



République du Bénin

MINISTÈRES EN CHARGE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ALPHABÉTISATION

# Bénin



## Rapport d'état du système éducatif

Pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation



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



Institut international de  
planification de l'éducation

*Pôle de Dakar*  
ANALYSE SECTORIELLE EN ÉDUCATION

# **BÉNIN**

## **Rapport d'état du système éducatif**

Pour une revitalisation de la politique éducative  
dans le cadre du programme décennal de développement  
du secteur de l'éducation.

Juillet 2014

## L'Institut international de planification de l'éducation (IPE)

L'Institut international de planification de l'éducation a été créé en 1963. Il soutient les États membres dans la planification et la gestion de leurs systèmes éducatifs afin qu'ils puissent atteindre leurs objectifs nationaux ainsi que les objectifs de développement convenus au niveau international. L'IPE développe des capacités durables d'éducation par la formation, la recherche, l'assistance technique, les réseaux et le partage d'informations.

## Le Pôle de Dakar

Le pôle de Dakar pour l'analyse sectorielle en éducation est une plateforme d'expertise rattachée à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO. Le Pôle de Dakar œuvre depuis 2001 à l'appui aux pays comme aux partenaires techniques et financiers dans les domaines de l'analyse des systèmes éducatifs, de l'élaboration des stratégies, et du suivi des politiques sectorielles en éducation.

**Ce rapport a bénéficié d'un financement du gouvernement béninois, de l'Agence française de développement et du Partenariat mondial pour l'éducation.**

Publié en 2014 par :

UNESCO - IPE Pôle de Dakar  
Route de Ngor  
Enceinte Hôtel Ngor Diarama  
BP 3311 Dakar - Sénégal

Tél : (+221) 33 859 77 30

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

## Attribution :

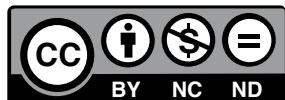
**Rapport d'état du système éducatif béninois, Pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation, Équipe nationale du Bénin, UNESCO - IPE Pôle de Dakar, 2014.**

ISBN : 978-92-803-2377-1

Conception graphique : Imprimerie Graphi Plus

Crédits photo : Projet éducation et renforcement institutionnel (PERI)

Impression : Imprimerie Graphi Plus - Tél.: +221 33 869 10 16 - [www.graphiplus-sn.com](http://www.graphiplus-sn.com)



**Vous êtes libre de partager - reproduire, distribuer et communiquer l'œuvre.**

**Selon les conditions suivantes :**

- **Attribution** - Vous devez attribuer l'œuvre de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous approuvent, vous ou votre utilisation de l'œuvre).
- **Pas d'utilisation commerciale** - Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette œuvre à des fins commerciales.
- **Pas d'œuvres dérivées** - Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette œuvre.

*Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part de l'UNESCO ou de l'IPE, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.*

*Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO ou de l'IPE.*

## Avant-propos

Ce diagnostic sectoriel de l'éducation au Bénin s'ajoute à la liste croissante des Rapports d'état des systèmes éducatifs nationaux (RESEN), développés dans une trentaine de pays d'Afrique subsaharienne et visant à offrir aux décideurs nationaux et à leurs partenaires techniques et financiers, une base analytique solide pour instruire le dialogue et le processus de décisions autour des politiques éducatives.

Dans un contexte où les pays font face à une évolution plus ou moins marquée de leurs systèmes éducatifs, de tels travaux analytiques sont de plus en plus nécessaires pour éclairer les décideurs sur les actions à entreprendre. Le Bénin a déjà réalisé deux diagnostics de son secteur de l'éducation, l'un en 2000 et l'autre en 2008. Si celui de 2000 était très concentré sur le cycle primaire, et n'a abordé que superficiellement les niveaux post-primaire, le diagnostic sectoriel de 2008 s'est inscrit dans une approche beaucoup plus sectorielle et a spécialement documenté les sous-secteurs de l'alphabétisation, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement technique professionnel et de l'enseignement supérieur.

Le Bénin dispose également d'un plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE), élaboré en 2006 et couvrant la période 2006-2015. Ce plan décennal a permis au pays d'accéder aux financements du Partenariat mondial pour l'éducation (précédemment appelé fonds catalytique de l'Initiative Fast-Track) en 2008. Après cinq années de mise en œuvre du PDDSE, le pays a jugé nécessaire d'élaborer un nouveau diagnostic sectoriel pour rendre compte des progrès réalisés depuis 2006, au plan du fonctionnement du système, son financement et ses performances, mais également des défis qui restent à relever.

Diverses mesures de politique éducative ont en effet été prises ces dernières années, avec des impacts implicites sur le fonctionnement du système et l'efficacité des services éducatifs offerts. C'est le cas notamment i) des mesures de gratuité des frais de scolarité dans les enseignements maternel et primaire, pour les filles des classes de 6<sup>ème</sup> et de 5<sup>ème</sup> de l'enseignement secondaire général et pour les étudiants non boursiers ; ii) du reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux en agents contractuels de l'État. Ces mesures ont sans doute eu des conséquences sur l'accès, la qualité et les conditions d'enseignements, mais également sur l'effort budgétaire global de l'État pour l'éducation ainsi que sur les arbitrages intra-sectoriels et sur l'allocation des ressources entre les différents postes de dépense.

En outre, les évolutions récentes des flux d'élèves posent la question de la pertinence de la politique éducative actuelle au regard de la spécificité du marché du travail béninois (expansion très rapide de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire général, faible développement quantitatif de l'EFTP, notamment pour le secteur informel). Il se pose donc un problème de gestion des flux dans le système qui nécessite d'être documenté pour orienter les choix politiques futurs. Des problèmes de qualité ont été également mis en évidence dans le dernier diagnostic sectoriel. Rendre compte des progrès qui ont été fait dans ce domaine, et notamment des progrès en rapport avec la scolarisation primaire universelle semblent donc très utiles pour la politique éducative.

L'élaboration d'un nouveau RESEN apparaît finalement très utile pour dresser les orientations de la politique éducative future et actualiser le PDDSE. Cette actualisation pourra permettre aux pays de mobiliser des

ressources nouvelles, nationales et internationales, pour la mise en œuvre de sa politique sectorielle. Sa conduite, comme cela s'est fait dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne qui ont mené des diagnostics similaires, s'est appuyée sur un certain nombre de principes analytiques qu'il est pertinent de rappeler :

- i. D'abord, les analyses menées visent avant tout à évaluer l'état actuel du secteur de l'éducation dans une double perspective d'efficience et d'équité. En ce qui concerne l'efficience, il s'agit de questionner les résultats obtenus par le système (à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs) au regard des ressources mobilisées, et d'examiner dans quelle mesure le pays aurait pu mieux faire en réponse aux enjeux et défis qui s'imposent à lui. En ce qui concerne l'équité, il s'agit de cibler les disparités sociales dans le système et d'examiner comment les réduire, parce que la réponse aux défis d'une éducation de qualité pour tous passe nécessairement par la mise en place d'un système éducatif inclusif, sans aucune discrimination.
- ii. Il est ensuite important de noter que les analyses ont été menées dans une démarche empirique basée sur des faits, et non sur les opinions des uns ou des autres, aussi avisés soient-ils. L'approche suivie consiste donc à éviter les jugements de type normatif, et à les remplacer par des évaluations de type comparatif. Cette approche comparative peut être internationale, en comparant par exemple les performances du Bénin avec celles de ses voisins de niveau de développement similaire ; ou nationale, en explorant la variabilité des situations au niveau national. En outre, la prise en compte de la dimension temporelle concernant les différents paramètres d'intérêt permet de compléter la dimension comparative.

Outre les principes qui viennent d'être évoqués, il convient également de noter que les analyses réalisées intègrent quelques éléments sur les capacités gestionnaires du système. En effet, si un système éducatif doit disposer à la fois des ressources adéquates pour fonctionner et des politiques éducatives pertinentes pour les utiliser, il importe de façon jointe que les dispositions gestionnaires appropriées soient identifiées et concrètement mises en place i) pour que les ressources mobilisées et les politiques éducatives nationales aboutissent effectivement jusqu'au niveau des établissements d'enseignement, et ii) que ces derniers transforment efficacement en résultats d'apprentissages les ressources dont ils disposent. Ces deux aspects sont essentiels à la bonne santé d'un système éducatif et l'expérience montre qu'il s'agit bien souvent d'un maillon faible des systèmes.

Finalement, la réalisation de ce diagnostic est importante pour le système éducatif béninois, surtout du fait qu'en identifiant les faiblesses du système au moment où il a été conduit, il sert de base pour l'identification d'une politique éducative bien fondée. Celle-ci visera i) à corriger les déficiences enregistrées, ii) à envisager des progrès en couverture et en qualité pour la définition de ce que pourrait être le système éducatif du pays dans un horizon de dix ans dans un contexte de soutenabilité financière. Cela dit, ce n'est toutefois qu'une photographie du système à un moment particulier. Ainsi, il risque d'être dépassé au fur et à mesure que le pays mettra en œuvre son plan sectoriel remis à jour, nécessitant par conséquent la réalisation d'autres diagnostics dans les années à venir, dans une démarche de suivi-évaluation des progrès accomplis et des nouveaux enjeux du système.

Le diagnostic réalisé est organisé autour de huit chapitres thématiques, abordé de façon séquentielle, mais qui sont forcément interdépendants.

Le chapitre 1 traite du contexte global dans lequel s'inscrit le système éducatif. L'accent est mis principalement sur le contexte socio-démographique et macroéconomique afin d'identifier les contraintes qui pèsent sur le système, mais aussi les marges de manœuvre dont il dispose.

Le chapitre 2 examine la structure globale des scolarisations et son évolution au cours des dernières années pour rendre compte des progrès quantitatifs accomplis, mais aussi des défis qui restent à relever. Il questionne également l'efficience quantitative globale du système dans l'utilisation des crédits publics mis à disposition.

Le chapitre 3 évalue le niveau de financement du secteur et questionne la pertinence de l'allocation intra-sectorielle des ressources au sein du système et de l'affectation des ressources entre les différents postes de dépenses. Il évalue aussi le coût actuel des services éducatifs, les résultats devant servir par la suite pour apprécier la soutenabilité financière à moyen terme des perspectives de développement souhaitées ou anticipées du système.

Le chapitre 4 s'intéresse à la qualité de l'éducation et complète bien le chapitre 2. Il évalue le niveau de la qualité des services éducatifs offerts dans les écoles togolaises et l'efficacité interne du système dans la gestion des flux d'élèves. Les résultats permettent d'explorer les marges de manœuvre possibles pour l'amélioration de la qualité des services éducatifs offerts.

Le chapitre 5 aborde la question de l'efficacité externe du système éducatif, en examinant dans quelle mesure l'école béninoise, au-delà du cadre scolaire, remplit son rôle ultime, à savoir faciliter l'insertion socio-professionnelle des jeunes. Compte tenu de l'intérêt porté au niveau national sur la question de l'emploi et de l'insertion professionnelle des diplômés, il se focalise sur la dimension économique des effets de l'éducation, et questionne principalement la relation entre éducation et marché du travail.

Le chapitre 6 traite plus globalement des questions d'équité dans l'accès à l'éducation. Alors que le chapitre 2 s'est intéressé aux questions de scolarisation de manière globale, ce chapitre se focalise quant à lui sur deux dimensions essentielles de l'équité, à savoir : (i) dans quelle mesure chaque enfant, selon son genre, son origine géographique ou sociale, a-t-il des chances comparables de scolarisation ; et, (ii) dans quelle mesure les dépenses publiques en éducation bénéficient-elles à tous les enfants dans les mêmes proportions selon ses caractéristiques personnelles et sociales.

Le chapitre 7 aborde les capacités gestionnaires du système éducatif, et questionne notamment l'allocation des moyens aux écoles et le processus de transformation de ces moyens en résultats d'apprentissages auprès des élèves.

Le chapitre 8 s'intéresse aux constructions scolaires. Il évalue principalement la capacité du système à accompagner son expansion quantitative des infrastructures nouvelles et à en réhabiliter le stock vieillissant.

Les résultats obtenus dans les différents chapitres sont ensuite résumés puis mis en perspective dans une section conclusive qui propose quelques pistes de réflexions sur les actions qui pourraient être envisagées dans le cadre de la politique sectorielle.

## Remerciements

Ce rapport constitue une mise à jour du précédent diagnostic sectoriel mené en 2007 au Bénin, intitulé « Le système éducatif béninois : analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace ». Il a été produit de façon conjointe par une équipe nationale plurielle, composée de cadres issus des différents ministères en charge de l'éducation, mais aussi des cadres issus du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère du Travail et de la Fonction publique, du ministère de la Réforme administrative et institutionnelle, du ministère de l'Analyse économique, du Développement et de la Prospective, avec l'appui technique du Pôle de Dakar, le pôle d'analyse sectorielle en éducation de l'IIEP.

L'équipe nationale, coordonnée par MM. Maoudi Comlanvi JOHNSON (STP-PDDSE) et Wilfrid DJENONTIN (DDEP/MESFTPRIJ), était composée des personnes suivantes :

- ❖ *Au titre du chapitre 1* : M. Romain AKPO (DGAPD/MAEDP et responsable du chapitre), M. Henri ABOUA (DAPP/MESFTPRIJ), M. Ansèque GOMEZ (CSPEF/MEF), M. Aristide DJOSSOU (CSPEF/MEF), M. Bachir SOUBEROU (CSPF/MAEDP) et de M. Frédéric de SOUZA (ST/ETARB/MEF).
- ❖ *Au titre du chapitre 2* : M. Honoré DEWANOU (CTPS/MEMP et responsable du chapitre), M. Joseph ADIHO (SSGI/MESFTPRIJ), M. Gilles FAGBEDJI (SSGI/MESRS), M. Alphonse KAKPO (CSE/MCAAT), et Mme Victoire AKPAKPO (DRH/MEMP).
- ❖ *Au titre du chapitre 3* : M. Martin OGOUSSAN (DAPP/MESRS et responsable du chapitre), M. Bauro BAGOUDOU (CSE/MEMP), M. OUSSOU Emilienne (DRFM/MEMP), M. Crépin AHOKPOSSI (MESFTPRIJ) et de M. Frédéric HOUNGBO (DRSC/MTFP).
- ❖ *Au titre du chapitre 4* : M. Marino GOMEZ (SSGI/MEMP et responsable du chapitre), M. André ZOSSOU (DPP/MCAAT), M. Antoine TOKPO (CSE/MESFTPRIJ), M. Hyacinthe HESSOU (CSE/DPP/MESRS), M. Raoul ATOHOUN (STP-PDDSE) et Mme Sophie ACHILLEAS (STP-PDDSE).
- ❖ *Au titre du chapitre 5* : M. Djabar ADECHIAN (INSAE/MAEDP et responsable du chapitre), M. Sylvestre DOSSOU (SSGI/MESRS), MM. Etienne DOUKAN et Gilbert MIGAN (DPP/MESFTPRIJ) et M. Jules YEHOUENOU (OCS/MAEDP).
- ❖ *Au titre du chapitre 6* : M. Alexandre BIAOU (INSAE/MAEDP et responsable du chapitre), Mme Marie-Françoise AFFOUDA (DPP/MESRS), et Mme Marie Reine AMOUSOU (DPP/MESFTPRIJ).
- ❖ *Au titre du chapitre 7* : M. Mohamed ABOUBAKARI (STP-PDDSE et responsable du chapitre), M. Blaise ACAKPO (DRH/MEMP), M. Yves CHABI (DRH/MESFTPRIJ), M. Eric TOTAH (SG/MCAAT), M. Jérémie DOVONOU (MRAI), M. Maxime HINSON (SGM/MESRS), M. Raouffou AFFAGNON (CSDS/MESFTPRIJ).

- ❖ *Au titre du chapitre 8* : M. Alphonse DAGNONHOUE TO (DIEM/MESFTPRIJ et responsable du chapitre), M. Claude AISSOUN (DIEM/MEMP), M. Richard CHO GN IKA (DIEM/MESRS), M. Garba ALIDOU (DIEM/MEMP) et de M. Aristide ADJIBODOU (CT/MCAAT).

L'équipe d'appui technique était composée de MM. Beifith KOUAK TIYAB, Jean Claude NDABANANIYE, Guillaume HUSSON et Koffi SEGNIAGBETO. MM. Borel FOKO et Mathieu LAROCHE ont également apporté un appui technique considérable lors des premiers travaux analytiques menés dans le cadre du diagnostic, avant de rejoindre leur nouveau poste hors du Pôle de Dakar.

Plusieurs partenaires techniques et financiers au niveau local ont également eu une contribution technique non négligeable dans la production de ce rapport. On notera en particulier les contributions de M. Éric SOS-SOUHOUNTO (DANIDA), M. Yacinte GBAYE (Banque mondiale), Mme Berthe TEHOU (Aide et Action), Mme Adla BARRETO (GIZ), Mme Ruffine SAMA (Coopération Suisse) et Mme Joséphine KORA THAMA (Right to Play).



## Sigles et Acronymes

ACE	Agent contractuel de l'État
ANPE	Agence nationale pour la promotion de l'emploi
APE	Agent permanent de l'État
BAP-EPS	Brevet d'aptitude au professorat de l'éducation physique et sportive
BAPES	Brevet d'aptitude au professorat de l'enseignement secondaire
BAPET	Brevet d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
BEAT	Brevet d'études d'agriculture tropicale
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BIT	Bureau international du travail
CAP	Certificat d'aptitude pédagogique
CAP-EPS	Certificat d'aptitude au professorat de l'éducation physique et sportive
CAPEP	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement secondaire
CAPET	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
CE1	Cours élémentaire 1 <sup>ère</sup> année (3 <sup>ème</sup> année du primaire)
CE2	Cours élémentaire 2 <sup>ème</sup> année (4 <sup>ème</sup> année du primaire)
CEAP	Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique
CEP	Certificat d'études primaires
CETA	Collège d'enseignement technique agricole
CI	Cours d'initiation (1 <sup>ère</sup> année du primaire)
CM1	Cours moyen 1 <sup>ère</sup> année (5 <sup>ème</sup> année du primaire)
CM2	Cours moyen 2 <sup>ème</sup> année (6 <sup>ème</sup> année du primaire)
CP	Cours préparatoire (2 <sup>ème</sup> année du primaire)
CQM	Certificat de qualification aux métiers
CQP	Certificat de qualification professionnelle
DDEP	Direction départementale
EDM	Enquête sur les dépenses des ménages
EDS	Enquête démographique et de santé
EMICOV	Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages
ENI	École normale d'instituteurs
ENIAB	École nationale d'infirmiers et infirmières adjoints du Bénin
ENS	École normale supérieure
ENSET	École normale supérieure d'enseignement technique
ETFP	Enseignement technique et formation professionnelle
FMI	Fonds monétaire international
IIPE	Institut international de planification de l'éducation
INFRE	Institut national de formation et de recherche en éducation
INJEPS	Institut national de la jeunesse et de l'éducation physique et sportive
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique

MAEDP	Ministère de l'Analyse économique, du Développement et de la Prospective
MCAAT	Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements maternel et Primaire
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement secondaire, de la Formation technique et professionnelle, et de la Reconversion et de l'Insertion des jeunes
MESRS	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique
MRAI	Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction publique
OCS	Observatoire du changement social
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PDDSE	Plan décennal de développement du secteur de l'éducation
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissements publics
PME	Partenariat mondial pour l'éducation
QUIBB	Questionnaire unifié des indicateurs de base de bien-être
RESEN	Rapport d'état du système éducatif national
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
RGPS	Recensement général de la population scolaire
STP	Secrétariat technique permanent
TBS	Taux brut de scolarisation
TTISSA	Teacher Training Initiative for Sub-saharan Africa
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

# Table des matières

Avant-propos .....	3
Remerciements .....	6
Liste des acronymes et sigles .....	8
Liste des tableaux.....	14
Liste des graphiques .....	18
Résumé exécutif.....	21
<b>Chapitre 1 : Contexte macroéconomique et socio-démographique.....</b>	<b>48</b>
1.1- Une pression démographique encore élevée pèse sur le système éducatif. ....	48
1.2- Un environnement macroéconomique peu favorable.....	51
<b>Chapitre 2 : Analyse globale des scolarisations.....</b>	<b>60</b>
2.1- Structure globale du système éducatif, réformes récentes introduites dans le système, et statistiques disponibles.....	61
2.1.1- Structure globale du système éducatif. ....	61
2.1.2- Réformes récentes introduites dans le système éducatif.....	63
2.1.3- Statistiques disponibles dans le contexte actuel .....	64
2.2- Un accroissement significatif des effectifs scolarisés à tous les niveaux d'enseignement... ..	65
2.3- Une amélioration de la couverture scolaire, induite par l'accroissement des effectifs scolarisés. ....	72
2.4- D'importants défis sont encore à relever pour améliorer l'accès et la rétention, notamment dans le cycle primaire.....	78
2.4.1- Les taux d'accès actuels aux différentes classes font apparaître des problèmes d'accès et de rétention dans le primaire. ....	78
2.4.1.1- Analyse de l'accès à partir des données administratives .....	79
2.4.1.2- Analyse de l'accès à partir des enquêtes auprès des ménages et comparaison avec les statistiques scolaires.....	81
2.4.1.3- Position du Bénin par rapport à ses voisins de niveau de développement similaire .....	84
2.4.2- Avec les conditions actuelles de promotion, l'achèvement du primaire risque de fortement diminuer au cours des prochaines années... ..	85
2.5- Le poids des facteurs d'offre et de demande dans les niveaux d'accès et de rétention observés.....	86
2.5.1- Analyse à partir des données d'enquêtes ménages. ....	87
2.5.2- Analyse à partir des données administratives .....	89
2.6- Une efficacité quantitative globale du système qui reste perfectible.....	91
2.6.1- Une espérance de vie scolaire confortable.....	92
2.6.2- ... mais une efficacité encore perfectible. ....	93
<b>Chapitre 3 : Coûts et financement de l'éducation.....</b>	<b>95</b>
3.1- Évolution globale des dépenses d'éducation exécutées.....	96
3.1.1- Évolution des dépenses courantes d'éducation .....	97

3.1.2- Évolution des dépenses d'investissement.....	99
3.1.3- Les dépenses des ménages .....	100
3.2- Analyse détaillée des dépenses courantes publiques pour l'année 2010.....	103
3.2.1- Examen détaillée des dépenses de personnel .....	103
3.2.1.1- Le personnel du secteur de l'éducation par niveau d'enseignement et par fonction.....	104
3.2.1.2- Les dépenses salariales du personnel par fonction, statut et niveau d'enseignement.....	108
3.2.2- Allocation intra-sectorielle des ressources et répartition entre les différents postes de dépenses.....	111
3.3- Estimation des coûts unitaires.....	112
3.3.1- Des coûts unitaires publics variables par niveau d'enseignement.....	113
3.3.2- Une dynamique des coûts unitaires par niveau d'enseignement à questionner. ....	114
3.3.3- Des coûts unitaires relativement faibles par rapport à la moyenne observée dans les pays comparables .....	115
3.4- Analyse des facteurs qui structurent les coûts unitaires de scolarisation en 2010.....	116
3.4.1- L'encadrement des élèves dans l'enseignement public .....	118
3.4.2- La rémunération des enseignants .....	120
<b>Chapitre 4 : Efficacité interne et qualité des services éducatifs.....</b>	<b>123</b>
4.1- L'efficacité dans les flux d'élèves : des marges d'améliorations possibles .....	125
4.1.1- Un redoublement qui repart à la hausse dans l'enseignement général .....	126
4.1.2 Une perte importante de ressources liée à la mauvaise performance du système dans la gestion des flux d'élèves .....	128
4.2- L'école béninoise : une école à la performance perfectible dans la production des acquis chez les élèves.....	129
4.2.1- Un niveau d'acquisition faible dans les évaluations internationales des acquis des élèves.....	130
4.2.2- Des disparités très importantes dans les niveaux d'acquisitions au niveau national .....	131
4.2.2.1- Des différences dans les résultats aux examens nationaux.....	131
4.2.2.2- Des différences dans les résultats aux tests d'évaluation .....	134
4.3- Variabilité des moyens et conditions d'enseignement dans les écoles béninoises .....	136
4.4- Relation entre variabilité des moyens et variabilité des résultats : à la recherche des facteurs qui favorisent un meilleur apprentissage.....	140
<b>Chapitre 5 : Éducation et marché du travail .....</b>	<b>146</b>
5.1- Vue d'ensemble du marché du travail béninois : les emplois offerts.....	147
5.1.1- Un marché du travail qui occupe près des trois quarts de la population en âge de travailler.....	147
5.1.2 - ... mais l'essentiel des emplois se concentre dans le secteur informel .....	149

5.1.3-	Un secteur moderne centré sur les services et un secteur informel dominé par l'agriculture, le commerce et la restauration.....	152
5.1.4-	Un marché du travail très étroit pour le secteur d'emploi moderne qualifié .....	155
5.2-	Situation des formés du système éducatif sur le marché du travail .....	156
5.2.1-	Une difficile insertion des formés du système éducatif .....	157
5.2.2-	Un manque d'adéquation entre la production du système éducatif et les emplois offerts sur le marché du travail .....	160
5.2.2.1-	Une balance formation-emploi déséquilibrée.....	160
5.2.2.2-	... mais une cohérence entre niveau de formation et statut dans l'emploi globalement acceptable, malgré quelques différenciations selon l'âge et le genre...162	
5.3-	Rentabilité des investissements éducatifs dans le contexte béninois.....	164
5.3.1-	Une rémunération moyennement plus élevée pour les formés du système éducatif, mais variable selon les niveaux scolaires.....	165
5.3.2-	Des rendements de l'investissement éducatif très différents suivant les niveaux scolaires..	166
	Annexe n°5.1 : Détails méthodologiques sur l'estimation des rendements de l'éducation .....	170
<b>Chapitre 6 : Équité dans l'accès à l'éducation et dans la distribution des ressources d'éducation</b>		<b>172</b>
6.1-	D'importantes disparités sont observées dans l'accès à l'éducation.....	172
6.1.1-	Disparités selon le genre : des chances de scolarisation défavorables pour les filles.....	173
6.1.1.2-	De l'accès à l'achèvement, l'écart entre filles et garçons se creuse de cycle en cycle.....	175
6.1.2-	Disparités liées au milieu de résidence : les enfants issus du milieu rural accèdent nettement moins à l'école, et cela, dès l'entrée au primaire.....	176
6.1.3-	Disparités départementales : des différences importantes d'un département à un autre .....	178
6.1.4-	Disparités liées au niveau de vie : des inégalités remarquables sont également observées, dès l'entrée à l'école.....	180
6.1.5-	Quelles sont les instances de production des disparités sociales dans le parcours scolaire ? .....	181
6.2-	Les inégalités dans l'accès à l'éducation se répercutent dans l'appropriation des ressources allouées au système éducatif .....	183
6.2.1-	Une distribution structurelle inégalitaire des ressources au profit des plus éduqués.....	184
6.2.2-	Des disparités sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation.....	185
<b>Chapitre 7 : Gestion administrative et pédagogique du système.....</b>		<b>189</b>
7.1-	L'allocation des enseignants dans les établissements .....	189
7.1.1-	Une situation qui ne s'améliore toujours pas au primaire.....	190
7.1.1.1-	Rappel des conclusions de quelques études antérieures .....	190
7.1.1.2-	Des personnels enseignants toujours en nombre insuffisant.....	190
7.1.1.3-	Une répartition inégale des dotations entre les différentes entités.....	191
7.1.1.4-	Des incohérences persistantes dans l'allocation des enseignants du primaire .....	193
7.1.1.5-	Le « chaos parfait » dans le département du Littoral .....	195
7.1.1.6-	Éléments de comparaison internationale .....	197

7.1.2 - L'allocation des enseignants dans le secondaire .....	198
7.2 - Allocation des moyens matériels : le cas des manuels scolaires .....	202
7.3 - Des ressources mobilisées pour quelle efficacité pédagogique ? .....	203
<b>Chapitre 8 : Constructions scolaires .....</b>	<b>208</b>
8.1- Évolution des infrastructures scolaires au cours de la période 2006-2010 .....	208
8.1.1- Enseignements maternel et primaire .....	208
8.1.1.1- Évolution du réseau des écoles d'enseignements maternel et primaire .....	209
8.1.1.2- Évolution du stock de salles de classes dans l'enseignement primaire .....	210
8.1.1.3- La qualité des infrastructures de l'enseignement primaire .....	212
8.1.1.4- Évolution des infrastructures d'accompagnement des écoles primaires .....	213
8.1.1.5- Besoins en infrastructures et en mobilier .....	215
8.1.2- Évolution du réseau des établissements du secondaire .....	215
8.1.2.1- Évolution d'écoles et salles de classe dans l'enseignement secondaire général public .....	215
8.1.2.2- Situation des infrastructures d'accompagnement dans les établissements d'enseignement secondaire (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>nd</sup> cycle) .....	217
8.1.3- Les constructions d'infrastructures dans l'Enseignement Supérieur .....	217
8.1.3.1- Évolution des infrastructures universitaires au cours de la période de 2001 à 2012 .....	217
8.1.3.2- Évolution du stock de salles de cours dans l'enseignement supérieur .....	218
8.1.3.3- Évolution des infrastructures d'accompagnement .....	219
8.1.4- Construction des centres d'alphabétisation .....	219
8.2- Normes, standards et coûts de constructions scolaires .....	220
8.2.1- Normes et standards des constructions scolaires .....	220
8.2.2- Les coûts unitaires des constructions scolaires .....	221
8.3- Éléments pour la mise en œuvre et la maintenance des infrastructures scolaires .....	225
8.3.1- Mise en œuvre d'un programme d'infrastructures .....	225
8.3.2- Pistes de réflexions pour la maintenance des infrastructures .....	226
Annexe n°8.1 : Modes d'exécution pour la réalisation des infrastructures scolaires .....	228
Annexe n°8.2 : Quelques coûts indicatifs de construction ou de réhabilitation d'autres infrastructures scolaires dans le contexte béninois .....	229

## Liste des tableaux

<b>Tableau n°1</b> : Répartition des dépenses courantes d'éducation par nature et par niveau d'éducation en 2010 .....	28
<b>Tableau n°2</b> : Répartition intra-sectorielle des dépenses courantes d'éducation, 2006 - 2010 .....	29
<b>Tableau n°3</b> : Comparaison internationale des coûts unitaires publics en % du PIB par habitant pour différents niveaux d'enseignement.....	31
<b>Tableau n°4</b> : Pourcentage de redoublants dans l'enseignement général au Bénin et comparaisons régionales.....	32
<b>Tableau n°5</b> : Coefficient d'efficacité interne dans l'enseignement général, 2006 à 2010 .....	33
<b>Tableau n°6</b> : Bilan formation-emploi ; flux en base annuelle autour de l'année 2010 .....	37
<b>Tableau n°7</b> : Pourcentage d'aléas dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains.....	43
<b>Tableau n°1.1</b> : Évolution de la population et de la structure par âge au Bénin, 1992 – 2020.....	49
<b>Tableau n°1.2</b> : Évolution des indicateurs de pauvreté .....	49
<b>Tableau n°1.3</b> : Évolution du PIB et du PIB par habitant entre 2000 et 2010 .....	52
<b>Tableau n°1.4</b> : Évolution des recettes de l'État, 2005 – 2010.....	53
<b>Tableau n°1.5</b> : Ressources propres de l'État (hors dons) en % du PIB au Bénin et dans les pays comparateurs .....	54
<b>Tableau n°1.6</b> : Les dépenses de l'État.....	55
<b>Tableau n°1.7</b> : Dépenses publiques d'éducation, 2000-2010.....	56
<b>Tableau n°2.1</b> : Les effectifs scolarisés par niveau d'études et statut, 2000-01 à 2010-11.....	69
<b>Tableau n°2.2</b> : Évolution des indicateurs de couverture, 2000-01 à 2010-11 .....	74
<b>Tableau n°2.3</b> : Comparaison internationale de la couverture des systèmes, 2010-11 ou années proches.....	77
<b>Tableau n°2.4</b> : Taux d'accès transversal à chaque classe, années 2010-11 et 2006-07.....	79
<b>Tableau n°2.5</b> : Distribution des enfants scolarisés au CI selon l'âge, 2009-10 .....	80
<b>Tableau n°2.6</b> : Indicateurs d'accès et d'achèvement dans une quinzaine de pays d'Afrique Subsaharienne .....	84
<b>Tableau n°2.7</b> : Profil pseudo-longitudinal, 2009-11.....	85
<b>Tableau n°2.8</b> : Répartition des enfants selon la distance à l'école, 2002/03.....	88
<b>Tableau n°2.9</b> : Distribution (en %) des écoles selon le nombre de niveaux offerts, et des élèves qui y sont scolarisés, 2009-10 et 2010-11.....	89

<b>Tableau n°2.10 :</b> Proportion des écoles et des élèves concernées par la discontinuité éducative selon la région d'appartenance .....	90
<b>Tableau n°2.11 :</b> Comparaison internationale de l'espérance de vie scolaire.....	92
<b>Tableau n°2.12 :</b> Espérance de vie scolaire et dépenses publiques d'éducation dans quelques pays d'Afrique subsaharienne .....	93
<b>Tableau n°3.1 :</b> Évolution des dépenses publiques d'éducation exécutées, 2000-2010 .....	96
<b>Tableau n°3.2 :</b> Évolution de la distribution des dépenses courantes d'éducation par nature (en milliards de FCFA et en pourcentage, prix constants de 2010), 2000-2010 .....	98
<b>Tableau n°3.3 :</b> Évolution des dépenses d'investissement exécutées pour le secteur de l'éducation sur ressources propres et sur ressources extérieures, 2000-2010.....	100
<b>Tableau n°3.4 :</b> Dépenses des ménages par enfant selon le niveau le lieu de résidence, le niveau et le type d'établissement fréquentés, 2010 .....	101
<b>Tableau n°3.5 :</b> Dépenses totales des ménages par niveau d'enseignement, 2010 .....	101
<b>Tableau n°3.6 :</b> Répartition du nombre de personnels de l'éducation selon la fonction, le statut et le niveau d'enseignement, année 2010.....	106
<b>Tableau n°3.7 :</b> Dépenses salariales exécutées pour les personnels de l'éducation selon la fonction, le statut et le niveau d'enseignement, en millions de FCFA, année 2010.....	109
<b>Tableau n°3.8 :</b> Structuration en % des dépenses salariales exécutées pour les personnels de l'éducation par niveaux année 2010 .....	110
<b>Tableau n°3.9 :</b> Les dépenses publiques salariales et de fonctionnement, exécution par sous-secteur, année 2010 (en millions de FCFA courants).....	111
<b>Tableau n°3.10 :</b> Répartition des dépenses publiques courantes par poste de dépenses pour chaque sous-secteur (en pourcentage).....	112
<b>Tableau n°3.11 :</b> Coûts unitaires publics par niveaux d'enseignement, Bénin, année 2010.....	113
<b>Tableau n°3.12 :</b> Évolution des coûts unitaires publics par niveaux d'enseignement, Bénin, 1996, 2006 et 2010.....	114
<b>Tableau n°3.13 :</b> Comparaison internationale des dépenses unitaires publiques en % du PIB/habitant par niveau d'enseignement.....	115
<b>Tableau n°3.14 :</b> Décomposition de la dépense publique par élève dans le secteur public, 2010 (sur dépenses courantes uniquement) .....	117
<b>Tableau n°3.15 :</b> Structuration en pourcentage des différents éléments constitutifs de la dépense par apprenant, Bénin, année 2010. ....	120
<b>Tableau n°3.16 :</b> Coût salarial annuel moyen des différentes catégories de personnel enseignant et selon le niveau éducatif, année 2010.....	121
<b>Tableau n°4.1 :</b> Efficacité interne dans les flux d'élèves pour les années scolaires 2006-07 et 2010-11, enseignements primaire et secondaire général.....	125



<b>Tableau n°4.2 :</b> Comparaison internationale des pourcentages de redoublants dans l'enseignement général, 2010 ou année proche .....	126
<b>Tableau n°4.3 :</b> Score moyen en français et en mathématiques des élèves de 5ème année du primaire et pourcentage d'élèves en difficulté d'acquisitions dans quelques pays d'Afrique francophone (PASEC). .....	130
<b>Tableau n°4.4 :</b> Variabilité des conditions logistiques d'enseignement entre établissements .....	137
<b>Tableau n°4.5 :</b> Variabilité des conditions pédagogiques d'enseignement.....	138
<b>Tableau n°4.6 :</b> Relation entre inputs/conditions d'enseignements et résultats à l'examen de fin du primaire, Bénin 2010 .....	141
<b>Tableau n°4.7 :</b> Nombre d'heures effectivement consacrées aux activités pédagogiques des trois dernières années scolaires.....	142
<b>Tableau n°5.1 :</b> Distribution de la population de 15-59 ans selon le statut d'occupation, 1992-2010 (en milliers).....	148
<b>Tableau n°5.2 :</b> Distribution de la population de 15-59 ans selon le statut d'occupation, la génération d'âge et le genre, 2010.....	149
<b>Tableau n°5.3 :</b> Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels, 2006-2010 .....	150
<b>Tableau n°5.4 :</b> Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels dans quelques pays africains (en %).....	150
<b>Tableau n°5.5 :</b> Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels selon le genre et la génération d'âge, 2010.....	151
<b>Tableau n°5.6 :</b> Distribution des emplois par branches d'activités et par grands secteurs institutionnels, 2010.....	152
<b>Tableau n°5.7 :</b> Distribution (en %) des emplois par branches d'activités, par grands secteurs institutionnels, par genre et par génération d'âge, 2010 .....	153
<b>Tableau n°5.8 :</b> Évolution des parts d'emplois dans les principales branches d'activités, 2006-2010.....	154
<b>Tableau n°5.9 :</b> Résumé synthétique de l'évolution des principales branches d'activités, 2006-2010 .....	155
<b>Tableau n°5.10 :</b> Distribution des emplois par catégorie socio-professionnelle et part des emplois qualifiés, 2010.....	156
<b>Tableau n°5.11 :</b> Répartition des situations vis-à-vis de l'emploi selon le niveau d'instruction et la génération, 2010.....	157
<b>Tableau n°5.12 :</b> Bilan formation-emploi ; flux en base annuelle autour de l'année 2010 .....	161
<b>Tableau n°5.13 :</b> Distribution des actifs de 15-59 ans selon le type d'emploi et le niveau d'éducation (en %), 2010.....	162
<b>Tableau n°5.14 :</b> % d'accès au secteur moderne selon le niveau d'études, la catégorie d'âges et le genre des actifs, 2010 .....	163
<b>Tableau n°5.15 :</b> Revenu annuel moyen des travailleurs (en FCFA), selon le statut dans l'emploi et le niveau d'études le plus élevé atteint, 2010.....	165

<b>Tableau n°5.16 :</b> Taux de rendement privé et social des différents niveaux (en tenant compte du chômage), 2010.....	166
<b>Tableau n°5.A1 :</b> Modèle de fonctions de gains, Bénin, 2010 .....	170
<b>Tableau n°6.1 :</b> Distribution de la population des 05-24 ans selon le genre et le statut éducatif, EMICOV 2010.....	173
<b>Tableau n°6.2 :</b> Distribution de la population des 05-24 ans selon le milieu de résidence et le statut éducatif, EMICOV 2010 .....	176
<b>Tableau n°6.3 :</b> Distribution de la population de 5-24 ans selon les départements et le statut éducatif, QUIBB 2011 .....	178
<b>Tableau n°6.4 :</b> Distribution de la population de 5-24 ans selon le quintile de richesse et le statut éducatif, QUIBB 2011 .....	180
<b>Tableau n°6.5 :</b> Indice d'appropriation relative des ressources par les différentes catégories sociales.....	186
<b>Tableau n°7.1 :</b> L'encadrement des élèves du cycle primaire public, 2010-2011.....	191
<b>Tableau n°7.2 :</b> Allocation des enseignants dans les établissements au sein des différents départements, 2010-2011.....	196
<b>Tableau n°7.3 :</b> Pourcentage d'aléas dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains.....	198
<b>Tableau n°7.4 :</b> Ratio élèves enseignants dans le secondaire public en 2011.....	199
<b>Tableau n°7.5 :</b> Crédit horaire disponible dans les établissements et crédit horaire reçu par les élèves du secondaire public, 2010-2011 .....	200
<b>Tableau n°8.1 :</b> Évolution du nombre de salles de classe à la maternelle, Bénin, 2007 – 2010.....	210
<b>Tableau n°8.2 :</b> Évolution du nombre de salles de classe au primaire, Bénin, 2006-2010 .....	210
<b>Tableau n°8.3 :</b> Évolution du nombre d'établissements et de salles de classes dans l'enseignement secondaire général public, 2006-2011 .....	216
<b>Tableau n°8.4 :</b> Les centres universitaires de l'enseignement supérieur au Bénin.....	218
<b>Tableau n°8.5 :</b> Centres d'alphabétisation par département au Bénin, 2010 .....	219
<b>Tableau n°8.6 :</b> Coût (en milliers de FCFA) d'un module de trois classes avec bureau et magasin selon les sources de financement.....	222
<b>Tableau n°8.7 :</b> Coût moyen par nature de mobilier à la maternelle et au primaire (milliers de FCFA) ...	223
<b>Tableau n°8.8 :</b> Coût moyen de construction d'un bloc de latrines à quatre cabines pour le primaire et à deux cabines pour la maternelle (milliers de FCFA).....	223
<b>Tableau n°8.9 :</b> Coûts de construction dans le secondaire technique et la formation professionnelle (millions de FCFA).....	224

## Liste des graphiques

<b>Graphique n°1</b> : Évolution des dépenses publiques d'éducation par nature, en milliards de FCFA constants de 2010 .....	22
<b>Graphique n°2</b> : Évolution des indicateurs de couverture scolaire sur la période 2006-07 à 2010-11 et comparaison internationale .....	24
<b>Graphique n°3</b> : Probabilités d'accès et d'achèvement d'une génération aux différents sous-cycles de l'enseignement général .....	25
<b>Graphique n°4</b> : Dépenses publiques d'éducation et espérance de vie scolaire .....	26
<b>Graphique n°5</b> : Comparaison de la contribution des ménages à la dépense nationale par niveau d'enseignement, en pourcentage, 2006 et 2010 .....	27
<b>Graphique n°6</b> : Dépense par élève et par niveaux d'enseignement en 2010 .....	30
<b>Graphique n°7</b> : Heures dues et heures assurées aux cours des trois dernières années dans les écoles primaires béninoises .....	34
<b>Graphique n°8</b> : Taux de chômage par niveau d'éducation et par génération d'âge en 2010 .....	35
<b>Graphique n°9</b> : Proportion d'emplois moderne qualifié et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans quelques pays africains.....	36
<b>Graphique n°10</b> : Revenu annuel moyen des travailleurs (en FCFA) selon le niveau d'études.....	38
<b>Graphique n°11</b> : Parcours scolaires des filles et des garçons .....	39
<b>Graphique n°12</b> : Parcours scolaires selon le quintile de niveau de vie.....	40
<b>Graphique n°13</b> : Parcours scolaires selon milieu de résidence .....	41
<b>Graphique n°14</b> : Ratio élèves-maîtres dans les différents départements, 2006 à 2011 .....	42
<b>Graphique n°15</b> : Pourcentage du volume horaire reçu par les élèves par rapport au volume horaire attendu, 2011.....	44
<b>Graphique n°16</b> : Score moyen des élèves du CM1 en fonction du coût unitaire salarial.....	46
<b>Graphique n°1.1</b> : Pourcentage d'enfants souffrant d'émaciation, de retard de croissance et d'insuffisance pondérale, Bénin, 2001-2011.....	50
<b>Graphique n°1.2</b> : Évolution des dépenses publiques exécutées pour le secteur de l'éducation, 2000 – 2010.....	56
<b>Figure 2.1</b> : Organigramme du système éducatif béninois.....	61
<b>Graphique n°2.1</b> : Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement maternel .....	66
<b>Graphique n°2.2</b> : Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire .....	66
<b>Graphique n°2.3</b> : Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement secondaire général (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>nd</sup> cycle).....	70

<b>Graphique n°2.4 :</b> Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement secondaire technique (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>nd</sup> cycle) .....	71
<b>Graphique n°2.5 :</b> Évolution des effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur .....	72
<b>Graphique n°2.6 :</b> Évolution du nombre d'apprenants dans l'enseignement technique et professionnel pour 100 élèves du secondaire .....	76
<b>Graphique n°2.7 :</b> Profil transversal de scolarisation en 2006-07 et en 2010-11 .....	81
<b>Graphique n°2.8 :</b> Probabilité d'une génération d'avoir eu accès à l'école .....	82
<b>Graphique n°2.9 :</b> Probabilités d'accès et d'achèvement d'une génération aux différents sous-cycles de l'enseignement général .....	83
<b>Graphique n°2.10 :</b> Profil transversal (actuel) et profil pseudo-longitudinal (attendu) .....	86
<b>Graphique n°2.11 :</b> Causes de non fréquentation de l'école primaire d'après les parents .....	88
<b>Graphique n°2.12 :</b> Espérance de vie scolaire et dépenses publiques d'éducation dans quelques pays d'Afrique subsaharienne.....	93
<b>Graphique n°3.1 :</b> Évolution des dépenses courantes, 2000 – 2010 (en milliards de FCFA, prix constants de 2010).....	97
<b>Graphique n°3.2 :</b> Répartition des dépenses courantes par nature, 2010 .....	99
<b>Graphique n°3.3 :</b> Comparaison de la contribution des ménages à la dépense nationale par niveau d'enseignement, en pourcentage, 2006 et 2010 .....	102
<b>Graphique n°3.4 :</b> Évolution des ratios élèves-maîtres par niveaux d'enseignement au Bénin sur la période 1990 – 2010.....	119
<b>Graphique n°3.5 :</b> Comparaison internationale des ratios élèves maitres dans l'enseignement primaire dans 17 pays d'Afrique subsaharienne, année 2010 ou proche .....	119
<b>Graphique n°4.1 :</b> Distributions des résultats des élèves aux examens du CEP et du BEPC .....	132
<b>Graphique n°4.2 :</b> Distributions des résultats par établissement aux examens du CEP et du BEPC.....	133
<b>Graphique n°4.3 :</b> Distributions des scores agrégés de français-maths à l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM1 réalisée en mai 2011, scores ramenés sur 100.....	135
<b>Graphique n°5.1 :</b> Proportion d'emplois moderne qualifié et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans quelques pays africains.....	158
<b>Graphique n°6.1 :</b> Nombre d'étudiants/apprenants pour 100 000 habitants dans l'ETFP et dans le supérieur selon le sexe.....	174
<b>Graphique n°6.2 :</b> Profil probabiliste simplifié selon le genre aux trois cycles de l'enseignement général, 2011 .....	175
<b>Graphique n°6.3 :</b> Profil probabiliste simplifié selon le milieu de résidence, enseignement général, 2011.....	177

<b>Graphique n°6.4 :</b> Profil probabiliste simplifié selon les départements géographiques, enseignement général.....	179
<b>Graphique n°6.5 :</b> Profil probabiliste simplifié selon le quintile de richesse, enseignement général, QUIBB 2011.....	180
<b>Graphique n°6.6 :</b> Production des inégalités sociales dans les différents segments du système .....	182
<b>Graphique n°6.7:</b> Courbe de Lorentz de la distribution structurelle des ressources en éducation, 2010.....	184
<b>Graphique n°6.8 :</b> % de ressources appropriées par les 10 % les plus éduqués dans les pays africains .....	185
<b>Graphique n°7.1 :</b> Variabilité dans la taille des groupes pédagogiques .....	193
<b>Graphique n°7.2 :</b> Allocation des enseignants aux écoles primaires publiques, 2010-2011 .....	194
<b>Graphique n°7.3 :</b> Allocation des enseignants permanents du primaire dans le département du Littoral, 2010-2011 .....	197
<b>Graphique n°7.4 :</b> Disponibilité en manuels scolaires par niveau et discipline en 2010-2011.....	202
<b>Graphique n°7.5 :</b> Nombre de livres de mathématique et de français au primaire en fonction du nombre des élèves en 2011 .....	203
<b>Graphique n°7.6 :</b> Score moyen des élèves du CM1 en fonction du cout unitaire salarial.....	204
<b>Graphique n°8.1 :</b> Évolution du nombre d'écoles maternelles publiques et privées, 2006 à 2010.....	209
<b>Graphique n°8.2 :</b> Évolution du nombre d'écoles primaires publiques et privées, 2006 à 2010 .....	209
<b>Graphique n°8.3 :</b> Évolution du ratio élèves par salles de classe, enseignement maternel, 2007- 2010.....	211
<b>Graphique n°8.4 :</b> Évolution du ratio élèves par salles de classe au primaire, 2006- 2010 .....	212
<b>Graphique n°8.5 :</b> Évolution du pourcentage de salles de classe en matériaux provisoires dans le primaire, Bénin, 2006-2010.....	213
<b>Graphique n°8.6 :</b> Nombre d'écoles primaires publiques disposant de latrines fonctionnelles, 2006-2010 .....	214
<b>Graphique n°8.7 :</b> Nombre d'écoles primaire publiques disposant de logement, 2006-2010.....	214
<b>Graphique n°8.8 :</b> Évolution du nombre des salles de classes et groupes pédagogiques dans l'enseignement secondaire général public, 2007-2010 .....	216

## Résumé exécutif

Le Bénin a déjà réalisé deux diagnostics de son secteur de l'éducation, l'un en 2000 et l'autre en 2008. Il dispose également d'un plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE), élaboré en 2006 et couvrant la période 2006-2011, qui a permis au pays d'accéder aux financements du Partenariat mondial pour l'éducation (précédemment appelé fonds catalytique de l'Initiative Fast-Track) en 2008. Après quelques années de mise en œuvre du PDDSE, le pays a jugé nécessaire d'élaborer un nouveau diagnostic sectoriel pour rendre compte des progrès réalisés depuis 2006, au plan du fonctionnement du système, son financement et ses performances, mais également des défis qui restent à relever. Les sections qui suivent proposent un résumé synthétique des principaux résultats du diagnostic.

### **Un système éducatif qui fait face à des contraintes marquées tant du point de vue démographique que macroéconomique.**

#### **1. Comme déjà identifié dans le précédent diagnostic sectoriel, la pression démographique est un défi majeur pour le système éducatif béninois.**

En 2010, la population béninoise est estimée à environ 8,8 millions d'habitants, contre environ 8,1 millions d'habitants en 2007. Lorsqu'on considère les deux derniers recensements menés dans le pays (1992 et 2012), la population béninoise croît à un rythme annuel moyen de 3,1 %, ce qui reflète une croissance démographique assez soutenue et très contraignante pour le développement du système éducatif. Il est anticipé que ce rythme de croissance démographique baisse pendant les dix prochaines années pour s'établir à 2,7 % en 2020, mais ceci reste encore relativement élevé.

La population scolarisable du préscolaire au secondaire est estimée à 3,9 millions en 2010. Celle-ci a enregistré une hausse de près de 23 % sur la période 2002-2010, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 2,6 %. Au regard du rythme de croissance démographique prévue par l'INSAE pour les dix prochaines années, il est anticipé une augmentation de 25 % de la population scolarisable entre 2010 et 2020. Cette dynamique de la population scolarisable se traduit par une pression accrue sur le système éducatif et cela ne saurait être sans effet notable sur le volume des dépenses en éducation, notamment celles relatives aux transferts, à la construction de nouvelles salles de classe, au recrutement de personnel enseignant ou à l'achat de matériels didactiques.

#### **2. À ce défi s'ajoute un contexte macroéconomique peu favorable au cours des dernières années.**

Entre 2000 et 2010, le taux de croissance réel du PIB n'a été que de 3,9 % par an en moyenne sur la période, ce qui est relativement modeste si l'on tient compte de la forte croissance démographique. Ainsi, le PIB par habitant à prix constants de 2010 n'a augmenté que de 0,9 % en moyenne par an sur les dix dernières années pour s'établir à 375 000 FCFA en 2010.

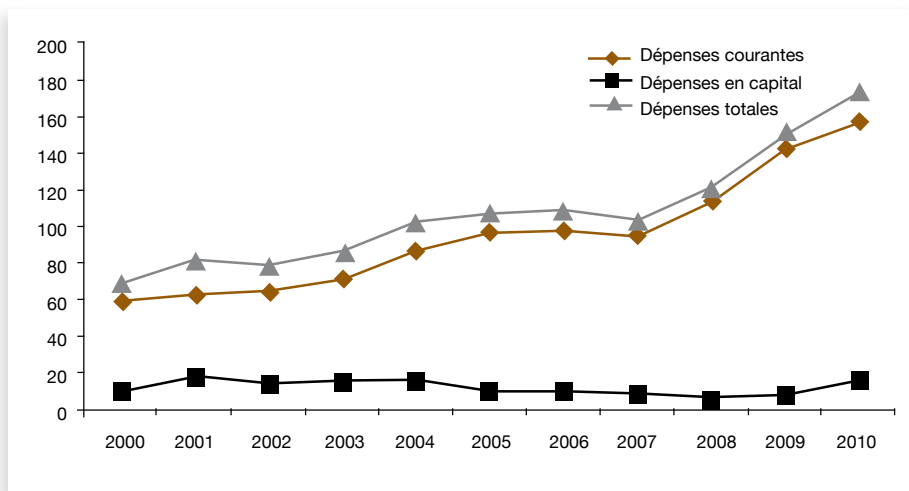
Cependant, en dépit de la modeste performance macroéconomique du Bénin, les recettes internes totales de l'État ont crû au cours des dernières années, passant de 383,4 milliards de FCFA en 2005 à 603 milliards de FCFA en 2010, ce qui représente une augmentation de 27 % en termes réels sur la période. Cette croissance est supérieure à celle du PIB sur la même période, ce qui dénote d'une performance satisfaisante en matière de prélèvement des recettes publiques, comparativement aux pays à niveau de développement économique similaire. Le taux de prélèvement (sur recettes fiscal et non fiscal) au Bénin demeure d'ailleurs supérieur à la moyenne observée dans les pays d'Afrique à revenus comparables (18,6 % contre 16,7 % en 2010).

### 3. En dépit d'un environnement macroéconomique défavorable, la priorité budgétaire est néanmoins maintenue pour le secteur de l'éducation.

Les dépenses de l'État ont connu une forte augmentation au cours des dix dernières années, en particulier dans le secteur de l'éducation. En effet, entre 2000 et 2010, les dépenses publiques exécutées (sur base ordonnancement) pour le secteur de l'éducation sont passées de 69,6 milliards à 174,2 milliards FCFA constants de 2010, soit une augmentation de près de 150 % sur la période.

Comme le montre le graphique n°1 ci-après, cette augmentation tient davantage à une augmentation sensible des dépenses courantes. En effet, les dépenses d'investissement en volume ont fluctué de façon irrégulière au cours des dix dernières années, avec une tendance à la baisse jusqu'en 2009 ; à prix constants de 2010, elles sont passées de 10,4 milliards de FCFA en 2000 à 8,6 milliards de FCFA en 2009, avant de rebondir à 16,6 milliards de FCFA en 2010. Les dépenses courantes ont, en revanche, crû de manière forte dans le temps, passant de 59,2 à 157,6 milliards de FCFA constants entre 2000 et 2010.

**Graphique n°1 :** Évolution des dépenses publiques d'éducation par nature, en milliards de FCFA constants de 2010



Source : RESEN Bénin 2007 et documents SIGFIP du MEF.

L'augmentation des dépenses courantes d'éducation s'est particulièrement accentuée à partir de 2007, reflétant en grande partie l'impact financier de différentes mesures introduites entre temps dans le système, notamment i) la gratuité des frais de scolarité, ii) le reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux en agents contractuels de l'État, et iii) la revalorisation des salaires des enseignants.

Au regard de l'évolution de la pression démographique (donc de la demande potentielle d'éducation dans le pays) et de la dynamique globale des finances publiques du pays, il y a lieu de souligner que l'augmentation des dépenses courantes d'éducation, telle qu'illustrée précédemment, traduit bien un relèvement du niveau de priorité budgétaire pour l'éducation. En effet, le volume des dépenses courantes d'éducation a globalement été multiplié par 2,7 tandis que les besoins éducatifs, appréhendés par la taille de la population en général ou de celle d'âge scolaire en particulier, n'ont été multipliés que par 1,3.

Ainsi observe-t-on que les dépenses courantes d'éducation représentent près de 31,1 % des dépenses courantes hors dette en 2010, contre 20 % autour de 2000. En termes de comparaison internationale, la priorité budgétaire pour l'éducation est plus forte au Bénin que dans les pays d'Afrique subsaharienne. Dans ces pays, le secteur de l'éducation bénéficie, en moyenne, de 22,3 % des dépenses courantes hors dette pour l'année 2010 ou proche (contre 31,1 % au Bénin) et de 4,7 % du PIB (contre 4,9 % au Bénin)<sup>1</sup>.

## **Des progrès dans la couverture scolaire sont observés dans l'ensemble du système éducatif mais d'importants défis restent à relever.**

### **4. Les effectifs ont crû dans l'ensemble du système éducatif en raison d'un développement conjoint des secteurs public et privé.**

Au niveau de la maternelle, les effectifs ont été pratiquement multipliés par 6, soit un accroissement annuel moyen de 19,4 % sur la période. Cela étant, l'accroissement semble avoir été plus important au cours des quatre dernières années (29,3 % par an entre 2006 et 2010) et serait lié à l'introduction de la gratuité qui a attiré beaucoup d'enfants.

Dans le primaire, l'évolution est plus modeste. Les effectifs scolarisés ont crû en moyenne de 5,8 % par an au cours des dix dernières années. L'accroissement moyen observé au cours des quatre dernières années est estimé à 5,9 % par an, un niveau proche de la période précédente (chiffré à 5,7 %). L'application des mesures de gratuité n'a donc pas eu d'impact significatif sur l'accroissement des effectifs.

Aux autres niveaux d'enseignement, sur la période de 2000-01 à 2010-11, les effectifs scolarisés ont été multipliés par 2,7 dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général ; par 4,5 dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général ; par 2,5 dans le secondaire technique et professionnel ; et par 3 dans le supérieur.

En ce qui concerne les effectifs dans les centres d'apprentissage et de formation professionnelle, on note un accroissement des effectifs de 7,7 % en moyenne par an entre 2004-05 et 2010-11. Cet accroissement résulte principalement de la croissance des effectifs dans le privé. On y observe en effet une augmentation des effectifs de 11,1 % en moyenne par an, alors que le public enregistre une baisse tendancielle de l'ordre de 2,3 % en moyenne par an. La volonté affirmée du Gouvernement béninois de développer ce type de formation n'est donc pas encore suffisamment à l'œuvre.

Globalement, tous ces accroissements résultent d'un développement conjoint des secteurs public et privé, même si on note un accroissement relativement plus important des effectifs du privé à tous les niveaux au cours des dix dernières années, à l'exception de la maternelle et du supérieur. Par ailleurs, comme observé

<sup>1</sup>Les chiffres pour la moyenne internationale sont tirés de la base d'indicateurs du Pôle de Dakar.

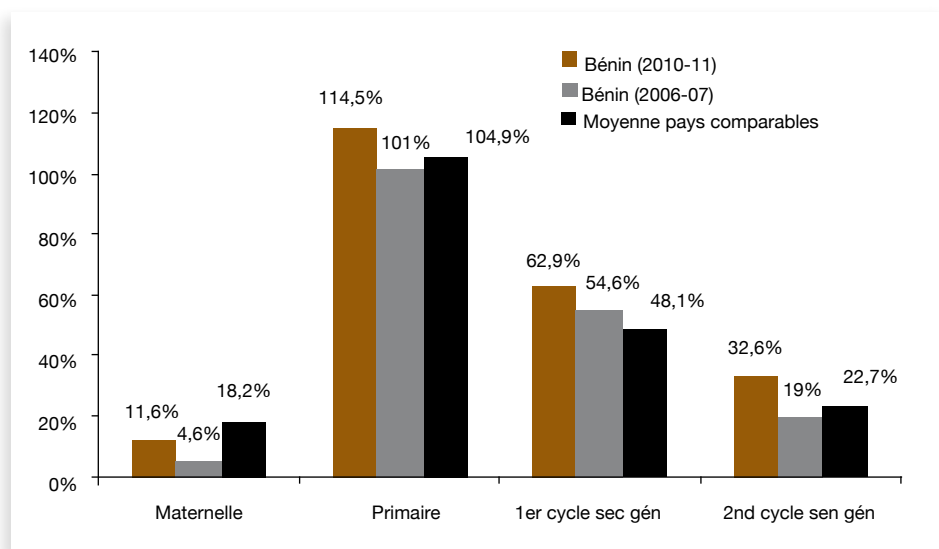


dans le précédent diagnostic sectoriel (RESEN 2007), en plus de l'enseignement maternel, ce sont toujours les niveaux d'enseignement secondaire général (2<sup>nd</sup> cycle) et supérieur qui ont vu leurs effectifs augmenter le plus. La rapidité et l'ampleur de l'augmentation incitent à se poser des questions sur les conditions d'enseignement (capacité d'accueil et conséquences sur la qualité notamment) mais aussi sur l'adéquation formation-emploi et la soutenabilité financière de telles évolutions.

## 5. L'augmentation des effectifs a permis un accroissement de la couverture scolaire à tous les niveaux d'enseignement.

Le système éducatif béninois se caractérise en 2010-11 par un TBS de 11,6 % dans l'enseignement maternel, de 114,5 % au primaire, de 62,9 % au 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général et de 32,6 % au 2<sup>nd</sup> cycle. Ces chiffres étaient nettement plus faibles en 2006-07, marquant ainsi une évolution significative en termes de couverture éducative. En outre, comme le montre le graphique n°2 ci-après, à l'exception de l'enseignement maternel, la couverture scolaire au Bénin est, à tous les ordres d'enseignement, meilleure que la moyenne observée dans les pays à niveau de développement similaire. Cela dit, la valeur du TBS supérieure à 100 % observée dans le primaire ne signifie pas que tous les enfants en âge d'aller à l'école soient effectivement scolarisés.

**Graphique n°2 :** Évolution des indicateurs de couverture scolaire sur la période 2006-07 à 2010-11 et comparaison internationale



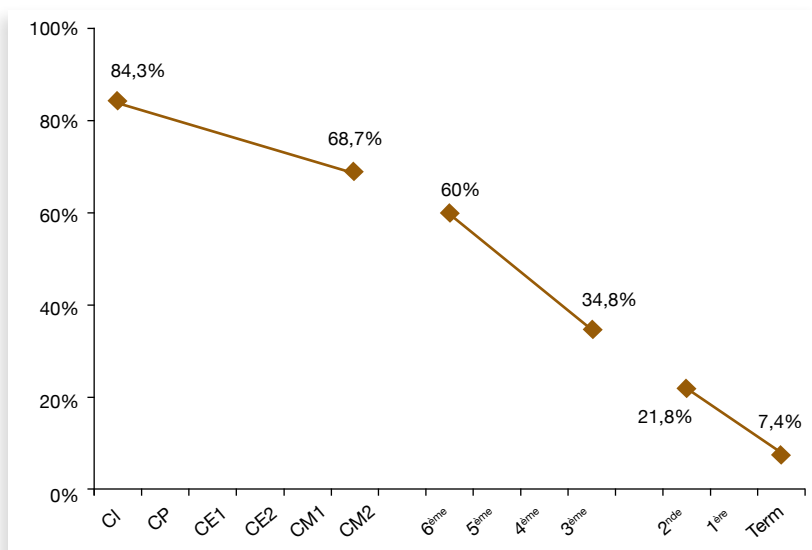
Source : Base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour les pays comparateurs. Pour le Bénin, calcul des auteurs à partir des données des DPP des différents ministères en charge de l'éducation, des données de population de l'INSAE lissées et projetées, et extraits du RESEN 2007.

Le système se caractérise également en 2010-11 par un nombre d'étudiants pour 100 000 habitants d'environ 659 dans l'enseignement technique et professionnel (contre 431 en 2006-07) et d'environ 1080 dans l'enseignement supérieur (contre 849 en 2006-07). Le chiffre de l'enseignement supérieur avoisine celui du Maroc et plus globalement des pays i) qui se situent à des niveaux de développement beaucoup plus élevés que celui du Bénin et ii) dont l'économie est plus diversifiée et le marché du travail beaucoup plus favorable. Comme nous le verront dans le domaine de l'efficacité externe du système éducatif, ces données suggèrent une « surproduction » de sortants de l'enseignement supérieur, par rapport aux besoins du marché du travail.

## 6. Cependant, d'importants efforts sont encore nécessaires pour améliorer l'accès et réduire les abandons en cours de cycle primaire, en vue d'atteindre l'objectif d'achèvement universel du primaire.

L'examen du profil probabiliste de scolarisation fait apparaître un problème d'accès (15 % d'une classe d'âge n'entre pas à l'école) et de rétention au cours du cycle primaire (environ le tiers d'une classe d'âge quitte l'école avant la fin de cycle). Ainsi, avec un taux d'achèvement de près de 69 % en 2010, on voit combien le Bénin est éloigné de la scolarisation primaire universelle.

**Graphique n°3 :** Probabilités d'accès et d'achèvement d'une génération aux différents sous-cycles de l'enseignement général



Source : Estimations des auteurs à partir de l'enquête EMICOV 2010.

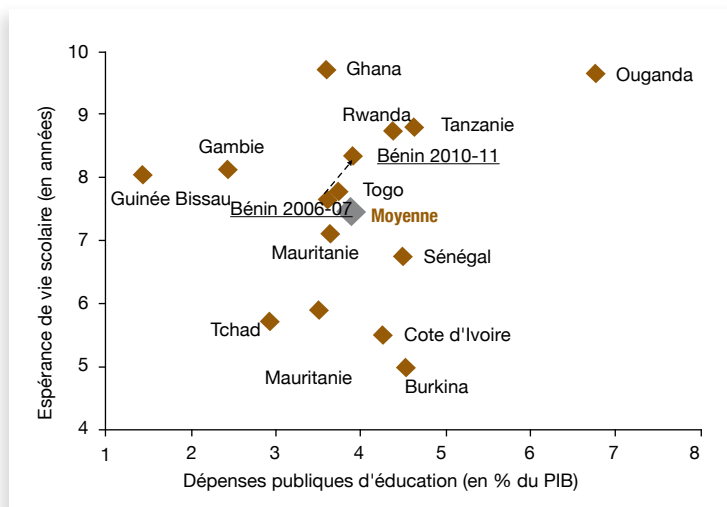
Les pistes d'actions pour renverser la tendance devraient être recherchées à la fois dans les dimensions de l'offre et de la demande d'éducation.

En ce qui concerne l'offre, il est identifié par exemple que 20 % des enfants béninois sont scolarisés dans les écoles qui ne proposent pas les six niveaux du primaire, et que la continuité éducative n'est pas assurée dans près de 14,5 % des écoles. En outre, la distance à l'école la plus proche dépasse 30 minutes pour près de 28 % des enfants béninois âgés de 6 à 15 ans. Cependant, si ces facteurs exercent une certaine influence aussi bien sur l'accès que sur la rétention, il faut aussi noter que l'école peut exister dans une grande proximité, être complète et continue sans que les jeunes y aient accès ou y soient maintenus dans leur scolarisation, suggérant ainsi la nécessité d'identifier des pistes innovantes pour susciter la demande ou ne pas la fragiliser. Dans cette logique, un facteur qui pourrait déjà être considéré est la fréquence des redoublements. Elle semble repartir à la hausse dans le système éducatif béninois, alors qu'elle est identifiée comme l'antichambre de l'abandon.

## 7. Finalement, au regard des performances enregistrées et compte tenu des ressources engagées, des marges d'améliorations sont possibles dans l'efficacité quantitative globale du système.

Pour accomplir les performances quantitatives mises en évidence ci-dessus, des dépenses plus ou moins importantes ont été engagées dans le système éducatif. Le graphique n°4 ci-après met en relation les ressources mobilisées et la durée moyenne des scolarisations au Bénin et dans quelques autres pays africains.

**Graphique n°4** : Dépenses publiques d'éducation et espérance de vie scolaire



Sources : Calcul des auteurs et base d'indicateurs du Pôle.

Sur cette représentation, le Bénin semble plutôt bien positionné, puisqu'il offre en 2010-11 et pour un volume relatif des ressources publiques pratiquement similaire dans le secteur de l'éducation, une espérance de vie scolaire 66 % plus élevée que celle du Burkina Faso, 51 % plus élevée que celle de la Côte d'Ivoire et 41 % plus élevée que celle du Mali.

Cependant, des progrès sont à réaliser pour aboutir à une espérance de vie scolaire de 8 années : le Bénin a dû engager un niveau relatif de ressources environ 2,7 fois plus élevé que la Guinée Bissau et 1,6 fois plus élevé que la Gambie pour un résultat similaire. Des marges sont donc encore possibles dans l'efficacité quantitative de la dépense publique en éducation.

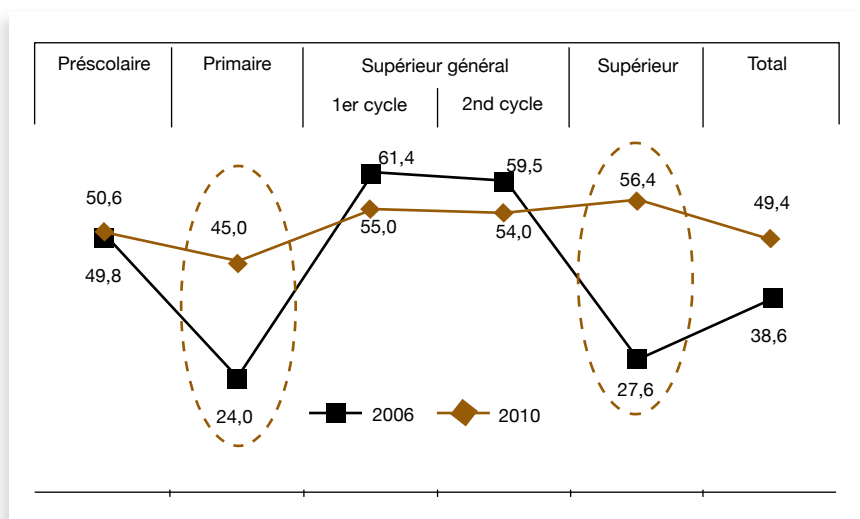
**Globalement, le système ne semble pas sous-financé, mais la pertinence de l'allocation intra-sectorielle des ressources (y compris entre les différents postes de dépenses) est à questionner pour réorienter le système vers plus de résultats.**

**8. En plus du financement public, les ménages contribuent de façon non négligeable à l'effort national d'éducation, malgré les mesures de gratuité en vigueur dans le système.**

Comme indiqué précédemment, les dépenses publiques courantes d'éducation en 2010 représentent 4,9 % du PIB et 31,1 % des dépenses courantes totales hors dettes de l'État. Ces valeurs sont un peu plus élevées que la moyenne des pays africains et suggèrent que le système n'est pas sous-financé.

Il est en outre estimé qu'en 2010, les ménages ont consacré jusqu'à 153 milliards de francs CFA au financement des services éducatifs au Bénin<sup>2</sup>. À l'échelle de l'ensemble du secteur, cela représente une contribution des familles à hauteur de 49,4 % de la dépense nationale<sup>3</sup> d'éducation (hormis les dépenses en capital). Ces données montrent que les ménages supportent une part remarquable de l'effort national d'éducation.

**Graphique n°5 :** Comparaison de la contribution des ménages à la dépense nationale par niveau d'enseignement, en pourcentage, 2006 et 2010



Source : Estimations des auteurs pour 2010 ; RESEN 2007 pour les chiffres de l'année 2006.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un chiffre brut, eu égard aux doubles comptes qui peuvent exister du fait des bourses nationales que l'État alloue aux familles. Le chiffre net devrait être légèrement plus faible, mais se situerait sans doute dans le même ordre de grandeur.

<sup>3</sup> La dépense nationale en éducation est définie ici comme la somme des dépenses courantes de l'État et des dépenses des ménages.

Un constat assez inattendu dans un contexte où la politique de gratuité des frais scolaires a été introduite depuis 2007 en particulier pour les enseignements maternel et primaire est que, dans l'ensemble du secteur, la contribution des ménages a connu une augmentation dans le temps, passant de 38,6 % de la dépense nationale en 2006 à 49,4 % en 2010 (cf. graphique n°5 ci-dessus). De plus, c'est dans l'enseignement primaire et dans le supérieur que la hausse a été plus importante. La contribution est en effet passée de 24 % à 45,9 % dans le primaire et de 27,2 % à 56,4 % dans le supérieur. La situation dans le primaire apparaît d'autant plus surprenante que l'introduction de la politique de gratuité des frais scolaires en 2006, notamment au niveau de l'enseignement public primaire, avait pour but d'alléger le fardeau des ménages par rapport aux dépenses scolaires. Il se peut que ce soit le fait des écoles privées, mais il semble nécessaire de questionner l'effectivité de la mise en œuvre pratique de cette politique dans les écoles publiques. En ce qui concerne le secondaire général en revanche, on note une baisse de la contribution des ménages au financement de l'éducation.

### 9. Les dépenses sont essentiellement consacrées aux salaires, laissant peu de marges de manœuvre pour les dépenses de fonctionnement hors salaires, pourtant indispensables à la qualité des services.

Sur l'ensemble des dépenses courantes du secteur, les rémunérations de personnels comptent pour 73,2 % en 2010, contre 60,6 % en 2000 et 63,9 % en 2007. Cette statistique atteint près de 78,1 % dans les enseignements maternel et primaire, un chiffre relativement plus élevé que la moyenne des pays africains à niveau de développement économique similaire. Dans le secondaire général (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycles), la situation est plus prononcée, avec moins de 10 % des dépenses courantes consacrées aux dépenses de fonctionnement hors salaires.

**Tableau n°1** : Répartition des dépenses courantes d'éducation par nature et par niveau d'éducation en 2010

	Dépenses salariales	Dépenses non salariales
Alphabétisation	0 %	100,0 %
Maternelle	78,1 %	21,9 %
Primaire	78,1 %	21,9 %
ENI	19,6 %	80,5 %
Enseignement secondaire général 1er cycle	91,2 %	8,8 %
Enseignement secondaire général 2nd cycle	91,9 %	8,1 %
Enseignement technique 1er cycle	39,4 %	60,6 %
Enseignement technique 2nd cycle	44,2 %	55,8 %
Formation professionnelle	38,0 %	62,0 %
Enseignement supérieur	40,2 %	59,8 %
<b>Tout le secteur</b>	<b>73,2 %</b>	<b>26,8 %</b>

Source : Documents SIGFIP (Ministère de l'Économie et des Finances) et Services du budget (Ministères en charges de l'éducation).

## 10. En ce qui concerne l'allocation intra-sectorielle des dépenses d'éducation, la priorité budgétaire pour le primaire reste maintenue, mais la perspective de la scolarisation primaire universelle est compromise par un taux d'achèvement en baisse.

Comme l'indique le tableau n°2 ci-après, le primaire occupe la part la plus importante des dépenses courantes d'éducation. Toutefois, cette part a connu un repli de près de 4,4 points de pourcentage entre 2006 et 2010, passant de 53,4 % en 2006 à 49 % en 2010. Cette part reste néanmoins légèrement plus élevée que la moyenne observée dans les pays à niveau de développement comparable (47,6 % en 2010 ou proche), et n'est pratiquement pas différente de la valeur indicative du PME, fixée à 50 %. Pourtant, avec un taux d'achèvement actuellement en baisse, le pays reste encore loin de la scolarisation primaire universelle. Ceci semble indiquer des problèmes d'efficience dans la fourniture des services éducatifs à l'enseignement primaire.

**Tableau n°2 :** Répartition intra-sectorielle des dépenses courantes d'éducation, 2006 - 2010

	2006	2009	2010
Alphabétisation	0,3 %	0,2 %	0,3 %
Enseignement Maternel	1,6 %	1,6 %	2,4 %
Enseignement Primaire	53,5 %	53,2 %	49 %
INFRE, CFPEE & Subvention ENIsa	1,2 %	1,4 %	0,8 %
Enseignement Technique et Professionnel	4,8 %	5,7 %	3,7 %
Secondaire Général	18,7 %	16 %	26,9 %
Supérieur et Recherche Scientifique	19,8 %	22 %	16,8 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : RESEN 2007, TTISSA 2009 et Documents SIGFIP (Ministère de l'Économie et des Finances) et Services du budget (Ministères en charges de l'éducation).

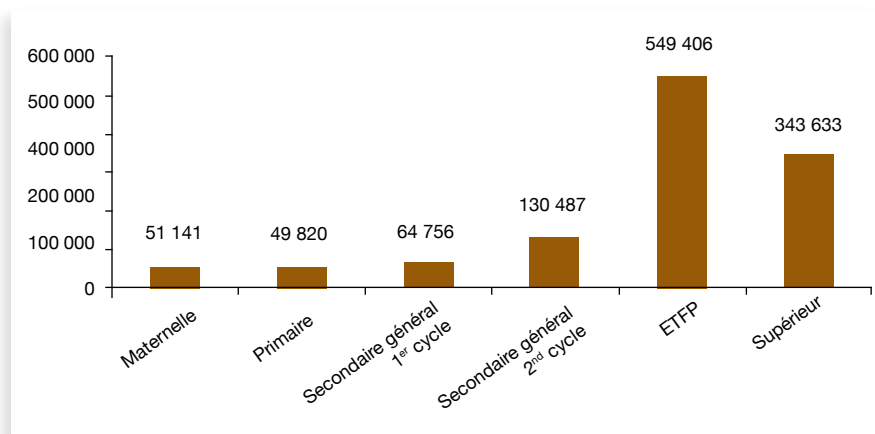
La part du secondaire général dans les dépenses courantes d'éducation a, par contre, enregistré une hausse, passant de 18,7 % en 2006 à 26,9 % en 2010. Dans les pays d'Afrique, en moyenne, la tendance est à l'augmentation de la part allouée à l'enseignement secondaire général au fur et à mesure de la progression vers la scolarisation primaire universelle (et donc de l'accentuation de la pression quantitative sur le secondaire général). Il est estimé (cf. TTISSA, 2011) que les pays africains comparables au Bénin en termes d'achèvement du primaire consacrent au moins 25 % des dépenses courantes d'éducation à l'enseignement secondaire général. Si le chiffre actuel du Bénin se situe dans cette fourchette, il reste néanmoins inférieur à la moyenne observée dans les pays à niveau de développement comparable, chiffrée à 28,7 % en 2010 ou proche.

La part consacrée à l'enseignement technique et professionnelle reste l'une des plus faibles. Elle se chiffre à 3,7 % en 2010 contre 4,8 % en 2006. Dans tous les cas, elle reste inférieure à la moyenne observée dans les pays comparateurs, estimée à 4,9 %. Quant à l'enseignement supérieur, la part allouée en 2010 (16,8 %) est également plus faible que la moyenne observée dans les pays comparateurs (31,1 %). Elle a d'ailleurs baissé de près de 3 points entre 2006 et 2010, alors que les effectifs d'étudiants ont cru de manière exponentielle sur la période, suggérant une certaine dégradation des conditions de scolarisation dans le sous-secteur.

## 11. Une nette détérioration du coût unitaire de la production des services éducatifs est observée dans l'enseignement supérieur, manifestant un choix implicite de la quantité au détriment de la qualité.

En 2010, les services publics d'éducation sont produits à un coût unitaire de 50 000 FCFA environ dans le préscolaire et dans le primaire, d'environ 65 000 FCFA dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général et d'environ 130 000 FCFA dans le 2<sup>nd</sup> cycle. Ce coût apparaît près de 11 fois plus élevés que celui du primaire dans l'enseignement technique et professionnel, et près de 7 fois plus élevés dans le supérieur.

Graphique n°6 : Dépense par élève et par niveaux d'enseignement en 2010



Source : Estimation des auteurs.

En mettant en perspective ces chiffres dans le temps (cf. tableau n°3 ci-après), il ressort que les coûts unitaires observés ont augmenté avec le temps dans les enseignements primaire, secondaire général, et dans l'enseignement technique et professionnel. La hausse a été plus marquée pour l'enseignement technique et professionnel, qui est passé d'un coût unitaire de 84,6 % du PIB par habitant en 1996 à 120,7 % en 2006 puis à 148,5 % en 2010. C'est en revanche une tendance contraire qui est observée au niveau de l'enseignement supérieur, le coût unitaire étant caractérisé par une nette détérioration. Il est en effet passé de 305,2 % du PIB par habitant en 1996 à 133,5 % en 2006 puis à 92,9 % en 2010. Cette tendance n'est certainement pas indépendante de la hausse exponentielle observée dans les effectifs des étudiants et serait la manifestation d'une qualité de service éducatif en baisse dans le sous-secteur.

**Tableau n°3** : Comparaison internationale des coûts unitaires publics en % du PIB par habitant pour différents niveaux d'enseignement

	Primaire	Secondaire général		ETFP	Supérieur
		1er cycle	2nd cycle		
Benin (1996)	11,8	22,6		84,6	305,2
Benin (2006)	13,1	10,9	31,9	120,7	133,5
Bénin (2010)	13,5	17,5	35,3	148,5	92,9
Moyenne pays comparateurs	11,5	26,4	44,2	181,5	180,2
Rapport Bénin/moyenne pays comparateurs	1,2	0,7	0,8	0,8	0,5

Source : Calcul des auteurs pour le Bénin ; divers RESEN et base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour la moyenne des pays comparateurs.

La comparaison internationale montre que les services éducatifs sont produits au Bénin à un coût unitaire relativement plus faible que la moyenne des pays comparateurs (hors dépenses des ménages), à l'exception de la valeur dans l'enseignement primaire qui apparaît relativement plus couteuse. En effet, en comparaison à la moyenne des pays comparateurs, les coûts unitaires au Bénin en 2010 sont 20 % plus élevés au primaire, mais, en revanche, 30 % moins élevés au 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général, 20 % moins élevés aussi bien dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général que dans l'enseignement technique et professionnel, et pratiquement 2 fois moins élevés dans le supérieur.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le niveau spécialement faible du coût unitaire montre sans doute le choix implicite de privilégier la quantité (sans maîtrise des flux d'élèves) au détriment de la dépense par étudiant, premier instrument pour améliorer la qualité. En outre, comme déjà souligner dans le précédent diagnostic sectoriel, un éventuel accroissement de la dépense par étudiant n'aura d'effet sur la qualité que 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 proactive.

**L'efficacité interne dans la gestion des flux d'élèves et la qualité des services éducatifs demandent à être améliorées significativement, en particulier dans l'enseignement général.**

## **12. Un redoublement qui repart à la hausse dans l'enseignement général alors que l'efficacité pédagogique de sa pratique n'est pas prouvée.**

La question du redoublement a été déjà posée dans le cadre des diagnostics précédents et a conduit les autorités béninoises à adopter en 2004, à l'instar de beaucoup d'autres pays d'Afrique francophones, la politique des sous-cycles dans l'enseignement primaire. Cependant, les données actuelles montrent que les redoublements semblent repartir à la hausse dans l'enseignement général.



**Tableau n°4** : Pourcentage de redoublants dans l'enseignement général au Bénin et comparaisons régionales

	Pourcentage de redoublants		
	Primaire	Secondaire 1er cycle	Secondaire 2nd cycle
Bénin (2010-11)	16,1 %	23,9 %	21,9 %
Bénin (2006-07)	10 %	20,1 %	17,7 %
Moyenne hors Bénin			
Pays francophones considérés	15,8 %	17,8 %	19,4 %
Pays anglophones considérés	9,3 %	4,5 %	4,1 %
Ensemble pays considérés	13,5 %	13,2 %	13,5 %

Source : Calcul des auteurs pour le Bénin ; base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour les moyennes régionales.

Comme l'indique le tableau n°4 ci-dessus, dans le primaire, on note une hausse de la proportion de redoublants de 10 % en 2006-07 à 16 % en 2010-11. Cette augmentation a concerné l'ensemble des classes du primaire, même si la 1<sup>ère</sup> année du cycle détient le niveau de redoublement le plus faible. La même observation peut être faite dans le secondaire général. La proportion de redoublants est en effet passée de 20,1 % en 2006-07 à 23,9 % en 2010-11 dans le 1<sup>er</sup> cycle, et de 17,7 % à 21,9 % dans le 2<sup>nd</sup> cycle. On notera en outre que les redoublements sont assez concentrés dans les classes de troisième et de terminale, une situation à mettre sans doute en lien avec les examens de fin de cycle prévus à ces niveaux.

En termes de comparatifs internationaux, la proportion de redoublants observée pour le Bénin est au-dessus de la moyenne des pays à niveau de développement similaire, aussi bien dans le primaire que dans les deux cycles du secondaire général. Cela ne fait pas du pays le « champion » en matière de redoublement, mais, comme la plupart de ses voisins francophones, il se place au-dessus des chiffres observés pour les pays anglophones de même niveau de développement économique. Ce contraste entre groupes linguistiques est suffisamment prononcé pour poser la question du lien entre les pratiques de redoublement actuelles et le passé colonial des pays africains.

### **13. En plus de pousser à l'abandon, ces redoublements entraînent une perte importante des ressources mises à disposition pour le système...**

Le diagnostic sectoriel précédent avait déjà identifié comment le redoublement affecte les abandons scolaires dans le système. Il est par exemple estimé qu'au niveau du primaire, une augmentation de 1 point de pourcentage du redoublement entraîne, toute chose égale par ailleurs, une baisse de près de 0,65 point du taux de rétention, exacerbant ainsi le taux d'abandon.

Le redoublement est également connu pour consommer plus de ressources publiques et privées, dans la mesure où un redoublement fait par exemple payer deux années d'études au système pour une seule année validée. Ce « gaspillage » de ressources peut être apprécié par le coefficient d'efficacité interne (CEI), calculé comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaire pour conduire les élèves de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'« années-élèves » effectivement consommées.

