<b>13,5</b>	<b>17,5</b>	<b>35,3</b>	<b>148,5</b>	<b>92,9</b>
<b>Pays comparateurs</b>	<b>11,5</b>	<b>26,4</b>	<b>44,2</b>	<b>181,5</b>	<b>180,2</b>
<b>Rapport</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>

Ce niveau spécialement faible du coût unitaire, en particulier dans le domaine de l'enseignement supérieur, suggère un choix implicite, celui de privilégier la quantité (sans maîtrise des flux d'élèves) au détriment de la dépense par étudiant.

#### 2.4 Une qualité d'éducation perfectible

Les résultats du Bénin aux tests PASEC apparaissent très faibles au regard des performances des autres pays d'Afrique francophone. Plus du tiers des élèves (38,5 % en mathématiques et 44,8 % en français) arrive en fin du cycle primaire avec de grandes difficultés d'apprentissage.

Le temps scolaire semble l'un des principaux facteurs expliquant la faiblesse de ces résultats. Au cours des trois dernières années, près de la moitié du temps scolaire requis n'a pas été assurée dans les écoles primaires publiques béninoises, notamment en raison de la récurrence des grèves des enseignants dans les établissements.

#### 2.5 De fortes disparités géographiques

Si des inégalités existent entre les filles et les garçons dans l'accès à l'école, ainsi qu'entre enfants issus d'un ménage riche ou pauvre, le Bénin se caractérise par une discrimination géographique extrêmement forte. Entre les départements présentant les chances de parcours scolaires les plus faibles et les plus élevées, les taux d'accès à l'école peuvent varier du simple au triple (38,6 % dans l'Alibori et 96,2 % dans le Littoral).

Le milieu de résidence est l'un des facteurs les plus discriminants dans le parcours scolaire des enfants. Lorsque l'on observe les différences entre Cotonou et le milieu rural, les écarts de scolarisation sont considérables : un élève de Cotonou atteindra dans 76 % des cas le niveau terminal quand son homologue rural ne l'atteindra que dans 4 % des cas.

### 2.6 Une insertion difficile sur le marché du travail

Au Bénin, le contexte du marché du travail est marqué par une forte dualité entre le secteur informel (93 % de la population active) et le secteur formel (7 %) : sur 20 béninois actifs occupés, 1 seul exerce un emploi moderne de cadre ou d'employé qualifié. Or, il s'agit justement des emplois convoités par la majorité des sortants du niveau terminal du système éducatif. En conséquence, le niveau de chômage croît au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative.

Les difficultés d'insertion sont les plus fortes pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Avec un niveau de scolarisation supérieur avoisinant celui du Maroc et plus globalement de pays ayant un niveau de développement nettement supérieur à lui, le Bénin n'offre, en revanche, ni une économie diversifiée ni un marché du travail dynamique. Entre 2006 et 2010, le nombre d'étudiants s'est élevé à un rythme bien plus intense que celui du nombre d'emplois modernes qualifiés ouverts sur le marché. Ce constat incite à une réflexion sur la maîtrise des flux dans la partie haute du système éducatif.

### 2.7 Une gestion administrative et pédagogique défailante

La faible efficacité dans le déploiement des enseignants du primaire, déjà mise en évidence dans les études antérieures, ne semble pas s'améliorer. Le degré de cohérence dans l'allocation des enseignants (mise à disposition des enseignants dans un établissement en fonction du nombre de groupes pédagogiques dont il dispose) est faible (52 % en 2011) et s'est détérioré au cours de la période (61 % en 2007). En dépit de l'existence de critères bien définis pour l'allocation des enseignants, il n'a pas été possible de mettre en place une procédure respectée par tous et indépendante des contraintes politiques.

Si l'encadrement est, quant à lui, relativement satisfaisant dans le secondaire, le crédit horaire total n'est pas utilisé de manière optimale. Les 18 heures hebdomadaires de cours pour les enseignants permanents ne suffisent pas à couvrir le besoin en crédit horaire des élèves : un gap de 55 000 heures, soit 14 % du crédit horaire disponible, existe actuellement dans le système. Et ce déficit se renforce du fait de la mauvaise utilisation du temps disponible.

