



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

Bureau régional
pour l'éducation
en Afrique

Pôle de Dakar

ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

République
du Bénin



La question enseignante au Bénin : **Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable**



Mars 2011

Sommaire

Liste des tableaux	8
Liste des graphiques.....	10
Liste des encadrés	11
Liste des sigles et abréviations.....	12
Remerciements.....	14
Avant-propos	16
Introduction.....	20

Chapitre 1 : Le contexte général pour le développement des politiques enseignantes	25
1.1- Le contexte politique et administratif	25
1.1.1- Organisation du système éducatif et de l'enseignement normal.....	25
1.1.2- Le processus de décentralisation en cours devrait à terme modifier les modalités de gestion du système éducatif	28
1.2- Le contexte démographique et socio-économique	30
1.2.1- Une forte pression démographique pour le système éducatif	30
1.2.2- Un déséquilibre entre formation et capacité d'absorption du marché du travail.....	31
1.3- Un Contexte macroéconomique encore difficile.....	32
1.4- En dépit d'un contexte macroéconomique difficile, l'Etat a maintenu son niveau de priorité budgétaire pour le secteur de l'éducation	38
1.5- L'allocation intra-sectorielle demeure toutefois défavorable à l'enseignement secondaire	35
1.6- Un contexte marqué par un développement rapide des scolarisations, souvent au prix d'une dégradation des conditions d'enseignement, suggérant d'importants besoins en enseignants.....	43
1.6.1- Expansion rapide de l'enseignement général et de l'enseignement supérieur	43
1.6.2- Ces progrès quantitatifs masquent des problèmes d'inefficience	45
1.6.3- Des progrès quantitatifs au prix d'une dégradation des conditions d'enseignement.....	48
1.7- La qualité des apprentissages : un autre défi pour le système éducatif	50
Conclusion	50
Chapitre 2 : Les besoins quantitatifs en enseignants.....	52
2.1- Un préalable à l'estimation des besoins en enseignants : clarifier les objectifs éducatifs	52
2.1.1- Des objectifs quantitatifs globalement à redéfinir	52
2.1.2- Des modes d'organisation à revisiter également.....	57

2.2- Les Besoins en enseignants par ordre d'enseignement	58
2.2.1- Une démarche structurante pour la définition des objectifs de politique éducative	59
2.2.2- Des besoins variables selon l'ordre d'enseignement	61
2.2.2.1- Les besoins en enseignants pour les enseignements général et supérieur	61
2.2.2.2- Une estimation conservatrice pour l'enseignement technique-professionnel	68
2.2.2.3- Synthèse : un important défi quantitatif, notamment au secondaire général	70
Chapitre 3 : La formation des enseignants – un défi immense, mais pas impossible	72
3.1- Vue d'ensemble des enjeux en matière de formation	72
3.1.1- Les formations professionnelles requises pour enseigner dans les écoles béninoises...72	
3.1.2- Près de deux tiers des enseignants du sous-secteur public n'ont pas reçu la formation professionnelle requise pour enseigner	75
3.1.3- Un besoin immense de formation initiale est également à envisager au regard du grand nombre d'enseignants à recruter pour les prochaines années	77
3.2- Une formation initiale à développer et à améliorer	78
3.2.1- Les capacités physiques actuelles des écoles de formation des enseignants ne permettent pas de répondre aux besoins de formation initiale	78
3.2.2 - La qualité de la formation initiale est à questionner, notamment sur les volets processus, durée, modalités de formation et pertinence des contenus	80
3.2.2.1- Un processus marqué par une sélection à l'entrée, mais qui reste perfectible.	81
3.2.2.2- Une durée, une organisation et un contenu de formation qui prennent en compte les dimensions académique, professionnelle et pratique de la formation initiale, mais qui soulèvent d'autres interrogations importantes	82
3.2.2.3- Des modalités d'évaluation qui tiennent compte des acquis académiques et des pratiques en classe, mais qui nécessitent d'être mis en lien avec les compétences désirées pour enseigner	83
3.2.3- L'efficacité de la formation initiale est à améliorer	84
3.2.3.1- Une formation initiale qui ne permet pas toujours de doter les enseignants des compétences à enseigner	85
3.2.3.2- Une formation initiale dont la valeur ajoutée est à améliorer	86
3.2.3.3- Un profil de formateur à (re)-définir pour la formation initiale des enseignants....	88
3.2.4- L'estimation du coût de la formation : quel effort financier pour assurer une formation initiale à tous les enseignants ?	89
3.3 – Une formation continue à repenser et à réorganiser	91
Conclusion	97

Chapitre 4 : La gestion des enseignants – les aspects à reconsidérer dans le recrutement, le déploiement, l’absentéisme et l’attrition des enseignants	99
4.1- Le recrutement des enseignants : la nécessité d’envisager de nouvelles politiques.	100
4.1.1- L’évolution récente des effectifs d’enseignants : une tendance non soutenable au regard des besoins en enseignants.....	100
4.1.1.1- Les enseignants communautaires ont constitué l’essentiel du personnel enseignant recruté au cours de ces dernières années.....	100
4.1.1.2- ... finalement, le rythme de recrutement de l’Etat au cours de ces dernières années est en-deçà du rythme nécessaire pour satisfaire les besoins en enseignants.....	103
4.1.2- Un processus de recrutement des enseignants à questionner	105
4.1.2.1- Les critères de recrutement ne sont pas pris en compte pour la majorité des enseignants.....	106
4.1.2.2- Le processus de recrutement sur concours est à améliorer et à privilégier	106
4.2- Le déploiement des enseignants : des incohérences à corriger	109
4.2.1- Un faible degré de cohérence dans l’allocation des enseignants	110
4.2.1.1- Le cas des enseignements maternel et primaire	110
4.2.1.2- Le cas de l’enseignement secondaire	113
4.2.2- Une procédure d’allocation qui demande à échapper aux contraintes politiques et à être respectée	117
4.3- L’absentéisme des enseignants : une question qui se pose avec acuité, mais qui est peu considérée	120
4.4- Les départs de la profession enseignante : un aspect négligé, mais qui revêt toute son importance	126
Conclusion.....	127
Chapitre 5 : La gestion des enseignants – les questions de statut, de rémunération et de carrière.....	129
5.1- Inventaire des statuts disponibles et des dispositions contractuelles correspondantes	131
5.2- Mobilité des enseignants en cours de carrière	138
5.3- Rémunérations et avantages salariaux	142
5.3.1- La rémunération des enseignants selon la solde.....	142
5.3.2- Ampleur et composition des compléments de salaire	149
5.4- L’attractivité des rémunérations en question	153
5.4.1- Perspective comparative sous-régionale	153
5.4.2- Perspective comparative en référence au marché de l’emploi béninois	156
Conclusion.....	160

Chapitre 6 : Une satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois à reconsidérer et un mécanisme de dialogue social à dynamiser	162
6.1- Une satisfaction professionnelle des enseignants béninois qui demande à être reconsidérée	163
6.1.1- Beaucoup d'enseignants béninois ne choisiraient pas de rester enseignants s'ils devaient à nouveau choisir leur profession	163
6.1.2- Les conditions contractuelles comme déterminants de la satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois	165
6.1.3- Des enseignants qui ambitionnent de passer un concours pour intégrer la fonction publique ou accéder au grade supérieur	167
6.2- Un contexte social marqué par plusieurs interlocuteurs sociaux	168
6.2.1- Plusieurs intervenants sont des interlocuteurs sociaux dans le secteur de l'éducation	168
6.2.2- Leur rôle et leurs responsabilités ne sont pourtant pas très différents au regard de l'objectif général visé	170
6.2.3- Une connaissance vague des cadres de politiques éducatives et une implication faible dans l'élaboration de ces cadres	172
6.3- Un mécanisme de dialogue social qui demande à être dynamiser	174
6.3.1- Le règlement des conflits : mode opératoire des intervenants	174
6.3.2- Le conseil sectoriel pour le dialogue social : un cadre formel de règlement et d'anticipation des problèmes	175
6.3.3- Un mécanisme de dialogue social à rendre plus efficace	176
6.3.4- Des points de convergence et de divergence entre les interlocuteurs	177
6.3.5- La capacité de négociation et de communication des intervenants : une dimension à améliorer	181
Conclusion	182
Synthèse et recommandations	183
Bibliographie	206
Annexes	208
Annexe n°A.0 : La question enseignante dans le sous-secteur de l'alphabétisation	208
Annexe n°A.1.1 : Quelques indicateurs macroéconomiques et de finances publiques, 1990-2009	213
Annexe n°A.1.2 : Dépenses publiques d'éducation ordonnancées, 1992-2009a	213
Annexe n°A.2.1 : Modes d'organisation et de fourniture des services éducatifs en 2009, et comparaison avec les prévisions du PDDSE pour 2009 et 2015	214
Annexe n°A.3.1 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé dans le sous-secteur privé pour les enseignements maternel et primaire, 2007/08 et 2008/09	214
Annexe n°A.3.2a : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé et la discipline enseignée dans le secondaire général public en 2008/09.	214

Annexe n°A.3.2b : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé et par groupe de disciplines enseignées dans le secondaire général public en 2008/09.....	215
Annexe n°A.3.3 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé et par groupe de disciplines enseignées dans le secondaire technique et professionnel public en 2008/09	215
Annexe n°A.3.4 : Contenu de la formation dans les écoles normales d'instituteurs du Bénin	216
Annexe n°A.3.5 : Processus, durée, et modalités de formation initiale pour les enseignants béninois du secondaire général et de l'enseignement technique et professionnel.....	219
Annexe n°A.3.6 : Devoirs de dictée et de mathématiques utilisés pour évaluer la compétence des enseignants dans l'évaluation PASEC et PAGE.....	221
Annexe n°A.3.7a : Les principales formations continues ou en cours d'emploi dans le système éducatif béninois : caractéristiques, modalités et incidences sur la carrière enseignante (sous-secteur public).....	222
Annexe n°A.3.7b : Les principales formations continues ou en cours d'emploi dans le système éducatif béninois : caractéristiques, modalités et incidences sur la carrière enseignante (sous-secteur privé et ONG)	223
Annexe n°A.3.8 : Décomposition du coût de la formation initiale d'un enseignant dans les ENI	223
Annexe n°A.4.1a : Evolution récente des différentes catégories d'enseignants au préscolaire et au primaire	223
Annexe n°A.4.1b : Evolution récente des différentes catégories d'enseignants au secondaire général	224
Annexe n°A.4.1c : Evolution récente des différentes catégories au supérieur (sous-secteur public)	224
Annexe n°A.4.2 : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise, par département et par discipline dans les écoles publiques béninoises d'enseignement secondaire général	224
Annexe n°A.5.1 : Grille salariale des agents de l'Etat, en 2009.....	225
Annexe n°A.5.2 : Modélisation du logarithme du salaire mensuel, pour l'ensemble de la population (actifs occupés de 25-60 ans).....	225
Annexe n°A.5.3 : Modélisation du logarithme du salaire mensuel, pour l'ensemble de la population ainsi que selon le genre (actifs occupés de 25-60 ans), 2007	226

Liste des tableaux

Tableau n°1.1 : Quelques indicateurs démographiques de base, Bénin.....	30
Tableau n°1.2 : Répartition intra-sectorielle des dépenses courantes d'éducation, 2006 et 2009.....	36
Tableau n°1.3 : Dépense publique courante par élève du secteur public au Bénin, 2009.....	40
Tableau n°1.4 : Composition des dépenses courantes en % par ordre d'enseignement, 2009.....	41
Tableau n°1.5 : Evolution de la couverture scolaire et de l'ampleur de l'offre privée, 2008 et 2009.....	43
Tableau n°1.6 : La couverture scolaire au Bénin en comparaison de celle des autres pays à faibles revenus d'Afrique (année 2008 ou proche).....	45
Tableau n°2.1 : Relation transversale entre la couverture de l'enseignement supérieur, le PIB par habitant et la part de l'emploi non agricole, 2006.....	56
Tableau n°2.2 : Mode d'organisation et de fourniture des services éducatifs en 2009, et comparaison avec les prévisions du PDDSE pour 2009.....	57
Tableau n°2.3 : Les objectifs éducatifs retenus pour l'horizon 2020 dans les simulations.....	60
Tableau n°2.4 : Besoins en enseignants selon quatre scénarios (enseignements maternel et primaire).....	66
Tableau n°2.4 (suite) : Besoins en enseignants selon quatre scénarios (enseignements secondaire général et supérieur).....	67
Tableau n°2.5 : Besoins en enseignants pour l'ETFP public résidentiel.....	69
Tableau n°2.6 : Synthèse des besoins en enseignants par ordre d'enseignement (secteur public).....	71
Tableau n°3.1 : Diplômes professionnels sanctionnant les formations pédagogiques normalement requises pour enseigner dans le système éducatif béninois.....	74
Tableau n°3.2 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé pour les différents ordres d'enseignement, sous-secteur public.....	75
Tableau n°3.3 : Besoins annuels de recrutement d'enseignants par ordre d'enseignement dans le sous-secteur public pour les années 2010 à 2020, estimations.....	77
Tableau n°3.4 : Capacités physiques et besoins annuels de formation initiale pour les enseignants du sous-secteur public.....	79
Tableau n°3.5 : Processus de sélection, durée, organisation et modalités d'évaluation pour la formation initiale des enseignants de la maternelle et du primaire.....	80
Tableau n°3.5 (suite) : processus de sélection, durée, organisation et modalités d'évaluation pour la formation initiale des enseignants de la maternelle et du primaire.....	81
Tableau n°3.6 : Proportion d'enseignants qui n'ont pas pu trouver les réponses correctes aux devoirs d'élèves.....	85
Tableau n°3.7 : Résultats aux tests d'entrée et à l'examen final des élèves-maîtres des enseignements maternels et primaire au Bénin (cohorte 2008-2010).....	86
Tableau n°3.8 : Relation entre résultats à l'examen final, résultats au test d'entrée et quelques caractéristiques des élèves-maîtres de la cohorte 2008-2010.....	87
Tableau n°3.9 : Structuration de coûts pour la formation initiale dans les ENI, cohorte 2008-2010.....	89
Tableau n°3.10 : Coût de la formation initiale d'un enseignant dans les ENI, cohorte 2008-2010.....	90
Tableau n°4.1 : Evolution récente des effectifs d'enseignants dans les différents ordres d'enseignement.....	101