**Tableau n°5 :** Coefficient d'efficacité interne dans l'enseignement général, 2006 à 2010

Niveau d'études	Primaire		Secondaire général 1er cycle		Secondaire général 2nd cycle	
	2006-07	2010-11	2006-07	2010-11	2006-07	2010-11
<b>Années scolaires</b>						
<b>Coefficient d'efficacité interne (%)</b>						
. <b>Global</b>	<b>67,8</b>	<b>52,8</b>	<b>67,3</b>	<b>69,7</b>	<b>75,9</b>	<b>69,0</b>
. Avec seulement les abandons	75,6	62,9	85,4	92,3	93,3	89,6
. Avec seulement les redoublements	89,6	84,0	78,7	75,5	81,4	77,0

Source : calcul des auteurs.

De manière globale, il est estimé qu'en 2010-11, 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> cycles) sont « gaspillés » du fait des redoublements et des abandons. Ce « gaspillage » s'est d'ailleurs accentué dans le primaire et dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général, par rapport à la situation en 2006-07. Les chiffres montrent, en outre, que ce gaspillage tient davantage aux abandons en ce qui concerne le primaire, mais plus aux redoublements en ce qui concerne le secondaire général.

#### **14. ... Et les résultats en termes de productions des acquis ne sont pas meilleurs au Bénin, comparativement aux autres pays francophones de la région.**

Sur le plan des scores aux tests PASEC, les résultats du Bénin sont très faibles au regard des performances des autres pays d'Afrique francophone ayant bénéficié des évaluations de même type. En effet, le Bénin occupe l'avant-dernière place, juste devant le Tchad pour ce qui est du français et devant la Côte d'Ivoire en ce qui concerne les mathématiques. De façon jointe, le Bénin se caractérise aussi par une forte proportion d'élèves en fin du primaire en situation de difficulté d'apprentissages (38,5 % en mathématiques et 44,8 % en français). Ces proportions figurent parmi les plus élevées de l'ensemble des pays considérés.

Au regard de ces différentes observations, il semble que la nécessaire amélioration de la qualité n'est pas à chercher dans l'augmentation des moyens (contexte marqué par un gaspillage excessif de ressources en raison des abandons et des redoublements très élevés) mais dans la transformation des ressources en résultats.

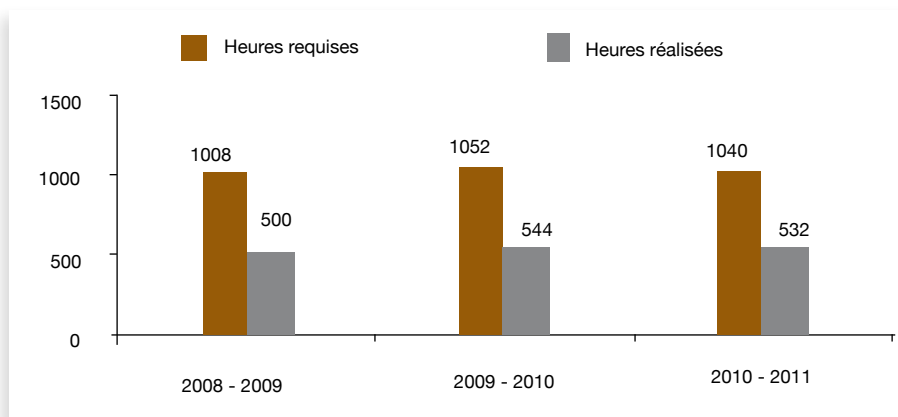
#### **15. D'importantes disparités dans les résultats aux tests d'évaluation et aux examens nationaux sont observées entre élèves ou établissements, ce qui suggère des marges de manœuvres importantes pour l'amélioration de la qualité.**

À partir de la distribution des scores des candidats aux examens nationaux sur un ensemble de disciplines considérées, il est estimé que les performances varient d'environ 5 à 85 sur 100 pour le CEP en 2010 et d'environ 8 à 272 sur 300 pour le BEPC 2010. Des variations similaires sont observées lorsqu'on considère les scores à l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM menée en 2011 par le MEMP. Ces données montrent sans doute que l'excellence côtoie l'absence d'acquis élémentaires dans les écoles béninoises, ce qui souligne d'importants problèmes d'équité au sein du système éducatif. Elles montrent également que des marges de manœuvre pour l'amélioration de la qualité des apprentissages peuvent être recherchées à travers cette variabilité, en explorant les raisons de cette situation.

## 16. Le temps scolaire semble être l'un des principaux facteurs d'amélioration de la qualité des apprentissages, mais ce constat ne doit pas occulter la nécessaire transformation des moyens en résultats d'apprentissage.

Plusieurs facteurs peuvent être identifiés pour leur rôle potentiel dans l'amélioration de la qualité des apprentissages. Parmi ceux-ci, le temps scolaire semble l'un des plus déterminants. Selon l'étude menée par Pro-Educ, avec l'appui du GIZ, il est estimé qu'au cours des trois dernières années, près de la moitié du temps scolaire requis n'est pas assurée dans les écoles primaires publiques béninoises pour plusieurs raisons, dont la récurrence des grèves des enseignants dans les établissements publics.

**Graphique n°7 :** Heures dues et heures assurées aux cours des trois dernières années dans les écoles primaires béninoises



Source : Extrait du rapport d'études de Pro-Educ.

Ce résultat semble cohérent avec l'effet positif et significatif observé sur le statut privé de l'établissement et l'organisation de classes en simple flux dans le modèle estimé avec les données d'examens nationaux.

D'autres facteurs ont été considérés dans le modèle comme la qualité des constructions scolaires, la disponibilité des infrastructures de base, l'encadrement des élèves, les caractéristiques des enseignants, la disponibilité de manuels pour élèves et de guides pour enseignants. Cependant, aucun effet significatif de ces facteurs, pourtant très variables d'un établissement à un autre, n'a été observé sur les résultats scolaires. Ce constat, certes embarrassant, pose un problème de transformation des moyens en résultats. C'est-à-dire que si les ressources et les moyens mobilisés au niveau des écoles comptent, c'est bien davantage l'amélioration de la capacité de nombreuses écoles à transformer les moyens dont elles disposent en résultats qui constitue la principale voie pour améliorer la qualité des apprentissages.

## Une adéquation quantitative et qualitative raisonnable est à rechercher entre la production du système éducatif et les besoins de l'économie.

### 17. Un marché du travail dual et caractérisé par un développement très étroit du secteur d'emplois modernes qualifiés est observé dans l'économie béninoise.

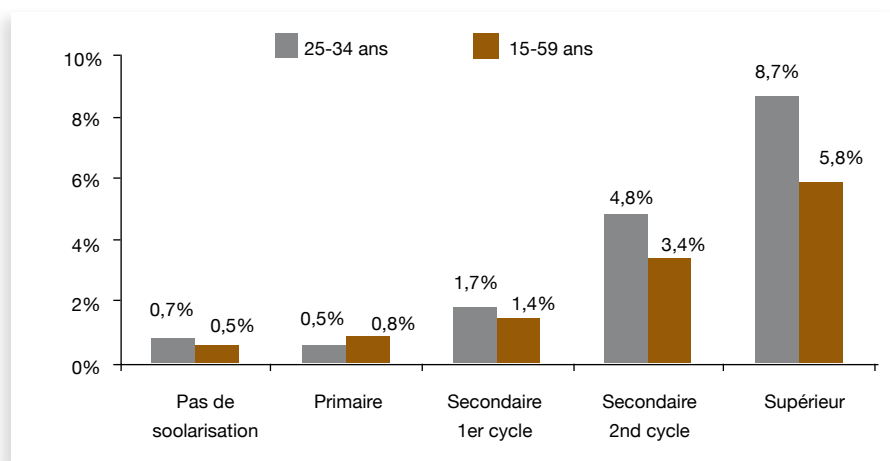
Le contexte du marché de l'emploi au Bénin est marqué par une dualité forte qui oppose le secteur informel et le secteur formel caractérisé par le paiement d'impôts et de taxes, ainsi que par l'enregistrement des travailleurs à un régime de sécurité sociale. Il est estimé qu'en 2010, le secteur moderne occupe seulement 7 % de la population active. L'essentiel des emplois (près de 93 % en 2010 ; 95,5 % en 2006) se retrouve dans le secteur informel, ce qui représente un manque à gagner considérable pour les recettes publiques. La part des emplois dans le secteur informel au Bénin est au-dessus de la moyenne africaine, mais aussi de certains pays de la sous-région comme le Cameroun, le Ghana, la Mauritanie ou le Sénégal.

Quant à la qualité des emplois offerts sur le marché, il est estimé que les emplois modernes de cadres ou d'employés qualifiés représentent seulement 5,3 % des emplois en 2010. Cela signifie que sur 20 actifs béninois occupés, 1 seul environ exerce un emploi moderne de cadre ou d'employé qualifié. Or, c'est la destination professionnelle convoitée par la majorité des sortants du niveau terminal du système éducatif.

### 18. En conséquence, les produits du système éducatif peinent à s'insérer sur le marché du travail

Si les individus qui n'ont jamais été à l'école sont très peu en situation de chômage, les individus qui ont été à l'école se caractérisent en revanche par un niveau de chômage relativement plus élevé, et qui croît au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative. Lorsque l'on considère les 15-59 ans, en 2010, le taux de chômage se chiffre en effet à 0,3 % seulement pour ceux qui n'ont pas été à l'école, mais croît à 0,8 % pour les actifs ayant le niveau primaire et à 1,4 % pour les actifs ayant le niveau du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire. Il augmente ensuite jusqu'à environ 2,5 fois plus (soit 3,4 %) pour les actifs ayant le niveau du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire et jusqu'à environ 4 fois plus (soit 5,8 %) pour les actifs ayant le niveau du supérieur.

Graphique n°8 : Taux de chômage par niveau d'éducation et par génération d'âge en 2010



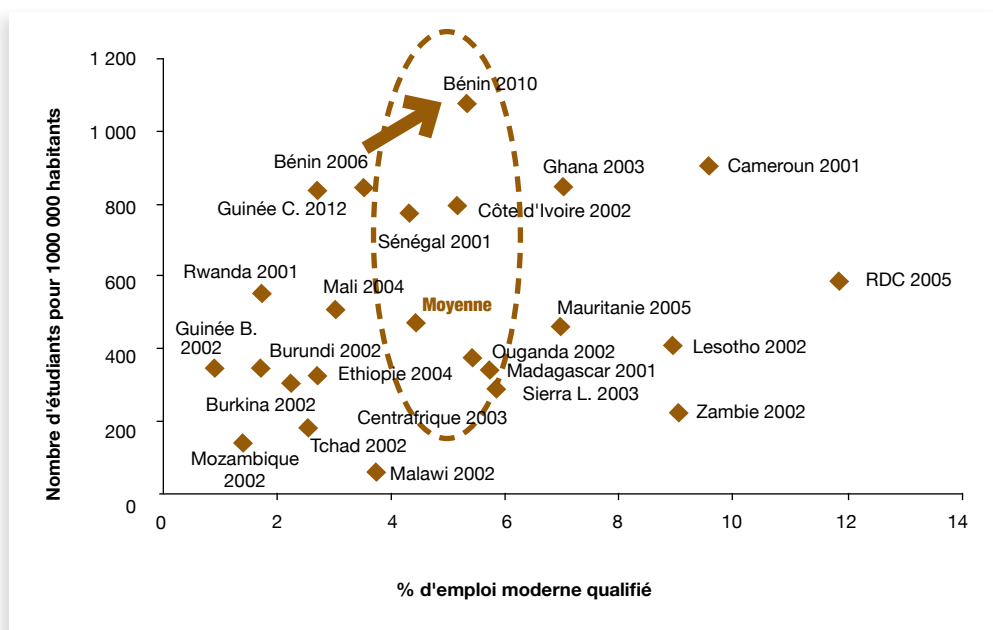
Source : Estimation des auteurs à partir des données EMICOV.

L'acuité du chômage apparaît relativement plus forte pour la génération de 25-34 ans, suggérant ainsi une insertion relativement plus difficile pour les jeunes sortants du système éducatif et, en particulier, pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur.

### 19. Les marges de manœuvre sont assez étroites pour l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur, incitant ainsi à une réflexion sur la maîtrise des flux dans la partie haute du système éducatif.

Entre 2006 et 2010, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants a crû à un rythme bien plus élevé que celui du nombre d'emplois modernes qualifiés offerts sur le marché. En effet, en passant de 849 à 1079 étudiants pour 100 000 habitants sur la période, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants a augmenté à un rythme annuel moyen d'environ 6,2 %, alors que le pourcentage d'emplois moderne qualifié a crû en moyenne d'environ 0,45 points de pourcentage seulement par an.

**Graphique n°9 :** Proportion d'emplois moderne qualifié et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans quelques pays africains.



Source : RESEN 2007 et EMICOV 2010 pour le Bénin ; A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries, pour les autres pays africains.

En outre, comme l'indique le graphique n°9 ci-dessus, sur le plan régional, pour une même proportion d'emplois modernes qualifiés disponibles dans l'économie, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants varie énormément, dans des proportions pouvant aller du simple au triple, voire plus. Sur ce plan, le Bénin n'occupe pas une position satisfaisante. En effet, avec 5,3 % d'emplois modernes qualifiés dans l'économie, le Bénin produit près de 1079 étudiants pour 100 000 habitants, alors que la Côte d'Ivoire, l'Ouganda, Madagascar ou la Sierra Léone en produisent un nombre nettement plus faible avec un niveau d'emplois modernes qualifiés similaire. Ce constat suggère des marges de manœuvre plus étroites pour l'insertion des étudiants du supérieur et incite à la réflexion sur la maîtrise des flux dans la partie haute du système éducatif.

## 20. Un fort déséquilibre est observé dans la structure des sortants du système éducatif béninois et celle des emplois offerts dans l'économie nationale.

Tableau n°6 : Bilan formation-emploi ; flux en base annuelle autour de l'année 2010

Distribution des sortants du système éducatif			Distribution des emplois offerts				
Niveau de sortie	Nombre	%	Secteur	Profession	Nombre	%	
Supérieur	1 925	9,5 %	Moderne	Cadre (supérieur et moyen)	537	2,7 %	
				Employé qualifié	659	3,3 %	
				Employé non qualifié	303	1,5 %	
Second cycle secondaire	4 310	21,3 %	Informel	Informel non agricole	10 159	50,3 %	
Premier cycle secondaire complet	1 230	6,1 %		informel agricole	8 297	41,08 %	
Premier cycle secondaire incomplet	3 925	19,4 %			Chômeurs	243	1,2 %
Primaire complet	1 435	7,1 %					
Jamais fréquenté l'école et Primaire incomplet	7 373	36,5 %					
<b>Total de la cohorte</b>	<b>20 198</b>	<b>100 %</b>	<b>Total</b>		<b>20 198</b>	<b>100 %</b>	

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMICOV et des données scolaires.

Comme l'indique le tableau n°6, il est d'abord observé un déséquilibre numérique : le nombre des emplois disponibles étant structurellement inférieur de 1,2 % de celui de la cohorte qui entre sur le marché du travail.

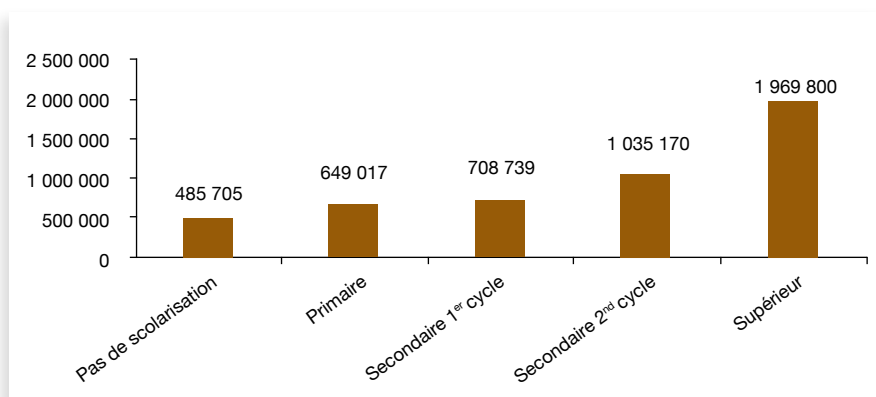
Il est ensuite observé que dans la partie basse du système éducatif, plus du tiers (36,5 %) des jeunes sortent du système sans le minimum souhaitable (une scolarisation primaire complète), ce qui, dans ces circonstances, apparaît peu propice à une bonne productivité sur le marché du travail, fut-elle dans le secteur informel.

Il est enfin observé que dans la partie haute du système éducatif, un nombre « excessif » de jeunes sortent avec des qualifications qui ne trouvent pas une contrepartie raisonnable sur le marché du travail. Ainsi, le nombre de formés dans l'enseignement supérieur (de l'ordre de 2000) dépasse de plus de 3 fois celui des emplois de cadres supérieurs ou de cadres moyens. Si on cible les jeunes dont le niveau d'études terminal est le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire ou le supérieur, on observe d'un côté environ 6250 diplômés et de l'autre 1200 emplois qualifiés dans le secteur de l'emploi moderne, ce qui fait un dépassement de près de plus de 5 fois. Dans ces conditions, on anticipe des situations de chômage ou de sous-emploi pour les sortants à ces niveaux d'études.

## 21. Malgré tout, le revenu annuel moyen des travailleurs augmente avec le niveau d'éducation, engendrant une rentabilité de l'investissement éducatif globalement croissante avec le niveau d'études.

L'examen de la relation globale entre le revenu annuel moyen des travailleurs et le niveau d'éducation fait apparaître une relation croissante (cf. graphique n°10 ci-après), avec un revenu annuel moyen qui passe de 485 705 FCFA pour des travailleurs sans niveau d'instruction, à 708 739 FCFA pour ceux qui ont le premier cycle du secondaire comme niveau terminal, et à 1 969 800 FCFA pour ceux qui ont atteint l'enseignement supérieur.

**Graphique n°10** : Revenu annuel moyen des travailleurs (en FCFA) selon le niveau d'études.



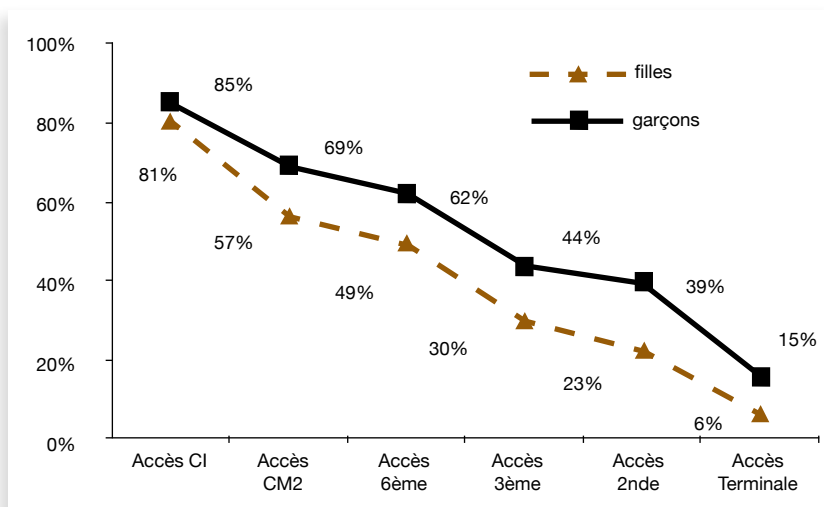
Source : Estimation des auteurs à partir des données EMICOV.

Il reste cependant à savoir si les revenus générés sont plus ou moins élevés pour compenser l'investissement éducatif réalisé. L'estimation conduite pour la population de 25 à 34 ans permet d'observer une rentabilité (privé, mais aussi sociale) de l'investissement éducatif globalement croissante avec le niveau d'études. Il est identifié que l'achèvement du second cycle du secondaire constitue le minimum du cursus scolaire qu'il est plus avantageux d'atteindre, en dépit de l'importance du chômage, pour tirer davantage profit des investissements éducatifs réalisés.

**De fortes disparités, croissantes avec le niveau d'études, caractérisent le système éducatif ; mais la dimension géographique reste le facteur le plus discriminant dans ce panorama d'ensemble.**

## **22. Les filles sont en retard sur les garçons dans l'accès aux différents niveaux d'enseignement.**

**Graphique n°11 : Parcours scolaires des filles et des garçons**



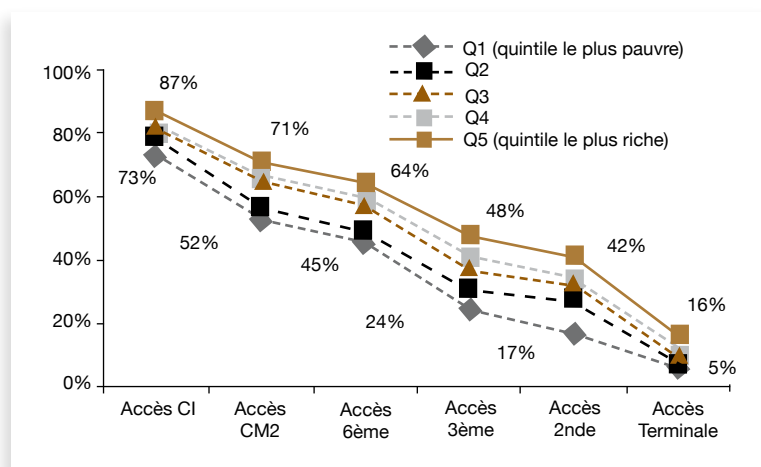
Source : Estimation des auteurs à partir des données EMICOV 2010.

Comme l'illustre le graphique n°11 ci-dessus, dès l'accès au CI, il existe un écart, quoique minime (4,1 points de pourcentage), en faveur des garçons, qui s'accroît au fur et à mesure qu'on évolue dans le système éducatif. Par exemple, le taux d'accès au CM2 se situe à 69 % chez les garçons contre 57 % chez les filles, soit un écart de 12 points, ce qui signifie que moins de filles que de garçons achèvent le primaire. Par conséquent, elles présentent également un taux d'accès au 1<sup>er</sup> cycle du secondaire plus faible, avec un écart de 13 points. À la fin du 1<sup>er</sup> cycle, on ne retrouve plus qu'environ 1 fille sur 3, contre une proportion de 44 % de garçons. L'écart se poursuit dans le 2<sup>nd</sup> cycle, et par effet d'accumulation, les filles ne sont plus que 6 % à atteindre la classe de Terminale, soit 2,5 fois moins que chez les garçons.



## 23. Les enfants issus du quintile le plus pauvre n'ont pas les mêmes chances de parcours scolaire que ceux issus du quintile le plus riche.

Graphique n°12 : Parcours scolaires selon le quintile de niveau de vie



Source : Estimation des auteurs à partir des données EMICOV 2010.

Les écarts selon le genre, observés dans l'accès aux différents niveaux d'enseignement, se retrouvent aussi selon le quintile de richesse, mais dans des proportions relativement plus élevées (cf. graphique n°12 ci-dessus).

Un enfant issu du quintile le plus pauvre n'a que 73 % de chances d'accéder au CI, contre 87 % chez son homologue du quintile le plus riche. Sa chance n'est plus que d'environ 52 % à la fin du primaire, contre environ 71 % pour son homologue du quintile le plus riche. Les chances d'accès et d'achèvement du secondaire se réduisent davantage lorsque l'enfant appartient au quintile le plus pauvre. On voit bien qu'en référence aux objectifs établis au forum de Dakar, des évolutions sont souhaitables dans la perspective de toucher ces populations vulnérables.

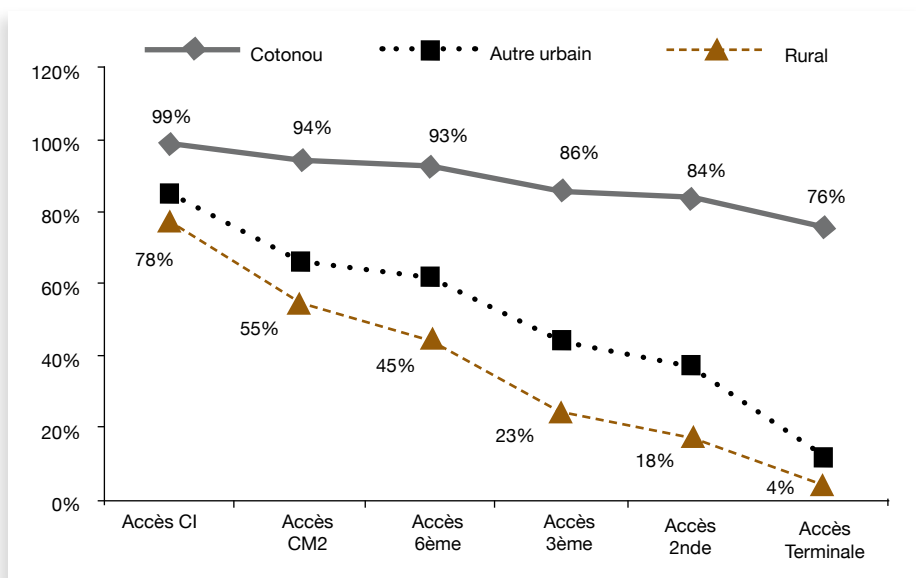
## 24. De très fortes différences sont également observées entre les départements géographiques, mais aussi selon le milieu de résidence.

Il est identifié que parmi les 12 départements que compte le Bénin, les départements d'Alibori et du Littoral sont ceux qui présentent des chances de parcours scolaires les plus extrêmes. Entre ces deux départements, les chances d'accès au CI varient pratiquement du simple au triple (38,6 % dans l'Alibori et 96,2 % dans le Littoral), avec toutes les situations intermédiaires possibles. Une différence similaire est observée en ce qui concerne l'achèvement du primaire. Le département de l'Alibori, avec un taux d'achèvement du primaire de 22,1 %, s'illustre encore avec la performance la plus faible. Les chances d'achèvement les plus élevées sont plutôt observées dans les départements du Littoral (87,1 %), du Mono (81,4 %) et de Couffo (79,7 %), ce qui traduit des écarts sans commune mesure avec l'Alibori. C'est la même tendance qui se dégage tant dans le 1<sup>er</sup> que dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire.

## 25. Tout comme les départements géographiques, le milieu de résidence reste l'un des facteurs les plus discriminants dans le parcours scolaire des élèves.

Comme le montre le graphique n°13 ci-après, les disparités observées selon le milieu de résidence sont beaucoup plus fortes que celle observées selon le genre ou le quintile de richesse. En effet, le profil de scolarisation établi pour les résidents à Cotonou apparaît nettement plus favorable et se détache de celui des autres urbains et des ruraux.

**Graphique n°13 :** Parcours scolaires selon milieu de résidence



Source : Estimation des auteurs à partir des données EMICOV 2010.

Lorsqu'on considère en particulier les écarts entre Cotonou et le milieu rural, ils se chiffrent à près de 21 points dans l'accès au CI, à 39 points dans l'achèvement du primaire, à 48 points dans l'accès au secondaire et à 72 points dans l'achèvement du secondaire, ce qui représente des différences considérables. Au regard de ces données, mais aussi de celles qui précèdent, les leviers pour réduire les disparités sont à rechercher en priorité dans la dimension géographique, les écarts les plus manifestes s'observant dans l'opposition entre Cotonou et le milieu rural, et entre les départements du Littoral et de l'Alibori.

## 26. L'ensemble de ces inégalités se reflètent dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation.

Les différentes inégalités observées se répercutent dans l'appropriation des ressources allouées à l'éducation. En effet, 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. Il est ainsi estimé que les 10 % les plus éduqués s'approprient près de 42 % des ressources publiques d'éducation.

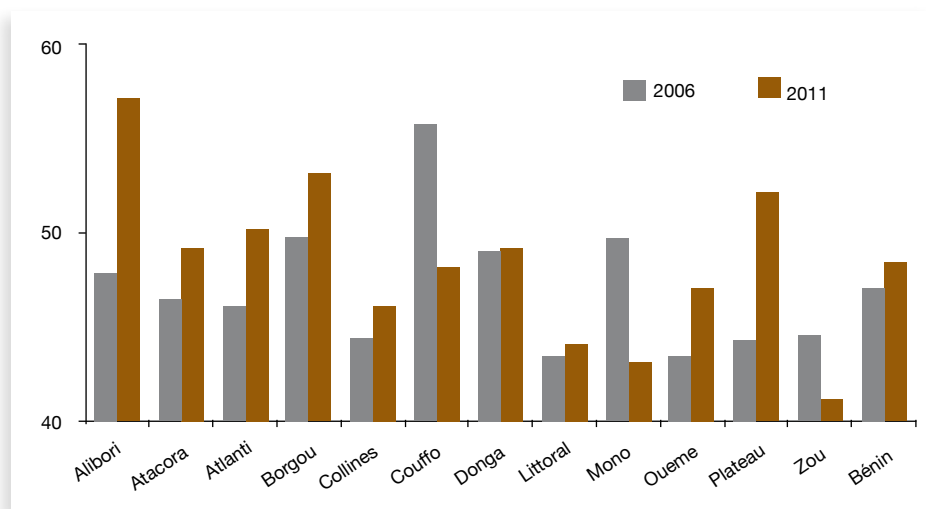
## Des incohérences remarquables sont observées dans le déploiement des enseignants et des ressources matérielles, manifestant ainsi une gestion administrative et pédagogique peu efficiente du système.

### 27. La faible efficacité dans le déploiement des enseignants, mise en évidence dans les études antérieures, ne semble pas s'améliorer au niveau du primaire

La question de la gestion administrative et pédagogique du système éducatif béninois a été examinée à plusieurs reprises dans un passé récent (voir RESEN 2000 et 2008, TTISSA 2011). Dans l'ensemble, ces différents rapports ont mis en exergue une faible efficacité dans la distribution des enseignants. Ce constat reste toujours d'actualité dans l'enseignement primaire.

En effet, avec un ratio élèves-maitre (REM) moyen de 48 au cycle primaire en 2011, l'encadrement des élèves est loin d'être satisfaisant malgré les multiples efforts des autorités. Cette valeur du REM est environ 20 % plus élevée que la valeur référence du cadre indicatif de Dakar, fixée à 40 élèves pour un enseignant. Cela signifie que pour offrir un encadrement décent (du point de vue du cadre indicatif de Dakar) à ses élèves, l'État béninois devrait recruter un stock supplémentaire d'enseignants au moins équivalant à 20 % de son stock actuel disponible d'enseignants.

Graphique n°14 : Ratio élèves-maîtres dans les différents départements, 2006 à 2011



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du MEMP.

Comme le montre le graphique n°14 ci-dessus, l'encadrement est loin d'être uniforme au niveau national, puisque le REM varie de 41 dans le Zou à 57 dans l'Alibori. Il s'est d'ailleurs dégradé entre 2006 et 2011 dans la plupart des départements géographiques, en dehors des départements de Couffo, de Donga, du Mono et du Zou.

En outre, il est identifié qu'entre les établissements eux-mêmes, cet encadrement varie fortement, avec au niveau national 29 % d'entre eux qui ont un REM inférieur à 40, alors que 13 % ont un REM supérieur à 70. Une estimation sommaire indique que si tous les groupes pédagogiques de 25 élèves ou moins devraient

être jumelés, de manière à constituer des groupes bi-niveaux de taille maximale de 50 élèves, au moins 1000 enseignants auraient pu être gagnés et redéployés ailleurs.

Finalement, en dépit de l'existence de critères bien définis pour l'allocation des enseignants aux établissements (le nombre d'enseignants à allouer à un établissement est fonction du nombre de groupes pédagogiques dont il dispose), ces données suggèrent une faible efficacité dans le déploiement des enseignants. Le degré d'aléas dans l'allocation des enseignants est estimé à 52 % en 2011, alors qu'il était de 39 % en 2007, ce qui montre à quel point la situation de l'allocation des enseignants s'est détériorée au cours des quatre dernières années. C'est pourtant à la situation inverse qu'on aurait dû s'attendre. En quatre ans, il n'a pas été possible de mettre en place une procédure d'allocation des enseignants bien respectée par tous et indépendante des contraintes politiques.

**Tableau n°7 :** Pourcentage d'aléas dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains

Pays	1-R <sup>2</sup>	Année	Pays	1-R <sup>2</sup>	Année
Bénin	52	2011	Guinée-Bissau	20	2006
Bénin	39	2007	Liberia	56	2008
Burkina Faso	22	2007	Malawi	42	2007
Burundi	50	2004	Mauritanie	22	2008
Cap Vert	4	2009	Sénégal	19	2005
RCA	24	2005	Sierra Leone	29	2004
Congo	38	2005	Soudan	49	2009
Gabon	23	2008	Soudan du sud	77	2009
Gambie	12	2010	Tchad	34	2004
Guinée	7	2004	Togo	36	2011

Source : Banque mondiale et Pôle de Dakar.

Ceci a eu pour conséquence de dégrader le classement du Bénin par rapport à ses voisins. Comme le montre le tableau n°7, le taux d'aléas du pays est l'un des plus élevés au sein des pays représentés. Il y a donc urgence à l'adoption de mesures correctrices visant à rendre la distribution plus cohérente. Une opération de redéploiement est sans doute nécessaire, mais une attention particulière devrait être portée à la situation des écoles primaires dans le département du Littoral où il est observé qu'il n'existe pratiquement aucun lien déterminant entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves.

## **28. L'encadrement est en revanche relativement satisfaisant dans le secondaire, même si le crédit horaire total disponible n'est pas utilisé de manière optimale pour couvrir les besoins en crédit horaire des élèves.**

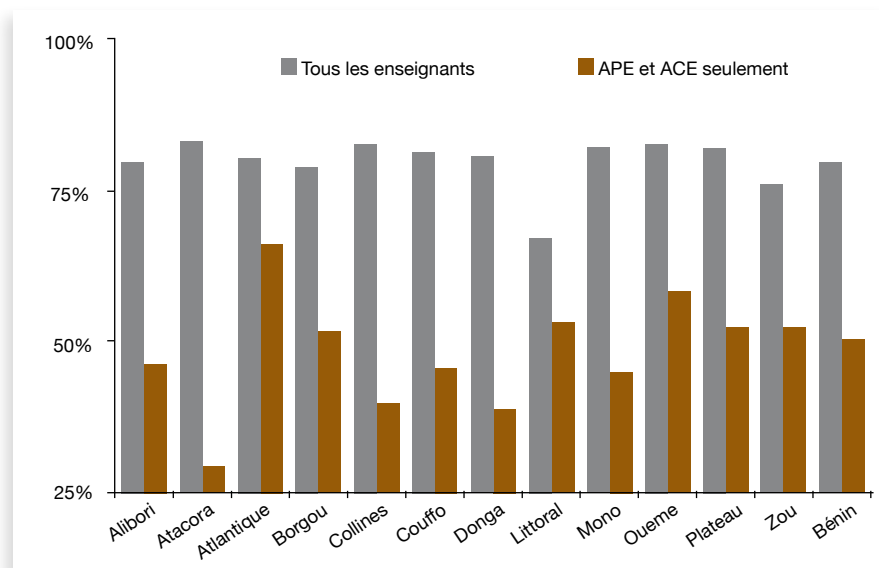
Il est identifié que dans le secondaire, chaque enseignant encadre de façon théorique en moyenne 25 élèves, les deux cycles du secondaire confondus. Ce chiffre descend même jusqu'à 20 élèves par enseignant dans des départements du Plateau, de l'Ouémé, et de l'Atlantique. Lorsqu'on ne prend en compte que les enseignants de l'État (APE et ACE), la moyenne nationale indique 43 élèves pour un enseignant, avec toutefois des variations allant de 33 dans l'Atlantique à 78 dans l'Atacora. Ces données témoignent de l'importance des enseignants vacataires dans le stock d'enseignants disponibles dans les établissements, ce qui explique le bon niveau apparent d'encadrement des élèves dans le pays.

En dépit de ce niveau d'encadrement relativement satisfaisant, le crédit horaire total disponible, sur la base de 18 heures hebdomadaires de cours pour tous les enseignants, ne suffit pas pour couvrir le besoin en crédit horaire des élèves. Il existe un gap d'environ 55 000 heures, soit 14 % du crédit horaire disponible

actuellement dans le système, enseignants vacataires y compris. En termes de postes d'enseignants, toutes choses égales par ailleurs, cela signifie qu'il faudrait recruter à peu près 3 040 enseignants supplémentaires pour couvrir la totalité du crédit horaire dû aux élèves.

Le déficit horaire se renforce du fait de la mauvaise utilisation ou simplement du gaspillage du temps. Si l'on compare ce qui est dû aux élèves à ce qu'ils reçoivent effectivement de la part des enseignants, on observe globalement qu'en 2011, 20 % du crédit horaire dû aux élèves ne leur est pas donné dans les faits. Ce chiffre était de 18 % en 2007-08 (cf. TTISSA 2011), manifestant ainsi une dégradation de la situation. Cela représente en 2011 près de 38 000 heures d'enseignement, pourtant disponibles dans les collèges et lycées, qui ne sont pas données véritablement. En termes de postes d'enseignants, c'est l'équivalent d'environ 2 100 enseignants qui sont payés sans qu'il ne soit possible de justifier s'ils travaillent effectivement.

**Graphique n°15 :** Pourcentage du volume horaire reçu par les élèves par rapport au volume horaire attendu, 2011



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du secondaire.

Comme l'indique le graphique n°15 ci-dessus, la situation dans le Littoral se démarque de celle de l'ensemble du pays. Le département présente en effet le plus faible taux de couverture effectif du volume horaire dû aux élèves (67 % contre 80 % au niveau national), et cela, sans que la disponibilité en ressources y soit particulièrement déficitaire. Environ 13 % du crédit horaire disponible dans le département, soit un peu plus de 200 enseignants, est donc non utilisé, suggérant ainsi le non-respect par les enseignants de la réglementation sur le quota hebdomadaire d'heures de cours.

## 29. Des insuffisances sont également observées au niveau de la gestion des ressources matérielles.

Au cours des dernières années, des efforts substantiels ont été consentis par le gouvernement béninois, appuyé par les bailleurs de fonds, pour améliorer la disponibilité en matériels pédagogiques et scolaires. Ces efforts ont permis en 2011 de porter par exemple le ratio manuels-élèves à pratiquement 1:1 aussi bien en mathématique qu'en lecture au niveau national.

Cependant, bien qu'il existe au sein du système suffisamment de manuels pour couvrir l'ensemble des élèves du primaires, environ 10 % des élèves de ce cycle d'enseignement ne disposent pas dans les faits d'aucun livre pour soutenir leur apprentissage en mathématique ou en lecture. Une situation similaire est observée au niveau de la gestion des tables-bancs, avec globalement 20 % des élèves ne disposant pas de places assises au moment même où environ 3 800 tables-bancs allouées restent inoccupées faute d'élèves. Cette situation dénote une fois de plus un déficit en matière de gestion des moyens mis à la disposition des établissements.

### **30. Une batterie de mesures est nécessaire pour améliorer la gestion de l'affectation des moyens aux établissements dans le système...**

De manière générale, une première piste à explorer consiste en la mise en place d'un système transparent d'affectation « barémisée » dans lequel des critères pondérés sont définis et appliqués à tous les enseignants.

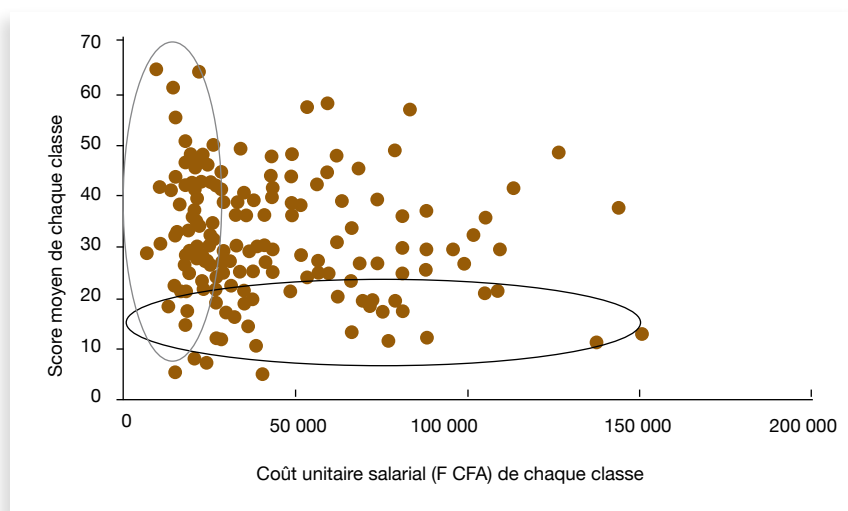
En outre, et surtout pour le secondaire, les mesures pourraient inclure une revue à la hausse du nombre d'heures hebdomadaires des enseignants. En effet, en supposant une modification de la réglementation actuelle pour faire passer le nombre d'heures requis par enseignant chaque semaine de 18 à 20 heures, le gap du crédit horaire serait comblé et le stock actuel d'enseignants disponibles serait suffisant pour donner à chaque élève le nombre d'heures de cours requis. En faisant passer le même nombre d'heures à 22 heures hebdomadaires, un peu moins de 4 000 enseignants vacataires (en équivalent plein temps) supplémentaires seraient seulement nécessaires pour satisfaire la totalité des besoins des élèves, au lieu des 9 500 aujourd'hui (une réduction de plus de la moitié).

### **31. ... mais la question de la transformation des moyens en résultats reste prioritaire.**

Ce n'est pas parce qu'une classe ou une école dispose de moyens plus importants qu'elle produit forcément des résultats meilleurs qu'une autre classe ou école à moyens plus limités. Comme le montre le graphique n°13 ci-après concernant le primaire, il n'existe pas de lien avéré entre les dotations de ressources par élève dépensées par les établissements et les niveaux d'acquisitions moyens des élèves dans ces différents établissements.

Par exemple, pour un même niveau de ressources dépensées, il existe des différences considérables en matière de résultats scolaires. À capacités égales, des élèves scolarisés dans des classes disposant de moyens sensiblement identiques auront, in fine, des apprentissages radicalement différents. De la même manière, pour atteindre un même niveau d'acquisition moyen, certains établissements dépensent un niveau de ressources par élève 4 à 5 fois plus élevés que d'autres.

**Graphique n°16 :** Score moyen des élèves du CM1 en fonction du coût unitaire salarial



Source : Construction des auteurs à partir des données de l'enquête d'Évaluation des acquis des élèves du CP et du CM1 (mai 2011).

Ces constats suggèrent que si les moyens sont sans doute nécessaires, leur utilisation effective et efficace pour produire des résultats reste toujours un défi d'actualité pour le système éducatif béninois et devrait occuper une place de choix dans la politique éducative nouvelle.

**Des infrastructures nouvelles ont été construites pour accompagner l'expansion du système éducatif au cours de ces dernières années, mais une bonne partie du stock actuel reste à réhabiliter ou à reconstruire.**

### **32. Des remarquables progrès ont été réalisés dans le domaine des constructions scolaires, notamment dans les enseignements maternel et primaire...**

Entre 2006 et 2010, le nombre total d'écoles maternelles (publiques et privées) a plus que doublé passant de 540 à 1 230, soit une augmentation de 128 %. Au même moment le stock de salles de classes maternelles a enregistré une hausse de 77 %, équivalant à 879 nouvelles salles de classes. Au primaire, durant la même période, ce sont au total 1 736 nouvelles écoles primaires (publiques et privées) qui ont ouvert leurs portes, soit une hausse de 28,3 % sur la période, se traduisant par 9 457 nouvelles salles de classes (+30 % entre 2006 et 2010).

Une grande partie de ces nouvelles constructions était en réponse à l'introduction des mesures de gratuité (en maternelle et au primaire) et a permis d'endiguer l'afflux massif des effectifs. Au primaire, en effet, après un pic de 50 élèves par salle de classe enregistré en 2008, la capacité d'accueil a été ramenée à son niveau d'avant la gratuité soit 47 élèves par salle de classe en 2010.

### **33. .... mais la qualité d'une partie du stock d'infrastructures scolaires est en mauvais état.**

Au moment où les constructions scolaires se sont nettement intensifiées, la proportion des bâtiments scolaires construits en matériaux provisoires a augmenté, passant de 18,8 % en 2006 à 26,9 % en 2010. Cela reflète sans doute un recours accru à l'utilisation de matériaux précaires, en raison de l'urgence de répondre aux nouveaux effectifs ainsi que de la faiblesse du suivi technique des travaux de construction.

### **34. En outre, la pénurie d'infrastructures d'accompagnement, comme des latrines et points d'eau potable, s'aggrave.**

En 2006, environ 28 % des écoles primaires publiques ne disposaient pas de latrines fonctionnelles contre 45 % en 2010. Par ailleurs, le nombre d'écoles primaires avec logements de maîtres a été considérablement réduit (de 341 en 2005 à 192 écoles en 2010).

### **35. Des sérieux déficits en infrastructures universitaires et centres d'alphabétisation sont également observés.**

Suite à la hausse massive des effectifs du supérieur, le MESRS a initié une politique d'expansion de l'offre universitaire avec 13 nouvelles filières qui ont ouvert leurs portes au cours des trois dernières années (2008-2010). Cependant, ces nouveaux centres universitaires sont logés dans des locaux provisoires appartenant aux communes, en attendant la mise en place des ouvrages sur leurs propres sites. D'autres sont logés dans des anciens établissements supérieurs tels que la FLASH à l'Université de Parakou et la FAST dans l'enceinte de l'École normale supérieure de Natitingou.

En ce qui concerne les centres d'alphabétisation, la grande majorité disponible à ce jour œuvre en mode virtuel (utilisation de locaux appartenant aux écoles primaires, églises, etc.) et un grand nombre est en plein air (1 647 sur 2524). Cela met en évidence le fait qu'il reste encore beaucoup à faire en termes de constructions et d'équipement de centres d'alphabétisation.

L'ensemble de ces résultats interpelle les pouvoirs publics sur les mesures d'actions à envisager pour relever les défis identifiés. Cela ne sera certainement pas sans coûts pour le système éducatif, même si des gains importants d'efficacité peuvent être obtenus. Il conviendra donc de mettre à jour le modèle de simulation financière du secteur pour faciliter les arbitrages qui devront être faits. Ces arbitrages devront se situer nécessairement à l'intersection i) des défis mis en évidence dans le diagnostic sectoriel, et ii) de la prospective à moyen terme et de la vision du pays pour son système éducatif d'ici une dizaine d'années, sachant que cette vision devra à la fois viser à corriger les dysfonctionnements identifiés et prendre en compte les objectifs sociaux du pays dans un contexte de soutenabilité financière du programme.



Le développement des systèmes éducatifs est fortement déterminé par les facteurs économiques et sociodémographiques. En effet, la quantité des élèves scolarisés et la qualité des services éducatifs offerts par un pays sont, à court, moyen et long termes, largement influencées, entre autres, par les ressources financières (publiques et privées) disponibles. Par ailleurs, la pression démographique qui pèse sur le système est un facteur extrêmement important, dans la mesure où elle conditionne la demande pour l'éducation et, par conséquent, l'adaptabilité de l'offre à cette demande.

Dans cette perspective, l'analyse du cadre macroéconomique permet d'apprécier l'évolution des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation dans le passé et de projeter celles susceptibles de l'être dans le futur, tandis que l'examen du contexte sociodémographique permet d'une part de connaître - à travers l'examen du stock de la population scolarisable - la demande à laquelle doit répondre le secteur éducatif et d'autre part les facteurs socioéconomiques qui peuvent constituer des contraintes supplémentaires au développement efficient du système éducatif.

Le but de ce chapitre est donc de décrire les enjeux contextuels du secteur de l'éducation tant du point de vue démographique que macroéconomique. D'un point de vue analytique, il est sans doute important de s'inscrire dans une perspective temporelle de manière à considérer les évolutions et les dynamiques des principaux facteurs cités ci-dessus, mais aussi dans une perspective comparative spatiale afin de situer le Bénin par rapport aux autres pays de la région.

## 1.1- Une pression démographique encore élevée pèse sur le système éducatif.

### *Une population qui croît à un rythme encore élevé*

La pression démographique continue d'être un défi majeur pour le système éducatif béninois comme le montre le tableau n°1.1 ci-après. En 2010, la population béninoise est estimée à près de 8,8 millions d'habitants, contre seulement 5,1 millions en il y a 20 ans, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 3,1 % entre 1992 et 2010. Le Bénin fait donc face à une croissance démographique assez soutenue, qui n'est certainement pas sans conséquence sur le système éducatif. Il est anticipé que ce taux devrait légèrement baisser pendant les dix prochaines années pour s'établir à 2,8 % en 2020, mais ce chiffre reste encore élevé, dans un pays où le taux de fécondité se situe en moyenne à 4,9 enfants par femme en 2010 et n'a pas beaucoup baissé au cours des dernières années.

### *Une population en grande partie très jeune*

Le tableau n°1.1 présente également l'évolution de la population scolarisable du pré-primaire au secondaire, soit la population d'enfants et jeunes adultes âgés de 3 à 18 ans. Estimée à près de 3,9 millions en 2010, la population scolarisable a augmentée de près de 23 % sur la période 2002-2010, ce qui représente une

croissance annuelle moyenne de 2,6 % sur la période. Cette population représente en 2010 près de 42,1 % de la population totale du pays, ce qui manifeste une forte demande d'éducation à laquelle le système éducatif doit répondre. En outre, les projections de l'INSAE anticipent une population des 3-18 ans à près de 5 millions en 2020, soit une hausse de 25 % par rapport à son niveau actuel.

**Tableau n°1.1 : Évolution de la population et de la structure par âge au Bénin, 1992 – 2020**

	1992	2002	2005	2007	2010	2015	2020
<b>Population* totale (en milliers)</b>	<b>5 142</b>	<b>6 609</b>	<b>7 687</b>	<b>8 143</b>	<b>8 862</b>	<b>10 177</b>	<b>11 668</b>
Taux de croissance de la population (% annuel)	Nd	3,19	2,96	2,91	2,84	2,80	2,74
Taux de croissance annuel moyen			3,1			2,8	
Indice synthétique de la fécondité (enfants par femme)	6,1	5,5	Nd	5,7	4,9	Nd	Nd
% population rurale	64,3	61,1	Nd	58,2	54,2 <sup>c</sup>	Nd	Nd
% population de sexe féminin	51,4	51,5	Nd	51,2	51,0 <sup>c</sup>	Nd	Nd
<b>Population scolarisable totale (3-18 ans, en milliers)</b>	<b>Nd</b>	<b>3 181</b>	<b>3 441</b>	<b>3 592</b>	<b>3 920</b>	<b>4 429</b>	<b>4 915</b>
Pré-primaire (3 - 5 ans)	633	774	832	875	943	1 049	1 123
Primaire (6 - 11 ans)	993	1 313	1 422	1 497	1 617	1 837	2 034
1 <sup>er</sup> cycle du secondaire (12 - 15 ans)	468	680	740	760	843	959	1 092
2 <sup>nd</sup> cycle du secondaire (16 - 18 ans)	Nd	415	447	460	516	584	666
<b>Population scolarisable en % de la population totale</b>	<b>Nd</b>	<b>48,1</b>	<b>44,8</b>	<b>44,1</b>	<b>44,2</b>	<b>43,5</b>	<b>42,1</b>
Pré-primaire (3 - 5 ans)	12,3	11,7	10,8	10,7	10,6	10,3	9,6
Primaire (6 - 11 ans)	19,3	19,9	18,5	18,4	18,2	18,0	17,4
1 <sup>er</sup> cycle du secondaire (12 - 15 ans)	9,1	10,3	9,6	9,3	9,5	9,4	9,4
2 <sup>nd</sup> cycle du secondaire (16 - 18 ans)	Nd	6,3	5,8	5,6	5,8	5,7	5,7

\* Les données de population ont été ajustées ; <sup>c</sup> données de 2011/2012 ; Nd : non disponible  
Source : INSAE, EMICoV 2006, 2010 et 2011. Données de 1992 issues du Resen Bénin 2008.

Cette dynamique de la population scolarisable se traduit naturellement en une demande accrue sur le système éducatif et cela ne saurait être sans effet notable sur le volume des dépenses en éducation, notamment celles relatives aux transferts, à la construction de nouvelles salles de classe, au recrutement du personnel enseignant ou à l'achat de matériels didactiques.

### ***Une remontée de la pauvreté observée dans la population ...***

Comme l'indique le tableau n°1.2 ci-après, alors que la population vivant sous le seuil de pauvreté n'était que de 28,5 % en 2002, le phénomène de pauvreté s'est accru ces dernières années pour atteindre près de 36,2 % de la population en 2011. L'incidence est beaucoup plus élevée en milieu rural (39,7 % de la population y vit sous le seuil de la pauvreté, contre 31,4 % en milieu urbain).

**Tableau n°1.2 : Évolution des indicateurs de pauvreté**

	1992	2002	2006	2009	2011
% population en dessous du seuil national de pauvreté, Bénin	Nd	28,5	36,8	35,2	36,2
En milieu rural	Nd	Nd	40,6	38,4	39,7
En milieu urbain	Nd	Nd	34,3	29,8	31,4
% population n'ayant pas accès à l'eau potable	74,2	37,3	33,7	24,3	Nd
% population ne s'éclairant pas l'électricité	90,0	80,7	70,5	66,4	Nd

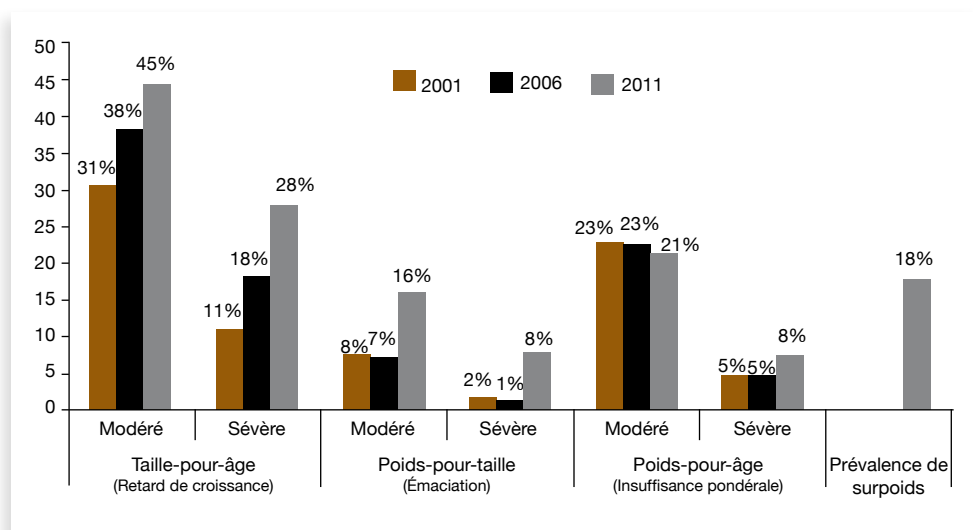
Source : INSAE, EMICoV 2010/11 et RESEN Bénin 2008 pour l'année 1992.

En outre, bien que l'accès à l'eau et l'électricité se soit nettement amélioré, on note encore qu'en 2009, près du quart de la population béninoise (24,3 %) n'a pas accès à l'eau potable et près des deux tiers (66,4 %) n'ont pas accès à l'électricité. Ces chiffres suggèrent d'importants besoins d'accès aux services sociaux de base dont l'éducation.

### ... et une dégradation de l'état nutritionnel chez les jeunes enfants

Le graphique n°1.1 ci-dessous présente l'évolution de l'état nutritionnel<sup>4</sup> des enfants béninois âgés de moins de cinq ans. Ces données sont issues de trois enquêtes EDS II, III et IV conduites au Bénin entre 2001 et 2011. Il apparaît une dégradation significative de l'état nutritionnel des jeunes enfants au Bénin durant la dernière décennie. En effet, entre 2001 et 2011, la proportion d'enfants souffrant de retard de croissance ainsi que d'émaciation est passée respectivement de 31 % à 45 % et de 8 % à 16 %.

**Graphique n°1.1 :** Pourcentage d'enfants souffrant d'émaciation, de retard de croissance et d'insuffisance pondérale, Bénin, 2001-2011



Source : EDSB II 2001, EDS+B III 2006 et EDSB IV 2011.

En outre, l'enquête EDS IV de 2011 montre que si 16 % des enfants souffrent d'émaciation ou poids trop faible, le pourcentage d'enfants en situation de surpoids ou atteints d'obésité (enfants dont le poids-pour-taille se situe au-dessus de deux écarts-types de la médiane de la population de référence) s'élève à 18 %. Longtemps considérés comme des problèmes propres aux pays développés, le surpoids et l'obésité concernent, selon l'OMS, de plus en plus d'enfants dans les pays en développement surtout en milieu urbain, ce qui pourrait constituer dans l'avenir un nouveau problème de santé publique. Ce constat, probablement en lien avec la hausse de la pauvreté (mise en évidence dans les paragraphes précédents), reflète une situation générale d'alimentation inadéquate ou de maladies survenues pendant une période relativement

<sup>4</sup> Trois indicateurs principaux peuvent être utilisés pour mesurer l'état nutritionnel des enfants. Il s'agit des indicateurs sur le retard de croissance, l'émaciation et l'insuffisance pondérale. 1) L'émaciation ou poids trop faible est calculé comme le pourcentage d'enfants dont le poids-par-taille est en dessous de -2 écarts type de la médiane de la population de référence. 2) Le taux d'enfants souffrant de retard de croissance ou taille trop petite est le pourcentage d'enfants dont le rapport taille-pour-âge est en dessous de -2 écarts types de la médiane de la population de référence. Le retard de croissance, ou une taille trop petite par rapport à l'âge, est la conséquence d'un apport insuffisant de nutriments sur une longue période et d'infections à répétition (OMS). 3) Les enfants dont le poids-pour-âge se situe en dessous de -2 écarts types de la médiane de la population de référence présentent une insuffisance pondérale. Cet état de malnutrition reflète, chez l'enfant, les effets combinés du retard de croissance et de l'émaciation.

longue (paludisme, etc.). Cette situation n'est certainement pas sans conséquence sur la scolarisation des enfants, notamment en termes d'abandon et d'absentéisme, en plus du fait qu'une malnutrition chronique est susceptible d'affecter le développement cognitif de l'enfant.

## 1.2- Un environnement macroéconomique peu favorable

### *De faibles performances de croissance par rapport à la demande sociale*

L'analyse de l'évolution du contexte macroéconomique à travers notamment les principaux agrégats que sont le PIB, le PIB par tête ainsi que les recettes et les dépenses de l'État est primordiale pour identifier les possibilités de financement des services publiques et du secteur de l'éducation en particulier.

Le tableau n°1.3 ci-après présente l'évolution du PIB et du PIB par habitants entre 2000 et 2010. Il apparaît que le PIB à prix courants a crû en moyenne de 6,8 % par an sur la période, mais lorsque l'on tient compte de l'évolution des prix, le taux de croissance réel n'a été que de 3,9 % en moyenne par an sur la période, un chiffre relativement modeste si on le met en regard avec la croissance démographique. Ainsi, le PIB par habitant à prix constants de 2010 n'aura crû que de 0,9 % en moyenne par an sur les dix dernières années pour s'établir 375 000 francs CFA en 2010.

**Tableau n°1.3 :** Évolution du PIB et du PIB par habitant entre 2000 et 2010

Année	PIB (en milliards de FCFA)		PIB par habitant (milliers FCFA)		Taux de croissance réelle du PIB (%)	Taux de croissance réelle du PIB par habitant (%)	Défateur du PIB
	Prix courants	Prix constants (2010)	Prix courants	Prix constants (2010)			
2000	1 680	2 213	254	335	4,9	Nd	75,9
2001	1 832	2 350	269	345	6,2	2,9	78,0
2002	1 957	2 456	278	349	4,5	1,3	79,7
2003	2 067	2 551	285	352	3,9	0,8	81,0
2004	2 140	2 631	287	352	3,1	0,1	81,3
2005	2 299	2 706	299	352	2,9	-0,1	84,9
2006	2 460	2 808	311	355	3,8	0,8	87,6
2007	2 639	2 938	324	361	4,6	1,7	89,8
2008	2 971	3 085	355	368	5,0	2,1	96,3
2009	3 109	3 167	361	368	2,7	-0,2	98,2
2010	3 248	3 248	367	367	2,6	-0,3	100,0
2011*	3 465	3 372	380	370	3,8	1,0	102,7
2012*	3 698	3 509	395	375	4,0	1,2	105,4
<b>Taux de croissance annuel moyen 2000 – 2010 (%)</b>	<b>6,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>0,9</b>	<b>3,92</b>	<b>0,9</b>	<b>2,7</b>

Source : TISSA Bénin 2010, RESEN Bénin 2006 et estimations du MEF 2011, FMI pour les données de défateur du PIB.

\*Estimations

Cette faible performance résulte sans doute des différents chocs exogènes que l'économie béninoise a connu au cours de ces cinq dernières années (2006 – 2010), dont la crise alimentaire, la crise énergétique et les inondations. Ces chocs ont contribué à ralentir la croissance économique, à réduire l'assiette fiscale disponible et à freiner l'accroissement du revenu par habitant. En effet, les taux de croissance réelle du PIB et du PIB par habitant ont été respectivement de 3,7 % et 0,7 % sur la période 2006 – 2010 contre 4,6 % et 1,3 % pour la période 1995-2005 (INSAE, comptes nationaux).

### **Une évolution néanmoins positive des recettes publiques internes...**

En dépit d'une performance macroéconomique très modeste, les recettes internes totales de l'État ont connu une évolution positive au cours des dernières années. Comme l'indique le tableau n°1.4 ci-après, elles sont en effet passées de 383,4 milliards de francs CFA en 2005 à 603,0 milliards de francs CFA en 2010, soit une augmentation de 57 % sur la période en terme nominal. En tenant compte de l'évolution des prix, la hausse des recettes de l'État a été de 27 % entre 2005 et 2010, soit une croissance annuelle réelle de près de 5,4 %. Cette croissance est supérieure à celle du PIB sur la même période, ce qui dénote une performance satisfaisante de l'État béninois en matière de prélèvement des recettes publiques. On note d'ailleurs que le taux de prélèvement des recettes internes s'est progressivement amélioré dans le pays. En effet, si les recettes internes de l'État représentaient près de 16,7 % du PIB en 2005, elles sont passées à près de 18,6 % du PIB en 2010 et seraient estimées à 19,2 % du PIB pour l'année 2012.

**Tableau n°1.4 :** Évolution des recettes de l'État, 2005 – 2010

Année	Recettes de l'État (milliards FCFA)						Recettes fiscales en % du PIB	Recettes internes totales en % du PIB	Recettes externes en % du PIB	Recettes totales en % du PIB	
	Recettes internes			Recettes externes							
	Recettes fiscales	Autres recettes	Recettes internes totales	Dons projets	Dons pro- grammes	Total					
2005	334,0	49,4	383,4	38,7	11,9	50,6	434,1	14,5	16,7	2,2	18,9
2006	378,9	38,0	416,9	27,2	18,1	45,3	462,2	15,4	16,9	1,8	18,8
2007	446,7	101,3	548,0	60,6	26,2	86,8	634,8	16,9	20,8	3,3	24,1
2008	512,2	69,1	581,3	21,6	30,4	52,1	633,4	17,2	19,6	1,8	21,3
2009	500,4	75,4	575,8	28,8	71,3	100,1	675,9	16,1	18,5	3,2	21,7
2010	525,9	77,1	603,0	19,2	28,9	48,1	651,1	16,2	18,6	1,5	20,0
2011*	577,9	26,3	604,2	76,8	10,3	87,1	691,3	16,7	17,4	2,5	20,0
2012*	632,2	77,8	710,0	80,0	29,8	109,8	819,8	17,1	19,2	3,0	22,2
<b>Taux moyen 2005- 2010, (%)</b>	<b>9,5</b>	<b>9,3</b>	<b>9,5</b>	<b>-13,1</b>	<b>19,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>8,4</b>	<b>16,1</b>	<b>18,5</b>	<b>2,3</b>	<b>20,8</b>

Source : Documents SIGFIP du MEF.

Comparativement aux pays à niveau de développement économique comparable (cf. tableau n°1.5 ci-après), le Bénin présente une performance relativement satisfaisante en matière de prélèvement des recettes publiques. Le taux de prélèvement (sur recettes fiscal et non fiscal) au Bénin demeure en effet supérieur à la moyenne observée dans les pays d'Afrique à revenus comparables (18,6 % contre 16,7 % en 2010).

**Tableau n°1.5 :** Ressources propres de l'État (hors dons) en % du PIB au Bénin et dans les pays comparateurs

	2010*	Taux moyen 2005-2010
Bénin	18,6	18,5
Burkina Faso	14,0	13,1
Comores	17,6	16,1
Côte d'Ivoire	18,9	18,8
Gambie	13,6	15,3
Ghana	15,3	16,8
Guinée-Bissau	10,7	9,4
Kenya	20,5	19,5
Mali	17,1	16,7
Mauritanie	25,6	26,3
Rwanda	15,6	14,0
Sénégal	19,3	19,7
Togo	17,0	16,3
Ouganda	12,6	12,7
République-Unie de Tanzanie	16,4	14,1
<b>Moyenne pays comparateurs</b>	<b>16,7</b>	<b>16,3</b>

\* Les données concernent en fait les années 2010 ou 2009.

Source : Différents RESEN pays, Base d'indicateurs du Pôle.

Notons enfin que les recettes de l'État sont complétées par des ressources extérieures (appuis budgétaires, prêts et dons projets) et comme l'indique le tableau précédent (tableau n°1.4) celles-ci ont connu une évolution erratique sur la période considérée.

### ***... qui a induit un accroissement significatif des dépenses publiques***

Du fait de l'accroissement des recettes interne, les dépenses de l'État ont connu une forte augmentation sur la période 2005 – 2010 (cf. tableau n°1.6 ci-après). Les dépenses totales de l'État sont en effet passées de 455,5 à 702,2 milliards de FCFA sur la période.

**Tableau n°1.6 : Les dépenses de l'État**

Année	Dépenses de l'État (milliards FCFA)					Déficit de l'État (milliards de FCFA)		En pourcentage du PIB				
	Dépenses courantes					Déficit total	Déficit hors dons	Dépenses courantes hors service de la dette (%)	Dépenses en capital (%)	Dépenses totales (%)	Déficit total	Déficit hors dons
	Dépenses courantes totales	dont intérêts de la dette	Dépenses courantes hors service de la dette	Dépenses en capital	Dépenses totales de l'État							
2005	321,4	6,9	314,5	134,1	455,5	-21,4	-72,1	13,7	5,8	19,8	0,9	3,1
2006	370,7	10,1	360,6	113,2	483,9	-21,7	-67,0	14,7	4,6	19,7	0,9	2,7
2007	387,2	5,1	382,1	198,4	585,6	49,2	-37,6	14,5	7,5	22,2	1,9	1,4
2008	510,0	10,3	499,6	174,7	684,7	-51,3	-103,4	16,8	5,9	23,0	1,7	3,5
2009	506,6	15,6	491,0	302,4	809,0	-133,1	-233,2	15,8	9,7	26,0	4,3	7,5
2010	525,0	17,7	507,3	177,1	702,2	-51,0	-99,2	15,6	5,5	21,6	1,6	3,1
*2011	527,7	14,9	512,8	226,6	754,3	-63,0	-150,1	14,8	6,5	21,8	1,8	4,3
*2012	588,3	22,6	565,7	257,0	845,3	-25,5	-135,3	15,3	6,9	22,9	0,7	3,7
<b>Taux moyen entre 2005 et 2010</b>								<b>15,2</b>	<b>6,5</b>	<b>22,1</b>	<b>1,9</b>	<b>3,6</b>

Source : Documents SIGFIP du MEF. Note : \* = Estimations.

Cette augmentation est en grande partie tirée par l'accroissement des dépenses courantes, notamment en raison de l'augmentation des salaires et autres avantages concédés aux personnels de l'État (et particulièrement les enseignants), du reversement des enseignants communautaires et des agents contractuels, et des mesures de gratuité prises dans le système éducatif. En effet, les dépenses courantes hors dette ont crû en moyenne de 10 % par an sur la période, alors que les dépenses en capital n'ont augmenté en moyenne que de 5,7 % par an.

***Un accroissement significatif des dépenses publiques pour le secteur de l'éducation, suggérant une priorité budgétaire pour le secteur.***

Le tableau n°1.7 présente l'évolution globale des dépenses publiques d'éducation de 2000 à 2010, tandis que le graphique n°1.2 en donne une illustration graphique.



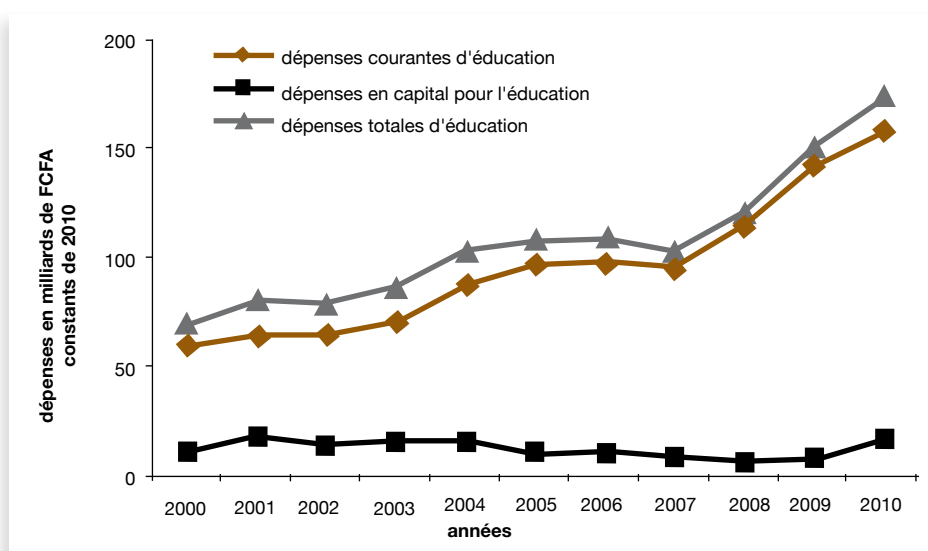


**Tableau n°1.7 :** Dépenses publiques d'éducation, 2000-2010

Année	Dépenses courantes							Dépenses	
	milliards de FCFA courants	milliards de FCFA de 2010	en % du PIB	En % du total des dépenses publiques d'éducation	En % des dépenses courantes hors dette de l'État	milliards de FCFA courants	milliards de FCFA de 2010		
	2000	44,90	59,2	2,7	85,0		7,9	10,4	
2001	49,50	63,5	2,7	78,0		14,0	18,0		
2002	51,40	64,5	2,6	81,7	20,8	11,5	14,4		
2003	57,60	71,1	2,8	82,1	21,1	12,6	15,5		
2004	70,70	86,9	3,3	84,5	24,3	13,0	16,0		
2005	82,60	97,2	3,6	90,2	26,3	9,0	10,6		
2006	86,00	98,1	3,5	90,4	23,9	9,1	10,4		
2007	85,30	95,0	3,2	92,3	22,3	7,2	8,0		
2008	110,3	114,6	3,7	95,4	22,1	5,3	5,5		
2009	139,5	142,1	4,5	94,3	28,4	8,4	8,6		
2010	157,6	157,6	4,9	90,5	31,1	16,6	16,6		

Source : RESEN Benin 2006 et documents SIGFIP du MEF.

**Graphique n°1.2 :** Évolution des dépenses publiques exécutées pour le secteur de l'éducation, 2000 – 2010



Source : RESEN Benin 2006 et documents SIGFIP du MEF.

Sur la période 2000 à 2010, les dépenses publiques totales exécutées pour le secteur de l'éducation ont connu une forte croissance, en passant de 69,6 à 174,2 milliards de FCFA constants de 2010, ce qui correspond à une augmentation de près de 150 % sur la période, soit encore un accroissement annuel moyen de 10 % sur la période. C'est donc près de 5,4 % du PIB qui a été consacré à l'éducation en 2010, contre 3,1 % du PIB en

Dépenses en capital			Dépenses totales			
en % du PIB	En % du total des dépenses publiques d'éducation	En % des dépenses total en capital de l'État	milliards de FCFA courants	milliards de FCFA de 2010	en % du PIB	en % des dépenses totales de l'État
0,5	15,0		52,8	69,6	3,1	
0,8	22,0		63,5	81,5	3,5	
0,6	18,3	9,6	62,9	78,9	3,2	16,5
0,6	17,9	8,9	70,2	86,6	3,4	16,5
0,6	15,5	9,9	83,7	102,9	3,9	19,5
0,4	9,8	6,7	91,6	107,8	4,0	20,1
0,4	9,6	8,0	95,1	108,5	3,9	19,7
0,3	7,7	3,6	92,5	102,9	3,5	15,8
0,2	4,6	3,0	115,6	120,1	3,9	16,9
0,3	5,7	2,8	147,9	150,7	4,8	18,3
0,5	9,5	9,3	174,2	174,2	5,4	24,8

2000. Cette évolution montre, d'une part, l'importance qu'accorde le Gouvernement béninois au secteur de l'éducation et, d'autre part, l'impact financier de différentes réformes engagées dans le secteur au cours de ces dernières années. Nous reviendrons sans doute plus en détails sur ce dernier point dans les prochains chapitres, notamment le chapitre 3 qui traite des questions de coûts et de financement de l'éducation.

Comme l'illustre le graphique n°1.2, l'augmentation observée dans les dépenses publiques d'éducation tient davantage à une augmentation sensible des dépenses courantes. En effet, Les dépenses courantes d'éducation ont crû de manière forte dans le temps, en passant de 59,2 à 157,6 milliards de FCFA constants entre 2000 et 2010. En revanche, les dépenses d'investissement ont fluctué de façon irrégulière au cours des dix dernières années, avec une tendance à la baisse jusqu'en 2009, à prix constants de 2010, elles sont passées de 10,4 milliards de FCFA en 2000 à 8,6 milliards de FCFA en 2009, avant de rebondir à 16,6 milliards de FCFA en 2010. Cela est certainement à mettre en regard des difficultés que rencontre le Bénin dans l'exécution effective des dépenses prévues, notamment celles inscrites au programme des investissements publics (PIP) et, dans une certaine mesure, les dépenses courantes non salariales. Les documents SIGFIP du MEF estiment que le taux moyen d'exécution du budget est de l'ordre de 75 %, et ce niveau de 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, etc. Les principaux changements institutionnels intervenus dans le secteur, notamment le passage à trois puis à quatre ministères en charge de l'éducation, ont également joué un rôle non négligeable.

Au regard de l'évolution de la pression démographique (et donc de la demande potentielle d'éducation dans le pays), et de la dynamique globale des finances publiques du pays, il y a lieu de souligner que l'augmentation des dépenses courantes d'éducation, telle qu'illustrée précédemment, traduit bien un relèvement du niveau

de priorité budgétaire pour l'éducation. En effet, le volume des dépenses courantes d'éducation a globalement été multiplié par 2,7 tandis que les besoins éducatifs appréhendés par la taille de la population d'âge n'ont été multipliés que par 1,3. Ainsi observe-t-on que les dépenses courantes d'éducation représentent près de 31,1 % des dépenses courantes hors dette en 2010, contre 20 % autour de 2000. En termes de comparatif international, la priorité budgétaire pour l'éducation est plus forte au Bénin que dans la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Dans ces pays, le secteur de l'éducation bénéficie de 22,3 % des dépenses courantes hors dette en moyenne pour l'année 2010 ou proche (contre 31,1 % au Bénin) et de 4,7 % du PIB (contre 4,9 % au Bénin)<sup>5</sup>.

Il reste maintenant à questionner si cette priorité budgétaire a permis au secteur de l'éducation de produire les résultats escomptés, et dans le même temps, à examiner quels sont les nouveaux enjeux et défis pour le système d'éducation et de formation du pays.

<sup>5</sup> Les chiffres pour la moyenne internationale sont tirés de la base d'indicateurs du Pôle de Dakar.

## Principaux enseignements du chapitre 1

Le but de ce chapitre était d'examiner les enjeux auxquels fait face le secteur de l'éducation, tant du point de vue démographique que macroéconomique. Les analyses menées permettent de dégager les principales observations suivantes.

Il ressort tout d'abord que la pression démographique continue d'être un défi majeur pour le système éducatif béninois. En effet, le Bénin compte environ 8,8 millions d'habitants en 2010 contre seulement 5,1 millions il y a près de 20 ans, ce qui correspond à un taux de croissance moyen de 3,1 % par an entre 1992 et 2010. Cette croissance démographique assez soutenue, est une contrainte sur le développement du système éducatif béninois, même s'il est anticipé une baisse de cette croissance dans les dix prochaines années (autour de 2,7 % par an en 2020). En effet, la population scolarisable du préscolaire au secondaire est estimée à 3,9 millions en 2010 et a enregistré une hausse de près de 23 % sur la période 2002-2010. En outre, les projections de l'INSAE tablent sur une augmentation de 25 % de la population scolarisable entre 2010 et 2020, ce qui manifeste une demande potentielle très importante d'éducation pour les prochaines années, avec toutes les implications que cela engendre sur le volume des dépenses en éducation, notamment celles relatives aux transferts, à la construction de nouvelles salles de classe, au recrutement du personnel enseignant ou à l'achat de matériels didactiques.

Il ressort également des analyses que le contexte macroéconomique est peu favorable, notamment à cause des récents chocs exogènes qui ont affecté le pays. En effet, entre 2000 et 2010, le PIB à prix courants a augmenté en moyenne de 6,8 % par an, mais en tenant compte de l'évolution des prix, le taux de croissance réelle du PIB n'a été que de 3,9 % par an en moyenne sur la période, ce qui est relativement modeste si l'on tient compte de la forte croissance démographique. Ainsi, le PIB par habitant à prix constants de 2010 n'a augmenté que de 0,9 % en moyenne par an sur les dix dernières années, pour s'établir 375 000 FCFA en 2010.

Les analyses montrent, en outre, qu'en dépit de cette performance macroéconomique très modeste, les recettes internes totales de l'État ont connu une évolution positive au cours des dernières années, en passant de 383,4 milliards de FCFA en 2005 à 603 milliards de FCFA en 2010, ce qui représente une augmentation en terme nominal de 57 % sur la période et de 27 % en termes réels (c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution des prix). Cette croissance est supérieure à celle du PIB sur la même période, ce qui dénote d'une performance satisfaisante en matière de prélèvement des recettes publiques, comparativement aux pays à niveau de développement économique similaire. Le taux de prélèvement (sur recettes fiscales et non fiscales) au Bénin demeure d'ailleurs supérieur à la moyenne observée dans les pays d'Afrique à revenus comparables (18,6 % au Bénin contre 16,7 % en moyenne en 2010). Cela a permis au pays d'accroître ses dépenses publiques de manière globale, mais également dans le secteur de l'éducation.

Les analyses montrent enfin que les dépenses effectuées dans le secteur de l'éducation traduisent bien un relèvement du niveau de priorité budgétaire. En effet, entre 2000 et 2010, le volume des dépenses courantes d'éducation a globalement été multiplié par 2,7 tandis que les besoins éducatifs, appréhendés par la taille de la population d'âge scolaire, n'ont été multipliés que par 1,3. En outre, les dépenses courantes d'éducation représentent près de 31,1 % des dépenses courantes hors dette en 2010, contre une valeur de l'ordre de 20 % en 2000 et de 22,3 % pour la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Il est important que le gouvernement maintienne cet effort financier en faveur de l'éducation et améliore, en même temps, sa capacité d'exécution des dépenses budgétaires, notamment celles inscrites au programme des investissements publics (PIP).

Dans la perspective d'une éducation pour tous, le premier défi qui se pose à tout système éducatif est de pouvoir accueillir tous ceux qui sont en âge d'être scolarisés et de leur assurer un parcours scolaire complet, avec des conditions d'enseignement qui leur permettent d'acquérir les savoirs de base nécessaires à leur développement. À cela, s'ajoute assurément la nécessité d'organiser harmonieusement et stratégiquement le développement du secteur, tant en ce qui concerne l'augmentation des effectifs que la qualité et la pertinence des enseignements, de manière à ce que les produits du système éducatif soient en adéquation avec les besoins de l'économie. Le système d'éducation et de formation du Bénin n'échappe sans doute pas à ces défis. Examiner la structure globale des scolarisations et son évolution au cours des dernières années apparaît donc essentiel pour rendre compte des progrès réalisés depuis le précédent diagnostic sectoriel et la mise en œuvre du PDDSE, mais aussi des défis qui restent à relever.

### Les scolarisations sont examinées dans ce chapitre sous trois aspects :

- Le premier vise à décrire la structure des scolarisations par niveau d'enseignement et son évolution sur les dix dernières années. L'analyse est faite 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 juste du parcours scolaire des élèves.
- Le second s'intéresse aux problèmes de scolarisation mis en évidence par les profils (notamment la population qui est ou a été exclue et pour laquelle la question de l'inclusion est importante), et interroge aussi bien les facteurs d'offre que ceux de demande d'éducation.
- Le troisième met en regard la durée moyenne de scolarisation 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 d'autres pays d'Afrique subsaharienne de même niveau de développement économique, afin de mettre en perspective la performance béninoise avec celle de pays comparables.

Avant d'aborder ces différentes analyses, il est sans doute utile de rappeler brièvement comment est organisé le système d'éducation et de formation du pays, mais aussi quelles sont les réformes qui ont été introduites au cours de ces dernières années et qui ne sont certainement pas sans conséquences sur les effectifs scolarisés.

## 2.1- Structure globale du système éducatif, réformes récentes introduites dans le système, et statistiques disponibles.

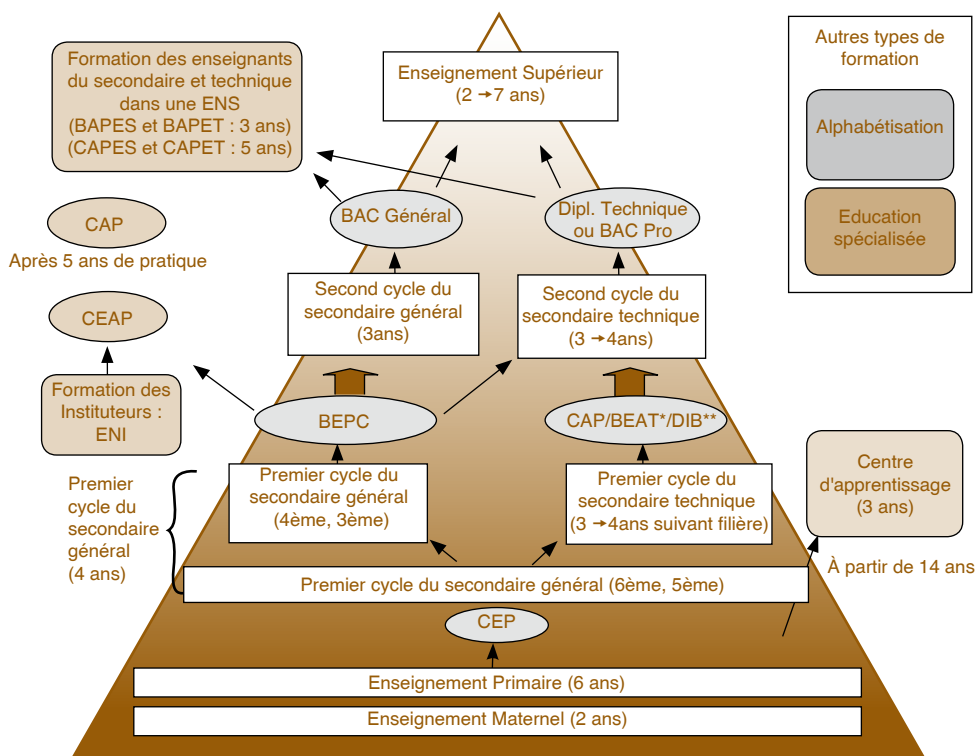
### 2.1.1- Structure globale du système éducatif.

Depuis 1975, l'administration du système éducatif béninois a connu plusieurs mutations dans sa dénomination, ses missions, ses attributions et ses structures. Elle est aujourd'hui assurée par quatre ministères : (i) - le ministère des Enseignements maternel et primaire (MEMP) ; (ii) - le ministère de l'Enseignement secondaire, de la Formation technique et professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des jeunes (MESFTPRIJ) ; (iii) - le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS) ; et, (vi) - le ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAAT).

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.

Figure 2.1 : Organigramme du système éducatif béninois



Source : Extrait du RESEN 2008.

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

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

**L'enseignement préscolaire** a une durée de deux ans. Il est dispensé dans des écoles maternelles et accueille des enfants âgés entre 3 et 5 ans<sup>6</sup>.

**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 la 6<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup>), est ouvert aux élèves ayant le CEP et théoriquement âgés de 12 à 15 ans. Il est sanctionné par le Brevet d'études du premier cycle (BEPC). Le second cycle a une durée de trois années (classes de la 2<sup>nde</sup> à la 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<sup>ème</sup> de l'enseignement général. Le second dure également de trois à quatre ans suivant les filières. À 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 de technicien ou un Baccalauréat technique 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. Sept universités privées<sup>7</sup> 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. À 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).

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. On dénombre au total 2 217 centres publics d'alphabétisation répartis sur les 77 communes du territoire national. Des centres privés, notamment les ONG complètent l'offre publique. Les animateurs des centres publics sont des volontaires qui exercent en général depuis de nombreuses années, mais ils reçoivent une gratification d'environ 11 500 FCFA pour toute la campagne. 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 moins d'un mois. 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,

<sup>6</sup> Il convient de remarquer ici l'ambiguïté entre les textes officiels et ce qui se fait dans la pratique. En effet, dans les textes officiels, la durée du préscolaire est de deux ans, mais en accueillant les enfants de 3 ans, ces derniers auraient 4 ans à la sortie du préscolaire et n'auraient donc pas l'âge théorique requis pour rentrer au primaire. Nous retrouverons cette même ambiguïté dans le primaire avec beaucoup d'enfants en avance sur l'âge théorique du primaire. Ces observations ne sont pas sans implication sur le calcul des indicateurs de couverture scolaire, et nous le verrons également dans les prochaines sections du chapitre.

<sup>7</sup> La liste de ces universités privées et établissements privés d'enseignement supérieur peut être consulté dans l'annuaire statistique du MESRS 2008-09.

de l'hygiène, de l'éducation, du civisme, et de l'environnement. Ces cours se déroulent sur une période de six mois en moyenne.