L'analyse du système éducatif a montré que 20 % du crédit horaire dû aux élèves n'est pas effectué dans les faits.

Des insuffisances sont également observées au niveau de la gestion des ressources matérielles. Bien que les moyens existent au sein du système, 10 % des élèves du primaire ne disposent d'aucun livre d'apprentissage en mathématiques ou lecture et 20 % des élèves ne disposent pas de place assise en classe...

### **3. Des mesures devraient être prises pour améliorer le système**

#### **3.1 Redoubler d'efforts pour atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle**

Le Bénin devrait chercher à renverser la tendance à la baisse de l'achèvement du cycle primaire par des actions à la fois sur l'offre et la demande d'éducation. Dans la situation actuelle, 20 % des enfants sont scolarisés dans des écoles ne proposant pas les six années d'études du primaire et la distance à l'école la plus proche du domicile dépasse 30 minutes pour près de 28 % des enfants. Les autorités béninoises devraient, à ce sujet, renforcer leur politique d'offre éducative dans les zones les plus défavorisées. Du côté de la demande, le problème des redoublements, dont la fréquence, à la hausse, est l'une des principales causes des cas d'abandon, devrait également faire l'objet d'une attention particulière.

#### **3.2 Élever la qualité des apprentissages**

La nécessaire amélioration de la qualité des apprentissages ne semble pas tant résider dans l'augmentation des moyens que dans l'efficacité de la dépense existante. Dans le supérieur, par exemple, un éventuel accroissement de la dépense par étudiant n'aura d'effet sur la qualité que dans la mesure où les ressources additionnelles soient accompagnées d'une volonté i) d'attirer les enseignants chercheurs les plus qualifiés, ii) d'introduire des pratiques pédagogiques plus interactives, iii) de rendre davantage compatible les programmes avec le marché du travail, et iv) de donner plus d'autonomie aux institutions.

### **3.3 Améliorer la gestion du système éducatif**

Avec un degré d'aléas dans l'allocation des enseignants du primaire parmi les plus élevés d'Afrique subsaharienne, il est urgent de prendre des mesures correctrices pour rendre la distribution plus cohérente.

Si des opérations de redéploiement sont, sans doute, nécessaires, une attention particulière devrait être portée à la situation des écoles dans le département du Littoral, où il n'existe pratiquement aucun lien entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves.

Par ailleurs, en particulier pour le secondaire, les mesures pourraient inclure une revue à la hausse du nombre d'heures hebdomadaires des enseignants. En augmentant le nombre d'heures de 18 à 20, le stock actuel d'enseignants serait suffisant pour donner à chaque élève le nombre d'heures de cours requis.

Cela étant, au-delà de la question des ressources, le principal enjeu reste la transformation des moyens en résultats tangibles. La situation actuelle montre que des élèves aux capacités comparables, scolarisés dans des classes disposant de moyens sensiblement identiques, auront, au final, des apprentissages radicalement différents. Si les moyens sont nécessaires, c'est bien leur utilisation effective et efficace qui soulève le principal défi du système éducatif et qui devrait être au cœur des réflexions de la nouvelle politique éducative du Bénin.

*Cette note est une présentation synthétique du Rapport d'état du système éducatif béninois, finalisé en octobre 2012. Ce rapport, préparé à la demande du gouvernement béninois, est le fruit de la collaboration entre une équipe nationale multi-ministérielle et le Pôle d'analyse sectorielle en éducation de l'UNESCO-BREDA (Pôle de Dakar).*

*Auteurs du rapport : Équipe nationale du Bénin ; Beïfith Kouak Tyab, Jean Claude Ndabananiye, Koffi Segniagbeto et Guillaume Husson (Pôle de Dakar).*

*Rédacteur de la note : Jonathan Jourde, Pôle de Dakar.*



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Bureau  
à Dakar

Pôle de Dakar  
ANALYSE SECTORIELLE EN ÉDUCATION

[www.poledakar.org](http://www.poledakar.org)