Tableau n°4.2 : Rythme de croissance actuel des enseignants et rythme de croissance nécessaire pour atteindre les objectifs éducatifs du pays, sous-secteur public.....	103
Tableau n°4.3 : Degré d'aléa (1-R ²) dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains.....	111
Tableau n°4.4 : Ratio élèves-maître (REM) par département dans les enseignements maternel et primaire au Bénin.....	112
Tableau n°4.5 : Nombre de jours d'absences des enseignants, estimé à partir des données du PASEC et de PAGE-DEP.....	121
Tableau n°4.6 : Principales causes de l'absentéisme des enseignants, selon les directeurs des écoles.....	122
Tableau n°4.7 : Une estimation du taux d'attrition des enseignants dans les enseignements maternel et primaire, sous-secteur public.....	126
Tableau n°5.1 : Inventaire des statuts disponibles par ordre d'enseignement et des dispositions contractuelles correspondantes (enseignements maternel et primaire).....	131
Tableau n°5.2 : Inventaire des statuts disponibles par ordre d'enseignement et des dispositions contractuelles correspondantes (enseignements secondaire et supérieur).....	132
Tableau n°5.3 : Les personnels en service dans les établissements publics, par ordre d'enseignement, selon leur statut et leur fonction (estimation moyenne pour l'année 2009).....	136
Tableau n°5.4 : Nombre d'enseignants ACE pour 100 enseignants APE dans les établissements publics, 2005/06 et 2009.....	137
Tableau n°5.6 : Inventaire des éléments constitutifs de la solde des agents de l'Etat.....	143
Tableau n°5.7 : Salaire annuel moyen des enseignants par statut et par corps en 2009.....	145
Tableau n°5.8 : Evolution du salaire annuel moyen des enseignants entre 2006 et 2009 (agents de l'Etat uniquement).....	146
Tableau n°5.9 : Modalités de mobilité des enseignants selon leur statut et leur corps.....	148
Tableau n°5.10 : Inventaire des compléments de salaire par ordre d'enseignement, des catégories de personnels bénéficiaires et des modalités d'attribution : cas des indemnités.....	150
Tableau n°5.11 : Inventaire des compléments de salaire par ordre d'enseignement, des catégories de personnels bénéficiaires et des modalités d'attribution : cas des primes.....	151
Tableau n°5.12 : Dépenses en compléments de salaire hors solde par ministère en 2009, base ordonnancement.....	152
Tableau n°5.13 : Comparaison des salaires/revenus des différents types d'emploi, 2007.....	156
Tableau n°5.14 : Avantage net des enseignants du public, hommes et femmes, relativement aux travailleurs du secteur public hors éducation (actifs occupés de 25-60 ans), 2007.....	159
Tableau n°5.15 : Éléments de synthèse pour la politique éducative.....	160
Tableau n°6.1 : Proportion d'enseignants qui ne choisiraient pas le même métier s'ils devaient à nouveau choisir ; proportion d'enseignants qui souhaitent changer d'école, et nombre moyen de jours d'absence.....	164
Tableau n°6.2 : Relation entre désir de rester enseignants et quelques variables d'environnement scolaire, de conditions contractuelles et de caractéristiques personnelles des enseignants ; données PASEC 2004-05.....	165
Tableau n°6.3 : Ambitions professionnelles des enseignants béninois, estimations à partir des données PASEC.....	167

Liste des graphiques

Graphique n°1.1 : Evolution du taux de croissance annuel du PIB réel, 1990-2009.....	33
Graphique n°1.2 : Evolution des ressources domestiques et de la part des dons dans les recettes publiques, 1990-2009	38
Graphique n°1.3 : Dépense publique courante hors service de la dette, 1990-2009	35
Graphique n°1.4 : Masse salariale en % des recettes fiscales, 1993-2009.....	36
Graphique n°1.5 : Dépense d'éducation par nature, en milliards (FCFA de 2009), 1992-2009	37
Graphique n°1.6 : Dépenses courantes d'éducation en % des dépenses hors dettes ainsi que du PIB, 1992-2009.	37
Graphique n°1.7 : Le primaire semble sur-financé, et le secondaire général sous-financé.....	39
Graphique n°1.8 : Part du salaire des enseignants dans les dépenses courantes d'éducation par ordre d'enseignement au Bénin, en comparaison avec les pays d'Afrique subsaharienne.	41
Graphique n°1.9 : Proportion de redoublants au primaire et au secondaire général, 2001-2009.....	46
Graphique n°1.10 : Profils de scolarisation au primaire et au secondaire général, 2006 et 2009.....	47
Graphique n°1.11 : Evolution des Ratios Elèves-Enseignant par ordre d'enseignement, 2006 et 2009 (sous-secteur public)	48
Graphique n°2.1 : Profils de scolarisation en 2008/09 et comparaison aux prévisions du PDDSE pour les années 2009 et 2015a.....	53
Graphique n°2.2 : Evolution du taux d'achèvement du primaire sur la période 2001-2009 et projections jusqu'en 2018.....	54
Graphique n°4.1 : Evolution récente des différentes catégories d'enseignants aux différents ordres d'enseignement.	102
Graphique n°4.2 : Scénario tendanciel et scénario souhaité pour le recrutement des enseignants aux différents ordres d'enseignement.	104
Graphique n°4.3 : relation entre nombre d'enseignants et nombre de salles de classes fonctionnelles dans les écoles maternelles et primaires du Bénin.	110
Graphique n°4.4 : Relation entre volume horaire enseignant et volume horaire élèves dans les établissements publics d'enseignement secondaire général.....	114
Graphique n°4.5a : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par département dans les établissements publics d'enseignement secondaire général.	115
Graphique n°4.5b : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par discipline dans les établissements publics d'enseignement secondaire général.....	116
Graphique n°5.1 : Comparaison régionale des salaires des enseignants du primaire public (dollars américains en parité de pouvoir d'achat PPA, 2005 ou année proche).	154
Graphique n°5.2 : Comparaison régionale des salaires des enseignants du supérieur public (dollars américains en parité de pouvoir d'achat PPA, 2005 ou année proche).	155

Liste des encadrés

Encadré n°1.1 : Dispositions concernant les enseignants au sein des textes législatifs et réglementaires sur l'orientation de l'éducation au Bénin.....	21
Encadré n°1.2 : D'une approche holistique à un diagnostic holistique.....	24
Encadré n°3.1 : Expérience de la formation de 10 000 enseignants communautaires au Bénin	93
Encadré n°3.2 : Réflexions sur la mise en œuvre d'un dispositif de qualification des enseignants contractuels locaux du secondaire au Bénin.	95
Encadré n°5.1 : Le mécanisme de recrutement des enseignants du supérieur en sept étapes clés.	134

Liste des sigles et abréviations

ACE	Agents contractuels de l'Etat
ACL	Agents sous Contrat Local
APE	Agents Permanents de l'Etat
APEL	Association de Parents d'élèves
BAPEPS	Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'Education Physique et Sportive
BAPES	Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'Enseignement Secondaire
BAPET	Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'Enseignement Technique
BREDA	Bureau Régional de l'Education en Afrique
CAMES	Conseil Africain et Malgache de l'Enseignement Supérieur
CAP	Certificat d'Aptitude Professionnelle
CAPEPS	Certificat d'Aptitude Pédagogique à l'Education Physique et Sportive
CAPES	Certificat d'Aptitude Pédagogique à l'Enseignement Secondaire
CAPET	Certificat d'Aptitude Pédagogique à l'Enseignement Technique
CBO-EPT	Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education Pour Tous
CEAP	Certificat Élémentaire d'Aptitude Professionnelle
CFPEE	Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Education
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CONFEMEN	Conférence des Ministres de l'Education des pays ayant le français en partage
CQM	Certificat de Qualification aux Métiers
CQP	Certificat de Qualification Professionnelle
CS	Circonscription Scolaire
CSDS	Cadre Sectoriel pour le Dialogue Social
DDEC	Direction de la Décentralisation et de la Coopération
DEC	Direction des Examens et Concours
DEM	Direction de l'Enseignement Maternel
DEP	Direction de l'Enseignement Primaire
DES	Direction de l'Enseignement Secondaire
DFQP	Direction de la Formation Qualifiante et Professionnelle
DGB	Direction Générale du Budget
DIP	Direction de l'Inspection Pédagogique
DPP	Direction de la Planification et de la Prospective
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DSCRIP	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ENI	Ecole Normale d'Instituteurs
ENS	Ecole Normale Supérieure
ESCL	Enseignants Sous Contrat Local
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FADEC	Fonds d'Appui à la Décentralisation
FMI	Fond Monétaire International

FPI	Formation Professionnelle Initiale
IIFE	Institut International pour la Planification de l'Education
INFRE	Institut National de la Formation et de la Recherche en Education
INJEPS	Institut National de la Jeunesse et de l'Education Physique et Sportive
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
ISU	Institut de Statistique de l'UNESCO
MCAPLN	Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MESFTP	Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
MPDEAP	Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
OIT	Organisation Internationale du Travail
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion de l'Education
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PDDSE	Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Education
PIB	Produit Intérieur Brut
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PRODIAF	Programme Régional de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
SPU	Scolarisation Primaire Universelle
STP	Secrétariat Technique Permanent
TTISSA	Initiative pour la Formation des Enseignants en Afrique Subsaharienne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

Remerciements

Ce rapport a été produit de façon conjointe par une équipe nationale plurielle composée de cadres des différents Ministères en charge de l'éducation, ainsi que de cadres issus du Ministère de l'économie et des finances, du Ministère chargé du développement et de l'évaluation de l'action publique, du Ministère chargé de la fonction publique et de représentants de Partenaires Sociaux, Techniques et Financiers du secteur de l'éducation, avec l'appui technique du Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de l'UNESCO-BREDA, appelé plus communément Pôle de Dakar. Ce travail s'inscrit dans une démarche nationale visant à instruire les politiques enseignantes futures sur la base d'un diagnostic de la question enseignante réalisé de manière holistique, sectorielle, analytique et participative.

L'équipe nationale comprenait une équipe de coordination et une équipe technique. La coordination, sous la responsabilité globale de M. Honoré Dewanou (Conseiller technique-Planification, MEMP), était composée de M. Johnson Maoudi (Secrétaire Technique Permanent du PDDSE, MEMP), de M. Mohamed Aboubakari (Coordonnateur du projet d'appui au PDDSE, STP, MEMP), de M. Gilbert Migan (Coordonnateur de projet – DFQP, MESFTP) et de Mme Sonia Languille (alors Conseillère technique-DRFM, MEMP).

L'équipe technique nationale était composée de M. Martin Ogoussan (Chef service du Budget, puis Directeur adjoint de la programmation et de la prospective, MESRS), de M. Biaou Alexandre

(Directeur des statistiques sociales, INSAE), de M. Mohamed Aboubakari (Coordonnateur du projet d'appui au PDDSE, STP, MEMP), de M. Gilbert Migan (Coordonnateur de projet –DFQP, MESFTP), de Mme Sonia Languille (CT-DRFM, MEMP), de M. Joseph Adiho (Chef service statistiques, MESFTP), de M. Blaise Acakpo (Directeur adjoint puis directeur des ressources humaines, MEMP), M. Honoré Dewanou (CT-Planification, MEMP), M. Wilfrid Djenontin (Inspecteur puis Directeur DDESFTP, MESFTP), M. François Houedo (Inspecteur, puis DIP adjoint, MEMP), de M. Bruno Koudjangnihoué (Directeur de l'ENI de Porto Novo), de M. Romuald Michozounou (cadre à la Direction générale de l'enseignement supérieur, puis Directeur des bourses et des secours universitaires), M. Marino Gomez (Chef service statistiques, MEMP), M. Lazare Koutchoro (Chef service organisation scolaire, MESFTP), M. Claude Hounsou (Direction des ressources humaines, MESRS), M. Yves Chabi (Directeur des ressources humaines, MESFTP), Mme Emilienne Oussou (Chef service du budget, MEMP), de M. Raoufou Affagnon (Représentant des syndicats de l'enseignement secondaire et technique au conseil sectoriel pour la médiation et le dialogue social, MESFTP), de M. Alphonse Da Silva (Représentant des syndicats de l'enseignement supérieur au conseil sectoriel pour la médiation et le dialogue social, MESRS, puis Directeur de l'office du BAC), de M. Gilles Fagbédji (Chef service statistiques, MESRS), de M. Paulin Gbenou (Représentant des syndicats de l'enseignement maternel et primaire au conseil sectoriel pour la

médiation et le dialogue social, MEMP), de M. Ayenan Jérôme (Chef service du contrôle et de la comptabilité, MESFTP), de M. Nestor Ezin (Conseiller technique à la médiation et au dialogue social, MEMP) et de M. Clément Aguedé (Chef Cellule Suivi-Evaluation, MESRS).