**La formation des enseignants** se déroule dans des institutions spécialisées. Le système actuel de formation initiale des enseignants s'organise autour de 10 établissements publics de formation : l'ENI<sup>8</sup> d'Allada pour les enseignants de la maternelle ; les ENI de Porto-Novo, d'Abomey, de Djougou, de Dogbo et de Kandi pour les enseignants du primaire, les ENS<sup>9</sup> de Porto-Novo et de Natitingou pour les enseignants du secondaire général, l'ENSET<sup>10</sup> de Lokossa pour les enseignants de l'enseignement technique, et l'INJEPS<sup>11</sup> de Porto-Novo pour les professeurs d'éducation physique et sportive. L'entrée à la formation des enseignants de la maternelle et du primaire se fait sur concours et dure deux ans. Elle est sanctionnée par le CEAP pour les titulaires du BEPC ou le CAP pour les titulaires du BAC. De même, l'entrée à la formation des enseignants du secondaire général et du secondaire technique est conditionnée par des critères académiques (le BAC au minimum) et par la réussite à un concours d'entrée organisée par la DEC. La durée de la formation est de 3 ans pour obtenir le BAPES, le BAPET ou le BAP-EPS, et de 5 ans pour obtenir le CAPES, le CAPET ou le CAP-EPS. Notons qu'en dehors de ces établissements publics de formation des enseignants, quelques établissements privés ont commencé par voir le jour ces dernières années pour contribuer aux besoins importants de formation des enseignants (cf. rapport TTISSA 2009), mais les statistiques ne permettent pas encore d'identifier clairement leur nombre. Un contrôle de l'État sera sans doute nécessaire pour encadrer leur développement et assurer la qualité de la formation dispensée dans ces écoles.

## 2.1.2- Réformes récentes introduites dans le système éducatif

Trois grandes réformes pouvant affectées la structure des effectifs scolarisés ont été introduites dans le système éducatif autour des années 2007 ou proches. Elles concernent principalement la gratuité des frais scolaires, le reversement des enseignants communautaires ou contractuels locaux en agents contractuels de l'État, et dans une moindre mesure, le relèvement de l'indice de traitement des enseignants.

\*\*\* En ce qui concerne la gratuité, le contenu de la décision au sens du gouvernement est la prise en charge par l'État des frais de scolarités supportés par les parents. La décision ne prend donc pas en compte l'intégralité des charges liées à la scolarisation des enfants. Elle concerne les enfants scolarisés dans les enseignements maternel et primaire, les filles des classes de 6<sup>ème</sup> et de 5<sup>ème</sup> de l'enseignement secondaire général, et les étudiants non boursiers de l'enseignement supérieur. La mise en œuvre de la décision ne repose sur aucun acte administratif ou législatif. En effet, il n'existe ni décret pris par le gouvernement, encore moins une loi qui confère un caractère légal à cette décision. Dans les faits, il faut se référer aux relevés du Conseil des ministres du 14 octobre 2006 pour lui trouver un caractère légal. Pour accompagner cette mesure, diverses autres décisions dont la construction de salles de classes supplémentaires accompagnée de leur équipement en mobiliers, le recrutement concomitant et la formation des enseignants, ainsi que la mise à disposition de crédits de fonctionnement requis, ont été prises lors du Conseil des ministres du 29 janvier 2007. Notons toutefois que dans les faits, cette gratuité n'est pas totale, comme nous le verrons dans le chapitre 3 de ce rapport en examinant les dépenses d'éducation des ménages.

\*\*\* La décision de reversement des enseignants communautaires et agents sous contrat local (ESCL) dispose en revanche d'un acte à caractère légal, à savoir le Décret n° 2007-592 du 31 décembre 2007. Ainsi, depuis janvier 2008, il a été noté un reversement progressif des maîtres communautaires et des ESCL en agents contractuel de l'État. Ils seraient en 2008 environ 9 900 au niveau de l'enseignement primaire<sup>12</sup> et environ

<sup>8</sup> École normale d'instituteurs.

<sup>9</sup> École normale supérieure.

<sup>10</sup> École normale supérieure d'enseignement technique.

<sup>11</sup> Institut national de la jeunesse et de l'éducation physique et sportive.

<sup>12</sup> Cela représente près du tiers des enseignants du primaire de l'époque (cf. Rapport TTISSA Bénin).



8 601 dans le secondaire général, technique et professionnel<sup>13</sup>, à être concernés par la décision. Dans les faits, ces enseignants ne sont pas tous éligibles au reversement, eu égard aux critères académiques et professionnels requis pour avoir le statut d'agents contractuel de l'État. Ainsi, si la décision de reversement est apparue salutaire à certains égards du fait de la pénurie d'enseignants, elle n'a cependant pas pris en compte dès le départ la question de la requalification professionnelle des concernés. Notons toutefois qu'à la suite de cette décision, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre ou sont en cours de montage pour la requalification de ces enseignants.

\*\*\* En ce qui concerne enfin le relèvement de l'indice de traitement des enseignants, la décision relève du Décret n° 2010-101 du 26 mars 2010. Il institue au profit des personnels enseignants de la maternelle, du primaire, du secondaire général, technique et professionnel, un coefficient de revalorisation du traitement indiciaire de 1,25 ; et qui prend effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. La décision pour les enseignants du supérieur remonte en revanche depuis octobre 2010. Elle revalorise le traitement indiciaire d'un coefficient multiplicatif de 3 pour les professeurs titulaires, de 2,8 pour les maîtres de conférences, de 2,5 pour les maîtres assistants et les enseignants du corps autonome des professeurs, de 2 pour les enseignants du corps autonome des professeurs assistants et de 1,5 pour les assistants.

Ces réformes ont sans doute eu des conséquences sur l'accès, la qualité et les conditions d'enseignements, mais également sur l'effort budgétaire global de l'État pour l'éducation (cf. rapport de l'OCS<sup>14</sup> pour l'impact de la gratuité ; rapport TTISSA pour l'implication du reversement des enseignants communautaires ou ESCL sur la qualité et sur la soutenabilité budgétaire, mais aussi pour l'implication de la revalorisation indiciaire sur le budget de l'État). Elles pourraient donc être utiles à la compréhension des tendances observées dans les effectifs scolarisés.

### 2.1.3- Statistiques disponibles dans le contexte actuel

Les analyses réalisées dans ce chapitre, comme d'ailleurs dans les autres chapitres, se nourrissent principalement du matériel statistique à disposition. En ce qui concerne les scolarisations, un recensement scolaire au niveau de tous les établissements de tous les ordres d'enseignement est en principe réalisé sur une base annuelle. Cependant, le système d'information reste encore perfectible. Même si l'on dispose de données sur base annuelle pour les enseignements maternel et primaire ainsi que pour l'enseignement supérieur, les sous-secteurs de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement technique et professionnel se caractérisent par une absence de données raisonnablement fiables pour plusieurs années. Cette situation n'est pas caractéristique au secteur public, elle reste très prononcée dans le privé. À titre d'exemple, le dernier annuaire le plus complet de l'enseignement secondaire, technique et professionnel, remonte à 2005-06, pendant que les autres sous-secteurs sont actuellement en cours de validation de leur annuaire de 2009-10 et de traitement des données de 2010-11. En outre, il n'est pas possible d'avoir pour les deux ou trois dernières années, un état relativement fiable de la situation dans l'enseignement technique et la formation professionnelle pour le sous-secteur privé, à la fois en termes de nombre de centres, d'effectifs d'élèves, d'effectifs d'enseignants ou de toutes autres statistiques pertinentes. C'est dire que la collecte, le traitement et la mise à jour des données restent un défi considérable (mais pas impossible !) dans ce sous-secteur. Il ne sera donc pas possible de faire toutes les analyses souhaitables permettant de faire ressortir les grands enjeux et défis de ce sous-secteur, pourtant crucial au regard des liens avec le marché du travail.

Dans le cadre spécifique de la préparation de ce rapport diagnostique, un recensement général de la population scolaire (RGPS) a été organisé au cours du dernier trimestre 2011 pour disposer de données à

<sup>13</sup> Cela peut être estimé à près de la moitié des enseignants du secondaire en équivalent plein-temps (cf. Rapport TTISSA Bénin, mais aussi : Luce Dossat et Youmna SFEIR, 2009, *Dispositif de qualification des enseignants contractuels locaux reversés dans la Fonction publique au Bénin*, Rapport de mission du 27 mai au 2 juin 2010 à Cotonou).

<sup>14</sup> Observatoire du Changement Social.

jour de l'ensemble du secteur éducatif. Cela a permis d'améliorer la qualité des informations existantes et d'effectuer au besoin des estimations raisonnablement acceptables au niveau des enseignements maternelle, primaire, et du secondaire général (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle), mais aussi pour le secteur de l'alphabétisation. Ce recensement n'a malheureusement pas permis de combler le gap d'informations et d'obtenir des données raisonnablement fiables et complètes pour l'enseignement technique (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle), l'enseignement des métiers, et la formation professionnelle.

Les données d'enquêtes ménages (EDM<sup>15</sup>, 2008 et EMICOV<sup>16</sup>, 2010) ont été également mobilisées pour compléter les analyses. Ceci permet de fixer une balise additionnelle pour conforter le matériel informatif à disposition en matière de couverture du système éducatif béninois.

Au total, même si nous disposons d'informations relativement fiables pour nourrir les différents aspects à analyser, il y a un besoin urgent d'améliorer le système d'information statistique, en particulier au niveau de l'enseignement secondaire général, technique et professionnel.

## 2.2- Un accroissement significatif des effectifs scolarisés à tous les niveaux d'enseignement...

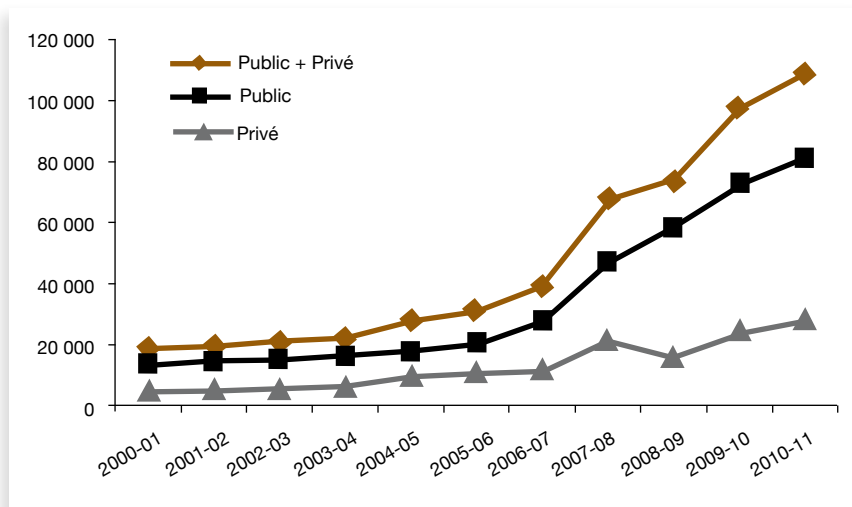
Le tableau n°2.1 présente l'évolution des effectifs scolarisés dans le système éducatif béninois au cours des dix dernières années, par niveau et par type d'enseignement (public/privé).

**Au niveau de l'enseignement maternel**, les effectifs ont été pratiquement multipliés par 6, en passant d'environ 18 600 élèves en 2000-01 à 109 000 élèves en 2010-11. Cela correspond à un accroissement annuel moyen de l'ordre de 19,4 % sur la période. Cependant, comme le montre le graphique n°2.1 ci-après, l'accroissement semble avoir été plus important au cours des quatre dernières années (29,3 % par an entre 2006-07 et 2010-11). Cet accroissement serait principalement lié à l'augmentation des effectifs dans le public en raison de l'introduction de la gratuité au niveau de l'enseignement maternel. En effet, le nombre d'enfants scolarisés dans les structures publiques a connu un accroissement annuel moyen d'environ 30,7 %, alors que l'accroissement a été de 25,9 % dans les structures privées.

<sup>15</sup> Enquête sur les dépenses des ménages, menée à Cotonou et dans les principales agglomérations des pays de l'UEMOA.

<sup>16</sup> Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages.

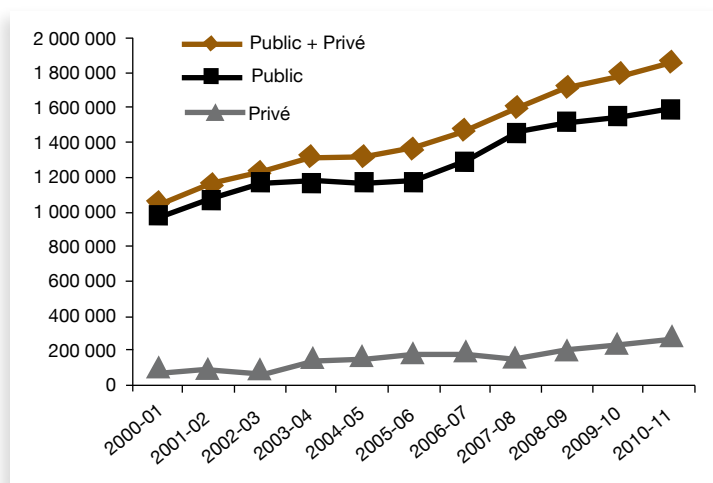
**Graphique n°2.1 :** Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement maternel



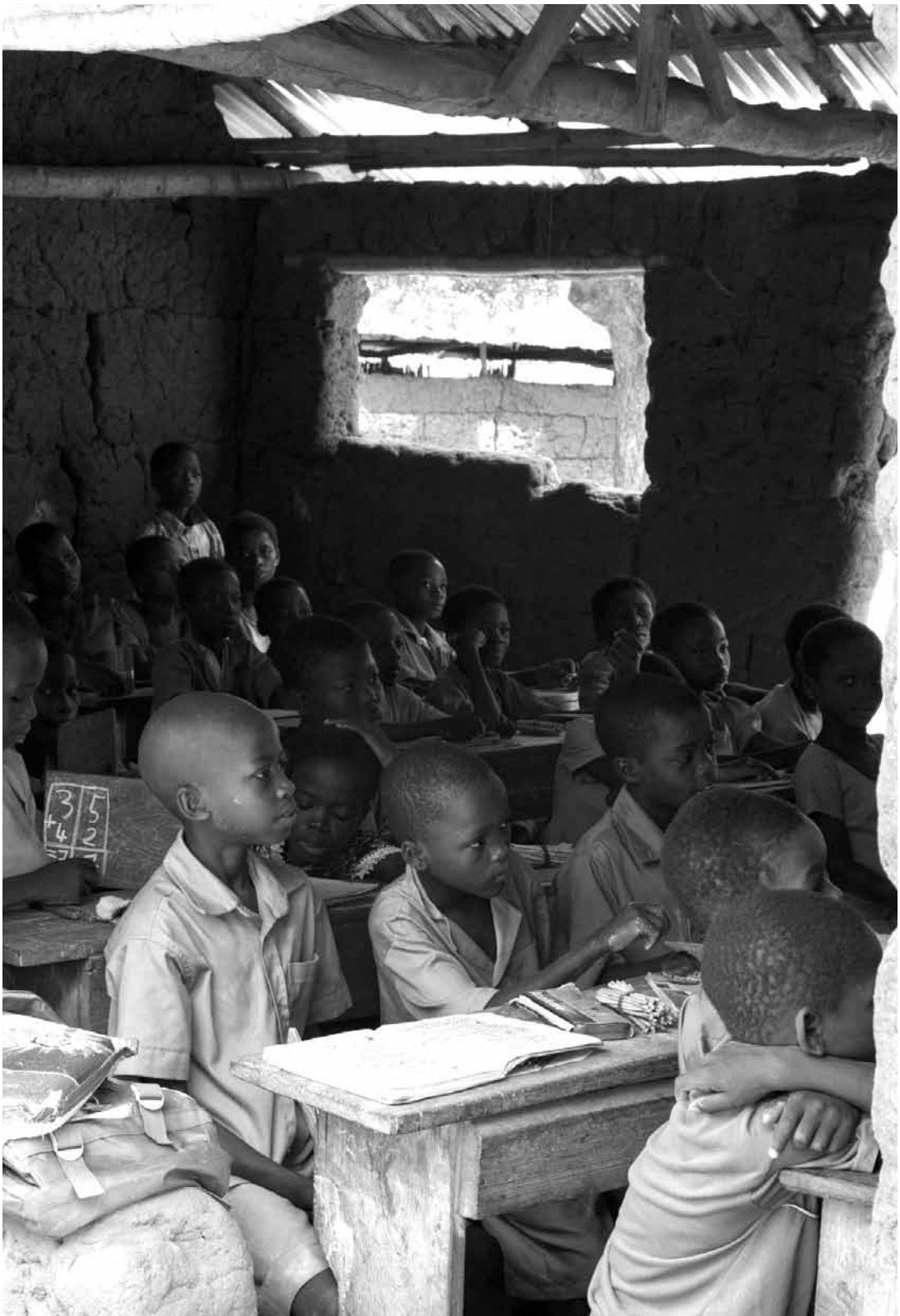
Source : Données DPP MEMP et RGPS 2011.

Dans l'**enseignement primaire**, l'évolution est plus modeste. Les effectifs scolarisés sont passés d'environ 1 050 000 élèves en 2000-01 à 1 850 000 élèves en 2010-11, soit un accroissement annuel moyen de 5,8 % sur les dix dernières années. L'accroissement annuel moyen observé au cours des quatre dernières années est proche de la période précédente, aussi bien dans le public que dans le privé. En ce qui concerne particulièrement le sous-secteur public, il a été estimé à 5,2 % entre 2006-07 et 2010-11, contre 4,9 % entre 2000-01 et 2006-07. Ces constats soulèvent la question de la pertinence et de l'efficacité de la mesure de gratuité qui a été décrétée en 2007, en particulier pour l'enseignement primaire.

**Graphique n°2.2 :** Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire



Source : Données DPP MEMP et RGPS 2011.



## 2

Analyse globale des scolarisations

**Tableau n°2.1** : Les effectifs scolarisés par niveau d'études et statut, 2000-01 à 2010-11

Niveaux d'enseignement	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
<b>Maternel</b>	18 621	19 755	20 889	22 022
Public	13 786	14 563	15 340	16 116
Privé . Nombres	4 835	5 192	5 549	5 906
. % du total	26,0 %	26,3 %	26,6 %	26,8 %
<b>Primaire</b>	1 054 927	1 152 799	1 233 214	1 318 596
Public	970 990	1 068 862	1 165 001	1 177 016
Privé . Nombres	83 937	83 937	68 213	141 580
. % du total	8,0 %	7,3 %	5,5 %	10,7 %
<b>Secondaire général 1er cycle</b>	195 966	222 041	238 579	264 506
Public	171 326	196 628	204 250	220 234
Privé . Nombres	24 640	25 413	34 329	44 272
. % du total	12,6 %	11,4 %	14,4 %	16,7 %
<b>Secondaire général 2nd cycle</b>	37 211	40 909	44 981	54 379
Public	31 163	34 721	37 690	45 570
Privé . Nombres	6 048	6 188	7 291	8 809
. % du total	16,3 %	15,1 %	16,2 %	16,2 %
<b>Secondaire Tech. 1er cycle</b>	7 967	7 938	10 153	11 091
Public	3 434	3 627	4 056	3 942
Privé . Nombres	4 533	4 311	6 097	7 149
. % du total	56,9 %	54,3 %	60,1 %	64,5 %
<b>Secondaire Tech. 2nd cycle</b>	13 604	14 241	18 714	19 813
Public	5 864	6 507	7 476	7 042
Privé . Nombres	7 740	7 734	11 238	12 771
. % du total	56,9 %	54,3 %	60,1 %	64,5 %
<b>Secondaire Tech. (1er &amp; 2nd cycles)</b>	21 571	22 179	28 867	<b>30 904</b>
Public	9 298	10 134	11 532	10 984
Privé . Nombres	12 273	12 045	17 335	19 920
. % du total	56,9 %	54,3 %	60,1 %	64,5 %
<b>Centre des métiers et centre de formation professionnelle</b>				
Public				
Privé . Nombres				
. % du total				
<b>Supérieur</b>	31 299	38 030	44 642	46 846
Public (Université d'Abomey-Calavi)		26 172	30 107	30 267
Public (Université de Parakou)	23 033	1 442	2 241	2 859
Privé . Nombres	8 266	10 416	12 294	13 720
. % du total	26,4 %	27,4 %	27,5 %	29,3 %
<b>Alphabétisation</b>	52 185	43 053	34 714	34 714

Source : DPP des différents ministères en charge de l'éducation (MEMP, MESFTPRIJ, MESRS, MCAAT) et extrait RESEN 2007.

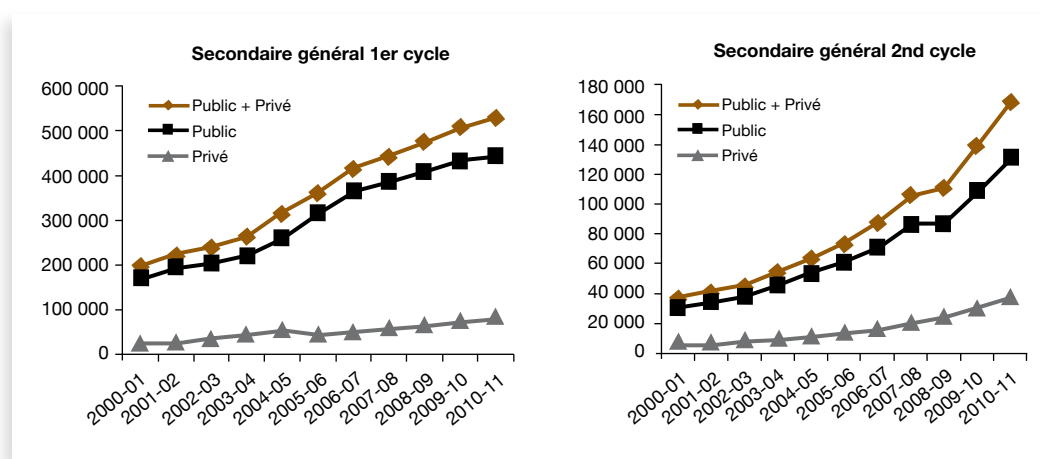
**Note :**

Les parties grisées et/ou les données en italique représente des estimations.

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
	27 673	31 200	39 136	68 026	74 033	97 333	109 449
	17 300	20 212	27 797	46 509	58 409	73 026	81 001
	10 373	10 988	11 339	21 517	15 624	24 307	28 448
	37,5 %	35,2 %	29,0 %	31,6 %	21,1 %	25,0 %	26,0 %
	1 318 140	1 356 818	1 474 206	1 601 146	1 719 390	1 787 940	1 850 658
	1 163 101	1 178 501	1 290 602	1 454 814	1 519 480	1 551 995	1 580 064
	155 039	178 317	183 604	146 332	199 910	235 945	270 594
	11,8 %	13,1 %	12,5 %	9,1 %	11,6 %	13,2 %	14,6 %
	314 059	360 258	414 926	442 175	475 557	508 751	530 767
	259 844	316 608	365 131	385 369	410 754	434 824	446 432
	54 215	43 650	49 795	56 806	64 803	73 927	84 335
	17,3 %	12,1 %	12,0 %	12,8 %	13,6 %	14,5 %	15,9 %
	63 559	73 592	87 218	105 916	111 296	138 940	168 334
	53 231	60 805	71 380	86 298	86 996	108 842	131 053
	10 328	12 787	15 838	19 618	24 300	30 098	37 281
	16,2 %	17,4 %	18,2 %	18,5 %	21,8 %	21,7 %	22,1 %
	10 896	10 032	10 259	9 677	9 261	10 043	11 241
	3 954	3 468	2 982	2 711	2 370	2 326	2 330
	6 942	6 564	7 277	6 965	6 891	7 717	8 911
	63,7 %	65,4 %	70,9 %	72,0 %	74,4 %	76,8 %	79,3 %
	18 637	18 725	21 272	20 372	21 043	31 826	42 973
	6 763	6 473	6 183	5 708	5 385	7 371	8 908
	11 874	12 252	15 089	14 664	15 658	24 455	34 065
	63,7 %	65,4 %	70,9 %	72,0 %	74,4 %	76,8 %	79,3 %
	<b>29 533</b>	<b>28 757</b>	<b>31 531</b>	<b>30 049</b>	<b>30 305</b>	<b>41 870</b>	<b>54 215</b>
	10 717	9 941	9 165	8 420	7 755	9 697	11 239
	18 816	18 816	22 366	21 629	22 550	32 173	42 976
	63,7 %	65,4 %	70,9 %	72,0 %	74,4 %	76,8 %	79,3 %
	908	1 370	2 541	3 334	4 134	5 719	4 167
				935	1 044	960	871
				2 399	3 090	4 759	3 296
				72,0 %	74,7 %	83,2 %	79,1 %
	49 766	58 560	67 178	60 123	75 295	102 668	95 629
	30 811	36 738	42 741	38 387	48 191	67 361	62 068
	3 809	5 250	6 437	5 497	6 666	7 650	8 586
	15 146	16 572	18 000	16 239	20 438	27 657	24 975
	30,4 %	28,3 %	26,8 %	27,0 %	27,1 %	26,9 %	26,1 %
	25 272	28 513	26 494	42 494	37 719	27 622	37 796

Au niveau de l'**enseignement secondaire général**, on observe une croissance relativement élevée des effectifs scolarisés. L'accroissement annuel moyen se chiffre à 10,5 % dans le premier cycle et à 16,3 % dans le second cycle entre 2000-01 et 2010-11. La croissance des effectifs dans le privé a été légèrement plus soutenue que dans le public. Elle se chiffre en moyenne à 13,1 % par an (contre 10,1 % dans le public) dans le premier cycle et à 19,9 % par an (contre 15,4 % dans le public) dans le second cycle. Notons enfin que l'accroissement annuel moyen observé au cours des quatre dernières années apparaît plus faible que celui de la période précédente dans le premier cycle. Il est estimé à 6,3 % en moyenne par an entre 2006-07 et 2010-11 (contre 13,3 % entre 2000-01 et 2006-07), et résulte principalement des accroissements observés dans le sous-secteur public. Dans le second cycle, l'accroissement observé depuis 2006-07 est en revanche plus élevé que celui de la période précédente, aussi bien dans le public que dans le privé. Il se chiffre en moyenne à 17,9 % par an entre 2006-07 et 2010-11, contre 15,3 % entre 2000-01 et 2006-07.

**Graphique n°2.3 :** Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement secondaire général (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle)



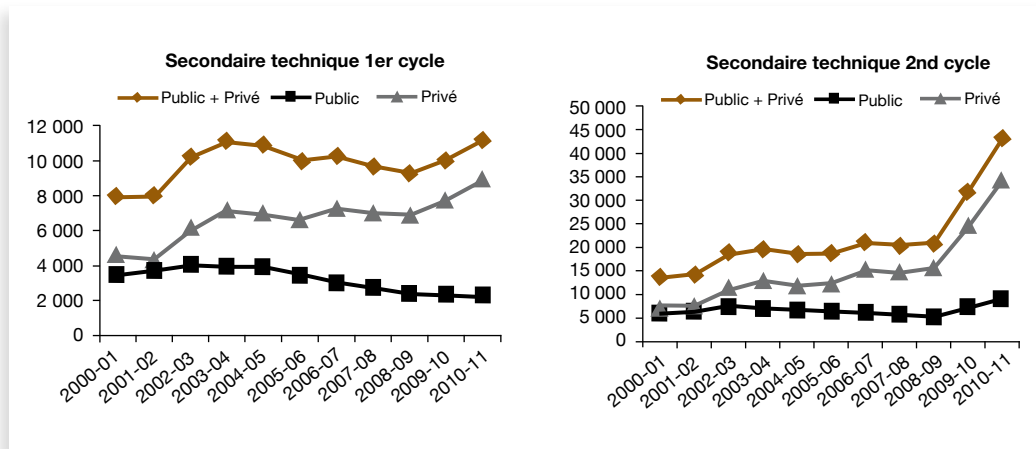
Source : Données DPP MESFTPRIJ et RGPS 2011.

Au niveau de l'**enseignement technique (premier et second cycle)**, les données proviennent essentiellement des estimations qui ont été réalisées<sup>17</sup>, eu égard à l'absence de données raisonnablement fiables sur plusieurs années (cf. section 2.1.3). Sur cette base, l'accroissement annuel moyen des effectifs au cours des dix dernières années serait de l'ordre de 3,5 % dans le premier cycle et de 12,2 % dans le second cycle. Cet accroissement serait principalement le fait de la croissance des effectifs dans le privé. Les données estimées montrent en effet que le privé enregistrerait un accroissement annuel moyen de 7 % dans le premier cycle et de 16 % dans le second cycle, contre respectivement - 3,8 % et 4,3 % dans le public. Toutefois, comme le montre le graphique n°2.4, les effectifs scolarisés de manière globale semblent présenter une tendance relativement stable à partir des années 2003-04, même si l'on observe un changement de rythme sans doute

<sup>17</sup> Les données raisonnablement fiables disponibles aussi bien pour le 1<sup>er</sup> cycle que pour le 2<sup>nd</sup> cycle remontent à la période d'avant 2006-07. Ainsi, à partir des données sur les effectifs scolarisés sur la période 2000-07, mais aussi de quelques effectifs reconstitués pour les années 2008-09 et 2009-10, les effectifs pour les années manquantes ont été estimés sur la base des tendances obtenues avec les données disponibles. Ce travail a été effectué notamment pour le sous-secteur public. Pour le sous-secteur privé, les effectifs scolarisés dans les deux sous-cycles sont également connus uniquement pour la période 2000-07, sans qu'on puisse savoir quelles sont les parts respectives du premier et du second cycle. À partir de ces données, nous avons calculé la part du privé dans le secondaire technique de manière globale. Les résultats obtenus ont permis de construire une tendance des effectifs scolarisés dans le privé. Cette tendance a permis d'estimer la part du privé pour les années manquantes, et par ricochet, d'estimer les effectifs scolarisés dans le privé pour ces mêmes années. Nous avons enfin supposé que la part du privé est la même aussi bien pour le 1<sup>er</sup> cycle que pour le 2<sup>nd</sup> cycle, ce qui permet d'avoir les effectifs scolarisés dans le privé pour ces deux sous-cycles.

conjoncturel pour les années 2009-10 et 2010-11 en ce qui concerne le second cycle en particulier. Ces constats témoignent probablement d'un manque d'intérêt pour ce sous-secteur aux potentialités pourtant vitales pour l'économie béninoise.

**Graphique n°2.4 :** Évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement secondaire technique (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle)

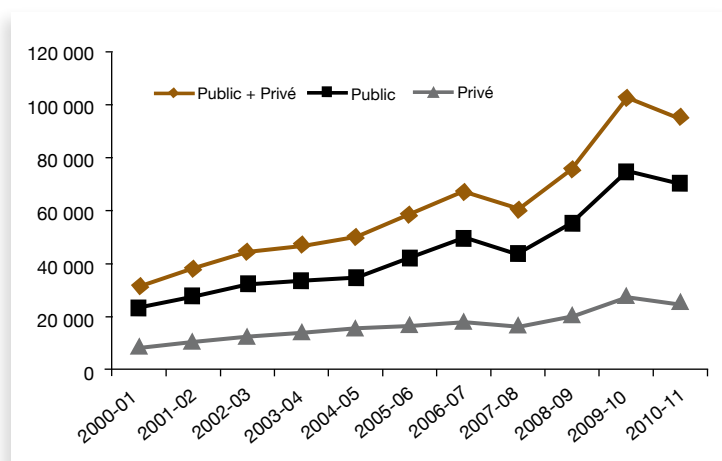


Source : Données DPP MESFTPRIJ et RGPS 2011.

Les données concernant **les effectifs d'apprentis dans les centres d'apprentissage et de formation professionnelle** ne sont disponibles que depuis 2004/05. Au cours des quatre dernières années, on note un accroissement des effectifs de l'ordre de 7,7 % en moyenne par an. Cet accroissement résulte principalement de la croissance des effectifs dans le privé. On observe en effet une augmentation des effectifs de 11,1 % en moyenne par an, alors que le public enregistre une baisse tendancielle de l'ordre de 2,3 % en moyenne par an. La volonté affirmée du Gouvernement béninois de développer ce type de formation n'est donc pas encore suffisamment à l'œuvre. Renforcer davantage l'implication du secteur public dans l'apprentissage professionnel afin de le normaliser et de l'adapter aux évolutions technologiques apparaît nécessaire. Ce type de formations (apprentissage et formation continue) est en effet 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.



**Graphique n°2.5 : Évolution des effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur**



Source : Données DPP MESRS et RGPS 2011.

**Au niveau de l'enseignement supérieur**, le graphique n°2.5 ci-dessus illustre l'évolution des effectifs d'étudiants au cours des dix dernières années. Il apparaît que le nombre d'étudiants a été multiplié par 3 au cours de la période, en passant de 31 299 étudiants en 2000-01 à 95 629 étudiants en 2010-11, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 11,8 %<sup>18</sup>. Cet accroissement a été de 11,7 % par an dans le public et de 11,9 % par an dans le privé.

Au final, les effectifs ont crû dans l'ensemble du système éducatif, mais à des degrés divers. Certains niveaux d'enseignement ont même connu une croissance exponentielle, comme par exemple dans l'enseignement maternel, dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur. 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. En attendant, examinons la couverture globale du système éducatif, au regard de la population scolarisable aux différents niveaux d'enseignement.

### 2.3- Une amélioration de la couverture scolaire, induite par l'accroissement des effectifs scolarisés.

L'évolution des effectifs scolarisés est un premier indicateur de la dynamique du système éducatif. Toutefois, pour mieux appréhender la couverture du système aux différents niveaux d'enseignement, il est utile de compléter l'analyse en rapportant les effectifs scolarisés aux populations scolarisables respectives. On calcule ainsi des taux bruts de scolarisation (TBS)<sup>19</sup> pour les niveaux dont l'identification des classes

<sup>18</sup> Ce taux d'accroissement pourrait être légèrement plus élevé, car du fait de l'amélioration du dispositif statistique, les effectifs considérés à partir de 2007-08 ne prennent pas en compte les doubles inscriptions, phénomène qui n'est pas exclu dans les statistiques des années d'avant. Ainsi, les effectifs considérés sont des effectifs d'étudiants, et non les nombres d'inscriptions.

<sup>19</sup> Pour un niveau donné, le taux brut de scolarisation est défini comme le rapport entre l'effectif scolarisé et celui de la population d'âge scolaire normal pour ce niveau d'études (population scolarisable).

d'âge de la population scolarisable est définie sans difficulté (préscolaire, enseignement primaire et enseignement secondaire général). Pour l'enseignement supérieur et l'enseignement technique et la formation professionnelle, on considère que l'utilisation de la statistique du nombre d'étudiants/apprenants pour 100 000 habitants<sup>20</sup> est plus appropriée, tant il devient délicat de définir une classe d'âge susceptible de fréquenter ces niveaux d'enseignement. En outre, une statistique souvent utile au plan analytique et qu'il convient de calculer est le nombre d'apprenants de l'enseignement technique et professionnel pour 100 élèves de l'enseignement secondaire. Elle permet d'apprécier comment l'enseignement technique se développe par rapport à l'enseignement général.

Le tableau n°2.2 ci-après présente l'évolution de ces indicateurs de couverture pour l'ensemble des niveaux d'enseignement, sur la période allant de l'année scolaire 2000-01 à l'année scolaire 2010-11.

On constate que pour tous les niveaux d'enseignement, la situation qui prévaut en 2010-11 marque une évolution significative en termes de couverture éducative par rapport à la situation en 2000-01.

<sup>20</sup> Pour chacun de ces deux types d'études, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est défini comme le rapport entre l'effectif scolarisé et la population totale du pays, que l'on multiplie par 100 000.

**Tableau n°2.2 : Évolution des indicateurs de couverture, 2000-01 à 2010-11<sup>21</sup>**

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
<b>Maternel</b>					
Élèves	18 621	19 755	20 889	22 022	27 673
Population appropriée (3-5 ans)	745 892	759 949	773 548	792 237	811 503
TBS	2,5 %	2,6 %	2,7 %	2,8 %	3,4 %
<b>Primaire</b>					
Élèves	1 054 927	1 152 799	1 233 214	1 318 596	1 318 140
Population appropriée (6 à 11 ans)	1 249 116	1 281 190	1 312 575	1 348 288	1 384 713
TBS	84,5 %	90,0 %	94,0 %	97,8 %	95,2 %
<b>Secondaire 1er cycle</b>					
Élèves	195 966	222 041	238 579	264 506	314 059
Population appropriée (12 à 15 ans)	637 456	658 647	679 691	699 751	719 982
TBS	30,7 %	33,7 %	35,1 %	37,8 %	43,6 %
<b>Secondaire 2nd cycle</b>					
Élèves	37 211	40 909	44 981	54 379	63 559
Population appropriée (16 à 18 ans)	386 255	400 579	415 055	425 245	435 556
TBS	9,6 %	10,2 %	10,8 %	12,8 %	14,6 %
Population du pays	6 609 208	6 819 911	7 037 333	7 249 381	7 466 007
<b>Ens. Professionnel/ technique</b>					
Apprenants	21 571	22 179	28 867	30 904	30 441
Apprenants/100.000 habitants	326	325	410	426	408
Apprenants/100 élèves du secondaire	8,5	7,8	9,2	8,8	7,5
<b>Enseignement supérieur</b>					
Étudiants	31 299	38 030	44 642	46 846	49 766
Étudiants/100.000 habitants	474	558	634	646	667

Source : DPP des différents ministères en charge de l'éducation (MEMP, MESFTPRIJ, MESRS, MCAAT), données de population de l'INSAE lissées et projetées, et quelques extraits du RESEN 2007.

Dans l'enseignement maternel, le TBS a été pratiquement multiplié par 5 entre 2000-01 et 2010-11, signe que des efforts ont été faits pour améliorer la couverture dans ce niveau d'enseignement. Cependant, la proportion des enfants scolarisés dans les écoles maternelles demeure encore relativement faible. En effet, en 2010-11, les enfants scolarisés représentent seulement 11,6 % des enfants en âge d'aller à la maternelle. Toutefois, ce chiffre n'est pas différent de la valeur attendue du TBS dans le cadre du PDDSE (11 %).

Dans l'enseignement primaire, le TBS a également progressé de manière significative depuis 2000-01. On observe ainsi un chiffre proche de 100 % en 2006-07, et même nettement au-dessus de 100 % au cours des quatre dernières années. Il se situe en 2010-11 à 114,5 % et apparaît plus élevé que la valeur attendue dans le cadre du PDDSE pour la même année, estimée à 109 %. Cela ne veut pas dire pour autant que tous les enfants en âge d'être au primaire le sont effectivement. En effet, le concept de TBS ne mesure pas la couverture effective du système mais seulement sa capacité physique à assurer cette couverture. Dans le cas présent, la valeur numérique du TBS identifie que le nombre de places existant dans le système serait en principe capable d'assurer la scolarisation de tous les enfants béninois d'âge primaire ; mais elle n'indique

<sup>21</sup> Certaines valeurs des indicateurs présentés ici peuvent différer de celles obtenues dans le RESEN de 2007. En effet, le calcul adopté ici rapporte les effectifs scolarisés de l'année scolaire « t ; t+1 » à la population scolarisable de l'année t.

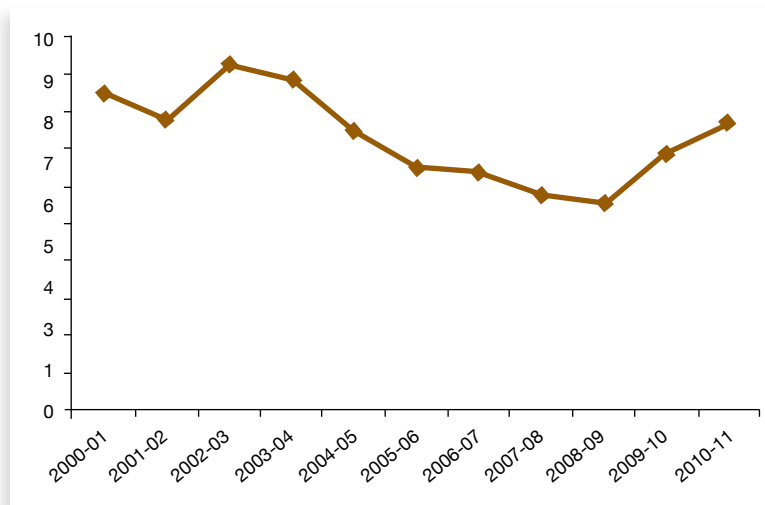
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
	31 200	39 136	68 026	74 033	97 333	109 449
	831 759	853 048	875 109	897 715	920 516	943 213
	3,8 %	4,6 %	7,8 %	8,2 %	10,6 %	11,6 %
	1 356 818	1 474 206	1 601 146	1 719 390	1 787 940	1 850 658
	1 421 673	1 459 035	1 496 902	1 535 583	1 575 509	1 616 919
	95,4 %	101,0 %	107,0 %	112,0 %	113,5 %	114,5 %
	360 258	414 926	442 175	475 557	508 751	530 767
	740 168	760 321	780 596	801 092	821 959	843 309
	48,7 %	54,6 %	56,6 %	59,4 %	61,9 %	62,9 %
	73 592	87 218	105 916	111 296	138 940	168 334
	446 943	459 692	473 477	487 907	502 347	516 361
	16,5 %	19,0 %	22,4 %	22,8 %	27,7 %	32,6 %
	7 687 152	7 912 833	8 143 185	8 378 123	8 617 793	8 862 343
	30 127	34 072	33 383	34 439	47 589	58 382
	392	431	410	411	552	659
	6,5	6,4	5,7	5,5	6,8	7,7
	58 560	67 178	60 123	75 295	102 668	95 629
	762	849	738	899	1 191	1 079

pas pour autant qu'il le fasse effectivement. Nous aurons évidemment l'occasion de revenir sur ces aspects dans les sections suivantes.

Au niveau de l'enseignement secondaire général, le TBS a pratiquement doublé dans le premier cycle (en passant de 30,7 % en 2000-01 à 62,9 % en 2010-11) et plus que triplé dans le second cycle (en passant de 9,6 % à 32,6 % sur la même période). Les valeurs observées pour l'année 2010-11 suggèrent qu'une proportion relativement forte de la population jeune du pays n'a pas accès aux études secondaires.

En ce qui concerne l'enseignement technique, le nombre d'apprenants pour 100 000 habitants a doublé, passant de 326 apprenants pour 100 000 habitants en 2000-01 à 659 apprenants pour 100 000 habitants en 2010-11.

**Graphique n°2.6 :** Évolution du nombre d'apprenants dans l'enseignement technique et professionnel pour 100 élèves du secondaire



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP MESFTPRIJ, des extraits du RESEN 2007 et des différentes estimations effectuées sur les effectifs.

En revanche, comme le montre le graphique n°2.6 ci-dessus, le nombre d'étudiants de l'enseignement technique et professionnel pour 100 élèves de l'enseignement secondaire présente une tendance à la baisse sur la même période. Ces données indiquent qu'en dépit de l'évolution notable constatée dans le nombre apprenants pour 100 000 habitants au cours des dix dernières années, le sous-secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle s'est moins développé que celui de l'enseignement secondaire général.

Dans l'enseignement supérieur, l'indicateur de couverture est en nette progression, passant d'environ 480 étudiants pour 100 000 habitants en 2000-01 à près de 1080 étudiants pour 100 000 habitants en 2010-11. L'indicateur a donc plus que doublé au cours des 10 dernières années, et la valeur actuelle est nettement au-dessus de la valeur attendue dans le cadre du PDDSE. En effet, le nombre d'étudiants en 2010-11 se chiffre à 95 629, alors que dans le PDDSE, il était attendu un chiffre de 51 195 étudiants pour la même année.

À ce stade, il est intéressant de comparer la situation du Bénin en termes de couverture avec un certain nombre d'autres pays africains. Le tableau n°2.3 compare la situation du Bénin à celle d'une quinzaine de

pays d'Afrique subsaharienne dont le PIB par habitant est compris entre 500 et 1050 dollars US.

**Tableau n°2.3 :** Comparaison internationale de la couverture des systèmes, 2010-11 ou années proches

Pays	PIB/hab. en 2010 (dollars USD)	TBS enseignement maternelle	TBS enseignement primaire	TBS dans le 1er cycle du secondaire général	TBS dans le 2nd cycle du secondaire général	Enseignement technique et formation professionnelle		Supérieur
						Nombre d'apprenants ETFP pour 100 élèves du secondaire	Nombre d'apprenants ETFP pour 100 000 habitants	Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants
Bénin (2010-11)	732,8	11,6 %	114,5 %	62,9 %	32,6 %	7,7	658,8	1 079,0
Benin (2006-07)		4,6 %	101,0 %	54,6 %	19,0 %	5,7	430,6	849,0
Burkina Faso (2009-10)	551,3	2,7 %	74,8 %	29,2 %	8,4 %	4,9	167,8	312,6
Tchad (2008-09)	676,2	0,7 %	92,0 %	29,7 %	16,9 %	1,1	43,0	186,5
Comores (2009-10)	758,1	5,1 %	103,3 %	52,5 %	46,0 %	---	---	622,0
Côte d'Ivoire (2008-09)	1 017,9	3,7 %	79,8 %	36,3 %	22,3 %	5,9	257,0	798,0
Gambie (2009-10)	644,0	36,4 %	88,2 %	66,2 %	34,5 %	9,6	727,4	447,0
Ghana (2008-09)	740,3	68,9 %	106,3 %	80,0 %	32,3 %	2,8	210,1	853,6
Guinée Bissau (2009-10)	529,4	5,0 %	117,0 %	52,6 %	27,0 %	1,1	55,0	351,0
Kenya (2008-09)	800,2	53,1 %	116,8 %	92,8 %	43,8 %	0,5	39,7	425,7
Mali (2009-10)	590,6	4,3 %	80,4 %	48,3 %	15,0 %	13,8	681,0	514,2
Mauritanie (2008-09)	1 043,5	5,4 %	103,4 %	23,9 %	25,8 %	4,9	157,6	464,8
Rwanda (2008-09)	552,5	18,2 %	156,4 %	35,5 %	8,8 %	15,7	553,4	561,8
Sénégal (2008-09)	1 018,0	11,6 %	86,8 %	42,0 %	18,6 %	4,1	203,8	779,5
Togo (2008-09)	510,0	8,3 %	128,1 %	59,5 %	25,5 %	7,8	563,4	575,0
Ouganda (2008-09)	512,2	12,7 %	128,3 %	34,1 %	12,4 %	5,0	180,9	382,7
Tanzanie (2008-09)	537,8	36,6 %	112,4 %	38,6 %	3,9 %	6,5	250,0	335,0
<b>Moyenne hors Bénin</b>	<b>698,8</b>	<b>18,2 %</b>	<b>104,9 %</b>	<b>48,1 %</b>	<b>22,7 %</b>	<b>6,0</b>	<b>292,2</b>	<b>507,3</b>

Source : Base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour les pays comparateurs. Pour le Bénin, calcul des auteurs à partir des données des DPP des différents ministères en charge de l'éducation (MEMP, MESFTPRIJ, MESRS, MCAAT), des données de population de l'INSAE lissées et projetées, et quelques extraits du RESEN 2007.



**Note :** Les chiffres de l'enseignement supérieur pour le Burkina Faso et le Mali sont de 2008-09. Les chiffres de l'enseignement technique et de la formation technique pour le Togo et la Côte d'Ivoire sont de 2006-07.

Exception faite de l'enseignement maternel, la couverture scolaire au Bénin est, à tous les ordres d'enseignement, meilleure que la moyenne des pays considérés. En dépit des progrès quantitatifs enregistrés notamment au cours des quatre dernières années, le TBS au niveau de la maternelle est d'environ 40 % inférieur à la moyenne des pays considérés.

Pour ce qui est de l'enseignement primaire, le Bénin se place clairement au-dessus de la moyenne des pays comparateurs, le TBS étant supérieur d'environ 10 points de pourcentage à la moyenne du groupe considéré. Sur les quinze pays considérés, seuls le Rwanda, l'Ouganda, le Togo, la Guinée Bissau et le Kenya présentent des TBS plus élevés que celui du Bénin.

Le TBS au niveau de l'enseignement secondaire se situe également au-dessus de la moyenne des pays comparateurs, aussi bien pour le 1<sup>er</sup> cycle que pour le 2<sup>nd</sup> cycle. Il est d'environ 31 % plus élevé dans le 1<sup>er</sup> cycle et 43 % plus élevé dans le 2<sup>nd</sup> cycle. Le Bénin se classe ainsi en 4<sup>ème</sup> position après le Kenya, le Ghana et la Gambie pour ce qui est du 1<sup>er</sup> cycle, et après les Comores, le Kenya et la Gambie pour ce qui est du 2<sup>nd</sup> cycle.

L'enseignement technique et la formation professionnelle, ainsi que l'enseignement supérieur restent les niveaux les plus développés au regard des autres pays considérés. Dans l'enseignement supérieur, le Bénin se place en tête des pays considérés avec près de 1080 étudiants pour 100 000 habitants, soit deux fois plus que la moyenne des pays comparateurs. Ce chiffre avoisine celui du Maroc et plus globalement des pays i) qui se situent à des niveaux de développement beaucoup plus élevés que celui du Bénin et ii) dont l'économie est plus diversifiée et le marché du travail beaucoup plus favorable. Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, le Bénin est également bien positionné. Avec près de 660 apprenants pour 100 000 habitants, il se classe en 3<sup>ème</sup> position après la Gambie et le Mali.

Les indicateurs qui viennent d'être analysés donnent une image de la couverture globale du système éducatif. Celle-ci demande à être affinée pour mieux apprécier le parcours des jeunes sur l'ensemble du système éducatif, à l'intérieur de chaque cycle d'études et entre cycles d'études successifs. Les profils de scolarisation et de rétention permettent de réaliser une telle analyse.

## 2.4- D'importants défis sont encore à relever pour améliorer l'accès et la rétention, notamment dans le cycle primaire.

Le TBS et la statistique du nombre d'étudiants/d'apprenants pour 100 000 habitants permettent d'avoir une vision globale du niveau de couverture mais ne peuvent synthétiser l'exhaustivité de l'information sur un cycle particulier ; ils peuvent même induire des erreurs significatives d'interprétation, notamment dans une perspective de politique éducative<sup>22</sup>. En effet, le TBS est une moyenne calculée sur l'ensemble d'un cycle particulier, qui ne fournit aucune information sur l'admission, la rétention en cours de cycle ou encore l'accès en dernière année (achèvement). Afin de mieux appréhender le parcours scolaire des individus, il est donc préférable d'avoir recours à une classe d'indicateurs spécifiques permettant de juger i) le niveau d'accès à chaque classe, ii) le degré de survie au sein de chaque cycle, et iii) le niveau des chances de transition entre les cycles.

### 2.4.1- Les taux d'accès actuels aux différentes classes font apparaître des problèmes d'accès et de rétention dans le primaire.

Pour juger de l'accès à chaque niveau de l'enseignement primaire et secondaire, on peut utiliser plusieurs méthodes alternatives, mobilisant des sources de données différentes. La première consiste à utiliser les données administratives disponibles dans le pays et à calculer des taux d'accès par classe, au regard des projections de population retenues. La seconde consiste à utiliser, lorsqu'elles existent et sont récentes, des données d'enquête de ménage : cette méthode présente l'avantage de fournir des estimateurs qui ne sont sensibles ni aux projections de populations ni aux aléas de la collecte de données scolaires.

<sup>22</sup> Cf. la note méthodologique du Pôle de Dakar « Mesurer l'avancée vers la scolarisation primaire universelle ».

### 2.4.1.1- Analyse de l'accès à partir des données administratives

Le tableau n°2.4 ci-après présente les taux d'accès aux différentes classes, calculés sur la base des données administratives scolaires et démographiques, pour les années scolaires 2006-07 et 2010-11. Pour une classe donnée, le taux d'accès à cette classe est défini comme le rapport entre les nouveaux entrants dans la classe et la population qui a l'âge théorique de la fréquenter.

Plusieurs constats peuvent être réalisés. D'abord, on observe que le taux d'accès au CI est largement supérieur à 100 % en 2010-11. Il l'était d'ailleurs depuis 2006-07, mais a connu une progression d'environ 8 points de pourcentage, passant de 122,4 % en 2006-07 à 130,4 % en 2010-11.

**Tableau n°2.4 :** Taux d'accès transversal à chaque classe, années 2010-11 et 2006-07<sup>23</sup>

Taux d'accès	CI	CP	CE1	CE2	CM1	CM2	6ème	5ème	4ème	3ème	2nde	1ère	Terminale
2006-07	122,4 %	100,6 %	90,5 %	83,9 %	73,0 %	68,0 %	52,1 %	53,5 %	36,5 %	29,8 %	18,5 %	15,4 %	12,6 %
2010-11	130,4 %	106,5 %	100,4 %	89,9 %	75,9 %	64,3 %	53,4 %	50,8 %	45,3 %	40,8 %	29,9 %	26,4 %	19,5 %

Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP du MEMP et du MESFTPRIJ et des données de population de l'INSAE lissées et projetées.

Ces valeurs ne signifient pas forcément que tous les enfants en âge d'entrer au CI le sont effectivement, comme nous le verrons dans la section suivante avec les données d'enquêtes ménages. En effet, les valeurs supérieures à 100 % observées pour l'accès au CI découlent vraisemblablement des effets multi-cohortes, liés au fait que des enfants d'autres cohortes, soit en avance ou soit en retard sur l'âge théorique d'entrée au CI, ont été admis au CI. Le tableau n°2.5 en donne une illustration chiffrée. Il montre par exemple pour l'année 2009-10 (à défaut d'avoir la distribution équivalente pour l'année 2010-11<sup>24</sup>) que près 36 % des enfants sont en avance par rapport à l'âge théorique pour cette classe, tandis que 23 % des enfants sont en retard. Ces chiffres pourraient d'ailleurs être plus ou moins importants, dans un contexte où les questions de déclarations d'âges restent perfectibles.

<sup>23</sup> Certaines valeurs des taux d'accès présentés ici peuvent différer de celles obtenues dans le RESEN de 2007. En effet, le calcul adopté ici rapporte les non-redoublants de l'année scolaire t-t+1 à la population scolarisable de l'année t.

<sup>24</sup> En effet, les données de 2010-11 ont été collectées dans le cadre du RGPS, conçu spécialement pour actualiser le diagnostic sectoriel, mais le questionnaire d'enquête n'a pas pris en compte la nécessité de collecter l'âge des élèves scolarisés afin de ne pas alourdir le processus de collecte qui devrait être bouclé dans un délai record.



**Tableau n°2.5 :** Distribution des enfants scolarisés au CI selon l'âge, 2009-10

Age	CI
<5 ans	24 738
5 ans	119 959
6 ans	168 817
7 ans	68 832
8 ans	18 324
9 ans	4 216
10 ans	445
11 ans	177
12 ans	124
13 ans	56
14 ans	23
15 ans	34
16 ans et plus	10
<b>Total</b>	<b>405 755</b>
Proportion d'élèves en avance d'âge pour la classe	35,7 %
Proportion d'élève d'âge normal pour la classe	41,6 %
Proportion d'élèves en retard d'âge pour la classe	22,7 %

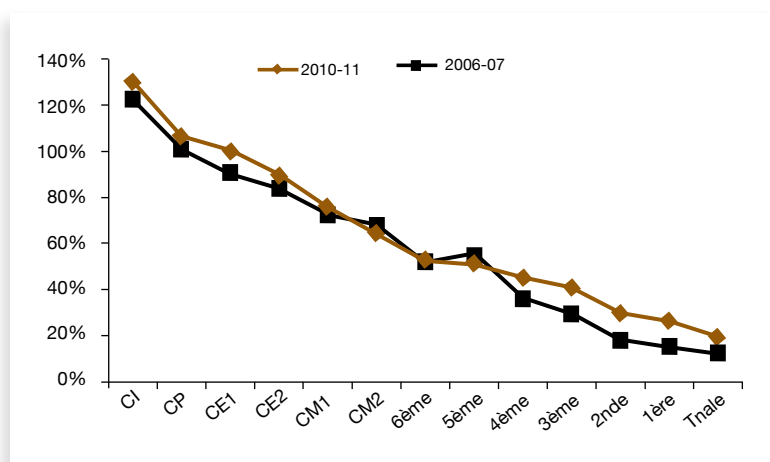
Source : Données DPP MEMP.

Le tableau n°2.4 fait apparaître également un taux d'accès au CM2 (ou taux d'achèvement du cycle primaire) de l'ordre de 64,3 % en 2010-11. Cela signifie que près du tiers des enfants n'atteignent pas la fin du cycle primaire et ont donc très peu de chances d'acquérir les compétences nécessaires pour être et rester alphabétisés pendant leur vie adulte. En outre, en dépit de la progression observée dans l'accès, le taux d'achèvement du primaire ne s'est pas amélioré au cours des quatre dernières années. Il s'est en réalité dégradé d'environ 4 points de pourcentage par rapport à la situation de 2006-07, estimée à 68 %. Il s'agit là d'une situation préoccupante, au regard des engagements en faveur de la scolarisation primaire universelle.

Les valeurs concernant le secondaire montrent en revanche une nette amélioration dans l'achèvement. En ce qui concerne le 1<sup>er</sup> cycle, le taux d'accès en 6<sup>ème</sup> n'a pas significativement changé au cours des quatre dernières années. Il est passé de 52,1 % en 2006-07 à 53,4 % en 2010-11. En revanche, le taux d'accès en 3<sup>ème</sup> a enregistré une augmentation de l'ordre de 11 points de pourcentage, en passant de 29,8 % en 2006-07 à 40,8 % en 2010-11. En ce qui concerne le 2<sup>nd</sup> cycle, l'amélioration est observée aussi bien dans l'admission que dans l'achèvement. Le taux d'accès en seconde est en effet passé de 18,5 % en 2006-07 à 29,9 % en 2010-11, et le taux d'accès en terminale, de 12,6 % à 19,5 % sur la même période.

Le graphique n°2.7 ci-après donne une illustration visuelle des différentes tendances expliquées précédemment en ce qui concerne le parcours scolaire des enfants béninois.

**Graphique n°2.7 :** Profil transversal de scolarisation en 2006-0725 et en 2010-11



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP du MEMP et du MESFTPRIJ et des données de population de l'INSAE lissées et projetées.

Pour ce qui est de la transition entre les différents niveaux du système, on observe une amélioration au cours des quatre dernières années, aussi bien entre le primaire et le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire, qu'entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> cycle. Le taux de transition entre le primaire et le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire est ainsi passé de 76,6 % en 2006-07 à 83,1 % en 2010-11, et entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> cycle, de 62 % à 73,3 % sur la même période, ce qui suggère une pression importante des effectifs dans les classes de terminale, mais aussi, dans une certaine mesure, dans l'enseignement supérieur.

Les statistiques sur le profil transversal de scolarisation, obtenues à partir des données administratives, peuvent être comparées avec les estimations qui ressortent des données d'enquêtes ménages.

#### **2.4.1.2- Analyse de l'accès à partir des enquêtes auprès des ménages et comparaison avec les statistiques scolaires.**

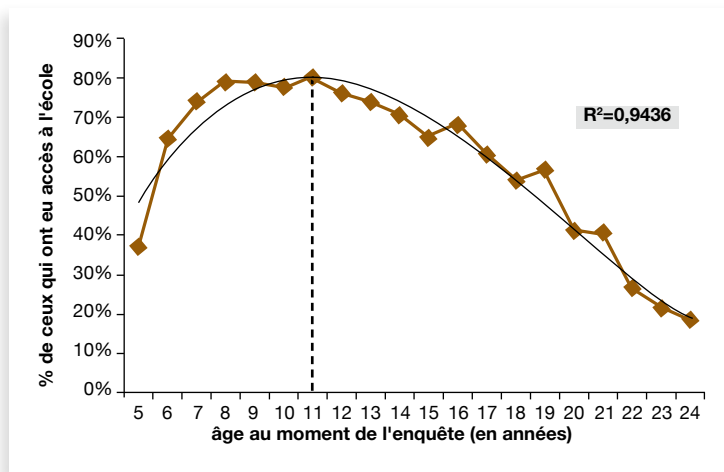
Deux enquêtes auprès des ménages ont été réalisées récemment au Bénin, à savoir l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) effectuée en 2008 et l'Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICOV) effectuée en 2010. Chacune d'entre elles comporte un volet scolarisation qui permet d'obtenir des indicateurs de couverture, indépendamment des données de recensement et des données administratives, avec l'avantage de disposer dans une base unique du numérateur et du dénominateur des indicateurs de couverture. Cependant, l'EDM a porté uniquement sur l'agglomération de Cotonou et ses

<sup>25</sup> L'accès en classe de 5<sup>ème</sup> est comparativement élevé en 2006/07 en raison de l'exceptionnel taux de réussite au CEP (Certificat d'Études 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<sup>ème</sup> en 2005/06 qui se retrouve en 5<sup>ème</sup> en 2006/07, d'où la « bosse » sur le profil de scolarisation.

environs, et de ce fait, ne présente pas une couverture nationale. L'EMICOV 2010 présente en revanche une couverture nationale et nous servira de base pour l'analyse des probabilités d'accès aux différentes classes<sup>26</sup>.

Un premier aspect de l'analyse consiste à cibler l'accès à l'école. Le graphique n°2.8 ci-après, montre la proportion des jeunes qui ont eu accès un jour à l'école, selon leur âge (sachant que depuis, ils peuvent l'avoir quittée).

**Graphique n°2.8 :** Probabilité d'une génération d'avoir eu accès à l'école



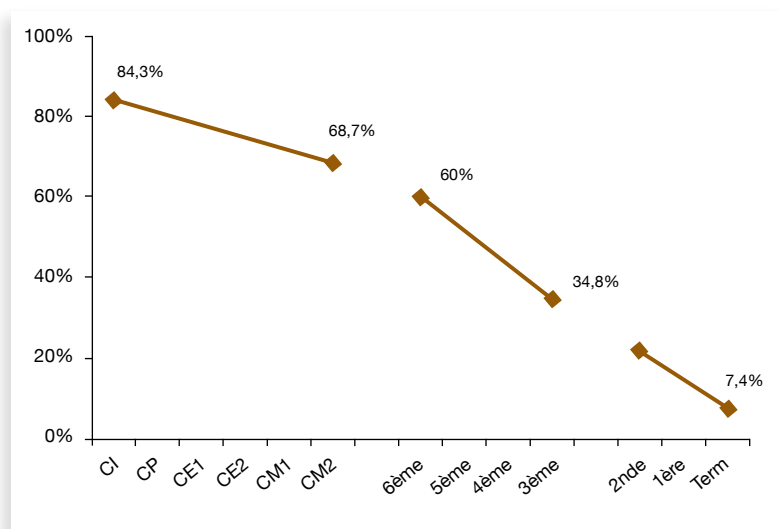
Source : Calculs des auteurs, à partir des données EMICOV 2010.

On observe deux tendances d'évolution dans la relation représentée dans le graphique. La partie gauche de la courbe présente une tendance croissante entre 5 et 11 ans. Elle matérialise le fait que tous les enfants d'une génération qui rentrent à l'école ne le font pas au même âge (âge obtenu selon la déclaration parentale). À cinq ans, moins de 40 % des enfants ont eu accès à l'école et cette proportion évolue rapidement pour atteindre environ 75 % à 7 ans et se stabilise autour de 84 % pour la classe d'âge 8-13 ans. Au-delà de cette classe d'âge, la proportion a tendance à diminuer pour se situer autour de 60 % pour les jeunes âgés de 20 ans au moment de l'enquête. On peut donc considérer que la probabilité pour une génération d'accéder à l'école est de l'ordre de 84 %. Cette estimation d'accès à l'école se situe donc dans une fourchette largement inférieure aux chiffres de 130,4 % et de 122,4 % qui avaient été estimés respectivement pour les années 2010-11 et 2006-07 sur base des données administratives ; et au sujet desquels, on avait déjà la suspicion qu'ils pourraient être surestimés du fait des phénomènes de multi-cohortes.

Au-delà de l'accès à l'école, les données EMICOV 2010 permettent d'estimer la proportion d'individus qui accèdent et qui achèvent les différents sous-cycles de l'enseignement général. Le graphique n°2.9 ci-après, présente le profil probabiliste obtenu à l'aide des données.

<sup>26</sup> Deux questions du questionnaire ménage de l'enquête EMICOV et portant sur la population de 5 ans et plus sont principalement exploitées pour effectuer ces estimations. La première est stipulée comme suit : « l'individu i du ménage a-t-il fréquenté l'école ». Les réponses attendues sont soit oui, soit non. La seconde porte sur le niveau d'instruction et se décline en deux sous-questions : « Quel est le plus haut niveau d'études que l'individu i du ménage a atteint ? » et « quelle est la dernière classe que l'individu a achevée à ce niveau ». Constatons qu'il ne s'agit pas de la plus haute classe atteinte, mais la plus haute classe achevée. Un ajustement a été donc effectué dans le traitement des données pour prendre en compte dans nos analyses la plus haute classe atteinte.

**Graphique n°2.9 :** Probabilités d'accès et d'achèvement d'une génération aux différents sous-cycles de l'enseignement général



Source : Calculs des auteurs, à partir des données EMICOV 2010.

Au niveau de l'enseignement primaire, on constate un taux d'accès en dernière année qui se situe à 68,7 %, un chiffre proche de celui identifié sur données administratives pour l'année 2010-11, estimé à 64,3 %. Cela suggère que la structure des données reste comparable entre les données de l'enquête de ménages et celle des données de statistiques scolaires (ces dernières apparaissant tout de même généralement surestimées au début de notre période d'observation).

Entre le primaire et le premier cycle du secondaire, on constate que si 68,7 % d'une classe d'âge atteint la dernière classe du primaire, seulement 60 % ont accès au premier cycle du secondaire. Ce chiffre diffère légèrement de celui obtenu avec les statistiques scolaires, estimé à 53,4 %. Dans tous les cas, la perte dans la transition primaire-secondaire n'est pas négligeable. Le taux de transition est en effet estimé à 87,4 % avec l'enquête EMICOV 2010 et à 83,1 % avec les données administratives. Ces valeurs ne sont pas très différentes ; elles montrent que moins de 2 enfants sur 10 qui achèvent le primaire n'ont pas accès au premier cycle du secondaire.

Au niveau de l'ensemble du secondaire, on observe un phénomène assez intense de déperdition à l'intérieur de chacun des deux cycles avec les données EMICOV 2010. En effet, si 60 % d'une classe d'âge accède au premier cycle, seul 34,8 % atteint la dernière année. Concernant le second cycle, 21,8 % d'une classe d'âge y accède mais seul 7,4 % l'achève. Cette déperdition apparaît en revanche moins intense lorsqu'on considère les statistiques scolaires. En 2010-11, les taux d'accès et d'achèvement estimés avec les données scolaires sont respectivement de 53,4 % et de 40,8 % pour le premier cycle, et de 29,9 % et 19,5 % pour le second cycle. Qu'ils soient issus de l'enquête EMICOV 2010 ou des statistiques scolaires, ces chiffres traduisent une faiblesse dans l'efficacité interne. Ils posent également la problématique de la régulation des flux entre les deux cycles du secondaire. Le taux de transition entre les deux cycles est estimé à 62,7 % avec les données de l'enquête ménage et à 73 % avec les données scolaires de 2010-11 (mais à 62 % avec les données scolaires de 2006-07). L'écart n'est pas négligeable, mais ces valeurs indiquent qu'entre 6 et 7 jeunes sur 10 qui achèvent la troisième accèdent à la classe de seconde.

### 2.4.1.3- Position du Bénin par rapport à ses voisins de niveau de développement similaire

L'ensemble des statistiques sur l'accès aux différentes classes, analysées ci-dessus, permettent de situer le Bénin par rapport aux autres pays africains. Nous nous limiterons toutefois à quelques points indispensables dans le parcours scolaire des élèves, à savoir l'accès et l'achèvement des différents cycles.

**Tableau n°2.6 :** Indicateurs d'accès et d'achèvement dans une quinzaine de pays d'Afrique Subsaharienne<sup>27</sup>

Pays	Primaire		Secondaire 1er cycle		Secondaire 2nd cycle	
	Taux d'accès	Taux d'achèvement	Taux d'accès	Taux d'achèvement	Taux d'accès	Taux d'achèvement
Bénin (2010-11)	130,4 %	64,3 %	53,4 %	40,8 %	29,9 %	19,5 %
Bénin (2006-07)	122,4 %	68,0 %	52,1 %	29,8 %	18,5 %	12,6 %
Burkina Faso (2009-10)	89,0 %	45,9 %	31,0 %	16,6 %	7,1 %	5,4 %
Tchad (2008-09)	117,3 %	34,5 %	33,3 %	18,4 %	14,1 %	14,2 %
Comores (2009-10)	85,5 %	63,2 %	46,5 %	34,0 %	33,7 %	32,9 %
Côte d'Ivoire (2008-09)	76,0 %	50,6 %	33,3 %	33,6 %	20,4 %	15,8 %
Gambie (2009-10)	93,8 %	74,8 %	67,6 %	58,6 %	36,1 %	28,4 %
Ghana (2008-09)	109,1 %	84,9 %	82,6 %	71,9 %	32,9 %	30,0 %
Guinée-Bissau (2009-10)	164,0 %	62,0 %	55,0 %	35,0 %	28,0 %	22,0 %
Lesotho (2008-09)	99,7 %	68,1 %	58,5 %	35,2 %	25,4 %	20,0 %
Mali (2009-10)	77,9 %	54,8 %	46,0 %	34,8 %	14,5 %	10,0 %
Mauritanie (2008-09)	105,9 %	58,5 %	23,1 %	17,9 %	12,5 %	15,5 %
Rwanda (2008-09)	203,0 %	54,0 %	29,0 %	22,0 %	17,0 %	13,0 %
Sénégal (2008-09)	101,2 %	59,9 %	42,4 %	28,5 %	18,3 %	13,0 %
Togo (2008-09)	116,8 %	68,2 %	54,9 %	36,0 %	18,5 %	14,1 %
Ouganda (2008-09)	151,3 %	77,9 %	37,0 %	26,0 %	12,4 %	11,7 %
Tanzanie (2008-09)	108,4 %	108,3 %	54,6 %	23,7 %	5,0 %	2,6 %
<b>Moyenne hors Bénin</b>	<b>113,3 %</b>	<b>64,4 %</b>	<b>46,3 %</b>	<b>32,8 %</b>	<b>19,7 %</b>	<b>16,6 %</b>

Source : Base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour les pays comparateurs. Pour le Bénin, calcul des auteurs à partir des données des DPP du MEMP et du MESFTPRIJ, des données de population de l'INSAE lissées et projetées.

En termes relatifs, la position du Bénin n'est pas mauvaise, puisqu'il se situe au-dessus de la moyenne des pays comparateurs, tant en ce qui concerne l'accès que l'achèvement dans les différents cycles de l'enseignement général. Cependant, beaucoup de marges d'amélioration sont encore possibles et restent à saisir. En ce qui concerne l'achèvement du primaire en particulier, il se classe encore loin derrière les pays comme la Tanzanie, le Ghana, l'Ouganda, la Gambie, le Togo et le Lesotho, et demeure à ce titre dans une situation des plus éloignés de la scolarisation primaire universelle.

Cette photographie que constitue le profil transversal ou le profil probabiliste a permis d'obtenir une idée plus fine du niveau de couverture du système, notamment dans chacun des sous-cycles de l'enseignement général. Cependant, pour les besoins de la politique éducative, il semble également utile d'examiner ce que serait le niveau de couverture du système, si les conditions actuelles demeurent inchangées.

<sup>27</sup> Les pays comparateurs sont à peu près les mêmes que ceux du tableau n°2.3, c'est-à-dire les pays qui présentent un niveau de PIB par habitant en 2010 compris entre 500 et 1050 dollars USD.

## 2.4.2- Avec les conditions actuelles de promotion, l'achèvement du primaire risque de fortement diminuer au cours des prochaines années...

On cherche ici à évaluer quel sera l'accès aux différentes classes de la population actuellement en âge d'entrer à l'école. On construit alors le profil de scolarisation par la méthode pseudo-longitudinale, à partir de l'observation des taux de promotion effectifs sur les deux années scolaires les plus récentes. Son élaboration consiste, pour chaque niveau, à i) calculer les taux de promotion<sup>28</sup> d'une année sur l'autre, et ii) à multiplier ces taux jusqu'au niveau considéré afin d'obtenir le taux de survie (rétention) à ce niveau. Chacun de ces taux donne une indication sur la probable rétention d'une cohorte d'élèves à ce niveau, si les conditions de scolarisation demeurent inchangées. Si la méthode est jugée bonne, sa validité concrète se révèle très sensible à la qualité des données de statistiques scolaires. Le tableau n°2.7 montre les résultats du calcul des différents points du profil pseudo longitudinal, en considérant les deux années scolaires les plus récentes (2009-10 et 2010-11). Le graphique n°2.10 en donne une synthèse visuelle, en comparant le profil de scolarisation attendu avec le profil de scolarisation obtenu par la méthode transversale.

**Tableau n°2.7** : Profil pseudo-longitudinal, 2009-11

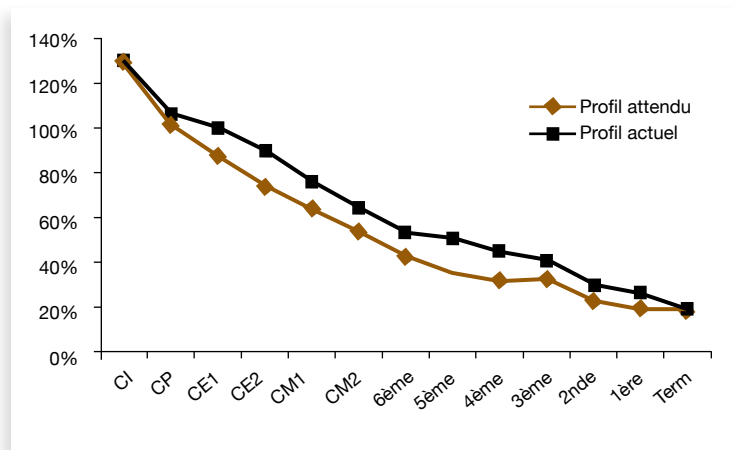
	Non-redoublants		Taux de promotion	Taux d'accès	Taux de rétention
	2009-10	2010-11			
CI	392 104	386 752	100,0 %	130,4 %	100,0 %
CP	319 528	305 190	77,8 %	101,5 %	77,8 %
CE1	282 476	276 656	86,6 %	87,9 %	67,4 %
CE2	220 772	237 592	84,1 %	73,9 %	56,7 %
CM1	185 683	191 875	86,9 %	64,2 %	49,3 %
CM2	154 494	154 992	83,5 %	53,6 %	41,1 %
6 <sup>ème</sup>	135 810	122 415	79,2 %	42,5 %	32,6 %
5 <sup>ème</sup>	101 135	110 198	81,1 %	34,5 %	26,4 %
4 <sup>ème</sup>	76 287	92 656	91,6 %	31,6 %	24,2 %
3 <sup>ème</sup>	77 455	78 631	103,1 %	32,5 %	25,0 %
2 <sup>nde</sup>	53 621	54 273	70,1 %	22,8 %	17,5 %
1 <sup>ère</sup>	34 263	45 341	84,6 %	19,3 %	14,8 %
Terminale	26 690	31 840	92,9 %	17,9 %	13,7 %

Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP MEMP et MESFTPRIJ, et des données de population de l'INSAE lissées et projetées.

On constate que si les conditions actuelles de promotion entre les classes demeurent identiques, un enfant entrant aujourd'hui en 1<sup>ère</sup> année du primaire aurait environ 41 % de chance d'atteindre le CM2, environ 25 % de chance d'atteindre la troisième et environ 34 % pour la fin du second cycle.

<sup>28</sup> Pour une année donnée le taux de promotion à une classe donnée est le rapport entre les nouveaux entrants dans cette classe, et les nouveaux entrants en classe précédente l'année précédente.

**Graphique n°2.10** : Profil transversal (actuel) et profil pseudo-longitudinal (attendu)



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP MEMP et MESFTPRIJ, et des données de population de l'INSAE lissées et projetées.

On constate également que le niveau du taux d'achèvement devrait s'établir à 54 % environ, soit un recul de 10 points de pourcentage par rapport à sa valeur actuel. Comme le montre le graphique n°2.10, les niveaux d'accès et d'achèvement des deux cycles de l'enseignement secondaire général devraient par ailleurs baisser, dans des proportions différentes. La baisse serait d'environ 11 points de pourcentage pour l'accès au 1<sup>er</sup> cycle, d'environ 8 points de pourcentage pour l'achèvement du 1<sup>er</sup> cycle, de près de 7 points de pourcentage pour l'accès au 2<sup>nd</sup> cycle et d'environ 2 points de pourcentage seulement pour l'achèvement du 2<sup>nd</sup> cycle. En outre, aucune amélioration significative ne serait observée dans la rétention à l'intérieur des différents sous-cycles de l'enseignement général, ni dans la transition. Cette tendance montre clairement que le sentier d'expansion actuelle ne pourra pas permettre au Bénin d'être au rendez-vous de la scolarisation primaire universelle dans le court terme. Cet objectif n'est cependant pas hors de portée ; encore faudrait-il que des mesures soient prises pour (i) réduire les redoublements et les abandons en cours de cycle, (ii) améliorer la régulation des flux entre les cycles, (iii) ainsi que les conditions d'enseignement offertes aux élèves. Un changement de dynamique s'impose donc pour l'ensemble du système éducatif.

## 2.5- Le poids des facteurs d'offre et de demande dans les niveaux d'accès et de rétention observés.

Les analyses conduites dans les sections précédentes montrent que près de 16 % d'une classe d'âge n'a pas accès à l'école et que près du tiers des enfants n'achèvent pas le cycle primaire. L'atteinte de la scolarisation primaire universelle nécessite donc que d'importants progrès soient réalisés aussi bien en termes d'accès que de rétention. Dans cette perspective, il est utile de déterminer quelles sont les responsabilités des facteurs d'offre et de demande dans ce niveau de performance.

En effet, en ce qui concerne l'accès à l'école, les responsabilités peuvent se situer du côté des lacunes de l'offre scolaire (par exemple une école trop éloignée du domicile familial) et/ou de la demande de scolarisation

(l'école existe mais certains enfants ne la fréquentent pas, du fait d'un calendrier scolaire ou de contenus d'enseignement jugés inappropriés, des pratiques utilisées, des coûts directs ou d'opportunité, du niveau des frais de scolarité<sup>29</sup>, ou d'autres facteurs comme la pauvreté des familles, etc.).

Concernant la rétention en cours de cycle primaire pour ceux qui ont eu accès à l'école, les facteurs responsables peuvent être similaires. Il est ainsi possible que certaines écoles n'assurent pas la continuité éducative jusqu'à la fin du cycle (problème d'offre) ; il est également possible que certains parents pensent, après quelque temps passé à l'école, qu'il est temps que les enfants y mettent un terme pour des raisons diverses (problème de demande).

Aborder ces différents facteurs nécessitent de disposer d'une structure d'information solide. La pratique courante consiste à utiliser de façon complémentaire les données d'enquêtes ménages et les données administratives.

### 2.5.1- Analyse à partir des données d'enquêtes ménages.

Dans le cas du Bénin, les enquêtes ménages récentes (EDM 2008, EMICOV 2006 et 2010) ne disposent malheureusement pas des informations nécessaires pour apprécier le poids des facteurs d'offre et de demande dans les niveaux d'accès et de rétention observés. L'enquête QUIBB de 2003 reste la seule enquête disponible disposant de ces informations. Étant déjà exploitée dans le cadre du précédent diagnostic sectoriel, nous nous contenterons de reprendre ici les principaux résultats qu'elle a permis d'obtenir, même si elle apparaît relativement vieille.

**Encadré n°2.1 : Quelques résultats du diagnostic sectoriel de 2007 sur le poids des facteurs d'offre et de demande dans l'accès et la rétention à l'école**

Les analyses menées dans le cadre du diagnostic sectoriel précédent (RESEN 2007) à partir des données de l'enquête QUIBB 2002-03 ont fait ressortir un certain nombre de résultats très instructifs sur les facteurs d'offre et de demande dans l'accès et la rétention à l'école.

Un premier facteur qui se dégage est la distance à l'école la plus proche. Il apparaît en effet que la distance à l'école la plus proche dépasse 30 minutes pour près de 28 % des enfants béninois âgés de 6 à 15 ans, manifestant sans doute un déficit non négligeable d'offre scolaire. La situation apparaît d'ailleurs relativement plus prononcée dans le milieu rural. Le nombre d'enfants de 6 à 15 ans avec une école à plus de 30 minutes de la maison est estimé à 31 % dans le milieu rural, contre 21 % dans le milieu urbain. Or, comme le montre toujours les mêmes données, la fréquentation scolaire diminue significativement lorsque l'école est à plus de 30 minutes de la maison, notamment en zone rurale. En effet, le taux d'abandon se chiffre à près de 13 % lorsque l'école est à plus de 30 minutes de marche de la maison, contre 7 % lorsque l'école est à moins de 30 minutes du domicile. Dans le milieu rural, on passe d'un taux d'abandon de 9 % à 16 % lorsque l'école est située à plus de 30 minutes du domicile.

<sup>29</sup> Ce facteur peut être non pertinent dans le contexte béninois, du fait de la mesure de gratuité des frais scolaires déjà en vigueur, notamment dans l'enseignement primaire.



**Tableau n°2.8 : Répartition des enfants selon la distance à l'école, 2002/03**

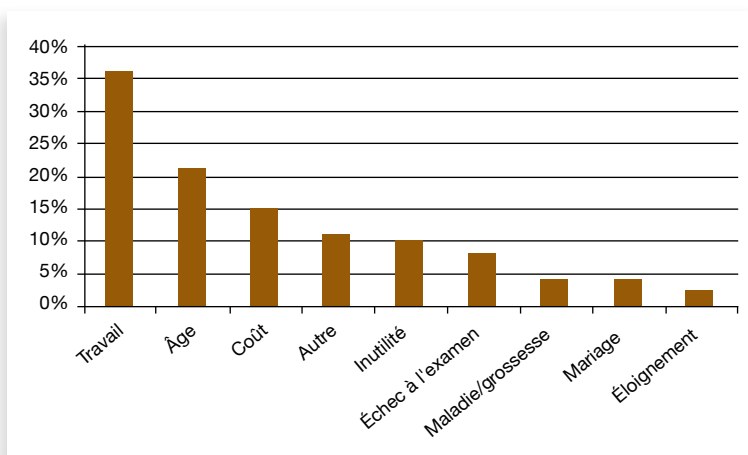
Temps pour aller à l'école primaire la plus proche (minutes)	Urbain		Rural		Ensemble	
	% d'enfants 6 - 15 ans	Taux d'abandon en cours de cycle	% d'enfants 6 - 15 ans	Taux d'abandon en cours cycle	% d'enfants 6 - 15 ans	Taux d'abandon en cours de cycle
0-29	79%	4%	69%	9%	72%	7%
30+	21%	5%	31%	16%	28%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

Source : Extrait du RESEN 2007, données QUIBB 2003.

Cependant, si la distance à l'école exerce une certaine influence sur la rétention (suggérant ainsi la prégnance de facteurs d'offre, par exemple de carte scolaire insuffisante), il faut aussi noter que l'école peut exister dans une grande proximité sans que les jeunes y aient accès ou y soient maintenus dans leur scolarisation.

Les données de l'enquête QUIBB ont permis également d'explorer la demande d'éducation 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. Il apparaît que le travail des enfants est, d'après les parents, la première cause de non fréquentation scolaire. Viennent ensuite d'autres raisons comme l'âge trop avancés des enfants, le coût de scolarisation, ou l'inutilité de l'école (c'est-à-dire la mauvaise perception de l'école par les parents). Dans cette hiérarchisation des causes, l'éloignement de l'école vient en dernière position, ce qui tend à confirmer qu'en dehors de l'offre d'éducation, il existe bien un problème majeur de demande d'éducation.

**Graphique n°2.11 : Causes de non fréquentation de l'école primaire d'après les parents**



Source : Extrait RESEN 2007, données 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<sup>30</sup>. Sur la base de ces enquêtes<sup>31</sup>, 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.

Les facteurs mis en évidence dans l'encadré n°2.1 ci-dessus à partir des données de l'enquête QUIBB 2003 pourraient bien être encore d'actualité, même si entre-temps, certaines mesures (comme par exemple les mesures de gratuité des frais scolaires) ont été prises pour lever les entraves susmentionnées. Il n'est pas non plus exclu que d'autres facteurs soient à l'œuvre. Il serait donc important que les nouvelles campagnes d'enquêtes auprès des ménages incluent cette dimension dans la collecte des données, de manière à permettre une analyse plus fine de la question dans les prochains diagnostics sectoriels, afin de situer le décideur sur les facteurs actuels qui sont à l'œuvre.

<sup>30</sup> Aide et Action, Étude sur les déterminants et entraves à l'éducation dans la sous-préfecture de Zé, Juin 2002 ; Aide et Action Bénin, Étude sur les déterminants et entraves de l'accès à l'éducation dans la commune de Sô-Ava, Juillet 2002.

<sup>31</sup> 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).

## 2.5.2- Analyse à partir des données administratives

En l'absence des données d'enquêtes ménages récentes, les données administratives disponibles permettent néanmoins d'apprécier le poids de quelques autres facteurs, certes incomplets, mais non moins importants dans la compréhension du faible niveau de rétention observé.

Un premier facteur que les données administratives permettent d'étudier est la discontinuité éducative. Le but est d'évaluer dans quelle mesure l'absence de continuité de l'offre éducative jusqu'à la fin du cycle primaire explique les abandons en cours de cycle. Pour cela, nous utilisons deux méthodes. La première consiste à regarder la situation des écoles incomplètes. Le tableau n°2.9 ci-après présente la situation des écoles incomplètes pour les années scolaires 2009-10 et 2010-11.