M. Adjibodou Aristide (Conseiller technique-Alphabétisation, MCAPLN), M. Clément Edah (Conseiller technique aux projets, MESFTP), M. Bruno Koussou Gounou (Inspecteur général adjoint de l'enseignement secondaire, MESFTP), M. Mathias Ahouissoussi (alors Directeur de l'inspection pédagogique, MESFTP), M. Frédéric Houngbo (Direction de la réglementation et du suivi des carrières, MTFP) M. Pascal Metonou (Direction générale du budget, DGB), M. Alain Agossou (Informaticien, DRH-MESRS), M. Serge Ahossi (Chef cellule informatique à la Direction des examens et concours, MEMP), M. Bio Soumarou Chabi Gado (Directeur des examens et concours, MEMP), M. Pierre Gansé (Chef service formation, INFRE), M. Hugues Attondé (ex-chef de service formation, INFRE) ont également participé à la production de ce rapport.

Les partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation ont utilement contribué à la production de ce rapport, de part leurs propositions d'éléments de débat (au démarrage et en cours du processus analytique) et leur apport à l'enrichissement des versions initiales de ce rapport. On notera en particulier les contributions de Mme Rufine Sama Yeko (Coopération Suisse et chef de file des PTFs du secteur), de M. Eric

Sossouhounto (coopération néerlandaise), de M. Kouame Kobenan (chef d'antenne UNESCO au Bénin), et de M. Irenée Boko (Directeur de la commission nationale béninoise pour l'UNESCO).

L'équipe d'appui technique était composée de M. Beifith Kouak Tiyab et de M. Borel Foko, Analystes des politiques éducatives au Pôle de Dakar (UNESCO-BREDA), sous la responsabilité de Jean Pierre Jarousse et de Mohammed Bougroum. Mme Katia Vianou, consultante, a également contribué à la production de ce rapport. M. Jean Adotevi, Coordonnateur TTISSA à l'UNESCO-BREDA a également suivi de près l'évolution de cette étude diagnostique.

Les principaux résultats ont été présentés aux décideurs et acteurs du système éducatif ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers, d'abord en octobre 2010, puis à la restitution finale en octobre 2011. Ce rapport a pu être élaboré grâce à l'appui financier du gouvernement Béninois et de l'UNESCO-BREDA à travers l'expertise technique du Pôle d'Analyse Sectorielle en Education (Pôle de Dakar).

Avant-propos

Ce rapport sur le diagnostic de la question enseignante donne une vision analytique et holistique de la question enseignante au Bénin. Il se base sur un guide méthodologique conçu par l'UNESCO, dans le cadre de l'initiative TTISSA qui vise à accompagner les pays africains dans la définition de politiques enseignantes holistiques et consensuelles, fondées sur une analyse solide de la question enseignante dans ses différentes facettes. A ce titre, ce rapport ne constitue qu'une première étape d'un processus plus ambitieux de développement des politiques enseignantes, assorties de plans d'actions pour leur mise en œuvre.

Préparé à la demande du gouvernement béninois, il est le fruit de la collaboration entre une équipe nationale et le Pôle d'analyse sectorielle en éducation de l'UNESCO-BREDA (Pôle de Dakar), entre mars 2010 et février 2011. L'équipe nationale, plurielle et intersectorielle, comprenait une trentaine de cadres issus des différents ministères en charge de l'éducation, ainsi que ceux des ministères de l'économie et des finances, de la fonction publique, du développement et de l'évaluation de l'action publique, et des représentants de syndicats d'enseignants et de partenaires au développement. Les analyses effectuées se fondent sur diverses informations, dont les statistiques scolaires, les données quantitatives et qualitatives issues des directions des ressources humaines et de l'inspection pédagogique, les données financières et macroéconomiques, les données d'enquêtes de ménages sur l'emploi ou sur la qualité de l'éducation. Certaines données administratives et financières spécifiques ont également été directement fournies par les écoles de formation des enseignants. Une enquête auprès des syndicats a été réalisée, pour appréhender leur mode de fonctionnement, les mécanismes de dialogue social et de gestion des conflits sociaux, ainsi que leur niveau d'appréhension et d'implication dans la définition des politiques et stratégies éducatives du pays. Bien que certaines données n'aient pas pu être mobilisées, ce rapport met en évidence aussi bien les atouts majeurs pour la question enseignante que les principaux défis à relever.

La question enseignante présente plusieurs atouts :

1. **La priorité budgétaire l'éducation demeure forte en dépit des contraintes macroéconomiques.** En dépit d'une croissance économique irrégulière et en baisse tendancielle depuis 2002, résultant en une contraction des recettes publiques dans la période récente, l'Etat a relevé son niveau de priorité budgétaire pour l'éducation. L'éducation bénéficie de près du quart des dépenses courantes de l'Etat, un chiffre à la fois en augmentation depuis 2006 et bien au-dessus de la moyenne des pays à faibles revenus d'Afrique. Le système éducatif ne paraît donc pas sous-financé dans son ensemble ; les principaux enjeux semblent être ceux d'une optimale répartition intra-sectorielle et une utilisation plus efficiente des ressources.
2. **La question enseignante est au cœur des préoccupations gouvernementales,** en témoignent les recommandations issues des états généraux de l'éducation de 1990 ou du Forum sur l'éducation de 2007. La loi d'orientation de 2003 rappelle que l'éducation est la première priorité nationale, et les dispositions concernant les enseignants renvoient aux obligations pédagogiques, au droit à la formation continue

et de recyclage et au régime des incitations et des sanctions. Celles-ci contribuent donc à la valorisation de la fonction enseignante. En outre, les enseignants ont récemment bénéficié de divers avantages, avec notamment le reversement des enseignants communautaires ou sous contrat local en agents contractuels de l'Etat, ou le relèvement de la valeur de l'indice de traitement des enseignants à tous les ordres d'enseignement.

3. **Une politique salariale très attractive.** Le pouvoir d'achat des enseignants s'est amélioré considérablement ces dernières années. Les évolutions consécutives à la modification de la grille salariale dans l'enseignement supérieur depuis Octobre 2010 (valeur du point d'indice multipliée d'un facteur allant de 1,5 à 3 selon le grade académique) et dans les autres ordres d'enseignement depuis Janvier 2011 (multiplication par 1,25 de la valeur du point d'indice) ont davantage conforté le pouvoir d'achat des enseignants qui était déjà meilleur que celui de leurs homologues dans les pays de la région ou comparativement à d'autres professions au Bénin.
4. **Diverses opportunités de mobilité professionnelle s'offrent aux enseignants.** Ainsi note-t-on des changements de statuts pour les enseignants « reversés » avec des reversements en cours jusqu'en 2015, pour les enseignants recrutés avant 2008. Les changements de corps peuvent s'opérer par voie de concours et/ou recrutement interne (cas du MEMP et du MESFP) ou selon les normes du CAMES (MESRS). Ces divers changements de statut, de fonction ou de corps s'opèrent la plupart du temps concomitamment à une progression au sein de la grille salariale.
5. **Existence de cadres de médiation et de dialogue social, dont les attentes sont partagées par la plupart des syndicats enseignants et associations de parents d'élèves.** Le pays se caractérise par l'existence d'une multitude de syndicats, dont 38 pour les enseignements maternel et primaire, une quarantaine pour l'enseignement secondaire et technique professionnel, et 04 dans l'enseignement supérieur. Plusieurs alliances existent entre eux, leur permettant de constituer des interlocuteurs majeurs. Aussi, des conseils sectoriels pour le dialogue social ont été mis en place aux différents ordres d'enseignement. De l'avis des syndicats interrogés, ces mécanismes devraient permettre d'anticiper et de régler les problèmes qui assaillent la fonction enseignante, et limiter la fréquence des grèves.

Le rapport met également en évidence de nombreux défis à relever :

1. **Accroître les capacités de formation initiale des enseignants.** Les besoins en enseignants sont largement supérieurs aux capacités de formation initiale dans tous les sous-secteurs. A la maternelle, les besoins annuels en enseignants sont de 50% supérieurs à la capacité d'accueil de l'ENI d'Allada. Au primaire, les besoins sont de l'ordre du double des capacités des cinq ENI (Porto Novo, Abomey, Djougou, Dogbo et Kandi) et au secondaire général, les besoins sont 29 fois supérieurs aux capacités de l'ENS de Natitingou. Des stratégies nouvelles pour développer l'offre de formation initiale sont nécessaires. L'extension des capacités des établissements actuels, la construction de nouveaux établissements, la stimulation d'une offre privée de formation, sous certaines conditions d'assurance qualité, ou le recours aux technologies de l'information et de la communication, sont des pistes à considérer. Une réflexion sur la durée optimale de la formation initiale et le niveau académique de recrutement des élèves-enseignants pourrait également être envisagée.

2. **Améliorer la qualité de la formation professionnelle initiale (FPI).** Des faits suggèrent des défaillances dans l'efficacité de la FPI, telle que couramment organisée. Ainsi trouve-t-on que dans une évaluation de 2005 où les enseignants du primaire devaient corriger une dictée, les erreurs de correction commises par les enseignants formés étaient comparables aux erreurs commises par ceux n'ayant pas été formés. Cela appelle une réflexion sur le profilage des candidats à l'entrée dans les écoles de formation (respect des critères de sélection, qualité du diplôme académique présenté à l'entrée, niveau de motivation des élèves-maîtres, pertinence des épreuves retenues à l'examen d'entrée,...), le profil des formateurs et les conditions d'études et de certification. Une étude spécifique, qui doit également s'étendre aux écoles normales supérieures, est nécessaire pour mieux documenter ces différents aspects.
3. **Repenser et réorganiser le système de formation continue et le positionner comme complément à la formation initiale.** La grande majorité des enseignants en poste n'ont pas été formés, avec une proportion variant de 53% au primaire à environ 70% à la maternelle et dans l'enseignement secondaire (général ou technique professionnel). Des actions de formation continue ont été entreprises ces dernières années par l'INFRE ; on note toutefois l'absence d'un dispositif structuré de formation continue touchant les différents ordres d'enseignement. Un tel dispositif devrait être articulé à la formation initiale, en vue d'un développement professionnel des enseignants tout au long de leurs carrières.
4. **Envisager une nouvelle politique de recrutement en phase avec les besoins.** Les enseignants communautaires ou sous contrat local ont constitué, au cours de la décennie écoulée, le principal vivier pour l'accroissement du nombre d'enseignants. Avec la disparition de ce type d'enseignant, l'effort de recrutement repose désormais sur l'Etat. A l'exception du primaire, dans une certaine mesure, on observe que le rythme de recrutement des enseignants par l'Etat est largement en dessous de celui requis pour répondre aux objectifs éducatifs du pays¹. Cela nécessite d'adapter les mécanismes de recrutement pour recruter davantage d'enseignants dans un contexte de massification de l'éducation. A cela s'ajoute, aux niveaux des enseignements secondaire et supérieur, la question de l'atrophie du vivier pour le recrutement des enseignants.
5. **Assurer la soutenabilité de la politique salariale sur le long terme.** La masse salariale des enseignants représente une part prépondérante des dépenses courantes dans l'enseignement général (64% à la maternelle, 72% au primaire et 58% au secondaire) et ne saurait continuer de croître indéfiniment, au détriment des dépenses pour le fonctionnement des établissements, la gestion administrative et pédagogique du système et les dépenses d'investissement, en forte baisse ces dernières années.

¹ Les objectifs du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE, 2006-2015) doivent être revisités, au regard des dynamiques récentes. On trouve en effet que l'expansion quantitative du système éducatif a été plus forte que ce qui était prévu à tous les ordres d'enseignement, à l'exception de l'enseignement technique professionnel. Au primaire, le taux d'achèvement n'a pratiquement pas augmenté depuis 2006. L'expansion s'est souvent opérée par le recours à des modes d'organisation (gestion des flux d'élèves, ampleur de l'offre privée, taille moyenne des groupes pédagogiques et déficit horaire) en décalage avec ceux prévus dans le PDDSE. Les besoins en enseignants estimés dans ce rapport découlent donc d'objectifs quantitatifs et organisationnels indicatifs, mais tout à la fois ambitieux et réalistes. Ils doivent être validés par les décideurs politiques.

En outre, le coût public d'un enseignant est comparativement plus élevé au Bénin qu'en moyenne dans les pays de la région, ce qui pose le problème de la durabilité de la capacité de l'Etat à recruter le nombre d'enseignants requis. Il semble qu'il y ait eu trop d'actions directes sur la grille salariale et que peu d'accents ont été mis sur la formation des enseignants et/ou leur développement professionnel qui de manière indirecte auraient eu une incidence à la fois sur les salaires, la motivation des enseignants et la qualité de l'enseignement. L'ampleur des compléments de salaire (en moyenne 23% de la masse salariale) soulève par ailleurs des interrogations quant à leur efficacité notamment à cause de leur manque de ciblage.

6. **Améliorer le déploiement des enseignants.** Les allocations d'enseignants ne tiennent pas toujours compte des besoins au niveau des établissements scolaires. Cela vaut pour le cycle primaire, mais paraît très prononcé à la maternelle. Des procédures de déploiement des enseignants existent, mais semblent pâtir, dans leur opérationnalisation, de l'interférence des acteurs politiques et de certains syndicats.
7. **Améliorer l'efficacité des mécanismes de dialogue social.** Les conseils sectoriels pour la médiation et le dialogue social sont perçus par les syndicats comme des chambres d'enregistrement des revendications, et qui s'intéressent finalement assez peu au dialogue autour des enjeux éducatifs. Ouvrir les discussions sur ces questions paraît fondamental pour jeter les bases d'un dialogue social indispensable à l'émergence de politiques enseignantes consensuelles.

Ce rapport souligne également la nécessité de poursuivre cette réflexion analytique pour mieux documenter trois aspects insuffisamment abordés dans ce rapport :

1. **Un effort d'amélioration du système d'information statistique** en termes de production et de diffusion des données est nécessaire pour i) mieux appréhender les sous-secteurs de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, et de l'enseignement technique professionnel ; et ii) approfondir l'analyse des questions de l'absentéisme et de l'attrition dans le secteur formel ;
2. **Des études complémentaires ad hoc** s'avèrent nécessaires pour approfondir la réflexion sur la performance (efficacité et efficience) de l'offre actuelle de formation des enseignants ;
3. **Etendre aux métiers d'encadrement pédagogique** (inspecteurs et conseillers pédagogiques) la démarche méthodologique adoptée dans ce rapport.

En conclusion, si le cadre réglementaire a consacré de nombreux avantages aux enseignants, il reste que ceux-ci ont souvent été pris pour répondre à des revendications sociales sans qu'ils soient nécessairement inscrits dans une politique publique volontariste de la question enseignante. Abordant la question enseignante de manière factuelle, holistique, participative et dans une perspective de soutenabilité financière sur le long terme, ce rapport offre des informations utiles pour nourrir le dialogue entre le gouvernement et ses différents partenaires (techniques, sociaux, financiers) sur la politique enseignante, et par ricochet, sur la politique éducative en cours de révision, eu égard au rôle central des enseignants dans la politique éducative du pays.

Introduction

La question enseignante, au cœur des préoccupations gouvernementales...

Depuis son accession à l'indépendance, le Bénin a fait du secteur de l'éducation une priorité nationale. Le cadre institutionnel de l'éducation a varié au gré des changements politiques qui ont émaillé l'histoire politique contemporaine du pays sans que jamais la priorité accordée à ce secteur ne soit démentie par les gouvernements successifs. La Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, issue des débats de la Conférence nationale de février 1990, a conforté, dans le nouveau cadre démocratique, cette centralité de l'éducation².

La question enseignante a quant à elle fait l'objet de nombreux forums d'échanges, très souvent initiés dans un contexte d'instabilité sociale et de grèves des enseignants. Les différentes rencontres nationales sur l'éducation (Etats Généraux de 1990, Forum de 2007), qui ont été sanctionnées par des actes déclaratifs, ont abordé la question enseignante sur ses différents aspects notamment sur ceux relatifs à la valorisation de la fonction enseignante. Deux recommandations majeures peuvent ici être rappelées : (i) « revaloriser la fonction enseignante en relevant la valeur du point d'indice de 15 % au moins, en prenant en compte les cahiers de revendications spécifiques à chaque ordre d'enseignement, et par l'attribution de diverses primes » et (ii) « élaborer un statut particulier pour les enseignants »³.

Les diverses dispositions législatives et réglementaires sur l'orientation de l'éducation au Bénin ont également abordé la question enseignante sous différents angles, notamment ceux relatifs aux obligations pédagogiques, au droit à la formation continue et de recyclage et au régime des incitations et des sanctions (cf. Encadré n°1.1). Ces dispositions contribuent, à n'en point douter, à la valorisation de la fonction enseignante. Cela dit, ce concept étant assez diffus, il est possible que certaines spécificités de cette valorisation aient été occultées⁴.

² L'article 8 dispose : l'Etat « assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à la formation professionnelle et à l'emploi. » ; l'article 12 dispose : « l'Etat et les collectivités publiques garantissent l'éducation des enfants et créent des conditions favorables à cette fin » ; et l'article 13 stipule : « l'Etat pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement publique ».

³ Il s'agit ici des deux principales recommandations issues des Etats généraux sur l'éducation de 1990.

⁴ La « valorisation de la fonction enseignante » peut faire l'objet d'appréciations variées. Cela dit, on peut l'évoquer en référence à trois éléments clés : (i) Reconnaissance morale et sociale du caractère spécial et utile de la place des enseignants au sein de la Nation ; (ii) Assainissement du corps des enseignants et culture de la qualité morale, intellectuelle et professionnelle des acteurs d'Education ; (iii) Révision à la hausse des avantages accordés aux enseignants dans le budget national.

Encadré n°1.1 : Dispositions concernant les enseignants au sein des textes législatifs et réglementaires sur l'orientation de l'éducation au Bénin

La loi n°2003-17 du 17 octobre 2003 portant Orientation de l'Education Nationale en République du Bénin, abroge la précédente (Ordonnance n° 75-30 du 23 juin 1975) qui datait de 1975. La loi de 2003 rappelle que l'éducation constitue la première priorité nationale : « Dans le respect des principes définis par la Constitution du 11 décembre 1990, l'éducation, en République du Bénin, constitue et demeure la première priorité nationale ». Les dispositions concernant les enseignants font l'objet des articles 63, 66 et 67 de la loi 2003.

Article 63 : « Les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires ou universitaires des élèves et des étudiants. Ils en assurent le suivi et l'évaluation au sein d'équipes pédagogiques, sous la responsabilité des chefs d'établissements ». Cet article renvoie donc à des obligations pédagogiques.

Article 66 : « Il est organisé chaque année, à l'intention des personnels enseignants et d'encadrement, et selon le cas, des programmes de formation obligatoire, de perfectionnement ou de recyclage destinés à améliorer leurs prestations pédagogiques, techniques et professionnelles. En fonction des besoins de l'Etat ou sur demande sociale, il peut être organisé à l'intention de ces personnels des stages de requalification ». Cet article renvoie donc au droit à des formations continues de recyclage ou de requalification.

Article 67 : « Les enseignants doivent s'acquitter de leur mission avec conscience professionnelle et efficacité. Les plus méritants sont récompensés par l'Etat et élevés dans les divers grades des ordres nationaux. Les enseignants qui se révèlent défaillants dans l'exercice de leur fonction et ceux coupables d'actes immoraux sont sanctionnés conformément aux textes en vigueur ». Cet article renvoie donc au régime d'incitations/sanctions (promotion fondée sur le mérite).

Le Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE, 2006 – 2015) place également la question enseignante au cœur de la stratégie sectorielle pour atteindre les objectifs d'une éducation de qualité pour tous d'ici 2015. A partir d'un état des lieux qui insiste sur le déficit prononcé en enseignants, sur l'insuffisance de leur formation initiale et continue ainsi que sur les déséquilibres en matière d'affectation des ressources humaines sur le territoire, le PDDSE prévoit notamment « la professionnalisation et la structuration des formations initiale et continue », « l'amélioration de la gestion des ressources humaines », « l'amélioration du dialogue social avec les partenaires sociaux » ainsi qu'une « programmation des recrutements » (visant, dans le cas du cycle primaire, à atteindre un ratio élèves-maître de 40 d'ici 2015).

... toutefois, des dispositions favorables souvent prises dans un contexte d'instabilité sociale, ou ne s'inscrivant pas nécessairement dans le cadre de politiques volontaristes.

Dans les années récentes, le cadre réglementaire a consacré de multiples avantages, notamment d'ordre financier, aux enseignants des différents ordres d'enseignement⁵ et

⁵ Les éléments concernant ces avantages sont présentés de manière détaillée dans le chapitre 5 de ce rapport.

démontre que la question enseignante a été au cœur des préoccupations des différents gouvernements. Toutefois, ces dispositions ont été prises essentiellement pour répondre aux revendications des syndicats d'enseignants, dans un contexte d'instabilité sociale. Ces dispositions n'ont donc pas nécessairement découlé de politiques volontaristes qui aborderaient la question enseignante de manière factuelle, holistique, participative et dans une perspective de soutenabilité financière sur le long terme.

Instruire les politiques enseignantes sur une base factuelle et participative

Au regard de la complexité de la question enseignante et des enjeux politiques, sociaux et financiers qu'elle soulève, il s'avère aujourd'hui essentiel pour le Bénin d'adopter une *démarche factuelle et holistique* pour relever les défis d'une éducation de qualité pour tous : il convient d'aborder, outre les questions classiques de formation des enseignants (modalités de sélection des formés, modalités de formation, efficacité pédagogique) et des capacités nationales de formation, les questions relatives à la gestion de ces enseignants (déploiement, gestion des carrières, problèmes d'absentéisme et d'attrition, politique salariale) et au contexte social et professionnel de l'enseignement proprement dit (ampleur et mode de fonctionnement des syndicats enseignants, relations avec les pouvoirs publics, modes de gestion des conflits sociaux, niveau de connaissance des politiques et stratégies éducatives nationales, déterminants de la satisfaction/motivation professionnelle des enseignants).

L'*approche participative*, qui fait travailler ensemble acteurs gouvernementaux, représentants syndicaux et partenaires techniques et financiers, est essentielle puisqu'elle facilite l'émergence de politiques enseignantes consensuelles. L'accord des différents acteurs sur l'analyse des forces, faiblesses et contraintes du système devrait permettre, dans un second temps, une identification plus aisée des pistes de réformes acceptables par tous.

La *soutenabilité financière et physique des différentes options de politique enseignante* doit également être testée afin d'aboutir à un meilleur équilibre (i) au sein du secteur de l'éducation d'abord, entre les dépenses relatives aux enseignants et celles relatives aux autres intrants également décisifs pour la qualité et la gestion administrative du système; (ii) au niveau des arbitrages intersectoriels ensuite, dans la mesure où le secteur de l'éducation doit bénéficier d'un niveau de priorité conséquent, tout en se situant dans des fourchettes qui ne pénalisent pas l'équilibre global des finances publiques du pays.

Une *connaissance approfondie des forces et faiblesses des politiques enseignantes* actuellement en vigueur dans un pays constitue le point de départ incontournable pour l'élaboration de politiques enseignantes durables, intégrées à la politique éducative globale du pays. C'est l'objectif visé par cette étude : fournir, dans une perspective analytique, factuelle et participative, un diagnostic complet de la question enseignante en vue de l'amélioration des politiques enseignantes au Bénin.

Le diagnostic est organisé autour de six chapitres thématiques. Le chapitre 1 traite du contexte plus global dans lequel s'inscrit la question enseignante, notamment l'organisation administrative (centralisation/décentralisation) pour la mise en œuvre des politiques éducatives en général et des politiques enseignantes en particulier. Il présente également le cadre démographique, socioéconomique, macroéconomique et budgétaire, ainsi que le contexte scolaire en termes de flux d'élèves et de qualité des apprentissages.

Le chapitre 2 est consacré à l'estimation des besoins quantitatifs en enseignants nécessaires pour la réalisation des objectifs éducatifs que le pays s'est fixé pour chacun des ordres d'enseignement.

Le chapitre 3 porte sur la formation initiale et continue des enseignants en interrogeant les capacités nationales disponibles et l'efficacité des dispositifs de formation sur les dimensions quantitatives (nombre d'enseignants formés ou susceptibles de l'être) et qualitatives (durée, contenu, processus, évaluation-certification).

Le chapitre 4 analyse la gestion administrative des enseignants à travers les questions de recrutement, de déploiement, d'absentéisme et de déperdition des enseignants (attrition). Le chapitre 5 complète l'analyse gestionnaire au plan financier en abordant les questions de statut, de rémunération et de carrière des enseignants.

Le chapitre 6 est quant à lui centré sur la satisfaction professionnelle des enseignants et le contexte social. Ce second point a nécessité un travail spécifique avec les syndicats d'enseignants, les organisations professionnelles et les associations de parents d'élèves afin de connaître leurs aspirations, leur degré de participation aux décisions de politique éducative, les mécanismes de dialogue social, les principaux points de convergence et de divergence entre les différentes catégories d'acteurs (syndicats, gouvernement, associations de parents d'élèves), mais également au sein de ces catégories. Ce chapitre permet donc de jeter les bases d'un dialogue social autour des futures politiques enseignantes.

Du fait de la faiblesse du système statistique, ces différents chapitres couvrent essentiellement la partie formelle du système éducatif. La partie non-formelle reste très peu abordée. Cependant, pour illustrer comment la question enseignante se pose dans la partie non formelle, un encadré est proposé à la fin du rapport, en annexe n°A.0 sur la question enseignante dans le sous-secteur de l'alphabétisation.