**Tableau n°2.9 :** Distribution (en %) des écoles selon le nombre de niveaux offerts, et des élèves qui y sont scolarisés, 2009-10 et 2010-11

Niveaux offerts	2009-10		2010-11	
	écoles	élèves	écoles	élèves
un seul niveau	3,6 %	0,8 %	3,2 %	0,8 %
deux niveaux	3,7 %	1,3 %	4,3 %	1,5 %
trois niveaux	9,0 %	4,7 %	7,4 %	3,6 %
quatre niveaux	9,1 %	5,9 %	9,0 %	5,9 %
cinq niveaux	8,5 %	6,9 %	9,2 %	7,8 %
les six niveaux	66,2 %	80,3 %	66,8 %	80,4 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP MEMP.

On constate qu'en 2010-11, près de 67 % des écoles, qui scolarisent environ 80 % des élèves, offrent les six niveaux du primaire et assurent donc la continuité éducative sur l'ensemble du cycle. Cependant, les 20 % des élèves restants sont scolarisés dans les écoles qui ne proposent pas les six niveaux du primaire. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils souffrent tous d'une situation de discontinuité de l'offre éducative, dans la mesure où une école peut ne pas proposer l'ensemble des niveaux du cycle au cours d'une année, mais « suivre » ses élèves et créer des nouvelles classes au fur et à mesure de leur progression dans le cycle et/ou utiliser un système de recrutement alterné (une nouvelle création de classe de 1<sup>ère</sup> année tous les deux ou trois ans qui accueille des cohortes de différents âges).

Pour affiner l'analyse, on étudie donc simultanément deux années scolaires successives, (2009-10 et 2010-11 dans le cas présent), et on compte le nombre de situations dans lesquelles les écoles (au cours de l'année scolaire 2009-10) ne sont pas parvenues à offrir le niveau supérieur aux élèves qu'elles ont scolarisés l'année précédente. Ce faisant, on détermine les écoles où la continuité éducative est assurée et celles où elle ne l'est pas. Ceci permet d'estimer la proportion d'élèves du primaire qui se trouvent dans une école qui les contraint à abandonner s'ils ne peuvent pas changer d'école. L'analyse ainsi menée distingue les écoles nouvellement créées des anciennes écoles. Cette distinction est utile car les écoles nouvelles « discontinues » sont encore susceptibles de devenir « continues ». Les résultats sont consignés dans le tableau n°2.10 ci-après.

**Tableau n°2.10** : Proportion des écoles et des élèves concernées par la discontinuité éducative selon la région d'appartenance

Région	Proportion d'écoles n'offrant pas la continuité éducative	Proportion d'élèves de 1 <sup>ère</sup> année dans école n'offrant pas la continuité éducative
Atakora - Donga	26,0 %	17,8 %
Atlantique - Littoral	4,5 %	3,1 %
Borgou - Alibori	27,3 %	15,6 %
Mono - Couffo	8,0 %	4,7 %
Ouémé - Plateau	9,1 %	6,8 %
Zou - Collines	16,3 %	11,2 %
Ensemble Bénin	14,6 %	9,5 %

Source : Calculs des auteurs, à partir des données de la DPP MEMP.

On s'aperçoit qu'à l'échelle du pays, la continuité éducative n'est pas assurée dans près de 14,5 % des écoles. Pourtant, ces écoles accueillent près de 9,5 % des élèves de première année du primaire, ce qui est loin d'être négligeable. Les chiffres du tableau n°2.10 mettent également en évidence des disparités notables entre les départements. Ainsi, si les écoles n'offrant pas la continuité éducative ne représentent que 4,5 % des écoles dans l'Atlantique et le Littoral, elles représentent en revanche 16,3 % des écoles dans le Zou et les Collines, et 27,3 % des écoles dans le Borgou et l'Alibori. Les chiffres concernant les élèves présentent des différences presque similaires, ce qui manifeste des écarts sans commune mesure entre les différents départements géographiques du pays.

Cependant, la discontinuité éducative ne peut à elle seule expliquer le très faible niveau de rétention observé. En effet, nous avons vu qu'elle concerne globalement 9,5 % des élèves de première année du primaire. Or, dans la situation actuelle, pour 100 enfants qui entre en première année du primaire, près de 36 n'arrivent pas en fin de cycle. Ainsi, s'il est nécessaire de créer de nouvelles classes pour assurer la continuité éducative à l'ensemble des élèves béninois (en particulier dans les départements de Borgou, d'Alibori, d'Atakora, de Donga, de Zou et de Collines), ce sont essentiellement des mesures visant à améliorer la demande (ou des mesures modifiant l'offre pour qu'elle corresponde plus à la demande) qu'il convient de mettre en œuvre

pour améliorer la rétention des élèves en cours de cycle et ainsi permettre l'achèvement universel du cycle primaire.

Un second facteur que les données administratives permettent d'appréhender est la fréquence du redoublement qui peut inciter les parents à retirer leurs enfants de l'école, surtout dans un contexte de fragilité de la demande d'éducation. En effet, il faut deux années au lieu d'une pour valider une année scolaire en cas d'un redoublement, ce qui correspond à deux fois plus de ressources publiques dépensées et deux fois plus de dépenses familiales. En outre, les familles voient dans le redoublement prescrit à leur enfant que celui-ci n'est pas performant et qu'il ne profite pas convenablement de sa présence à l'école. 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 par exemple estimé dans le diagnostic précédent qu'un point de plus de redoublement est associé à 0,6 point de plus d'abandons. Or, en dépit de la politique des sous-cycles en vigueur dans l'enseignement primaire et notamment pour les premières années du cycle (CI-CP), les données actuelles montrent que les redoublements dans le cycle primaire repartent à la hausse, à la suite de la baisse significative observée entre 2005-06 et 2006-07. En effet, on note une hausse de la proportion de redoublants de 10 % en 2006-07 à 16 % en 2010-11. Le chapitre 4 reviendra plus en détails sur la problématique du redoublement, mais déjà, ces premières données indiquent que des marges de progrès sont possibles dans l'amélioration de la rétention des élèves en réduisant les redoublements.

Un autre facteur, de plus en plus fréquent d'ailleurs dans le système est la fréquence des grèves des enseignants. Au cours des trois dernières années, le système éducatif a fait l'objet de grèves intenses, pouvant durer parfois jusqu'à 3 mois et qui ont risqué de conduire à des années scolaires « blanches ». De tels phénomènes peuvent décourager les parents à ramener leurs enfants à la reprise des cours, notamment dans les milieux où la demande de scolarisation est fragile. Des actions visant à limiter les grèves scolaires pourraient donc contribuer à l'amélioration de la rétention.

Les sections précédentes ont fait état des progrès quantitatifs accomplis depuis 2000 dans les scolarisations aux différents niveaux d'enseignement du système éducatif. Pour accomplir ces résultats, des ressources plus ou moins importantes ont dû être engagées. Il semble donc utile d'interroger l'efficacité quantitative du système, en mettant en relation les ressources utilisées avec les résultats obtenus.

## 2.6- Une efficacité quantitative globale du système qui reste perfectible

S'interroger sur l'efficacité globale du système éducatif béninois consiste à examiner dans quelle mesure le système accomplit le maximum de résultats possibles, compte tenu des ressources mises à sa disposition. Cependant, cette appréhension est a priori normative, et c'est pourquoi on lui préfère souvent une forme atténuée, mais plus opérationnelle, fondée sur une approche comparative. Ainsi, on dira d'un système qu'il est plus efficace qu'un autre, s'il obtient de meilleurs résultats pour un même niveau de dépenses ou s'il obtient au moins les mêmes résultats pour un niveau de dépense inférieur. Il ne reste donc plus qu'à calculer un indicateur de performance globale du système éducatif, à le mettre en relation avec les ressources engagées et à comparer la situation du Bénin par rapport à ses voisins de niveau de développement raisonnablement comparable.

En ce qui concerne l'indicateur de performance globale du système éducatif, il devrait idéalement rendre compte des résultats quantitatifs et qualitatifs du système<sup>32</sup>. Cependant, compte tenu de la rareté de données sur les résultats qualitatifs qui soient raisonnablement comparables sur le plan international, il est d'usage de se restreindre à un indicateur synthétisant la performance quantitative globale du système, à savoir

<sup>32</sup> Voir par exemple Michaelowa, K., 2000, « Nouvelles approches aux indicateurs éducatifs : Les indicateurs traditionnels de quantité et le défi de la qualité »

l'espérance de vie scolaire (EVS). En ce qui concerne les ressources engagées, on utilise de façon courante la dépense publique d'éducation en proportion de la richesse nationale (PIB).

## 2.6.1- Une espérance de vie scolaire confortable...

L'espérance de vie scolaire est l'indicateur qui permet d'évaluer le nombre moyen d'années d'études atteint par un enfant dans le système scolaire. Elle peut être calculée de façon transversale à partir des profils de scolarisation élaborés dans les sections précédentes, en agrégeant pour une pseudo-cohorte donnée, la situation de ceux qui ne vont pas du tout à l'école et de ceux qui y ont accès selon le niveau de scolarisation atteint. Le tableau n°2.11 ci-après donne la valeur de l'espérance de vie scolaire pour un certain nombre de pays présentant les mêmes niveaux de développement économique que le Bénin (PIB par habitant compris entre 500 et 1050 dollars USD en 2010).

**Tableau n°2.11** : Comparaison internationale de l'espérance de vie scolaire

Pays	Espérance de vie scolaire
Bénin (2010-11)	8,3
Bénin (2006-07)	7,7
Burkina Faso (2009-10)	5,0
Tchad (2008-09)	5,7
Côte d'Ivoire (2008-09)	5,5
Gambie (2009-10)	8,1
Ghana (2008-09)	9,7
Guinée Bissau (2009-10)	8,0
Mali (2009-10)	5,9
Mauritanie (2008-09)	7,1
Rwanda (2008-09)	8,7
Sénégal (2008-09)	6,7
Togo (2008-09)	7,8
Ouganda (2008-09)	9,7
Tanzanie (2008-09)	8,8
Moyenne hors Bénin	7,4

Sources : calcul des auteurs et base d'indicateurs du Pôle.

On constate que l'espérance de vie scolaire, estimée à environ 7,7 années au Bénin en 2006-07, a légèrement progressé en 4 ans pour se situer à 8,3 années en 2010-11. La couverture scolaire aux différents niveaux du système éducatif a donc permis de gagner une moitié d'année de scolarisation. Ainsi, en 2010-11, un enfant béninois peut espérer atteindre un peu plus de la 8<sup>ème</sup> année d'études dans le système éducatif.

On constate également que le Bénin occupe une position relativement satisfaisante, comparativement à la situation des autres pays considérés. L'EVS du pays se situe en effet au-dessus de la moyenne des pays considérés. En outre, la performance enregistrée par le pays est de loin supérieure à celle des pays comme le Burkina Faso, le Tchad, la Côte d'Ivoire ou le Mali. Par rapport aux pays considérés, seuls le Ghana, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie présentent une EVS supérieure à celle du Bénin.

Après avoir examiné cet indicateur de couverture quantitative globale, on peut maintenant aborder la question de l'efficacité elle-même.

## 2.6.2- ... mais une efficacité encore perfectible.

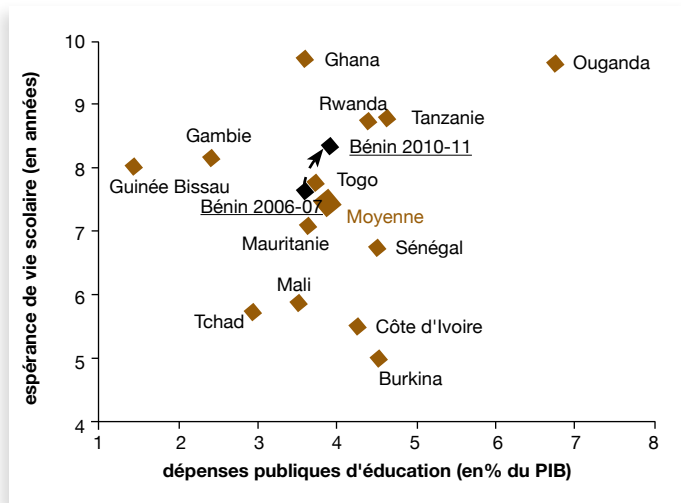
L'efficacité quantitative de la dépense publique en éducation peut être d'abord approchée de manière directe en rapportant l'espérance de vie scolaire au volume des ressources mobilisées pour le secteur. Ce rapport indique le nombre moyen d'années de scolarisation qu'un pays offre à sa population pour 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. Le tableau n°2.12 ci-après présente la situation dans le même échantillon de pays considérés précédemment. Le graphique n°2.12 en donne une synthèse visuelle.

**Tableau n°2.12 :** Espérance de vie scolaire et dépenses publiques d'éducation dans quelques pays d'Afrique subsaharienne

Pays	Espérance de vie scolaire	Dépenses publiques d'éducation en % du PIB (moyenne sur les dix dernières années)	Coefficient d'efficacité (années EVS / % PIB)
Bénin (2010-11)	8,3	3,9	2,1
Bénin (2006-07)	7,7	3,6	2,1
Burkina Faso (2009-10)	5,0	4,5	1,1
Tchad (2008-09)	5,7	2,9	2,0
Côte d'Ivoire (2008-09)	5,5	4,3	1,3
Gambie (2009-10)	8,1	2,4	3,4
Ghana (2008-09)	9,7	6,7	1,4
Guinée Bissau (2009-10)	8,0	1,4	5,6
Mali (2009-10)	5,9	3,5	1,7
Mauritanie (2008-09)	7,1	3,6	1,9
Rwanda (2008-09)	8,7	4,4	2,0
Sénégal (2008-09)	6,7	4,5	1,5
Togo (2008-09)	7,8	3,7	2,1
Ouganda (2008-09)	9,7	3,6	2,7
Tanzanie (2008-09)	8,8	4,6	1,9
Moyenne hors Bénin	7,4	3,9	2,2

Sources : Calcul des auteurs et base d'indicateurs du Pôle.

**Graphique n°2.12 :** Espérance de vie scolaire et dépenses publiques d'éducation dans quelques pays d'Afrique subsaharienne



Source : Calcul des auteurs et base d'indicateurs du Pôle.

Il apparaît qu'en 2010-11, 1 % du PIB alloué au secteur de l'éducation correspond en moyenne à 2,1 années d'espérance de vie scolaire au Bénin, un chiffre qui n'a pas changé depuis 2006-07 et qui apparaît d'ailleurs similaire à celui de la moyenne des pays considérés. La situation du Bénin est comparable à celle observée au Togo, au Rwanda, au Tchad, en Mauritanie, et en Tanzanie ; mais elle est nettement moins bonne que celle de la Guinée Bissau, de la Gambie ou de l'Ouganda.

On peut aussi approcher l'efficacité quantitative de la dépense publique en confrontant sur un même graphique les ressources mobilisées et l'espérance de vie scolaire (cf. graphique n°2.12 ci-dessus). Deux constats peuvent être réalisés à l'examen de ce graphique.

Un premier constat est la forte dispersion du volume relatif des ressources publiques engagées (qui varie de 1,4 % du PIB en Guinée Bissau à 6,7 % du PIB au Ghana) et de la couverture quantitative globale du système éducatif des différents pays (l'EVS varie de 5 années au Burkina Faso à 9,7 années en Ouganda et au Ghana).

Le second constat est qu'il n'existe pas de relation nette entre les deux grandeurs considérées. On trouve des pays qui mobilisent des volumes relatifs comparables de ressources publiques pour leur système éducatif et qui offrent à leur population des niveaux très différents de couverture scolaire. Ainsi, pour un niveau de dépenses autour de 4 % du PIB par exemple, certains pays comme la Côte d'Ivoire offrent une EVS de 5,5 années seulement à sa population, pendant que d'autres comme le Rwanda en offrent pratiquement 9 années. Dans ce panorama, le Bénin semble plutôt bien positionné, puisqu'il offre en 2010-11 et pour un volume relatif des ressources publiques pratiquement similaire dans le secteur de l'éducation, une espérance de vie scolaire 66 % plus élevée que celle du Burkina Faso, 51 % plus élevée que celle de la Côte d'Ivoire et 41% plus élevée que celle du Mali.

Cependant, pour aboutir à une espérance de vie scolaire de 8 années, le Bénin a dû engager un niveau relatif de ressources environ 2,7 fois plus élevés que la Guinée Bissau et 1,6 fois plus élevés que la Gambie pour un résultat similaire. Des marges de progrès sont donc encore possible dans l'efficacité quantitative de la dépense publique en éducation.

## Principaux enseignements du chapitre 2

Les différentes analyses réalisées tout au long de ce chapitre permettent de dégager les enseignements suivants :

\*\*\* Le système éducatif se caractérise en 2010-11 par un TBS de 11,6 % dans l'enseignement maternel, de 114,5 % au primaire, de 62,9 % au 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général et de 32,6 % au 2<sup>nd</sup> cycle. Ces chiffres étaient nettement plus faibles en 2006-07, marquant ainsi une évolution positive en termes de couverture éducative. Le système se caractérise également en 2010-11 par un nombre d'étudiants/apprenants pour 100 000 habitants de 659 dans l'enseignement technique et professionnel (contre 431 en 2006-07) et de 1080 dans l'enseignement supérieur (contre 849 en 2006-07). En dehors de l'enseignement maternel, l'ensemble de ces données classe le Bénin au-dessus de la moyenne des pays à niveau de développement économique comparable.

\*\*\* Cela étant, en dépit de l'amélioration de la couverture scolaire, notamment dans la partie basse du système, beaucoup d'enfants en âge d'être scolarisés ne sont pas toujours à l'école. Il est en effet estimé que près de 15 % des enfants d'une classe d'âge n'entrent pas à l'école et près du tiers des enfants n'achèvent pas le cycle primaire. Ainsi, avec un taux d'achèvement de près de 64 % en 2010-11, le Bénin reste bien éloignée de la scolarisation primaire universelle. Les pistes d'actions pour relever ce défi devraient être recherchées à la fois dans les dimensions de l'offre et de la demande d'éducation. En ce qui concerne l'offre, il est identifié par exemple que 20 % des enfants béninois sont scolarisés dans les écoles qui ne proposent pas les six niveaux du primaire, et que la continuité éducative n'est pas assurée dans près de 14,5 % des écoles. En outre, la distance à l'école la plus proche dépasse 30 minutes pour près de 28 % des enfants béninois âgés de 6 à 15 ans. Cependant, si ces facteurs exercent une certaine influence aussi bien sur l'accès que sur la rétention, il faut aussi noter que l'école peut exister à proximité, être complète et continue sans que les jeunes y aient accès ou y soient maintenus dans leur scolarisation, suggérant ainsi la nécessité d'identifier des pistes innovantes pour susciter la demande ou ne pas la fragiliser. Des actions complémentaires visant à réduire les redoublements et à limiter les grèves scolaires seront également nécessaires.

\*\*\* Enfin, dans la partie haute du système, l'amélioration de la couverture n'est pas sans défi pour le pays. En effet, les chiffres observés avoisinent ceux des pays i) qui se situent à des niveaux de développement beaucoup plus élevés que celui du Bénin et ii) dont l'économie est plus diversifiée et le marché du travail beaucoup plus favorable. Ceci suggère de fortes contraintes pour l'insertion socio-professionnelle des jeunes diplômés, et questionne quant à l'efficacité externe du système éducatif.



# Chapitre 3 : Coûts et financement de l'éducation

La plupart des actions mises en œuvre dans un système éducatif ont une contrepartie financière. C'est-à-dire que ce sont les contraintes financières qui fixent les contours de ce que peuvent envisager les politiques éducatives. Dans cette logique, l'analyse des ressources mobilisées pour le secteur de l'éducation, ainsi que leur répartition entre les différents sous-secteurs constituent des éléments clés pour la compréhension générale du fonctionnement actuel du système, mais surtout pour envisager des perspectives d'évolution vers une politique éducative plus soutenable.

Ce chapitre analyse donc les ressources mobilisées pour le système éducatif béninois, leur distribution par niveau ou type d'éducation d'une part, et par nature d'autre part. L'analyse porte essentiellement sur le financement public, mais est aussi étendue à l'estimation des dépenses des familles engagées pour l'éducation de leurs enfants.

Il s'organise en quatre parties. Une première partie s'intéresse à l'évolution globale des dépenses exécutées dans une perspective temporelle et comparative, afin de pouvoir situer le Bénin par rapport à d'autres pays. Dans une seconde partie, une analyse détaillée des dépenses courantes pour l'année 2010 est proposée, l'objectif étant de questionner la pertinence de l'allocation intra-sectorielle des ressources et la répartition des dépenses entre les différents postes. La troisième partie évalue les coûts unitaires de scolarisation par niveau d'éducation, tandis que la quatrième partie analyse les facteurs qui structurent ses variations. Une attention particulière est portée sur l'évaluation du niveau de salaire des enseignants, du fait que ce poste de dépenses a sans doute été affecté significativement à la suite de la politique de reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux en agents contractuels de l'État. Les estimations obtenues seront placées dans une perspective de comparaison internationale pour situer les choix du pays parmi ceux de pays comparables.

## 3.1- Évolution globale des dépenses d'éducation exécutées

Le tableau 3.1 ci-après fournit des indications sur l'évolution globale des dépenses publiques d'éducation de 2000 à 2010 en milliards de francs CFA courants et constants.

Comme déjà évoqué dans le premier chapitre, on constate que les dépenses publiques totales exécutées<sup>33</sup> pour le secteur de l'éducation au cours de cette période ont connu une forte croissance, passant de 69,6 milliards à 174,2 milliards en francs CFA en termes constants<sup>34</sup>, soit une augmentation de 150 % sur la période ou encore un accroissement annuel moyen de 10 % sur la période. La part des dépenses de l'État allouée au secteur de l'éducation est, quant à elle, passée de 16,5 % à 24,8 % sur la période 2002-2010. En pourcentage du PIB, cela correspond à une augmentation de 3,1 % à 5,4 %, une hausse relativement importante qui témoigne de la priorité accordée par le gouvernement Béninois au secteur de l'éducation et de l'impact financier des différentes réformes engagées dans le système éducatif au cours de ces dernières années.

<sup>33</sup> Sur base ordonnancement.

<sup>34</sup> L'année de base pour les valeurs constantes est 2010.

**Tableau n°3.1 : Évolution des dépenses publiques d'éducation exécutées, 2000-2010**

Année	Dépenses publiques d'éducation													
	Dépenses courantes					Dépenses en capital					Dépenses totales			
	milliards de FCFA courants	milliards de FCFA de 2010	en % du PIB	En % du total des dépenses publiques d'éducation	En % des dépenses courantes hors dette de l'État	milliards de FCFA courants	milliards de FCFA de 2010	en % du PIB	En % du total des dépenses publiques d'éducation	En % des dépenses total en capital de l'État	milliards de FCFA courants	milliards de FCFA de 2010	en % du PIB	en % des dépenses totales de l'État
2000	44,90	59,2	2,7	85,0		7,9	10,4	0,5	15,0		52,8	69,6	3,1	
2001	49,50	63,5	2,7	78,0		14,0	18,0	0,8	22,0		63,5	81,5	3,5	
2002	51,40	64,5	2,6	81,7	20,8	11,5	14,4	0,6	18,3	9,6	62,9	78,9	3,2	16,5
2003	57,60	71,1	2,8	82,1	21,1	12,6	15,5	0,6	17,9	8,9	70,2	86,6	3,4	16,5
2004	70,70	86,9	3,3	84,5	24,3	13,0	16,0	0,6	15,5	9,9	83,7	102,9	3,9	19,5
2005	82,60	97,2	3,6	90,2	26,3	9,0	10,6	0,4	9,8	6,7	91,6	107,8	4,0	20,1
2006	86,00	98,1	3,5	90,4	23,9	9,1	10,4	0,4	9,6	8,0	95,1	108,5	3,9	19,7
2007	85,30	95,0	3,2	92,3	22,3	7,2	8,0	0,3	7,7	3,6	92,5	102,9	3,5	15,8
2008	110,3	114,6	3,7	95,4	22,1	5,3	5,5	0,2	4,6	3,0	115,6	120,1	3,9	16,9
2009	139,5	142,1	4,5	94,3	28,4	8,4	8,6	0,3	5,7	2,8	147,9	150,7	4,8	18,3
2010	157,6	157,6	4,9	90,5	31,1	16,6	16,6	0,5	9,5	9,3	174,2	174,2	5,4	24,8

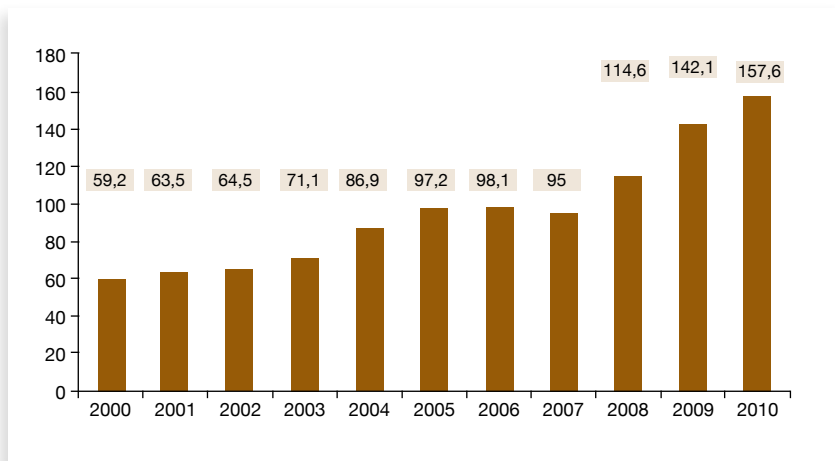
Source : RESEN Bénin 2008 pour les années 2000 à 2006 et Documents SIGFIP (Ministère de l'Économie et des Finances) et Services du budget (Ministères en charges de l'éducation) pour les autres années.

Les dépenses publiques totales exécutées se composent des dépenses courantes et des dépenses en capital.

### 3.1.1- Évolution des dépenses courantes d'éducation

Les dépenses courantes constituent la principale composante des dépenses publiques en éducation (90,5 % en 2010). Celles-ci ont enregistré une forte croissance entre 2000 et 2010 passant de 59,2 à 157,6 milliards de francs CFA constants, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 10 % sur la période.

**Graphique n°3.1 :** Évolution des dépenses courantes, 2000 – 2010 (en milliards de FCFA, prix constants de 2010)



Source : RESEN Bénin 2008 pour les années 2000 à 2006 et Documents SIGFIP (Ministère de l'Économie et des Finances) et Services du budget (Ministères en charges de l'éducation) pour les autres années.

Comme illustré par le graphique n°3.1, cette augmentation s'est particulièrement accentuée après 2007, reflétant en grande partie l'impact financier de différentes mesures introduites dans le secteur éducatif. Il s'agit notamment i) des mesures de gratuité des frais de scolarité dans les enseignements maternel et primaire, pour les filles des classes de 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> de l'enseignement secondaire général et pour les étudiants non bénéficiaires d'aucune forme d'allocation universitaire ; et ii) du reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux en agents contractuels de l'État. À cela il faut ajouter une hausse de salaire de 25 % accordée aux enseignants fonctionnaires (APE et ACE) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les enseignants en cours de reversement deviennent bénéficiaires de cette mesure dès lors qu'ils obtiennent le statut d'agents contractuel de l'État.

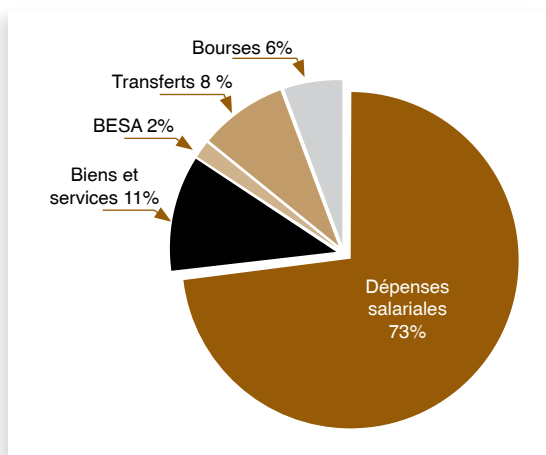
Le tableau n°3.2 ci-après présente la distribution des dépenses courantes par nature. Le graphique n°3.2 qui suit en donne une illustration graphique pour l'année 2010.

**Tableau n°3.2 :** Évolution de la distribution des dépenses courantes d'éducation par nature (en milliards de FCFA et en pourcentage, prix constants de 2010), 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses de fonctionnement (en milliards de FCFA constant 2010)	59,2	63,4	64,5	71,0	86,9	97,6	98,1	94,9	114,6	142,1	157,6
Dépenses de personnel	35,8	36,6	36,1	39,4	50,3	57,3	58,8	60,6	81,4	102,1	115,4
Biens et services	9,7	9,7	Nd	12,0	11,9	10,5	10,5	12,0	16,0	16,3	17,4
BESA	1,2	2,7	Nd	3,0	2,8	2,9	1,6	0,9	3,6	1,9	2,4
Transferts	12,4	14,4	Nd	16,7	21,9	26,8	27,3	21,3	13,6	21,7	22,4
Dépenses de fonctionnement (en pourcentage)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dépenses de personnel	60,6	57,7	56,0	55,5	57,9	58,7	59,9	63,9	71,1	71,8	73,2
Biens et services	16,5	15,4	Nd	16,9	13,7	10,7	10,7	12,7	14,0	11,5	11,0
BESA	2,0	4,3	Nd	4,2	3,3	3,0	1,6	0,9	3,1	1,4	1,5
Transferts	20,9	22,7	Nd	23,5	25,2	27,5	27,8	22,5	11,8	15,3	14,2

Source : RESEN Bénin 2008 pour les années 2000 à 2006 et Documents SIGFIP (Ministère de l'Économie et des Finances) et Services du budget (Ministères en charges de l'éducation) pour les autres années.  
Note : Nd = non disponible.

**Graphique n°3.2 :** Répartition des dépenses courantes par nature, 2010



Source : Tableau 3.2.

On constate tout d'abord que le poste de dépenses relatif à la rémunération de personnel a connu la plus forte hausse passant de 57,3 à 115,4 milliards de francs CFA constants entre 2005 et 2010, ce qui correspond à un quasi-doublement de ces dépenses sur la période (l'augmentation correspond d'ailleurs à un quasi-triplement des dépenses lorsqu'on remonte à 2000). La dynamique d'ensemble mise en évidence peut encore

être lue à travers la part des dépenses allouées à la rémunération du personnel. Celle-ci représente en effet 73,2 % des dépenses courantes en 2010, alors qu'elle fluctuait autour de 60 % au début des années 2000.

Une tendance à la hausse s'observe également au niveau des dépenses de biens et services qui, depuis 2005, sont passées de 10,5 milliards de FCFA en 2005 à 17,4 milliards FCFA en 2010, soit une hausse de 66 % sur 5 ans. Ces tendances à la hausse s'expliquent en grande partie par différentes mesures d'accompagnement en réponse à la décision de gratuité, notamment l'acquisition des manuels scolaires et d'autres fournitures.

En revanche, au niveau des dépenses de transferts, c'est une tendance à la baisse qui s'observe, notamment entre 2005 et 2010. Ces dépenses sont en effet passées en valeur relative de 26,8 % en 2005 à 14,2 % en 2010. Cette baisse s'explique par l'incidence financière liée au reversement des enseignants communautaires. Ces derniers étaient auparavant pris en compte sur les dépenses de transfert, mais avec le reversement, leurs dépenses salariales sont désormais réparties sur les crédits relatifs au personnel. De ce fait, les dépenses de personnel se sont accrues alors que celles relatives aux transferts ont baissé.

### 3.1.2- Évolution des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont à la fois financées sur ressources propres de l'État et sur financements externes. Le tableau n°3.3 ci-après présente l'évolution des dépenses d'investissement entre 2000 et 2010 selon les sources de financements.

On observe une évolution erratique des dépenses totales d'investissement sur la période 2000-2010. En effet, après un pic de 18 milliards de FCFA constants observé en 2001, les dépenses en capital ont baissé en tendance sur la période pour atteindre 5,5 milliards de FCFA constants en 2008. À partir de 2009, on constate une hausse rapide des dépenses d'investissement, pour atteindre 16,6 milliards de FCFA constant en 2010.

**Tableau n°3.3 :** Évolution des dépenses d'investissement exécutées pour le secteur de l'éducation sur ressources propres et sur ressources extérieures, 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ressources propres</b>											
en millions FCFA courants	3,0	8,2	6,6	9,3	6,2	5,0	3,6	6,3	4,4	5,4	10,3
<i>en millions FCFA constants de 2010</i>	4,0	10,5	8,3	11,5	7,6	5,9	4,1	7,0	4,6	5,5	10,3
<b>Ressources extérieures</b>											
en millions FCFA courants	5,0	5,8	1,9	4,0	6,9	4,1	5,5	0,9	0,9	3,0	6,2
<i>en millions FCFA constants de 2010</i>	6,6	7,4	2,4	4,9	8,5	4,8	6,3	1,0	0,9	3,1	6,2
<b>Total des dépenses d'investissement</b>											
en millions FCFA courants	8,0	14,0	8,5	13,3	13,1	9,1	9,1	7,2	5,3	8,4	16,6
<i>en millions FCFA constants de 2010</i>	10,5	18,0	10,7	16,4	16,1	10,7	10,4	8,0	5,5	8,6	16,6

Source : RESEN Bénin 2008 pour les années 2000 à 2006 et Documents SIGFIP (Ministère de l'Économie et des Finances) et Services du budget (Ministères en charges de l'éducation) pour les autres années.

Le tableau permet également de mettre en évidence la baisse de la dépendance extérieure par rapport aux dépenses d'investissement. En effet, la contribution des ressources extérieures aux financements des dépenses d'investissement présente une tendance à la baisse, suggérant ainsi une participation de plus en

plus importante des ressources propres de l'État. Alors que les dépenses d'investissement étaient financées à hauteur de 38 % par les ressources propres de l'État en 2000, cette part est désormais passée à 62 % en 2010.

### 3.1.3- Les dépenses des ménages

Les sections précédentes ont traité de l'évolution des dépenses publiques, mais celles-ci ne constituent pas la seule source de financement de l'éducation. D'autres sources de financement, notamment des familles, contribuent dans une large mesure au financement de l'éducation. Une nouvelle enquête représentative menée auprès des ménages (EMICOV) en 2010 par l'INSAE a permis de mettre à jour les données relatives aux dépenses que les ménages béninois engagent pour l'éducation de leurs enfants. Ces dépenses concernent principalement les frais d'écolage, les achats des matériels et fournitures scolaires, les frais liés au transport ou encore l'uniforme, etc.

Les résultats de ces estimations sont présentés et discutés dans les paragraphes qui suivent. Le niveau de financement des ménages sera tout d'abord apprécié selon les classes et types d'établissements fréquentés, puis, la structure de ces dépenses sera examinée selon les différentes composantes évoquées ci-dessus (frais scolaires, fournitures, etc.). Une analyse tendancielle est également proposée afin d'examiner dans quelle mesure la contribution des ménages à l'effort national d'éducation a évolué entre 2006 et 2010.

Le tableau n°3.4 ci-après présente les dépenses moyennes par enfant et par niveau d'enseignement<sup>35</sup> supportées par les ménages en 2010.

**Tableau n°3.4 :** Dépenses des ménages par enfant selon le niveau le lieu de résidence, le niveau et le type d'établissement fréquentés, 2010

	Précolaire	Primaire	Enseignement secondaire général		Supérieur	Total
			1er cycle	2nd cycle		
<b>Dépense moyenne par élève (en FCFA)</b>	<b>34 360</b>	<b>29 475</b>	<b>67 195</b>	<b>117 944</b>	<b>462 875</b>	<b>47 082</b>
Public	16 699	24 775	54 428	100 931	230 141	35 124
Privé	107 268	110 126	145 184	188 653	617 083	151 427
Rural	11 968	24 548	41 680	47 737	Nd	27 778
Urbain	67 564	40 172	86 310	129 702	458 103	70 071

Source : Estimations des auteurs à partir des données EMICOV 2010, INSAE.

D'une manière générale, les dépenses engagées par enfant par les ménages varient de 29 475 FCFA au niveau du primaire à 462 875 FCFA au niveau de l'enseignement supérieur. On constate également que la dépense moyenne par enfant dans le privé est largement plus élevée que celle engagée dans le public, et ceci, à tous les niveaux d'enseignement. C'est le cas par exemple dans le préscolaire où les familles dépensent en moyenne 16 699 FCFA par enfant dans le public, contre 107 268 FCFA dans le privé. En outre, les dépenses par enfant scolarisées sont plus élevées dans le milieu urbain que dans le milieu rural, quel que soit le niveau d'enseignement.

Un rapprochement de ces dépenses moyennes par enfant et des effectifs publics et privés scolarisés par niveau en 2010 nous donne une estimation du total des dépenses engagées par les ménages pour l'éducation de leurs enfants en 2010. Ainsi sur cette base, on estime qu'en 2010, les ménages ont consacré au moins 154

<sup>35</sup> Il n'a pas été possible d'estimer les dépenses au niveau de l'enseignement secondaire technique et professionnel ainsi qu'au niveau du supérieur dans le milieu rural en raison de la sous-représentativité d'observations à ces niveaux d'enseignement.

milliards de FCFA au financement des services éducatifs au Bénin (cf. tableau n°3.5 ci-dessous), dont près de 42 % dans l'enseignement primaire. À l'échelle de l'ensemble du secteur, cela représente une contribution des familles à hauteur de 49,4 % de l'ensemble de la dépense nationale<sup>36</sup>, ce qui veut dire qu'en 2010 la moitié de la dépense nationale en éducation (hormis les dépenses en capital) est financée par les familles des élèves. On note également que la contribution des ménages à l'effort national d'éducation varie selon le niveau d'enseignement, allant de 45 % au primaire et 56,4 % dans l'enseignement supérieur.

**Tableau n°3.5 :** Dépenses totales des ménages par niveau d'enseignement, 2010

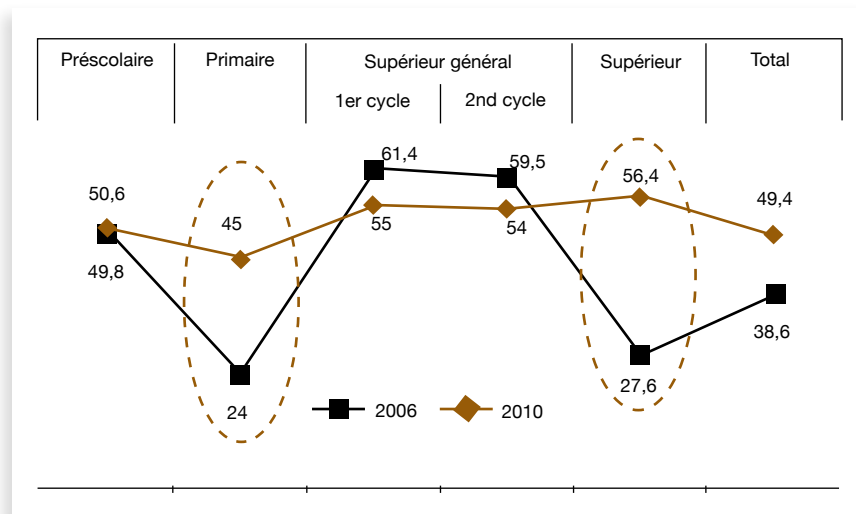
	Précolaire	Primaire	Enseignement secondaire général		Supérieur	Total
			1 <sup>er</sup> cycle	2 <sup>nd</sup> cycle		
Dépense moyenne par élève (en FCFA)	34 360	29 475	67 195	117 944	462 875	47 082
Effectifs scolarisés en 2009-2010	97 333	1 787 940	508 751	138 940	102 668	2 635 632
Dépenses totales des ménages (en milliers de FCFA) <sup>1</sup>	3 826 808	64 434 037	34 399 756	16 663 703	34 329 794	153 654 098
en % selon le niveau d'enseignement	2,5	41,9	22,4	10,8	22,3	100
Dépenses courantes totales de l'État en 2010 (en milliers de FCFA) <sup>2</sup>	3 734 605	78 644 449	28 157 345	14 202 492	26 510 118	157 648 075
% de la dépense nationale supportée par les familles	50,6	45,0	55,0	54,0	56,4	49,4

Source : Calculs des auteurs à partir du tableau n°3.5 et des données sur les effectifs scolarisés du chapitre 2.

**Notes :**

- Les dépenses totales des ménages pour l'année 2010 sont calculées comme la somme de la dépense moyenne par élève du public et du privé multipliée par les effectifs respectifs.
- Ces chiffres n'incluent pas les dépenses publiques pour l'EFTP.

**Graphique n°3.3 :** Comparaison de la contribution des ménages à la dépense nationale par niveau d'enseignement, en pourcentage, 2006 et 2010



Source : Tableau 3.5 et RESEN Benin 2008.

<sup>36</sup> La dépense nationale en éducation est définie ici comme la somme des dépenses courantes de l'État et des dépenses des ménages.

Pour cerner la dynamique dans les dépenses d'éducation des ménages, ces chiffres peuvent être comparés aux estimations similaires réalisées dans le cadre du RESEN 2008. Ces estimations chiffrent à près de 54,4 milliards de FCFA les dépenses effectuées par les ménages en 2006, soit un montant total de 62,1 milliards de FCFA à prix constants de 2010. Par rapport aux dépenses réalisées en 2010 et estimées ci-dessus à 154 milliards de FCFA, cela représente une hausse du financement des ménages de l'ordre de 148 % en termes constants entre 2006 et 2010.

Cette hausse absolue des dépenses d'éducation des ménages peut être examinée dans une perspective relative, en regardant l'évolution de la contribution des ménages à l'effort national d'éducation. C'est précisément l'objet du graphique n°3.3 précédent. On s'aperçoit qu'entre 2006 et 2010, la contribution des ménages est passée de 38,6 % à 49,4 %. C'est surtout dans le primaire et le collège que cette contribution a significativement augmenté. Sur la période, la contribution des ménages est en effet passée de 24 % à 45,9 % au niveau du primaire, et de 27,2 % à 56,4 % dans l'enseignement supérieur. L'évolution observée au niveau du primaire est un constat assez inattendu, dans un contexte où l'introduction de la politique de gratuité des frais scolaire en 2006, notamment au niveau de l'enseignement public primaire avait pour but d'alléger le fardeau des ménages par rapport aux dépenses scolaires. Il se peut que ce soit le fait des écoles privées, mais il semble nécessaire de questionner l'effectivité de la mise en œuvre pratique de cette politique dans les écoles publiques.

## **3.2- Analyse détaillée des dépenses courantes publiques pour l'année 2010**

Cette partie présente une analyse détaillée des dépenses courantes publiques pour l'année 2010 qui est l'année pour laquelle l'information budgétaire sur les dépenses exécutées est la plus récente. L'objectif ici est de procéder à un examen approfondi des différentes catégories de dépenses courantes, à savoir les dépenses salariales, les dépenses administratives et pédagogiques et les dépenses sociales (transferts et bourses). Les dépenses de personnels étant souvent la partie la plus importante des dépenses courantes, nous commencerons d'abord par les examiner en détail, avant de poser la question la pertinence de l'allocation intra-sectorielle des dépenses.

### **3.2.1- Examen détaillé des dépenses de personnel**

Comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique subsaharienne, les dépenses de personnels représentent la part la plus importante des dépenses courantes au Bénin, tous niveaux d'enseignement confondus. Les analyses précédentes ont révélé que ce poste de dépenses a enregistré ces dernières années une forte hausse, correspondant à un triplement des dépenses à prix constants sur la période 2000-2010 (Cf. Tableau 3.2). Il apparaît alors nécessaire de s'intéresser d'une manière détaillée aux différentes composantes de cet important poste de dépenses. Il est ici notamment question de distinguer les dépenses revenant aux différentes catégories de personnel, à savoir le personnel enseignant « craie en main » et celui non enseignant (personnels administratifs dans des établissements ou en poste dans les structures d'appuis centrales et déconcentrées) et en distinguant aussi leur statut contractuel (APE, ACE, ACE en reversements, vacataires, contractuels locaux, etc.).

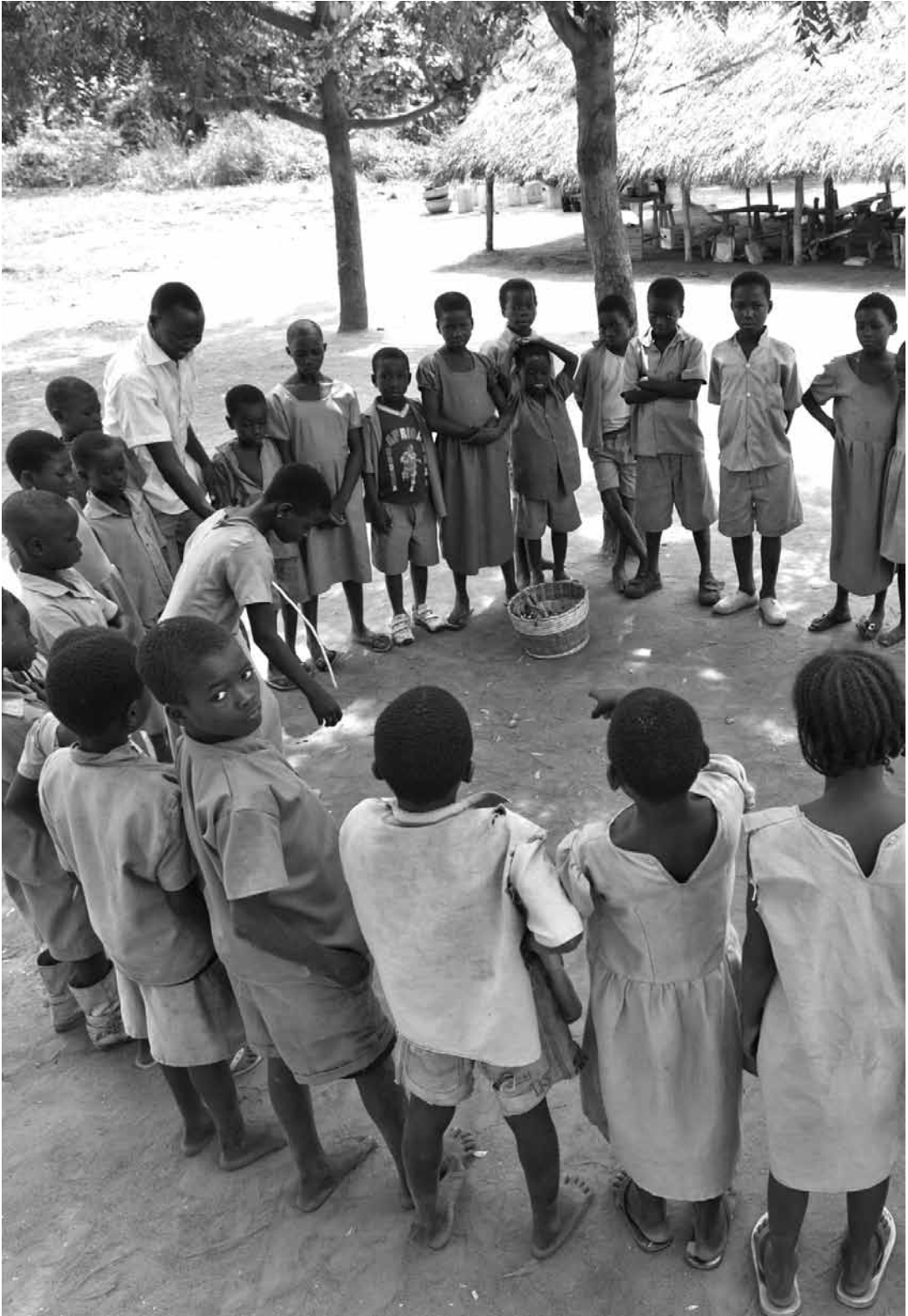
Afin de disposer des estimations fines du compte de dépenses salariales, la première étape consiste en un travail de consolidation des effectifs de personnel selon leur fonction et le niveau d'enseignement auquel ils sont rattachés. La section suivante décrit la démarche qui a permis d'aboutir à la consolidation finale des effectifs enseignants et non enseignants par niveaux d'enseignement et selon les différentes situations statutaires.



### **3.2.1.1- Le personnel du secteur de l'éducation par niveau d'enseignement et par fonction**

Pour obtenir les estimations les plus justes possibles, il a été d'abord nécessaire de confronter les différentes sources d'information sur les effectifs et rémunération du personnel du système éducatif béninois. Trois principales sources de données ont pu être mobilisées pour ce travail. Il s'agit de i) données sur les salaires de personnels tel que liquidé par la solde, ii) de données sur l'état des effectifs issus des services des ressources humaines et de la planification des différents ministères en charge de l'éducation (situation arrêtés au 1<sup>er</sup> janvier 2011), et iii) de fichiers de dépenses exécutées pour rémunération d'heures de vacation par le ministère de l'Économie et de Finances.

Le tableau n°3.6 qui suit présente le résultat du travail de consolidation des effectifs de personnels employés dans le secteur scolaire public. La lecture de ce tableau peut se faire en s'intéressant à la distribution globale du personnel selon la fonction et le statut contractuel ainsi qu'à chaque niveau d'enseignement.



**Tableau n°3.6 :** Répartition du nombre de personnels de l'éducation selon la fonction, le statut et le niveau d'enseignement, année 2010

	Alphabétisation	MEMP				Secondaire général	
		Maternelle	Primaire	ENI & INFRE	Total	1er cycle	2ème cycle
Établissements	1 152	2 258	30 534	70	32 862	26 645	12 117
<b>Enseignants à la craie</b>	<b>1 152</b>	<b>2 258</b>	<b>30 534</b>	<b>33</b>	<b>32 825</b>	<b>26 313</b>	<b>11 936</b>
APE	0	360	9 295	0	9 655	482	942
APE (adjoints)	0	10	1 553	0	1 563	0	0
ACE	0	35	942	0	977	5 706	804
ACE (adjoints)	0	912	18 193	0	19 105	0	0
ACE en cours de reversement	0	941	551	0	1 492	694	365
Vacataires <sup>1</sup>	0	0	0	0	0	19 431	9 825
Autres <sup>2, 4</sup>	1 152	0	0	33	33	0	0
<b>Personnels administratif<sup>3</sup></b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>332</b>	<b>180</b>
Services déconcentrés <sup>5</sup>	35	0	0	0	0		
Administration centrale <sup>5</sup>	177	29	42	111	7185		
<b>TOTAL</b>	<b>1 364</b>	<b>2 287</b>	<b>30 576</b>	<b>144</b>	<b>33 007</b>	<b>26 785</b>	<b>12 184</b>
En % du total	2 %	3 %	39 %	0 %	42 %	34 %	15 %

Source : Tableau consolidé à partir des statistiques recueillies au sein des services DRH et DPP des ministères en charge de l'éducation.

**Notes :**

- <sup>1</sup> Payés sur charges communes du ministère de l'Économie et des Finances.
- <sup>2</sup> Il s'agit des maîtres d'alphabétisation recrutés sous contrats locaux.
- <sup>3</sup> Pour les niveaux maternel et primaire, ce chiffre inclut aussi le personnel non enseignant des établissements.
- <sup>4</sup> Le personnel enseignant des ENI est composé des formateurs et conseillers pédagogiques.
- <sup>5</sup> Le total ne correspond forcément pas à la somme des niveaux d'enseignement concernés. En effet, certains personnels administratifs au niveau central et déconcentré ne peuvent en fait être rattachés à un niveau d'enseignement spécifique car travaillant pour plusieurs niveaux d'enseignement (exemple : personnels de la DPP du MEMP).

MESFTP						Supérieur	Ensemble	En % du total
Secondaire technique et professionnel					Secondaire total			
Total	1er cycle	2ème cycle	FP	Total				
38 761	388	792	58	1 079	39 999	2 633	76 588	96,7
<b>38 249</b>	<b>365</b>	<b>736</b>	<b>49</b>	<b>992</b>	<b>39 400</b>	<b>1 904</b>	<b>75 232</b>	<b>95,0</b>
1 424	64	171	2	237	1 661	970	12 284	15,5
0	0	0	0	0	0	0	1 563	2,0
6 510	132	168	26	326	6 836	0	7 787	9,8
0	0	0	0	0	0	0	19 105	24,1
1 059	47	112	0	0	1 218	0	2 710	3,4
29 256	122	286	21	429	29 685	934	30 598	38,6
0	0	0	0	0	0	0	1 185	1,5
<b>512</b>	<b>23</b>	<b>55</b>	<b>9</b>	<b>87</b>	<b>599</b>	<b>729</b>	<b>1 356</b>	<b>1,7</b>
					2534		288	0,4
					5324	872	2 299	2,9
<b>38 969</b>	<b>384</b>	<b>781</b>	<b>50</b>	<b>1 057</b>	<b>40 185</b>	<b>2 776</b>	<b>79 174</b>	<b>100,0</b>
49 %	0 %	1 %	0 %	1 %	51 %	4 %	100 %	

Le personnel qui intervient dans le système éducatif béninois s'élève à 79 174 personnes (y compris 1152 maîtres d'alphabétisation) en 2010, dont la grande partie (75 232 personnes, soit 95 % du personnel) sont des enseignants « craies en main ». Le reste du personnel est réparti entre personnel administratif au niveau des établissements (1356 personnes soit 1,7 % du personnel) et personnel administratif au niveau de l'administration centrale (2299 personnes soit 2,9 %) et déconcentrée (288 personnes<sup>37</sup> soit 0,4 %).

La distribution sous-sectorielle montre que la grande majorité de ces effectifs (tous les statuts contractuels confondus) est engagée au niveau de l'enseignement primaire (39 % du personnel, soit 30 576 personnes), au 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement secondaire général<sup>38</sup> (34 % du personnel en équivalent plein temps, soit 26 785 personnes) ainsi qu'au 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général (15 % du personnel en équivalent plein temps, soit 12 184 personnes). Pour les autres niveaux, le personnel représente 4 % du total des effectifs de personnel dans l'enseignement supérieur, 3 % dans la maternelle, 2 % dans l'alphabétisation et 1% dans l'enseignement technique et professionnel.

<sup>37</sup> Une partie des 872 personnels administratifs du MESRS travaillent en fait au niveau déconcentré au service des CeNOU. Cependant, il n'a pas été possible les distinguer du personnel administratif central.

<sup>38</sup> Y compris les vacataires en équivalent temps plein.

Le tableau n°3.6 donne aussi une répartition des personnels par statut. En ce qui concerne particulièrement les enseignants craies à la main, on distingue deux principaux statuts en 2010, à savoir les agents permanents de l'État (APE) et les agents contractuels de l'État (ACE). Un statut « temporaire » concerne les anciens agents sous contrats locaux ou communautaires qui, en 2010, sont en cours de reversement en agents ACE. En 2010, les ACE (y compris les ACE en cours de reversement) se chiffrent globalement à 29 602 personnes soit 37 % du personnel de l'éducation, tandis que les APE comptent pour 13 847 personnes, soit 17,5 % du personnel de l'éducation. On remarque en outre le recours massif aux enseignants vacataires essentiellement dans l'enseignement secondaire général, dont l'ampleur n'a pas fléchi depuis le dernier diagnostic sectoriel conduit en 2007-08. En 2010, le système a eu recours à près de 30 598 enseignants vacataires en équivalent plein temps (un chiffre multiplié par 4,3 depuis 2006).

### **3.2.1.2- Les dépenses salariales du personnel par fonction, statut et niveau d'enseignement**

L'exercice de consolidation de la masse salariale a également fait appel à différentes sources de données sur lesquelles il semble utile de revenir dans un premier temps. Comme vu précédemment (section 3.2.1.1), les personnels travaillant pour le système éducatif Béninois sont de deux catégories à savoir les agents permanents de l'État (APE) ainsi que les agents contractuels de l'État (ACE, y compris ceux en cours de reversement). Les dépenses salariales de ces deux catégories de personnel sont payées sur dotations budgétaires des ministères en charge de l'éducation. À ce titre, les données relatives à leurs dépenses salariales sont facilement mobilisables à partir du service de la « solde ». Par contre, concernant la rémunération des heures de vacations, celles-ci ont été payées en 2010 sur charges communes du ministère de l'Économie et des Finances (MEF). On obtient ainsi sur la base de ces deux sources une estimation de la masse salariale telle qu'exécutée en 2010 pour chaque catégorie de personnel. Les tableaux n°3.7 et n°3.8 ci-après présentent les résultats de cet exercice.

**Tableau n°3.7** : Dépenses salariales exécutées pour les personnels de l'éducation selon la fonction, le statut et le niveau d'enseignement, en millions de FCFA, année 2010

	Alphabétisation	MEMP			MESFTP								Supérieur	Ensemble	En % du total
					Secondaire général			Secondaire technique et professionnel							
		Maternelle	Primaire	ENI4 & INFRE	1er cycle	2ème cycle	Total	1er cycle	2ème cycle	FP	Total				
Établissements		2 729	56 504	250	24 228	12 281	36 509	650	1 536	98	2 285	9 499	107 775	93,4	
<b>Enseignants à la craie</b>		<b>2 729</b>	<b>56 504</b>	<b>132</b>	<b>21 562</b>	<b>10 903</b>	<b>32 465</b>	<b>590</b>	<b>1 376</b>	<b>57</b>	<b>2 023</b>	<b>7 919</b>	<b>101 771</b>	<b>88,2</b>	
APE		1 292	31 908	0	2 079	4 409	6 488	228	745	6	979	7 919	48 587	42,1	
APE (adjoints)		17	2 447	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 463	2,1	
ACE		53	1 508	0	10 566	1 969	12 535	266	404	42	712	0	14 809	12,8	
ACE (adjoints)		995	20 422	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21 416	18,6	
ACE en cours de reversement		373	218	0	492	258	750	33	79	0	112	0	1 453	1,3	
Vacataires <sup>1</sup>		0	0	0	8 132	4 112	12 244	51	120	9	180	0	12 423	10,8	
Autres <sup>2</sup>		0	0	132	0	0	0	0	0	0	0	0	132	0,1	
Heures supplémentaires		0	0	0	294	154	448	12	28	0	39	0	488	0,4	
<b>Personnels administratifs<sup>3</sup></b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>118</b>	<b>2 666</b>	<b>1 378</b>	<b>4 045</b>	<b>61</b>	<b>161</b>	<b>41</b>	<b>262</b>	<b>1 580</b>	<b>6 005</b>	<b>5,2</b>	
Services déconcentrés <sup>5</sup>		101	2 089	5	455	239	695	18	43	2	63	0	2 952	2,5	
Administration centrale <sup>5</sup>		86	1 791	4	1 007	529	1 535	40	95	4	138	1 147	4 702	4,1	
<b>TOTAL</b>		<b>2 917</b>	<b>60 383</b>	<b>259</b>	<b>25 690</b>	<b>13 049</b>	<b>38 739</b>	<b>708</b>	<b>1 674</b>	<b>103</b>	<b>2 486</b>	<b>10 646</b>	<b>115 430</b>	<b>100,0</b>	
En % du total		2,5	52,3	0,2	22,3	11,3	33,6	0,6	1,5	0,1	2,2	9,2	100,0		

Source : Tableau consolidé à partir des statistiques recueillies au sein des services de la Solde, DRH et DPP des ministères en charge de l'éducation.

<sup>1</sup> Payés sur charges communes du ministère de l'Économie et des Finances.

<sup>2</sup> Il s'agit des maîtres d'alphabétisation recrutés sous contrats locaux.

<sup>3</sup> Pour les niveaux maternel et primaire, ce chiffre inclut aussi le personnel non enseignant des établissements.

<sup>4</sup> Le personnel enseignant des ENI est composé des formateurs et conseillers pédagogiques.

<sup>5</sup> Pour le personnel administratif central et déconcentré, la répartition de la masse salariale par niveau d'enseignement s'obtient par estimations proportionnellement aux masses salariales de chacun des niveaux concernés.

Notes :

3

Coûts et financement de l'éducation

**Tableau n°3.8 :** Structuration en % des dépenses salariales exécutées pour les personnels de l'éducation par niveaux année 2010

	Alphabétisation	MEMP			MESFTP							Supérieur	Ensemble
		Maternelle	Primaire	ENI4 & INFRE	Secondaire général			Secondaire technique et professionnel					
					1er cycle	2ème cycle	Total	1er cycle	2ème cycle	FP	Total		
Établissements		94	94	96	94	94	94	92	92	95	92	89	93
<i>Enseignants à la craie</i>		94	94	51	84	84	84	83	82	55	81	74	88
APE		44	53		8	34	17	32	45	6	39	74	42
APE (adjoints)		1	4										2
ACE		2	2		41	15	32	38	24	41	29		13
ACE (adjoints)		34	34										19
ACE en cours de reversement		13			2	2	2	5	5		5		1
Vacataires <sup>1</sup>					32	32	32	7	7	9	7		11
Autres <sup>2</sup>				51									0,1
Heures supplémentaires					1	1	1	2	2		2		0,4
<b>Personnels administration<sup>3</sup></b>				<b>46</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>39</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>5</b>
Services déconcentrés		3	3	2	2	2	2	3	3	2	3		3
Administration centrale		3	3	2	4	4	4	6	6	4	6	11	4
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Tableau 3.9.

**Notes :**

<sup>1</sup> Payés sur charges communes du ministère de l'Économie et des Finances.

<sup>2</sup> Il s'agit des maîtres d'alphabétisation recrutés sous contrats locaux.

<sup>3</sup> Pour les niveaux maternel et primaire, ce chiffre inclut aussi le personnel non enseignant des établissements.

<sup>4</sup> Le personnel enseignant des ENI est composé des formateurs et conseillers pédagogiques.

Il apparaît que pour l'année 2010, la masse salariale exécutée pour l'ensemble des personnels (enseignants et non enseignants) s'élève à 115,4 milliards de francs CFA. Une première lecture verticale révèle que la grande majorité de la masse salariale (107,7 milliards de francs CFA, soit 93,4 %) est dépensée au niveau des établissements, le reste étant réparti entre les services déconcentrés (2,9 milliards de francs CFA, 2,5 % de la masse salariale) et les services d'administration centrale (4,7 milliards, 4,1 % de la masse salariale).

En ce qui concerne la répartition par sous-secteur, l'enseignement primaire attire plus de la moitié (52,3 %) de la masse salariale totale tandis que l'enseignement secondaire général et supérieur compte pour respectivement 33,6 % et 9,2 %.

Les données consignées dans le tableau n°3.8 complètent celles du tableau n°3.7. Elles montrent que les dépenses salariales du personnel enseignant représentent la part la plus importante de la masse salariale. Globalement, près de 88 % de la masse salariale totale concerne la rémunération du personnel enseignant, mais cette part varie selon les niveaux d'enseignement, de 51 % au niveau des ENI à 94 % au niveau de la maternelle et du primaire.

### 3.2.2- Allocation intra-sectorielle des ressources et répartition entre les différents postes de dépenses

Le tableau n°3.9 ci-après récapitule les montants et la répartition intra-sectorielle des dépenses courantes d'éducation exécutées en 2010.

**Tableau n°3.9** : Les dépenses publiques salariales et de fonctionnement, exécution par sous-secteur, année 2010 (en millions de FCFA courants)

	Masse salariale		Biens et services	BESA	Transferts	Bourses		Total	Ventilation par niveaux
	Enseignants à la craie	Non enseignants				au Bénin	à l'étranger		
Alphabétisation	0	0	219	60	265			544	0 %
Maternelle	2 729	187	461	46	311			3 735	2 %
Primaire	56 504	3 880	9 541	952	6 445			77 321	49 %
ENI	132	127	12	2	457	594		1 323	1 %
Enseignement secondaire général 1er cycle	21 562	4 128	1 489	761	217			28 157	18 %
Enseignement secondaire général 2nd cycle	10 903	2 146	766	387	0			14 202	9 %
Enseignement technique 1er cycle	590	118	748	28	105	206		1 795	1 %
Enseignement technique 2nd cycle	1 376	298	1 771	67	249	27		3 788	2 %
Formation professionnelle	57	46	99	4	65			271	0 %
Enseignement supérieur	7 919	2 727	2 302	132	5 261	7 435	734	26 510	17 %
<b>TOTAL</b>	<b>101 771</b>	<b>13 659</b>	<b>17 406</b>	<b>2 441</b>	<b>13 376</b>	<b>8 262</b>	<b>734</b>	<b>157 648</b>	<b>100 %</b>
Répartition en %	65 %	9 %	11 %	2 %	8 %	5 %	0 %	100 %	

Source : Tableaux n°3.7 et n°3.8.

Une première lecture peut être faite en regardant l'allocation intra-sectorielle des ressources. On s'aperçoit globalement que l'allocation est favorable au primaire, avec 49 % des dépenses courantes totales. Cette part reste légèrement plus élevée que la moyenne observée dans les pays à niveau de développement comparable (47,6 % en 2010 ou proche) et proche de la valeur indicative du PME, fixée à 50 %. Cela étant, avec niveau d'achèvement de 64 %, le pays est encore éloigné de la scolarisation primaire universelle. Cela semble indiquer des problèmes d'inefficience dans la fourniture des services éducatifs à l'enseignement primaire.

Le tableau permet également d'observer la répartition des dépenses exécutées par grands postes. On constate sans surprise que la masse salariale consomme près de 74 % des dépenses (65 % pour la masse salariale des enseignants et 9 % pour celle des non enseignants) tandis que les bourses en consomment 5 %. De ce fait, il ne reste plus que 21 % des dépenses qui sont affectées aux dépenses de fonctionnement hors salaires, pourtant indispensables à la qualité.

Le tableau n°3.10 ci-après examine la répartition des dépenses courantes par poste de dépenses à l'intérieur de chaque sous-secteur de l'éducation. On s'aperçoit que la situation moyenne mise en évidence ci-dessus varie selon les niveaux d'enseignement.



**Tableau n°3.10** : Répartition des dépenses publiques courantes par poste de dépenses pour chaque sous-secteur (en pourcentage)

	Masse salariale		Biens et services	BESA	Transferts	Bourses		TOTAL
	Enseignants à la craie	Non enseignants				au Bénin	à l'étranger	
Alphabétisation	0	0	40	11	49	0	0	100
Maternelle	73	5	12	1	8	0	0	100
Primaire	73	5	12	1	8	0	0	100
ENI	10	10	1	0	35	45	0	100
Enseignement secondaire général 1er cycle	77	15	5	3	1	0	0	100
Enseignement secondaire général 2nd cycle	77	15	5	3	0	0	0	100
Enseignement technique 1er cycle	33	7	42	2	6	11	0	100
Enseignement technique 2nd cycle	36	8	47	2	7	1	0	100
Formation professionnelle	21	17	36	2	24	0	0	100
Enseignement supérieur	30	10	9	0	20	28	3	100
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>100</b>

Source : Tableau n°3.9.

Dans les enseignements maternel et primaire, les dépenses salariales représentent 78 % des dépenses courantes, un chiffre relativement plus élevé que la moyenne des pays africains à niveau de développement économique similaire. La situation apparaît d'ailleurs plus prononcée dans le secondaire général (les dépenses salariales consomment près de 90 % des dépenses courantes aussi bien dans le 1<sup>er</sup> cycle que dans le 2<sup>nd</sup> cycle), avec près de 10 % seulement des dépenses courantes consacrées aux dépenses de fonctionnement hors salaires. Finalement, c'est notamment que les dépenses salariales occupent une part relativement plus faible. À ces niveaux d'enseignement, les dépenses en biens et services, ainsi que les transferts et bourses sont les postes de dépenses les plus dominants.

Au regard de l'ensemble des dépenses publiques exécutées, il semble utile d'examiner maintenant combien a coûté pour l'État la scolarisation d'un élève aux différents niveaux d'enseignement.

### 3.3- Estimation des coûts unitaires

Cette partie est consacrée à la mesure des dépenses unitaires publiques de scolarisation par niveau d'enseignement. Ces dépenses sont exprimées, d'une part, en FCFA, et d'autre part, en unités de PIB/habitant<sup>39</sup>, puis en multiple du coût unitaire du primaire, ce qui offre l'avantage de pouvoir mener des comparaisons internationales.

<sup>39</sup> Le PIB/habitant est évalué à 370 015 francs CFA pour l'année 2010

### 3.3.1- Des coûts unitaires publics variables par niveau d'enseignement

La mise en relation pour chaque niveau d'enseignement des dépenses courantes publiques effectives avec le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement public nous permet d'estimer combien coûte la scolarisation d'un élève pour l'État. Les résultats sont présentés dans le tableau n°3.11 ci-après.

**Tableau n°3.11** : Coûts unitaires publics par niveaux d'enseignement, Bénin, année 2010

	Dépenses publiques courantes exécutées en FCFA	Nombre d'élèves du public	Coût unitaire public annuel		
			en FCFA	en % de PIB/habitant	Comme multiple du coût unitaire du primaire
Alphabétisation	544 045 363	27 622	19 696	5,3	0,4
Maternelle	3 734 605 312	73 026	51 141	13,8	1,0
Primaire	77 321 073 244	1 551 995	49 820	13,5	1,0
ENI	1 323 375 834	2 504	528 505	142,8	10,6
Secondaire général 1er cycle	28 157 344 877	434 824	64 756	17,5	1,3
Secondaire général 2nd cycle	14 202 492 420	108 842	130 487	35,3	2,6
Secondaire technique 1er cycle	1 795 365 441	2 326	771 868	208,6	15,5
Secondaire technique 2nd cycle	3 788 173 914	7 371	513 929	138,9	10,3
Formation professionnel	271 480 622	960	282 792	76,4	5,7
Enseignement supérieur au Bénin	25 776 227 837	75 011	343 633	92,9	6,9
Enseignement supérieur à l'étranger	733 890 000				

Source : Calcul des auteurs à partir des données du tableau n°3.9 et des données sur les effectifs dans le chapitre 2.

On s'aperçoit que le coût unitaire public varie entre les différents niveaux d'enseignement. Il est de 19 000 FCFA environ au niveau de l'alphabétisation, de 51 000 FCFA au niveau de l'enseignement de primaire, et atteint près de 772 000 FCFA au niveau du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire technique et professionnel.

Lorsqu'on compare les coûts unitaires des différents niveaux d'enseignement du système formel, on constate qu'ils sont relativement faibles dans le primaire et dans le 1<sup>er</sup> cycle secondaire général. En effet, le coût unitaire dans le primaire vaut 13 % du PIB par habitant, un chiffre similaire à celui de la maternelle (13,8 % du PIB par habitant). Il est en de même pour le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général, dont le coût unitaire n'est pas très éloigné de celui du primaire.

Cependant, à partir du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général, des écarts significatifs s'observent. Comparativement au primaire, un élève coûte 2,6 fois plus à l'État dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général. Dans le secondaire technique, le coût unitaire est 15,5 fois plus élevé dans le 1<sup>er</sup> cycle et 10,6 fois plus élevé dans le 2<sup>nd</sup> cycle, conséquence du faible niveau de développement de ces cycles d'enseignement et d'un rapport élèves par enseignant plus faible. Dans l'enseignement supérieur, on constate aussi que le coût est relativement élevé (93 % du PIB et 6,9 fois plus élevé que celui de l'enseignement primaire).

Ces observations peuvent être utilement complétées par une analyse de la dynamique des coûts unitaires de scolarisation.

### 3.3.2- Une dynamique des coûts unitaires par niveau d'enseignement à questionner.

Le tableau n°3.12 ci-après présente l'évolution des coûts unitaires publics de scolarisation par niveau d'enseignement.

**Tableau n°3.12 :** Évolution des coûts unitaires publics par niveaux d'enseignement, Bénin, 1996, 2006 et 2010

	En milliers de FCFA constants (base 2010)			En % du PIB par habitant		
	2006	2010	Changement en %	1996	2006	2010
Maternelle	80,6	51,1	-36,5		23,2	13,8
Primaire	45,4	49,8	9,7	11,8	13,1	13,5
Secondaire général 1er cycle	37,8	64,8	71,4	22,6	10,9	17,5
Secondaire général 2nd cycle	110,7	130,5	17,9		31,9	35,3
Secondaire technique 1er cycle	397,3	771,9	94,3	84,6	114,4	208,6
Secondaire technique 2nd cycle	433,8	513,9	18,5		124,9	138,9
Enseignement supérieur au Bénin	463,6	343,6	-25,9	305,2	133,5	92,9
Enseignement supérieur à l'étranger	9 366,5					

Source : Tableau n°3.11 pour les valeurs de 2010 ; RESEN 2008 pour les autres années.

On trouve globalement qu'entre 2006 et 2010, les coûts unitaires ont augmenté à tous les niveaux considérés, en dehors de l'enseignement maternel et de l'enseignement supérieur. En effet, le coût de la scolarisation d'un enfant pour l'État est passé de 11,8 % à 13,5 % du PIB par habitant dans le primaire, de 10,9 % à 17,5 % du PIB par habitant dans le 1er cycle du secondaire général, de 31,9 % à 35,5 % du PIB par habitant dans le 2nd cycle du secondaire, de 114,4 % à 208,6 % du PIB par habitant dans le 1er cycle du secondaire technique, puis de 124,9 % à 138,9 % du PIB par habitant dans le 2nd cycle du secondaire technique. C'est surtout dans les 1er cycles du secondaire général et du secondaire technique que les hausses ont été les plus importantes. L'enseignement maternel et l'enseignement supérieur ont été en revanche caractérisés par une baisse des coûts unitaires, respectivement d'environ 36,5 % et 25,9 %.

Des éléments de comparaison internationale nous permettront de mieux apprécier le niveau et la structure de ces coûts unitaires.

### 3.3.3- Des coûts unitaires relativement faibles par rapport à la moyenne observée dans les pays comparables

Le tableau n°3.13 nous permet de comparer la structure des dépenses unitaires au Bénin avec celles d'un certain nombre de pays comparateurs (ayant un niveau de richesse proche).

**Tableau n°3.13 :** Comparaison internationale des dépenses unitaires publiques en % du PIB/ habitant par niveau d'enseignement.

	Primaire	Secondaire général total	ETFP	Supérieur
Bénin (1996)	11,8	22,6	84,6	305,2
Bénin (2006)	13,1	14,3	120,7	133,5
<b>Bénin (2010)</b>	<b>13,5</b>	<b>21,1</b>	<b>148,5</b>	<b>92,9</b>
Comores (2010)	13,9	51,1	390,0	84,1
Côte d'Ivoire (2007)	18,3	40,7	267,1	167,5
Gambie (2009)	8,8	12,2	16,0	91,2
Ghana (2007)	17,8	39,8	42,7	297,8
Guinée-Bissau (2010)	5,4	9,9	122,1	78,2
Mali (2009)	8,9	27,1	191,3	104,9
Mauritanie (2008)	13,7	38,1	96,5	83,3
Ouganda (2009)	6,7	Nd	Nd	99,5
Rwanda (2008)	7,1	Nd	Nd	402,7
Sénégal (2009)	18,8	17,2	170,0	194,4
Tanzanie (2009)	9,3	20,1	329,0	420
Tchad (2008)	7,8	Nd	Nd	181,1
Togo (2009)	12,8	24,3(a)	190,81	137,9
<b>Moyenne pays comparateurs</b>	<b>11,5</b>	<b>28,0</b>	<b>181,5</b>	<b>180,2</b>

**Note :** <sup>1</sup> Données 2007.

Source : Calcul des auteurs pour le Bénin ; Divers RESEN ou modèles de simulation sectoriels pour les pays comparateurs.

Il apparaît qu'en comparaison à la moyenne observée dans les pays à niveau de richesse similaire, les coûts unitaires sont globalement plus faibles au Bénin à tous les niveaux d'enseignement, à l'exception de l'enseignement primaire. En effet, par rapport à la moyenne observée, un élève béninois coûte 25 % moins au secondaire général, 18 % moins au secondaire technique et 48 % moins dans le supérieur. En revanche, il coûte 17 % plus que la moyenne des pays comparateurs au niveau du primaire.

Identifier les facteurs qui expliquent le niveau et la structure de ces coûts unitaires apparaît nécessaire pour envisager les actions les plus appropriées.

### 3.4- Analyse des facteurs qui structurent les coûts unitaires de scolarisation en 2010

Pour mettre en évidence les différents facteurs rendant compte du niveau et de la variabilité des coûts unitaires entre les différents niveaux, il est nécessaire de procéder à une décomposition des coûts unitaires pour faire apparaître la structure des dépenses et les conditions moyennes d'encadrement offertes aux apprenants. Un bref rappel de cette technique est présenté dans l'encadré n°3.1 qui suit.

#### Encadré n°3.1 : Décomposition micro de la dépense unitaire

Pour l'analyse micro de la dépense unitaire de scolarisation à un niveau donné, il est commode d'utiliser une formule de décomposition de la dépense unitaire telle que la suivante :

$$DU = SE/REM + SNE/RENE + FONCU + SOCU + ADMU$$

Dans cette expression, DU représente la dépense unitaire, SE le salaire moyen des enseignants, REM le rapport élèves maîtres, SNE le salaire moyen des non enseignants, RENE le rapport entre le nombre des élèves et des non enseignants, FONCU les dépenses moyennes en biens et services et transferts aux établissements par élève, SOCU les dépenses sociales moyennes par élève et ADMU le niveau moyen des dépenses d'administration (salaires des personnels des services hors établissements scolaires et le fonctionnement courant de ces services) également par élève.

Le tableau n°3.14 ci-après présente les résultats de la décomposition des coûts unitaires en leurs principaux éléments constitutifs selon les niveaux d'enseignement pour l'année 2010. Globalement, il ressort que le coût unitaire salarial enseignant (dépenses salariales des enseignants rapportés au nombre d'élèves) ainsi que les conditions d'encadrement (rapport élèves enseignants/maître) sont les facteurs les plus importants qui structurent la variabilité des coûts unitaires. Par exemple, les coûts unitaires élevés observés dans l'enseignement technique (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycles) tiennent davantage aux conditions d'encadrement (ratios élèves-enseignant relativement faibles à ces deux niveaux, comparativement aux autres niveaux d'enseignement). Ces deux caractéristiques importantes dans le système éducatif béninois sont examinées dans les sous-sections suivantes.

**Tableau 3.14 :** Décomposition de la dépense publique par élève dans le secteur public, 2010 (sur dépenses courantes uniquement)

	Alphabétisation	Maternelle	Primaire	ENI, INFREE	Secondaire général		Enseignement technique		Formation professionnelle	Enseignement Supérieur
					SG 1er cycle	SG 2nd cycle	ET 1er cycle	ET 2nd cycle		
Au niveau de l'établissement	9 604	44 829	43 671	282 387	58 376	117 211	550 133	410 313	250 613	191 796
Enseignants (Coût unitaire salarial)		37 372	36 407	52 677	49 588	100 171	253 619	186 628	59 467	105 567
Salaires moyens enseignants		1 208 644	1 850 511	3 997 096	819 444	913 411	1 614 644	1 867 868	1 174 059	8 163 593
Ratio Élèves-Maitres (REM)	24	32	51	76	17	9	6	10	20	39
(REM hors enseignants vacataires)					63	52	10	16	35	771
Non Enseignants				47 034	6 132	12 664	26 016	21 823	42 363	21 066
Dépenses administratives par élève				47 034	6 132	12 664	26 016	21 823	42 363	21 066
Fonctionnement		7 457	7 264	182 676	2 657	4 376	270 498	201 862	148 784	65 163
Biens et Services		3 012	2 934		2 158	4 376	225 245	168 091	81 033	27 379
BESA		233	227	328						1 571
Transferts		4 212	4 104	182 348	498		45 253	33 771	67 750	36 213
Au niveau du système <sup>2</sup>	10 092	6 312	6 149	246 117	6 380	13 276	221 735	103 616	32 179	161 620
Coût unitaire salarial		2 566	2 500	3 617	3 362	7 057	24 890	18 661	5 738	15 293
Coût unitaire de fonctionnement		3 746	3 649	5 280	3 017	6 219	108 445	81 268	26 442	3 496
Coût unitaire dépenses sociales, dont:				237 220			88 401	3 687		142 831
Bourse moyenne par bénéficiaire local										108 903
<i>Bourse moyenne par bénéficiaire à l'étranger</i>										
Coût unitaire des œuvres sociales (CeNou)										33 929
<b>TOTAL</b>	<b>19 696</b>	<b>51 141</b>	<b>49 820</b>	<b>528 505</b>	<b>64 756</b>	<b>130 487</b>	<b>771 868</b>	<b>513 929</b>	<b>282 792</b>	<b>353 416</b>

**Notes :**

<sup>1</sup> Pour l'enseignement supérieur, le coût unitaire salarial a été calculé uniquement sur base des enseignants payés sur budget de l'État.

<sup>2</sup> Services déconcentrés et administration centrale.

Source : calculs des auteurs.

### 3.4.1- L'encadrement des élèves dans l'enseignement public

Le rapport élèves-maître (REM) ou le taux d'encadrement permet, entre autres, d'appréhender les conditions de travail des élèves et des personnels des établissements. Il est souhaité, à la fois, que ces conditions soient le plus favorable possible et que le plus grand nombre de jeunes puissent être scolarisés. Pour un budget donné, ces deux termes sont pourtant 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 qui traite de la qualité des apprentissages<sup>40</sup>) ; la seconde consiste à situer le Bénin dans une perspective comparative.

Dans le tableau n°3.14, les ratios élèves-enseignant observés dans le système éducatif béninois pour l'année 2010 varient beaucoup d'un niveau d'enseignement à un autre. En ce qui concerne l'alphabétisation et l'enseignement maternel, le ratio est estimé à respectivement 24 et 32 apprenants/élèves par enseignant. Au niveau de l'enseignement primaire, le REM est estimé en moyenne à 51 élèves par maître, ce qui constitue le taux d'encadrement le plus faible de tous les niveaux d'enseignement hormis les ENI.

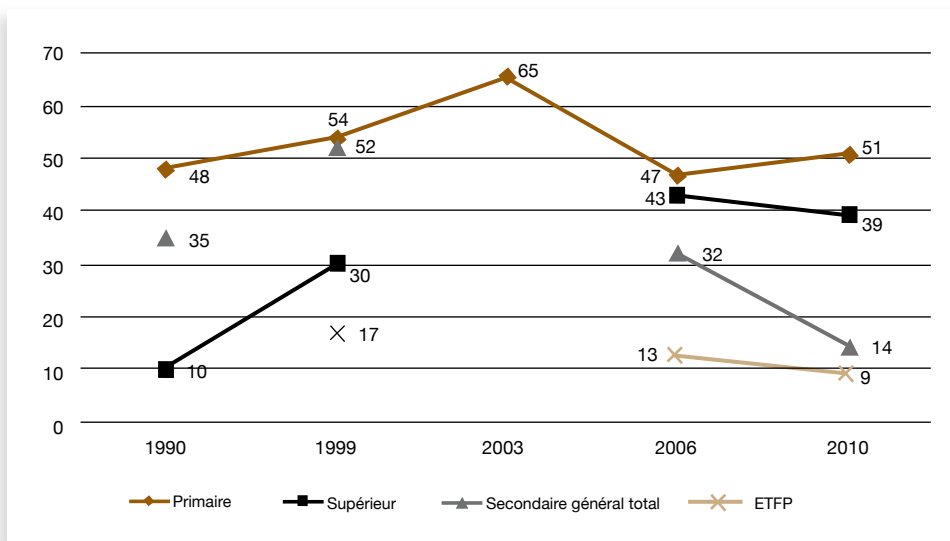
Aux niveaux de l'enseignement secondaire et supérieur, on remarque une contribution significative des enseignants vacataires dans l'amélioration des taux d'encadrement qui sont les meilleurs de tous les niveaux d'enseignement. Pour l'enseignement secondaire général, la prise en compte des enseignants vacataires en équivalent plein-temps fait passer le REM de 63 à 17 élèves par enseignant au 1<sup>er</sup> cycle et de 52 à 9 au 2<sup>nd</sup> cycle. Dans l'enseignement technique et professionnel, les REM sont estimés à 6 et 10 apprenants par enseignant respectivement pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> cycles de l'enseignement technique, et à 20 apprenants par enseignants pour la formation professionnelle. Dans l'enseignement supérieur, le REM s'établit à 39 étudiants par enseignant, alors que ce taux s'établirait à près de 77 sans les enseignants vacataires.

On peut également s'intéresser à l'évolution des REM au Bénin dans le temps. Pour cela, le graphique n°3.4 présente l'évolution des ratios élèves-maître sur les deux dernières décennies. On constate qu'après une dégradation nette des taux d'encadrement à tous les niveaux d'enseignement observée entre 1990 et 2000, la situation d'encadrement dans les classes s'est beaucoup améliorée à partir des années 2000, une tendance qui continue jusqu'en 2010 sauf pour l'enseignement primaire où l'on observe une dégradation du REM par rapport à son niveau de 2006.

Il est important de rappeler ici qu'aux niveaux des enseignements secondaire et supérieur, l'amélioration des conditions d'encadrement s'est faite grâce aux recours massifs à des enseignants vacataires, ceci représentant parfois un réel problème quant à la gestion de cette pratique.