Encadré n°1.2 : D'une approche holistique à un diagnostic holistique.

La question enseignante est transversale à tous les sous-secteurs du système éducatif. Sa pertinence est d'autant plus grande que l'apprentissage est organisé autour d'un processus assisté où le facilitateur/enseignant joue un rôle central. Naturellement, ceci est le cas dans les premiers niveaux d'apprentissage où l'apprenant n'est pas encore en situation d'apprendre en autonomie.

En Afrique, les systèmes éducatifs restent largement dominés par la pratique de l'apprentissage assisté. De ce fait, l'analyse de la question enseignante doit transcender les clivages liés à la gestion fonctionnelle du système éducatif. Elle doit être menée dans une perspective holistique dépassant les antagonismes stéréotypés entre, d'une part, le non formel et le formel et, d'autre part, entre les sous-secteurs de ce dernier. Les questions de l'évaluation des besoins, de la formation, du recrutement, de déploiement, de gestion de carrière, de rémunération et de dialogue social restent pertinentes pour toutes les catégories de facilitateurs des apprentissages allant de l'éducateur(trice) dans le préscolaire au professeur des universités en passant par les instituteurs, les professeurs du post-primaire et les alphabétiseurs.

Cependant, même en adoptant une démarche méthodologique holistique, la prise en compte des sous-secteurs reste contrainte par la disponibilité des données adéquates. Ces contingences liées au système statistique se reflètent au niveau de cette étude diagnostique où l'analyse reste focalisée sur le secteur formel d'enseignement général. Faute de données statistiques adéquates, cette étude n'a pas pu intégrer le sous-secteur de l'éducation non formelle. Pour les mêmes raisons, le focus sur l'enseignement technique et professionnel reste partiel.

Chapitre 1 : Le contexte général pour le développement des politiques enseignantes

Ce chapitre aborde le contexte général dans lequel s'inscrit la question enseignante au Bénin. L'analyse de la question enseignante, comme de toute autre question éducative, ne peut en effet se faire sans prendre en compte le contexte général dans lequel s'inscrit le système éducatif. Le contexte général détermine à la fois les contraintes qui pèsent sur le système et les marges de manœuvre dont il dispose. Est-il envisageable de mener une analyse sérieuse de la question enseignante sans prendre en compte les besoins de scolarisation déterminés par la démographie nationale, les ressources à disposition du secteur éducatif découlant de l'environnement économique ou encore l'organisation politique et administrative du pays pour ne prendre que ces exemples ? Cela semble plus que difficile ; c'est la raison pour laquelle ce chapitre est consacré aux éléments contextuels qui définissent les contraintes mais aussi les marges de manœuvre du système éducatif.

Tout d'abord, il est important d'examiner le cadre politique et administratif dans le pays, en examinant les différents documents de politique où les questions d'éducation sont abordées et l'organisation administrative (centralisation/décentralisation) pour la mise en œuvre des politiques éducatives en général et des politiques enseignantes en particulier (Section I). Ensuite, il est nécessaire de se pencher sur le contexte démographique, car il définit les besoins (nombre de jeunes qui doivent être éduqués ou formés) et, en corollaire, les besoins en enseignants pour réaliser les objectifs éducatifs que le pays se fixe. Ce point nécessite donc de se concentrer sur la croissance démographique, la structure de la population par âge, sans négliger les aspects socioéconomiques tels la ruralité, la pauvreté et la structure du marché du travail qui créent un contexte plus ou moins favorable pour le développement des politiques éducatives (Section II).

En raison de l'importance des contraintes financières qui se posent pour de nombreux pays, dont le Bénin, dans le développement de leurs systèmes éducatifs, le contexte macroéconomique et budgétaire est un autre point essentiel à prendre en compte car il renseigne aussi bien sur les ressources potentielles que l'Etat peut mobiliser pour ses fonctions régaliennes (Section III) que sur les marges de manœuvre potentielles pour l'amélioration de l'allocation et de l'utilisation des ressources publiques consacrées au secteur de l'éducation (Sections IV et V).

L'analyse du contexte général ne doit cependant pas se limiter à ces considérations de type démographique ou macroéconomique. Le contexte scolaire est une autre dimension qu'il convient d'analyser en examinant l'évolution de la scolarisation, de l'efficacité interne et des résultats d'apprentissage. A l'évidence, puisque la question enseignante s'inscrit au cœur de toute politique éducative, elle ne saurait être traitée indépendamment des défis globaux qui se posent en termes de scolarisation, de gestion des flux d'élèves (Section VI) et de résultats d'apprentissage (Section VII).

1.1- Le contexte politique et administratif

On s'attache, dans un premier temps, à une description préalable de l'organisation administrative du système éducatif béninois. Elle sert de toile de fonds aux analyses qui seront menées tout au long de ce document. Dans un second temps, on décrit le processus de décentralisation dans lequel le Bénin est engagé. De nombreux défis demeurent. Il s'agit toutefois d'un processus qui devrait modifier, à terme, les modalités de gestion du système éducatif national.

1.1.1 Organisation du système éducatif et de l'enseignement normal

Depuis 1975, l'administration du système éducatif béninois a connu plusieurs mutations dans sa dénomination, ses missions, attributions et structures. Depuis 2008, elle est assurée par quatre ministères : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP), Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) et Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (MCAPLN). L'éducation formelle regroupe l'Enseignement Maternel, l'Enseignement Primaire, l'Enseignement Secondaire Général, l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle et l'Enseignement Supérieur. L'éducation non formelle est organisée en dehors du système formel et regroupe l'alphabétisation, l'éducation des adultes et l'apprentissage.

L'*enseignement Maternel* vise essentiellement l'éveil et la stimulation des fonctions physiques, psychologiques et mentales de l'enfant. Il est ouvert aux enfants de deux ans et demi à trois ans et dure deux ans. L'*enseignement primaire* est organisé en six années d'étude (CI, CP, CE1, CE2, CM1, CM2). La fin du cycle est sanctionnée par l'examen du Certificat d'Etudes Primaires (CEP). Les élèves sont théoriquement âgés de 6 à 11 ans. La réforme des programmes d'enseignement, après une phase d'expérimentation, a progressivement connu une généralisation année par année. Depuis la rentrée d'octobre 2004, toutes les classes de l'enseignement primaire fonctionnent sur la base des nouveaux programmes axés sur les compétences.

L'*enseignement secondaire général* est assuré dans les collèges et lycées. La durée totale des études est de sept ans répartis en deux cycles d'études. Le premier cycle couvre les quatre premières années (classes de 6^e, 5^e, 4^e et 3^e) et le second cycle s'étend sur les trois dernières années (classes de 2^{nde}, 1^{ère} et Terminale). La fin des études du premier cycle est sanctionnée par le Brevet d'Etudes du Premier cycle (BEPC) qui ne conditionne pas l'entrée en classe de 2^{nde}. La fin des études du second cycle est sanctionnée par le Baccalauréat, diplôme permettant d'accéder à l'enseignement supérieur.

L'*enseignement technique professionnel* se déroule également en deux cycles. Le premier a une durée de trois à quatre ans et est ouvert aux élèves ayant étudié jusqu'en 5^{ème} de l'enseignement général. Le second dure également de trois à quatre ans suivant les filières. Six filières de formation sont disponibles : (i) les Sciences et Techniques Administratives et de Gestion (STAG) ; (ii) les Sciences et Techniques Industrielles (STI) ; (iii) les Sciences et Techniques Agricoles (STA) ; (iv) les Sciences de la Santé (SS) ; (v) l'Economie Familiale

et Sociale (EFS) et (vi) l'Hôtellerie et la Restauration (HR). A la fin du premier cycle du secondaire technique, les élèves ayant réussi les examens reçoivent l'un des diplômes techniques de fin de cycle (Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP), Brevet d'Etudes d'Agriculture Tropicale ou Diplôme d'Infirmier Breveté). Les élèves du second cycle obtiennent un Diplôme technique ou un baccalauréat professionnel en fin d'études.

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

L'enseignement supérieur comprend des formations générales et des formations professionnelles et accueille, dans les facultés, les écoles et les instituts supérieurs, les titulaires du baccalauréat ou toute autre certification admise en équivalence pour les préparer aux différents diplômes nationaux de l'enseignement supérieur, dans des cursus de deux à huit ans voire 11 ans pour les spécialités de médecine ou autres post-doctorat.

Des centres d'alphabétisation sont présents 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. Les animateurs des centres publics sont des volontaires qui exercent en général depuis de nombreuses années. Ils sont recrutés sur compétences, c'est-à-dire la connaissance de l'écriture, de la lecture et du calcul dans les langues nationales dans lesquelles se déroulent les activités d'alphabétisation. Aucun test ni diplôme n'est à priori obligatoire, mais ils reçoivent une formation de 21 jours, laquelle s'est cependant trouvée réduite à 12 ou 15 jours depuis quelques années à cause de moyens limités. Les centres privés utilisent la plupart du temps les maîtres et animateurs des structures publiques. Chaque programme a pour fondement les activités socio-économiques, culturelles et politiques. Ainsi, les thèmes sélectionnés relèvent des domaines de l'agriculture, de la santé, de la culture, de l'hygiène, de l'éducation, du civisme et de l'environnement. Ces cours se déroulent sur une période de six mois en moyenne.

La formation des instituteurs se déroule dans les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI). Créées vers 1976, celles-ci ont progressivement fermé leurs portes à partir de 1987 suite au gel des recrutements dans la fonction publique. Depuis mars 2006, trois ENI ont été officiellement ré-ouvertes (Porto-Novo, Abomey et Djougou). Depuis 2008, trois autres ENI ont également été ré-ouvertes (Kandi, Dogbo, Allada). Les modalités de recrutement et de formation des élèves-maîtres sont présentées dans le chapitre 3. Au terme de leur formation qui se déroule sur deux années, les élèves-maîtres sont évalués par la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP) et passent le CEAP (certificat élémentaire d'aptitude pédagogique) ou le CAP (certificat d'aptitude pédagogique).

Les *enseignants du secondaire* sont formés à l'Ecole Normale Supérieure (ENS) de Porto Novo, de Natitingou, ou à l'Ecole Normale Supérieure d'Enseignement Technique (ENSET) de Lokossa pour la formation des enseignants de l'enseignement technique. La formation dans les ENS dure trois ans pour le BAPES (Brevet d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire) ou le BAPET (Brevet d'Aptitude Professionnelle de l'Enseignement Technique), mais ne dure qu'un ou deux ans pour le CAPES (Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire) ou le CAPET (Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Technique) suivant le niveau d'entrée. En fin de formation, un inspecteur vérifie et valide la formation de l'élève-enseignant qui doit d'autre part passer ses examens finaux. Les enseignants d'éducation physique et sportive du secondaire sont formés à l'INJEPS (Institut National de la Jeunesse et de l'Education Physique et Sportive). A l'issue de leur formation, ils reçoivent soit le Brevet d'Aptitude au Professorat de l'Education Physique et Sportive (BAPEPS en 3 ans après le baccalauréat) ou le Certificat d'Aptitude Pédagogique de l'Education Physique et Sportive (CAPEPS en 05 ans après le baccalauréat ou 02 ans après le BAPEPS).

1.1.2- Le processus de décentralisation en cours devrait à terme modifier les modalités de gestion du système éducatif

L'approfondissement en cours de la décentralisation et de la déconcentration – deux processus inextricablement liés qui ont vocation à rapprocher l'administration des services publics des citoyens pour une meilleure satisfaction de leurs besoins – devrait, dans les années à venir, modifier les modalités de gestion du système éducatif béninois. Cependant, la gestion du personnel enseignant demeure encore une compétence exclusive du niveau central.

Dans le cas des *enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation*, la loi N°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin, prévoit dans son article 97 le transfert de compétences en matière de travaux de construction et de réhabilitation des infrastructures scolaires à (i) l'ensemble des communes pour les enseignements maternel et primaire et (ii) aux villes à statut particulier (Cotonou, Porto Novo et Parakou) pour l'enseignement secondaire. Le sous-secteur de l'alphabétisation est également, théoriquement, concerné par le transfert de compétences aux communes en matière de construction et de maintenance des infrastructures. La gestion des enseignants – recrutement, déploiement, gestion des carrières, politique salariale – demeure une compétence exclusive du niveau central. La décentralisation qui vise à rapprocher la gestion publique des citoyens est porteuse d'énormes potentiels comme une meilleure adaptation des services aux besoins des populations bénéficiaires et un renforcement de la participation des citoyens à la gestion démocratique des affaires publiques. Pour l'éducation, cela devrait signifier une meilleure gestion quotidienne des écoles à travers un partenariat renforcé entre maires, directions départementales, chefs de circonscription scolaire, corps enseignants et parents d'élèves et une meilleure adaptation de l'offre en infrastructures aux besoins réels sur le terrain.

Le bilan de la décentralisation reste à ce jour limité. Les communes assument de manière très parcellaire les compétences qui leur sont dévolues par la loi. Certes, le

Ministère des Enseignements Maternel et Primaire s'est doté d'une Direction de la Décentralisation et de la Coopération (DDEC) et des subventions de fonctionnement affectées à l'entretien des écoles sont transférées aux communes depuis 2008. Cependant, la construction des infrastructures scolaires est demeurée jusqu'à aujourd'hui fortement centralisée y compris pour les projets de construction sous financements extérieurs.

Le bilan de la déconcentration, corollaire indispensable de la décentralisation, est aussi mitigé. L'éducation est certainement le secteur le mieux déconcentré à l'échelon infra-départemental avec les Circonscriptions scolaires (CS). Les crédits délégués, concernant uniquement le fonctionnement, bien que limités, permettent aux directions départementales et aux circonscriptions scolaires un minimum d'autonomie. Par ailleurs, en matière de gestion des ressources humaines, certaines compétences ont été déléguées de la Direction des Ressources Humaines des Ministères⁶ aux Directions Départementales pour la signature de certains actes, l'exercice de certaines attributions et l'établissement de certains actes⁷. Cependant, les directions départementales restent faibles et n'entretiennent pas de liens structurés et réguliers avec les autorités communales et le nombre et la qualification des ressources humaines des directions départementales constituent un handicap majeur à l'approfondissement à la fois de la décentralisation et de la déconcentration.

Le sous-secteur de l'alphabétisation se caractérise quant à lui par une extrême concentration des ressources au niveau central : il s'agit du sous-secteur le plus en retard en matière d'opérationnalisation de la décentralisation et la déconcentration.

Récemment, le gouvernement du Bénin a donné une nouvelle impulsion au processus de décentralisation qui devrait déboucher sur une accélération du transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'éducation et la promotion des maires en acteurs pivots du développement éducatif sur le territoire de leurs communes. Le cadre normatif et stratégique de la décentralisation, axe prioritaire de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, s'est étoffé avec l'adoption, par décret en octobre 2009, de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). Elle entend notamment territorialiser les politiques sectorielles, faire évoluer le mode de programmation des investissements publics, accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes. La Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) a été officiellement installée en mai 2009. Cet organe paritaire (gouvernement et représentants des communes) aura pour fonction première d'assurer la gestion du FADEC – Fonds d'Appui à la Décentralisation – qui a pour vocation, à terme, de centraliser l'ensemble des financements, domestiques et extérieurs, affectés et non-affectés, en faveur de la décentralisation et d'en assurer une

⁶ Le décret n° 2004-627 du 10 novembre 2004 a organisé le transfert de certaines attributions de gestion du personnel du ministère en charge de la fonction publique à certains ministères sectoriels, dont ceux en charge de l'éducation.

⁷ Arrêté n° 139/MEPS/CAB/DC/SG/DRH/SP du 27 octobre 2005 portant délégation de signature aux Directeurs Départementaux des Enseignements Primaire et Secondaire (DDEPS) en matière de gestion du personnel ; arrêté n° 140/MEPS/CAB/DC/SG/DRH/SP du 27 octobre 2005 portant transfert de certaines attributions aux DDEPS en matière de gestion du personnel ; note de Service n° 5583/MEPS/CAB/DC/SG/DRH/SA du 28 octobre 2005 qui délègue au DDEPS l'établissement de certains actes.

distribution équitable à l'ensemble des communes du Bénin. En 2010, il a été prévu pour la première fois, pour les enseignements maternel et primaire, le transfert aux communes, via le FADEC, de ressources du budget national destinées à la construction d'infrastructures scolaires dans la maternelle et le primaire (environ 4 milliards de FCFA).

L'**enseignement supérieur** n'est quant à lui pas concerné par la loi sur la décentralisation mais il a connu récemment l'amorce d'un processus de déconcentration avec la création, sur le territoire, de nouveaux centres universitaires : Centres d'Abomey, de Kétou et de Djougou. L'ouverture de ces nouveaux sites vise à désengorger l'Université d'Abomey Calavi et à assurer un certain équilibre interrégional de l'offre universitaire au Bénin.

Après cette brève description de l'organisation administrative du système éducatif et du processus de décentralisation/déconcentration en cours, il importe maintenant d'analyser de plus près un autre élément contextuel qui délimite le périmètre de définition des politiques éducatives. Il s'agit de la pression démographique qui est l'un des principaux moteurs de la demande éducative à laquelle le système doit répondre.

1.2- Le contexte démographique et socio-économique

1.2.1- Une forte pression démographique pour le système éducatif

Comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, le système éducatif béninois fait face à une forte demande. Celle-ci varie avec le cadre socioéconomique du pays (localisation géographique, conditions de vie des ménages, perception et intérêt que les populations accordent à l'éducation, ...), mais est surtout sous l'influence de la pression démographique. Au Bénin, cette pression demeure forte, même si le taux de croissance annuel est en légère baisse (cf. Tableau 1.1).

Tableau n°1.1 : Quelques indicateurs démographiques de base, Bénin

	RGPH 2002	Projections				
		2006	2010	2014	2018	2020
Population ajustée en millions						
Population totale du pays	7,037	7,913	8,862	9,900	11,051	11,668
. 3-5 ans	0,774	0,854	0,944	1,031	1,097	1,123
. 6-11 ans	1,313	1,460	1,618	1,794	1,960	2,034
. 12-15 ans	0,680	0,760	0,843	0,934	1,039	1,092
En % de la population totale						
. 3-5 ans	11,0%	10,8%	10,6%	10,4%	9,9%	9,6%
. 6-11 ans	18,7%	18,4%	18,3%	18,1%	17,7%	17,4%
. 12-15 ans	9,7%	9,6%	9,5%	9,4%	9,4%	9,4%
Ensemble des 3-15 ans	39,3%	38,8%	38,4%	38,0%	37,1%	36,4%
Taux de croissance annuel moyen de la population totale (%)	2,97%	2,81%		2,75%		
% Population rurale	61,1%	59,0%	55,8%	52,6%	49,4%	47,8%
% Population de sexe féminin	51,5%	51,3%	51,1%	50,9%	50,8%	50,8%
Taux d'analphabétisme des adultes	67,2%	59,8%	57,0%			
% Population n'ayant pas accès à l'eau potable	42,2%	31,8%				
% Population ne s'éclairant pas à l'électricité	78,0%	74,3%				
% Population en dessous du seuil national de pauvreté	28,5%	36,8%				

*Note : RGPH = Recensement Général de la Population et de l'Habitat.
Sources : SCRP (2007); INSAE (2003), d'après les documents du RGPH 3, Tomes 6 ; rapport préliminaire de l'EDSB-II 2006 et nos propres calculs.*

La population du pays est estimée à 8,9 millions en 2010, dont 51,1% sont des femmes. Cette population croît au rythme de 3,0% par an depuis 2000, contre 3,2% par an entre 1990 et 2000. Le taux de croissance annuel moyen, qui est projeté à 2,8% par an pour la prochaine décennie, demeure néanmoins plus élevé qu'en moyenne dans les pays à faibles revenus d'Afrique (2,6% par an).

La population est jeune puisque les 3-15 ans représentent près de 40% de la population. Cette proportion pourra se situer autour de 36% à l'horizon 2020. Au rythme de croissance démographique actuel, la population scolarisable au primaire (les 6-11 ans) augmentera de 26% d'ici à 2020. Eu égard à la fréquence des redoublements au cycle primaire (actuellement de l'ordre de 13%), ce sont alors environ 2,4 millions d'enfants qu'il faudra scolariser au primaire en 2020 (si la scolarisation primaire universelle est effective à cette date), contre 1,7 millions effectivement scolarisés en 2009. Ainsi, au seul cycle primaire, les effectifs devront augmenter d'environ 40% d'ici 2020.

Une part importante de la population vit en milieu rural (56% en 2010). Cette proportion devra se réduire progressivement ; à l'horizon 2018, la moitié des béninois résideront en ville, où il est plus facile d'organiser les services éducatifs et d'étendre la couverture scolaire à des coûts raisonnables. En termes relatifs, la proportion d'adultes analphabètes a baissé, de 67% en 2002 à 57% en 2010. En termes absolus cependant, le nombre d'adultes analphabètes semble avoir augmenté depuis 2006, pour se situer à 2,7 millions en 2010, alors qu'il s'était maintenu autour de 2,5 millions sur la période 2002-2006. Cela montre que la demande potentielle pour les services d'alphabetisation demeure importante.

La pauvreté monétaire, bien qu'ayant nettement augmenté entre 2002 et 2006, est globalement d'une ampleur moindre qu'en moyenne dans l'ensemble des pays à faibles revenus d'Afrique. Le taux de pauvreté⁸ est en effet de l'ordre de 37% en 2006, contre une moyenne de 52% dans les pays à faibles revenus d'Afrique. La pauvreté non monétaire est également prégnante, notamment en milieu rural. En 2006, près d'un tiers de l'ensemble de la population n'avait pas accès à l'eau potable, et les trois quarts de la population n'avaient pas accès à l'électricité.

1.2.2- Un déséquilibre entre formation et capacité d'absorption du marché du travail

Le marché du travail béninois est caractérisé par un secteur informel prépondérant (95% des emplois) et une très faible proportion d'emplois formels qualifiés (3,5% de l'ensemble des emplois). La proportion des emplois formels n'augmente pas au même rythme que le nombre de diplômés des niveaux secondaire technique professionnel et enseignement supérieur (RESEN, 2008). Cela crée donc un déséquilibre entre formation et capacité d'absorption du marché de l'emploi. Ainsi le taux de chômage des jeunes âgés de 25-34 ans atteint-il 17% parmi les sortants de l'enseignement technique et 15% parmi ceux du supérieur. Cela soulève la question de repenser la logique de développement de l'enseignement technique (aujourd'hui largement centré sur les

⁸ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur au seuil national de pauvreté.

formations résidentielles et souvent déconnecté du marché du travail) et de l'enseignement supérieur (qui devrait se développer à un rythme plus en cohérence avec la dynamique du marché formel).

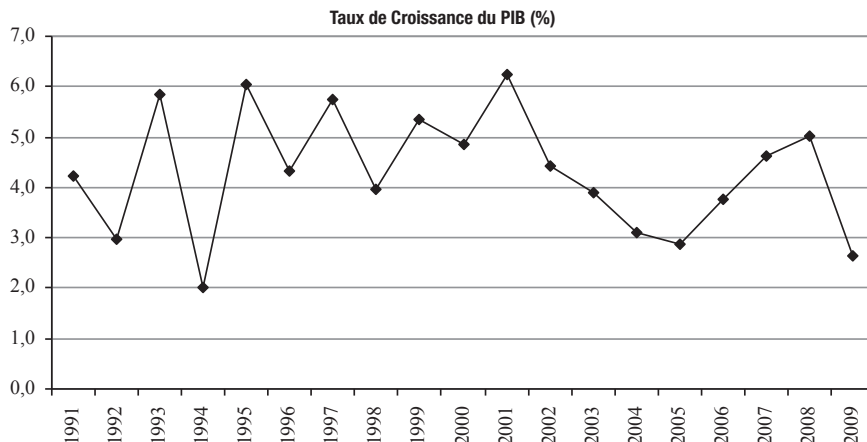
La diversification de l'offre d'enseignement technique, notamment celle relative aux formations professionnelles ciblées sur les besoins de l'économie informelle (apprentissage dual, modernisation de l'apprentissage traditionnel, formation professionnelle par alternance...) dans laquelle s'inscrit le gouvernement, mérite d'être intensifiée. En outre, une meilleure articulation de l'enseignement technique professionnel avec l'enseignement secondaire général est à rechercher, afin que le nombre de jeunes poursuivant leurs études vers l'enseignement secondaire général second cycle ne soit pas hors de proportion de la taille souhaitable pour l'enseignement supérieur, au regard des besoins en main d'œuvre hautement qualifiée pour la croissance et le développement économique du Bénin. Ces différents éléments seront à nouveaux discutés dans les prochaines sections ainsi que dans le prochain chapitre.

Au total, du fait de la croissance démographique légèrement à la baisse, la demande éducative devrait croître à un rythme plus faible que dans la décennie précédente. Cela dit, la spécificité du marché du travail béninois devrait susciter une réflexion stratégique pour mieux positionner l'offre éducative, notamment technique professionnelle et supérieure, par rapport aux demandes effectives de l'économie nationale. Il est donc fort souhaitable que le système éducatif, tout en accueillant beaucoup plus d'élèves/apprenants, se transforme (en terme de contenus d'enseignement, de type d'enseignants et de modes de gestion-pilotage) pour offrir des formations mieux adaptées aux réalités du marché du travail. Ce marché devra encore rester largement informel pour les 20 ou 25 années à venir. Le poids du secteur moderne-formel ne pourra augmenter que progressivement, en lien avec la croissance économique. Pour cette raison particulière, ainsi que celle qui tient à l'appréhension des marges de mobilisation des ressources en faveur du secteur de l'éducation en général et des politiques enseignantes en particulier, le contexte macroéconomique mérite d'être étudié.

1.3- Un Contexte macroéconomique encore difficile

Croissance économique irrégulière et en baisse tendancielle. Entre 1990 et 2009, le PIB a progressé au rythme moyen de 4,3% en volume par an ; ce qui, compte tenu de l'augmentation de la population, ne laissait qu'une progression annuelle de 1,2% au PIB par habitant. La situation économique, pendant cette période, a en fait connu deux principales phases différentes ; les taux de croissance du PIB fluctuaient autour de 5% en moyenne dans les années 1990, mais fluctuent autour de 4% par an depuis 2002. Au total, la croissance économique est non seulement irrégulière, mais en baisse tendancielle. Le taux de croissance a fortement baissé pour se situer en 2009 à 2,6%, contre 5,0% en 2008, à la suite des effets adverses de la crise financière et économique mondiale. La performance macroéconomique récente est donc globalement en deçà des prévisions qui, selon le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP, 2007), ciblaient à 7% par an le taux de croissance économique sur la période 2007-2009.