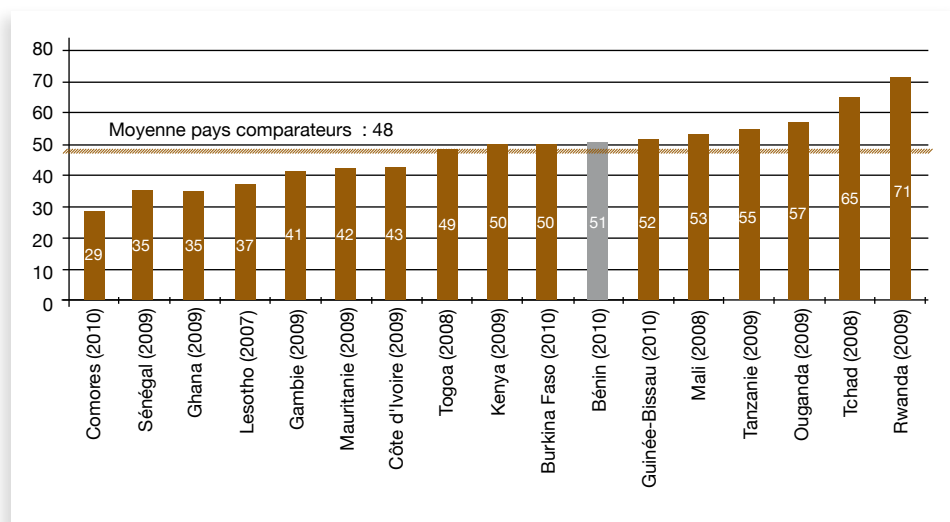
<sup>40</sup> Brièvement, en ce qui concerne la relation entre le nombre moyen d'élèves par enseignant et les apprentissages des élèves, une idée courante, est qu'un nombre raisonnable d'élèves dans la classe serait favorable aux acquisitions. Cette idée est juste si l'on considère des conditions extrêmes : par exemple, 100 élèves dans une même classe constituent bien évidemment un environnement moins favorable que lorsqu'il n'y a que 20 élèves. Mais mises à part ces conditions extrêmes, l'argument n'est pas validé sur le plan empirique. Les résultats des études réalisées dans un certain nombre de pays africains (Cf. travaux PASEC), montrent qu'il y a globalement peu de différences en matière d'apprentissage des élèves selon qu'ils soient 40 ou 60 en classe (toutes choses égales par ailleurs).

**Graphique n°3.4 :** Évolution des ratios élèves-maître par niveaux d'enseignement au Bénin sur la période 1990 – 2010



Source : Calcul des auteurs pour 2011, RESEN Bénin 2006 et Base de données du Pôle de Dakar (UNESCO/BREDA) pour les autres années.

**Graphique n°3.5 :** Comparaison internationale des ratios élèves-maître dans l'enseignement primaire dans 17 pays d'Afrique subsaharienne, année 2010 ou proche



Source : Base de données du Pôle de Dakar (UNESCO/BREDA).



Ces chiffres peuvent aussi être appréciés en les comparant à ceux observés au sein des pays comparateurs afin de situer la situation béninoise dans une perspective régionale et internationale. Le graphique n°3.5 précédent présente les REM au primaire dans 16 pays d'Afrique subsaharienne. Le REM moyen pour l'échantillon s'établit à 48 avec une étendue allant de 29 (Comores) à 71 (Rwanda). Le Bénin, avec 51 élèves par maître dans l'enseignement primaire public se situe légèrement au-dessus de la moyenne.

### 3.4.2- La rémunération des enseignants

En plus des conditions d'encadrement des élèves, la rémunération du personnel, notamment des enseignants, constitue le facteur le plus déterminant du niveau des coûts unitaires. Le tableau n°3.15 ci-après montre que dans les enseignements maternel, primaire et secondaire général, les salaires des enseignants représentent entre 73 % et 77 % du coût unitaire public. Dans l'EFTP et le supérieur, cette proportion devient relativement moins importante grâce à la prépondérance des dépenses sociales (bourses et œuvres sociales) et des dépenses de fonctionnement/pédagogiques qui sont assez élevées au niveau de l'EFTP.

**Tableau n°3.15 :** Structuration en pourcentage des différents éléments constitutifs de la dépense par apprenant, Bénin, année 2010.

	Alpha*	Maternelle	Primaire	ENI, IN-FREE	SG 1er cycle	SG 2nd cycle	ET 1er cycle	ET 2nd cycle	FP	Supérieur
CU salarial enseignants	49 %	73 %	73 %	10 %	77 %	77 %	33 %	36 %	21 %	30 %
CU salarial non enseignants				9 %	9 %	10 %	3 %	4 %	15 %	6 %
S/total CU salarial total	49 %	73 %	73 %	19 %	86 %	86 %	36 %	41 %	36 %	36 %
CU fonctionnement		15 %	15 %	35 %	4 %	3 %	35 %	39 %	53 %	18 %
CU au niveau du système*	51 %	12 %	12 %	47 %	10 %	10 %	29 %	20 %	11 %	46 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**Note :**

Pour le sous-secteur de l'alphabétisation, le coût salarial enseignant est établi sur la base des transferts attribués aux centres d'alphabétisation.

Source : Calcul des auteurs à partir du tableau n°3.11.

Ce constat exige un examen plus approfondi des dépenses consacrées à la rémunération des enseignants. C'est ce que propose le tableau n°3.16 suivant.

On peut constater que la rémunération moyenne par enseignant augmente avec les niveaux d'enseignement. De la maternelle à l'enseignement supérieur, le salaire moyen varie de 1,2 millions à 8,1 millions de FCFA. En termes de multiples du PIB national par habitant, cela représente une plage de variation allant de 3,3 à la maternelle à 22,1 dans l'enseignement supérieur. Ces moyennes globales masquent de grandes variations lorsque l'on prend en compte les différentes catégories statutaires des enseignants au sein de chaque niveau d'enseignement dans la mesure où les niveaux salariaux moyens des contractuels ACE sont de l'ordre de 43 % à 55 % de ceux de leurs homologues APE. Toutefois, on note une légère correction de cet écart par rapport à la situation de 2006 où la rémunération moyenne pour un ACE s'élevait à un tiers de celle d'un enseignant fonctionnaire (Cf. RESEN 2006).

**Tableau n°3.16 : Coût salarial annuel moyen des différentes catégories de personnel enseignant et selon le niveau éducatif, année 2010**

	Enseignants craie en mains		Salaire annuel moyen	
	Nombre	Répartition en %	En FCFA	PIB/tête
<b>Maternelle</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	2 258	100,0	1 208 644	3,3
Instituteurs APE	360	15,9	3 588 748	9,7
Instituteurs ACE	35	1,6	1 527 214	4,1
Instituteurs adjoints APE	10	0,4	1 652 468	4,5
Instituteurs adjoints ACE	912	40,4	1 090 521	2,9
Instituteurs adjoints ACE en cours de reversement	941	41,7	396 000	1,1
<b>Primaire</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	30 534	100,0	1 850 511	5,0
Instituteurs APE	9 295	30,4	3 432 864	9,3
Instituteurs ACE	942	3,1	1 601 047	4,3
Instituteurs adjoints APE	1 553	5,1	1 575 627	4,3
Instituteurs adjoints ACE	18 193	59,6	1 122 504	3,0
Instituteurs et instituteurs adjoints ACE en cours de reversement	551	1,8	396 000	1,1
<b>ENI</b>				
Établissements	33	100	3 997 096	10,8
Formateurs (conseillers pédagogiques)	33	100	3 997 096	10,8
<b>Enseignement secondaire général 1er cycle</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	26 313	100,0	819 444	2,2
Enseignants APE	482	1,8	4 316 444	11,7
Enseignants ACE	5 706	21,7	1 851 667	5,0
Enseignants ACE en cours de reversement	694	2,6	708 000	1,9
Ensemble Agents de l'État	6 882	26,2	1 908 779	5,2
Enseignants vacataires* (payés sur charges communes du MEF)	19 431	73,8	418 500	1,1
<b>Enseignement secondaire général 2nd cycle</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	11 936	100,0	913 411	2,5
Enseignants APE	942	7,9	4 678 905	12,6
Enseignants ACE	804	6,7	2 449 201	6,6
Enseignants ACE en cours de reversement	365	3,1	708 000	1,9
Ensemble Agents de l'État	2 111	17,7	3 143 581	8,5
Enseignants vacataires (payés sur charges communes du MEF)	9 825	82,3	418 500	1,1
<b>Enseignement technique 1er cycle</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	365	100,0	1 614 644	4,4
Enseignants APE	64	17,5	3 570 134	9,6
Enseignants ACE	132	36,1	2 013 288	5,4
Enseignants ACE en cours de reversement	47	12,9	708 000	1,9
Ensemble Agents de l'État	243	66,5	2 169 741	5,9
Enseignants vacataires (payés sur charges communes du MEF)	122	33,5	418 500	1,1
<b>Enseignement technique 2nd cycle</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	736	100,0	1 867 868	5,0
Enseignants APE	171	23,2	4 354 167	11,8
Enseignants ACE	168	22,8	2 405 686	6,5
Enseignants ACE en cours de reversement	112	15,2	708 000	1,9
Ensemble Agents de l'État	451	61,2	2 724 365	7,4
Enseignants vacataires (payés sur charges communes du MEF)	286	38,8	418 500	1,1
<b>Formation professionnelle</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	49	100,0	1 174 059	3,2
Enseignants APE	2	4,2	2 986 590	8,1
Enseignants ACE	26	52,6	1 649 378	4,5
Ensemble Agents de l'État	28	56,8	1 748 431	4,7
Enseignants vacataires (payés sur charges communes du MEF)	21	43,2	418 500	1,1
<b>Enseignement Supérieur</b>				
Établissements - enseignants « à la craie »	1 904	100,0		
Enseignants APE	970	50,9	8 163 593	22,1
Enseignants vacataires (payés sur budget universités)	923	48,5		
Enseignants contractuels locaux (payés sur budget universités)	11	0,6		
<b>Alphabétisation</b>				
Centres d'alphabétisation				
Maîtres d'alphabétisation	1 152			

**Note :** \* En équivalent temps plein.

Source : Tableau consolidé à partir des statistiques recueillies au sein des services de la Solde, DRH et DPP des ministères en charge de l'éducation. Données sur les PIB issues du FMI.

## Principaux enseignements du chapitre 3

Ce chapitre avait pour objectif d'apprécier le niveau des ressources mobilisées pour le secteur de l'éducation et de questionner la pertinence de leur distribution par niveau ou type d'éducation d'une part, et par poste de dépenses d'autre part. Quelques enseignements sont à retenir des analyses effectuées.

Il apparaît tout d'abord que le système éducatif ne semble pas sous-financé, puisque près de 31,1 % des dépenses courantes totales hors dettes de l'État (4,9 % du PIB) ont été allouées à l'éducation en 2010, une valeur plus élevée que la moyenne des pays africains (22,1 %). Il est en outre estimé qu'en 2010, les ménages ont consacré environ 154 milliards de francs CFA au financement des services éducatifs au Bénin. À l'échelle de l'ensemble du secteur, cela représente une contribution des familles à hauteur de 49,4 % des dépenses « nationales »<sup>41</sup> d'éducation hors investissement, un constat assez inattendu dans un contexte de gratuité de l'école.

Il ressort également que ces dépenses sont consacrées en grande majorité aux salaires, laissant ainsi peu de marges de manœuvre pour les dépenses de fonctionnement hors salaires, pourtant indispensables à la qualité des services. En effet, sur l'ensemble des dépenses courantes du secteur, il est estimé que les rémunérations de personnels comptent pour près de 74 % des dépenses en 2010. Cette statistique atteint près de 78,1 % dans les enseignements maternel et primaire et monte jusqu'à 90 % dans le secondaire général (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycles), ce qui suggère des marges de manœuvre relativement faibles pour les dépenses de fonctionnement dans certains niveaux d'enseignement.

Sur le plan de l'allocation intra-sectorielle, il apparaît que le primaire bénéficie de la plus grande part des dépenses courantes d'éducation (49 %, une valeur qui se situe dans la moyenne des pays comparateurs et typique des pays encore loin de la SPU), même si cette part a connu une légère baisse au cours des quatre dernières années (elle était de 53 % en 2006). En revanche, les sous-secteurs de l'alphabétisation, de l'enseignement maternel et de l'enseignement technique occupent les parts les plus faibles. En ce qui concerne particulièrement l'enseignement technique et professionnel, il ne consomme que 3,7 % des dépenses courantes allouées à l'éducation, une valeur en baisse (elle était de 4,8 % en 2006) et en dessous de la moyenne des pays comparateurs (4,9 %). La part allouée à l'enseignement supérieur apparaît également faible (16,8 %) en comparaison de la moyenne observée dans les pays comparateurs (31,1 %). Elle a d'ailleurs baissé de près de 3 points entre 2006 et 2010, alors que les effectifs d'étudiants ont crû de manière exponentielle sur la période, suggérant ainsi une certaine dégradation des conditions de scolarisation dans le sous-secteur.

Il apparaît enfin que comparativement à la moyenne observée dans les pays à niveau de richesse similaire, le Bénin produit les services éducatifs à un coût unitaire relativement plus faible à tous les niveaux d'enseignement, à l'exception du primaire. En effet, en comparaison à la moyenne des pays comparateurs, les coûts unitaires au Bénin en 2010 sont 17 % plus élevés au primaire, mais 25 % moins élevés au secondaire général, 18 % moins élevés dans l'enseignement technique et professionnel, et pratiquement 2 fois moins élevés dans le supérieur. Il est globalement identifié que les niveaux d'encadrement des élèves et de rémunération des enseignants figurent parmi les principaux facteurs rendant compte du niveau observé des coûts unitaires.

<sup>41</sup> L'expression « Dépenses nationales d'éducation » s'entend ici par dépenses publiques + dépenses des ménages. Il s'agit là d'une vision restrictive des dépenses nationales, puisque nous savons qu'en dehors de ces deux principaux financeurs, d'autres acteurs (communautés, PTFs, etc.) participent également au financement de l'éducation.

En complément aux objectifs quantitatifs de couverture de l'éducation, la qualité des services éducatifs offerts constitue un objectif important de l'Éducation pour tous<sup>42</sup> et une dimension essentielle de la pertinence des systèmes éducatifs. En effet, le but de tout système éducatif n'est pas seulement que tous les enfants accèdent à l'école, mais surtout que tous puissent arriver au bout du cycle entamé avec les connaissances et les compétences de base requises. L'aspect quantitatif de l'éducation est donc nécessaire certes, mais pas suffisant. La dimension qualitative apparaît tout aussi fondamentale.

Lorsqu'on parle de qualité de l'école, l'approche la plus fréquente consiste à cibler les modes d'organisation, les programmes, les méthodes et les moyens mobilisés (les bâtiments, la formation des enseignants, la taille des classes et les modes de groupement d'élèves, la disponibilité en matériels pédagogiques, etc.). Dans cette logique, une école de qualité serait une école dans laquelle les classes ne sont pas surchargées, chacune disposant de son enseignant, avec des programmes scolaires suivis et totalement couverts, des salles de classes en très bon état, des enseignants bien formés et disposant des matériels pédagogiques nécessaires, etc.

Or, la principale finalité de l'école reste avant tout l'acquisition des connaissances et compétences requises au bout du cycle. Ainsi, au-delà des conditions d'apprentissages et des moyens mobilisés, il semble plus pertinent de cibler les résultats obtenus, c'est-à-dire ce qu'apprennent effectivement les élèves. Le point de départ de l'analyse devrait donc être du côté des apprentissages. Bien évidemment, les ressources, les méthodes, les modes d'organisation, comptent également, puisqu'ils constituent le contexte dans lequel les apprentissages sont produits. Ils doivent être considérés dans les analyses, notamment dans les relations qu'ils entretiennent avec les apprentissages. Par des méthodes d'analyse appropriées, on identifie alors les impacts associés à chacun des facteurs de l'organisation scolaire, sachant qu'il est intéressant de mettre ces impacts spécifiques en relation avec leurs coûts. Ceci permet ainsi de progresser dans une perspective d'efficacité et de définir des modalités optimales d'organisation scolaire, à savoir la combinaison de facteurs d'organisation qui produit les résultats d'apprentissages les plus élevés pour un coût donné.

L'objectif de ce chapitre est de questionner la qualité des services éducatifs offerts dans le contexte béninois, en examinant trois dimensions essentielles de la qualité, à savoir : i) dans quelle mesure le système permet aux élèves d'arriver au bout de tout cycle entamé dans le temps normalement imparti ; ii) dans quelle mesure l'école permet-elle à tous les apprenants d'acquérir les connaissances de base requises ; et, iii) quels sont les facteurs de l'organisation scolaire qui influencent les résultats d'apprentissage et dans quelle mesure ces impacts sont en rapport avec leurs coûts ? Il s'organise en quatre sections.

La première section s'intéresse à l'efficacité dans la gestion des flux d'élèves. Il s'agit d'examiner ce qui se passe à l'intérieur des cycles scolaires, avec l'idée de base qu'une école efficiente est une école dans laquelle les élèves entrés en début d'un cycle arrivent au terme de ce cycle après le nombre d'années prévues par les textes. 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). Deux éléments sont donc à considérer dans cette analyse : les redoublements et les abandons. En mobilisant les

<sup>42</sup> L'objectif n° 6 de l'Éducation pour tous stipule clairement d' « améliorer la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables, notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences de la vie courante ».

données administratives sur ces variables, cette section tentera d'apprécier les pertes d'efficacité interne dans le système, et de ce fait, l'intensité des gaspillages de ressources publiques qui en découle.

La seconde section traite du niveau d'acquisitions des élèves et s'efforce d'évaluer ce que les élèves ont pu acquérir à la fin d'un cycle donné. Cette analyse nécessite de recourir à une référence pour jauger ce que les élèves ont effectivement appris, et sur ce plan, la perspective comparative apparaît indispensable.

*La comparaison peut d'abord être internationale*, en situant les performances d'apprentissages des élèves béninois par rapport à celles des élèves des pays comparables. Pour ce faire, on peut recourir aux résultats des évaluations internationales sur les acquisitions des élèves. Le Bénin a participé à une évaluation de ce type dans le cadre du PASEC en 2005. Ces données sont sans doute anciennes, mais peuvent utilement servir d'indications pour situer la position du Bénin par rapport aux pays voisins sur le plan des acquisitions scolaires. On peut également cibler les acquis scolaires des individus devenus adultes. L'école ayant également pour objectif central de permettre aux individus de savoir lire, écrire et compter, on peut vérifier la rétention de ces compétences chez des individus par exemple de 20 à 30 ans. Ceci peut être observé dans des enquêtes de ménages dans lesquelles on donne à lire une carte portant des phrases simples dans les différentes langues susceptibles d'être connues. Plus la proportion des adultes étant capables de lire après une scolarité de x années est grande, meilleure est la qualité de l'école qui a été suivie, sachant que la qualité de l'école évaluée est celle ayant prévalu entre dix et quinze années auparavant. Dans les enquêtes mobilisées pour ce travail, le savoir-lire est obtenu sur simple déclaration des répondants, et non testé. Cette seconde approche d'analyse ne sera pas mise en œuvre dans ce chapitre.

*La comparaison peut ensuite être nationale* et porter principalement sur la distribution des performances des élèves d'une classe donnée avec celle qui est attendue sur la base des contenus de programme. On cherche à répondre à des questions comme celle de savoir quelle proportion d'enfants a acquis quelle proportion du programme. Dans cette perspective, les résultats de l'évaluation nationale des acquis des élèves du CP et du CM1, menée en mai 2011 dans le cadre du plan d'action du PDDSE peuvent être mobilisés, mais aussi les résultats aux différents examens nationaux.

La variabilité des conditions d'enseignement fera l'objet de la troisième section, tandis que la relation entre les moyens mobilisés (les éléments de la politique éducative du pays) et les résultats obtenus chez les élèves sera examinée dans la quatrième section. L'objectif est d'abord d'avoir une idée de la variabilité des divers facteurs caractérisant l'organisation scolaire (les intrants, les inputs) mais aussi de leur impact sur les apprentissages des élèves, puis en prenant en compte les coûts qui leur sont associés, d'identifier les éléments d'une stratégie coût-efficacité visant à améliorer la qualité des services éducatifs offerts. Pour mener à bien cette analyse, il est nécessaire de disposer dans un même ensemble de données i) de mesures directes ou d'indicateurs de l'apprentissage de l'élève, et ii) d'informations caractérisant le contexte scolaire et les intrants qui ont été mobilisés pour contribuer à construire ces apprentissages. Les données de l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM1 présentent cette caractéristique. Les données sur les résultats aux examens nationaux peuvent également être d'une grande utilité lorsqu'elles sont fusionnées avec les données sur l'organisation des écoles (données scolaires). Les scores aux examens n'ont certes pas la qualité des épreuves standardisées, cela étant il s'agit d'épreuves communes qui ne portent pas uniquement sur des échantillons mais sur toute la population. Par ailleurs, les scores aux examens ont une réelle légitimité car c'est bien ce à quoi les enseignants doivent préparer les élèves et ce à quoi les parents attendent leurs enfants. Le contenu des examens est en outre bien en ligne avec les contenus de programme du pays, cet aspect ne pouvant être autant assuré avec les épreuves prises en compte dans les évaluations standardisées.

## 4.1- L'efficacité dans les flux d'élèves : des marges d'améliorations possibles

La question que l'on examine dans cette section est celle de savoir dans quelle mesure le système permet aux élèves d'arriver au bout de tout cycle entamé et dans le temps normalement imparti.

L'efficacité dans les flux d'élèves peut être appréciée par le coefficient d'efficacité interne, calculé comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaire pour conduire les élèves de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années élèves effectivement consommées. Bien souvent, le nombre d'années effectivement consommées est plus élevé que le nombre optimal du fait, d'une part, de la fréquence des redoublements de classe et, d'autre part, de celle des abandons en cours de cycle. Les abandons en cours de cycle et les redoublements de classes pénalisent ainsi l'efficacité interne du système parce qu'il faut deux années au lieu d'une pour valider une année scolaire en cas d'un redoublement. Par ailleurs, lorsque les élèves abandonnent avant de terminer un 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, puisque l'élève va occuper la place qui devrait servir à accueillir un nouveau entrant dans le système en cas de redoublement, ou ne pourra pas retirer de son passage à l'école les connaissances qu'il devrait acquérir en cas d'abandon précoce.

Le tableau n°4.1 ci-après donne les résultats des calculs pour les enseignements primaire et secondaire général et pour les années scolaires 2006-07 et 2010-11, ainsi que les estimations des coefficients d'efficacité correspondants. Les observations suivantes peuvent être faites, d'une part en ce qui concerne le niveau et la dynamique des redoublements, et d'autre part, en ce qui concerne la perte de ressources liées à la mauvaise performance du pays dans sa gestion des flux d'élèves.

**Tableau n°4.1** : Efficacité interne dans les flux d'élèves pour les années scolaires 2006-07 et 2010-11, enseignements primaire et secondaire général

Niveau d'études	Primaire		Secondaire général 1 <sup>er</sup> cycle		Secondaire général 2 <sup>nd</sup> cycle	
	2006-07	2010-11	2006-07	2010-11	2006-07	2010-11
Années scolaires						
<b>% de rétention sur le cycle</b>	<b>59,5</b>	<b>41,1</b>	<b>71,3</b>	<b>76,6</b>	<b>84,1</b>	<b>78,6</b>
<b>% de redoublants sur le cycle</b>	<b>10,0</b>	<b>16,1</b>	<b>20,1</b>	<b>23,9</b>	<b>17,7</b>	<b>21,9</b>
% de redoublants par classe						
CI / Sixième / Seconde	1,7	5,1	19,5	23,4	13,1	15,7
CP / Cinquième / Première	11,2	17,7	13,0	16,3	13,0	17,9
CE1 / Quatrième / Terminale	12,6	19,2	22,2	24,1	28,7	34,7
CE2 / Troisième	13,0	19,9	30,4	32,9	---	---
CM1	14,3	20,3	---	---	---	---
CM2	11,2	19,6	---	---	---	---
<b>Coefficient d'efficacité interne (%)</b>						
. Global	67,8	52,8	67,3	69,7	75,9	69,0
. Avec seulement les abandons	75,6	62,9	85,4	92,3	93,3	89,6
. Avec seulement les redoublements	89,6	84,0	78,7	75,5	81,4	77,0

Source : Calcul des auteurs à partir des données des DPP MEMP et MESFTPRIJ, mais aussi des données du RGPS 2011.

## 4.1.1- Un redoublement qui repart à la hausse dans l'enseignement général

La question du redoublement a été déjà posée dans le cadre des diagnostics précédents et a conduit les autorités béninoises à adopter en 2004, à l'instar de beaucoup d'autres pays d'Afrique francophones, la politique des sous-cycles dans l'enseignement primaire. Cependant, la démarche adoptée au Bénin apparaît particulière, puisqu'elle a concerné uniquement le sous-cycle CI-CP à l'intérieur duquel le redoublement n'est permis que dans des cas exceptionnels. La mise en œuvre efficace de cette politique a eu des effets très importants sur les redoublements au CI qui ont pratiquement disparu au cours des années qui ont suivies la réforme. Cela a entraîné une sorte d' « effet boule de neige » sur les autres niveaux pour éviter une surcharge des classes suivantes. La proportion de redoublants de 24 % observée en 2002-03 est ainsi passée à 8 % en 2005-06 avant de remonter légèrement à 10 % en 2006-07.

Cependant, les données actuelles montrent que les redoublements dans le cycle primaire semblent repartir à la hausse. En effet, on note une hausse de la proportion de redoublants de 10 % en 2006-07 à 16 % en 2010-11. Cette augmentation a concerné l'ensemble des classes du primaire, même si la première année du cycle détient toujours le niveau de redoublement le plus faible.

La même observation peut être faite dans le secondaire général, aussi bien au niveau du 1<sup>er</sup> cycle qu'au niveau du 2<sup>nd</sup> cycle. La proportion de redoublants est en effet passée de 20,1 % en 2006-07 à 23,9 % en 2010-11 dans le 1<sup>er</sup> cycle, et de 17,7 % en 2006-07 à 21,9 % en 2010-11 dans le 2<sup>nd</sup> cycle. On notera en outre que les redoublements sont assez concentrés dans les classes de troisième et de terminale, une situation à mettre sans doute en lien avec les examens de fin de cycle prévus à ces niveaux.

**Tableau n°4.2 :** Comparaison internationale des pourcentages de redoublants dans l'enseignement général, 2010 ou année proche

	Pourcentage de redoublants		
	Primaire	Secondaire 1er cycle	Secondaire 2nd cycle
Bénin (2010-11)	16,1	23,9	21,9
Bénin (2006-07)	10,0	20,1	17,7
Bénin (2002-03)	24,0	15,0	17,0
Burkina Faso (2009-10)	10,1	25,7	23,5
Tchad (2008-09)	22,8	17,6	22,2
Comores (2009-10)	24,9	25,3	28,7
Côte d'Ivoire (2008-09)	18,8	13,3	20,2
Mali (2009-10)	12,9	17,6	15,4
Mauritanie (2008-09)	7,8	10,4	13,7
Rwanda (2008-09)	14,8	9,1	5,6
Sénégal (2008-09)	7,5	14,8	15,7
Togo (2008-09)	22,9	26,3	29,7
Gambie (2009-10)	5,6	3,5	4,5
Ghana (2008-09)	6,5	3,1	2,7
Lesotho (2008-09)	20,5	12,3	9,8
Ouganda (2008-09)	11,7	2,0	2,4
Tanzanie (2008-09)	2,4	1,7	1,4
Guinée-Bissau (2009-10)	14,0	16,0	6,4
Moyenne hors Bénin			
Pays francophones considérés	15,8	17,8	19,4
Pays anglophones considérés	9,3	4,5	4,1
Ensemble pays considérés	13,5	13,2	13,5

Source : Base d'indicateurs du Pôle de Dakar, RESEN Bénin 2008, RESEN Comores 2010.

En termes de comparatifs internationaux, la proportion de redoublants observée pour le Bénin est au-dessus de la moyenne des pays à niveau de développement similaire (PIB/habitant compris entre 500 et 1050 dollars US en 2010), aussi bien dans le primaire que dans les deux cycles du secondaire général. Cela ne fait pas pour autant du pays le « champion » en matière de redoublement. Il se situe en effet derrière des pays comme le Togo ou les Comores, et dans une moindre mesure le Tchad, notamment dans l'enseignement primaire. Cependant, comme la plupart de ses voisins francophones, il se place au-dessus des chiffres observés pour les pays anglophones de même niveau de développement économique, un contraste entre groupes linguistiques suffisamment prononcé pour poser la question du lien entre les pratiques de redoublement actuelles et le passé colonial des pays africains.

Quoi qu'il en soit, la question du redoublement mérite d'être reconsidérée avec une grande attention dans le système éducatif béninois. En effet, de nombreux travaux empiriques réalisés, en particulier dans le contexte des pays africains, ont permis de conclure aux effets néfastes de taux de redoublement trop élevés. L'encadré n°4.1 ci-dessous présente les conclusions de quelques travaux tangibles sur la question dans quelques pays d'Afrique subsaharienne.

### Encadré n°4.1 :

#### Les résultats des études internationales sur le redoublement

Les travaux internationaux conduits depuis une décennie ont montré 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 menée en 1995.

L'efficacité pédagogique du redoublement 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 2004), 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, écoles et individus coïncident également sur ce point. Au niveau macro, les études<sup>43</sup> montrent que les redoublements exacerbent les abandons en cours de cycle. Les familles perçoivent dans le redoublement imposé

<sup>43</sup> Voir par exemple Mingat et Sosale (2000) et Bernard, Simon, Vianou (2005).



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 de 1 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). Les résultats des analyses au niveau école vont dans le même sens. Au Tchad, par exemple, 1 point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,43 point de rétention en moins (RESEN Tchad 2005). 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-maîtres est montré empiriquement<sup>44</sup>.

Source : Extrait RESEN Bénin, 2007.

<sup>44</sup> Voir par exemple Mingat et Sosale (2000) et Pôle de Dakar (2002).

La question du redoublement devrait donc être clairement posée et discutée au sein de la communauté éducative béninoise afin d'identifier les points de blocage pour la poursuite de la réduction observée dans les premières années de la réforme des sous-cycles et d'y apporter les remèdes nécessaires. Autrement, ce sont des milliers d'enfants béninois qui seront poussés vers l'abandon scolaire et des milliers d'autres privés de chances d'accès à l'école.

### 4.1.2 Une perte importante de ressources liée à la mauvaise performance du système dans la gestion des flux d'élèves

Il s'agit ici d'évaluer les conséquences de la fréquence des redoublements et de celle des abandons au cours de cycle sur la performance du système en matière d'efficacité dans l'utilisation des crédits publics mis à sa disposition.

En ce qui concerne l'enseignement primaire, la prise en compte cumulée de la fréquence des redoublements et des abandons en cours de cycle dans la situation actuelle (année scolaire 2010-11) conduit à un coefficient global d'efficacité interne de 52,8 %. Cela signifie qu'un peu moins de la moitié (47,2 %) des ressources mobilisées pour ce niveau d'études sont en fait gaspillées. La situation s'est donc dégradée depuis 2006-07 dans la mesure où c'est près du tiers (32,2 %) des ressources mobilisées en 2006-07 qui était déjà gaspillées du fait des redoublements et des abandons. En outre, les estimations montrent que les abandons en cours de cycle portent la principale responsabilité de cette situation : la perte de ressources se chiffrerait à 37,1 % de gaspillage s'il n'y avait que des abandons et à 16 % seulement de gaspillage s'il n'y avait que des redoublements. Ces résultats sont inquiétants et doivent interpeller fortement les autorités éducatives du pays. Des mesures urgentes doivent être prises pour réduire les redoublements, mais surtout les abandons précoces en cours dans ce cycle d'enseignement.

Dans le premier cycle du secondaire général, la situation n'est pas satisfaisante non plus. Le coefficient d'efficacité interne apparaît plus élevé que celui observé pour le primaire mais ce sont tout de même près de 30 % des ressources mobilisées en 2010-11 pour ce cycle qui sont gaspillées. Par rapport à la situation observée en 2006-07 où l'on pouvait noter près de 23 % de gaspillages, il s'agit évidemment d'une performance trop modeste et qui demande à être améliorée de façon très significative. La raison tient principalement à la fréquence des redoublements, puisque la valeur du coefficient se situe à 75 % (soit 25 % des ressources gaspillées) lorsqu'on tient compte des seuls redoublements, contre 92 % (soit seulement 8 % des ressources perdues) s'il n'y avait que des abandons.

Concernant le second cycle de l'enseignement général, on note une dégradation de l'efficacité dans l'utilisation des crédits publics mis à disposition. La perte de ressources se chiffre en effet à 31 % en 2010-11 contre 24,1 % en 2006-07. Cela dit, comme dans le premier cycle, le redoublement reste le principal facteur qui contribue à la production du coefficient global d'efficacité observé. Des actions devraient donc être envisagées pour le réduire significativement.

Au regard de l'ensemble de ces résultats, des progrès sont absolument nécessaires à la fois en termes de rétention des élèves en cours de cycle et de redoublement dans la nouvelle politique éducative à définir. Cela étant, réduire les redoublements et les abandons de sorte que tous les élèves qui entrent dans un cycle donné puisse l'achever dans les temps normalement impartis apparaît nécessaire mais pas suffisant. Il est également indispensable, qu'en fin de cycle, les connaissances et compétences de base requises soient acquises. Il se pose alors la question de savoir dans quelle mesure le système éducatif béninois permet aux élèves d'acquérir les connaissances et les compétences de base nécessaires à l'issue des différents cycles.

## 4.2- L'école béninoise : une école à la performance perfectible dans la production des acquis chez les élèves

Une manière habituelle de juger de la capacité du système éducatif à doter les apprenants des connaissances et compétences de base requises aux différents cycles est de s'intéresser aux conditions d'enseignement et aux moyens mis en œuvre. Cependant, comme déjà évoqué dans la partie introductive de cette analyse, la qualité des services d'éducation se mesure d'abord et avant tout par ce qu'apprennent effectivement les élèves dans les écoles. Dans cette logique, une bonne école n'est pas en soi une école où les conditions d'enseignement sont comme ceci plutôt que comme cela, mais bien plus une école où les acquis des élèves se situent à un niveau supérieur ou égal au minimum désirable. Savoir ce que les élèves ont pu acquérir aux différents cycles constitue donc un point de départ indispensable des analyses. Cela nécessite de disposer de données comparables pour jauger ce que les élèves ont effectivement appris.

Les données du PASEC, mais aussi de l'évaluation nationale<sup>45</sup> des acquis des élèves du CP et du CM1 effectuée en mai 2011 dans le cadre du plan d'action du PDDSE sont mobilisées pour ce qui est des évaluations en matière d'acquis scolaires. Elles seront évidemment complétées par les données sur les résultats aux examens nationaux. En ce qui concerne la rétention d'alphabétisation, on peut utilement mobiliser les données de l'enquête EMICOV réalisée au cours de l'année 2010 par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) ; toutefois, elle présente un inconvénient majeur en ceci que la mesure du savoir lire est déclarée et non testée. Elle sera néanmoins utile pour se faire une idée de la performance du pays en matière de rétention d'alphabétisation, sachant que les prochaines campagnes d'enquête EMICOV pourraient inclure la lecture d'une pancarte pour la mesure de la rétention d'alphabétisation et permettre dans le futur d'affiner les analyses.

<sup>45</sup> D'autres données d'évaluations nationales sont également disponibles, notamment les données de l'évaluation PAGE-DEP menée en 2006. Cependant, elles sont sans doute un peu anciennes, comme l'est d'ailleurs l'évaluation PASEC qui date de 2005. Cependant, la seule évaluation internationale disponible étant l'évaluation PASEC, elle sera utilisée pour les comparaisons internationales. Pour les comparaisons nationales en revanche, il est préférable de recourir aux données les plus récentes disponibles, et celle de l'évaluation des acquis des élèves de CP et de CM1 menée en mai 2011 répond à cette caractéristique.

## 4.2.1- Un niveau d'acquisition faible dans les évaluations internationales des acquis des élèves...

Le Bénin a participé à une évaluation internationale des acquis des élèves de type PASEC en 2005, mais seul l'enseignement primaire a été couvert. L'analyse se limitera donc à ce niveau d'enseignement, tout en recommandant naturellement que des évaluations de même nature soient envisagées pour les autres niveaux éducatifs. Les élèves ont été évalués en français et en mathématiques, sachant que l'évaluation a porté sur les élèves de 2<sup>ème</sup> et de 5<sup>ème</sup> année du primaire. Les résultats obtenus pour les différents autres pays ayant participé à ce même programme d'analyse permettent de situer le niveau d'acquisition des élèves béninois par rapport à celui des élèves des autres pays comparateurs.

**Tableau n°4.3 :** Score moyen en français et en mathématiques des élèves de 5<sup>ème</sup> année du primaire et pourcentage d'élèves en difficulté d'acquisitions dans quelques pays d'Afrique francophone (PASEC).

Pays	Années	% d'élèves de 5 <sup>ème</sup> année en difficulté d'apprentissage		Scores moyens sur 100 des élèves en fin de 5 <sup>ème</sup> année		Dépense par élève du primaire en % du PIB/tête
		Français	Maths	Français	Maths	
Tchad	2004	45,0	34,9	31,7	33,9	5,6
Bénin	2005	44,8	38,5	31,6	32,5	13,5*
Cameroun	2005	9,0	10,2	53,4	46,8	6,5*
Madagascar	2005	23,6	6,5	36,9	52,6	8,9*
Gabon	2006	6,2	10,9	61,4	44,3	4,5*
Burkina Faso	2007	31,4	24,9	37,7	38,5	15,4*
Congo	2007	37,9	31,9	36,9	36,4	4,2
Sénégal	2007	24,0	19,2	40,6	42,1	15,0
Burundi	2009	16,6	15,5	41,6	45,0	15,0*
Côte d'Ivoire	2009	33,6	48,3	37,3	27,3	19,0*
Comores	2009	37,5	30,8	33,6	36,5	11,0*
<b>Ensemble</b>		<b>28,1</b>	<b>24,7</b>	<b>40,2</b>	<b>39,6</b>	<b>8,3</b>

Source : PASEC pour les données sur les acquis scolaires. Base d'indicateurs du Pôle de Dakar de l'Unesco pour les données sur les dépenses par élève.

**Note :**

\* Chiffre correspondant à l'année d'évaluation PASEC non disponible, mais calculé par interpolation linéaire à partir des données sur les années disponibles.

On s'aperçoit que sur le plan des scores aux tests PASEC, les résultats du Bénin sont très faibles au regard des performances des autres pays d'Afrique francophone ayant bénéficié des évaluations de même type. En effet, le Bénin occupe l'avant-dernière place, juste avant le Tchad pour ce qui est du français et avant la Côte d'Ivoire en ce qui concerne les mathématiques. Il faut sans doute être attentif au fait que les enquêtes n'ont pas été réalisées au même moment et que la situation pourrait avoir changé aujourd'hui, mais la performance du Bénin est sensiblement inférieure à la moyenne des pays comparateurs.

De façon jointe, il apparaît que le Bénin se caractérise par une assez forte proportion d'élèves en fin du cycle primaire en situation de difficulté d'apprentissages<sup>46</sup>. En effet, plus du tiers des élèves (38,5 % en maths et 44,8 % en français) arrive en fin du cycle primaire avec de grandes difficultés. Cette proportion figure parmi les plus élevées de l'ensemble des pays considérés.

Cette performance n'est évidemment pas satisfaisante et demande à être améliorée de manière significative. Cela étant, une telle amélioration ne signifie pas qu'il faille mettre nécessairement plus de ressources dans le système. Les données du tableau n°4.3 montrent également très bien, et en lien avec les résultats de la littérature sur le sujet, qu'il n'y a qu'un faible lien entre ressources et résultats. Certains pays comme le Cameroun obtiennent de bons résultats d'apprentissage avec un faible niveau de ressources dépensées par élève, alors que d'autres pays, comme la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Bénin ou les Comores ont des résultats d'apprentissages faibles en dépit de coûts unitaires élevés. De par la position du Bénin, il semble que la problématique de la nécessaire amélioration de la qualité dans le pays n'est pas tant d'augmenter les moyens dans un contexte marqué par un gaspillage excessif de ressources en raison des abandons et des redoublements très élevés, mais de travailler de façon significative sur la question de la transformation des ressources en résultats. Le chapitre 7 de ce rapport reviendra plus en détail sur ce point.

## 4.2.2- Des disparités très importantes dans les niveaux d'acquisitions au niveau national

Juger ce que les élèves acquièrent effectivement dans les écoles béninoises ne se limite pas seulement à comparer les pays entre eux. Il faut sans doute compléter cette perspective internationale par une analyse au niveau national. En effet, en dépit d'un niveau général relativement faible aux tests PASEC, il faut se garder d'une image simpliste où tous les élèves béninois auraient un niveau d'acquisition insuffisant. Pour rendre compte de cette variabilité dans les acquisitions des élèves, deux niveaux d'analyses au niveau national sont possibles, i) par les résultats aux évaluations d'acquis scolaires et ii) par les résultats aux examens nationaux.

### 4.2.2.1- Des différences dans les résultats aux examens nationaux

Une première façon d'apprécier ce que les élèves ont effectivement acquis dans les écoles en lien avec les contenus des programmes est de recourir aux données d'examens nationaux. Par opposition aux données d'évaluations nationales ou internationales qui se limitent à un échantillon réduit d'élèves, ces données présentent une couverture quasi-nationale, puisque tous les élèves en classe d'examen sont concernés. Ces données présentent également un intérêt majeur, puisque tous les candidats sont soumis à des épreuves communes dont la construction est fondée sur les contenus de programme du pays. Elles peuvent donc permettre de juger le niveau et les disparités d'acquisitions entre les élèves au niveau national. Pour réaliser cette analyse, nous disposons des données d'examens de fin du primaire et de fin du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire pour l'année scolaire 2009-10.

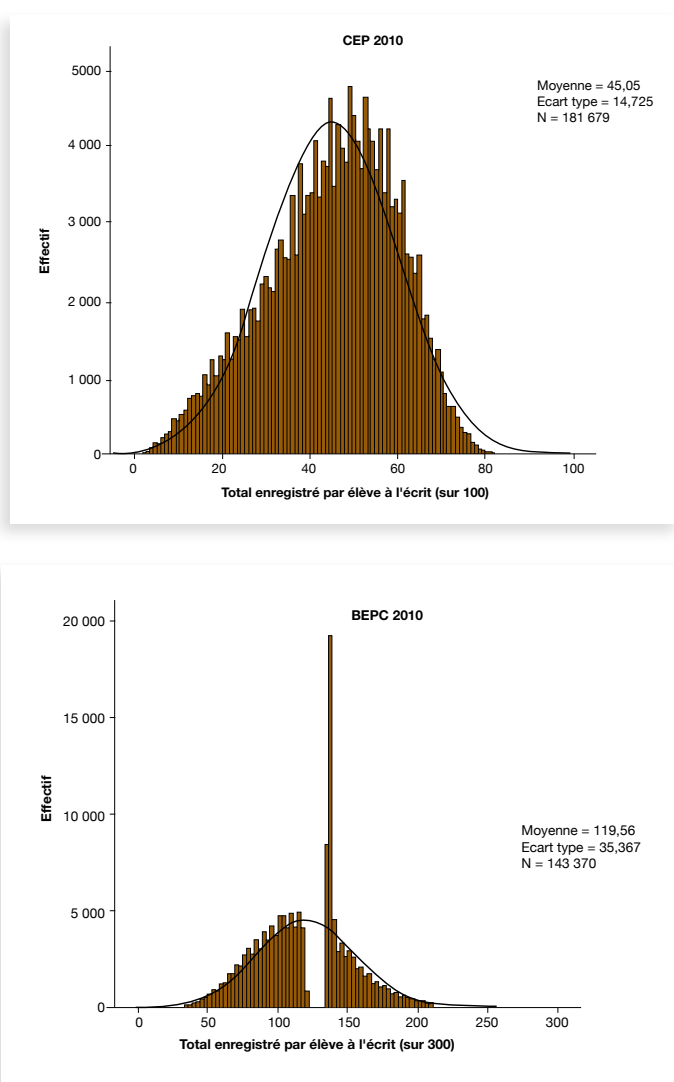
En ce qui concerne l'examen de fin du primaire (il est sanctionné par le Certificat d'études primaires – CEP), les épreuves ont porté sur 8 disciplines à savoir : l'expression écrite, la compréhension de l'écrit, les mathématiques, l'éducation scientifique et technologique (EST), l'éducation sociale (ES), le dessin ou la couture, l'orale et l'EPS. Toutes ces disciplines ont été notées sur 20 (coefficient 1). Cependant, nos analyses porteront sur les 5 premières disciplines, du fait des biais de notations pouvant caractériser les trois dernières et qui risquent de compromettre les comparaisons entre écoles.

<sup>46</sup> Le PASEC fixe un seuil minimum de réussite aux tests de façon statistique. En effet, 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. À partir de là, il est possible de calculer le score qu'il peut espérer avoir. C'est ce score qui est considéré 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.

Pour ce qui concerne l'examen de fin du 1<sup>er</sup> cycle (sanctionné par le Brevet d'études du premier cycle - BEPC), les candidats ont été examinés dans 9 disciplines à savoir : la composition écrite (coefficient 2), la compréhension de l'écrit (coefficient 2), les mathématiques (coefficient 3), la physique-chimie ou langue vivante II selon l'orientation (coefficient 2), les sciences de la vie et de la terre (coefficient 2), l'histoire-géographie (coefficient 2), la langue vivante I (coefficient 2), l'orale (coefficient 1) et l'EPS (coefficient 1). Nos analyses se limiteront ici également sur les 7 premières disciplines, pour les mêmes raisons que celles évoquées dans le cas de l'examen du CEP.

Au regard de ces disciplines, les candidats peuvent être considérés comme avoir acquis les connaissances de base requises pour le niveau examiné s'ils obtiennent au moins la moyenne de 10 sur 20 sur l'ensemble des disciplines, ce qui correspond à un total de 50 points sur 100 pour l'examen du CEP et de 150 points sur 300 pour l'examen du BEPC.

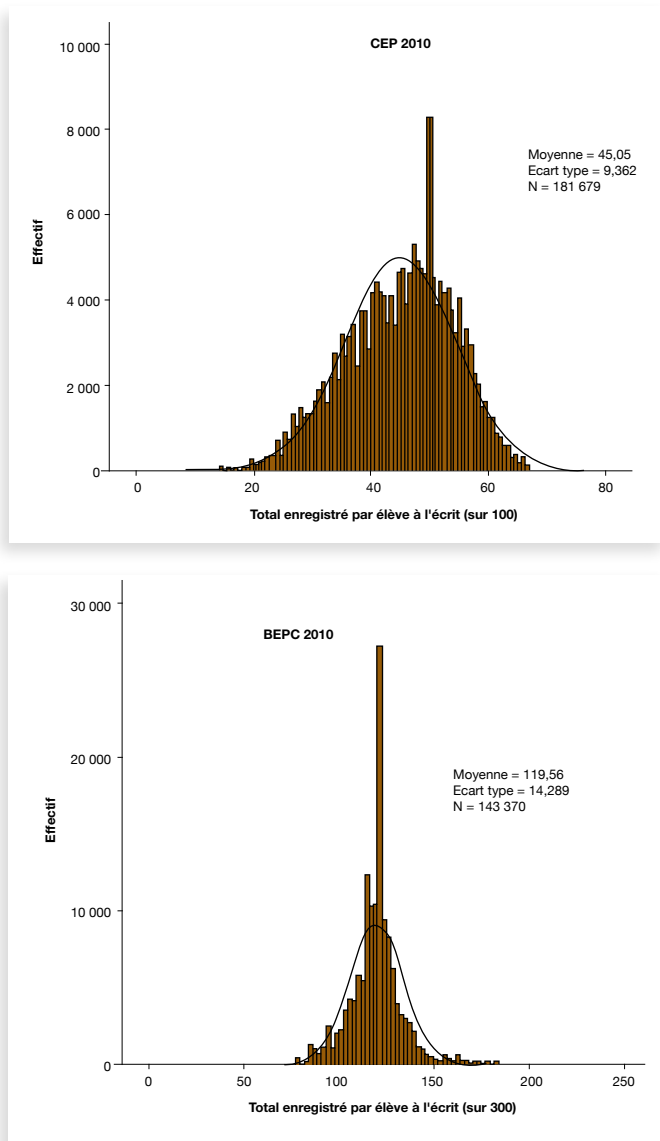
**Graphique n°4.1 :** Distributions des résultats des élèves aux examens du CEP et du BEPC



Sources : Données DEC primaire pour le CEP et DEC secondaire pour le BEPC.

Le graphique n°4.1 ci-dessus présente les distributions des résultats obtenus par les candidats aux deux examens au cours de l'année 2010. Le graphique n°4.2 qui suit fait une synthèse des résultats obtenus par établissement d'origine des candidats.

**Graphique n°4.2 :** Distributions des résultats par établissement aux examens du CEP et du BEPC.



Sources : Données DEC primaire pour le CEP et DEC secondaire pour le BEPC.

On note tout d'abord un niveau de réussite globalement modeste des élèves aux épreuves d'examens nationaux. En effet, la moyenne nationale s'établit à près de 45 sur 100 pour l'examen du CEP et à environ 120 sur 300 pour l'examen du BEPC. Ces chiffres suggèrent un niveau d'acquisition globalement plus faible que le minimum requis pour les niveaux évalués.

Derrière cette performance globalement faible se cachent cependant des disparités remarquables entre les élèves, mais aussi entre les établissements d'origine des élèves. Les performances enregistrées par les élèves varient à peu près entre 5 et 85 sur 100 pour le CEP et entre 8 et 272 sur 300 pour le BEPC. Ainsi, alors que certains élèves totalisent par exemple 10 sur 100 à l'examen du CEP, d'autres enregistrent un score 8 fois plus élevé, avec toutes les situations intermédiaires possibles. La même observation peut être faite sur les résultats à l'examen du BEPC, manifestant ainsi des différences d'acquisitions sans commune mesure à l'intérieur du même système éducatif. De la même manière, les établissements ne se situent pas au même niveau dans la production des acquis auprès des élèves. Le score enregistré en moyenne par établissement varie entre 6 et 77 sur 100 pour le CEP, et entre 21 et 213 sur 300 pour le BEPC. Cette variabilité entre établissements dans la production des acquis chez les élèves apparaît toutefois plus faible que celle observée entre les élèves, comme en témoignent les valeurs des écarts-types (9,4 sur 100 pour la variabilité entre établissements contre 14,7 sur 100 pour la variabilité entre élèves en ce qui concerne le CEP ; 14,3 sur 300 pour la variabilité entre établissements contre 35,6 sur 300 pour la variabilité entre élèves en ce qui concerne le BEPC).

Au regard de l'ensemble de ces chiffres, on en déduit que seul un peu moins de la moitié des élèves en fin du cycle primaire et 17,4 % des élèves en fin du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire ont totalisé les scores requis pour les examens du CEP et du BEPC. C'est dire que pour l'autre moitié des élèves en fin du primaire et pour la majorité (82,6 %) des élèves en classe de 3<sup>ème</sup>, les connaissances de base requises ne sont pas acquises.

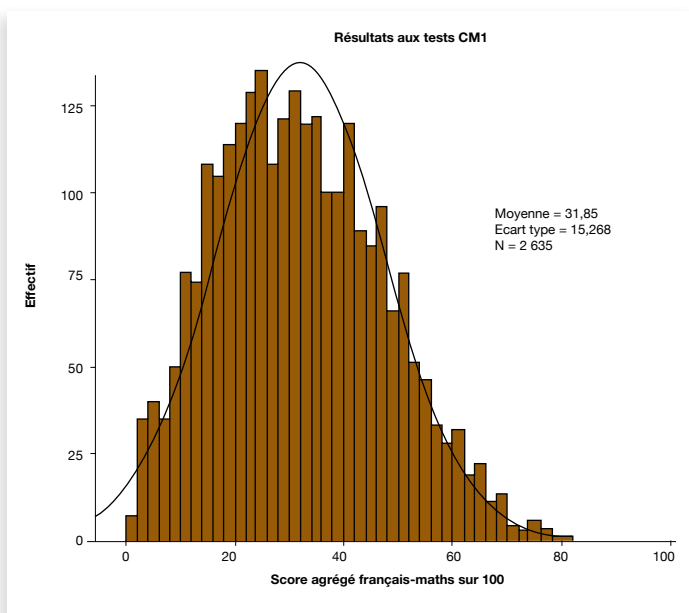
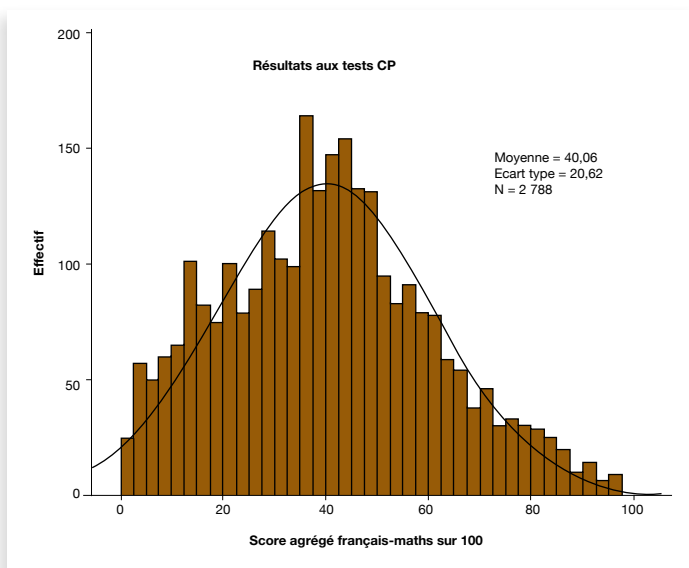
En dehors des résultats aux examens nationaux, d'autres sources de données peuvent être mobilisées pour rendre compte de la variabilité des résultats d'apprentissages. Il s'agit des données d'évaluations sur les acquis scolaires. En effet, une limite souvent évoquée dans l'utilisation des données d'examens nationaux tient à l'hétérogénéité qui peut être parfois observée dans les conditions d'administration et de correction des examens entre les différents centres au niveau national.

#### **4.2.2.- Des différences dans les résultats aux tests d'évaluation**

Les données d'évaluations standardisées, effectuées dans un cadre national ou international, constituent également une source d'informations précieuse pour rendre compte de la variabilité des résultats d'apprentissages. À la différence des données d'examens nationaux, le caractère homogénéisé des conditions de passation, de codification et de correction offre une garantie raisonnable que les différences observées sont bien des différences d'apprentissages et non pas des différences dans les conditions d'administration et de correction des tests. Cependant, ces évaluations sont coûteuses et en conséquence, se limitent à un échantillon restreint d'individus choisis de façon à être représentatifs de l'ensemble de la population d'intérêt. Le Bénin, outre sa participation à l'évaluation PASEC en 2005, a réalisé récemment une évaluation nationale des acquis des élèves du CP et du CM1. L'évaluation a eu lieu en mai 2011 et a porté sur un échantillon représentatif d'environ 200 écoles primaires dans lesquelles près de 3000 élèves de CP et de 3000 élèves de CM1 ont été tirés de manière aléatoire et soumis à des tests de français et de mathématiques<sup>47</sup>. Le graphique n°4.3 ci-après présente les distributions des scores agrégés de français et maths (ramenés sur 100) des élèves évalués.

<sup>47</sup> Les détails sur la méthodologie d'évaluation (échantillonnage, contenu des tests, codage et correction des cahiers des élèves, etc.) peuvent être consultés dans le rapport final de l'évaluation. Cf. Rapport de présentation des résultats de l'évaluation sur les acquis des élèves de CP et de CM1 dans les écoles primaires publiques et privées du Bénin, MEMP, Avril 2012.

**Graphique n°4.3 :** Distributions des scores agrégés de français-maths à l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM1 réalisée en mai 2011, scores ramenés sur 100.



Source : Données sur l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM, MEMP.

On s'aperçoit que le niveau moyen de performance des élèves de CP et de CM1 aux tests est globalement faible. Le niveau moyen de réussite aux tests est en effet d'environ 40 sur 100 au CP et de 32 sur 100 au CM1



lorsqu'on considère les deux disciplines de manière agrégée, alors que le minimum requis est de 50 sur 100 pour les deux niveaux. Cela ne signifie pas pour autant que tous les élèves ont un niveau faible. Une grande variabilité est observée dans les résultats aux tests, comme l'illustre les écarts-types de 20,6 sur 100 pour le CP et de 15,3 sur 100 pour le CM1. Ainsi, pendant que certains élèves obtiennent des scores très faibles, d'autres s'illustrent avec des scores relativement élevés, suggérant ainsi des différences d'acquisitions très marquées entre les élèves. Ces données permettent également de déduire que seul 29,7 % des élèves de CP et 13,3 % des élèves de CM1 ont atteint le niveau de compétence minimale pour ces classes. Pour la majorité des élèves (près de 70 % au CP et de 87 % au CM1), les compétences de base ne sont donc pas atteintes.

Finalement, l'ensemble des données considérées, aussi bien d'examens nationaux que d'évaluation des acquis scolaires, convergent vers le constat d'un niveau d'acquisition globalement faible dans le système éducatif, mais aussi de la très grande variabilité des résultats entre les élèves. Elles montrent bien que l'excellence côtoie l'absence d'acquis élémentaires dans les écoles béninoises, ce qui souligne d'importants problèmes d'équité au sein du système éducatif. Ce constat suggère une situation complexe, mais en même temps, il est également porteur d'espoir, puisqu'il montre qu'il est possible de permettre à tous les élèves béninois d'acquérir des compétences de base nécessaires. Les marges de manœuvre pour l'amélioration de la qualité des apprentissages peuvent donc être recherchées à travers cette variabilité, en explorant les raisons de cette situation.

De façon générique, il y a trois raisons pour lesquelles la qualité ne serait pas au rendez-vous : i) la première a trait aux ressources mobilisées dans le processus d'enseignement ; elles peuvent être insuffisantes et/ou réparties de manière inappropriée ; ii) la seconde a trait au temps effectif d'apprentissage ; on sait que le temps effectif d'engagement de l'élève constitue un ingrédient essentiel des apprentissages et il se peut que celui-ci, pour des raisons variées, soit trop court sur une année scolaire ; iii) la troisième raison tient au sens large aux pratiques de l'enseignant dans sa classe avec de nouveaux deux possibilités, a) l'enseignant ne connaît pas les pratiques souhaitables (question de formation) ou b) l'enseignant les connaît mais ne les applique pas de manière assidue et régulière (question d'incitation et de supervision). Il est bien sûr possible que ces trois raisons soient valides en même temps, sachant que l'acte d'enseignement est fondamentalement décentralisé au niveau de la classe, il est possible aussi que les choses se passent de façon différente d'une classe à une autre. Ces questions sont lourdes pour le système et on ne peut les traiter de manière exhaustive dans le contexte de ce rapport sectoriel global ; mais on peut tout de même tenter de fixer quelques balises de référence, sachant qu'un aspect essentiel du processus éducatif est de se situer au niveau local. Pour cela, nous analysons en premier lieu le degré de variabilité des moyens et conditions d'enseignement entre lieux d'enseignement, avant d'explorer les relations qui existent entre la variabilité des moyens mobilisés et celle des résultats obtenus.

### 4.3- Variabilité des moyens et conditions d'enseignement dans les écoles béninoises

L'analyse des informations sur les établissements d'enseignement primaire extraite du recensement annuel fait état de disparités notables entre écoles dans les conditions d'enseignement qu'elles offrent à leurs élèves. Le tableau n°4.4 rend compte de cette variabilité dans sa dimension logistique et le tableau 4.5 dans sa dimension pédagogique.

Tout d'abord, il convient de garder à l'esprit que le nombre d'établissements pris en compte ici peut être légèrement différent de celui indiqué dans les annuaires statistiques. En effet, les services du ministère se concentrent sur une analyse assez globale avec pour objectif principal la publication de l'annuaire, ce qui occulte ou limite parfois le contrôle des incohérences au niveau des établissements pris individuellement. En

résumé, un meilleur contrôle des données de base est nécessaire, surtout dans le cadre de la mise en place du suivi des indicateurs et dans l'objectif d'améliorer la gestion du système.

**Tableau n°4.4 :** Variabilité des conditions logistiques d'enseignement entre établissements

Niveau d'enseignement	Primaire 2009/10	
	Nombre	Pourcentage
<b>Caractéristiques</b>		
<b>Disponibilité de salles de classe</b>		
Écoles à salles de classes insuffisantes	0	0 %
Écoles à salles de classes suffisantes	7 412	94,1 %
Écoles à salles de classe excédentaires	466	5,9 %
<b>État des salles de classes disponibles dans les écoles</b>		
Écoles avec toutes les salles de classe en bon état	3 060	38,8 %
Écoles avec toutes les salles de classe en mauvais état	2 090	26,5 %
Écoles avec mélange de salles en bon état et en mauvais état	2 728	34,6 %
<b>Disponibilité de certains équipements</b>		
Écoles sans bureau du directeur	7 798	99,0 %
Écoles sans bureau du maître	807	10,2 %
Écoles sans latrines en bon état de fonctionnement	4 698	59,6 %
Écoles non limitées par une clôture	5 773	73,3 %
Écoles sans cantine fonctionnelle	5 822	73,9 %
<b>Disponibilité suffisante de tables-bancs</b>		
École avec tables-bancs insuffisants	4 834	61,4 %
Écoles avec tables-bancs suffisants	1 689	21,4 %
Écoles avec tables-bancs excédentaires	1 355	17,2 %
<b>Existence d'organes de gestion dans l'école</b>		
Écoles sans Association de Parents d'élèves (APE)	327	4,2 %
Écoles sans comité de direction	889	11,3 %
Écoles sans conseil des maîtres	373	4,7 %

Source : Base de données DPP MEMP.

On observe en premier lieu que toutes les écoles primaires disposent de salles de classes en nombre suffisant et qu'il n'existe aucune école avec un nombre insuffisant de salles de classes. Le défi majeur réside plutôt dans la qualité ou l'état des salles de classes disponibles. Sur ce plan, trois catégories d'écoles primaires sont identifiées : i) des écoles dont toutes les salles de classes sont en bon état ; ii) des écoles dans lesquelles toutes les salles de classes sont en mauvais état ; et iii) les écoles qui n'ont pas pu être classées dans l'une ou l'autre de ces deux premiers groupes. Il apparaît qu'un peu plus du quart des écoles primaires accueillent des élèves dans des salles en mauvais état. Seules de 39 % des écoles primaires accueillent des élèves dans des locaux en bon état.

La seconde observation porte sur la disponibilité des tables-bancs en nombre suffisant pour les élèves. En effet, au regard du nombre d'élèves scolarisés par établissement et du nombre de tables-bancs disponibles, il est possible d'examiner dans quelle mesure les élèves sont assis confortablement dans les différentes écoles. On s'aperçoit que dans près de 61 % des écoles primaires, les tables-bancs disponibles ne sont pas suffisants au regard du nombre d'élèves, manifestant ainsi des conditions d'assises peu confortables dans les classes. En ce qui concerne la disponibilité de certaines infrastructures de base dans les établissements, quatre données principales se dégagent, à savoir que : i) la quasi-totalité des écoles n'a pas de bureau pour le directeur ; ii) plus de la moitié des écoles n'a pas de latrines en bon état ; iii) près de trois quart des écoles ne sont pas délimitées par une clôture ; et iv) près de trois quart des écoles n'ont pas de cantine fonctionnelle.

Le tableau n°4.4 permet enfin d'observer qu'une très large proportion des établissements dispose d'organe de gestion au niveau de l'école. On trouve en effet une association de parents d'élèves (APE) dans près de 96 % des écoles, un conseil de direction dans près de 89 % des écoles et un conseil des maîtres dans près de 95 % des écoles.

On s'aperçoit globalement qu'il existe une variabilité substantielle dans les conditions logistiques de fonctionnement des écoles primaires. Ces éléments logistiques sont sans doute nécessaires pour créer un contexte favorable d'apprentissage, mais ce n'est certainement pas la condition suffisante pour produire des acquis chez les élèves.

La variabilité observée dans les conditions logistiques de fonctionnement concerne aussi la dimension pédagogique d'enseignement. Le tableau n°4.5 ci-après en propose quelques éléments.

**Tableau n°4.5 : Variabilité des conditions pédagogiques d'enseignement**

Niveau d'enseignement Caractéristiques	Primaire	
	Nombre	Pourcentage
<b>Mode de regroupement des élèves (1)</b>		
Écoles à toutes les classes en simple flux	5 884	80,8 %
Écoles avec mélange de classes en simple flux et en multigrade	1 395	19,2 %
<b>Rapport élèves-maître moyen dans les écoles</b>		
Écoles avec moins de 40 élèves en moyenne par enseignant	2 670	33,9 %
Écoles avec entre 40 et 60 élèves en moyenne par enseignant	3 293	41,8 %
Écoles avec plus de 60 élèves en moyenne par enseignant	1 915	24,3 %
<b>Caractéristiques des enseignants dans les écoles</b>		
Écoles sans enseignants femmes	4 262	54,1 %
Écoles avec moins de 50 % d'enseignants femmes	2 642	33,5 %
Écoles avec plus de 50 % des enseignants femmes	974	12,4 %
Écoles sans enseignants titulaires du CEAP ni du CAP	737	9,4 %
Écoles avec moins de 50 % d'enseignants titulaires du CEAP ou du CAP	3 181	40,4 %
Écoles avec plus de 50 % d'enseignants titulaires du CEAP ou du CAP	3 100	39,4 %
Écoles dans lesquelles tous les enseignants sont titulaires du CEAP ou du CAP	860	10,9 %
Écoles sans enseignants APE	1 565	19,9 %
Écoles avec moins de 50 % d'enseignants APE	4 128	52,4 %
Écoles avec plus de 50 % d'enseignants APE	1 637	20,8 %
Écoles dans lesquelles tous les enseignants sont APE	548	7,0 %
<b>Disponibilité de manuels d'élèves en classe (1)</b>		
Écoles avec aucun manuel de français	168	2,2 %
Écoles avec moins d'un manuel de français par élève	4 504	59,0 %
Écoles avec au moins un manuel de français par élève	2 965	38,8 %
Écoles avec aucun manuel de maths	176	2,3 %
Écoles avec moins d'un manuel de maths par élève	4 267	55,9 %
Écoles avec au moins un manuel de maths par élève	3 186	41,8 %
Écoles avec aucun manuel de français, ni de maths	160	2,1 %
<b>Disponibilité de guides pour les enseignants (1)</b>		
Écoles avec aucun guide de français	512	6,9 %
Écoles avec moins d'un guide de français par enseignant	1 816	24,4 %
Écoles avec au moins un guide de français par enseignant	5 120	68,7 %
Écoles avec aucun guide de maths	535	7,2 %
Écoles avec moins d'un guide de maths par enseignant	1 749	23,5 %
Écoles avec au moins un guide de maths par enseignant	5 163	69,3 %
École avec aucun des guides de français ni de maths	483	6,5 %

**Note :**

(1) = valeurs manquantes sur les variables correspondantes et qui font que le total ne donne pas les 7878 écoles primaires considérées.

Source : Base de données DPP MEMP.

Le premier aspect concerne le regroupement des élèves et les modalités d'organisation pédagogique des classes. Alors que la formule en simple flux est mise en œuvre dans près de 81 % des écoles primaires, on constate aussi que 19 % des écoles restantes a recours à l'organisation en multigrade pour certains groupes pédagogiques. Ce dernier mode d'organisation est pratiqué essentiellement dans les zones rurales à faible densité de population. Les modalités d'application du système en multigrade devraient sans aucun doute être examinées et suivies pour assurer que le minimum du temps scolaire nécessaire est effectivement offert pour chaque groupe pédagogique.

Sur le plan de l'encadrement quantitatif des élèves, on note que dans un peu plus du quart des écoles primaires, on trouve un enseignant pour plus de 60 élèves, alors que dans un tiers des écoles, il y a un enseignant pour moins de 40 élèves. Cette variabilité du nombre moyen d'élèves par enseignant entre établissements illustre bien l'idée que des écoles ayant le même nombre d'élèves peuvent avoir des effectifs d'enseignants totalement différents, manifestant ainsi une variabilité significative des conditions de scolarisation d'un lieu d'enseignement à l'autre.

Concernant les caractéristiques des enseignants, plusieurs dimensions ont été examinées. Il apparaît tout d'abord que dans un peu plus de la moitié des écoles primaires, le personnel enseignant est exclusivement masculin. Cela ne veut pas pour autant dire que l'école béninoise ne fait pas recours au personnel enseignant féminin. On trouve en effet que dans près de 12,4 % des écoles primaires, les enseignants sont en majorité des femmes.

La variabilité entre établissements concerne aussi les caractéristiques de formation et de statut des enseignants. Concernant la formation des enseignants, on trouve que dans près de 9,4 % des écoles, tous les enseignants intervenants n'ont ni CEAP, ni CAP. À cela, s'ajoute une proportion de 40,4 % des écoles dans lesquelles plus de la moitié des enseignants n'ont ni CEAP, ni CAP. Cela représente un total de près 50 % des écoles primaires béninoises dans lesquelles les enseignants n'ont pas les qualifications requises pour enseigner. On compte finalement près de 11 % des écoles dans lesquelles tous les enseignants officiants sont titulaires du CEAP ou du CAP. Concernant le statut des enseignants, on en distingue maintenant deux principaux depuis la mise en œuvre en 2007 des mesures de reversement des enseignants communautaires, à savoir les agents permanents de l'État (APE) et les agents contractuels de l'État (ACE). On identifie que dans près de 20 % des écoles, aucun enseignant n'est APE. Dans la majorité des écoles, il y a plutôt un mélange d'APE et d'ACE. Il n'y a que 7 % des écoles dans lesquelles tous les enseignants sont des APE.

Concernant la disponibilité en manuels scolaires pour les élèves, on observe globalement des dotations incomplètes et aussi une certaine variabilité entre les différents établissements du pays. Si on trouve que tous les enfants ont bien au moins un manuel de français dans 39 % des écoles et au moins un manuel de maths dans 42 % des écoles, il reste que dans plus de la moitié des écoles primaires, il y a moins d'un manuel aussi bien de français que de mathématique par élève. En outre, dans près de 2 % des écoles, il n'existe aucun manuel de français, ni de maths. Cela constitue sans doute un handicap notable pour les élèves scolarisés dans ces écoles.

La situation n'est pas satisfaisante lorsqu'on s'intéresse aussi aux manuels (ou guides) pour les enseignants. En effet, si on trouve que tous les enseignants ont bien les guides de français et de mathématiques dans plus des deux tiers des écoles primaires du pays, il reste que les dotations en guide de français et de maths sont incomplètes dans près du quart des écoles et totalement inexistantes dans environ 7 % des écoles.

Dans l'ensemble, ces différentes observations soulignent l'existence d'une grande variété des moyens et des conditions d'enseignement offerts aux élèves entre les établissements scolaires du pays. Finalement, si les connaissances acquises par les élèves sont variées d'une école ou d'une classe à l'autre comme nous l'avons identifié dans la section précédente, c'est peut-être parce que les moyens qui y sont mobilisés et les conditions d'enseignement qui y prévalent sont aussi différents. Il faut donc s'interroger sur le rôle des moyens et des conditions d'enseignements, autrement dit, chercher à savoir si des moyens supplémentaires

favorisent de meilleurs résultats et identifier les moyens ou conditions d'enseignement qui apparaissent davantage associés à une meilleure performance.

#### 4.4- Relation entre variabilité des moyens et variabilité des résultats : à la recherche des facteurs qui favorisent un meilleur apprentissage

Identifier les conditions d'enseignements qui font les différences de performances nécessite de recourir à des méthodes d'analyse multivariée, dans la mesure où les conditions d'enseignement nécessitent la prise en compte de nombreuses variables pour les décrire. Le principe d'une telle analyse consiste à tirer parti de la variabilité observée en prenant en compte simultanément l'ensemble des conditions d'enseignement qui interviennent dans le processus d'apprentissages, pour dégager le rôle ou l'influence de chacune d'elles dans l'amélioration des résultats d'apprentissages. En effet, il convient de les considérer ensemble pour évaluer correctement l'impact de chacune d'entre elles.

Les données de l'évaluation PASEC étant relativement anciennes (évaluation menée en 2003-04), et celles de l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et de CM1 menée en 2011 étant limitées sur les variables pertinentes, nous nous contenterons de conduire ce type d'analyse avec les données de l'examen national de fin du primaire.

Les résultats des élèves à l'examen national de fin du primaire de 2010 ont été ainsi mis en relation avec les principaux intrants et conditions d'enseignement prévalant dans les écoles primaires béninoise, à la recherche des facteurs qui favorisent de meilleurs résultats. Les principaux facteurs considérés dans l'analyse portent sur les caractéristiques des candidats à l'examen (genre) ; la disponibilité de certaines infrastructures de base dans les établissements (latrine, bureau du maître, etc.) ; la nature et la qualité des salles de classe ; la disponibilité suffisante des tables bancs dans les classes, le mode de regroupement des élèves prévalant dans les établissements (ratio élèves-maître, regroupement en simple flux), les caractéristiques des enseignants qui y interviennent (genre, formation professionnelle, statut, etc.), la disponibilité complète des outils pédagogiques (manuels pour les élèves, guide pour les enseignants) et quelques caractéristiques des établissements (statut public/privé, localisation géographique).

Le tableau n°4.6 présente les résultats de cette analyse. On s'aperçoit que l'ensemble des facteurs considérés contribue de manière non négligeable à l'explication de la variabilité des résultats à l'examen de fin du primaire. Les facteurs considérés expliquent en effet près de 33 % de la variabilité des résultats. Cela dit, les 66 % de la variabilité des résultats entre établissement restent encore non élucidés. C'est dire que d'autres facteurs en dehors de ceux qui sont ici interviennent également, comme par exemple la façon dont les établissements utilisent (de manière plus ou moins bonne) les moyens dont ils disposent pour produire des résultats. Sans négliger ce fait, il apparaît que certaines facteurs considérés influencent significativement les résultats à l'examen de fin du primaire pendant que d'autres sont sans effets significatifs.

**Tableau n°4.6 : Relation entre inputs/conditions d'enseignements et résultats à l'examen de fin du primaire, Bénin 2010**

	Coefficient	Significativité
Variable dans le modèle		
Proportion de filles dans l'établissement	-0,029	ns
L'établissement est un établissement public	REF	REF
L'établissement est un établissement privé	0,751	***
Toutes les salles de classes dans l'établissement sont en matériaux définitif et en bon état	REF	REF
Aucune salle de classes dans l'établissement n'est en matériaux définitif et en bon état	-0,028	ns
Les salles de classes dans l'établissement sont un mélange de salle à bon état et en mauvais état	-0,035	ns
L'établissement dispose d'un ou de plusieurs latrines	0,041	ns
L'établissement est sans bureau du maître	-0,114	ns
Les tables-bancs dans l'établissement sont insuffisants par rapport au nombre d'élèves	REF	REF
Les tables-bancs dans l'établissement sont suffisants par rapport au nombre d'élèves	0,017	ns
Toutes les salles de classes dans l'établissement fonctionnent en simple flux	0,102	**
Le ratio élève maître dans l'établissement est inférieur à 40	0,023	ns
Le ratio élève maître dans l'établissement est compris entre 40 et 60	REF	REF
Le ratio élève maître dans l'établissement est supérieur à 60	-0,036	ns
Il n'y a aucune enseignante - enseignant femme - dans l'établissement	-0,058	*
Tous les enseignants dans l'établissement sont titulaires du CEAP ou du CAP	0,022	ns
Moins de 50 % des enseignants dans l'établissement sont des APE	REF	REF
Plus de 50 % des enseignants dans l'établissement sont des APE	0,058	ns
Il y a moins d'un livre de français et moins d'un livre de maths par élève dans l'établissement	-0,005	ns
Il y a moins d'un guide de français et moins d'un guide de maths par enseignant dans l'établissement	0,013	ns
L'établissement est localisé dans les départements d'Atlantique ou du Littoral	1,160	***
L'établissement est localisé dans les départements de Mono ou de Couffo	0,822	***
L'établissement est localisé dans les départements d'Ouémé ou du plateau	1,335	***
L'établissement est localisé dans les départements de Zou ou de Collines	1,307	***
L'établissement est localisé dans les départements de l'extrême nord (Atakora, Borgou, Alibori, Donga)	REF	REF
Constante	-1,089	***
Statistiques du modèle		
Nombre d'observations	3 470	
R <sup>1</sup>	33,74 %	

**Notes :** \*\*\* = significatif à 1 % ; \*\* = significatif à 5 % ; \* = significatif à 10 % ; ns = non significatif ;  
REF = variable mise en référence.

Source : Estimation des auteurs à partir des données de la DEC-primaire et des bases de données de la DPP-MEMP.

Un premier facteur significatif concerne le statut des établissements. Il apparaît que les établissements (d'ailleurs peu développé dans les milieux ruraux) se caractérisent par une meilleure performance que les établissements publics à l'examen de fin du primaire, avec un coefficient positif et significatif d'environ 76 points d'écart-type des scores à l'examen. Ce résultat n'est sans doute pas indépendant du profil de la population scolaire qui les fréquente, dans la mesure où c'est en majorité les plus riches qui vont se retrouver

dans les écoles privées dans un contexte d'offre scolaire non restreinte. Cependant, si la population des établissements est à considérer, il ne faut pas perdre de vue que ces établissements sont aussi susceptibles d'avoir des modes de gestion et des pratiques pédagogiques différents de ceux des établissements publics. Un exemple illustratif dans le contexte béninois est la récurrence des grèves des enseignants dans les établissements publics, pendant que les établissements privés continuent en général de fonctionner, créant ainsi une différence considérable de temps d'apprentissages offerts aux enfants entre les écoles publiques et les écoles privées. Cette différence de temps scolaire n'est évidemment pas sans conséquence sur les résultats des élèves.

La question des grèves dans les établissements publics et plus généralement du temps scolaire devrait être sérieusement considérée pour l'amélioration de la qualité des acquisitions scolaires. Une étude menée par Pro-Educ avec l'appui du GIZ a tenté de mesurer le temps scolaire assuré dans les écoles béninoises<sup>48</sup>. Le tableau n°4.7 ci-après, extrait du rapport de l'étude, présente quelques résultats de ces estimations.

**Tableau n°4.7 :** Nombre d'heures effectivement consacrées aux activités pédagogiques des trois dernières années scolaires

Année scolaire	Durée de l'année scolaire en heures		Durée réelle consacrée aux activités pédagogiques	Taux d'exécution du volume horaire requis
	semaines	heures		
2010 – 2011	36 semaines + 4 jours	1040	532	51 %
2009 – 2010	37 semaines + 2 jours	1052	544	52 %
2008 – 2009	36 semaines	1008	500	50 %

Source : Extrait du rapport Pro-Educ, GIZ, Avril 2012, « Étude du nombre d'heures de cours effectivement dispensées annuellement dans les écoles primaire du Bénin ».

Il est estimé que près de la moitié du temps scolaire requis n'est pas assurée dans les écoles primaires publiques béninoises pour plusieurs raisons, dont la récurrence des grèves des enseignants dans les établissements publics.

L'organisation des salles de classe en simple flux est un second facteur significatif dans la performance à l'examen de fin du primaire. Il apparaît en effet que les établissements dans lesquels toutes les classes fonctionnent à simple flux présentent en moyenne et toute chose égale par ailleurs une performance meilleure au CEP que les établissements avec des salles de classes en jumelé ou en multigrade. L'effet se chiffre à 10,2 points d'écart-type des scores enregistrés à l'examen. Ce résultat peut également être mis en relation avec le temps scolaire. En effet, alors que l'enseignant travaille le matin et le soir avec un même et seul groupe pédagogique dans la formule à simple flux, la formule en multigrade consiste à regrouper dans une même classe et sous l'autorité d'un même enseignant, des groupes pédagogiques de différents niveaux. Ainsi, dans la formule en multigrade, du fait de la prise en charge des groupes pédagogiques de niveaux différents, l'enseignant est amené à travailler en rotation avec les différents groupes. Un tel système, quand il n'est pas bien organisé, peut avoir des conséquences dramatiques, car il revient à réduire de façon drastique le temps scolaire offert aux différents groupes pédagogiques en charge. Or, cette réduction est très préjudiciable à l'apprentissage.

En ce qui concerne la qualité des constructions scolaires mais aussi la disponibilité de certaines infrastructures de base (latrines, bureau du maître), pourtant assez variable d'un établissement à l'autre, aucune influence significative n'est observée sur les performances à l'examen de fin du primaire. Ce résultat est largement

<sup>48</sup> Cf. Pro-Educ, GIZ, Avril 2012, « Étude du nombre d'heures de cours effectivement dispensées annuellement dans les écoles primaire du Bénin ».

en ligne avec ce qui est observé dans les autres pays de la région. Il ne s'agit pas de conclure que les établissements n'ont pas besoin de bâtiments, de salles de classes en bon état, ou d'autres infrastructures de base ; mais les résultats soulignent simplement que d'autres conditions d'enseignement sont plus importantes que l'environnement physique dans lequel les services éducatifs sont offerts.

De même, aucun effet significatif n'a été observé du nombre moyen d'élèves par enseignant sur les résultats au CEP. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille accroître drastiquement le nombre moyen d'élèves par enseignant. En effet, les analyses empiriques menées dans le contexte africain sont extraordinairement convergentes : elles prouvent que l'impact de la taille des classes sur une plage de 40 à 60 élèves est relativement modeste, mais peut devenir négatif au-delà de 60 élèves (Behagel et Coustère, 1999 ; Bernard, 2003). Dans ces conditions, il paraît sans doute raisonnable de ne pas excéder une moyenne de 60 élèves par enseignant. On trouve d'ailleurs dans notre modèle un coefficient négatif lorsque le nombre moyen d'élèves par enseignant est supérieur à 60, même s'il n'est pas significatif. Réduire à la baisse le nombre moyen d'élèves par enseignant peut en revanche avoir des coûts significatifs, car le coût unitaire moyen est directement dépendant de la valeur numérique de la taille moyenne des classes. Compte tenu de l'aléa notable observé dans les allocations des enseignants aux écoles (cf. chapitre 7), des progrès de qualité pourraient être obtenus par une amélioration de la cohérence dans le déploiement des enseignants aux écoles.

En ce qui concerne les caractéristiques des enseignants, le genre reste le seul facteur qui exerce une influence significative sur les résultats à l'examen du CEP. Il apparaît en effet que l'absence d'enseignantes dans l'établissement est liée, toute chose étant égale par ailleurs, à des scores plus faibles à l'examen de fin du primaire. Elle fait baisser le score à l'examen d'environ 5,8 points d'écart-type. Cela dit, il peut paraître particulièrement troublant que les autres caractéristiques des enseignants (formation, statut, etc.), considérées traditionnellement comme des facteurs de qualité, n'affichent aucune influence significative sur les résultats au CEP. Cependant, ce résultat est en cohérence avec les conclusions des travaux analytiques<sup>49</sup> menés dans le cadre du PASEC et qui montrent que le rôle de l'enseignant dans le processus d'acquisition ne tient que pour une petite partie à ses caractéristiques, c'est à dire à son niveau académique, sa formation professionnelle, son statut, son ancienneté, etc. L'effet de l'enseignant sur les résultats passerait donc par d'autres vecteurs que ses caractéristiques observables qu'il conviendrait d'explorer. Dans cette perspective, les travaux empiriques du PASEC ont mis en évidence le rôle du temps scolaire (un facteur sans doute de taille dans le contexte béninois), le pilotage de l'école et la motivation professionnelle de l'enseignant.

La disponibilité de manuels d'élèves et de guides d'enseignants est un autre facteur important de la politique éducative. En effet, le rôle positif des outils pédagogiques (manuels scolaires, guides du maître, etc.) sur la progression des élèves est couramment admis dans la littérature. Par exemple, pour améliorer la qualité des apprentissages, certaines études recommandent fortement la dotation de manuels scolaires pour chaque matière principale (Lockheed et Verspoor, 1991 ; Verspoor, 2003 ; Mingat, 2003), et cela, au profit de tous les élèves (Kremer et al. 2000). Cependant, en dépit de la variabilité constatée dans la dotation de manuels des élèves et de guides des enseignants aux établissements, les résultats ne font pas apparaître un quelconque effet significatif d'une dotation incomplète de ces outils pédagogiques (moins d'un manuel de français et d'un manuel de maths par élèves, moins d'un guide de français et d'un guide de maths par enseignant). Ce résultat amène à s'interroger sur l'utilisation effective de ces outils pédagogiques dans les classes. Par exemple, les élèves ont-ils la possibilité de les emporter à domicile pour s'exercer ? Les contenus sont-ils adéquats ? Comment sont-ils utilisés dans les classes ? Il ne suffit donc pas de doter les établissements de manuels et de guides pédagogiques pour accroître les performances des élèves à l'examen. Bien plus fondamental est l'utilisation faite de ces ressources pédagogiques.

<sup>49</sup> Cf. Bernard, Kouak Tiyab, et Vianou, 2004, « Profil enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC », CONFEMEN, 2004.



Au regard de l'ensemble des résultats qui se dégagent, la question du temps scolaire reste finalement un défi majeur pour l'amélioration de la qualité des acquisitions dans les écoles béninoises. Outre ce défi, il convient de garder à l'esprit que l'absence d'effet des autres variables considérées dans l'analyse (comme par exemple la qualité des constructions scolaires, la disponibilité des infrastructures de base, l'encadrement des élèves, les caractéristiques des enseignants, la disponibilité des manuels des élèves, ou la disponibilité des guides des enseignants) pose la problématique de la transformation des moyens en résultats. Le défi de l'amélioration de la qualité passe également par le renforcement des capacités gestionnaires et de pilotage du système.

## Principaux enseignements du chapitre 4

Ce chapitre avait pour objectif principal de questionner l'efficacité dans la gestion des flux d'élèves dans les écoles béninoises, d'évaluer le niveau de la qualité des services éducatifs offerts et d'identifier les marges d'amélioration possibles. Les analyses menées permettent de mettre en évidence quelques enseignements.

Il ressort tout d'abord que l'efficacité dans la gestion des flux d'élèves doit être améliorée significativement, de manière à permettre à tous les élèves entrés en début d'un cycle, de pouvoir l'achever dans le nombre d'années prévues par les textes. Sur ce plan, les analyses mettent en évidence la nécessité de réduire les redoublements et les abandons en cours de cycle, notamment si le Bénin souhaite être au rendez-vous des objectifs de l'Éducation pour tous. En ce qui concerne particulièrement les redoublements, les données actuelles montrent qu'ils semblent repartir à la hausse (sur la période de 2007 à 2011, le pourcentage de redoublant est passé de 10 % à 16 % dans le primaire, de 20 % à 24 % dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général, et de 18 % à 22 % dans le 2<sup>nd</sup> cycle). Ces chiffres classent le Bénin au-dessus de la moyenne des pays à niveau de développement comparable, et sous l'effet conjugué des abandons, conduisent à un gaspillage de près de la moitié des ressources mobilisées pour le primaire et de près du tiers des ressources mobilisées pour le secondaire (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycles). La question du redoublement devrait donc être clairement posée et discutée au sein de la communauté éducative béninoise afin d'identifier les points de blocage pour la poursuite de la réduction observée dans les premières années de la réforme des sous-cycles et y apporter les remèdes nécessaires.