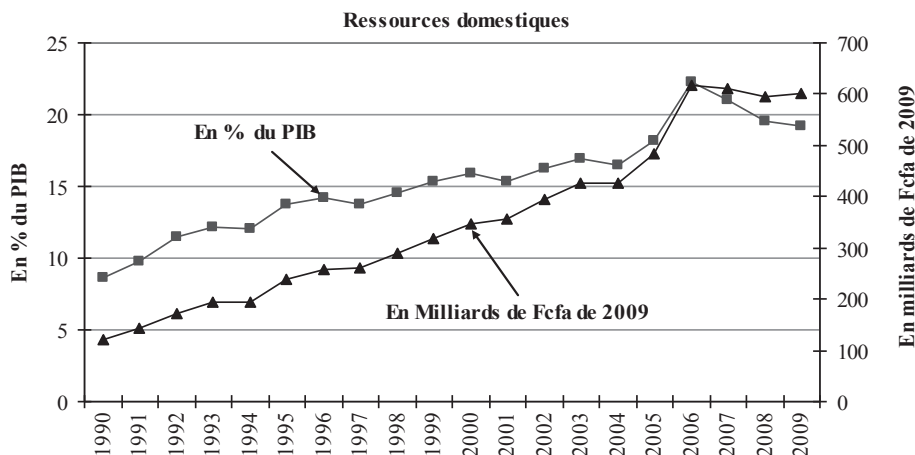
Graphique n°1.1 : Evolution du taux de croissance annuel du PIB réel, 1990-2009

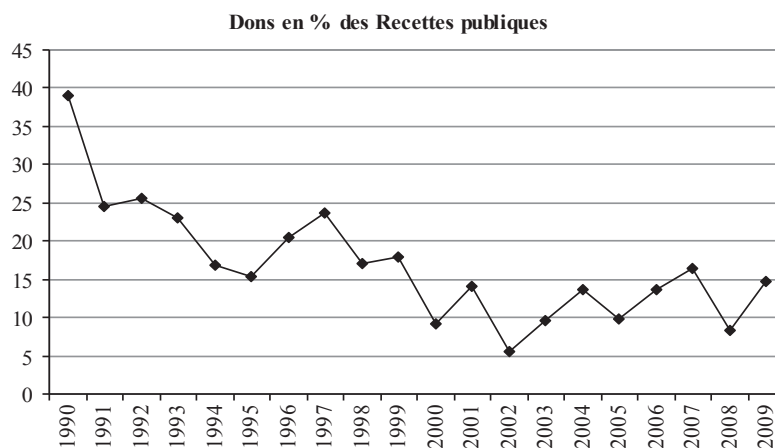


Sources : Voir Tableau A1.1 en annexe.

Contraction du volume des recettes publiques depuis 2006. Pour faire face à ses diverses charges, l'Etat prélève des ressources (fiscales et non fiscales) sur l'économie nationale. Le niveau de prélèvement dépend aussi bien de l'ampleur de l'assiette globale (la richesse nationale) que de l'efficacité relative des services fiscaux, en matière de collecte des recettes publiques. Après avoir régulièrement augmenté jusqu'en 2006, le taux de prélèvement fiscal et non fiscal (ressources domestiques en % du PIB) a fortement baissé, pour se situer à 19,2% du PIB en 2009, contre 22,3% en 2006. En volume, les ressources publiques mobilisées en 2009 (soient 600,4 milliards de FCFA) étaient inférieures au volume des ressources publiques mobilisées en 2006 (618,0 milliards de FCFA de l'année 2009). Cette contraction du volume des ressources domestiques est à mettre en parallèle avec les difficultés macroéconomiques récentes du pays. Cela dit, le taux de prélèvement de 2009 est très proche de la valeur moyenne pour les pays à faibles revenus d'Afrique (20,3% du PIB).

Graphique n°1.2 : Evolution des ressources domestiques et de la part des dons dans les recettes publiques, 1990-2009





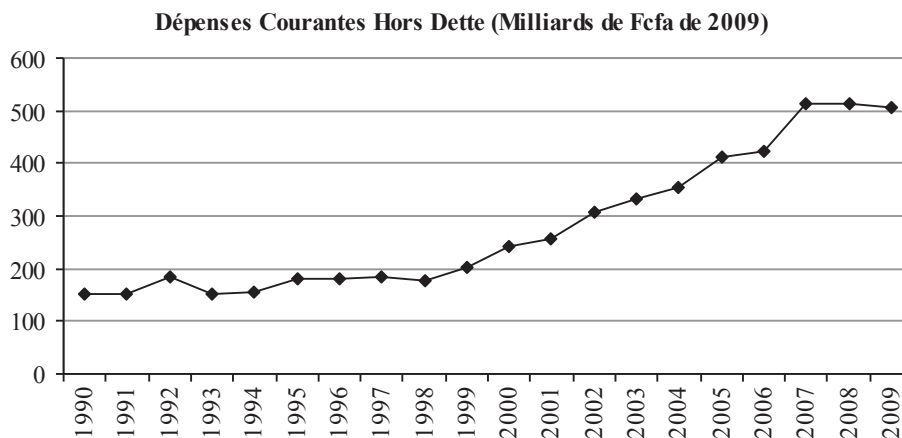
Note : les recettes publiques désignent ici les ressources domestiques plus les dons.
Source : Voir Tableau A1.1 en annexe.

L'Etat bénéficie par ailleurs de financements extérieurs, dont une part importante (60% en moyenne depuis 2002) est constituée de dons et de ressources provenant de l'allègement de la dette publique. La part restante (40%) est donc sous forme de prêt consentis dans le cadre de divers programmes et projets d'appui extérieurs. Si l'optique est d'accroître le volume des ressources publiques, tout en minimisant l'ampleur de la dette publique, on peut donc analyser plus précisément la part des dons dans les recettes publiques (ressources domestiques plus dons). Cet indicateur rend compte, dans une certaine mesure, du degré de dépendance de l'Etat vis-à-vis des financements extérieurs pour faire face à ses charges récurrentes. Cette dépendance paraît globalement moins forte aujourd'hui, comparativement à la situation qui prévalait dans les années 90. En effet, depuis l'année 2000, les dons ne représentent plus que 11% de l'ensemble des recettes publiques, contre 21% en moyenne dans la décennie précédente.

Stagnation du volume des dépenses courantes hors dette depuis 2007. Les dépenses totales de l'Etat ont toujours été supérieures aux ressources domestiques depuis 1990, avec un ratio moyen de 1,26. Le déficit public est donc quasi-structurel. Les dépenses de l'Etat étant principalement constituées de dépenses courantes (à hauteur des deux-tiers en moyenne depuis 1990), on voit que les dépenses courantes sont en moyenne inférieures aux ressources domestiques, avec un ratio moyen de 0,84. Autrement dit, les dépenses courantes sont d'environ 16% inférieures aux ressources domestiques. Cela dénote d'une certaine gestion budgétaire prudente pour ne pas hisser le volume des dépenses courantes de l'Etat au-delà de la capacité de l'Etat à les assurer durablement. Les dépenses courantes de l'Etat ont eu tendance à se maintenir à hauteur de 87% des ressources domestiques depuis 2006. Ainsi, dans un contexte de contraction du volume des ressources domestiques, le volume global des dépenses courantes de l'Etat, hors service de la dette, s'est pratiquement stabilisé autour de 510 milliards (en FCFA constants de 2009) entre 2007 et 2009. Cette dynamique rompt avec la nette augmentation observée depuis la fin des années 1990 (après une relative stagnation dans les années 1990, dans le contexte de l'ajustement économique, le volume des dépenses courantes hors dette avait quasiment triplé entre 1998 et 2007).

Dans la mesure où le volume des dépenses courantes hors service de la dette constitue l'assiette de référence pour les arbitrages intersectoriels, il sera utile d'examiner l'évolution du degré de priorité budgétaire accordé au secteur de l'éducation, dans ce contexte général de contraction budgétaire.

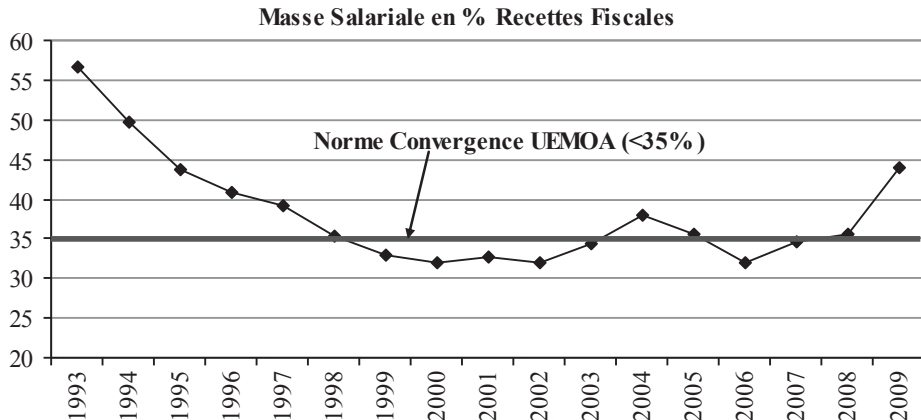
Graphique n°1.3 : Dépense publique courante hors service de la dette, 1990-2009



Source : Données nationales (INSAE), FMI et calcul des auteurs

Forte augmentation de la masse salariale dans les années récentes. La masse salariale a constitué une part décroissante des dépenses courantes hors dette de l'Etat depuis 1990, passant de 60% dans la première moitié des années 1990 à 40% en moyenne au cours des cinq dernières années. On peut toutefois souligner que la masse salariale a fortement augmenté en 2009, en se hissant à près de la moitié des dépenses courantes hors dette, soit un chiffre proche de ce qui prévalait dans la deuxième moitié des années 1990. Cette forte augmentation de la masse salariale s'est logiquement faite au détriment des dépenses hors salaires, vu que les dépenses courantes hors dette étaient globalement en baisse. Or, eu égard à la dynamique en cours dans le système éducatif (versement d'enseignants communautaires ou sous contrat local, réaménagement de la grille salariale des enseignants à tous les ordres d'enseignement⁹), la masse salariale de l'Etat pourrait continuer de croître sensiblement au détriment des dépenses de fonctionnement. Déjà, en 2009, la masse salariale a représenté près de 45% des recettes fiscales, un chiffre bien au-delà d'un des critères de convergence des économies de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) selon lequel la masse salariale devrait représenter tout au plus 35% des recettes fiscales.

⁹Ces questions seront revisitées dans le chapitre 5.

Graphique n°1.4 : Masse salariale en % des recettes fiscales, 1993-2009

Note : UEMOA = Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

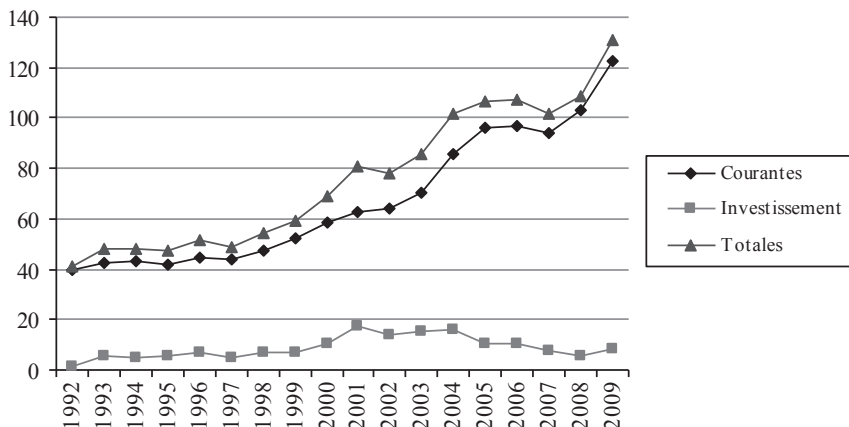
Source : Voir Tableau A1.1 en annexe.

1.4- En dépit d'un contexte macroéconomique difficile, l'Etat a maintenu son niveau de priorité budgétaire pour le secteur de l'éducation

Augmentation des dépenses courantes au détriment des dépenses d'investissement. Dans le contexte qui vient d'être décrit, quelles ressources ont été effectivement consacrées au secteur de l'éducation ? On cible à cet égard les dépenses exécutées, qui couvrent la période 1992-2009. Les dépenses totales d'éducation ont plus que triplé en volume (multiplication par un facteur 3,2) depuis 1992. Cette évolution mérite néanmoins d'être différenciée selon la nature des dépenses. Les dépenses d'investissement ont augmenté en volume jusqu'au début des années 2000, mais se sont considérablement réduites depuis lors. En termes relatifs, les dépenses d'investissement représentent moins de 7% des dépenses totales d'éducation en 2009, contre environ 10% en 2006. En termes absolus, les dépenses d'investissement ont baissé de 16% en volume depuis 2006, alors que les dépenses courantes augmentaient de 27% en volume sur la même période. Ainsi, l'augmentation récente des dépenses totales tient davantage à une augmentation sensible des dépenses courantes.