Le second enseignement qui se dégage est que le niveau d'acquisition des élèves béninois est globalement faible. Sur la base de l'évaluation PASEC menée en 2004, il est estimé qu'au niveau du primaire, les élèves béninois en fin de CM1 totalisent un score de 31,6 sur 100 en français et de 32,5 sur 100 en maths, des valeurs bien en dessous de la moyenne des pays d'Afrique francophone ayant bénéficié des évaluations similaires et qui classent le Bénin parmi les derniers de la liste des pays considérés. Lorsqu'on considère les résultats aux examens nationaux, il est estimé qu'en 2010, un peu plus de la moitié des élèves arrivent au CM2 sans les connaissances de base requises. Pour ce qui est du BEPC, ils sont près de 83 % des élèves à arriver en 3<sup>ème</sup> sans les connaissances de base requises. Le niveau de qualité de l'école béninoise demande donc à être amélioré significativement.

Un dernier enseignement à retenir est que si la qualité n'est pas au rendez-vous, ce n'est pas nécessairement parce que les conditions logistiques et pédagogiques mobilisées dans le processus d'enseignement sont insuffisantes. Il est par exemple estimé que ces conditions n'expliquent que 34 % de la variabilité des résultats au CEP, ce qui laisse une bonne part de la variabilité des résultats non élucidée. Ainsi, si les analyses mettent en évidence un rôle important du temps scolaire dans l'amélioration de la qualité des acquisitions, il est identifié que la capacité locale à transformer les ressources en résultat d'apprentissage pèsent également un poids important.

Le chapitre précédent s'est intéressé à l'efficacité interne dans le fonctionnement du système éducatif, et aux résultats obtenus par les élèves alors qu'ils sont encore dans le cadre scolaire. Or, la finalité de l'école ne se limite pas à ce que les élèves apprennent dans les classes. Un autre objectif fondamental est de leur permettre de pouvoir s'insérer facilement dans le monde socioprofessionnel, une fois les études terminées. En cela, la question de l'efficacité externe du système éducatif est très importante à considérer.

Cependant, l'analyse de l'efficacité externe de l'école est peu répandue dans l'évaluation globale des performances des systèmes éducatifs, le plus souvent, en raison des contraintes informationnelles, plus ou moins avérées dans certains pays, du fait de la rareté, de la qualité ou de l'accessibilité à l'information nécessaire, dont la production incombe la plupart du temps à des institutions en dehors du secteur de l'éducation et de la formation. Or, l'appréciation de l'efficacité externe permet, au même titre que les autres analyses déjà effectuées comme la qualité des apprentissages ou l'efficacité dans la gestion des flux d'élèves, de juger du bon fonctionnement de l'école. Elle est d'ailleurs essentielle à la gestion de l'offre de formations post-primaires, dans la mesure où celle-ci devrait dépendre de la qualité de l'insertion des diplômés et de la contribution au développement. Elle peut donc conduire à revenir sur les choix fondamentaux qui orientent les systèmes éducatifs dans leur globalité et sur les justifications réelles du financement de l'éducation par la collectivité.

La question de l'efficacité externe de l'école peut être abordée sous deux angles complémentaires. Le premier consiste à se situer au niveau individuel et à examiner dans quelle mesure les investissements dans l'éducation et la formation pendant le jeune âge conduisent plus tard à une meilleure vie économique et sociale. La seconde façon de l'aborder consiste à se situer au niveau collectif et c'est l'aspect le plus important de l'efficacité externe. La question est alors de savoir dans quelle mesure la répartition des scolarisations finales et la formation des différents membres d'une génération, maximise les bénéfices sociaux et économiques que la société peut retirer de ces investissements.

Chacune de ces deux approches fait apparaître deux types d'effets pour l'investissement éducatif. On distingue dans un premier temps les effets sociaux, et ceux-ci peuvent concerner des dimensions telles que la santé (il est possible que les mères plus instruites soient en moyenne plus efficaces au plan de la santé de leurs enfants que les mères qui le sont moins), la vie civique (les individus plus instruits peuvent mieux participer dans l'organisation de la vie en communauté et faire des choix politiques mieux informés) ou la population (la croissance démographique est peut être mieux contrôlée dans les sociétés plus instruites). Il y a ensuite des effets économiques, et ceux-ci concernent quant à eux la relation entre l'éducation de la population, l'emploi et la croissance économique. Ces effets économiques peuvent être individuels (un individu plus instruit peut avoir un revenu plus élevé que quelqu'un qui l'est moins) ou collectifs (les sociétés plus instruites peuvent réaliser une croissance économique plus forte et être plus compétitive au plan international).

Compte tenu de l'intérêt porté au niveau national à la question de l'emploi et de l'insertion professionnelle des diplômés, le choix a été fait de focaliser ce chapitre sur la dimension économique des effets de l'éducation, en examinant principalement la relation entre éducation et marché du travail. Il s'agira donc d'examiner dans quelle mesure le système éducatif béninois permet aux diplômés de pouvoir s'insérer sur le marché du travail.

Dans cette perspective, une première section s'intéressera d'abord au contexte global dans lequel s'insèrent les formés du système éducatif. L'idée est de se faire une bonne connaissance du marché du travail, préalable

indispensable pour appréhender les besoins en main d'œuvre de l'économie et définir quel devrait être la production du capital humain nécessaire. Une seconde section abordera ensuite la question de l'adéquation formation emploi, en examinant dans quelle mesure la production du système d'éducation et de formation s'adapte aux besoins du marché du travail, à la fois sur les plans quantitatif et qualitatif. La question de l'adéquation formation-emploi fera également l'objet d'une troisième section, cette fois-ci sous l'angle des revenus, en examinant la rentabilité économique de l'investissement éducatif. En effet, le fait qu'un individu ayant tel diplôme ait un emploi dans tel ou tel secteur est intéressant à connaître, mais il est aussi intéressant, de façon complémentaire, de savoir si cet emploi génère des revenus élevés ou bien faibles et peut compenser l'investissement éducatif. La quatrième section interroge enfin le fonctionnement et l'efficacité des mécanismes institutionnels existants (ANPE, Observatoire de l'emploi, etc.) pour faciliter l'insertion des jeunes et s'assurer que les produits du système éducatif correspondent aux besoins du marché.

## 5.1- Vue d'ensemble du marché du travail béninois : les emplois offerts

Examiner le contexte dans lequel s'insèrent les formés et se faire une bonne connaissance du marché du travail nécessite de disposer des données appropriées, mais aussi détaillées pour cerner toute la diversité des emplois offerts. Plusieurs sources de données (recensement général de la population et de l'habitat – RGPH de 1992 et de 2002, enquêtes ménages, etc.) peuvent être mobilisées dans le contexte béninois, mais elles ne présentent pas tous les détails nécessaires pour une bonne et complète appréhension du marché du travail. La seule enquête qui porte spécifiquement sur l'emploi au Bénin est une enquête de type 1-2-3, menée en 2001-2002 à Cotonou et dans les six autres capitales économiques<sup>50</sup> des pays de l'UEMOA. Elle apparaît cependant relativement vieille et ne présente pas une couverture nationale. Recourir à l'enquête sur les dépenses des ménages (EDM), effectuée dans l'agglomération de Cotonou en 2008, mais aussi dans les autres capitales des pays de l'UEMOA, constitue une alternative possible, dans la mesure où elle contient un module spécifique sur l'emploi et elle est relativement plus récente. Malheureusement, elle présente l'inconvénient de ne pas couvrir le territoire national<sup>51</sup>. L'enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICOV), menée en 2006 puis en 2010, reste finalement celle qui présente la couverture nationale souhaitée. En plus d'être récente, elle dispose d'un module sur l'emploi qui permet de réaliser une analyse raisonnablement acceptable du marché du travail béninois. Elle servira donc de base aux analyses qui vont suivre.

### 5.1.1- Un marché du travail qui occupe près des trois quarts de la population en âge de travailler<sup>52</sup>...

En 2010, la population béninoise non scolarisée en âge de travailler est estimée à partir de l'enquête EMICOV 2010 à 3,539 millions de personnes. Parmi elles, on compte 2,660 millions d'actifs, mais c'est surtout 2,636 millions de personnes qui déclarent occuper un emploi. Le marché du travail occupe donc près de 74,5 % de la population en âge de travailler. Comme le montre le tableau n°5.1 ci-après, cette proportion a progressivement évolué dans le temps, en passant de 72,9 % en 1992 à 73,7 % en 2006 puis à 74,5 % en 2010.

<sup>50</sup> Il s'agit d'Abidjan, de Bamako, de Dakar, de Lomé, de Niamey et de Ouagadougou.

<sup>51</sup> L'enquête EDM, mais aussi l'enquête 1-2-3 peuvent néanmoins être utilisées pour les comparaisons régionales en cas de besoins.

<sup>52</sup> C'est la population qui a l'âge légal de travailler. Le BIT a fixé la limite inférieure à 15 ans, tout en donnant des degrés de liberté aux pays afin de l'adapter à leur propre contexte juridique et socio-économique. Dans certains cas, on fixe aussi la limite supérieure, mais aucune recommandation n'est faite à ce sujet. Pour les besoins de comparaisons régionales et internationales, le choix a été fait de considérer la population d'âge de 15-59 ans comme la population en âge de travailler.

**Tableau n°5.1** : Distribution de la population de 15-59 ans selon le statut d'occupation, 1992-2010 (en milliers)

	RGPH 1992	EDS/ EMICOV 2006	EMICOV 2010
Population totale	5 142	7 913	8 862
Population de 15-59 ans	2 230	3 469	3 539
Population active de 15-59 ans	1 653	2 608	2 660
Actifs occupés	1 626	2 557	2 636
Chômeurs	27	51	24
Population inactive de 15-59 ans	577	861	879
<b>Pourcentage d'actifs occupés dans la population en âge de travailler</b>	<b>72,9 %</b>	<b>73,7 %</b>	<b>74,5 %</b>
<b>Taux de chômage dans la population en âge de travailler</b>	<b>1,6 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>0,9 %</b>

Source : RESEN 2007 ; EMICOV 2010.

Les données de l'enquête EMICOV 2010 permettent également d'estimer le nombre de chômeurs à environ 24 000 personnes en 2010, soit un taux de chômage de l'ordre de 0,9 % au sein de la population active. Ce chiffre paraît relativement faible, mais reste largement dépendant des modalités de comptabilisation des situations personnelles vis-à-vis de l'emploi. En effet, est comptabilisé comme chômeurs au sens du BIT, toute personne qui déclare n'avoir pas travaillé au cours de la semaine de référence (ne serait-ce qu'une heure), être à la recherche active du travail et qui est disponible à l'exercer. Cette conception stricte du chômage ne prend pas en compte toutes les personnes qui ne recherchent pas activement du travail, mais qui sont disposées à travailler si l'opportunité leur était offerte. Or ces dernières pourraient être plus ou moins nombreuses, notamment du fait de l'absence d'institutions opérationnelles enregistrant et accompagnant les chômeurs dans leur recherche d'emploi. L'approche adoptée a été donc d'élargir le nombre de chômeurs au sens du BIT à ces personnes, couramment appelés « les chômeurs découragés ». Les 24 000 chômeurs comptabilisés résultent de la combinaison d'environ 13 000 chômeurs au sens du BIT et d'environ 11 000 chômeurs découragés.

Il reste que les revenus des actifs béninois, à l'instar de leur homologue des autres pays africains dans lequel le système de protection sociale est quasiment fragile, proviennent exclusivement de leur travail ; ils sont donc très peu nombreux à rester dans une situation de chômage au sens strict, c'est-à-dire, ne pas avoir travaillé ne serait-ce qu'une heure au cours de la semaine de référence. Par exemple, un individu qui vit dans un milieu agricole et qui peut de temps en temps exercer une petite activité agricole est comptabilisé comme faisant partie de la population active agricole ; de même un individu qui, bien que n'étant pas employé, exerce de façon très intermittente certaines activités de vendeur est comptabilisé comme faisant partie de la population active occupée dans le secteur des services. Ils sont en revanche plus nombreux à être en situation de sous-emploi, c'est-à-dire avoir un niveau d'emploi inférieur à leur capacité ou à leur préférence. Par exemple, grâce aux données de l'enquête 1-2-3 par exemple, Brilleau et al. (2005)<sup>53</sup> ont estimé à 69,2 % la proportion d'actifs de Cotonou en situation de sous-emploi en 2001, alors que le taux de chômage se chiffrait à 5,5 % pour la même année à Cotonou. Il est donc important, lorsque les données le permettent, de compléter la lecture du taux de chômage par l'analyse du sous-emploi.

<sup>53</sup> Cf. Brilleau A., Roubaud F. et Torelli C. (2005), « L'emploi, le chômage et les conditions d'activité, enquête 1-2-3 Phase 1 », *Stateco*, No. 99, pp. 43-64.

Cela dit, le tableau n°5.1 permet d'observer que le taux de chômage a connu une baisse non négligeable entre 2006 et 2010, en passant de 2 % en 2006 à 0,9 % en 2010. Cette baisse s'expliquerait entre autres par le lancement de programme de grands travaux publics, le recrutement massif d'enseignants et l'enrôlement de diplômés sans emploi dans le service militaire, notamment entre 2006 et 2007<sup>54</sup>. La valeur actuelle, bien que faible, cache néanmoins quelques disparités que le tableau n°5.2 ci-après nous permet d'apprécier, notamment sur les dimensions du genre et de la génération d'âge.

**Tableau n°5.2 :** Distribution de la population de 15-59 ans selon le statut d'occupation, la génération d'âge et le genre, 2010

	[15-24 ans]			[25-34 ans]			[35-59 ans]		
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
Population en âge de travailler	521 821	543 010	1 064 831	618 137	400 915	1 019 052	745 762	708 626	1 454 388
Population active	231 937	181 774	413 711	522 216	373 755	895 971	661 433	688 426	1 349 859
Actifs occupés	226 322	179 814	406 136	516 704	368 208	884 912	658 198	686 356	1 344 554
Chômeurs	5 615	1 960	7 575	5 512	5 547	11 059	3 235	2 070	5 305
Population inactive	289 884	361 236	651 120	95 921	27 160	123 081	745 762	708 626	1 454 388
<b>Pourcentage d'actifs occupés dans la population en âge de travailler</b>	<b>43,4 %</b>	<b>33,1 %</b>	<b>38,1 %</b>	<b>83,6 %</b>	<b>91,8 %</b>	<b>86,8 %</b>	<b>88,3 %</b>	<b>96,9 %</b>	<b>92,4 %</b>
<b>Taux de chômage dans la population en âge de travailler</b>	<b>2,4 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,5 %</b>	<b>1,2 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,3 %</b>	<b>0,4 %</b>

Source : EMICOV 2010.

Sans surprise, il apparaît que le chômage diminue avec l'âge, les plus jeunes étant proportionnellement plus touchés. Le taux de chômage se chiffre en effet à 1,8 % pour les personnes âgées de 15 à 24 ans ; à 1,2 % pour les personnes de 25-34 ans et à 0,4 % seulement pour les personnes de 35-59 ans. En ce qui concerne le genre, on s'aperçoit qu'il touche un peu plus les femmes que les hommes au sein de la génération des 15-24 ans, mais la situation est inversée pour les générations d'âge supérieur. Ces données traduisent sans doute un marché de travail relativement plus difficile pour les jeunes (et en particulier pour les jeunes femmes), même s'ils occupent près de trois quart de la population en âge de travailler.

## 5.1.2 - ... mais l'essentiel des emplois se concentre dans le secteur informel

Comme dans les autres pays à faible revenu de la région, le contexte du marché de l'emploi au Bénin est marqué par une dualité forte qui oppose le secteur informel (au sein duquel il est utile d'établir une distinction entre l'agriculture et les activités non agricoles) et le secteur formel caractérisé par le paiement d'impôts et de taxes, ainsi que par l'enregistrement des travailleurs à un régime de sécurité sociale. Le tableau 5.3 ci-dessous présente la distribution des emplois par grands secteurs institutionnels et sa dynamique dans le temps.

<sup>54</sup> Cf. INSAE-Bénin (2009), Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages (EMICoV) – Bénin 2007 : Rapport d'analyse, Cotonou, Avril, 2009.

Dans le pays, il est estimé qu'en 2010, le secteur moderne occupe seulement 7 % de la population active, dont environ une moitié dans le secteur public et l'autre moitié dans le secteur privé. L'essentiel des emplois (près de 93 %) se retrouve dans le secteur informel, ce qui représente un manque à gagner considérable pour les recettes publiques mais aussi pour la protection sociale des travailleurs dans le secteur.

**Tableau n°5.3 :** Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels, 2006-2010

	EDS/EMICOV 2006		EMICOV 2010	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Nombre total d'emplois	2 557 000	100	2 634 127	100
Secteur moderne	115 065	4,5	184 350	7,0
Public	86 938	3,4	90 314	3,4
Privé	28 127	1,1	94 036	3,6
Secteur informel	2 441 935	95,5	2 449 777	93,0

Source : RESEN 2007 ; EMICOV 2010.

Cette prépondérance du secteur informel a toutefois connu un petit recul au cours de ces dernières années, ce qui constitue évidemment une bonne note pour l'amélioration des recettes publiques. En effet, ce secteur concentrait près de 95,5 % des actifs occupés en 2006, contre à 93 % en 2010. Cela découle sans doute d'une augmentation des emplois dans le secteur privé moderne, puisque la part des emplois dans le secteur moderne public est restée stable autour de 3,4 % entre 2006 et 2010, pendant que la part des emplois dans le secteur moderne privé est passée de 1,1 % en 2006 à 3,6 % en 2010. Cette modeste amélioration dans la modernisation du secteur informel ne positionne pas pour autant le Bénin à un niveau satisfaisant.

**Tableau n°5.4 :** Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels dans quelques pays africains (en %)

Pays	Secteur moderne			Secteur informel	Pays	Secteur moderne			Secteur informel
	Public	privé	ensemble			Public	privé	ensemble	
Bénin, 2006	3,4	1,1	4,5	95,5	Lesotho, 2002	24,0	4,3	28,3	71,7
Bénin, 2010	3,4	3,6	7,0	93,0	Madagascar, 2001	4,2	10,8	15,0	85,0
Burkina Faso, 2002	2,6	2,4	5,0	95,0	Malawi, 2002	4,7	7,8	12,5	87,5
Burundi, 2002	2,9	1,2	4,1	95,9	Mali, 2004	3,6	2,8	6,4	93,6
Cameroun, 2001	7,0	10,8	17,8	82,2	Mauritanie, 2005	11,5	6,6	18,1	81,9
Centrafrique, 2003	4,3	9,1	13,4	86,6	Mozambique, 2002	4,2	6,6	10,8	89,2
Tchad, 2002	4,1	2,6	6,7	93,3	Rwanda, 2001	2,4	1,3	3,7	96,3
RDC, 2005	9,3	7,7	17,0	83,0	Sénégal, 2001	4,9	6,7	11,6	88,4
Côte d'Ivoire, 2002	3,3	4,8	8,1	91,9	Sierra Leone, 2003	5,2	4,4	9,6	90,4
Éthiopie, 2004	4,4	3,3	7,7	92,3	Ouganda, 2002	7,7	6,8	14,5	85,5
Ghana, 2003	7,0	5,3	12,3	87,7	Zambie, 2002	5,9	8,8	14,7	85,3
Guinée Conakry, 2002	2,9	1,0	3,9	96,1	Ensemble 23 pays Afrique SS.	4,9	5,4	10,3	89,7
Guinée Bissau, 2002	2,6	2,1	4,7	95,3					

Source : RESEN 2007 et EMICOV 2010 pour le Bénin ; « A. Mingat, Education and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries » pour les autres pays africains.

Le tableau n°5.4 présente la situation dans quelques pays d'Afrique subsaharienne. On peut constater que la part des emplois dans le secteur informel au Bénin est au-dessus de la moyenne africaine, mais aussi de certains pays de la sous-région comme le Cameroun, le Ghana, la Mauritanie ou le Sénégal. Il faut cependant prendre en compte le fait que les données relatives aux autres pays comparateurs ne datent pas de la même période et que la situation de certains pays pourrait avoir changé.

Ce sont surtout les femmes, mais aussi les jeunes de 15-24 ans que l'on retrouve relativement plus dans le secteur informel. En effet, comme l'indiquent les chiffres du tableau n°5.5 ci-après, la part du secteur informel dans les emplois occupés par les femmes est de 96,5 %, contre 89 % chez les hommes. De même, elle se chiffre à 97,4 % chez les jeunes de 15-24 ans, contre une valeur comprise entre 92 % et 92,5 % pour les générations d'âges supérieurs.

**Tableau n°5.5 :** Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels selon le genre et la génération d'âge, 2010

	Femme		Homme		15-24 ans		25-34 ans		35-59 ans	
	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%
Secteur moderne	48 434	3,5	135 916	11,0	10 772	2,7	66 418	7,5	107 159	8,0
Public	20 615	1,5	69 699	5,7	4 149	1,0	29 152	3,3	57 012	4,2
Privé	27 819	2,0	66 217	5,4	6 623	1,6	37 266	4,2	50 147	3,7
Secteur informel	1 352 042	96,5	1 097 518	89,0	394 710	97,3	817 933	92,5	1 237 134	92,0
Total emplois	1 400 476	100	1 233 434	100	405 482	100	884 351	100	1 344 293	100

Source : EMICOV 2010.

Il faut sans doute s'intéresser aux activités exercées dans le secteur informel (mais aussi dans le secteur moderne) pour mieux rendre compte de la prépondérance de l'informel et de la présence relativement plus marquée de certaines catégories de personnes que d'autres.



### 5.1.3- Un secteur moderne centré sur les services et un secteur informel dominé par l'agriculture, le commerce et la restauration

Le tableau n°5.6 ci-après présente la distribution des emplois dans les principales branches d'activités au Bénin en 2010.

**Tableau n°5.6 :** Distribution des emplois par branches d'activités et par grands secteurs institutionnels, 2010

	Secteur moderne		Secteur informel		Ensemble	
	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%
<b>Branches d'activités en 3 groupes</b>						
Agriculture	5 492	3,0	1 191 049	48,6	1 196 541	45,4
Industrie	8 798	4,8	205 343	8,4	214 141	8,1
Services	170 060	92,2	1 053 385	43,0	1 223 445	46,4
<b>Branches d'activités en 8 groupes</b>						
Agriculture Élevage Pêche et Forêt	5 492	3,0	1 191 142	48,6	1196634	45,4
Industrie	7 861	4,3	202 158	8,3	210019	8,0
Eau, électricité, gaz	937	0,5	3 092	0,1	4029	0,2
BTP	5 795	3,1	62 624	2,6	68419	2,6
Commerce et restauration	29 566	16,0	718 889	29,3	748455	28,4
Transport et communications	17 621	9,6	95 578	3,9	113199	4,3
Banques et assurances	5 805	3,1	1 622	0,1	7427	0,3
Autres services	111 272	60,4	174 672	7,1	285944	10,9
<b>Total</b>	<b>184 350</b>	<b>100</b>	<b>2 449 777</b>	<b>100</b>	<b>2 634 127</b>	<b>100</b>

Source : EMICOV 2010.

On s'aperçoit que dans le secteur moderne, l'essentiel des emplois sont exercés dans le tertiaire. En effet, les services représentent à eux-seuls près de 92,2 % des emplois dans le secteur moderne, alors que l'agriculture et l'industrie prises ensemble ne représentent seulement que 7,8 % des emplois. Cette prépondérance des services dans le secteur moderne découlent en grande partie des emplois regroupés dans la branche d'activités « autres services », puisque cette branche concentre près de 60,4 % des emplois du secteur. L'analyse des types d'emplois permet de se rendre compte qu'il s'agit principalement d'emplois dans l'administration publique et privée, dans les professions intellectuelles et scientifiques, et dans l'enseignement.

Dans le secteur informel, c'est en revanche l'agriculture qui domine avec 48,6 % des emplois, suivie par les services (43 % des emplois). La part non négligeable des services dans le secteur informel résulte essentiellement des emplois : i) dans le commerce et la restauration (29,3 % des emplois) ; ii) dans les métiers classés dans la catégorie « autres services » dont principalement les métiers de coiffeurs/coiffeuses, de textiles et d'habillement, et de domestiques (7,1 % des emplois) ; et dans une certaine mesure, iii) dans le transport et la communication (taxi-moto, service internet et cabine téléphonique).

Nous avons mis en évidence dans les paragraphes précédents la présence relativement plus marquée des femmes et des jeunes de 15-24 ans dans le secteur informel. En ce qui concerne particulièrement les femmes, cette prédominance n'est peut-être pas indépendante de la nature de l'activité exercée. En effet, comme l'indique le tableau n°5.7 ci-dessous, dans le secteur informel, les femmes se retrouvent essentiellement dans les emplois relatifs à l'agriculture (39,8 % des emplois), mais surtout au commerce et à la restauration

(45,1 % des emplois). Ces emplois, qui dominent largement dans le secteur informel, représentent au total près de 84,9 % des emplois occupés par les femmes, contre 69,5 % (59,5 % + 10,0 %) chez les hommes.

**Tableau n°5.7 :** Distribution (en %) des emplois par branches d'activités, par grands secteurs institutionnels, par genre et par génération d'âge, 2010

	Secteur moderne					Secteur informel				
	15-24 ans	25-34 ans	35-59 ans	femme	homme	15-24 ans	25-34 ans	35-59 ans	femme	homme
<b>Branches d'activités en 3 groupes</b>										
Agriculture	5,2	2,6	3,0	2,8	3,1	50,2	45,0	50,5	39,8	59,5
Industrie	5,9	3,8	5,2	2,5	5,6	11,5	8,4	7,4	7,6	9,3
Services	88,9	93,6	91,8	94,8	91,4	38,2	46,6	42,1	52,6	31,2
<b>Branches d'activités en 8 groupes</b>										
Agriculture Élevage Pêche et Forêt	5,2	2,6	3,0	2,8	3,1	50,2	45,0	50,5	39,8	59,5
Industrie	5,9	3,0	4,9	2,1	5,0	11,3	8,3	7,2	7,6	9,0
Eau, électricité, gaz	0,0	0,9	0,3	0,4	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3
BTP	1,5	4,6	2,4	0,9	4,0	3,5	2,5	2,3	0,1	5,6
Commerce et restauration	17,0	15,6	16,2	23,5	13,4	20,8	32,3	30,1	45,1	10,0
Transport et communications	7,7	9,0	10,1	3,0	11,9	1,9	4,2	4,4	0,3	8,4
Banques et assurances	0,6	3,9	2,9	3,5	3,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Autres services	62,1	60,6	60,0	63,9	59,1	12,0	7,6	5,3	7,2	7,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : EMICOV 2010.

Dans la perspective de planifier une meilleure insertion sur le marché du travail, il serait sans doute utile d'identifier quelles sont les branches d'activités qui gagnent de l'importance, et par conséquent, qui sont sources de créations d'emplois. Le tableau n°5.8 ci-après présente l'évolution des parts d'emplois dans quelques branches d'activités entre 2006 et 2010.

**Tableau n°5.8 :** Évolution des parts d'emplois dans les principales branches d'activités, 2006-2010

	EDS/EMICOV 2006				EMICOV 2010			
	15-24 ans	25-34 ans	35-59 ans	15-59 ans	15-24 ans	25-34 ans	35-59 ans	15-59 ans
<b>Secteur moderne</b>								
Agriculture Élevage Pêche et Forêt	non calculé	9,6 %	7,4 %	8,4 %	5,2 %	2,6 %	3,0 %	3,0 %
Industrie		7,1 %	4,3 %	5,2 %	5,9 %	3,0 %	4,9 %	4,3 %
Commerce et restauration		6,9 %	8,0 %	7,9 %	17,0 %	15,6 %	16,2 %	16,0 %
Transport et communications		7,8 %	6,0 %	7,0 %	7,7 %	9,0 %	10,1 %	9,6 %
Autres services		65,5 %	70,7 %	68,0 %	62,1 %	60,6 %	60,0 %	60,4 %
<b>Secteur informel</b>								
Agriculture Élevage Pêche et Forêt	non calculé	57,9 %	63,2 %	60,3 %	50,2 %	45,0 %	50,5 %	48,6 %
Industrie		8,3 %	6,2 %	7,5 %	11,3 %	8,3 %	7,2 %	8,3 %
Commerce et restauration		20,7 %	20,7 %	20,2 %	20,8 %	32,3 %	30,1 %	29,3 %
Transport et communications		4,1 %	3,2 %	3,4 %	1,9 %	4,2 %	4,4 %	3,9 %
<b>Autres services</b>		<b>6,0 %</b>	<b>4,2 %</b>	<b>5,8 %</b>	<b>12,0 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>7,1 %</b>

Source : RESEN 2007 ; EMICOV 2010.



Certaines branches d'activités ne sont pas présentées dans le tableau. C'est qui rend le total par colonne et par secteur inférieur à 100 %. Il s'agit des branches d'activités suivantes : i) Eau, Électricité, et Gaz ; ii) Bâtiment et travaux publics ; iii) Banque et Assurance.

On s'aperçoit que dans le secteur moderne, les branches « commerce et restauration » et « transports et communication » sont celles qui ont gagné de l'importance entre 2006 et 2010. En effet, la branche « commerce et restauration » qui représentait 7,9 % des emplois en 2006 occupe désormais près de 16 % des travailleurs en 2010, soit pratiquement une progression du simple au double en 4 ans. Quant à la branche « transport et communication », la progression a été plus faible. D'un poids de 7 % des emplois en 2006, la branche ne représente plus que 9,6 % des emplois en 2010, soit un gain d'environ 2,6 points de pourcentage. Contrairement à ces deux branches, les branches d'activités relatives à l'agriculture, à l'industrie et aux autres services ont vu quant à elles leur part d'emplois diminuer. Les parts d'emplois sont en effet passées de 8,4 % en 2006 à 3 % en 2010 dans la branche d'activités liées à l'agriculture ; de 5,2 % à 4,3 % dans la branche d'activités liées à l'industrie ; et de 68 % à 60,4 % dans la branche d'activités liées aux autres services.

Le tableau n°5.8 permet également d'examiner la situation dans le secteur informel. On s'aperçoit qu'en dehors de la branche agricole, toutes les autres branches d'activités considérées ont gagné de l'importance entre 2006 et 2010, dans des proportions toutefois variées. Le gain a été d'environ 9,1 points de pourcentage d'emplois dans le commerce et la restauration ; de 1,3 points de pourcentage d'emplois dans la branche relative aux autres services ; de 0,8 points de pourcentage d'emplois dans l'industrie ; et de 0,5 points de pourcentage d'emplois dans la branche « transport et communication ».

Des données qui précèdent, le tableau n°5.9 ci-après en propose une synthèse, en mettant en relation la situation dans le secteur moderne avec la situation dans le secteur informel. On en déduit que les branches d'activités liées au commerce et à la restauration, mais aussi au transport et à la communication restent celles qui offrent de bonnes perspectives en termes d'emploi, aussi bien dans le secteur moderne que dans le secteur informel. La branche d'activité relative à l'agriculture est celle qui présente en revanche un tableau moins favorable aux emplois tant dans le secteur moderne que dans le secteur informel.

**Tableau n°5.9 :** Résumé synthétique de l'évolution des principales branches d'activités, 2006-2010

	Gagne de l'importance	Perd de l'importance
Secteur moderne	Commerce et restauration (+8,1 points de pourcentage) Transport et communication (+2,6 points de pourcentage)	Agriculture, élevage, pêche et forêt (-5,4 points de pourcentage) Industrie (-0,9 points de pourcentage) Autres services (-7,6 points de pourcentage)
Secteur informel	Commerce et restauration (+9,1 points de pourcentage) Transport et communication (+0,5 points de pourcentage) Autres services (+1,3 points de pourcentage) Industrie (+0,8 points de pourcentage)	Agriculture, élevage, pêche et forêt (-11,7 points de pourcentage)

Source : Compilation des auteurs à partir du tableau précédent.

Quant aux branches « industries » et « autres services », la situation semble mitigée, puisqu'on note un progrès en termes de part d'emplois dans le secteur informel et un recul dans le secteur moderne. C'est sans doute le signe d'un relâchement progressif de la modernisation des activités dans ces branches au profit du secteur informel.

### 5.1.4- Un marché du travail très étroit pour le secteur d'emploi moderne qualifié

Les analyses menées jusqu'ici se sont intéressées principalement à l'aspect quantitatif du marché du travail, en examinant les quantités d'emplois offerts sur le marché. Or l'aspect qualitatif est tout aussi important et reste sans doute l'une des préoccupations majeures des actifs occupés. Le tableau n°5.10 ci-après présente la distribution des emplois par catégories socio-professionnelles et permet de se faire une idée de la qualité des emplois offerts sur le marché.

Dans l'ensemble, on s'aperçoit que les emplois modernes de cadres ou d'employés qualifiés sont très limités sur le marché du travail. Ils représentent seulement 5,3 % des emplois en 2010, ce qui signifie que sur 20 actifs béninois occupés, 1 seul environ exerce un emploi de cadre ou d'employé qualifié.

La proportion d'emploi moderne qualifié semble avoir augmenté dans le temps, puisqu'elle était estimée à 3,3 % en 2006. Cependant, la proportion de 5,3 % en 2010 apparaît comme toute faible, surtout lorsqu'on prend en compte le fait que c'est la destination professionnelle convoitée par la quantité relativement importante de sortants du niveau terminal du système éducatif. Elle l'est en outre en comparaison avec d'autres pays de la sous-région comme le Cameroun, la RDC ou la Mauritanie<sup>55</sup> qui présentent des proportions plus élevées.

<sup>55</sup> Cf. A. Mingat, Education and Labor Markets: a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries. Les chiffres sont de 11,8 % d'emplois qualifiés pour la RDC; de 9,5 % pour le Cameroun; et de 6,9 % pour la Mauritanie.

**Tableau n°5.10** : Distribution des emplois par catégorie socio-professionnelle et part des emplois qualifiés, 2010

	15-24 ans		25-34 ans		35-59 ans		ensemble 15-59 ans	
	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%
<b>Secteur moderne</b>								
<i>Public</i>								
Cadres (sup + moyen)	1 326	0,3 %	14 976	1,7 %	31 833	2,4 %	48 135	1,8 %
Employés qualifiés	2 456	0,6 %	11 895	1,3 %	21 192	1,6 %	35 543	1,3 %
Manœuvres	367	0,1 %	2 281	0,3 %	3 988	0,3 %	6 636	0,3 %
<i>Privé</i>								
Cadres (sup + moyen)	460	0,1 %	8 813	1,0 %	9 669	0,7 %	18 942	0,7 %
Employés qualifiés	2 951	0,7 %	17 315	2,0 %	17 945	1,3 %	38 211	1,5 %
Manœuvres	475	0,1 %	2 512	0,3 %	2 145	0,2 %	5 132	0,2 %
Patron	0	0,0 %	1 410	0,2 %	4 456	0,3 %	5 866	0,2 %
Propre compte	694	0,2 %	5 309	0,6 %	15 123	1,1 %	21 126	0,8 %
Apprenti	1 471	0,4 %	1 087	0,1 %	0	0,0 %	2 558	0,1 %
Aide familiale	573	0,1 %	819	0,1 %	809	0,1 %	2 201	0,1 %
<b>Secteur informel</b>								
Agricole	198 248	48,9 %	367 695	41,6 %	625 106	46,5 %	1 191 049	45,2 %
Non agricole	196 463	48,5 %	450 238	50,9 %	612 028	45,5 %	1 258 729	47,8 %
<b>Total des emplois</b>	<b>405 484</b>	<b>100 %</b>	<b>884 350</b>	<b>100 %</b>	<b>1 344 294</b>	<b>100 %</b>	<b>2 634 128</b>	<b>100 %</b>
dont emplois modernes qualifiés (cadres + employés qualifiés)	<b>7 193</b>	<b>1,8 %</b>	<b>52 999</b>	<b>6,0 %</b>	<b>80 639</b>	<b>6,0 %</b>	<b>140 831</b>	<b>5,3 %</b>

Source : EMICOV 2010.

Le tableau n°5.10 permet également de constater que le marché de l'emploi moderne qualifié apparaît davantage plus étroit pour la jeune génération. En effet, si environ 6 % des actifs occupés de plus de 25 ans exercent des emplois modernes de cadres ou d'employés qualifiés, ils ne sont plus que 1,8 % parmi les actifs occupés de 15 à 24 ans à exercer ces emplois. Cela s'explique en partie par le besoin d'acquérir une certaine expérience avant d'accéder à ce type d'emplois.

C'est donc dans ce contexte marqué par l'étroitesse du marché d'emploi moderne qualifié, la concentration des emplois dans le secteur informel, et une acuité de chômage relativement plus élevée pour les jeunes, que les formés aux différents niveaux du système éducatif vont chercher à s'insérer professionnellement.

## 5.2- Situation des formés du système éducatif sur le marché du travail

Pour les sortants du système éducatif, l'éducation devrait pouvoir faciliter l'insertion professionnelle et contribuer à leur valorisation dans l'emploi. C'est d'ailleurs l'un des objectifs ultimes de tout système d'éducation et de formation. Après avoir dressé un panorama d'ensemble du marché du travail, il semble donc utile d'examiner dans quelle mesure la production du système béninois d'éducation et de formation s'adapte aux besoins du marché.

## 5.2.1- Une difficile insertion des formés du système éducatif

Le tableau n°5.11 ci-après présente la situation des individus vis-à-vis de l'emploi par niveau d'instruction et par génération. On constate en premier lieu que les individus qui n'ont jamais été à l'école sont très peu en situation de chômage, comparativement à leurs homologues qui y ont été. Ils présentent en effet les taux de chômage les plus faibles, compris entre 0,3 % pour la génération des 15-59 ans et 1,1 % pour la génération des 15-24 ans. Ce résultat n'est pas très surprenant dans la mesure où ces individus sont majoritairement employés dans le secteur informel compte tenu de leur niveau d'instruction et quand on sait que l'informel concentre la majorité des emplois du marché du travail.

**Tableau n°5.11** : Répartition des situations vis-à-vis de l'emploi selon le niveau d'instruction et la génération, 2010

	Plus haut niveau d'instruction achevé					Total
	Pas de scolarisation	Primaire	Secondaire 1 <sup>er</sup> cycle	Secondaire 2 <sup>nd</sup> cycle	supérieur	
<b>[15-24 ans]</b>						
Population active	268 740	101 252	34 045	6 947	2 727	413 711
Actifs occupés	265 844	99 645	33 229	5 733	1 685	406 136
Chômeurs	2 896	1 607	816	1 214	1 042	7 575
<b>Taux de chômage</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,6 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>17,5 %</b>	<b>38,2 %</b>	<b>1,8 %</b>
<b>[25-34 ans]</b>						
Population active	595 932	159 661	70 568	34 063	35 900	896 124
Actifs occupés	591 674	158 810	69 358	32 434	32 789	885 065
Chômeurs	4 258	851	1 210	1 629	3 111	11 059
<b>Taux de chômage</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>4,8 %</b>	<b>8,7 %</b>	<b>1,2 %</b>
<b>[35-59 ans]</b>						
Population active	943 936	201 223	116 190	51 287	37 285	1 349 921
Actifs occupés	941 484	200 021	115 058	51 026	37 029	1 344 618
Chômeurs	2 452	1 202	1 132	261	256	5 303
<b>Taux de chômage</b>	<b>0,3 %</b>	<b>0,6 %</b>	<b>1,0 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,4 %</b>
<b>ensemble [15-59 ans]</b>						
Population active	1 808 608	462 136	220 803	92 297	75 913	2 659 757
Actifs occupés	1 799 002	458 475	217 645	89 193	71 504	2 635 819
Chômeurs	9 606	3 661	3 158	3 104	4 409	23 938
<b>Taux de chômage</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,8 %</b>	<b>1,4 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>5,8 %</b>	<b>0,9 %</b>

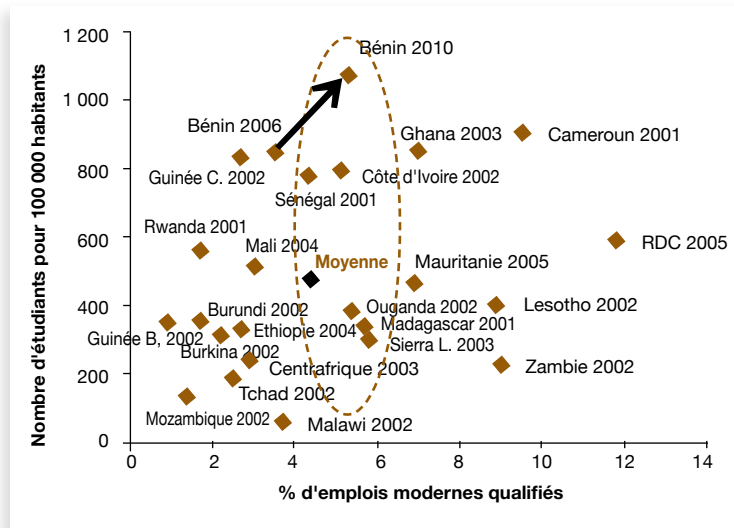
Source : EMICOV 2010.

On constate en second lieu que les individus qui ont été à l'école se caractérisent en revanche par un niveau de chômage relativement plus élevé, et qui croît au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative. Lorsqu'on considère l'ensemble de la population d'intérêt, c'est-à-dire les 15-59 ans, le taux de chômage se chiffre en effet à 0,8 % pour les actifs ayant le niveau primaire et à 1,4 % pour les actifs ayant le niveau du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire. Il augmente ensuite jusqu'à environ 2,5 fois plus (soit 3,4 %) pour les actifs ayant le niveau du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire et jusqu'à environ 4 fois plus (soit 5,8 %) pour les actifs ayant le niveau du supérieur.

Les données du tableau n°5.11 indiquent également que l'acuité du chômage est plus forte pour les diplômés de la jeune génération (15-24 ans) et de la moyenne génération (25-34 ans) que chez les 35-59 ans. Si l'on considère la génération des 25-34 ans (c'est la génération qui contient sans doute la majorité des sortants du système éducatif), le taux de chômage des actifs ayant le niveau du supérieur s'établit à près de 8,9 %, soit 12 fois plus élevé que celui constaté chez la génération des 35-59 ans.

L'ensemble de ces chiffres suggèrent que l'insertion sur le marché du travail est plutôt difficile pour les formés du système éducatif, et en particulier pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. Cela est sans doute lié au fait que le secteur moderne de l'emploi qualifié reste la destination privilégiée et souhaitée par ces derniers ; or, nous avons mis en évidence dans les sections précédentes l'étroitesse du marché du travail béninois pour les emplois modernes qualifiés. Pour illustrer cette situation, le graphique n°5.1 met en relation le pourcentage d'emplois modernes qualifiés avec le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans quelques pays d'Afrique subsaharienne.

**Graphique n°5.1 :** Proportion d'emplois moderne qualifié et nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans quelques pays africains



Source : RESEN 2007 et EMICOV 2010 pour le Bénin ; « A. Mingat, Éducation and Labor Markets : a Match difficult to achieve in Sub-Saharan African Countries » pour les autres pays africains.

On observe à travers ce graphique la dynamique positive du secteur de l'emploi moderne qualifié mise en évidence dans les sections précédentes. Cette dynamique s'est d'ailleurs accompagnée d'une augmentation significative du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants. Cependant, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants a crû à un rythme bien plus élevé que celui du nombre d'emplois modernes qualifiés offerts sur le marché. En effet, en passant de 849 étudiants pour 100 000 habitants en 2006 à un chiffre de 1079 en 2010, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants a augmenté à un rythme annuel moyen d'environ 6,2 %, alors que le pourcentage d'emplois moderne qualifié a crû en moyenne d'environ 0,45 points de pourcentage seulement par an.

La seconde observation importante est que pour une même proportion d'emplois modernes qualifiés disponibles dans l'économie, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants varient énormément, dans des proportions pouvant aller du simple au triple, voire plus. Sur ce plan, le Bénin n'occupe pas une position

satisfaisante. En effet, avec 5,3 % d'emplois modernes qualifiés dans l'économie, le Bénin produit près de 1079 étudiants pour 100 000 habitants, alors que la Côte d'Ivoire, l'Ouganda, Madagascar ou la Sierra Léone produisent un nombre d'étudiants pour 100 000 habitants nettement plus faible avec un niveau d'emplois modernes qualifiés similaire. Ce constat suggère des marges de manœuvre étroite pour l'insertion des étudiants de l'enseignement supérieur et incite à la réflexion sur la maîtrise des flux dans la partie haute du système éducatif, de sorte que les sortants du système éducatif puissent correspondre aux capacités d'absorption du marché du travail. Autrement, le chômage ou le sous-emploi vont demeurer les seules variables d'ajustements, comme le décrit d'ailleurs l'encadré n°5.1 ci-après qui synthétise les résultats des recherches internationales sur la question en Afrique.

### 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 subsaharienne, la recherche internationale<sup>56</sup> 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. Évidemment, 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 des dynamiques récentes, à la fois du marché de l'emploi, des volumes formés aux différents niveaux 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.

Source : Extrait du RESEN 2007.

<sup>56</sup> 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*.



Les difficultés d'insertion des formés du système éducatif, mais surtout des diplômés de l'enseignement supérieur mises en évidence dans les paragraphes ci-dessus restent des enseignements très intéressantes à tirer pour la politique éducative. C'est justement pour identifier les stratégies de réponses appropriées à cette problématique que le gouvernement a sollicité tout récemment l'appui de la Banque mondiale pour une étude sur l'enseignement supérieur et le développement des compétences au Bénin. Les principales conclusions et recommandations, non encore officielles au moment de la réalisation de nos analyses, devraient être mobilisées dès que disponibles pour la mise en place d'un dispositif d'enseignement supérieur qui répond au mieux aux besoins du pays.

Au-delà des difficultés d'insertions mises en évidence ci-dessus, il semble également utile d'examiner si les formations effectuées correspondent aux débouchés sur le marché de l'emploi.

### **5.2.2- Un manque d'adéquation entre la production du système éducatif et les emplois offerts sur le marché du travail**

Il s'agit dans cette section d'évaluer l'équilibre entre i) ceux qui sont sortis du système d'éducation et de formation au cours de ces dernières années, et ii) les opportunités d'emplois offertes sur le marché du travail, par type d'emploi et par secteur d'emploi (tant pour remplacer les travailleurs quittant la vie active que pour répondre aux demandes nouvelles).

Concernant la distribution des sortants du système (nouveaux entrants sur le marché du travail) en fonction de leur niveau éducatif, le profil de scolarisation peut être utilisé d'une manière assez simple. Identifier les postes ouverts sur le marché du travail par secteur et type d'emploi est en revanche plus délicat, surtout dans un contexte où l'observatoire de l'emploi est très peu opérationnel. Ne disposant pas de telles statistiques, nous avons donc procédé par estimation, en recourant à un examen transversal de la génération des 25-34 ans dans l'enquête EMICOV 2010 et de la distribution des emplois qu'ils ont pu effectivement occuper pour construire une balance formation-emploi en flux. Nous avons ensuite mis en regard pour l'ensemble de la population active occupée âgée de 15-59 ans, le niveau éducatif atteint avec la position en termes d'emploi pour se faire une image de l'équilibre du marché du travail en termes de cohérence entre le niveau de formation et le statut dans l'emploi.

#### **5.2.2.1- Une balance formation-emploi déséquilibrée...**

Le tableau n°5.12 ci-après met en regard la distribution des sortants du système éducatif (en les classant par niveau terminal croissant) avec les opportunités d'emplois offertes sur le marché du travail (classées du secteur informel au secteur de l'emploi moderne), et permet de se faire une idée globale de la correspondance entre la répartition des scolarisations par niveau d'éducation et de formation et les demandes de l'économie du pays dans la période récente. Il porte sur une pseudo-cohorte d'environ 20 000 jeunes (25-34 ans) entrants dans la vie active.

**Tableau n°5.12** : Bilan formation-emploi ; flux en base annuelle autour de l'année 2010

Distribution des sortants du système éducatif			Distribution des emplois offerts			
Niveau de sortie	Nombre	%	Secteur	Profession	Nombre	%
Supérieur	1 925	9,5 %	Moderne	Cadre (supérieur et moyen)	537	2,7 %
				Employé qualifié	659	3,3 %
Second cycle secondaire	4 310	21,3 %		Employé non qualifié	303	1,5 %
Premier cycle secondaire complet	1 230	6,1 %	Informel	Informel non agricole	10 159	50,30 %
Premier cycle secondaire incomplet	3 925	19,4 %				
Primaire complet	1 435	7,1 %		informel agricole	8 297	41,08 %
Jamais fréquenté l'école et Primaire incomplet	7 373	36,5 %		Chômeurs		243
<b>Total de la cohorte</b>	<b>20 198</b>	<b>100 %</b>	<b>Total</b>		<b>20 198</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Construction des auteurs à partir des données de l'enquête EMICOV 2010 et des profils de scolarisation.

Sur la base de ces chiffres, on observe un fort déséquilibre dans la structure des sortants du système éducatif béninois en référence à celle des emplois offerts dans l'économie nationale. Ce déséquilibre peut se lire à la fois dans la partie basse et dans la partie haute du système éducatif.

Dans la partie basse du système éducatif, près de 36,5 % de jeunes sortent sans le minimum souhaitable (une scolarisation complète de six années dans le primaire) pour s'insérer dans la vie active, fût-elle dans le secteur informel. Ceux-ci n'ont donc pas atteint le nombre minimal d'années d'études nécessaires pour rendre irréversible les compétences acquises en lecture, écriture et calcul qui sont fondamentales pour une insertion socioprofessionnelle réussie.

Dans la partie haute du système éducatif, un nombre « excessif » de jeunes sortent avec des qualifications qui ne trouvent pas une contrepartie raisonnable sur le marché du travail. Ainsi, le nombre de formés dans l'enseignement supérieur (de l'ordre de 2000) dépasse de plus de 3 fois celui des emplois de cadres supérieurs ou de cadres moyens. Si on cible les jeunes dont le niveau d'études terminal est le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire ou le supérieur, on observe d'un côté environ 6250 diplômés et de l'autre 1200 emplois qualifiés dans le secteur de l'emploi moderne, ce qui fait un dépassement de plus de 5 fois. Dans ces conditions, on anticipe des situations de chômage et/ou de sous-emploi pour les sortants à ces niveaux d'études

Ces données suggèrent un niveau de disjonction significatif entre la structure du système éducatif et celle de l'économie nationale. Elles méritent toutefois d'être complétées par une analyse du degré de cohérence entre le niveau de formation et le statut dans l'emploi.

### 5.2.2.2- ... mais une cohérence entre niveau de formation et statut dans l'emploi globalement acceptable, malgré quelques différenciations selon l'âge et le genre

Le tableau n°5.13 ci-dessous met en relation le niveau éducatif atteint avec la position dans l'emploi pour l'ensemble de la population active occupée âgée de 15-59 ans.

**Tableau n°5.13** : Distribution des actifs de 15-59 ans selon le type d'emploi et le niveau d'éducation (en %), 2010

	Plus haut niveau d'instruction achevé							Total
	Non scolarisé	Primaire incomplet	Primaire achevé	Secondaire 1 incomplet	Secondaire 1 achevé	Secondaire 2	Supérieur	
<b>Secteur moderne</b>								
<i>Public</i>								
Cadres	0,1	0,1	0,4	1,3	5,0	14,1	39,8	1,8
Emplois qualifiés	0,2	0,8	3,2	4,5	10,7	10,2	5,3	1,3
Emplois non qualifiés	0,1	0,3	0,9	1,2	0,3	0,7	0,3	0,3
<i>Privé</i>								
Cadres	0,0	0,0	0,4	0,3	1,4	4,5	18,4	0,7
Emplois qualifiés	0,1	1,4	1,7	4,2	9,9	13,1	9,1	1,5
Emplois non qualifiés	0,5	1,0	2,6	4,6	5,8	7,9	6,6	1,4
<b>Secteur informel</b>								
Non agricole	40,5	72,3	73,8	68,7	57,4	46,2	19,8	47,8
Agricole	58,6	24,1	17,0	15,2	9,5	3,4	0,6	45,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Calculs des auteurs à partir des données EMICOV 2010.

Il apparaît une relation globalement cohérente entre le niveau d'éducation et le statut dans l'emploi. En effet, les emplois supérieurs (cadres supérieurs et cadres moyens) sont essentiellement occupés par les personnes les plus éduquées, alors que les emplois les moins qualifiés et les emplois informels sont surtout occupés par les personnes ayant les niveaux d'éducation les plus faibles. Les chances d'avoir accès aux emplois supérieurs dans le secteur moderne croissent de manière forte au fur et à mesure qu'on considère des niveaux éducatifs plus élevés. En effet, la part des emplois modernes de cadres dans le total des emplois occupés se chiffre à 0,1 % chez les actifs ayant un niveau inférieur au primaire ; à 0,8 % chez les actifs qui ont achevé le primaire ; et à 6,4 % chez les actifs qui ont achevé le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire. Elle croît ensuite très rapidement pour atteindre 18,5 % chez les actifs qui ont le niveau du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire et 58,2 % chez les actifs qui ont fait les études supérieures. Dans cette relation, il convient de noter que l'emploi moderne de cadres est beaucoup plus fréquent dans le public que dans le privé. Cependant, il est utile de garder à l'esprit qu'il s'agit d'un secteur d'emplois modernes de cadres très étroits (près de 2,5 % seulement des emplois de l'économie nationale) et que l'essentiel des emplois est concentré dans le secteur informel (près de 93 % des emplois du marché).

Les données du tableau n°5.13 étant obtenues sur la base de l'ensemble des actifs âgés de 15-59 ans, il est possible que des différenciations dans la cohérence entre le niveau d'éducation et le statut dans l'emploi puissent exister selon l'âge (différences entre générations) ou le genre. L'analyse faite pour la population des 15-59 ans a été donc reproduite dans le tableau n°5.14 ci-après pour des populations plutôt jeunes (groupe des 25-34 ans) et plutôt adultes (groupes des 35-59 ans), mais aussi de façon séparée pour les hommes et les femmes.

**Tableau n°5.14** : % d'accès au secteur moderne selon le niveau d'études, la catégorie d'âges et le genre des actifs, 2010.

	Plus haut niveau d'instruction achevé							Total
	Non scolarisé	Pri-maire incomplet	Pri-maire achevé	Secon-daire 1 incomplet	Secon-daire 1 achevé	Secon-daire 2	Supé-rieur	
<b>Hommes + Femmes</b>								
<b>25-34 ans</b>								
% d'emplois modernes	0,3 %	0,9 %	3,0 %	5,4 %	10,0 %	18,5 %	35,0 %	2,5 %
% d'emplois modernes qualifiés	0,1 %	0,5 %	1,6 %	3,6 %	7,4 %	16,5 %	32,5 %	2,0 %
% d'emplois modernes de cadres	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,3 %	1,9 %	5,6 %	22,9 %	0,9 %
<b>35-59 ans</b>								
% d'emplois modernes	0,6 %	2,5 %	5,4 %	9,0 %	19,8 %	29,2 %	42,8 %	4,1 %
% d'emplois modernes qualifiés	0,2 %	1,6 %	3,7 %	5,9 %	16,9 %	23,2 %	38,4 %	3,1 %
% d'emplois modernes de cadres	0,1 %	0,1 %	0,3 %	1,2 %	3,8 %	12,7 %	34,0 %	1,6 %
<b>Femmes seulement</b>								
<b>25-34 ans</b>								
% d'emplois modernes	0,2 %	0,2 %	3,6 %	5,2 %	9,8 %	18,4 %	36,3 %	1,3 %
% d'emplois modernes qualifiés	0,1 %	0,0 %	1,8 %	3,4 %	9,0 %	17,5 %	33,5 %	1,0 %
% d'emplois modernes de cadres	0,0 %	0,0 %	1,0 %	0,0 %	3,7 %	3,9 %	25,0 %	0,4 %
<b>35-59 ans</b>								
% d'emplois modernes	0,4 %	1,1 %	2,0 %	5,3 %	16,1 %	23,7 %	37,1 %	1,7 %
% d'emplois modernes qualifiés	0,1 %	0,6 %	1,8 %	3,7 %	13,2 %	20,5 %	36,0 %	1,2 %
% d'emplois modernes de cadres	0,0 %	0,0 %	0,2 %	1,0 %	2,3 %	9,4 %	30,2 %	0,5 %
<b>Hommes seulement</b>								
<b>25-34 ans</b>								
% d'emplois modernes	0,4 %	1,4 %	2,7 %	5,5 %	10,0 %	18,6 %	34,7 %	3,9 %
% d'emplois modernes qualifiés	0,2 %	0,8 %	1,4 %	3,7 %	6,6 %	16,1 %	32,2 %	3,1 %
% d'emplois modernes de cadres	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	1,1 %	6,2 %	22,5 %	1,5 %
<b>35-59 ans</b>								
% d'emplois modernes	1,0 %	3,4 %	7,6 %	11,5 %	21,6 %	31,3 %	44,1 %	6,8 %
% d'emplois modernes qualifiés	0,5 %	2,3 %	5,0 %	7,4 %	18,7 %	24,2 %	39,0 %	5,1 %
% d'emplois modernes de cadres	0,2 %	0,1 %	0,3 %	1,4 %	4,6 %	14,0 %	34,8 %	2,8 %

Source : Calculs des auteurs à partir des données EMICOV 2010.

Lorsqu'on considère l'ensemble des actifs occupés (hommes + femmes), il apparaît sans surprise un effet de génération dans les chances d'accès aux emplois modernes en général ou aux emplois modernes de cadres en particulier. En effet, les chances des diplômés du second cycle du secondaire ou de l'enseignement supérieur d'exercer un emploi qualifié ou de cadre dans le secteur moderne sont sensiblement meilleures dans la génération des individus plus âgés que dans le groupe des individus plus jeunes. Si on cible les emplois modernes de cadres, la chance est de 12,7 % chez les actifs occupés de 35-59 ans ayant le niveau du second cycle du secondaire, contre 5,6 % seulement chez les actifs occupés de 25-34 ans avec un niveau d'éducation similaire. Avec une formation au niveau de l'enseignement supérieur, les chances sont encore meilleures, mais on retrouve un différentiel important entre les deux générations considérées : 34 % de chances d'emplois modernes de cadres chez les actifs occupés de 35-59 ans, contre 22,9 % chez les actifs occupés de 25-34 ans.

Ce constat tient principalement à deux raisons. La première est que le marché du travail est d'une certaine façon structurellement (et « naturellement ») rigide, en ce sens que le stock des emplois modernes occupés

par des individus plus âgés n'est pas remis à la concurrence, et que le flux des emplois disponibles pour les jeunes est de fait limité, eu égard à la faible croissance globale du nombre des emplois modernes dans le pays. La seconde raison tient au fait que l'offre de qualifications élevées par les individus jeunes est elle-même numériquement en croissance. Les conditions respectives de l'offre et de la demande n'étant tendanciellement pas favorables, on comprend les difficultés croissantes des générations jeunes à trouver un emploi qui corresponde raisonnablement à leur formation et à leurs attentes.

Au-delà des différences structurelles selon la génération, les données du tableau n°5.14 révèlent aussi des écarts non moins importants selon le genre. En effet, l'effet de génération noté précédemment s'observe aussi bien pour les hommes que pour les femmes ; mais la nouveauté est que, au sein de la génération des individus âgés de 25-34 ans, les femmes ayant le niveau de l'enseignement supérieur (elles sont certes un peu moins nombreuses à atteindre ce niveau d'éducation que les hommes) présentent des chances d'accès aux emplois modernes qualifiés ou de cadres légèrement plus élevées que les hommes. Dans la génération des individus âgés de 35-59 ans, c'est en revanche les hommes qui présentent des chances plus élevées.

Après avoir examiné le degré d'adéquation entre les diplômés d'un côté, et les emplois occupés de l'autre, il est maintenant intéressant de considérer l'angle des revenus et les bénéfices monétaires obtenus par les individus, en examinant la rentabilité des investissements éducatif. En effet, savoir qu'un individu ayant tel ou tel niveau d'éducation a plus ou moins de chances d'occuper un emploi de cadre dans le secteur moderne ou un emploi non qualifié dans le secteur informel est important. Cependant, il importe également de savoir si cet emploi génère des revenus élevés ou bien faibles pour compenser son investissement éducatif et celui de la société. En effet, si les revenus dans le secteur informel sont bons, le fait qu'une certaine proportion de ces diplômés ne trouve pas de travail dans le secteur moderne et se retrouve dans le secteur informel n'est pas un problème au niveau individuel. Si les revenus sont en revanche bas, ils ne vont pas compenser le coût de l'investissement réalisé dans la formation ; si, en outre, une proportion substantielle de diplômés est dans ce cas, ceci devient un problème structurel pour la politique éducative future à adopter.

### 5.3- Rentabilité des investissements éducatifs dans le contexte béninois

Les activités scolaires mobilisent des ressources (qui peuvent être publiques ou privées) dans la perspective de produire des individus plus performants dans leur vie active. Ces ressources peuvent être considérées comme des investissements. Selon certaines conventions, il est possible de calculer le retour sur investissement, ou encore les taux de rendement de l'éducation. La théorie du capital humain fournit un cadre qui permet d'estimer l'accroissement des revenus individuels résultant d'une année d'études supplémentaire. Le modèle standard est celui de Mincer et Becker<sup>57</sup> ; il suppose que les salariés sont plus ou moins rémunérés à leur productivité marginale (hypothèse d'un marché concurrentiel) et que celle-ci augmente avec le capital humain accumulé. Les différentiels de salaires observés selon le niveau de formation sont alors une mesure des gains de productivité procurés par la formation.

À titre descriptif global, il est intéressant de partir de l'observation des revenus annuels moyens obtenus par les actifs employés selon leur niveau d'études.

<sup>57</sup> 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).

### 5.3.1- Une rémunération moyennement plus élevée pour les formés du système éducatif, mais variable selon les niveaux scolaires

Saisir le revenu gagné par les individus reste bien souvent une manœuvre délicate, d'une part en raison du fait qu'une large majorité des actifs travaillent dans le secteur informel sans aucune comptabilité, et d'autre part à cause de la réticence « naturelle » qu'ont les individus à dévoiler leurs revenus. Dans le cadre de l'enquête EMICOV 2010 qui sert de base pour les analyses que nous menons, l'approche retenue pour estimer le revenu des actifs s'est faite en deux étapes. Dans une première étape, il a été demandé aux actifs occupés qui le savent et qui le veulent d'estimer à combien s'élèvent leurs revenus du mois dernier pour le travail effectué. Le montant estimé est alors transcrit dans le questionnaire. Dans la seconde étape, il s'agissait de s'intéresser à ceux qui ne savent pas ou qui ne veulent pas. Il leur a été demandé donc d'indiquer la fourchette dans laquelle il estime que leur revenu pourrait se situer. La prise en compte de ces deux variables a permis de reconstruire, de manière raisonnable<sup>58</sup>, un revenu mensuel puis annuel pour chacun des actifs occupés.

Le tableau n°5.15 ci-après donne une estimation du revenu annuel moyen des travailleurs, selon le statut dans l'emploi et le niveau d'études le plus élevé atteint. On s'aperçoit que dans l'ensemble et indépendamment du niveau d'instruction, le revenu annuel moyen varie de 490 850 FCFA pour un individu qui travaille dans le secteur informel agricole à 2 645 347 FCFA s'il occupe un emploi de cadre supérieur dans le secteur moderne. 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 (nous avons mis en évidence le fait que 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 variations dans cette distribution et de différences dans la rémunération du capital humain au sein de chaque secteur.

**Tableau n°5.15 :** Revenu annuel moyen des travailleurs (en FCFA), selon le statut dans l'emploi et le niveau d'études le plus élevé atteint, 2010

	Non scolarisé	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	Ensemble
Secteur moderne	646 172	690 275	1 093 678	1 170 616	1 861 142	1 260 566
cadre supérieur	1 209 848	553 303	1 735 080	1 631 607	2 782 757	2 645 347
Cadre moyen	956 922	1 101 952	1 926 399	1 184 278	1 702 269	1 537 821
Employé qualifié	628 171	632 570	1 030 414	968 101	1 107 952	930 280
Employé non qualifié	589 067	734 026	823 233	1 635 866	1 751 284	999 419
Secteur informel	484 166	647 003	609 846	897 501	2 391 982	540 867
Non agricole	476 643	685 201	648 892	931 827	2 436 703	588 195
Agricole	489 363	525 035	422 313	429 656	999 140	490 850
<b>Ensemble</b>	<b>485 705</b>	<b>649 017</b>	<b>708 739</b>	<b>1 035 170</b>	<b>1 969 800</b>	<b>591 236</b>

Source : EMICOV 2010.

<sup>58</sup> Dans les faits, sur la base de ces deux variables, une imputation des revenus a été faite pour les actifs occupés ayant refusé de déclarer leur revenu, ainsi que pour ceux qui ont déclaré des tranches de revenus. Cette imputation s'est basée sur un modèle économétrique reposant sur l'équation des salaires. Le modèle a été d'abord estimé uniquement sur les actifs occupés ayant déclaré un revenu précis, en fonction de leur caractéristiques (âge, sexe, niveau d'éducation, catégorie socio-professionnelle, secteur institutionnel, expérience potentielle, branche d'activités). Grâce aux résultats du modèle, il a été ensuite estimé un revenu pour chaque individu ayant déclaré une tranche de revenu ou n'ayant pas déclaré de revenu en fonction de leurs caractéristiques, en veillant à ce que l'estimation soit contenue dans l'intervalle de revenu déclaré pour les individus qui ont renseigné le revenu en tranches.

Ainsi, lorsqu'on examine la relation moyenne globale entre le revenu annuel moyen des travailleurs et le niveau d'éducation, on trouve une relation croissante, avec un revenu annuel moyen qui passe de 485 705 FCFA pour des travailleurs sans niveau d'instruction à 708 739 FCFA pour ceux qui ont le premier cycle du secondaire comme niveau terminal, et à 1 969 800 FCFA pour ceux qui ont atteint l'enseignement supérieur.

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 999 140 FCA dans le secteur informel agricole à 2 782 757 FCFA dans un emploi de cadre supérieur dans le secteur moderne. On comprend alors les aspirations des formés du supérieur à être employés comme cadre supérieur dans le secteur moderne et leur déception lorsqu'ils sont contraints à travailler dans le secteur informel agricole.

Cette première analyse globale de la relation entre l'éducation et le revenu des travailleurs doit être affinée pour tenir compte des autres facteurs qui influent sur le revenu des travailleurs et identifier l'effet propre de l'éducation sur le revenu (et surtout pour prendre en compte le fait que les études ont un coût).

### 5.3.2- Des rendements de l'investissement éducatif très différents suivant les niveaux scolaires.

Évaluer la rentabilité des investissements éducatifs revient à rapporter les revenus perçus par les individus aux coûts des formations reçues, en prenant bien sûr en compte le risque de chômage<sup>59</sup> (qui naturellement, réduit l'espérance de gains dans des formés aux différents niveaux d'enseignement dans la mesure où les formés au chômage ne tirent aucun bénéfice de la formation qu'ils ont reçue), mais aussi le fait que les revenus perçus peuvent dépendre d'autres facteurs autres que le niveau d'éducation de ces individus. Les coûts des formations reçues pouvant provenir à la fois d'un investissement privé et/ou public, il faut sans doute distinguer d'une part, la rentabilité individuelle de l'investissement éducatif qui met en regard les bénéfices en termes de revenus obtenus au coût privé de la formation reçue, et d'autre part, la rentabilité sociale ou collective qui met en relation les mêmes bénéfices au coût total (public et privé)<sup>60</sup> de la formation.

L'estimation de ces rendements est conduite ici pour une population de 25 à 34 ans, de manière à se situer au plus près des jeunes récemment sortis du système d'éducation et de formation. Les détails méthodologiques de l'estimation sont indiqués dans l'annexe n°5.1. Le tableau n°5.16 en donne les principaux résultats.

**Tableau n°5.16** : Taux de rendement privé et social des différents niveaux (en tenant compte du chômage), 2010

	Non scolarisé	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur
Revenu annuel moyen net*	346 779	388 329	445 474	619 652	920 421
Taux de chômage (%)	0,7 %	0,5 %	1,7 %	4,8 %	8,7 %
Espérance de gain	344 301	386 259	437 836	590 018	840 660
<b>Taux de rendement</b>					
Privé		2,8 %	2,4 %	6,9 %	8,3 %
Social		2,5 %	2,1 %	5,5 %	5,5 %

**Note :**

\* Net des autres facteurs pouvant influencer le revenu, autre que l'éducation.

Source : EMICOV 2010 et données du chapitre 3

<sup>59</sup> L'analyse précédente des revenus des individus n'était fondée que sur ceux ayant un emploi.

<sup>60</sup> Du côté des coûts on compte à la fois, aussi bien pour le rendement privé que pour le rendement social, des coûts directs mais aussi des 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<sup>er</sup> 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.

Il apparaît tout d'abord une rentabilité privée de l'investissement éducatif globalement croissante avec le niveau d'études. Elle passe en effet de 2,8 % pour les formés du primaire (par rapport aux actifs de 25-34 ans sans instruction) à 6,9 % dans le second cycle du secondaire et à 8,3 % dans l'enseignement supérieur. Toutefois, c'est à partir du second cycle du secondaire que le supplément de gain privé est sensiblement plus élevé. Du point de vue individuel, l'achèvement du second cycle du secondaire constitue donc le minimum du cursus scolaire qu'il est plus avantageux d'atteindre, en dépit de l'importance du chômage, pour tirer davantage profit des investissements éducatifs réalisés.

On trouve également une rentabilité sociale de l'éducation croissante avec le niveau d'étude, mais celle-ci apparaît plus faible que les rendements privés, eu égard à l'introduction des coûts unitaires publics de formation dans le calcul (les coûts publics sont ajoutés aux coûts privés des différentes formations). Les chiffres montrent que le second cycle du secondaire et le supérieur restent les niveaux éducatifs les plus rentables sur le plan social, avec des rendements de l'ordre de 5,5 %.

Il convient cependant de relever que les différentes analyses effectuées ici, tant pour le rendement social que le rendement privé, ne prennent en compte que les bénéfices et les coûts monétaires (mais aussi d'opportunités) de l'investissement éducatif ; or, les modèles de croissance ont montré l'existence d'externalités significatives des formations reçues au cycle primaire sur la société. C'est dire que la prise en compte de ces externalités conduirait à des rendements plus importants que ceux observés.

Il reste maintenant à tirer les enseignements nécessaires de toutes les analyses effectuées pour orienter les décideurs sur les pistes de réflexions et d'actions à entreprendre de sorte que la répartition actuelle des investissements éducatifs aux différents niveaux d'enseignement soit économiquement efficace et en ligne avec les nécessités économiques et sociales.



## Principaux enseignements du chapitre 5

L'objectif de ce chapitre était de questionner dans quelle mesure l'école béninoise, au-delà du cadre scolaire, remplit l'un de ses principaux rôles, à savoir faciliter l'insertion socio-professionnelle des jeunes, notamment sur le marché du travail, une fois qu'ils ont quitté l'école.

Il apparaît tout d'abord que si l'école est utile, ce n'est pas elle qui crée les emplois. L'école devrait donc adapter la quantité et la qualité de ses formés pour répondre à la demande de l'économie béninoise, et permettre ainsi d'avancer vers les meilleurs équilibres pour la croissance économique.

Il apparaît ensuite qu'en dépit de leur formation, l'insertion sur le marché du travail est plutôt difficile pour les sortants du système éducatif. Les analyses montrent qu'il s'agit du résultat d'un marché du travail caractérisé par une concentration des emplois dans le secteur informel et une étroitesse du secteur de l'emploi moderne qualifié. Il est estimé en effet qu'en 2010, près de 93 % des emplois se retrouvent dans le secteur informel, alors que les emplois modernes de cadres et d'employés qualifiés ne représentent que 5,3 % seulement des emplois. Pourtant, ces emplois modernes qualifiés restent la destination professionnelle la plus convoitée par les diplômés du système éducatif. Ainsi, les individus qui ont été à l'école se caractérisent par un taux de chômage relativement élevé, et qui croît au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative. Par exemple, pour les jeunes de 25-34 ans, le taux de chômage est estimé à 0,7 % environ pour ceux qui n'ont jamais été à l'école, et vaut nettement plus pour ceux qui l'ont fréquentée : 1,7 % pour les sortants du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général ; 4,8 % pour les sortants du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général ; et 8,7 % pour les diplômés du supérieur.

Il apparaît également un déséquilibre significatif entre la structure du système éducatif et celle de l'économie nationale. En effet, il est estimé que dans la partie basse du système éducatif, un nombre remarquable de jeunes (36,5 %) sort annuellement sans avoir achevé le primaire. Leur insertion dans la vie active apparaît donc peu propice à une productivité satisfaisante sur le marché du travail, fût-elle dans le secteur informel. Dans la partie haute, on note aussi un nombre important de jeunes qui sortent avec des qualifications qui ne trouvent pas de contrepartie raisonnable sur le marché du travail (un flux annuel de 6 250 sortants de niveau supérieur ou égal au 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire, contre un flux annuel de 1 200 emplois qualifiés disponibles).

Finalement, si les analyses mettent en évidence que les chances d'avoir accès aux positions les plus « élevées » dans l'emploi moderne, et par conséquent aux revenus les plus élevés, croissent de manière forte au fur et à mesure qu'on monte dans la pyramide éducative et suggèrent un retour sur investissement globalement positif de l'éducation, elles invitent surtout à réfléchir sur les mécanismes en mettre en œuvre pour une structuration économiquement efficace du système éducatif et en lien avec les nécessités socio-économiques du pays.

Ces conclusions interpellent fortement l'ANPE et notamment l'observatoire de l'emploi dans leurs fonctions, mais aussi les structures d'orientation et de formation (direction « reconversion et insertion des jeunes » du MESFTPRIJ) dans une synergie d'actions concertées. Une piste envisageable par exemple serait que l'ANPE et l'observatoire de l'emploi soient dotés d'outils d'analyses prospectives régulières du marché du travail qui fournissent des orientations concrètes au système éducatif sur les secteurs porteurs en termes de création d'emplois et les

formations les plus appropriées à proposer pour anticiper la demande. Dans cette perspective, la mise en place d'un système solide d'informations statistiques, qui va au-delà du simple enregistrement, de l'analyse des offres et des demandes d'emplois dans l'économie, apparaît inévitable.

Une piste complémentaire à considérer est d'envisager des formules de gestion adéquate des flux aux différents paliers du système éducatif, en proposant des formations alternatives ciblées directement sur les besoins du marché du travail pour ceux qui le souhaitent, plutôt qu'un parcours continu d'enseignement général jusqu'à l'université. Une telle action pourrait atténuer la pression sur la partie haute du système si les formations alternatives proposées sont très pertinentes, de qualité et répondent bien aux besoins du marché du travail. Il faudra sans doute veiller à ce que cette gestion des flux soit i) équitable (en particulier pour ne pas trop défavoriser les ruraux, les filles et les pauvres), ii) socialement acceptable (ce qui implique sans doute que quelque chose soit fait pour ceux qui mettraient un terme à leurs études à ces paliers) et iii) économiquement efficace (ce qui suggère que des formules diversifiées de formation professionnelle courte, ciblées sur l'insertion dans le secteur de l'économie informelle, pourraient être étudiées pour une certaine proportion des jeunes sortant du système à ces paliers, permettant ainsi d'envisager des gains dans la productivité du travail dans cette partie de l'économie nationale).

## Annexe n°5.1 : Détails méthodologiques sur l'estimation des rendements de l'éducation

Pour déterminer le taux de rendement privé ou individuel de N années d'études, 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, et  $D_{ki} = 1$  si l'individu  $i$  possède le diplôme  $D_k$  (ou a atteint le niveau d'étude  $k$ ) et 0 sinon. Les variables  $X_{ji}$  regroupent l'ensemble des autres facteurs pouvant expliquer les différences de revenu, au-delà de la durée des études. Il s'agit des facteurs comme le secteur institutionnel (formel/informel), le secteur d'activité (public/privé) ou le sexe. Le terme  $u_i$  est un terme aléatoire supposé gaussien. Les paramètres  $\eta$  sont estimés par le modèle.

Le résultat suivant est obtenu dans le cas du Bénin, en utilisant les données de l'enquête EMICOV 2010 et en ciblant la population jeune de 25-34 ans. Tous les paramètres du modèle sont significatifs aux seuils usuels de 1 %. L'ajustement du modèle est appréciable avec un  $R^2$  de près de 24 %.

**Tableau n°5.A1** : Modèle de fonctions de gains, Bénin, 2010

Variables du modèle	Coefficients	Écart-type
Constante	12,440 ***	0,013
Expérience potentielle de l'individu	0,052 ***	0,001
Expérience potentielle de l'individu au carré	-0,001 ***	0,000
L'individu n'a aucun niveau d'instruction	REF	REF
Le haut niveau atteint par l'individu est le primaire	0,113 ***	0,003
Le haut niveau atteint par l'individu est le 1er cycle du secondaire	0,250 ***	0,003
Le haut niveau atteint par l'individu est le 2nd cycle du secondaire	0,580 ***	0,005
Le haut niveau atteint par l'individu est le supérieur	0,976 ***	0,006
L'individu travaille dans le secteur moderne	REF	REF
L'individu travaille dans le secteur informel	-0,325 ***	0,005
L'individu travaille dans le secteur public	REF	REF
L'individu travaille dans le secteur privé	0,043 ***	0,006
L'individu travaille dans les branches d'activités liées à l'agriculture	REF	REF
L'individu travaille dans les branches d'activités liées à l'industrie	0,090 ***	0,003
L'individu travaille dans les branches d'activités liées aux services	0,105 ***	0,002
L'individu est un homme	REF	REF
L'individu est une femme	-0,494 ***	0,002
$R^2$ (%)	23,5	
Écart-type des résidus	0,72844	

**Note :** \*\*\* = significatif au seuil de 1 %. REF = variable mise en référence.

Source : Estimation des auteurs, à partir des données EMICOV 2010.

Maintenant que la fonction de gain est estimée, il s'agit de simuler les revenus moyens nets en fonction des niveaux d'études, toutes choses étant égales par ailleurs. Pour ce faire, on attribue d'abord des moyennes à toutes les variables du modèle autres que les variables relatives au niveau d'éducation. On calcule ensuite ce que serait le revenu si on se situait à un niveau éducatif, par exemple le primaire, en attribuant la valeur 1 à la variable relative à ce niveau et 0 aux autres variables d'éducation. Ce calcul prend en compte la variance du terme d'erreur. On fait de même pour tous les niveaux éducatifs. On consolide enfin l'ensemble des résultats pour obtenir le revenu simulé par niveau d'éducation et net des autres variables.

Sur la base des revenus simulés, le taux de rendement du niveau k par rapport au niveau précédent (k-1) est estimé en rapportant le supplément en termes d'espérance de gains (imputable à la formation k) au coût encouru 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 :

$$R_{k/k-1} = \frac{\pi_k \bar{Y}_k - \pi_{k-1} \bar{Y}_{k-1}}{N_{k-1/k} [\pi_{k-1} \bar{Y}_{k-1} + C_k]} \quad (4)$$

où  $\pi_k$  est le taux d'emploi (1- taux de chômage) des individus ayant le niveau d'éducation k ;  $\bar{Y}_k$  le revenu simulé pour le niveau k,  $N_{k-1/k}$  le nombre d'année d'études supplémentaires pour obtenir le niveau k (il est estimé à partir des données de l'enquête, en prenant la durée moyenne des études - année validées - selon le niveau d'éducation), et  $C_k$  les coûts directs pris en compte.

La recherche de l'équité est un objectif majeur de toute politique publique. Cela est d'autant plus indispensable en matière d'éducation pour au moins trois raisons : i) d'abord parce que l'atteinte d'une éducation pour tous passe nécessairement par la mise en place d'un système éducatif inclusif, sans aucune discrimination ; ii) ensuite parce que si l'éducation constitue un axe prioritaire dans toutes les stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, il paraît d'autant plus logique de garantir à tous une éducation équitable ; iii) enfin, au-delà de ces explications qui relèvent plus d'une question de justice sociale (donner à chacun les mêmes chances), la recherche de l'équité en éducation répond également à un objectif d'efficacité économique, parce qu'un système non équitable ne garantit pas que les individus les plus « capables » soient ceux qui accèdent aux niveaux les plus élevés. Il importe donc que le système scolaire s'efforce de garantir l'égalité des chances d'accès à l'éducation, quelles que soient les caractéristiques et les conditions de vie des individus. Pour ce faire, il est nécessaire de décrire les disparités qui existent dans le système, puis d'essayer de comprendre les facteurs qui les expliquent et d'émettre des pistes de réduction de ces disparités grâce à des instruments appropriés.

Alors que le chapitre 2 de ce rapport a traité des questions de scolarisation de manière globale, ce chapitre se focalisera sur deux dimensions essentielles de l'équité : i) dans quelle mesure chaque enfant, selon son genre, son origine géographique ou sociale, a-t-il des chances comparables de scolarisation ; et, ii) dans quelle mesure les dépenses publiques en éducation bénéficient-elles à tous dans la même proportion selon les caractéristiques personnelles et sociales. Ce chapitre est donc structuré en deux parties.

Dans une première partie, il est question de décrire les indicateurs de scolarisations aux différents niveaux d'enseignement, selon les variables de genre, de localisation géographique (départements), de milieu (opposition entre zones urbaines et rurales), ou d'origine sociale (niveau de vie). Dans cette perspective, l'éducation est considérée comme un bien généralement recherché, mais dont la valeur n'est pas spécifiée.

La seconde partie considère que l'éducation a une valeur (l'accès aux services éducatifs équivaut à l'accès aux ressources publiques qui sont mobilisées pour produire ces services) et examine d'une part, comment les ressources publiques sont réparties dans le système, et d'autre part, dans quelle mesure certains groupes ou certaines catégories de la population bénéficient plus de ces ressources que d'autres. Les résultats sont comparés avec ceux d'autres pays d'Afrique subsaharienne afin de mettre en perspective la situation du Bénin avec celle de pays comparables.

## 6.1- D'importantes disparités sont observées dans l'accès à l'éducation...

Les disparités en matière de scolarisation peuvent être appréciées en examinant pour chacune des catégories sociales de la population, les différenciations dans l'accès aux services éducatifs et dans le parcours des individus sur l'ensemble du système éducatif. Plusieurs méthodes peuvent être mobilisées pour documenter ces disparités, en utilisant de manière complémentaires des données administratives et des données

d'enquêtes auprès des ménages. Sont successivement examinées dans les paragraphes qui suivent les disparités liées au genre (filles/garçons), au milieu de résidence (rural/urbain), à la localisation géographique (départements) et au niveau de vie (quintile de richesse).

## 6.1.1- Disparités selon le genre : des chances de scolarisation défavorables pour les filles

La question du genre constitue un objectif à part entière de la déclaration du millénaire pour le développement. Le Bénin, à l'instar des autres pays de la planète, s'était alors engagé à « éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite »<sup>61</sup>. Cependant, au regard de la situation actuelle, des efforts sont encore nécessaires pour relever ce défi.

Pour avoir une idée des disparités selon le genre, on peut commencer par examiner le statut scolaire des individus de la tranche 5-24 ans selon le genre, en regardant quelle proportion a été scolarisée ou non, et quelle proportion a atteint tel ou tel niveau d'enseignement. Le tableau n°6.1 ci-après présente cette distribution à partir des données de l'enquête EMICOV 2010, ainsi que le logarithme des rapports de chances de scolarisation<sup>62</sup> qui en découlent.

**Tableau n°6.1 :** Distribution de la population des 05-24 ans selon le genre et le statut éducatif, EMICOV 2010

	% dans la population	Aucun niveau d'études	Niveau d'études				
			Maternelle	Primaire	Secondaire 1er cycle	Secondaire 2nd cycle	Supérieur
<b>Genre</b>							
Fille	47,4 %	53,9 %	46,5 %	45,9 %	41,5 %	35,3 %	37,4 %
Garçon	52,6 %	46,1 %	53,5 %	54,1 %	58,5 %	64,7 %	62,6 %
<b>Logarithme des rapports de chance</b>							
Garçon / Fille		-11,4 %	1,5 %	2,5 %	10,3 %	21,7 %	17,9 %

Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

Il apparaît tout d'abord que les filles sont relativement plus nombreuses que les garçons à ne pas avoir été scolarisées (54 % pour les filles contre 46 % pour les garçons), alors qu'elles sont relativement moins nombreuses dans la population de la tranche 5-24 ans. Ce faisant, elles présentent 11,4 fois plus de chances que les garçons de n'être pas scolarisées.

Lorsqu'on s'intéresse ensuite à la population qui a été scolarisée, on constate que les filles sont sous-représentées à tous les niveaux du système éducatif. Elles comptent en effet pour 46,5 % ayant le niveau de la maternelle ; 45,9 % des individus ayant le niveau du primaire ; 41,5 % des individus ayant le niveau du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général ; 35,3 % des individus ayant le niveau du 2<sup>nd</sup> cycle ; et 37,4 % des personnes ayant le niveau du supérieur. Ces données suggèrent des chances de scolarisation moindre pour les filles à tous les niveaux d'enseignement et un rapport de chance qui se creuse au fur et à mesure qu'on monte dans la pyramide éducative. En effet, comparativement aux garçons, elles présentent 1,5 % moins de

<sup>61</sup> Cf. Objectif n°5 de l'EPT.

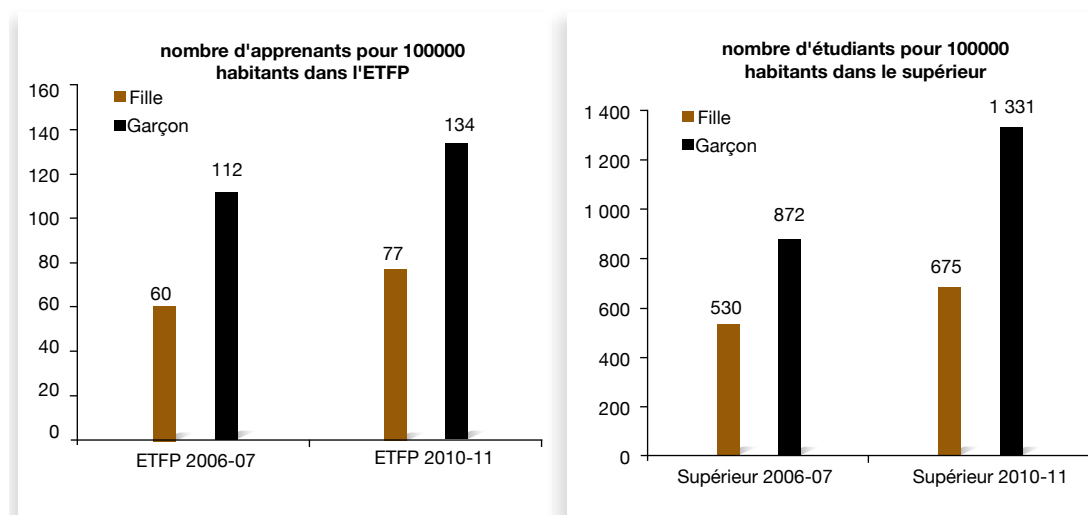
<sup>62</sup> Le rapport des chances a été pris en compte par son logarithme notamment pour permettre une lecture plus facile des résultats. Par exemple, un logarithme des rapports de chances de la catégorie X par rapport à la catégorie Y égal à 36,5% dans le supérieur signifie que la catégorie X a 36,5% de chances de plus que la catégorie Y d'accéder au supérieur.

chances d'être scolarisées dans la maternelle ; 2,5 % moins de chance d'être scolarisées dans le primaire ; 10,3 % moins de chances d'être scolarisées dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général ; 21,7 % moins de chances d'être scolarisées dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général, et 17,9 % moins de chances d'accéder à l'enseignement supérieur.

Les données administratives confortent utilement ces constats. On trouve en effet qu'à tous les niveaux d'enseignement, la couverture scolaire reste plus élevée au sein de la population masculine qu'au sein de la population féminine. En 2010-11, le TBS est en effet estimé à 118 % chez les garçons contre 111 % chez les filles dans le primaire, à 74 % chez les garçons contre 52 % chez les filles dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général, et à 47 % chez les garçons contre 19 % chez les filles dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général.

En ce qui concerne l'ETFP et l'enseignement supérieur, le graphique n°6.1 ci-après présente le nombre d'étudiants/apprenants pour 100 000 habitants selon le sexe, et son évolution entre 2006-07 et 2010-11.

**Graphique n°6.1 :** Nombre d'étudiants/apprenants pour 100 000 habitants dans l'ETFP et dans le supérieur selon le sexe



Source : DPP MESFTPRIJ et MESRS, données de population de l'INSAE lissées et projetées, et quelques extraits du RESEN 2007.

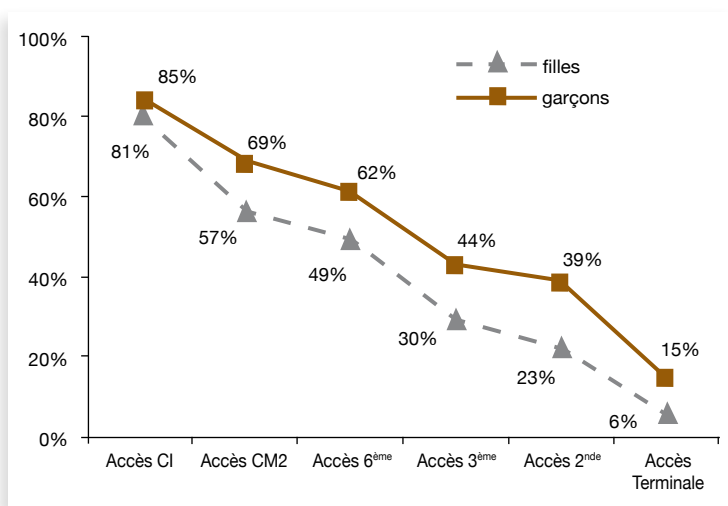
Au niveau de l'enseignement supérieur, on s'aperçoit qu'il y a deux fois plus d'étudiants pour 100 000 habitants chez les hommes que chez les femmes, et ce rapport en défaveur des filles s'est bien creusé sur la période considérée, traduisant ainsi une sous-représentation très criante des filles dans l'enseignement supérieur. La situation observée au niveau de l'ETFP est similaire à celle de l'enseignement supérieur. Les filles apparaissent dans l'ensemble sous-représentées (134 apprenants pour 100 000 habitants chez les garçons, contre un chiffre de 77 seulement chez les filles en 2010-11).

La sous-représentation des filles mise en évidence ci-dessus pour les différents segments du système peut être examinée de manière plus fine à partir des profils de scolarisation. Cela permet d'identifier à quels niveaux se créent les disparités et de définir quels sont les actions les plus appropriées pour les combler.

### 6.1.1.2- De l'accès à l'achèvement, l'écart entre filles et garçons se creuse de cycle en cycle...

Le graphique n°6.2 ci-après présente les profils probabilistes simplifiés selon le genre aux trois cycles de l'enseignement général, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

Graphique n°6.2 : Profil probabiliste simplifié selon le genre aux trois cycles de l'enseignement général, 2011



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

On constate qu'il y a peu de différences dans les chances d'accès à l'école entre filles et garçons. En effet, entre filles et garçons, on note un écart de 4,1 points de pourcentage seulement dans les chances d'accès au CP1, ce qui suggère que les filles et les garçons accèdent de façon quasi similaire à l'école. Cependant, l'écart entre filles et garçons est plus prononcé en ce qui concerne l'achèvement du primaire. En effet, les chances d'achèvement du primaire se situent à 57 % chez les filles contre 69 % chez les garçons, soit un écart de près de 12 points de pourcentage. Les disparités entre filles et garçons semblent donc naître d'une rétention dans le primaire moins favorable aux filles.

Comme les filles sont en proportion moins nombreuses que les garçons à achever le primaire, elles présentent également des chances d'accès au premier cycle du secondaire plus faibles. En effet, moins de la moitié seulement des filles accèdent au premier cycle du secondaire (49 %), alors que les chances d'accès des garçons se situent à 62 %. À la fin du 1<sup>er</sup> cycle, on ne retrouve plus que 3 filles sur 10 environ, contre une proportion de 44 % de garçons. La différence entre filles et garçons continue dans le second cycle du secondaire, et par effet d'accumulation, les filles ne sont plus que 6 % à atteindre la classe de terminale, soit 2,5 fois moins que leurs homologues masculins.

Au total, ces chiffres montrent qu'au-delà de l'accès en première année du primaire, les filles sont en retard sur les garçons dans chacun des segments du système, avec des écarts qui semblent s'accroître au fur et à mesure qu'on monte dans la pyramide éducative. Les raisons se situent dans une plus faible rétention des filles dans le primaire, mais aussi dans une plus faible transition, notamment entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général. L'accent devrait donc être mis en priorité sur l'amélioration du maintien des filles dans le primaire. En outre, les filles et les garçons étant vraisemblablement exposés à une offre scolaire comparable, des actions complémentaires devraient être considérées en termes de demande.



## 6.1.2- Disparités liées au milieu de résidence : les enfants issus du milieu rural accèdent nettement moins à l'école, et cela, dès l'entrée au primaire

La ruralité est une dimension importante à considérer dans la réduction des inégalités de scolarisation. Habituellement, les services éducatifs sont en premier lieu disponible dans les grandes villes (caractérisées par une demande de scolarisation élevée et des pouvoirs de pressions plus forts) avant de s'étendre aux petites villes et aux zones rurales (ces zones combinent souvent une faible demande pour les services éducatifs et un pouvoir de pression limité pour rendre l'offre de services disponible). En conséquence, les enfants issus des milieux ruraux se caractérisent souvent par des chances plus faibles d'accéder à l'école.

Pour faire le point de la situation dans le contexte béninois, nous examinons d'abord le statut scolaire de la population des 05-24 ans selon le milieu de résidence (cf. tableau n°6.2 ci-après).

**Tableau n°6.2** : Distribution de la population des 05-24 ans selon le milieu de résidence et le statut éducatif, EMICOV 2010

	% dans la population	Aucun niveau d'études	Niveau d'études				
			Mater-nelle	Primaire	Secondaire 1er cycle	Secondaire 2nd cycle	Supérieur
Milieu de résidence							
Cotonou	7,5 %	2,2 %	13,4 %	7,3 %	13,1 %	25,2 %	48,2 %
Autres urbains	28,8 %	22,4 %	24,7 %	28,9 %	38,3 %	45,4 %	45,4 %
Rural	63,7 %	75,3 %	61,8 %	63,8 %	48,6 %	29,3 %	6,3 %
Logarithme des rapports de chance							
Cotonou / Rural		-60,5 %	26,5 %	-1,2 %	35,8 %	86,2 %	180,8 %
Autres urbains / Rural		-18,1 %	-5,2 %	0,2 %	24,3 %	53,5 %	120,0 %
Urbain / Rural		-24,1 %	3,5 %	-0,1 %	26,9 %	62,6 %	141,3 %

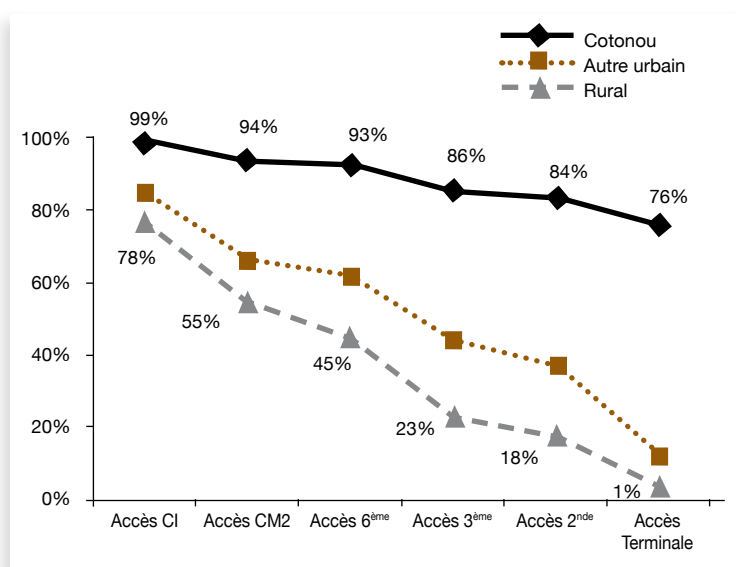
Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

On s'aperçoit que la population rurale concentre la majorité des non scolarisés (près de 75,3 % des non-scolarisés sont des ruraux). Or, cette population rurale ne représente qu'un peu moins de deux tiers de la population des 05-24 ans. Prenant en compte cette représentativité au sein de la population des 05-24 ans, on estime que les ruraux présentent 24 % plus de chances de ne pas être scolarisés que les urbains, ce qui est loin d'être négligeable.

Par ailleurs, lorsque l'on s'intéresse à la population qui a été scolarisée, on s'aperçoit que c'est surtout dans les niveaux post-primaire que les ruraux sont très peu représentés, eu égard à leur poids au sein de la population totale des 05-24 ans. En effet, alors qu'ils comptent pour 63,7 % de la population des 05-24 ans, ils ne représentent que 48,6 % des individus de niveau 1<sup>er</sup> cycle du secondaire général ; 29,3 % des individus de niveau 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire général ; et 6,3 % seulement des individus de niveau supérieur. Ces données suggèrent des chances de scolarisation plus faibles pour les ruraux, notamment à ces niveaux d'enseignements. Les ruraux n'ont pratiquement aucune chance d'ailleurs de se retrouver dans la partie haute du système éducatif, puisqu'ils ont près de 141,3 % moins de chances que les urbains d'arriver au supérieur.

La situation mise en évidence dans le tableau n°6.2 ci-dessus peut être complétée par une analyse des probabilités d'accès et d'achèvement aux différents niveaux d'enseignement.

**Graphique n°6.3 :** Profil probabiliste simplifié selon le milieu de résidence, enseignement général, 2011



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

On constate que les disparités selon le milieu de résidence sont beaucoup plus fortes que celles observées concernant le genre. Elles se caractérisent d'une part, par une opposition très forte entre l'agglomération de Cotonou et les autres milieux dans l'accès aux différents niveaux du système éducatif, et d'autre part, par des écarts modestes entre les ruraux et les urbains hors Cotonou.

On constate également que les disparités selon le milieu de résidence naissent dès l'accès à l'école. En effet, alors que les habitants de Cotonou présente une probabilité d'accès au CI de l'ordre de 99 % (un accès quasi-universel), ce chiffre n'est que de 78 % chez les ruraux (soit un écart de près de 22 points de pourcentage) et de 85 % chez les autres urbains (soit un écart de près de 14 points de pourcentage). Les écarts sont encore plus accentués à la fin du cycle primaire. La probabilité d'achèvement du primaire est en effet estimée à 94 % pour les résidents de Cotonou, contre 55 % pour les ruraux. Cela signifie qu'en dehors de l'accès à l'école, la rétention en cours du cycle primaire porte une certaine responsabilité dans la génération des inégalités de scolarisation entre urbains et ruraux. Les écarts entre Cotonou et le milieu rural sont plus élevés dans les autres niveaux. Ils se situent en effet à près de 48 points de pourcentage dans l'accès au secondaire et à environ 72 points de pourcentage dans l'achèvement du secondaire.

L'amélioration des chances de scolarisation des ruraux s'avère donc nécessaire dans la perspective d'une éducation pour tous. Elle devrait être recherchée dans l'amélioration de la rétention (d'abord dans le primaire, mais aussi dans le secondaire) et dans la transition entre les différents cycles. On peut a priori penser à des facteurs d'offre scolaire, l'offre étant généralement plus abondantes dans l'urbain que dans le rural. En outre, 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 obligés d'émigrer vers les centres urbains, ce qui nécessite de la part des parents un investissement supplémentaire en moyens matériels et financiers. Or, ces ruraux appartiennent bien souvent aux quintiles les plus pauvres et n'ont donc pas nécessairement ces moyens. Cela dit, il est également possible que des facteurs de demande soient à l'œuvre, étant donnée la faible demande de scolarisation qui caractérise bien souvent le milieu rural.

### 6.1.3- Disparités départementales : des différences importantes d'un département à un autre

Au-delà des différenciations tenant au genre et au milieu de résidence, l'origine géographique peut également être source de disparités. Le tableau n°6.3 ci-après présente la distribution de la population des 05-24 ans selon le statut éducatif et les différents départements géographiques du pays.

**Tableau n°6.3 :** Distribution de la population de 5-24 ans selon les départements et le statut éducatif, QUIBB 2011

Départements	% dans la population	Aucun niveau d'études	Niveau d'études				
			Mater-nelle	Primaire	Secondaire 1 <sup>er</sup> cycle	Secondaire 2 <sup>nd</sup> cycle	Supérieur
Alibori	9,0 %	21,7 %	2,6 %	4,1 %	2,5 %	0,7 %	0,0 %
Atakora	7,5 %	12,1 %	3,4 %	6,4 %	4,0 %	2,3 %	0,4 %
Atlantique	10,4 %	7,2 %	13,5 %	11,1 %	12,5 %	13,4 %	29,9 %
Borgou	10,8 %	15,1 %	10,2 %	8,8 %	9,3 %	8,6 %	6,6 %
Collines	8,7 %	6,4 %	5,4 %	10,3 %	9,0 %	6,9 %	0,4 %
Couffo	8,1 %	7,5 %	5,5 %	8,6 %	8,5 %	8,0 %	0,5 %
Donga	5,0 %	5,0 %	3,4 %	5,6 %	3,9 %	1,8 %	0,5 %
Littoral	7,5 %	2,2 %	13,4 %	7,3 %	13,1 %	25,2 %	48,2 %
Mono	5,8 %	3,3 %	10,2 %	7,2 %	6,2 %	4,7 %	0,0 %
Ouémé	11,5 %	6,1 %	17,9 %	13,3 %	15,0 %	15,1 %	12,2 %
Plateau	4,9 %	5,0 %	5,9 %	5,2 %	4,2 %	3,6 %	0,3 %
Zou	10,8 %	8,5 %	8,5 %	12,1 %	12,0 %	9,7 %	1,1 %
Logarithme des rapports de chance							
Littoral / Alibori		-91,3 %	79,5 %	32,9 %	80,4 %	163,9 %	n.d.

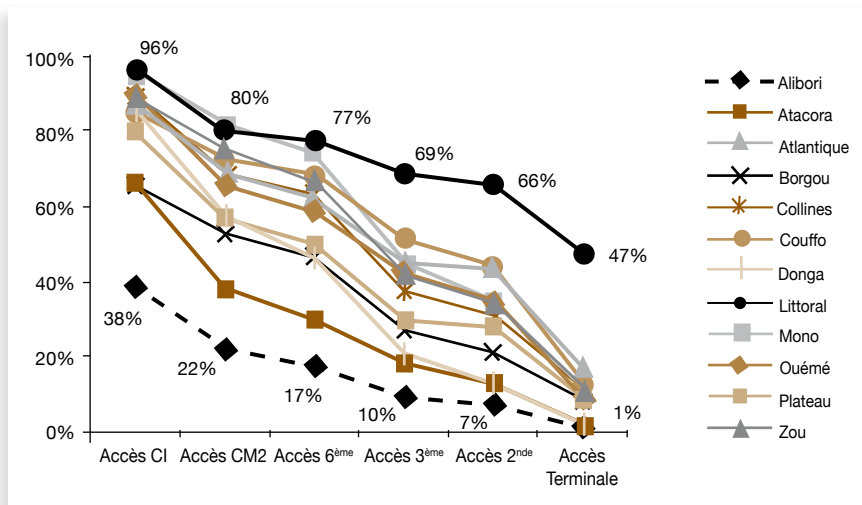
Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

Il apparaît que le département de l'Alibori concentre la proportion la plus élevée de la population non-scolarisée (21,7 %), suivi du département de Borgou (15,1 %) et du département de l'Atakora (12,1 %). Les plus faibles proportions de non-scolarisés sont plutôt observées dans le Littoral (2,2 %) et le Mono (3,3 %), manifestant ainsi écarts non négligeables entre départements dans les risques d'être non-scolarisé. En prenant en compte la représentativité de chaque département au sein de la population des 05-24 ans, il est par exemple estimé que les habitants de l'Alibori présentent 91 % plus de risque que ceux du Littoral d'être non-scolarisés, ce qui est un écart considérable.

Le tableau n°6.3 fait également ressortir des disparités remarquables entre départements dans les chances d'être scolarisés. En effet, alors que certains départements comme le Littoral présentent une proportion élevée d'individus scolarisés, d'autres départements sont très peu représentés à tous les niveaux d'enseignement, eu égard à leur poids au sein de la population totale. C'est le cas notamment du département de l'Alibori, qui présente des chances de scolarisation très faibles. Il est en effet estimé que les habitants de l'Alibori, comparativement à ceux du Littoral, ont 80 % moins de chance d'être scolarisés dans la maternelle, 33 % moins de chances d'être scolarisés dans le primaire, 80 % moins de chances d'être scolarisés dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire, 163 % moins de chances d'arriver au 2<sup>nd</sup> cycle et n'ont quasiment aucune chance d'arriver au supérieur.

Les disparités entre départements peuvent également être appréciées à partir des profils de scolarisation. Le graphique n°6.3 présente les probabilités d'accès et d'achèvement aux différents niveaux de l'enseignement général selon les départements.

**Graphique n°6.4 :** Profil probabiliste simplifié selon les départements géographiques, enseignement général



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

On retrouve sans surprise les disparités importantes entre départements mises en évidence dans les paragraphes précédents. Il est par exemple estimé qu'entre les départements d'Alibori et du Littoral, les chances d'accès au CI varient pratiquement du simple au triple, avec toutes les situations intermédiaires possibles. Les chances d'accès au CI sont en effet de 38 % dans l'Alibori et de 96 % dans le Littoral.

La même variabilité est observée en ce qui concerne l'achèvement du primaire. Le département de l'Alibori, avec une probabilité d'achèvement du primaire de 22 % s'illustre encore avec la performance la plus faible, les chances d'achèvement les plus élevées étant observées dans le Littoral (80 %). Les mêmes tendances s'observent d'ailleurs dans le secondaire général, tant au niveau du 1<sup>er</sup> cycle qu'au niveau du 2<sup>nd</sup> cycle. On note une variabilité allant de 17 % à 77 % pour les chances d'accès au 1<sup>er</sup> cycle, de 10 % à 69 % pour les chances d'achèvement du 1<sup>er</sup> cycle, de 7 % à 66 % pour les chances d'accès au 2<sup>nd</sup> cycle, et de 1 % à 47 % pour les chances d'achèvement du second cycle. C'est toujours le département de l'Alibori qui présente les performances les plus faibles, les performances les plus élevées étant obtenues dans le Littoral.

Au regard de l'ensemble de ces résultats, les leviers d'actions pour réduire les disparités départementales sont donc à orienter en priorité sur le département de l'Alibori.

## 6.1.4- Disparités liées au niveau de vie : des inégalités remarquables sont également observées, dès l'entrée à l'école

Les différences de niveau de vie des familles engendrent aussi des disparités importantes entre les enfants en matière de scolarisation. Le tableau n°6.4 ci-après présente le statut éducatif de la population des 05-24 ans selon le quintile de richesse.

**Tableau n°6.4 :** Distribution de la population de 5-24 ans selon le quintile de richesse et le statut éducatif, QUIBB 2011

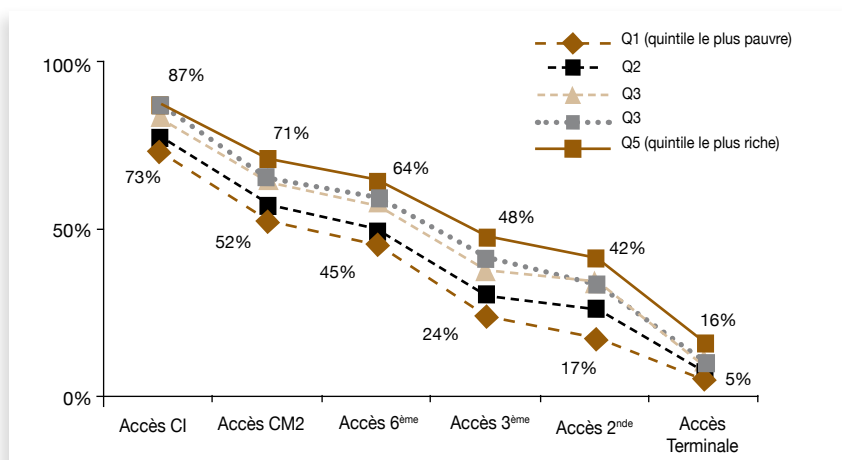
Quintile de richesse	% dans la population	Aucun niveau d'études	Niveau d'études				
			Maternelle	Primaire	Secondaire 1 <sup>er</sup> cycle	Secondaire 2 <sup>nd</sup> cycle	Supérieur
Q1 (20 % les plus pauvres)	16,3 %	22,5 %	13,6 %	14,7 %	11,0 %	8,4 %	4,9 %
Q2	19,2 %	22,4 %	17,8 %	18,5 %	16,6 %	13,8 %	9,9 %
Q3	19,0 %	19,0 %	18,1 %	19,4 %	18,4 %	17,2 %	12,4 %
Q4	21,9 %	18,3 %	23,5 %	23,3 %	23,7 %	25,0 %	19,3 %
Q5 (20 % les plus riches)	23,6 %	17,7 %	27,1 %	24,1 %	30,2 %	35,6 %	53,6 %
Logarithme des rapports de chance							
Q5 / Q1		-26,6 %	13,7 %	5,3 %	27,6 %	46,6 %	87,8 %

Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

On peut s'apercevoir que comparativement aux 20 % les plus riches, les 20 % les plus pauvres sont relativement peu représentés dans les différents segments du système éducatif, et notamment dans les niveaux post-primaires. Ce faisant, ils présentent 27,6 % moins de chances d'atteindre le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire ; 46,6 % moins de chance d'atteindre le 2<sup>nd</sup> cycle et près de 87,8 % moins de chances d'arriver dans le supérieur.

Les disparités liées au niveau de vie sont manifestes lorsqu'on considère les profils de scolarisation. Comme le montre le graphique n°6.4 ci-après, les enfants issus du quintile le plus pauvre n'ont pas les mêmes chances de parcours scolaires que les enfants issus du quintile le plus riche.

**Graphique n°6.5 :** Profil probabiliste simplifié selon le quintile de richesse, enseignement général, QUIBB 2011



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

En effet, un enfant issu du quintile le plus pauvre n'a que 73 % de chances d'accéder au CI, ce qui correspond à un écart d'environ 14 points de pourcentage par rapport à celui du quintile le plus riche. Sa chance n'est plus que d'environ 52 % à la fin du primaire, contre environ 71 % pour son homologue du quintile le plus riche. Les chances d'accès et d'achèvement du secondaire se réduisent encore davantage lorsque l'enfant appartient au quintile le plus pauvre. L'écart, en faveur des enfants issus du quintile le plus riche, se chiffre à 19 points en ce qui concerne l'accès en sixième, à 24 points pour l'achèvement du premier cycle du secondaire, à 25 points pour l'accès en seconde et à 11 points pour l'achèvement du second cycle du secondaire. Des évolutions sont donc souhaitables pour tendre vers les objectifs établis au forum de Dakar (avril 2000) qui visent un ciblage sur les populations les plus vulnérables.

Les différentes disparités mises en évidence dans les sections précédentes ont fait ressortir une certaine perspective « cumulative » dans la constitution des disparités sociales tout au long du système éducatif. Ce constat ne permet cependant pas de « se faire une idée précise du rôle relatif de tel ou tel mécanisme à l'œuvre dans le système dans la production des disparités sociales »<sup>63</sup>. Il semble donc tout à fait utile de fournir un aperçu global des instances de génération des disparités tout au long du système et de leur poids respectif.

### 6.1.5- Quelles sont les instances de production des disparités sociales dans le parcours scolaire ?

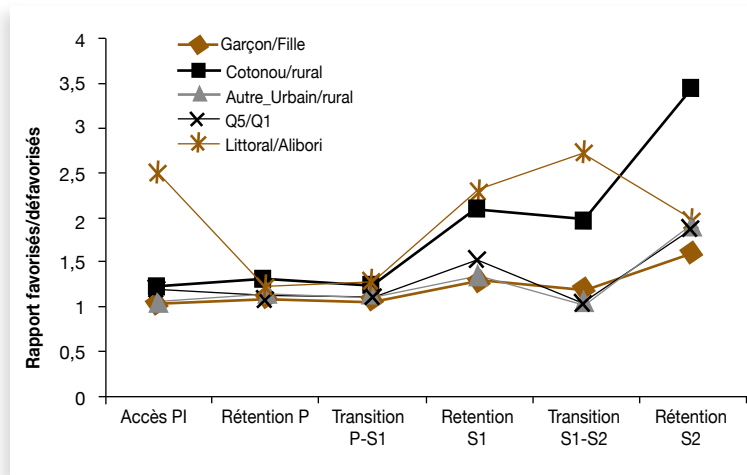
On cherche ici à identifier, pour les différentes disparités sociales analysées, si c'est davantage en cours de cycle (renvoyant donc probablement au fonctionnement des structures éducatives) qu'entre cycles (qui renverraient davantage à des questions de carte scolaire) que se génèrent les différences observées. Pour ce faire, on analyse les disparités sociales qui sont générées de façon spécifique i) dans l'accès à l'école primaire, ii) dans la rétention en cours de cycle primaire, iii) dans la transition entre le primaire et le premier cycle secondaire, iv) dans la rétention au cours du premier cycle secondaire, v) dans la transition entre les deux cycles secondaires et vi) dans la rétention au cours du second cycle secondaire. De façon jointe, on identifie aussi le poids respectif de ces différentes instances de fonctionnement et de sélection du système éducatif béninois dans le processus de génération des disparités sociales.

Le graphique n°6.5 ci-après illustre les résultats obtenus par cette approche. Une observation d'ensemble est qu'en dehors de la forte inégalité constatée dans l'accès au CI entre le littoral et l'Alibori, les inégalités sociales prennent de l'ampleur dans les instances de parcours qui viennent après la transition entre le primaire et le premier cycle.

La première cause des inégalités est la rétention au sein du premier cycle du secondaire. Comparativement aux défavorisés, les plus favorisés ont en effet 30 % plus de chances de survie dans le 1<sup>er</sup> cycle si l'on considère la dimension genre, 2 fois plus de chances de survie dans la dimension qui oppose Cotonou avec le rural, 40 % plus de chances de survie dans la dimension qui oppose l'urbain (hors Cotonou) et le rural, 50 % plus de chances de survie lorsqu'on oppose le quintile le plus riche et le quintile le plus pauvre, et 2 fois plus de chance de survie lorsqu'on oppose les départements du Littoral et de l'Alibori.

<sup>63</sup> L'équité : un fil rouge des politiques éducatives nationales ? A. Mingat (2013, p47).

**Graphique n°6.6 :** Production des inégalités sociales dans les différents segments du système



Source : Calculs des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010.

La rétention au sein du second cycle du secondaire engendre également des disparités remarquables, beaucoup plus importante d'ailleurs que celles de la rétention dans le premier cycle. En effet, les chances de survie dans le second cycle pour les plus favorisés sont au moins deux fois plus élevées que celles des plus défavorisés. La chance de survie des plus favorisés vaut même 3,5 fois celle des plus défavorisés, lorsqu'on considère la dimension qui oppose Cotonou avec le rural.

En ce qui concerne la transition entre les deux sous-cycles du secondaire, les disparités sont moins intenses. C'est essentiellement sur la dimension qui oppose Cotonou avec le rural et celle qui oppose les départements du Littoral et de l'Alibori que les disparités sont notables.

Dans l'ensemble, on retrouve sans ambiguïté le poids généralement plus modeste du genre et du niveau de vie dans les différentes instances de production des inégalités. Cependant, le milieu de résidence et les départements géographiques restent des facteurs discriminants, et les écarts les plus manifestes s'observent dans l'opposition entre Cotonou et le rural, et entre les départements du Littoral et de l'Alibori.

Finalement, si cette analyse est intéressante car elle permet de décrire certains points de faiblesse dans le système, elle demanderait à être confortée par des travaux complémentaires, notamment pour identifier l'influence des facteurs d'offre ou de demande. Par exemple, est-ce qu'un faible niveau d'accès (ou de transition) tient à l'absence de structure éducative proche (problème d'offre) ou bien à une réticence des familles à scolariser leur enfant (problème de demande) ? De même, dans quelle mesure une rétention faible tient-elle à des difficultés en matière d'offre scolaire (discontinuité dans l'éducation et impossibilité pour les élèves de poursuivre leurs études jusqu'au terme du cycle), à une qualité inappropriée des services éducatifs, ou bien encore à des contraintes économiques des familles (coûts d'opportunité et pauvreté, facteurs du côté de la demande) ? En ce qui concerne en particulier l'accès et la rétention dans le primaire, les éléments d'analyses menés dans le chapitre 2 permettent de dresser quelques perspectives que le lecteur est invité à consulter.

## 6.2- Les inégalités dans l'accès à l'éducation se répercutent dans l'appropriation des ressources allouées au système éducatif

Selon sa scolarisation, chaque enfant accumule un niveau de ressources mises à dispositions du système éducatif. De fait, ceux qui n'ont pas accès à l'école ne bénéficient d'aucune des ressources publiques allouées à l'éducation ; en revanche, ceux qui fréquentent l'école, et cela d'autant plus qu'ils y restent longtemps en ayant accès à des niveaux éducatifs caractérisés par des coûts unitaires plus élevés, vont s'approprier au long de leur scolarité un certain volume de ressources publiques. Il s'ensuit que la répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une génération d'enfants va dépendre d'une part i) de la répartition du niveau terminal de scolarisation (et éventuellement des disparités sur ce plan entre les différents groupes constitutifs de la population) et ii) de la structure des dépenses publiques par élève aux différents niveaux d'enseignement. Des disparités dans l'accès à l'éducation engendrent donc des disparités dans l'appropriation des ressources publiques. Ainsi, en complément des analyses sur les disparités dans l'accès à l'éducation, il est utile d'examiner les disparités dans l'appropriation des ressources publiques en éducation. Pour ce faire, on distingue deux niveaux complémentaires d'analyse.

Le premier niveau, dit structurel, traite de la distribution des scolarisations terminales par niveau d'études d'une part, et de la structure des dépenses publiques par élève d'autre part, sans faire référence ni aux caractéristiques personnelles ni à l'appartenance à un groupe social ou géographique des individus. En effet, la distribution des scolarisations aux différents niveaux éducatifs, associée aux coûts unitaires variables enregistrés pour chacun de ces niveaux, peuvent créer un cadre structurel plus ou moins inégalitaire (qui constitue en lui-même une dimension importante de l'équité dans un système éducatif national). Dans cette acception, on conçoit que plus large est la proportion de la classe d'âge qui a accès à l'école primaire, et plus faible est la croissance des coûts unitaires avec le niveau éducatif, moins la répartition des crédits publics mis à disposition du système est susceptible d'être structurellement inégale. Par contre, plus forte est la proportion de la classe d'âge qui n'a pas accès à l'école, et plus élevés, en termes relatifs, sont les coûts unitaires des niveaux élevés du système (par rapport à ceux des premiers niveaux d'enseignement) au bénéfice donc du petit nombre qui y a accès, plus inégale aura tendance à être la répartition des crédits publics mobilisés pour le secteur.

Le second niveau, dit de la sélectivité sociale, prend les disparités structurelles comme l'enveloppe au sein de laquelle les disparités entre groupes (selon le sexe, l'origine sociale ou géographique, le revenu) dans les scolarisations vont résulter en différenciations sociales dans l'appropriation des ressources publiques mises à disposition du secteur, certains groupes pouvant alors obtenir plus ou moins de ressources que leur représentation numérique dans la population du pays. Il sera donc question d'examiner la répartition des ressources sur le territoire, en se demandant si vivre ou être né dans une région plutôt qu'une autre permet de bénéficier de plus de ressources en matière d'éducation. En termes d'équité, on s'attendrait à ce que les régions les plus défavorisées en termes de scolarisation mais aussi, de façon plus large, en termes de niveau de vie, bénéficient de dépenses en éducation au moins aussi importantes que les régions les plus favorisées.

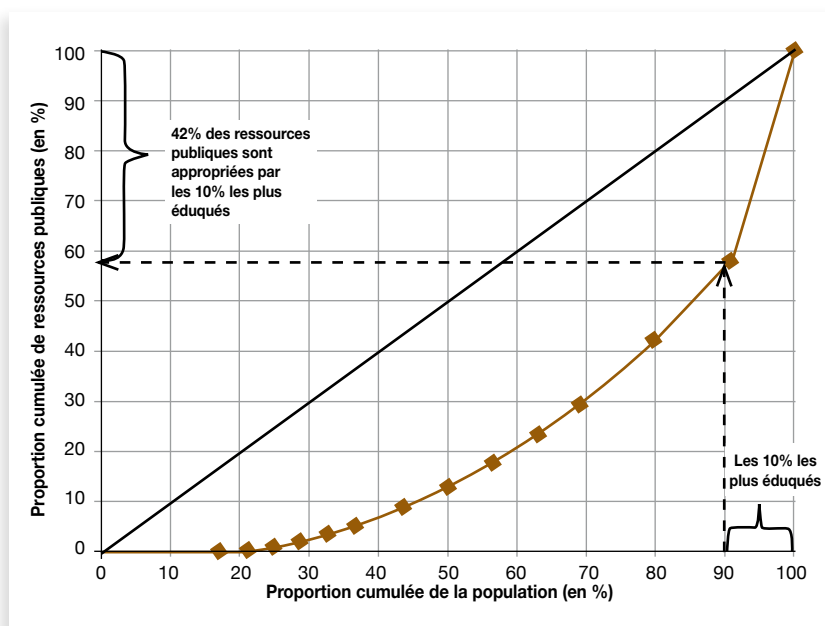
Nous examinerons d'abord la dimension structurelle de la répartition des crédits publics en éducation, avant d'aborder dans un second temps les éléments concernant la sélectivité sociale dans la répartition des ressources au sein du système éducatif béninois.



## 6.2.1 – Une distribution structurelle inégalitaire des ressources au profit des plus éduqués

L'analyse de la dimension structurelle de l'équité dans l'appropriation des crédits publics a été conduite en déterminant, sur la base du profil de scolarisation de 2010-11, la distribution des niveaux terminaux de scolarisation au sein d'une cohorte de jeunes du pays, et en définissant le volume correspondant de ressources publiques accumulées jusqu'à chacun de ces niveaux terminaux. Les résultats obtenus permettent de construire la courbe de Lorenz de la distribution structurelle des ressources publiques accumulées par une pseudo-cohorte de jeunes béninois en 2010 (cf. graphique n°6.6 ci-après).

**Graphique n°6.7:** Courbe de Lorenz de la distribution structurelle des ressources en éducation, 2010



Source : Estimation des auteurs, à partir des données du chapitre 2 (profil de scolarisation) et du chapitre 3 (coût unitaire et ressources publiques accumulées).

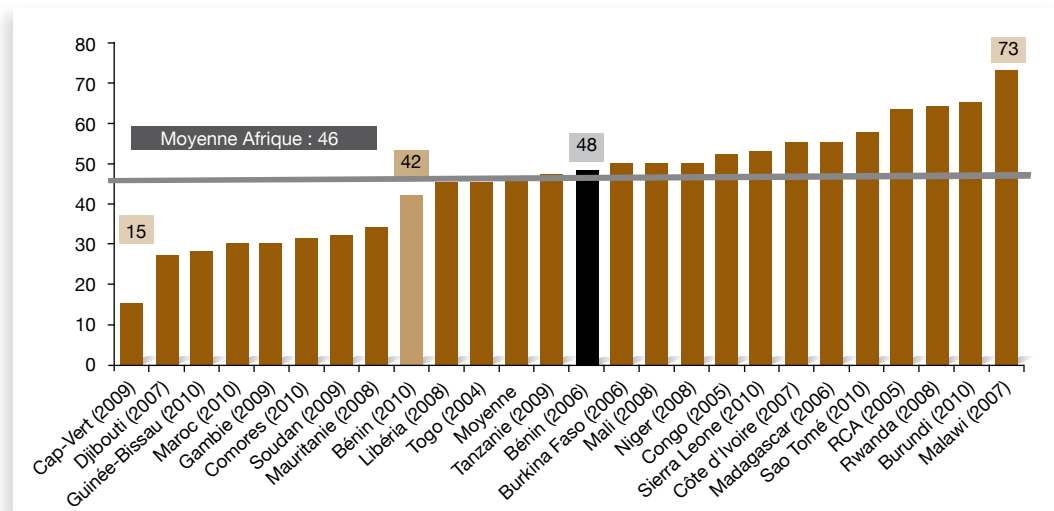
Dans ce graphique, la diagonale représente la situation théorique de répartition égalitaire des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte, caractérisant une situation dans laquelle  $x$  % de la population bénéficie de  $x$  % des ressources publique en éducation, quel que soit  $x$ . Cependant, la distribution réelle, matérialisée par la courbe, est bien éloignée de cette diagonale, suggérant ainsi une distribution structurelle inégalitaire des crédits publics mis à disposition du système. 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 (qui caractérise une équi-répartition et l'absence de concentration dans la distribution des ressources) et 1 (qui caractérise une concentration complète de toutes les ressources dans les mains d'un seul individu). Ainsi, plus sa valeur est petite et proche de 0, plus la courbe de Lorenz est proche de la diagonale, et donc que la distribution des ressources publiques est égalitaire. La valeur estimée pour le Bénin en 2010-11 est de 0,56 ; ce qui suggère des inégalités fortes dans la structure de répartition des ressources publiques entre les différents individus d'une génération.

Le second indicateur exprime 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 près de 42 % des ressources publiques d'éducation. Ce chiffre manifeste un fort degré de concentration des ressources publiques allouées à l'ensemble du secteur.

Il est intéressant de comparer ces chiffres à la fois dans le temps (avec les chiffres observés en 2006 – cf. RESEN 2008), mais également sur le plan international. Le graphique n°6.7 ci-après permet d'effectuer cette comparaison.

**Graphique n°6.8 : % de ressources appropriées par les 10 % les plus éduqués dans les pays africains**



Source : Estimation des auteurs pour Bénin 2010, RESEN 2008 pour Bénin 2006, base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour les autres pays.

Si on reprend les chiffres du RESEN 2008 du Bénin, il apparaît que l'inégalité dans la répartition des ressources s'est légèrement améliorée entre 2006-07 et 2010-11. En effet, en 2006-07, les 10 % les plus éduqués bénéficiaient d'environ 48 % des ressources, contre 42 % en 2010-11. Ce faisant, le Bénin se situe désormais légèrement en dessous de la moyenne des pays considérés. Cependant, il se situe dans une position moins confortable que beaucoup de pays comme le Cap Vert, Djibouti, la Guinée Bissau, le Maroc ou la Gambie qui présentent des indices de concentration relativement plus faible. Des marges de manœuvre sont donc encore possibles dans l'amélioration de la distribution structurelle des crédits publics mis à disposition du système.

## 6.2.2- Des disparités sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation

Après avoir examiné en quoi la structure du système était porteuse, en elle-même, de différenciations entre les individus qui composent une cohorte de jeunes, nous cherchons à savoir dans quelle mesure certains groupes (sociaux/géographiques) s'approprient plus ou moins de ressources publiques. L'analyse est conduite en utilisant les données d'enquête ménage (en l'occurrence l'enquête EMICOV 2010), préférables aux données scolaires qui ne disposent pas de la totalité des variables sociales ciblées.

La méthode consiste à calculer le volume de ressources appropriées par 100 personnes d'une cohorte fictive, en fonction de leur genre et de leur origine géographique et sociale. On peut alors i) comparer les disparités entre les catégories à l'intérieur de chacun des groupes considérés et ii) évaluer l'ampleur des différenciations entre les groupes eux-mêmes. L'indice d'appropriation relative des ressources sera principalement utilisé dans cette analyse. Il permet en effet de déterminer ce que représente le volume approprié par un individu d'un groupe favorisé donné en multiple du volume approprié par un individu d'un groupe défavorisé.

Le tableau n°6.5 ci-après propose les résultats obtenus par cette approche.

**Tableau n°6.5 :** Indice d'appropriation relative des ressources par les différentes catégories sociales

	% des dépenses consommées (a)	% de chaque groupe dans la pop de 05-24 ans (b)	Rapport (a)/(b)	Indice d'appropriation relative
<b>Genre</b>				
Fille	38,4	47,4	0,81	1,00
Garçon	61,6	52,6	1,17	1,45
<b>Milieu de résidence</b>				
Cotonou	30,7	7,5	4,08	9,69
Autres urbains	42,5	28,8	1,48	3,51
Rural	26,8	63,7	0,42	1,00
<b>Départements</b>				
Alibori	1,1	9,0	0,12	1,00
Atacora	2,2	7,5	0,29	2,47
Atlantique	19,8	10,4	1,91	16,05
Borgou	7,9	10,8	0,74	6,19
Collines	4,9	8,7	0,57	4,76
Couffo	5,0	8,1	0,62	5,21
Donga	2,0	5,0	0,41	3,40
Littoral	30,7	7,5	4,08	34,22
Mono	3,3	5,8	0,56	4,71
Ouémé	13,7	11,5	1,19	10,01
Plateau	2,5	4,9	0,50	4,23
Zou	6,8	10,8	0,63	5,31
<b>Quintile de richesse</b>				
Q1	8,0	16,3	0,49	1,00
Q2	13,2	19,2	0,69	1,39
Q3	15,6	19,0	0,82	1,66
Q4	22,2	21,9	1,01	2,05
Q5	40,9	23,6	1,73	3,51

Source : Estimation des auteurs, à partir des données de l'enquête EMICOV 2010 et du chapitre 3 (coût unitaire et ressources publiques accumulées).

De manière générale, on s'aperçoit que la part des ressources publiques dont bénéficient les groupes les plus favorisés est très importante. Les garçons, qui représentent près de 52,6 % de la population s'approprient 61,6 % des ressources du fait de leur scolarisation différenciée. Les urbains, qui ne représentent qu'un peu plus du tiers de la population (36,3 % = 7,5 % + 28,8 %), s'approprient près des trois quarts des ressources (73,2 % = 30,7 % + 42,5 %). Les habitants du Littoral, qui comptent pour seulement 7,5 % de la population, consomment 30,7 % des ressources. Enfin, les 20 % d'individus les plus riches consomment 40,9 % des ressources, contre 8 % seulement pour les 20 % d'individus les plus pauvres.

Les disparités importantes signalées dans la première section de ce chapitre cumulée à l'inégalité structurelle mise en évidence dans la seconde section traduisent une sélectivité sociale assez marquée au Bénin. Cependant, cette sélectivité sociale dans l'appropriation des ressources ne se manifeste pas dans les mêmes ampleurs sur toutes les dimensions. On identifie bien une hiérarchie des différentes variables considérées quant à la production des différenciations sociales en matière d'appropriation des ressources publiques en éducation. En effet, s'il existe des écarts liés au genre (les garçons s'approprient 45 % plus de ressources que les filles), les différences les plus intenses s'observent dans la dimension géographiques (les individus du Littoral s'approprient 34 fois plus de ressources que les individus de l'Alibori).

Au final, l'image qui ressort de ces analyses est celle d'un système éducatif où les inégalités sociales, tant dans les scolarisations que dans l'appropriation des ressources publiques, sont substantielles. Une évolution de l'orientation politique vers plus de d'équité et d'efficacité dans la fourniture des services éducatifs apparaît prioritaire.

## Principaux enseignements du chapitre 6

De façon globale, il apparaît que si l'éducation est un bien nécessaire, elle n'est cependant pas accessible de la même manière aux différentes catégories sociales de la population béninoise. Les chances de scolarisation apparaissent en effet défavorables pour les filles, les ruraux, les 20 % les plus pauvres de la population et les résidents du département de l'Alibori.

Concernant le genre, si peu de différences entre filles et garçons existent dans l'accès à l'école, des disparités apparaissent du fait d'une plus faible rétention des filles dans le primaire et s'accroissent dans les autres segments du système. Ce faisant, les filles ne sont plus que 57 % à achever le primaire (contre 69 % chez les garçons), 30 % à achever le collège (contre 44 % chez les garçons), et 6 % à achever le lycée (contre 15 % chez les garçons). Elles sont en outre sous-représentées dans l'EFTP et dans l'enseignement supérieur. Ceci appelle des mesures ciblées en vue d'améliorer le maintien des filles dans le primaire, mais aussi des actions complémentaires sur la demande d'éducation, les filles et les garçons étant vraisemblablement exposés à une offre scolaire comparable.

Concernant la dimension géographique, des disparités dans l'accès à l'éducation naissent en défaveur des ruraux dès l'entrée au primaire. Les disparités observées se caractérisent d'une part, par une opposition très forte entre l'agglomération de Cotonou et les autres milieux, et d'autre part, par des écarts nettement moins forts lorsqu'on oppose les ruraux avec les autres milieux urbains hors Cotonou. Il est par exemple estimé que près de 99 % des enfants issus de l'agglomération de Cotonou accèdent à l'école primaire, alors que ce chiffre n'est que de 78 % chez les ruraux. Les chances sont encore plus défavorables pour les ruraux sur l'ensemble du parcours scolaire, et par effet d'accumulation, on ne retrouve plus que 4 % de ruraux à la fin du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire, contre près de 76 % chez les résidents de Cotonou. Des actions sont nécessaires pour améliorer les chances de scolarisation des ruraux dans la perspective d'une éducation pour tous. Elles pourraient concerner d'abord l'offre d'éducation, l'offre étant généralement plus abondante en zone urbaine que rurale, mais des actions ciblant la demande sont aussi nécessaires pour susciter la faible demande de scolarisation souvent caractéristique de ce milieu.

De fortes disparités entre départements sont également observées, les performances les plus faibles étant obtenues dans le département de l'Alibori. Il y est estimé que près de 62 % des enfants n'accèdent pas à l'école et que près de 78 % n'achèvent pas le primaire (contre respectivement 4 % et 20 % dans le département du Littoral). Ces inégalités s'accroissent tout au long du système, et à la fin du 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire, près de 99 % des jeunes du département de l'Alibori auraient abandonné.

L'origine sociale est également un facteur discriminant. En comparaison aux enfants issus du quintile le plus pauvre, il est estimé que les enfants provenant du quintile le plus riche ont 19 % plus de chances d'entrer au primaire, 36 % plus de chances d'achever le primaire, 2 fois plus de chances d'achever le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire et jusqu'à 3 fois plus de chances d'achever le 2<sup>nd</sup> cycle. En référence aux objectifs de l'EPT, qui cite un ciblage sur les populations les plus vulnérables, des évolutions sont vivement souhaitables.

On retiendra enfin que les différentes inégalités observées 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. Il est ainsi estimé que les 10 % les plus éduqués s'approprient près de 42 % des ressources publiques d'éducation. Les inégalités selon les caractéristiques socio-économiques se traduisent par une appropriation inégale des ressources : les filles par exemple n'en « consomment » que 38 %, les ruraux ne bénéficient que de 27 % des ressources et les individus issus des 20 % les plus pauvres ne s'approprient que de 8 % des ressources. Des améliorations significatives sont en conséquence nécessaires dans la distribution structurelle des crédits publics mis à disposition du système, ce qui appelle des mesures appropriées pour garantir l'équité et l'efficacité dans l'accès à l'éducation.

# Chapitre 7 : Gestion administrative et pédagogique du système

Ce chapitre analyse l'utilisation des ressources qui sont mises à disposition pour le fonctionnement au quotidien des établissements, ainsi que l'efficacité de leur utilisation. Comme ces ressources sont constituées pour une large part des personnels enseignants et des moyens matériels (manuels et mobiliers), l'analyse va se focaliser essentiellement sur ces éléments. Deux types d'analyse vont être conduits. D'une part, il s'agira d'observer si, d'un point de vue administratif, les moyens mis à disposition par le pouvoir public ont été bien distribués entre les établissements. S'il est essentiel de recruter des enseignants de qualité en nombre suffisant, l'expérience a montré qu'il est tout aussi important de s'assurer que ces enseignants sont réellement affectés dans les écoles dans lesquelles le déficit en personnels est le plus exacerbé. Si tel n'est pas le cas, cela pourrait donner lieu à des gaspillages plus ou moins importants de moyens, dans un contexte économique souvent difficile, et où les ressources sont rares ou limitées. Comme, en mettant à disposition les moyens, l'objectif recherché au bout du compte est de produire des résultats, en particulier des diplômés à la fin du cycle, il s'agira d'autre part d'examiner dans quelle mesure, à quantité de ressources comparables, les écoles produisent des résultats plus ou moins équivalents. Autrement dit, au-delà même des moyens mis à la disposition des établissements, c'est leur transformation en résultats qui est recherchée. Dans le cas où des disparités importantes de résultats sont avérées au sein des écoles ayant des quantités de ressources quasi identiques, cela pourrait donner lieu à des interrogations notamment sur le choix et les orientations pédagogiques qui ont été opérés aussi bien dans les institutions de formation des maîtres (niveau initial de recrutement des élèves-maîtres, durée et contenu de leur formation, etc.) que dans les pratiques dans les salles de classe (liberté de choix des méthodes pédagogiques employées, mise à disposition du matériel pédagogique, etc.).

## 7.1- L'allocation des enseignants dans les établissements

Dans cette partie, il s'agira d'analyser la distribution des ressources en personnels aux établissements et la cohérence de cette distribution (encadrement équilibré des élèves au sein de l'entité pédagogique considérée : circonscription, département ou pays tout entier). S'assurer d'une bonne distribution des enseignants répond à deux impératifs intimement liés : la nécessité de limiter les gaspillages de moyens et le souci d'égalité, voire d'équité entre les établissements au sein d'une circonscription pédagogique, d'un département ou bien dans le pays tout entier. Une mauvaise répartition de ressources, manifestant toujours une concentration dans certaines zones jugées plus attractives, conduit à des déséquilibres plus ou moins importants au sein du système. Dans une telle situation, les zones jugées difficiles (zones rurales ou zones à accès difficile) sont presque toujours perdantes. Cela constitue sans doute une entorse à l'équité au sein du système, car les populations démunies des zones difficiles sont celles qui sont privées de moyens et qui sont le plus souvent obligées de recourir à des mesures alternatives (recrutement d'enseignants volontaires, notamment) pour assurer l'éducation de leurs enfants.

## 7.1.1- Une situation qui ne s'améliore toujours pas au primaire

### 7.1.1.1- Rappel des conclusions de quelques études antérieures

Des travaux de diagnostic de l'allocation des enseignants au primaire ont été entrepris à au moins trois reprises dans un passé récent : au cours du premier RESEN mené dans le pays en 2000, d'un second diagnostic dans le cadre du deuxième RESEN en 2007 et, enfin, du rapport TTISSA de mars 2009 sur les enseignants. Ce dernier était pour une large partie consacré à la question de la distribution des ressources enseignantes dans les établissements, entre autres questions sur leurs statuts et leur niveau de rémunération.

Dans leur ensemble, ces différents rapports ont mis en lumière une faiblesse dans la distribution des enseignants, avec, d'une part, des taux d'aléas d'environ 40 % au niveau national, et d'autre part, des départements comme le Littoral, le Mono ou le Zou concentrant le plus grand nombre de personnels au détriment de l'Alibori ou du Borgou. Le RESEN de 2007 pointait déjà une mauvaise répartition des enseignants et des ressources, tandis que le rapport TTISSA évoquait une « *procédure d'allocation [des enseignants] qui demande à échapper aux contraintes politiques et à être respectée* ». Le lecteur verra tout au long du présent rapport que ces différents constats sont toujours d'actualité. Si des progrès substantiels ont été enregistrés au niveau de l'accès des enfants à l'école (cf. chapitre 2), il n'est pas certain que les mêmes progrès ont pu être enregistrés au niveau de la gestion du système.

### 7.1.1.2- Des personnels enseignants toujours en nombre insuffisant

Au Bénin, il existe trois types d'enseignants qui interviennent dans les salles de classe du primaire :

- Les APE (Agents Permanents de l'État) : plus qualifiés et plus expérimentés, ils sont pourtant en diminution constante du fait du gel du recrutement de cette catégorie d'enseignants.
- Les ACE (Agents Contractuels de l'État) : de plus en plus qualifiés, ils sont en augmentation constante depuis quelques années du fait que les recrutements effectués par l'État ne prennent en compte que cette catégorie d'enseignants. Les APE et les ACE constituent le corps des enseignants permanents et représentent quatre cinquièmes (80 %) du stock global d'enseignants du primaire.
- Les MC (Maîtres Communautaires) : moins qualifiés, ils sont directement recrutés par les parents d'élèves et/ou les communautés. Jusqu'en 2011, ils constituaient le corps le plus important d'enseignants au sein du système. Depuis lors, suite à un vaste programme de renforcement des capacités pour leur donner la qualification minimale requise pour enseigner dans les salles de classe, une grande majorité d'entre eux a été versée dans la fonction publique. En 2012, malgré tout, un enseignant sur cinq (20 %) est un maître communautaire, avec des pourcentages allant de 16 % (Alibori) à 23 % (Couffo et Donga).

Tous types d'enseignants confondus, l'encadrement moyen indique en 2012 un ratio élèves-maître (REM) de 48 (voir tableau 7.1 ci-dessous). Cet encadrement moyen est loin d'être uniforme au niveau national, puisqu'il varie de 42 dans le Zou à 60 dans l'Alibori. De plus, entre les établissements eux-mêmes, cet encadrement varie fortement, avec au niveau national 29 % des établissements qui ont un REM inférieur à 40 alors que 13 % d'entre eux ont un REM supérieur à 70.

En excluant les maîtres communautaires, et en ne prenant en compte que les enseignants effectivement pris en charge par l'État, le REM se dégrade de 24 % en atteignant une valeur moyenne de 60 élèves pour un enseignant au niveau national. Cette dernière valeur, qui indique la capacité d'encadrement réelle de l'État béninois, est 50 % plus élevée que la valeur référence de 40 élèves pour un enseignant, stipulée par le cadre

indicatif de Dakar. Cela voudrait dire que pour offrir un encadrement décent (du point de vue du cadre indicatif de Dakar) à ses élèves, l'État béninois devrait recruter un stock supplémentaire d'enseignants au moins équivalant à 50 % de son stock actuel disponible d'enseignants. Ce chiffre montre à quel point la quantité actuelle d'enseignants permanents disponibles au niveau du primaire est insuffisante pour couvrir les besoins de ce sous-secteur. À plus forte raison, cela indique que les ressources enseignantes sont rares et que, par conséquent, une attention particulière doit être accordée à leur utilisation.

**Tableau n°7.1 : L'encadrement des élèves du cycle primaire public, 2010-2011**

	Nombre d'enseignants		Nombre d'élèves	Nombre de groupes pédagogiques	Ratio Élèves / Enseignant (REM)		Ratio Élèves / Groupe pédagogique	% Écoles où REM < 40	% Écoles où REM > 70	Enseignants / Groupes pedag. (%)	
	Total	Hors Communautaires			Total	Hors Communautaires				Total enseignants	Enseignants perm.
Alibori	1 499	1 201	86 137	1 691	57	72	51	14	29	85	71
Atacora	2 738	2 148	133 606	3 194	49	62	42	31	16	85	67
Atlantique	3 538	2 796	178 366	3 793	50	64	47	22	13	94	74
Borgou	3 292	2 730	174 722	3 569	53	64	49	22	17	91	76
Collines	2 993	2 394	136 431	3 336	46	57	41	31	15	85	72
Couffo	3 110	2 382	147 933	3 561	48	62	42	27	9	87	67
Donga	1 969	1 644	96 405	2 289	49	59	42	40	7	94	72
Littoral	1 476	1 082	64 702	1 337	44	60	48	28	15	98	81
Mono	2 729	2 187	117 550	3 082	43	54	38	38	8	88	71
Oueme	3 545	2 998	164 982	3 905	47	55	42	33	6	93	77
Plateau	1 985	1 622	103 549	2 423	52	64	43	20	10	84	67
Zou	4 087	3 171	168 862	3 943	41	53	43	42	10	101	80
<b>Bénin</b>	<b>32 961</b>	<b>26 355</b>	<b>1 573 245</b>	<b>36 123</b>	<b>48</b>	<b>60</b>	<b>44</b>	<b>29</b>	<b>13</b>	<b>91</b>	<b>73</b>

Source : Calcul à partir de la base de données du MEMP.

### 7.1.1.3- Une répartition inégale des dotations entre les différentes entités

Au Bénin, le critère principal que la direction des ressources humaines et les chefs de département déclarent utiliser pour déterminer le nombre d'enseignants à allouer à un établissement est le nombre de groupes pédagogiques de cet établissement. Le groupe pédagogique est entendu ici comme étant un groupe d'élèves d'un même niveau d'études réunis dans une même salle de classe et recevant au même moment un enseignement d'un même enseignant. Ainsi, en pratique, le nombre de groupes pédagogiques dans une école correspond souvent au nombre de salles de classes utilisées. Ce qui fait qu'en principe, à chaque groupe pédagogique doit correspondre un enseignant.

Dès lors, il est indispensable d'examiner, d'un côté, la répartition des groupes pédagogiques et, d'un autre côté, la dotation des enseignants à tous les départements pour ressortir si chaque département est bien doté proportionnellement à son importance en terme de groupes pédagogiques. Les deux dernières colonnes du tableau n°7.1 ci-dessus donnent un aperçu des inégalités au niveau de l'encadrement des élèves.

Comme évoqué plus haut, on remarque que le nombre d'enseignants disponibles dans les établissements est insuffisant pour couvrir tous les groupes pédagogiques créés dans les établissements. En effet, en moyenne au niveau national, seuls 91 % des groupes pédagogiques créés dans les établissements sont



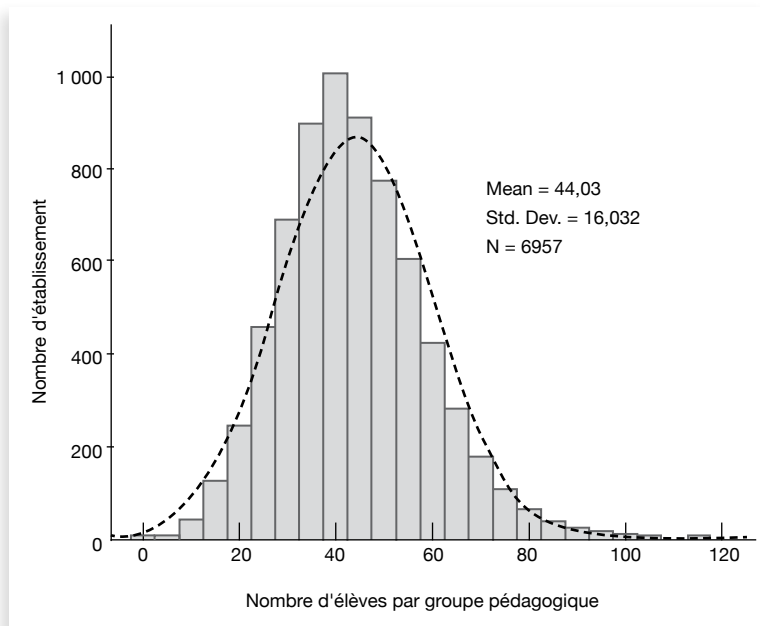
couverts (ou plutôt susceptibles d'être couverts) par le stock d'enseignants disponibles. Quand on ne prend en compte que les enseignants permanents de l'État, c'est-à-dire les APE et les ACE, le taux de couverture des groupes pédagogiques tombe à 73 %. Le recours aux enseignants volontaires est sans doute utile pour améliorer la couverture en enseignants des groupes pédagogiques, mais il s'avère insuffisant pour en couvrir la totalité. Une politique plus mobilisatrice de ressources humaines, notamment de la part de l'État, devra donc être mise en place.

Certes, tous les départements sont concernés par le manque d'enseignants, mais l'ampleur de cette pénurie n'est pas la même pour tous. Alors que dans le Plateau ou dans l'Atacora le stock d'enseignants permanents disponibles ne permet de couvrir que les deux tiers des groupes pédagogiques existants, on observe que dans les départements du Littoral ou du Zou, le taux apparent de couverture des groupes pédagogiques en enseignants atteint ou dépasse 80 %. Même en prenant en compte les enseignants communautaires, les besoins ne sont apparemment couverts qu'à 91 % au niveau national, avec toutefois des départements comme le Zou ou le Littoral ayant la possibilité de couvrir l'ensemble de leurs besoins.

Jusqu'ici, l'analyse s'est focalisée sur le nombre de groupes pédagogiques créés dans les établissements, assumant ainsi implicitement que ce nombre était lui-même a priori déterminé en ayant à l'esprit le souci d'efficacité dans la gestion des ressources. En d'autres termes, il était assumé que le nombre de groupes pédagogiques de chaque école va de pair avec le nombre d'élèves inscrits en son sein. On observe en réalité qu'il existe une grande variabilité entre ces deux nombres. Une idée de cette variabilité est donnée par le graphique n°7.1.

En réalité, la taille des groupes pédagogiques au Bénin en 2011 va de quelques poignées d'élèves, essentiellement dans les zones rurales isolées, à plusieurs dizaines voire plus d'une centaine d'élèves notamment dans les agglomérations peuplées autour des grandes villes comme Cotonou ou Porto Novo. L'existence de cours surchargés au côté de cours quasi vides - un phénomène observé dans la plupart des pays voisins - pose des défis pédagogiques et d'organisation majeurs : la gestion des effectifs réduits et la gestion des grands groupes. Pour gagner en efficacité dans la gestion des enseignants du primaire, des modes d'organisation incluant des groupes pédagogiques à cours multiples devraient sans doute être développés dans les zones à faible effectif d'élèves. Cela n'est hélas pas le cas au Bénin, la plupart des acteurs rencontrés (syndicats d'enseignants, responsables au niveau central et départemental) ayant reconnu que les cours multigrades, même réduits à leur forme la plus simple de cours à double division ou cours jumelés (classes de deux niveaux d'études consécutifs), sont rares voire inexistants au sein du système éducatif. Pourtant, une estimation sommaire indique que si tous les groupes pédagogiques de 25 élèves ou moins étaient jumelés, de manière à constituer des groupes bi-niveaux de taille maximale de 50 élèves, au moins 1 000 enseignants auraient pu être gagnés et redéployés ailleurs.

## Graphique n°7.1 : Variabilité dans la taille des groupes pédagogiques



Source : Constructions des auteurs à partir de la base de données du MEMP.

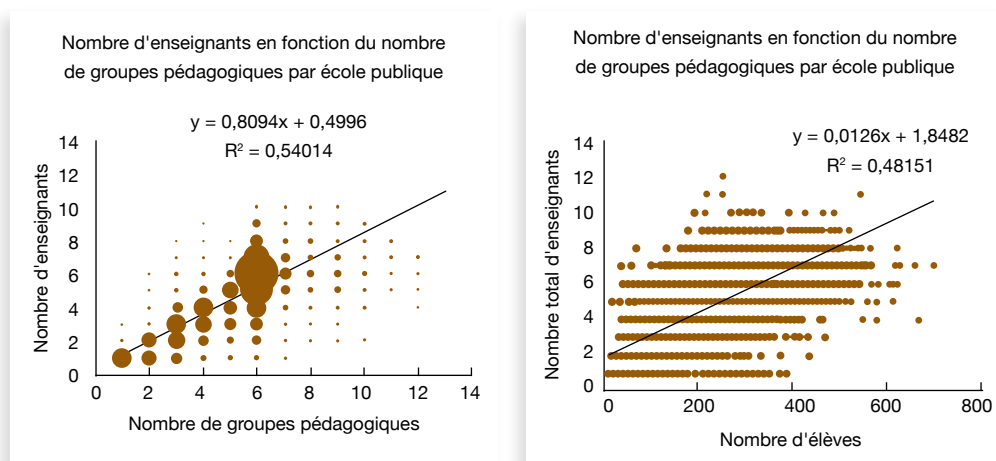
Ce gain substantiel pourrait servir, par exemple, à alléger la charge d'enseignement dans les salles pléthoriques de 80 élèves ou plus. Une pratique usuelle dans ces cas précis consiste à instituer des classes à double vacation, système dans lequel des groupes d'élèves de taille raisonnable se retrouvent en un même lieu mais en des moments différents de la journée pour recevoir de façon consécutive des enseignements d'un seul ou différents maîtres. Contrairement aux cours jumelés ou multigrades qui sont susceptibles de requérir des formations ou aptitudes pédagogiques appropriées, les doubles vacations ne requièrent que des adaptations légères notamment au niveau des horaires des cours, avec tout au plus des éléments de logistique relativement faciles à mettre en place en zones urbaines ou péri urbaines.

### 7.1.1.4- Des incohérences persistantes dans l'allocation des enseignants du primaire

Le ratio élèves-maître ou élèves-groupe pédagogique est un bon indicateur de la quantité relative de ressources disponibles au niveau national ou bien départemental. Par exemple, un ratio de 40 élèves par maître signifie que, au sein de l'entité pédagogique considérée (circonscription, département, pays), en moyenne, chaque enseignant devrait se retrouver en face d'un groupe de 40 élèves si la distribution des enseignants était équitable. Cependant, ce ratio est une moyenne et, en tant que tel, ne peut renseigner sur la variabilité de l'allocation des enseignants en fonction des groupes pédagogiques ou en fonction des élèves au sein de l'entité géographique ou pédagogique considérée. Or, une grande variabilité dans les dotations crée des situations de déséquilibre qui renforcent au final le ressenti des besoins notamment au sein des établissements sous-dotés. Rendre compte de la variabilité de l'allocation des enseignants en fonction des élèves s'avère donc indispensable pour évaluer si, à besoins équivalents (c'est-à-dire à quantité équivalente d'élèves, ou, du moins, de groupes pédagogiques), les établissements scolaires reçoivent les ressources

à peu près équivalentes. La situation d'ensemble au sein des écoles publiques béninoises en 2011 est présentée sur le graphique n°7.2 ci-après.

**Graphique n°7.2 :** Allocation des enseignants aux écoles primaires publiques, 2010-2011



Source : Construction des auteurs à partir de la base de données du MEMP.

**Note :**

Chaque point représente une école ou un groupe d'écoles de même coordonnées. Sur le graphique de gauche, la taille du point est proportionnelle au nombre d'établissements qui présentent les mêmes coordonnées.

Le graphique de gauche illustre l'allocation du nombre d'enseignants en fonction du nombre de groupes pédagogiques de l'école. Deux remarques préliminaires s'imposent.

En premier lieu, on voit que les écoles à six groupes pédagogiques avec six enseignants sont les plus nombreuses. La tendance globale au Bénin semble donc être que chaque école ait six groupes pédagogiques avec six enseignants, parfois sans lien avéré avec le nombre d'élèves inscrits (voir plus loin dans ce rapport). Les écoles de petite taille, de moins de six groupes pédagogiques, tendent inexorablement vers le standard d'école de six groupes avec six enseignants. Ce qui fait qu'au-delà de six groupes, le nombre d'écoles se réduit et qu'au-delà de 9 groupes pédagogiques, il devient quasi nul. D'un point de vue pédagogique, cette façon de procéder qui consiste à mettre en place des écoles de petite taille en termes de groupes pédagogiques peut être bénéfique en ceci qu'elle renforce l'emprise du directeur d'écoles sur ses adjoints. En terme de gestion des ressources humaines, elle n'est efficace que si l'on peut s'assurer que les directeurs sont effectivement chargés de cours, c'est-à-dire titulaires d'une classe ou encore n'ont pas de suppléants, en plus de leurs tâches administratives et de suivi pédagogiques de leurs adjoints dans le cadre de leur fonction de direction. Or, on observe que dans plus d'une école de six groupes pédagogiques sur cinq (21 %), le nombre d'enseignants dépasse six, ce qui probablement signifie que dans ces écoles-là, le directeur ne détient pas une salle de classe ou bien n'est pas chargé de cours.

En second lieu, on observe que, globalement, une relation positive se dégage entre le nombre de groupes pédagogiques et le nombre d'enseignants. Cela signifie, comme on devrait s'y attendre, que la tendance générale au sein du système est de donner plus d'enseignants aux écoles qui ont plus de groupes pédagogiques. Cependant, la variabilité dans le nombre d'enseignants entre les établissements ne s'explique qu'à 54 % ( $R^2 = 0,54$ ) par la variabilité dans le nombre de groupes pédagogiques de ces établissements. Dit autrement, près de 46 % de la variation du nombre d'enseignants entre les écoles individuelles est expliquée par des facteurs autre que la variation du nombre de groupes pédagogiques. Ainsi, pour une école de six

groupes pédagogiques prise au hasard, le nombre d'enseignants varie de 1 à 9, même si la plupart de ces écoles à six classes ont 6 enseignants. La question à se poser alors est de savoir comment les directeurs s'organisent-ils pour occuper six classes avec seulement un ou deux enseignants, dans un système éducatif qui rechigne à faire recours aux cours multigrades. De même, parmi les écoles à six enseignants, le nombre de groupes pédagogiques varie de 3 à 11, avec, une fois de plus, une prédominance des écoles de six groupes. Ces écarts importants dans l'allocation des enseignants, qui se traduisent ici par 46 % de variance non expliquée, suscitent des interrogations notamment sur le processus de création de groupes pédagogiques au sein des établissements et la légitimité de leur nombre eu égard au nombre d'enseignants qui leur sont associés.

Au-delà du nombre de groupes pédagogiques, il est plus légitime que le nombre d'enseignants alloués aux établissements soit proportionnel au nombre d'élèves qui y sont inscrits. Sur cette base, deux écoles ayant le même nombre d'élèves devraient avoir le même nombre d'enseignants, et ceci, indépendamment du nombre de groupes pédagogiques créés dans ces établissements respectifs. La partie droite du graphique 7.2 donne une idée de la situation qui prévaut au sein des établissements primaires publics béninois en 2011. Comme pour les groupes pédagogiques, on observe que, globalement, une tendance positive se dégage entre le nombre d'élèves d'un établissement et le nombre d'enseignants affectés à cet établissement. En d'autres termes, la tendance générale au sein du système est de donner plus d'enseignants à des établissements qui ont plus d'élèves. Au-delà de cette évidence, il y a néanmoins lieu de remarquer que le rapport de détermination entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants est inférieur à 50 % ( $R^2 = 48\%$ ). Ceci se traduit par des écarts importants dans le nombre d'enseignants alloués à différentes écoles ayant les mêmes nombres d'élèves (et inversement). Ceci signifie implicitement qu'en matière d'affectation des enseignants aux écoles béninoises, le nombre d'élèves inscrit n'est visiblement pas le critère le plus important.

Comme la pratique habituelle au Bénin, d'après les responsables éducatifs rencontrés (directeurs d'école, chefs de circonscription scolaire, directeurs départementaux, directeur des ressources humaines), est d'allouer le nombre d'enseignants en fonction du nombre de groupes pédagogiques créés au sein des écoles primaires, ce résultat suggère de questionner la relation entre le nombre de groupes pédagogiques d'un côté et le nombre d'élèves inscrits dans les écoles d'un autre côté. L'examen de cette dernière relation indique un  $R^2$  de 42 %, plus faible que celui de la relation enseignants-élèves, ce qui signifie que ce sont les processus et critères de création des groupes pédagogiques qui sont à revoir, en accordant un peu plus d'importance au nombre d'élèves. Quoi qu'il en soit, tant qu'une dose substantielle de cours multigrades ne sera pas introduite au sein du sous-secteur, et aussi longtemps qu'à chaque niveau d'études correspondra un groupe pédagogique, quasi indifféremment du nombre d'élèves, il sera difficile de parvenir à des résultats satisfaisants en matière d'allocation des enseignants.

Il faut par ailleurs noter que les incohérences se renforcent quand on ne considère que les enseignants permanents pris en charge par l'État, le  $R^2$  passe alors de 0,48 à 0,36. Ce constat, qui a déjà été fait précédemment lors des derniers rapports RESEN et TTISSA, atteste que le recours aux maîtres communautaires (MC) est doublement utile dans le contexte béninois : d'une part, il contribue à réduire, ne serait-ce que partiellement, les insuffisances de l'offre d'enseignants par l'État et, d'autre part, il permet de corriger les incohérences dans la distribution de ces mêmes enseignants pris en charge par l'État. Ce dernier rôle joué par les MC est crucial dans certains départements tels que le Littoral (englobant la commune de Cotonou) où l'allocation des enseignants est particulièrement problématique.

### **7.1.1.5 - Le « chaos parfait » dans le département du Littoral**

Sur le plan national, des efforts doivent être faits pour améliorer à court terme l'efficacité de l'allocation des enseignants entre les établissements du pays. Une prise de conscience au sommet du ministère et même au gouvernement est nécessaire afin de redéployer des enseignants des établissements relativement sur-dotés (par rapport à leur nombre d'élèves et non plus seulement par rapport à leur nombre de groupes

pédagogiques) vers les établissements sous-dotés. Cependant, tous les départements ne sont pas concernés avec la même acuité. Le tableau n°7.2 ci-après donne une idée de la cohérence dans l'allocation des enseignants à l'intérieur des différents départements et pour l'ensemble du pays.

**Tableau n°7.2 :** Allocation des enseignants dans les établissements au sein des différents départements, 2010-2011

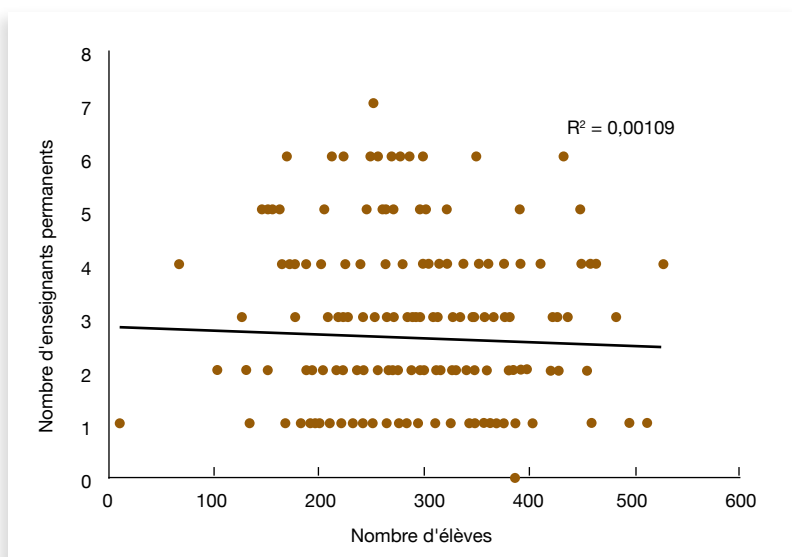
	Ratio Élèves / Enseignants	Ratio Élèves / Enseignants Permanents	R <sup>2</sup> Enseignants - Élèves	R <sup>2</sup> Enseignants Permanents - Élèves	R <sup>2</sup> Enseignants - Groupes Pédagogiques
Alibori	57	72	0,74	0,60	0,69
Atacora	49	62	0,51	0,36	0,53
Atlantique	50	64	0,48	0,31	0,54
Borgou	53	64	0,66	0,58	0,63
Collines	46	57	0,44	0,40	0,55
Couffo	48	62	0,43	0,25	0,44
Donga	49	59	0,60	0,49	0,55
Littoral	44	60	0,01	0,00	0,12
Mono	43	54	0,40	0,27	0,48
Oueme	47	55	0,21	0,18	0,31
Plateau	52	64	0,62	0,32	0,56
Zou	41	53	0,39	0,30	0,47
Bénin	48	60	0,48	0,36	0,54

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du MEMP.

En général, la pénurie en enseignants semble agir comme un véritable stimulus à leur bonne allocation. On observe en effet que les départements avec les REM les plus élevés sont également ceux qui ont les coefficients d'allocation (R<sup>2</sup>) les plus élevés. Ce constat somme toute logique – en période de ressources rares, on est plus rationnel dans leur utilisation – ne semble cependant pas vérifié dans l'Ouémé et surtout pas dans le Littoral.

La situation dans ce dernier département est pour le moins alarmante, à plusieurs égards. En effet, avec un ratio élèves – enseignant permanent qui se situe dans la moyenne nationale (60 élèves pour un enseignants permanent), le Littoral n'apparaît pas particulièrement sur-doté (ce à quoi on pouvait s'attendre, vu l'attrait que pourrait effectivement exercer la capitale économique du pays sur les enseignants), ni particulièrement sous-doté par rapport au reste du pays. Pourtant, c'est dans le Littoral qu'on observe le coefficient d'allocation le plus faible. En fait, le coefficient y est tout simplement proche de zéro, quasi nul (voir graphique ci-après).

**Graphique n°7.3 :** Allocation des enseignants permanents du primaire dans le département du Littoral, 2010-2011



Source : Construction des auteurs à partir de la base de données du MEMP.

Il semble donc n'y avoir aucune relation – au sens statistique du terme – entre la variation du nombre d'enseignants permanents et la variation du nombre d'élèves dans les écoles publiques de la commune de Cotonou. C'est une situation qui a été déjà évoquée dans les précédents rapports (RESEN, TTISSA), où les aléas ont pris le dessus sur la rationalité et ont intégralement supplanté toute qualité d'administration du système. À Cotonou, des logiques complètement différentes du souci d'encadrement des élèves semblent donc présider à la distribution des enseignants permanents au sein des établissements de la ville. En d'autres termes, quand il s'agit de mettre des ressources enseignantes à la disposition des écoles, l'élève n'est visiblement pas au cœur des préoccupations. On peut, certes, comprendre que les autorités départementales aient du mal à contenir les nombreuses sollicitations des enseignants pour être affectés dans la commune (ce que la commune fait si bien finalement, au vu du ratio élèves-enseignant). Mais un chaos d'une telle ampleur est difficilement prévisible, surtout dans un pays qui a si cruellement besoin d'enseignants pour honorer ses engagements nationaux et internationaux en matière d'éducation pour tous ses enfants. Des marges de manœuvre importantes sont donc possibles en matière de gestion des enseignants dans la première commune du pays.

### **7.1.1.6- Éléments de comparaison internationale**

Pour présenter la situation de l'allocation des enseignants au Bénin dans une perspective comparative, le tableau n°7.3 ci-après illustre l'indicateur d'aléas dans un échantillon de pays pour lesquels les données récentes sont disponibles.

**Tableau n°7.3 :** Pourcentage d'aléas dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains

Pays	1-R <sup>2</sup>	Année	Pays	1-R <sup>2</sup>	Année
<b>Bénin</b>	<b>52</b>	<b>2011</b>	Guinée-Bissau	20	2006
<b>Bénin</b>	<b>39</b>	<b>2007</b>	Liberia	56	2008
Burkina Faso	22	2007	Malawi	42	2007
Burundi	50	2004	Mauritanie	22	2008
Cap Vert	4	2009	Sénégal	19	2005
République centrafricaine	24	2005	Sierra Leone	29	2004
République du Congo	38	2005	Soudan	49	2009
Gabon	23	2008	Soudan du sud	77	2009
La Gambie	12	2010	Tchad	34	2004
Guinée	7	2004	Togo	36	2011

Source : Banque mondiale et Base d'indicateurs du Pole de Dakar.

Comme souligné plus haut dans ce texte, la situation au niveau national s'est détériorée au cours des dernières années, puisque l'aléa est passé de 39 % à 52 % entre 2007 et 2011. C'est à la situation inverse qu'on aurait dû plutôt s'attendre. En quatre ans, il n'a pas été possible de mettre en place une procédure d'allocation des enseignants bien respectée par tous et indépendante des contraintes politiques. Ceci a eu pour conséquence de dégrader le classement du pays par rapport à ses voisins. Le taux d'aléas est l'un des plus élevés au sein des pays ci-dessus représentés. À nouveau, cela dénote de l'urgence de la prise de mesures correctrices pour rendre la distribution plus cohérente.

## 7.1.2- L'allocation des enseignants dans le secondaire

L'allocation des enseignants au secondaire répond, en principe, à une logique légèrement différente de celle du primaire. Cela tient de la spécialisation disciplinaire en œuvre dans ce cycle d'enseignement. En effet, au secondaire, l'organisation pédagogique au premier cycle prévoit qu'un groupe d'élèves dans une salle de classe reçoit l'un après l'autre différents enseignants tous spécialisés dans une ou plusieurs disciplines, avec des volumes horaires éventuellement différents d'un niveau d'études à un autre. Cette organisation se complexifie au deuxième cycle avec la différenciation des élèves eux-mêmes en plusieurs séries (littérature, art, sciences). Dès lors, l'analyse de l'allocation des enseignants prendrait pleinement son sens en tenant compte à la fois du nombre d'élèves présents dans l'établissement (ou, plus exactement, de la masse horaire due à ces élèves dans les différentes matières compte tenu des séries et de la structure pédagogique) et du volume horaire effectivement livré par les enseignants. À condition que les données disponibles le permettent, cette analyse devrait se faire en isolant les différentes matières et ainsi permettre de ressortir de possibles déséquilibres dans la satisfaction des besoins des étudiants d'une matière à une autre ou d'un groupe de disciplines à un autre.

Pour commencer à avoir une première idée de l'allocation dans le secondaire, regardons les ressources enseignantes disponibles dans chacun des douze départements en 2011, et mettons-les en regard avec le nombre des élèves inscrits dans chacun de ces départements. Le tableau n°7.4 ci-après donne une illustration de la situation.

**Tableau n°7.4 : Ratio élèves enseignants dans le secondaire public en 2011**

	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants				Ratio Élèves /		
		Agents permanents de l'État	Agents contractuels de l'État	Vacataires	Vacataires equiv. plein temps	Total	Total Enseignants	Enseignants permanents
Alibori	22 078	62	352	473	189	603	37	53
Atacora	30 533	75	317	663	265	657	46	78
Atlantique	65 183	263	1 739	3 027	1 211	3 213	20	33
Borgou	62 561	226	1 081	2 745	1 098	2 405	26	48
Collines	46 392	81	816	1 409	564	1 461	32	52
Couffo	49 020	74	1 042	2 822	1 129	2 245	22	44
Donga	23 850	62	339	686	274	675	35	59
Littoral	45 860	275	758	1 304	522	1 555	29	44
Mono	41 441	84	899	2 290	916	1 899	22	42
Oueme	77 409	329	1 742	4 457	1 783	3 854	20	37
Plateau	26 750	90	617	1 534	614	1 321	20	38
Zou	52 589	175	1 143	2 460	984	2 302	23	40
<b>Bénin</b>	<b>543 666</b>	<b>1 796</b>	<b>10 845</b>	<b>23 870</b>	<b>9 548</b>	<b>22 189</b>	<b>25</b>	<b>43</b>

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du MESFTRPIJ.

L'avant dernière colonne du tableau ci-dessus indique qu'en moyenne, et de façon théorique, chaque enseignant encadre 25 élèves, les deux cycles du secondaire confondus. Ce chiffre descend jusqu'à 20 élèves par enseignant dans des départements du Plateau, de l'Ouémé, et de l'Atlantique. En apparence, et en apparence seulement, l'encadrement des enfants au secondaire semble être tout à fait correct dans le pays. Lorsque l'on ne prend en compte que les enseignants permanents de l'État, c'est-à-dire les agents permanents et les contractuels, la moyenne nationale indique 43 élèves pour un enseignant, avec toutefois des variations allant de 33 dans l'Atlantique à 78 dans l'Atacora, indiquant au passage un déséquilibre en enseignants permanents dans ce dernier département. Malgré tout, ces chiffres semblent indiquer un niveau relativement acceptable de l'encadrement, surtout lorsqu'on le compare à la situation qui prévaut dans le pays au niveau du cycle primaire.

L'importance des enseignants vacataires dans le stock d'enseignants disponibles dans les établissements explique le bon niveau apparent d'encadrement des élèves dans le pays. En effet, en équivalent plein temps, ces enseignants à temps partiel représentent la moitié environ du personnel enseignant dans des départements comme le Couffo ou le Mono, et 43 % du stock total d'enseignants disponibles dans l'ensemble du pays. Dans les départements de l'Atacora ou de l'Alibori, plus d'une dizaine de collèges et de lycées publics fonctionnent exclusivement avec des enseignants vacataires. Un si fréquent recours aux services de ces enseignants, certes d'un niveau académique acceptable, mais peu qualifié professionnellement, montre les limites de l'offre offerte par l'État. À terme, cette pratique risque de porter préjudice à la qualité des services éducatifs offerts aux élèves, surtout dans les zones où les établissements qui n'ont d'autres choix disponibles que ces seuls services de vacataires.

La réalité de l'encadrement des élèves au secondaire est beaucoup plus contrastée quand on en vient à l'analyse des crédits horaires. Au Bénin, le curriculum prévoit pour chaque discipline un volume global annuel d'heures de cours à donner par les enseignants aux élèves. Ce volume, appelé encore crédit horaire, diffère



également selon le niveau d'études et la série, sa valeur hebdomadaire figure dans les emplois du temps et autres journaux de classe. Statutairement, un enseignant du secondaire doit donner chaque semaine 18 heures de cours et ce nombre d'heures pour un élève se situe entre 35 et 45 heures compte tenu de son niveau d'études dans le cycle. Le tableau n°7.5 ci-après résume pour chaque département ainsi qu'au niveau global du pays le décalage qu'on peut observer entre le stock d'enseignants disponibles (cf. tableau précédent) et la réalité de la satisfaction des besoins en crédits horaires des élèves.

**Tableau n°7.5 :** Crédit horaire disponible dans les établissements et crédit horaire reçu par les élèves du secondaire public, 2010-2011

	Crédit horaire					
	Disponible dans les établissements		Reçu effectivement par les élèves	Dû en principe aux élèves	Reçu par les élèves / Dû aux élèves (%)	Disponible (Ens. Perm. seulement) / Dû aux élèves (%)
	Total (y compris vacataires)	Enseignants Permanents Seulement				
Alibori	10 854	7 452	12 945	16 284	79	46
Atacora	11 826	7 056	20 132	24 366	83	29
Atlantique	57 834	36 036	44 017	54 892	80	66
Borgou	43 290	23 526	36 035	45 798	79	51
Collines	26 298	16 146	33 845	41 002	83	39
Couffo	40 410	20 088	35 950	44 266	81	45
Donga	12 150	7 218	15 079	18 727	81	39
Littoral	27 990	18 594	23 558	35 172	67	53
Mono	34 182	17 694	32 456	39 525	82	45
Oueme	69 372	37 278	53 369	64 466	83	58
Plateau	23 778	12 726	19 947	24 347	82	52
Zou	41 436	23 724	34 454	45 279	76	52
<b>Bénin</b>	<b>399 402</b>	<b>227 538</b>	<b>361 787</b>	<b>454 124</b>	<b>80</b>	<b>50</b>

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du MESFTPRIJ.

Malgré l'encadrement relativement satisfaisant des élèves, le crédit horaire total disponible, sur la base de 18 heures hebdomadaires de cours pour tous les enseignants, ne suffit pas pour couvrir le besoin en crédit horaire des élèves. Il existe en effet un gap d'environ 55 000 heures, soit 14 % du crédit horaire disponible actuellement dans le système, enseignants vacataires compris. En termes de postes d'enseignants, toutes choses égales par ailleurs, cela signifie qu'il faudrait recruter à peu près 3 040 enseignants supplémentaires pour couvrir la totalité du crédit horaire dû aux élèves.

Le déficit horaire se renforce davantage du fait de la mauvaise répartition ou simplement du gaspillage. Si l'on compare ce qui est dû aux élèves à ce qu'ils reçoivent effectivement de la part des enseignants, on observe que globalement 20 % du crédit horaire dû aux élèves ne leur est pas rendu. Bien sûr, une grande partie de ce déficit est liée au manque d'enseignants. Cependant, on peut estimer qu'environ 38 000 heures d'enseignement, dues hebdomadairement aux élèves et pourtant disponibles dans les collèges et lycées, ne sont pas données véritablement, pour diverses raisons, dont la mauvaise répartition des personnels existants entre les établissements. En termes de postes d'enseignants, c'est l'équivalent d'environ 2 100 enseignants qui sont payés sans qu'il soit possible de justifier qu'ils travaillent effectivement.

Une fois encore, la situation dans le Littoral se démarque de celle de l'ensemble du pays. Le département de la

capitale économique présente en effet le plus faible taux de satisfaction des besoins des élèves (67 % contre 80 % au niveau national), et ce, sans que la disponibilité en ressources y soit particulièrement déficitaire. Si le stock de crédit horaire disponible dans ce département était entièrement consacré aux élèves, le taux de satisfaction des besoins des élèves s'élèverait à 80 % et le déficit qui en résulterait ne serait que de 20 %. Environ 13 % du crédit horaire disponible dans la commune, soit un peu plus de 200 enseignants, est donc non utilisé. Le non-respect par les enseignants de la réglementation sur le quota hebdomadaire d'heures de cours est on ne peut plus manifeste dans la capitale.

Différents facteurs peuvent concourir à cette situation : l'absence ou la faiblesse des mécanismes de contrôle sur les enseignants, la prolifération des syndicats d'enseignants du fait du privilège non-écrit offert aux membres fondateurs de ne pas être mutés<sup>64</sup>, l'implication politique parfois trop forte d'un nombre de plus en plus grand d'enseignants, ce qui fait que ceux-ci bénéficient d'un parapluie de protection bien au-delà de l'autorité du proviseur ou du directeur départemental. Il faut comprendre ce dernier facteur comme étant lié à une centralisation de plus en plus forte des affectations/mutations. En effet, bien que les textes prévoient que les affectations découlent d'une proposition préalable de la part du directeur départemental, il arrive très souvent que le niveau central du ministère affecte directement les enseignants dans les établissements, sans que le principal du collège ou le directeur départemental soient au préalable consultés. Pour les proviseurs, qui ne sont qu'informés de la décision d'affectation, ces enseignants « directement venus d'en haut » sont des intouchables dont il faut ménager la susceptibilité, par crainte pour leurs propres postes. Quoi qu'il en soit, il semble bien que c'est l'absence d'un ensemble de règles précises, de critères transparents connus de tous, bref, d'un système bien respecté de barèmes ou de points présidant aux décisions des affectations/mutations qui est à la base des nombreux aléas constatés dans l'allocation des enseignants dans le pays.

Cela dit, c'est sans doute à une batterie de mesures que le pays devrait avoir recours pour améliorer un tant soit peu la situation de la gestion des enseignants au niveau du secondaire. Une première piste à explorer, outre la mise en place de la « *barémisation* » des affectations, pourrait inclure une revue à la hausse du nombre d'heures hebdomadaires des enseignants. En effet, en supposant une modification de la réglementation actuelle faisant passer le nombre d'heures requis par enseignant chaque semaine de 18 à 20 heures, le gap des 20 % serait comblé et le stock actuel d'enseignants disponibles serait suffisant pour donner à chaque élève le nombre d'heures de cours requis. En faisant passer le même nombre d'heures à 22 heures hebdomadairement, un peu moins de 4 000 enseignants vacataires (en équivalent plein temps) supplémentaires seraient seulement nécessaires pour satisfaire la totalité des besoins des élèves, au lieu des 9 500 aujourd'hui (une réduction de plus de la moitié).

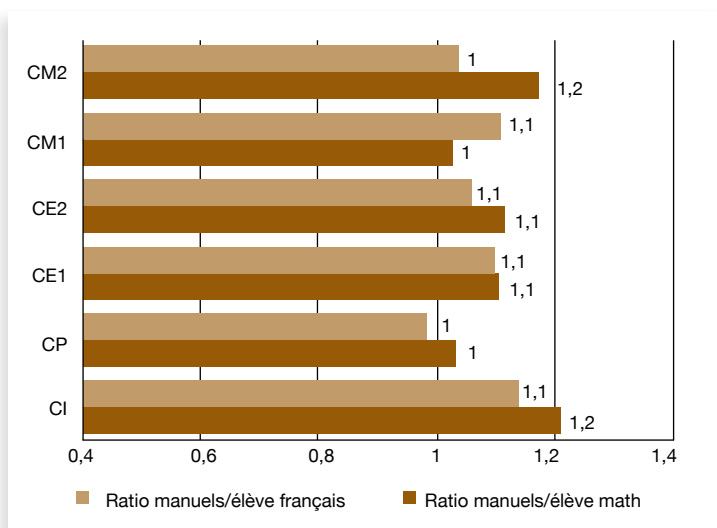
Une autre piste à explorer pourrait consister en l'introduction, ne serait-ce qu'à titre expérimental, notamment au premier cycle, d'une dose de polyvalence au niveau des spécialités des enseignants. En vigueur depuis des décennies dans les pays environnants, une telle disposition pourrait, si elle est bien discutée avec l'ensemble des partenaires, s'avérer très utile, notamment dans les établissements ruraux ou bien de création récente où les effectifs d'élèves ou sections pédagogiques sont souvent insuffisamment pour permettre à chaque enseignant monovalent de couvrir la totalité de son crédit horaire hebdomadaire. Au-delà de ce bénéfice pour l'institution scolaire, la bivalence peut s'avérer également très utile pour les enseignants du collège eux-mêmes. En choisissant de façon judicieuse la conjugaison des disciplines dominantes et sous-dominantes, cela peut créer des liens enrichissants au niveau personnel, l'enseignant ne se cantonnant plus à un seul domaine de recherche. De plus, enseigner deux matières pourrait permettre à l'enseignant d'élargir son réseau scolaire au-delà de sa zone locale d'intervention.

<sup>64</sup> Sans que personne n'ait été en mesure de fournir les fondements juridiques ou institutionnels y afférents, la pratique au Bénin est de ne pas muter hors de leurs établissements d'origine la douzaine de membres qui constituent le conseil d'administration des syndicats d'enseignants. Ce privilège n'est pas l'unique dont bénéficient les membres des bureaux fondateurs des syndicats, ceux-ci étant pour de diverses raisons souvent sollicités hors des salles de classes, au grand dam des élèves. Cela sans doute explique-t-il l'explosion des syndicats dans la capitale, rendant quasiment impossible toute affectation ou mutation rationnelle.

## 7.2- Allocation des moyens matériels : le cas des manuels scolaires

Au cours des dernières années, des efforts substantiels ont été consenti par le gouvernement béninois, appuyé par les bailleurs de fonds, pour améliorer la disponibilité en matériels pédagogiques et scolaires. Ces efforts ont permis au niveau global de porter en 2011 le ratio manuels-élèves à pratiquement 1:1 aussi bien en mathématiques qu'en lecture (voir graphique n°7.4 ci-après).

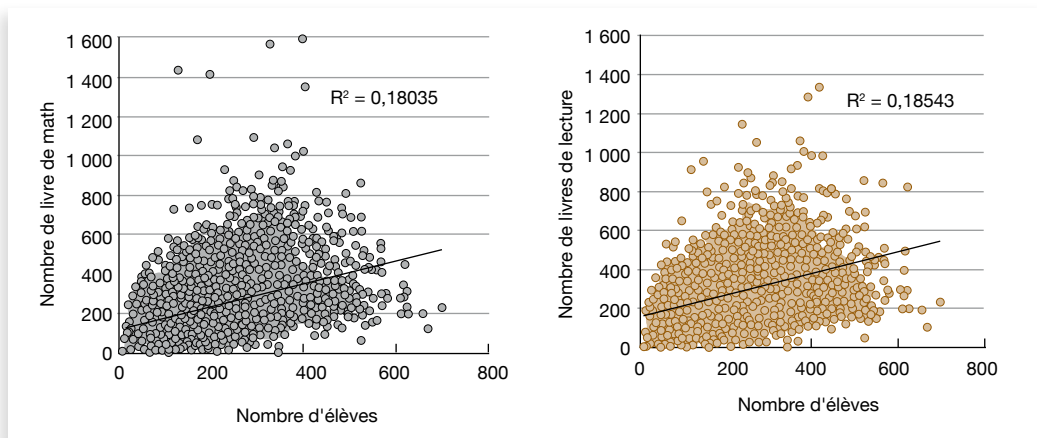
**Graphique n°7.4 :** Disponibilité en manuels scolaires par niveau et discipline en 2010-2011



Source : Calcul à partir de la base de données du MEMP.

Si en théorie il existe dans le système suffisamment de manuels pour permettre à chaque élève d'en posséder un dans chacune des disciplines fondamentales, ce n'est pas le cas dans la réalité. Certains départements apparaissent en effet sur-dotés (le Plateau, par exemple, avec un ratio de 1,9 en mathématiques au CM2) alors que le manque est visible dans d'autres comme le Couffo, avec un ratio de seulement 0,8 manuel de lecture par élève au CM2. Au total, malgré l'existence dans le système de suffisamment de manuels, environ 10 % des élèves ne disposent dans les faits d'aucun livre pour soutenir leur apprentissage en mathématiques ou en lecture. Cette situation manifeste, une fois de plus, un déficit en matière de gestion des moyens mis à la disposition des établissements.

**Graphique n°7.5 :** Nombre de livres de mathématiques et de français au primaire en fonction du nombre des élèves en 2011



Source : Calcul à partir de la base de données du MEMP.

Ces graphiques montrent l'ampleur des aléas dans la distribution des manuels scolaires aux écoles. Malgré l'existence d'une relation positive entre le nombre des manuels et le nombre d'élèves, cette relation est trop faible pour justifier d'une bonne distribution des manuels. À nombre d'élèves donné, il existe une très grande variation du nombre de manuels de lecture ou de math. Et inversement, à nombre de manuels donné, il existe un écart très important dans le nombre d'élèves des établissements correspondants. En fin de compte, les aléas dans la distribution des manuels en fonction des élèves dépassent 80 %. On retrouve peu ou prou la même situation en ce qui concerne la distribution des tables-bancs, avec au niveau national 80 % d'élèves disposant de places assises pour un degré de cohérence dépassant à peine 50 % entre le nombre d'élèves et le nombre de tables-bancs des établissements.

Il apparaît que le problème de logistique est on ne peut plus manifeste au sein du système éducatif béninois. Arriver en effet à mettre à la disposition des établissements des ressources (pourtant déjà disponibles au niveau global du système) correspondant à leurs besoins effectifs est un réel défi pour l'administration éducative. Pourtant, gérer efficacement les flux des moyens humains et matériels nécessaires au fonctionnement des établissements est plus qu'une exigence économique, il s'agit d'un point capital pour l'atteinte des objectifs d'éducation pour tous.

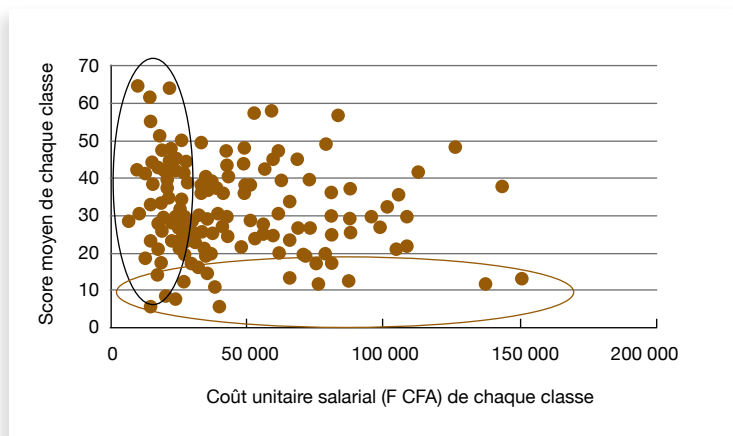
### 7.3 - Des ressources mobilisées pour quelle efficacité pédagogique ?

Dans le point précédent, il était question de regarder si les ressources étaient bien distribuées aux établissements sur la base des besoins qui existent dans ces établissements. Cette question de l'efficacité de l'allocation des ressources est certes importante, elle n'est pas cependant le but ultime recherché dans la décision d'allouer les ressources aux établissements. En réalité, en décidant d'affecter des enseignants à un établissement, la mission première confiée par l'autorité éducative à ces derniers est de permettre aux élèves de ces établissements d'acquérir les savoirs éducatifs dont ces enseignants sont dépositaires. Il est donc important de se demander, en fin de compte, dans quelle mesure les ressources mises à disposition ont permis d'atteindre les résultats escomptés. En particulier, il s'agira de regarder dans cette partie si, à quantité

de ressources équivalentes, les établissements ont obtenu des résultats peu ou prou équivalents. Dans un contexte de ressources limitées, se poser ce genre de questions est loin d'être fortuit, l'intérêt étant de produire des résultats avec le moins de ressources possibles. Si une école ayant moins de ressources obtient en fin d'année des résultats bien meilleurs qu'une autre école qui a pourtant plus de ressources, l'efficacité pédagogique de cette dernière école serait remise en cause. En même temps, les caractéristiques de l'école ayant moins de ressources mais avec des résultats meilleurs seront étudiées, et les leçons en termes de mode d'organisation et de pratiques de classes au sein de cette école seront apprises et éventuellement étendues aux autres écoles du pays.

Une façon de conduire ce type d'analyse au niveau du cycle primaire consiste à mobiliser des données provenant des enquêtes de type PASEC sur les acquis scolaires des élèves et à confronter ces données avec les ressources moyennes engagées par élève. Une pratique habituelle pour estimer ces ressources moyennes par élève est de considérer le coût unitaire salarial, certes un peu réducteur, mais néanmoins suffisamment représentatif de la dépense annuelle globale nécessaire pour scolariser chaque groupe d'enfants. Au Bénin, de telles estimations ont été faites en deux occasions récentes : d'abord, en 2004/2005 dans le cadre du rapport diagnostic du PASEC, et puis en 2011 en utilisant les données de l'enquête d'évaluation des acquis au CP et au CM1 menée par le ministère en mai 2011. Les résultats pour les données de 2011 figurent sur le graphique 7.6 ci-après.

**Graphique n°7.6 :** Score moyen des élèves du CM1 en fonction du coût unitaire salarial



Source : Construction des auteurs à partir des données de l'enquête d'évaluation des acquis des élèves du CP et du CM1 (mai 2011).

Ce résultat n'est pas surprenant et n'est pas unique au Bénin, dans la mesure où il est établi depuis longtemps qu'en matière de rendement éducatif les liens entre les moyens et les résultats sont loin d'être linéaires. Ce n'est pas parce qu'une classe ou une école dispose de moyens plus importants qu'elle produit forcément des résultats meilleurs qu'une autre classe ou école à moyens plus limités. Un ensemble plus complexe d'autres mécanismes interviennent pour produire le résultat escompté. Les moyens sont sans doute nécessaires (après tout, il faut permettre à l'enseignant de mener une vie décente, de même qu'il faut donner à l'école ou à la salle de classe les moyens de fonctionner), mais ils sont insuffisants. Ce résultat suggère qu'il faudra à l'avenir porter une attention accrue à l'amélioration de l'environnement dans lequel s'opèrent les apprentissages (réduire la taille des classes, donner une formation initiale et continue de bonne qualité à tous les enseignants, rendre les manuels scolaires effectivement disponibles au niveau des élèves, assurer

le suivi pédagogique régulier des enseignants, etc.) et que les questions de gestion du système occupent une place de choix dans les priorités des autorités de l'éducation. Comme souligné dans les rapports précédents du PASEC et du dernier RESEN de 2007, la transformation des moyens disponibles en résultats pour les élèves est un défi toujours d'actualité pour le système éducatif béninois.

## Principaux enseignements du chapitre 7.

La question de la gestion administrative et pédagogique du système éducatif béninois a été examinée à plusieurs reprises dans un passé récent (voir RESEN 2000 et 2009, TISSA 2011). Dans leur ensemble, ces différents rapports ont mis en exergue une faible efficacité dans la distribution des enseignants. Ce constat est toujours d'actualité.

Avec un ratio élèves-maître (REM) moyen de 48 au cycle primaire en 2011, l'encadrement des élèves est loin d'être satisfaisant malgré les multiples efforts des autorités gouvernementales et des communautés. En excluant les maîtres communautaires (MC), et en ne prenant en compte que les enseignants effectivement pris en charge par l'État, le REM se dégrade et atteint une valeur moyenne de 60 élèves pour un enseignant au niveau national. Cette dernière valeur, qui indique la capacité d'encadrement réelle de l'État béninois, est 50 % plus élevée que la valeur référence de 40 élèves pour un enseignant, stipulée par le cadre indicatif de Dakar. Cela voudrait dire que pour offrir un encadrement décent (du point de vue du cadre indicatif de Dakar) à ses élèves, l'État béninois devrait recruter un stock supplémentaire d'enseignants au moins équivalant à 50 % de son stock actuel.

L'encadrement est loin d'être uniforme au niveau national, puisque le REM (y compris les MC) varie de 42 dans le Zou à 60 dans l'Alibori. De plus, entre les établissements eux-mêmes, cet encadrement varie fortement, avec, au niveau national, 29 % d'entre eux qui ont un REM inférieur à 40 alors que 13 % ont un REM supérieur à 70. Des disparités similaires sont observées au préscolaire et au cycle secondaire, avec l'existence de cours surchargés au côté de cours quasi vides. Une estimation sommaire pour le cycle primaire indique que si tous les groupes pédagogiques de 25 élèves ou moins devaient être jumelés, de manière à constituer des groupes bi-niveaux de taille maximale de 50 élèves, au moins 1000 enseignants auraient pu être gagnés et redéployés ailleurs.

Le stock d'enseignants disponibles est très mal réparti entre les établissements, quel que soit le cycle d'enseignement considéré. En effet, en 2011, pour le primaire, seulement 48 % de la variation du nombre d'enseignants des établissements est expliquée par la variation de leur nombre d'élèves. Ce degré de cohérence était de 61 % en 2007, ce qui montre à quel point la situation de l'allocation des enseignants du primaire s'est détériorée au cours des quatre dernières années. Une telle situation crée des déséquilibres importants entre les établissements et induit un ressenti chronique des besoins au sein des établissements moins bien dotés alors que les enseignants des établissements sur-dotés sont sous employés, nécessitant une opération de redéploiement. Par ailleurs, une attention particulière devrait être portée à la situation des écoles primaires dans le département du Littoral, où il est observé qu'il n'existe pratiquement aucun lien déterminant entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves.

Malgré un encadrement des élèves relativement satisfaisant au niveau du secondaire (REM de 25), le crédit horaire total disponible, sur la base de 18 heures hebdomadaires de cours pour tous les enseignants, ne suffit pas à couvrir le besoin en crédit horaire des élèves. Il existe en effet un gap d'environ 55 000 heures, soit 14 % du crédit horaire disponible actuellement dans le système, enseignants vacataires y compris. En termes de postes d'enseignants, toutes choses égales par ailleurs, cela signifie qu'il faudrait recruter 3 040 enseignants supplémentaires pour couvrir la totalité du crédit horaire dû aux élèves. Le déficit horaire se creuse davantage du fait de la mauvaise répartition ou simplement du gaspillage. On peut estimer qu'environ 38 000

heures d'enseignement, dues hebdomadairement aux élèves et pourtant disponibles dans les collèges et lycées, ne leur sont pas données véritablement, pour diverses raisons dont la mauvaise répartition des personnels existants entre les établissements. En termes de postes d'enseignants, c'est l'équivalent d'environ 2 100 enseignants qui sont payés sans qu'il soit possible de justifier qu'ils travaillent effectivement.

Des insuffisances sont également observées au niveau de la gestion des ressources matérielles. Par exemple, bien qu'il existe au sein du système suffisamment de manuels pour couvrir l'ensemble des élèves du primaire, environ 10 % des élèves de ce cycle d'enseignement ne disposent, dans les faits, d'aucun livre pour soutenir leur apprentissage en mathématiques ou en lecture. Une situation similaire est observée au niveau de la gestion des tables-bancs, avec globalement 20 % des élèves ne disposant pas de places assises au moment même où environ 3 800 tables-bancs allouées restent inoccupées faute d'élèves.

C'est sans doute à une batterie de mesures que le pays devrait avoir recours pour améliorer la situation de la gestion des enseignants. Une première piste à explorer consiste en la mise en place d'un système transparent d'affectation « barémisée », dans lequel des critères pondérés sont définis et appliqués à tous les enseignants. En outre, et surtout pour le secondaire, les mesures pourraient inclure une revue à la hausse du nombre d'heures hebdomadaires des enseignants. En effet, en supposant une modification de la réglementation actuelle pour faire passer le nombre d'heures requis par enseignant chaque semaine de 18 à 20 heures, le gap du crédit horaire serait comblé et le stock actuel d'enseignants disponibles serait suffisant pour donner à chaque élève le nombre d'heures de cours requis. En faisant passer le même nombre d'heures à 22 heures hebdomadaires, un peu moins de 4 000 enseignants vacataires (en équivalent plein temps) supplémentaires seraient nécessaires pour satisfaire la totalité des besoins des élèves, au lieu des 9 500 aujourd'hui (une réduction de plus de la moitié).

Il n'existe pas de lien avéré entre la dépense unitaire et le niveau d'acquisition moyen des élèves. À coût unitaire donné, on observe une grande variation des résultats finaux des élèves. De la même manière, les écoles avec des scores moyens comparables se répartissent sur une fourchette très large de coûts unitaires salariaux. Par conséquent, l'efficacité pédagogique du cycle primaire n'apparaît pas comme une réalité dans le contexte éducatif béninois. Les moyens sont sans doute nécessaires (après tout, il faut permettre à l'enseignant de mener une vie décente, de même qu'il faut donner à l'école ou à la salle de classe les moyens de fonctionner), mais ils sont insuffisants. Ce résultat suggère qu'il faudra, à l'avenir, porter une attention accrue à l'amélioration de l'environnement dans lequel s'opèrent les apprentissages (réduire la taille des classes, donner une formation initiale et continue de bonne qualité à tous les enseignants, rendre les manuels scolaires effectivement disponibles au niveau des élèves, assurer le suivi pédagogique régulier des enseignants, etc.) et que les questions sur l'efficacité de la gestion du système occupent une place de choix dans les priorités des autorités de l'éducation.



# Chapitre 8 : Constructions scolaires

Ce chapitre examine les constructions scolaires du système éducatif béninois. Sur la base des données disponibles, il décrit dans un premier temps l'évolution du stock d'infrastructures scolaires dans l'enseignement primaire, le secondaire, le supérieur et les centres d'alphabétisation. Dans un second temps, il fournit une description des normes et standards actuellement utilisés pour la construction d'infrastructures scolaires et qui sont, en grande partie, à la base des coûts de constructions.

Après ces descriptions, le chapitre consacre une section importante à l'analyse des stratégies et des modes opératoires qui sont mis en œuvre par les différents acteurs pour construire des infrastructures scolaires. Enfin, sur la base des constats descriptifs, la dernière partie fait des suggestions pour des stratégies de construction scolaire et de maintenance des infrastructures scolaires.

## 8.1- Évolution des infrastructures scolaires au cours de la période 2006-2010

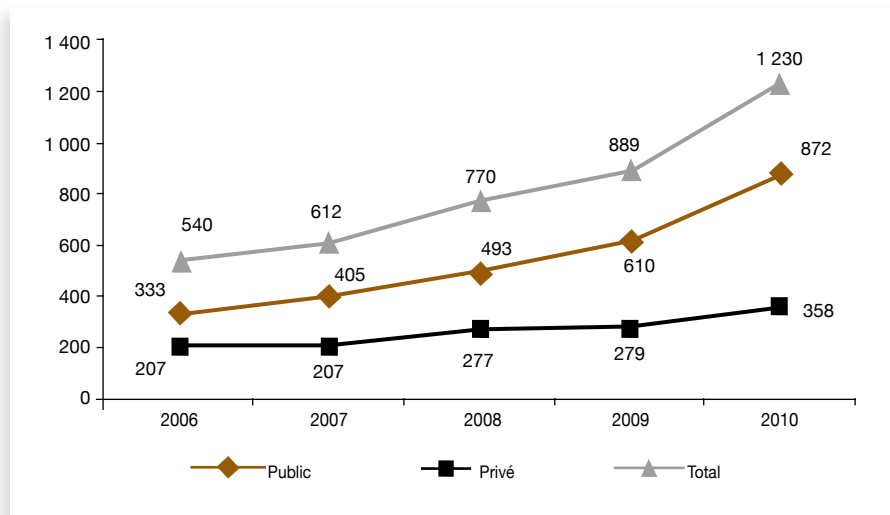
La revue de l'évolution du stock d'infrastructures scolaires se fait ici sur la période 2006-2010 qui se caractérise par deux étapes essentielles, notamment pour les niveaux d'enseignement maternel et primaire, à savoir la période avant l'introduction de la gratuité des frais scolaires (2006-2007) et celle de gratuité effective (2008-2010). Comme nous le verrons plus en détails dans les sections qui suivent, cette différenciation est particulièrement importante dans la mesure où l'introduction de la gratuité a nécessité une hausse importante en construction de nouvelles salles de classes.

### 8.1.1- Enseignements maternel et primaire

#### 8.1.1.1- Évolution du réseau des écoles d'enseignements maternel et primaire

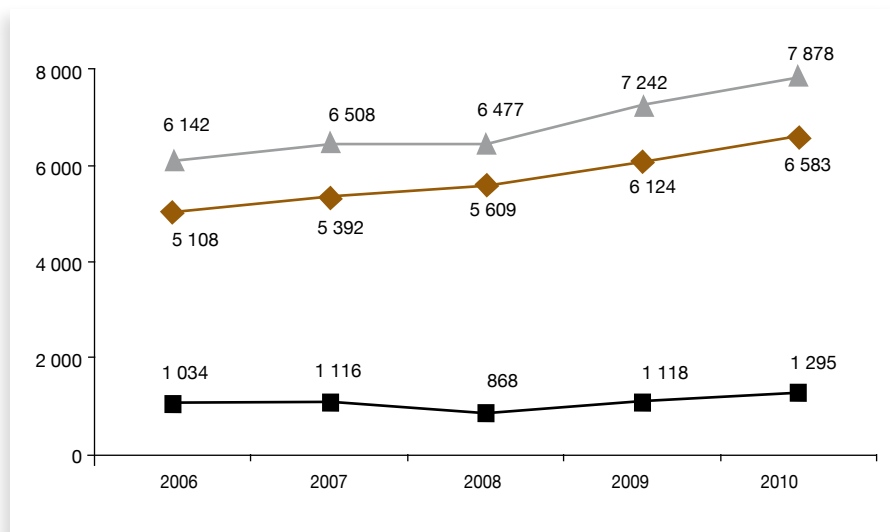
En 2010, le système éducatif béninois compte au total 1 230 écoles maternelles et 7 878 écoles primaires dont respectivement 71 % et 84 % sont publiques. Comme le montre les graphiques n°8.1 et n°8.2 ci-après, le nombre d'écoles maternelles et primaires a substantiellement augmenté sur la période 2006-2010.

**Graphique n°8.1 :** Évolution du nombre d'écoles maternelles publiques et privées, 2006 à 2010



Source : DPP/MEMP, Annuaire statistiques 2005-2010.

**Graphique n°8.2 :** Évolution du nombre d'écoles primaires publiques et privées, 2006 à 2010



Source : DPP/MEMP, Annuaire statistiques 2005-2010.

Concernant les écoles maternelles, le nombre d'écoles, publiques et privées confondues, a plus que doublé au cours de ces cinq années 2006-2010 passant de 540 en 2006 écoles à 1230 en 2010, soit une augmentation de 128 % sur la période (croissance annuelle moyenne de 27,2 %).

Le nombre d'écoles primaires s'est également considérablement accru sur la période 2006-2010. Le stock d'écoles primaires a connu une hausse de 28,3 %, passant de 6 142 écoles en 2006 à 7 878 écoles en 2010, soit une croissance annuelle moyenne de 6,5 % sur la période. Cela signifie que bon nombre de constructions scolaires a été réalisé, sans doute en réponse à l'accroissement massif des effectifs suite à la politique de gratuité intervenue à partir de 2008. En effet, c'est à partir de cette période que la construction de nouvelles écoles a été la plus forte. Entre 2008 et 2010, on a assisté à la construction de 460 nouvelles écoles maternelles, soit une augmentation de 60 %, et de 1401 nouvelles écoles primaires, soit une augmentation de 22 %. En revanche, les augmentations ont été de 43 % dans la maternelle et de 5 % dans le primaire au cours de la période précédente (2006-2008).

### 8.1.1.2- Évolution du stock de salles de classes dans l'enseignement primaire

L'augmentation du stock d'écoles maternelles et primaires peut également être examinée en s'intéressant à l'augmentation du nombre de salles de classe. Les tableaux n°8.1 et n°8.2 ci-dessous présentent l'évolution du stock de salles dans les écoles maternelles et primaires entre 2007 et 2010.

**Tableau n°8.1 :** Évolution du nombre de salles de classe à la maternelle, Bénin, 2007 – 2010

	Public	Privé	Total
2007	710	428	1 138
2008	812	530	1 342
2009	1 190	556	1 746
2010	1 296	721	2 017
Nouvelles constructions (%) 2007-2010	586 (+83 %)	293 (+68 %)	879 (+77 %)
2007-2008	102 (+12 %)	102 (+24 %)	204 (+18 %)
2008-2010	484 (+60 %)	191 (+36 %)	675 (+50 %)

Source : DPP/MEMP, Annuaire statistiques 2007-2010.

**Tableau n°8.2 :** Évolution du nombre de salles de classe au primaire, Bénin, 2006 – 2010

	Public	Privé	Total
2006	25 321	5 777	31 098
2007	26 914	6 249	33 163
2008	28 873	4 879	33 752
2009	30 848	6 271	37 119
2010	33 155	7 400	40 555
Nouvelles constructions (%)			
Évolution 2006-2010	7 834 (+31 %)	1 623 (+28 %)	9 457 (+30 %)
Évolution 2006-2008	3 552 (+14 %)	- 898 (-16 %)	2 654 (+9 %)
Évolution 2008-2010	4 282 (+15 %)	2 521 (+52 %)	6 803 (+20 %)

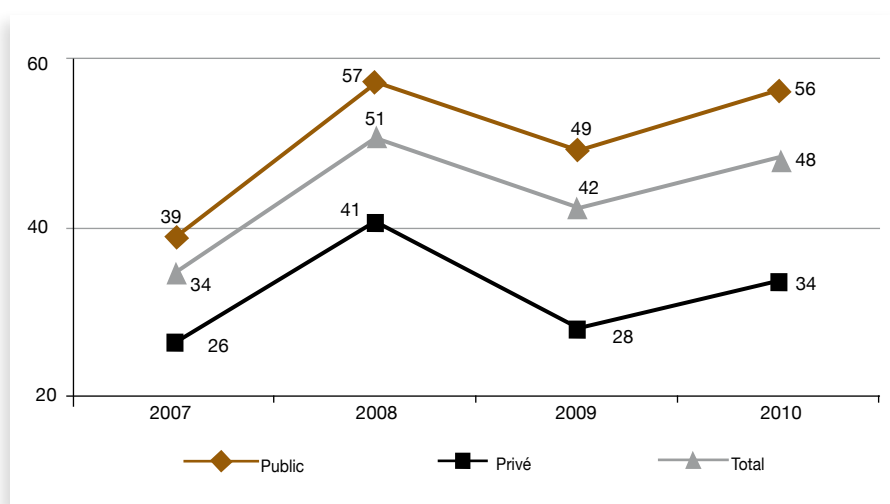
Source : DPP/MEMP, Annuaire statistiques 2005-2010.

En 2010, l'enseignement maternel comptabilise environ 2 020 classes dont près de 64 % sont publiques. Entre 2007 et 2010, ce stock a enregistré une hausse de 77 %, ce qui équivaut à près de 880 nouvelles salles de classe, dont 586 dans le public et 293 dans le privé.

Dans l'enseignement primaire, on observe aussi une hausse substantielle du stock de salles de classe entre 2006 et 2010. En effet, sur la période, 9 457 nouvelles salles de classe ont vu le jour, ce qui correspond à une hausse de 30 % entre 2006 et 2010, soit une croissance annuelle moyenne de 7 %. L'accroissement observé dans le public est similaire à celui du privé.

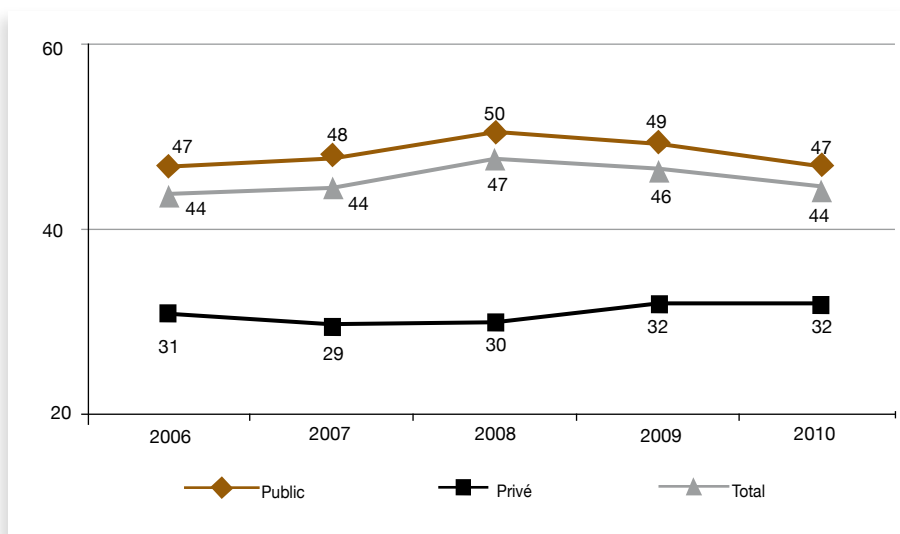
Ces nouvelles constructions ont permis au système éducatif béninois d'améliorer sa capacité d'accueil, notamment dans l'enseignement primaire. Les graphiques n°8.3 et n°8.4 ci-après présente l'évolution du rapport élèves par salle de classe dans les enseignements maternel et primaire entre 2006 et 2010.

**Graphique n°8.3 :** Évolution du ratio élèves par salles de classe, enseignement maternel, 2007- 2010



Source : Tableau n°8.1 et données du chapitre 2.

**Graphique n°8.4 :** Évolution du ratio élèves par salles de classe au primaire, 2006- 2010



Source : Tableau n°8.2 et données du chapitre 2.

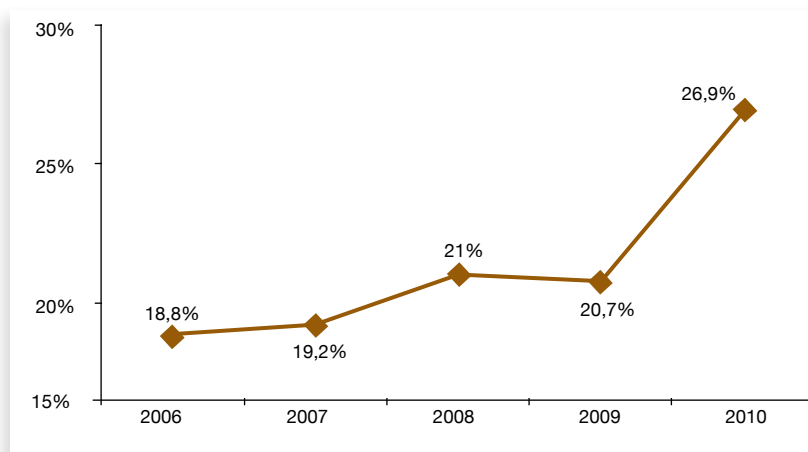
On remarque que dans l'enseignement maternel, ce ratio a enregistré une évolution irrégulière. En effet, après une forte hausse enregistrée en 2008 suite à la gratuité, les nouvelles constructions ont permis d'améliorer la capacité d'accueil mais seulement pour un temps, car après une légère baisse en 2009, la hausse importante d'effectifs scolarisés en maternel (+ 67 % sur la même période) a provoqué une remonté des ratios élèves.

Dans l'enseignement primaire, on compte en moyenne 44 élèves par classe en 2010, avec 47 élèves par classe dans le public et de 42 élèves par classe dans le privé. On remarquera, notamment dans le secteur public, qu'après un pic de 50 élèves par classe enregistré en 2008, la capacité d'accueil actuelle a été ramenée à son niveau de 2006.

### **8.1.1.3- La qualité des infrastructures de l'enseignement primaire**

Pouvoir disposer de bâtiments scolaires et de salles de classe en nombre suffisant est nécessaire, mais la quantité de ces infrastructures mérite également d'être questionnée. Le graphique n°8.5 ci-après présente le pourcentage de salles de classe en matériaux provisoire dans le primaire et comment il a évolué depuis 2006.

**Graphique n°8.5 :** Évolution du pourcentage de salles de classe en matériaux provisoires dans le primaire, Bénin, 2006-2010



Source : DPP/MEMP, Annuaire statistiques 2005-2010.

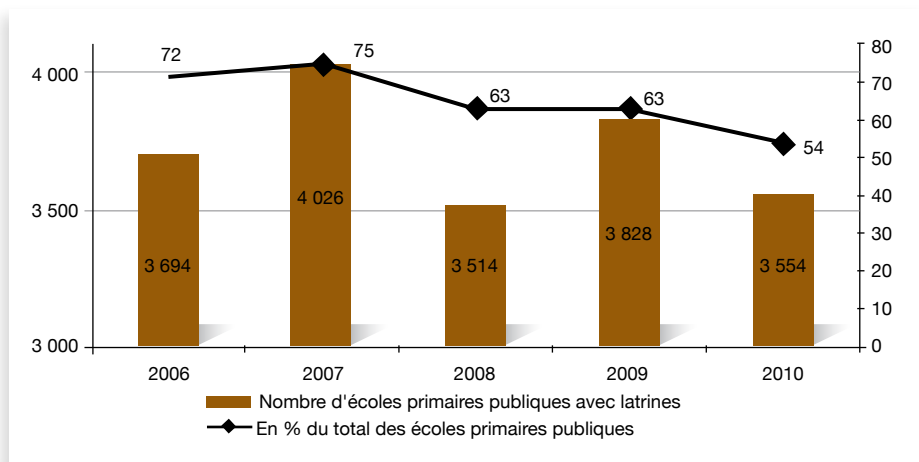
Dans l'ensemble, on constate que si les constructions scolaires se sont intensifiées au cours de la période 2006-2010, la proportion de bâtiments construits en matériaux provisoires a aussi augmenté (de 18,8 % en 2006 à 26,9 % en 2010). Cela reflète sans doute un recours accru à l'utilisation de matériaux précaires, en raison de l'urgence face à l'accroissement massif des effectifs d'élèves, mais aussi de la faiblesse du suivi technique des travaux de construction (constructions parfois réalisées par des entrepreneurs peu qualifiés, constructions réalisées par les populations elles-mêmes, faiblesse dans la politique de réfection et de réhabilitation des infrastructures scolaires).

#### **8.1.1.4- Évolution des infrastructures d'accompagnement des écoles primaires**

Si le stock de salles de classe a substantiellement augmenté dans le primaire sur la période 2006-2010, cela ne semble pas avoir été le cas pour les infrastructures d'accompagnement (latrines et logements pour enseignants).

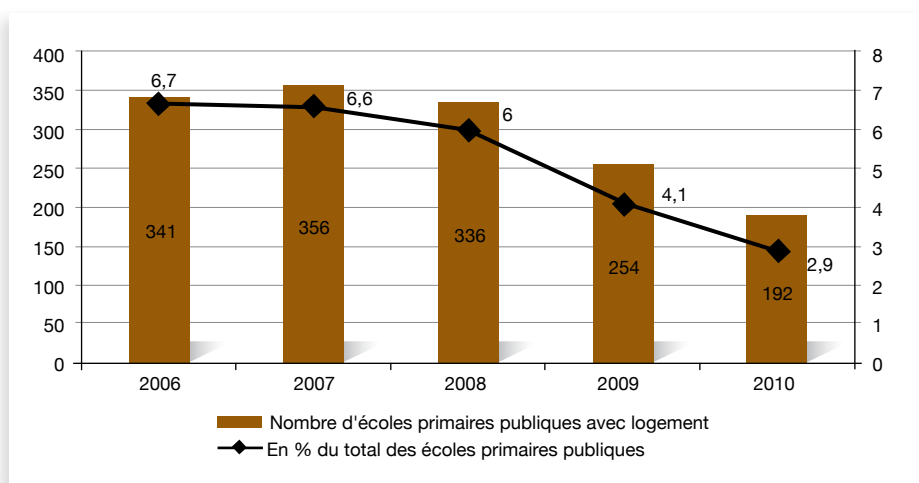
Les graphiques n°8.6 et n°8.7 suivants présentent les pourcentages d'écoles disposant de latrines fonctionnelles et de logements dans les écoles primaires publiques sur la période 2006-2010. En ce qui concerne les latrines, on note qu'en 2006, 72 % d'écoles primaires publiques disposaient de latrines fonctionnelles et que cette proportion s'est considérablement réduite au cours des quatre dernières années pour atteindre 54 % en 2010. C'est donc près de 46 % d'écoles primaires publiques qui ne disposent pas de toilettes fonctionnelles en 2010.

**Graphique n°8.6 :** Nombre d'écoles primaires publiques disposant de latrines fonctionnelles, 2006-2010



Source : DPP/MEMP, Annuaire statistique 2011.

**Graphique n°8.7 :** Nombre d'écoles primaire publiques disposant de logement, 2006-2010



Source : DPP/MEMP, Annuaire statistique 2011.

En ce qui concerne les écoles primaires avec logements de maîtres, leur proportion a progressivement diminué dans le temps, de 6,7 % en 2006 à 2,9 % en 2010. On observe toutefois que les enseignants ont tendance à ne pas occuper les logements lorsque l'école est dans d'un centre urbain, car ils ne bénéficient pas toujours de commodités comme, par exemple, le raccordement au réseau électrique. En revanche, ces logements sont le plus souvent occupés dans les villages, car il n'est pas toujours possible de trouver un logement en location dans une construction en matériaux durables. Aussi, il est important de procéder à un meilleur ciblage afin de mettre les infrastructures là où le besoin en logement est crucial, d'autant plus que ce sont des coûts importants en investissements. Cette mesure incitative pourrait favoriser le maintien en poste des enseignants dans les zones déshéritées.

### **8.1.1.5- Besoins en infrastructures et en mobilier**

#### *Besoin en salles de classe et infrastructures d'accompagnement*

En 2010, sur les 33 155 salles de classe utilisées dans les écoles primaires publiques, seulement 24 029 salles de classe, soit 72,5 % des classes, sont en matériaux définitifs ; le reste, soit plus d'une salle sur quatre, étant en matériaux précaires. Cela souligne un besoin en construction et réhabilitation de 9 704 salles de classe. Parmi les salles de classe en matériaux définitifs, plus de 15,24 % sont en mauvais état et méritent d'être récupérées afin de ne pas aggraver le déficit sus indiqué. Ce besoin en réhabilitation est de 3 663 salles de classe. Concernant les points d'eau, seulement 28,5 % des 6 583 écoles primaires recensées sont approvisionnées en 2010, ce qui signifie que 4 707 d'entre elles ne disposent pas d'eau potable. Et à l'enseignement maternel public seulement 27,3 % des 872 écoles dénombrées en 2010 disposent d'eau potable.

L'enseignement maternel public, pour les 2 183 sections recensées en 2010, ne dispose que 931 salles de classe en matériaux définitifs (42,6 %), dégageant de ce fait un besoin de construction de 1 252 salles de classe. Sur les 931 salles de classe en matériaux définitifs, 201 sont en mauvais état (21,6 %) et méritent d'être réhabilitées.

#### *Besoin en mobilier*

Pour les 1 551 995 élèves dénombrés en 2010 au primaire, 1 224 877 places assises (dont 91 539 tables bancs à plus de deux places ne répondant aux normes) sont disponibles. Ceci manifeste un besoin en places assises de 418 657, soit 209 328 tables bancs à 2 places en tenant compte du remplacement des tables ne répondant plus aux normes. À peine 29 929 salles de classe disposent de table enseignant sur les 33 154 utilisées (90,27 %), soit un besoin en table enseignant de 3 225. Concernant le bureau du directeur, 2,32 % seulement des 6583 écoles en disposent. Le besoin ainsi exprimé est de 6 430 bureaux de directeur.

À l'enseignement maternel, seulement 46 100 places assises (dont 9999 en tabourets ne répondant pas aux normes) sont disponibles pour un effectif de 73 026 enfants recensés en 2010, soit un taux d'équipement de 63,1 %. Le besoin en mobilier pour enfants est de 36 925 places assises et places à écrire en tenant compte du remplacement des places assises ne répondant pas aux normes.

## **8.1.2- Évolution du réseau des établissements du secondaire**

### **8.1.2.1- Évolution d'écoles et salles de classe dans l'enseignement secondaire général public<sup>65</sup>**

Le tableau n°8.3 présente l'évolution du parc d'établissements et de salles de classe dans le secondaire général public entre 2006 et 2010. On constate que le stock d'écoles a connu une croissance importante sur la période. En effet, 162 nouvelles écoles ont ouvert leurs portes pendant les 5 dernières années, ce qui représente une hausse de 41 % sur la période et une croissance annuelle moyenne de 9,8 %. Cette évolution a porté le nombre d'écoles publiques d'enseignement secondaire général à 557 en 2010 (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycles inclus).

<sup>65</sup> Faute de statistiques, l'analyse se fait seulement sur le secondaire général public.

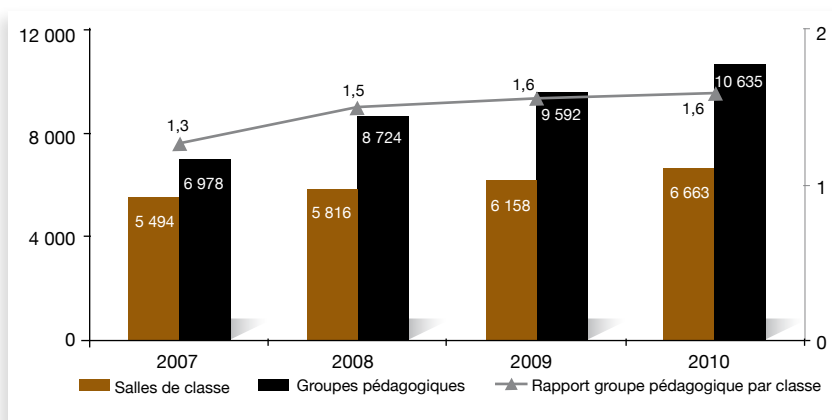


**Tableau n°8.3 :** Évolution du nombre d'établissements et de salles de classes dans l'enseignement secondaire général public, 2006-2011

	Nombre d'établissements	Nombre de salles de classe	Nombre de groupes pédagogiques
2006	395	4 591	Nd
2007	422	5 494	6 978
2008	Nd	5 816	8 724
2009	501	6 158	9 592
2010	557	6 663	10 635
Évolution 2006-2011	41,0 %	45,1 %	52,4 %
TCAM	9,0 %	9,8 %	15,1 %

Source : Auteurs, à partir des différents annuaires statistiques.

**Graphique n°8.8 :** Évolution du nombre des salles de classes et groupes pédagogiques dans l'enseignement secondaire général public, 2007-2010



Source : DPP, Annuaire statistique 2006-2010.

Concernant l'évolution des salles de classes, on note une augmentation de 45 % entre 2006 et 2010, leur nombre étant passé de 4 591 en 2006 à 6 663 en 2010. C'est donc une dynamique similaire à celle des écoles qui est observée.

Cependant, le rythme d'accroissement des salles de classe demeure faible face à celui des groupes pédagogiques (les groupes pédagogiques ont crû en moyenne de 52,4 % sur la période), ce qui intensifie le phénomène de salles volantes. En effet, alors qu'en 2007, 1,3 groupe pédagogique se partageait une classe, ce ratio se situe à 1,6 en 2010 (Cf. graphique n°8.8 ci-dessus).

### **8.1.2.2- Situation des infrastructures d'accompagnement dans les établissements d'enseignement secondaire (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle)**

Au cours de ces quatre dernières années, les pourcentages des établissements ne disposant pas de points d'eau potable et ne disposant pas d'électricité se sont améliorés. Ils sont passés de 53,8 % en 2006-2007 à 45,6 % en 2009-2010 en ce qui concerne la disponibilité d'un point d'eau potable ; et de 62,6 % à 46,9 % en ce qui concerne la disponibilité d'une source d'électricité. En outre, il est observé que 1 établissement sur 5 n'a pas de bibliothèque et que 2 établissements sur 3 ne disposent pas de laboratoire.

## **8.1.3- Les constructions d'infrastructures dans l'Enseignement Supérieur**

### **8.1.3.1- Évolution des infrastructures universitaires au cours de la période de 2001 à 2012**

#### *Évolution du réseau des Universités du Bénin*

L'enseignement supérieur béninois fait face à des contraintes sérieuses, caractérisées notamment par des marges de manœuvre budgétaires quasiment inexistantes. Le Bénin consacre en effet déjà une part importante de ses ressources publiques (15,6 %) au secteur de l'éducation pour contenir la très forte croissance des effectifs étudiants.

Les effectifs étudiants sont passés de 29 000 en 2001-2002 à 75 011 en 2010. On peut estimer au titre de l'année académique 2012-2013 un effectif de plus de 115 000 étudiants pour les universités publiques. Selon les statistiques du MESRS et des informations de la DIEM, le nombre d'amphithéâtre pour les cours est de 245 en 2010 pour 25 432 places. Il se dégage donc, pour 2012-2013, un déficit de 448 amphithéâtres de cours (amphithéâtres de 200 places) pour les 89 568 étudiants.

#### *Évolution du nombre d'établissements d'enseignement supérieur jusqu'en 2010*

Il existe actuellement 2 établissements publics d'enseignement supérieur au Bénin contre 61 établissements privés d'enseignement supérieur. Le nombre d'entités universitaires est de 112, à raison de 27 pour le public et de 85 pour le privé.

Les estimations au titre de l'année académique prochaine prévoient un effectif de plus de 115 000 étudiants. L'évolution du nombre d'infrastructures d'accueil demeure donc insuffisante.

#### *Évolution des entités universitaires*

Depuis 2008-2009, le MESRS a opté pour la création de nouveaux centres universitaires, ce qui permet de relever le défi du désengorgement des effectifs dans les universités nationales, notamment de l'Université d'Abomey-Calavi. Le tableau n°8.4 ci-après dénombre les centres universitaires déjà disponibles et leur date de création.

**Tableau n°8.4 :** Les centres universitaires de l'enseignement supérieur au Bénin

Université	Département	Centre universitaire	École/Institut	Date de création
Université de Parakou	Atacora	Natitingou	ENS	2008-2009
			FAST	2011-2012
	Borgou	Parakou	Faculté de droit à Tchaourou	2011-2012
			FLASH	2010-2011
			ESSP à Tchaourou	2011-2012
			FASEG à Savè	2011-2012
Donga	Djougou	ENSTA	2009-2010	
Université D'Abomey-Calavi	Ouémé	Porto-Novo	École Normale Supérieure	2010-2011
	Plateau	Kétou	ENSTA Kétou	2009-2010
			ENSTCTPA Sakété	2011-2012
	Mono	Lokossa	ENSET	2010-2011
	Zou	Abomey	ENSTBR	2009-2010
Collines		ENSTIC de Savalou	2011-2012	

Source : DPP, Annuaire statistique 2011.

On constate que la création de nouveaux centres universitaires est en pleine évolution. Cela a permis d'avoir 13 filières ouvertes au cours des trois dernières années, portant ainsi le nombre total de ces filières à 40.

### 8.1.3.2- Évolution du stock de salles de cours dans l'enseignement supérieur

Le nombre d'infrastructures pédagogiques était de 241 en 2008-2009, il est passé à 245 en 2009-2010 grâce à la construction de 2 amphithéâtres de 750 places chacune à l'Université d'Abomey-Calavi et de 2 laboratoires à l'UAC et à l'UP. La quasi-totalité des salles de cours sont construites en matériaux définitifs. Cela étant, les nouveaux centres universitaires créés depuis 2009-2010 sont installés dans des locaux provisoires, appartenant aux communes, en attendant la mise en place des ouvrages sur leurs propres sites. D'autres sont logés dans les anciens établissements supérieurs tels que la FLASH à l'Université de Parakou et la FAST dans l'enceinte de l'École normale supérieure de Natitingou. Ces locaux ont été aménagés pour permettre de rendre plus agréable le cadre de travail et d'études.

Le recrutement des étudiants se fait en fonction de la capacité d'accueil des infrastructures afin de respecter les normes en la matière. La création de nouveaux centres universitaires constitue une initiative intéressante parce qu'elle permet de régler progressivement les problèmes de désengorgement qui se posent actuellement au niveau des deux universités du Bénin. Si l'État devait attendre de régler tous les problèmes liés à l'ouverture d'un établissement universitaire avant de créer de nouveaux centres universitaires, les effectifs seraient difficiles à gérer. Selon les réformes en cours dans le secteur de l'enseignement supérieur, le Bénin disposera à l'horizon 2015 de 22 centres universitaires créés avec cinq universités.

Cette option choisie par le gouvernement a déjà permis de désengorger les anciens établissements de 3 321 étudiants selon la statistique 2010-2011, soit un taux de 4,05 % de l'effectif global des étudiants. Pour atteindre l'objectif visé, il s'agira, à moyen terme, de construire et d'équiper 22 nouveaux centres universitaires.

### 8.1.3.3- Évolution des infrastructures d'accompagnement

Les infrastructures d'accompagnement comme les salles de travaux pratiques, les bibliothèques, les blocs administratifs, l'infirmierie, les aires de jeux n'ont pas connu une évolution aussi sensible. L'équipement en mobilier des entités universitaires a été quelque peu amélioré mais il reste beaucoup à faire à ce niveau. En 2008, le MESRS a offert sur le budget national 5 120 tables-bancs et chaises. En 2008, plus de 500 matériels informatiques, des produits de laboratoire de physique et de chimie ont également été offerts pour les deux universités. Mais globalement, les infrastructures d'accompagnement sont en nombre insuffisant.

En ce qui concerne les résidences universitaires, une légère augmentation a été notée grâce aux financements BID, BADEA et Maroc qui ont permis de doter les universités de 2 160 lits supplémentaires. Cela étant, cet effort n'a permis de loger qu'une infime partie des étudiants. Le nombre de résidences est passé de 26 en 2006 à 33 en 2010. Malheureusement, les anciennes résidences de l'UAC et de l'UP ne sont plus fonctionnelles pour la plupart, ce qui limite considérablement le nombre de places d'hébergement disponible. On observe toutefois que le gouvernement fait des efforts substantiels pour accroître les résidences.

### 8.1.4- Construction des centres d'alphabétisation

Entre 2005 et 2011, plusieurs ministères se sont successivement occupés de l'Alphabétisation au Bénin. Actuellement, ce sous-secteur est à charge du ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAAT)<sup>66</sup>. Comme le montre le tableau n°8.5 ci-après, la grande majorité de centres d'alphabétisation est en mode virtuel<sup>67</sup>, avec un grand nombre en plein air (1 647 sur 2 524 centres recensés au total). Cela met en évidence le fait que l'État a longtemps délaissé le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes et qu'il reste encore beaucoup à faire, notamment pour satisfaire les besoins en infrastructures à travers la construction et l'équipement de nouveaux centres d'alphabétisation.

Tableau n°8.5 : Centres d'alphabétisation par département au Bénin, 2010

	Centres non virtuels			Centres virtuels					Total par département
	Matériaux définitifs	Matériaux semi définitifs	Total	Écoles	Églises	Plein air	Autres	Total	
ATACORA-DONGA	29	20	49	38	15	441	5	499	548
BORGOU-ALIBORI	22	228	250	Nd	1	Nd	Nd	1	251
ZOU-COLLINES	24	Nd	24	Nd	Nd	718	Nd	718	742
MONO-COUFFO	26	7	33	53	32	214	24	323	356
OUEME-PLATEAU	4	16	20	105	23	209	3	340	360
ATLANTIQUE-LITTORAL	29	3	32	40	80	65	50	235	267
<b>Ensemble Bénin</b>	<b>134</b>	<b>274</b>	<b>408</b>	<b>236</b>	<b>151</b>	<b>1647</b>	<b>82</b>	<b>2116</b>	<b>2524</b>

Source : DPP/MCAAT.

Entre 2005 et 2011, seulement 59 nouveaux centres d'alphabétisation ont été effectivement construits. En 2005, le Bénin comptait 2 465 centres d'alphabétisation dont environ 18 % étaient publics (État central à

<sup>66</sup> Ceci est en grande partie à l'origine de sérieux problèmes de disponibilité de données historiques.

<sup>67</sup> Le mode virtuel consiste à utiliser de salles de classe appartenant aux écoles primaires publiques, aux églises ou centres de santé et en plein air.

travers des Projets, communautés villageoises, etc.) et 82 % privés (ONG, associations religieuses, etc.). Le pays compte actuellement 2 524 centres dont la grande majorité correspond à des centres virtuels, notamment en plein air.

Signalons qu'au titre du Programme décennal du développement du secteur de l'éducation, le gouvernement du Bénin a bénéficié d'un don des partenaires techniques et financiers par le biais du financement du Fast Track, devant servir à la construction et l'équipement de 45 centres d'alphabétisation avec latrines, sur toute l'étendue du territoire national, sur une période de 3 ans (de 2008 à 2011). Cependant, aucun de ces centres n'est construit à ce jour.

Plusieurs actions ont néanmoins été menées par le gouvernement, en 2010 et 2011, à travers le ministère en charge de l'Alphabétisation, et ont permis de convenir avec les partenaires des plans types des ouvrages à réaliser, l'estimation des coûts de leur réalisation, l'identification et la validation des sites devant les abriter, le choix du mode et de l'agence d'exécution, la remise officielle des sites à l'agence de maîtrise d'ouvrage déléguée.

## 8.2- Normes, standards et coûts de constructions scolaires

Cette section fournit une description des normes et standards, actuellement utilisés pour la construction d'infrastructures scolaires au Bénin. Les normes et standards sont d'une importance cruciale dans une politique de construction scolaire en ce sens qu'ils influent sur les coûts des infrastructures. Les normes de construction utilisées ont fait l'objet d'un consensus avec les acteurs intervenant dans le domaine de construction des infrastructures scolaire.

### 8.2.1- Normes et standards des constructions scolaires

#### *Standards architecturaux*

Les dimensions des salles de classe présentent une grande diversité selon qu'elles soient construites par les communautés, les organisations non gouvernementales ou l'administration publique. Toutefois, on observe maintenant une tendance vers une harmonisation autour de 68,4 m<sup>2</sup> pour le primaire ; 66,24 m<sup>2</sup> pour la maternelle ; 89,18 m<sup>2</sup> pour le secondaire et 43,65 m<sup>2</sup> pour l'alphabétisation. Les modules sont constitués d'un bloc de trois salles de classe incorporant un bureau-magasin et une galerie couverte (terrasse) pour le primaire, d'un bloc de deux salles de classe incorporant un bureau-magasin et une galerie couverte (terrasse) pour la maternelle, d'un bloc de quatre salles de classe incorporant une galerie couverte (terrasse) pour le secondaire et d'un bloc de deux salles de classe incorporant un bureau-magasin et une galerie couverte (terrasse) pour l'alphabétisation et la post-alphabétisation. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, il s'agit d'un amphithéâtre de 200 places.

Ce sont ces plans type qui sont utilisés dans la majorité des programmes. Des variantes avec une ou deux salles de classe sont néanmoins utilisées pour la mise en norme d'écoles pour lesquelles le bloc de trois classes n'est pas approprié. Ces modules ont surtout été utilisés par le programme financé par la JICA en 2009.

#### *Les plans*

Les plans standards de salle de classe utilisés sont des rectangles de 9,3 m par 7,35 m, soit 68,4 m<sup>2</sup> utiles pour le primaire, de 9,2 m par 7,2 m soit 66,24 m<sup>2</sup> pour la maternelle, de 9,8 m par 9,10 m, soit 89,18 m<sup>2</sup> pour le secondaire et de 9 m par 4,85 m soit 43,65 m<sup>2</sup> pour l'alphabétisation. Ces superficies de classe

correspondent à un ratio de superficie par apprenant de 1,37 m<sup>2</sup> selon la norme de 50 élèves par salle avec 25 tables-bancs à 2 places pour le primaire, de 2,65 m<sup>2</sup> selon la norme de 25 élèves par salle avec 25 tables et chaises enfants pour la maternelle, de 1,78 m<sup>2</sup> selon la norme de 50 élèves par salle avec 25 tables-bancs à 2 places pour le secondaire et 1,09 m<sup>2</sup> selon la norme de 40 apprenants par salle avec 20 tables-bancs à 2 places pour l'alphabétisation. Dans l'enseignement supérieur, cette superficie correspond à un ratio de 1,6 m<sup>2</sup> par étudiant selon la norme de 200 étudiants avec 200 tables-chaises. Deux tableaux sont prévus dans chaque classe. Un accès par rampe inclinée est prévu pour les apprenants handicapés.

Contrairement aux salles de classe, les sanitaires n'ont pas encore évolué vers une harmonisation de leur plan. Un bloc de latrines de quatre compartiments à double fosses à utilisation alternée est souvent utilisé. Dans les milieux marécageux, c'est un bloc de latrines VIP (Ventilated Improved Pitlatrines) à quatre compartiments qui y est construit. La Direction de l'hygiène et de l'assainissement de base du ministère de la Santé publique a conçu un autre plan type qui intègre des lave-mains. C'est ce plan type qui est vulgarisé au niveau des communes et utilisé pour les projets initiés par celles-ci. Pour l'enseignement supérieur, il existe des plans standards de blocs sanitaires prévus par entité. Ce sont des blocs comportant 10 WC et 10 douches par sexe, et 5 urinoirs pour les garçons.

Pour les logements, le ministère prévoit un bâtiment à trois appartements comprenant un appartement de type F3 (2 chambres, un salon) avec une cuisine et une latrine-douche en annexes séparées pour le directeur et 2 appartements de type F2 (1 chambre, un salon) avec annexes séparées pour 2 autres enseignants. Pour l'enseignement supérieur il existe des plans de résidences universitaires de type R+3 de 224 lits à raison de 2 lits par cabines pour étudiants. Il est prévu d'instaurer une politique de construction de logements sociaux pour les nouveaux centres universitaires afin de permettre le maintien sur place des nouveaux enseignants recrutés.

#### *Standards techniques*

La progressive harmonisation technique exerce un impact positif sur la qualité des constructions, car elle facilite la maîtrise des difficultés techniques par les constructeurs et le suivi/contrôle par les maîtres d'œuvre. De façon simplifiée, la technologie se présente comme suit : a) les fondations sont en semelles filantes armées ou en béton cyclopéen ; b) la structure est en poteaux de béton armé horizontalement liaisonnés par trois chaînages : un bas sur fondations, un intermédiaire au niveau des linteaux et un rampant sous toiture ; c) les murs sont en parpaings creux de 15 cm avec de la peinture ; d) les ouvertures sont métalliques et en claustras ; e) la charpente est composée de pannes en bois traité à l'insecticide ou en métal ; f) la couverture est généralement double-pente, en tôle d'aluminium ou zinc galvanisée, en tuile ou en dalle avec un débord ; g) un faux-plafond en contre-plaqué est prévu dans le bureau du directeur, mais la tendance actuelle est de le supprimer non seulement pour réduire les coûts mais surtout pour éviter la pénétration des chauves-souris, termites et autres animaux dans les combles ; cependant, dans l'enseignement supérieur le faux plafond est réalisé dans l'amphi et dans les bureaux ; h) les sols sont en dallage béton légèrement armé recouvert d'une chape bouchardée incorporée et de carreaux dans l'enseignement supérieur.

## **8.2.2– Les coûts unitaires des constructions scolaires**

Les coûts des constructions scolaires dépendent d'une part 1) des normes et standards architecturaux retenus, 2) des standards techniques notamment la nature des matériaux utilisés (cf. section précédente), ainsi que 3) du mode d'exécution. La présente section présente les plus récents coûts unitaires par type de module et par niveau d'enseignement.

Cas de l'enseignement général : maternel, primaire et secondaire

Le tableau n°8.6 ci-après présente à titre illustratif le coût moyen d'un module de 3 classes avec bureau et magasin selon la nature de la toiture et les sources de financement.

**Tableau n°8.6 :** Coût (en milliers de FCFA) d'un module de trois classes avec bureau et magasin selon les sources de financement

	Montant HTVA		Montant TTC		Observations
	Mini-mum	Maxi-mum	Mini-mum	Maxi-mum	
Projet National de Développement Conduit par les Communautés (PNDC)	17 028	19 778			Toiture en tôle. N'est pas assujetti à la TVA.
PLAN BENIN (ONG)	18 000	18 000			Toiture en tôle .N'est pas assujetti à la TVA
BORNEFONDEN (ONG)	15 400	15 675			Toiture en fibrociment. N'est pas assujetti la TVA (Ce coût ne prend pas en compte la main d'œuvre banale à savoir remblai, fouille, fourniture d'eau et pose des fermes qui sont à la charge des bénéficiaires).
PROJET DE DEVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE-PHASE III (PDEP-BID3)	20 000	35 000	20 612	36 071	Toiture en fibrociment (17 %) assujettie à la TVA.
PIP-financement intérieur	16 780	19 915	19 800	23 500	Toiture en tôle.
PROJET JAPON IV	31 000	35 000			Toiture en Bac Alu.
PROGRAMME FAST TRACK INITIATIVE-FONDS COMMUN BUDGETAIRE (FTI-FCB) (Travaux confiés à AGETUR et AGETIP)	20 426	23 388	24 103	27 598	Toiture en tôle.
		36 540		43 117	Toiture en dalle.

Source : Auteurs à partir de données collectées auprès des DIEM<sup>68</sup>/ MEMP.

On note que le module de 3 classes avec un magasin ainsi qu'un bureau varie de 15,4 millions à plus de 43 millions de francs CFA. Dans le premier cas, il s'agit d'un module mandaté par l'ONG BORNEFONDEN et construit sous le mode DCC (cf. annexe n°8.1) non assujetti à la TVA et où les bénéficiaires apportent diverses contributions en nature (main d'œuvre, etc.).

On note également qu'outre la source de financement et le mode d'exécution retenu, les matériaux utilisés influent aussi largement sur le niveau des coûts de constructions observés. En moyenne un module ayant une toiture en tôle ondulée ou en bac aluminium est environ 65 % plus cher qu'un module avec une toiture en tôle. Toutefois, le premier a une durée de vie plus longue.

À ces coûts des infrastructures, il convient d'ajouter le coût du mobilier (pour les élèves, les enseignants ainsi que le personnel administratif le cas échéant). Le tableau n°8.7 ci-après donne à titre indicatif les coûts moyen de différents mobiliers tels qu'observés en 2011.

<sup>68</sup> Direction des infrastructures, de l'équipement et de la maintenance.

**Tableau n°8.7 :** Coût moyen par nature de mobilier à la maternelle et au primaire (milliers de FCFA)

Nature des matériaux	Coût TTC	Durée de vie
Table-banc à 2 places pour le primaire	29, 5	20 ans
Tablette et une petite chaise pour enfants de la maternelle	20	20 ans
Table pour enseignant et chaise	50	20 ans
Bureau pour Directeur et trois chaises	190	20 ans

Source : Auteurs à partir de données collectées auprès des DIEM/MEMP.

On note qu'une table-banc pour deux élèves coûte environ 30 000 francs CFA, un montant qu'il faudrait multiplier par 25 si l'on veut équiper une salle de classe de 50 places assises. Certaines nouvelles constructions nécessitent des infrastructures d'accompagnement comme les latrines, les terrains de jeux, etc. Les coûts indicatifs observés en 2011 sont consignés dans le tableau n°8.8 qui suit.

**Tableau n°8.8 :** Coût moyen de construction d'un bloc de latrines à quatre cabines pour le primaire et à deux cabines pour la maternelle (milliers de FCFA)

Nature des matériaux	Coût TTC	Durée de vie
Bloc de latrines à quatre cabines	3 000	20 ans
Bloc de latrines à deux cabines pour la maternelle	2 000	20 ans

Source : Auteurs à partir de données collectées auprès des DIEM/ MEMP.

#### *Cas de l'enseignement technique et de la formation professionnelle*

Pour le cas spécifique de l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'encadré n°8.1 ci-après donne quelques informations relatives aux arrangements institutionnels qui régissent les constructions scolaires.

### **Encadré n°8.1 :**

#### **Arrangements institutionnels régissant les constructions scolaires dans l'ETFP**

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 financements intérieurs, 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'État passe directement la commande. Dans ces deux cas, les procédures sont identiques 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'État avec l'approbation du partenaire financier concerné. L'État recrute un architecte qui produit un plan approuvé par les deux parties (État et partenaire concerné).

Source : RESEN BENIN 2008.



Le tableau n°8.9 ci-après présente à titre illustratif différents coûts moyens observés entre 2009 et 2011 pour la construction de deux établissements d'enseignement technique et d'un centre de formation professionnelle.

**Tableau n°8.9 :** Coûts de construction dans le secondaire technique et la formation professionnelle (millions de FCFA)

Enseignement technique et formation professionnelle	Caractéristiques	Coût global TTC : construction et équipements (en millions de FCFA)
Lycée Technique agricole (2009-2011) Capacité d'accueil : 200 élèves	2 salles de classe 1 laboratoire agricole 1 salle d'élevage 4 dortoirs 8 logements pour le personnel 1 bureau administratif 1 réfectoire 2 poussinières	2 000
Lycée technique industriel (2010) Capacité d'accueil : 150 élèves	1 bloc administratif 3 ateliers 1 foyer restaurant 1 infirmerie 2 logements 1 dortoir garçons 1 dortoir filles	1 500
Centre de formation professionnel (2011) Capacité d'accueil : 200 élèves	1 bloc administratif 1 bibliothèque 3 dortoirs (200 places) 1 infirmerie 1 laboratoire 3 logements pour personnel 1 salle informatique 1 restaurant	2 125

Source : Documents de la DIEM/MESFTPRIJ.

Le tableau montre que la construction d'un lycée technique et d'un centre de métiers disposant de dortoirs pour élèves et de logements du personnel coûte environ entre 1,5 et 2,1 milliards de FCFA, pour une capacité d'accueil allant de 150 à 200 élèves. On note également qu'en dehors de la capacité d'accueil, la différence des coûts de constructions serait en grande partie imputable aux coûts d'acquisition de certaines installations ou équipements spéciaux (laboratoire, salle informatique, machines, etc.) spécifiques à certaines formations techniques.

## 8.3- Éléments pour la mise en œuvre et la maintenance des infrastructures scolaires

### 8.3.1– Mise en œuvre d'un programme d'infrastructures

Pour réaliser un programme d'environ 988 salles de classe par an pour le primaire, 314 salles de classe pour la maternelle, 215 salles de classe pour le secondaire, 12 salles de classe pour l'alphabétisation et 5 amphithéâtres de 200 places, la stratégie du gouvernement devrait faire appel à tous les acteurs ayant des capacités et susceptibles de participer au programme.

Pour les écoles primaires, les acteurs sont les suivants : i) les agences de maîtrise d'ouvrages délégués, ii) les communes, iii) les communautés organisées.

- i. *Les agences de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD).* Tous les secteurs de l'éducation ont une longue expérience de l'utilisation des agences AGETIP, AGETUR, dont la capacité avérée se situe à environ 300 salles de classe par an et ouvrages annexes. D'autres agences comme SERHAU SA et PRIMMO SA, avec qui les ministères ont peu d'expériences mais dont les performances sont satisfaisantes, pourront être sollicitées.
- ii. *Les Communes.* En raison de la décentralisation, les 77 communes ont la compétence de maître d'ouvrage des constructions scolaires primaires. D'importantes ressources leur ont été transférées pour des constructions de salles de classe de l'enseignement primaire et salles de classe des communes à statut particulier. Certaines parmi elles ont montré des faiblesses dans le processus de passation de marchés et dans la conduite des travaux. Il est possible d'envisager, après évaluation, que les 50 communes les plus performantes reçoivent un financement du MEMP pour réaliser chacune au moins 3 modules de 3 salles de classe et dépendances par an. Les autres pourraient recevoir un financement pour réaliser chacune un module de 3 salles de classe et dépendances. Une telle approche permettrait de réaliser environ 231 salles de classe et ouvrages annexes chaque année. Dans cette logique, les communes devraient bénéficier d'un renforcement de capacités pour améliorer leurs prestations, afin qu'à l'horizon 2020, toutes les constructions des salles de classe du primaire et de la maternelle soient réalisées par elles.
- iii. *Les Communautés.* Dans le cadre de la capitalisation des acquis du Projet de développement conduit par les communautés (DCC), le MEMP pourrait permettre aux communautés de base de réaliser des constructions de salles de classe. Il serait possible d'envisager que 5 villages environ construisent chacun un module de 3 salles de classe dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée avec leur commune, sur financement du MEMP. Cette approche permettrait de réaliser environ 180 salles de classe par an. Le MEMP pourrait passer un accord de partenariat avec le Projet des services décentralisés conduit par les communautés PSDCC pour la mise en œuvre de cette composante. L'objectif à plus long terme serait de généraliser la délégation de maîtrise d'ouvrage, des communes aux communautés, pour la réalisation des écoles primaires. Dans cette situation, les communes ne réaliseraient plus d'écoles primaires et se concentreraient sur la réalisation des ouvrages plus complexes.

### 8.3.2– Pistes de réflexions pour la maintenance des infrastructures

Depuis quelques décennies, les pouvoirs publics, les collectivités locales, les ONG et autres personnes morales ou physiques ont entrepris des efforts considérables dans le domaine de la réalisation des infrastructures administratives et scolaires. En revanche, les actions entreprises par ces mêmes acteurs dans le domaine de la maintenance des infrastructures et des équipements sont encore à peine perceptibles,

faute de coordination par le pouvoir central. Cette situation ne permet pas aux apprenants et enseignants de disposer de bonnes conditions d'études.

Compte tenu de l'importance que revêt la maintenance des infrastructures et les moyens financiers associés, il s'avère nécessaire que les différents acteurs du système éducatif coordonnent leurs actions.

La maintenance n'étant pas l'affaire du gouvernement seul, les structures agissant au nom et pour le compte du pouvoir central (DIEM) ont suggéré de :

- Mettre sur pied de commun accord (DIEM, Mairie, APE et Établissements), une équipe d'entretien des infrastructures et des équipements dans tous les établissements d'enseignement publics ;
- Trouver un mécanisme susceptible de doter cette équipe d'un minimum de moyens financiers et matériels en vue de faire périodiquement l'état des lieux et de faire les petites répartitions courantes ;
- Organiser des missions conjointes DIEM, ST ou DST afin d'intervenir promptement dans les réparations ;
- Rendre opérationnelles les équipes d'entretien et de maintenance en les dotant de moyens matériels et financiers adéquats ;
- Renforcer les services départementaux des infrastructures, de l'équipement et de la maintenance en les dotant de personnel adéquat ;
- Doter les DIEM d'un budget suffisant afin de prendre en compte la maintenance des infrastructures et équipement.

Au total, des actions concertées au niveau de tous les acteurs du système éducatif apporteront une amélioration de la maintenance des infrastructures et des équipements scolaires et administratifs. L'apport quantitatif et qualitatif des différents acteurs du système éducatif encouragera les Partenaires techniques et financiers à financer davantage les infrastructures qui permettent de satisfaire les besoins de l'éducation.

## Principaux enseignements du chapitre 8

De remarquables progrès ont été réalisés dans le domaine des constructions scolaires, notamment dans les enseignements maternel et primaire. Entre 2006 et 2010, le nombre total d'écoles maternelles (publiques et privées) a plus que doublé, passant de 540 à 1 230 écoles, soit une augmentation de 128 %. Au même moment le stock de salles de classe maternelles a enregistré une hausse de 77 % équivalant à 879 nouvelles salles de classe. Au primaire, durant la même période, ce sont au total 1 736 nouvelles écoles (publiques et privées) qui ont ouvert leurs portes, soit une hausse de 28,3 % sur la période. Ceci s'est traduit par 9 457 nouvelles salles de classe (+ 30 % entre 2006 et 2010). Ces nouvelles constructions ont été une réponse à l'introduction des mesures de gratuité dans la maternelle et le primaire et ont permis d'endiguer l'afflux massif des effectifs. Au primaire, après un pic de 50 élèves par salle de classe enregistré en 2008, la capacité d'accueil a été ramenée à son niveau d'avant la gratuité soit 47 élèves par salle de classe en 2010.

Une partie du stock d'infrastructures scolaires est cependant en mauvais état. Au moment où les constructions scolaires se sont nettement intensifiées, la proportion des bâtiments scolaires construits en matériaux provisoires a augmenté, passant de 18,8 % en 2006 à 26,9 % en 2010. Cela reflète sans doute un recours accru à l'utilisation de matériaux précaires face à l'urgence générée par les nouveaux effectifs, couplée à la faiblesse du suivi technique des travaux de construction.

En outre, la pénurie d'infrastructures d'accompagnement comme des latrines et points d'eau potable s'aggrave. En 2006, environ 28 % d'écoles primaires publiques ne disposaient pas de latrines, alors qu'en 2010, il est estimé que près de 45 % ne disposent pas de toilettes fonctionnelles. Par ailleurs, le nombre d'écoles avec logements de maîtres a été considérablement réduit. Seules 2,9 % d'écoles primaires en 2010 disposent de logements pour les maîtres contre 6,7 en 2005.

De sérieux déficits en infrastructures universitaires et centres d'alphabétisation sont enfin observés. Suite à la hausse massive des effectifs du supérieur, le MESRS a initié une politique d'expansion de l'offre universitaire avec 13 nouvelles filières qui ont ouvert leurs portes au cours des trois dernières années (2008-2010). Cependant, ces nouveaux centres universitaires sont installés dans des locaux provisoires appartenant aux communes, en attendant la mise en place des ouvrages sur leurs propres sites. D'autres sont logés dans les anciens établissements supérieurs tels que la FLASH à l'Université de Parakou et la FAST dans l'enceinte de l'École normale supérieure de Natitingou. En ce qui concerne les centres d'alphabétisation, la grande majorité disponible à ce jour œuvre en mode virtuel (utilisation de locaux appartenant aux écoles primaires, églises, etc.) avec un grand nombre en plein air (1 647 sur 2 524). Il reste donc encore beaucoup à faire en termes de constructions et d'équipement de centres d'alphabétisation.

## Annexe n°8.1 : Modes d'exécution pour la réalisation des infrastructures scolaires

Au Bénin, les infrastructures scolaires, notamment les salles de classe mises en place par l'État sur les ressources domestiques sont réalisées suivant des modèles types adoptés par les ministères en charge de l'éducation. 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 2 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 en 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 important de 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 délégué (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 déléguée (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 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.

*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 5 grands principes : (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.

## Annexe n°8.2 : Quelques coûts indicatifs de construction ou de réhabilitation d'autres infrastructures scolaires dans le contexte béninois

Coût moyen de réhabilitation d'une salle de classe selon la nature de la toiture (milliers de FCFA) au primaire

Nature des matériaux	Coût TTC	Durée de vie
Couverture dalle	7 180	20 ans
Toiture en fibro ciment ou en Bac aluminium	6 015	18 ans
Toiture en tôle	3920	10 ans

Source : MEMP.

Coûts globaux de construction de trois ENI (en millions de FCFA)

	ENI KANDI	ENI DOGBO	ENI ALLADA
Coût blocs administratif, documentaire et pédagogique	715	687	728
Coût équipement (hors dortoir)	215	112	111
Coût dortoir à 150 places (sans équipement)	368		353
Coût équipement dortoir (150 places)	73		
<b>Coût global pour 300 places avec dortoirs et équipement</b>	<b>1 813</b>	<b>799</b>	<b>1 544</b>
Observations	Avec équipement dortoirs	654 millions de FCFA estimés pour les deux dortoirs en construction	Sans équipement Dortoirs

Source : MEMP.

Coût (en milliers de FCFA) des infrastructures administratives, pédagogiques et sociales

Type d'infrastructures	Coût global TTC	Coût unitaire d'une place assise dans l'amphithéâtre	Observations
Amphithéâtre de 200 places simple	90 000	450	-Toiture en tôle -Fenêtre en claustras
Amphithéâtre de 600 places de type R+2	550 000	917	- Planchers carrelés, - Bureaux climatisés, - Amphis ventilés, - Fenêtre en lame naco - Toiture mixte au dernier niveau : charpente métallique avec tuile en alu laqué sur amphi et dalle sur bureaux.
Deux amphithéâtre de 750 places chacun avec bureaux de type R+0	1048377	699	Toiture en bac alu
Blocs de laboratoires de 220 places et 8 bureaux	279 419	635	
Deux résidences universitaires de 224 lits chacun à l'UP (BADEA)	1 851 512	4 133	- 2 lits par cabine - 2 blocs de toilettes par paliers, avec buanderie, - toiture terrasse accessible

Source : MESRS.

## Alphabétisation

	Coût global	Coût unitaire d'un centre d'alphabétisation (millions FCFA)	Année
<b>Projet EDUCATION III</b>			
Millions de FCFA	571	5,7	2009/10
Nombre de centres	100		
<b>Projet FTI-FCB*</b>			
Millions FCFA	465	10,3	2011/12
Nombre de centres	45		
* Ces chiffres portent sur des couts estimés avant lancement des travaux			

Source : MCAAT.



**BÉNIN** : Rapport d'état du système éducatif • Juillet 2014



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



Institut international de  
planification de l'éducation

*Pôle de Dakar*  
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

UNESCO - IIEP Pôle de Dakar  
Route de Ngor  
Enceinte Hotel Ngor Diarama  
BP 3311 Dakar - Sénégal

Tél : (+221) 33 859 77 30  
Web : [www.poledakar.org](http://www.poledakar.org)