Une forte priorité budgétaire pour l'éducation. 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 3,1 tandis que les besoins éducatifs appréhendés par la taille de la population en général ou de celle d'âge scolaire en particulier, n'a été multipliée que par 1,6. Par exemple, si on rapporte le volume des dépenses publiques d'éducation au nombre de jeunes âgés de 6 à 15 ans, on obtient un indicateur qui, en francs CFA constants de 2009, s'est accru de 27 100 FCFA en 1992 à 51 200 FCFA en 2009 (une augmentation de près de 90% en volume).

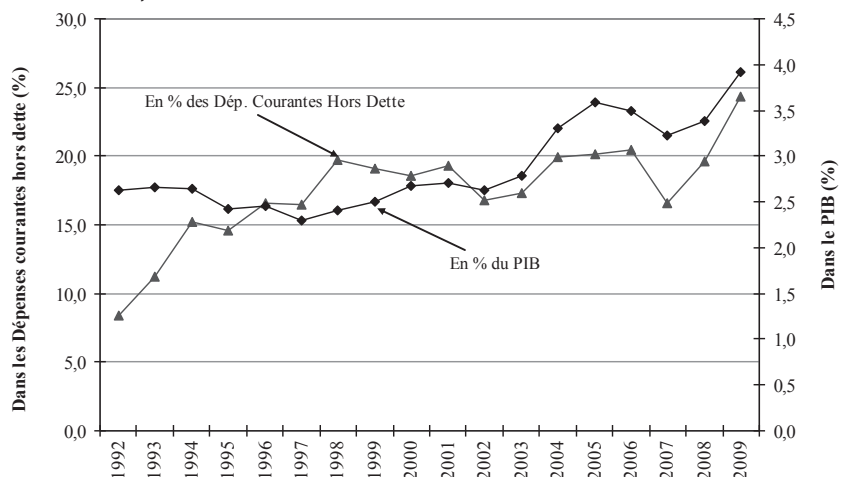
Graphique n°1.5 : Dépense d'éducation par nature, en milliards (FCFA de 2009), 1992-2009



Source : Calculs à partir des données des Tableaux A1.1 et A1.2 en annexe.

L'augmentation des dépenses courantes d'éducation traduit également un relèvement du degré de priorité budgétaire pour l'éducation au sein du budget de l'Etat. Ainsi observe-t-on que les dépenses courantes d'éducation représentent près de 25% des dépenses courantes hors dette en 2009, contre moins de 10% en 1992. Dans les années récentes, les dépenses courantes d'éducation ont continué de croître, en dépit d'une forte contraction des dépenses courantes hors dette. En proportion du PIB, le volume des dépenses courantes d'éducation s'est globalement accru de 2,6% du PIB en 1992 à 3,9% du PIB en 2009. En terme comparatif international, la priorité budgétaire pour l'éducation est plus forte qu'en moyenne dans les pays à faibles revenus d'Afrique. Dans ces pays, le secteur de l'éducation bénéficie de 21,5% des dépenses courantes hors dette en moyenne (contre 24,3% au Bénin) et de 3,3% du PIB (contre 3,9% au Bénin).

Graphique n°1.6 : Dépenses courantes d'éducation en % des dépenses hors dettes ainsi que du PIB, 1992-2009



Source : Tableau A1.2 en annexe.

La priorité budgétaire pour l'éducation s'est donc nettement accrue au cours des années récentes, reste à questionner la pertinence de l'allocation et de l'affectation de ces ressources entre les différents ordres d'enseignement et, au sein de chacun d'entre eux, entre les intrants salariaux et les intrants pédagogiques.

1.5- L'allocation intra-sectorielle demeure toutefois défavorable à l'enseignement secondaire

Le secondaire général est sous-financé. Comme indiqué précédemment, les dépenses courantes d'éducation ont globalement augmenté de 27% en volume entre 2006 et 2009, en passant de 97 à 122,7 milliards de FCFA de 2009. Exception faite du sous-secteur de l'alphabétisation dont les dépenses courantes ont baissé (de près du tiers en volume), les dépenses courantes ont augmenté dans tous les ordres d'enseignement. L'augmentation la plus forte a concerné les sous-secteurs de l'enseignement technique professionnel et de l'enseignement supérieur, dont les ressources pour les dépenses courantes ont augmenté de plus de 40%. Les ressources allouées aux écoles normales d'instituteurs, à l'INFRE et au CFPEE ont également augmenté de près de 45% en volume depuis 2006. L'enseignement secondaire général, par contre, a enregistré la hausse la moins importante de ses dépenses courantes (8% en volume depuis 2006). En conséquence, la part du secondaire général dans les dépenses publiques courantes d'éducation a baissé de 19% en 2006 à 16% en 2009.

La part de l'enseignement supérieur s'est quant à elle accrue de 20% à 22% sur la même période. L'enseignement technique professionnel a également vu sa part s'accroître, de 4,8% à 5,7% de l'ensemble des dépenses courantes d'éducation. La part du sous-secteur de l'alphabétisation, déjà congrue, a légèrement baissé de 0,3% à 0,2% tandis que celle du primaire ou de la maternelle est restée stable (autour de 53% et de 1,6% respectivement).

Tableau n°1.2 : Répartition intra-sectorielle des dépenses courantes d'éducation, 2006 et 2009

	2006	2009	Variation des ressources en volume (2006-2009)
Alphabétisation	0,3%	0,2%	-35%
Enseignement Maternel	1,6%	1,6%	26%
Enseignement Primaire	53,5%	53,2%	26%
INFRE, CFPEE & Subvention ENI ^a	1,2%	1,4%	45%
Enseignement Technique et Professionnel	4,8%	5,7%	49%
Secondaire Général	18,7%	16,0%	8%
Supérieur et Recherche Scientifique	19,8%	22,0%	41%
Total	100,0%	100,0%	-
Total en milliards de FCFA de 2009	97,0	122,7	27%

Note : a/ INFRE : Institut National pour la Formation et la Recherche en Education ; CFPEE : Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Education ; ENI : Ecoles Normales d'Instituteurs.

Source : RESEN (2008) pour l'année 2006, et calculs des auteurs pour l'année 2009, sur la base de documents SIGFIP du Ministère de l'économie et des finances, de données des services de planification et du budget des Ministères de l'éducation.

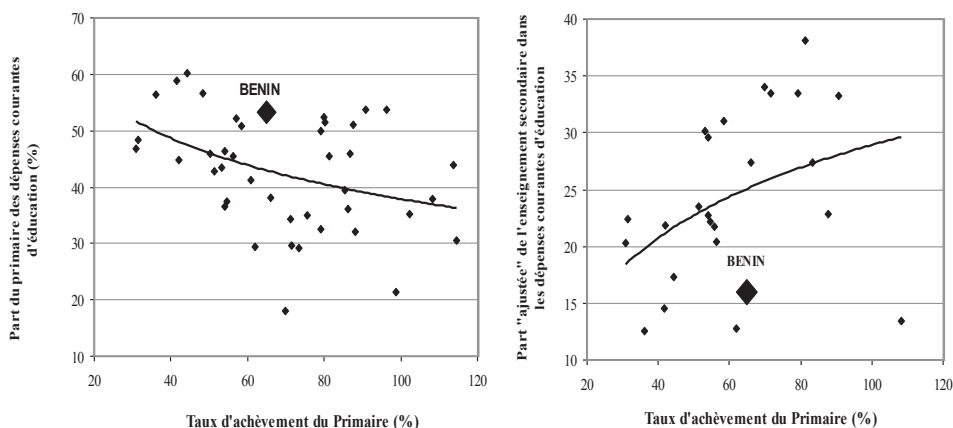
Il apparaît donc clairement que la priorité en faveur du cycle primaire demeure forte (avec 53,2% des ressources du secteur), en vue de la scolarisation primaire universelle (SPU). En outre, la part du primaire dans le budget de l'éducation est nettement supérieure à la moyenne constatée dans les pays comparables en termes d'achèvement du primaire. Autrement dit, de nombreux pays atteignent des résultats comparables à celui du Bénin en allouant seulement 44% des dépenses courantes d'éducation à l'enseignement primaire (soit près de 20% de ressources en moins). Cela semble indiquer des problèmes d'inefficience dans la fourniture des services éducatifs à l'enseignement primaire, comme on le verra plus loin.

L'enseignement secondaire général est par contre largement sous-financé. Dans les pays d'Afrique en général, 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 l'enseignement secondaire général). Ainsi, 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. Au Bénin, ce chiffre n'est que de 16%, soit environ un tiers en moins.

La part du supérieur dans les dépenses courantes d'éducation (22%) est plus élevée qu'en moyenne dans les pays à faibles revenus d'Afrique (20%). L'enseignement technique professionnel, bien que bénéficiant d'une part congrue au regard des besoins de développement de ce sous-secteur (notamment en matière de formation professionnelle pour le secteur informel), est toutefois comparativement mieux loti que la moyenne des pays à faibles revenus d'Afrique. Dans ces pays, l'ETFP bénéficie de 5,0% des dépenses courantes d'éducation, contre 5,7% au Bénin.

Graphique n°1.7 : Le primaire semble sur-financé, et le secondaire général sous-financé

(En Afrique, la part du primaire a tendance à décroître avec l'avancée vers la SPU tandis que la part du secondaire général augmente ; 2007 ou année proche)



Source : Tableau 1.2 pour le Bénin, et Bases de données du Pôle de Dakar (UNESCO-BREDA) pour les autres pays.

La dépense par élève du secondaire général est l'une des plus faibles d'Afrique. La mise en regard des dépenses courantes avec le nombre de bénéficiaires que sont les élèves permet de calculer une dépense moyenne par élève. En 2009, la dépense publique moyenne par élève dans les établissements publics du Bénin a varié entre 34 000 FCFA (à l'enseignement maternel) et 710 000 FCFA (à l'enseignement technique), avec des valeurs intermédiaires de 39 000 FCFA pour l'enseignement secondaire, 43 000 FCFA pour l'enseignement primaire et 414 000 FCFA pour l'enseignement supérieur.

Tableau n°1.3 : Dépense publique courante par élève du secteur public au Bénin, 2009

	Dépenses courantes 2009 (milliards FCFA)	Effectifs élèves en 2008/09 dans le public	Dépense publique courante par élève		
			FCFA	% du PIB par habitant	Rapport Bénin / Moyenne LIC ^c
Alphabétisation	0,197	29 877 ^a	6 594	1,8	n.d.
Maternelle	1,985	58 409	33 980	9,4	0,37
Primaire	65,249	1 519 480	42 941	11,8	1,06
Secondaire général	19,622	499 028	39 320	10,8	0,34
Technique professionnel	6,936	9 765 ^a	710 307	195,6	0,97
Supérieur	25,638 ^b	61 964	413 752	113,9	0,33

Note : a/ Estimation ; b/ non compris subventions aux établissements privés et bourses à l'étranger ; c/ LIC = pays à faibles revenus d'Afrique ; d/ chiffres de 2010/11.

Source : Calculs des auteurs pour le Bénin ; Bases de données du Pôle de Dakar (UNESCO-BREDA) pour les autres pays.

En terme comparatif international, la dépense publique par élève du primaire (43 000 FCFA ou 11,8% du PIB national par habitant) est légèrement supérieure à la moyenne observée dans les pays à faibles revenus d'Afrique. La dépense unitaire dans l'enseignement technique professionnel est proche de la moyenne des pays de la région. La dépense publique par apprenant à la maternelle est généralement de l'ordre du double de la dépense unitaire au primaire dans les pays africains dont les données sont disponibles. Au Bénin par contre, la dépense unitaire à la maternelle est inférieure, de 20%, à celle du primaire. L'enseignement supérieur présente également des coûts unitaires au niveau du tiers de la moyenne des pays à faibles revenus d'Afrique. Il semble que cela découle du grand nombre d'étudiants (dans un contexte d'expansion rapide de l'enseignement supérieur), puisque les arbitrages budgétaires ne sont en aucun cas défavorables à ce sous-secteur.

La dépense unitaire au secondaire général est l'une des plus faibles d'Afrique (la Guinée est le seul pays ayant une dépense unitaire inférieure à celle du Bénin). Le Bénin est le seul pays d'Afrique pour lequel le secondaire général est moins coûteux par élève que le primaire.

Une analyse plus fine de la composition des dépenses permettra de situer les marges d'efficacité pour assurer des conditions d'enseignement optimales aux élèves aux différents ordres d'enseignement.

La composition des dépenses varie selon les ordres d'enseignement. A l'échelle de l'ensemble du système éducatif, un peu plus des deux-tiers des dépenses courantes sont consacrées aux salaires, un cinquième aux dépenses de fonctionnement des établissements et des administrations, et environ 7% des dépenses vont aux bourses et

autres dépenses sociales (cantine scolaire, œuvres universitaires, dépenses de fonctionnement des internats). Cette image d'ensemble se décline différemment selon les niveaux d'enseignement, comme le montre les données présentées dans le tableau 1.4.

Tableau n°1.4 : Composition des dépenses courantes en % par ordre d'enseignement, 2009.

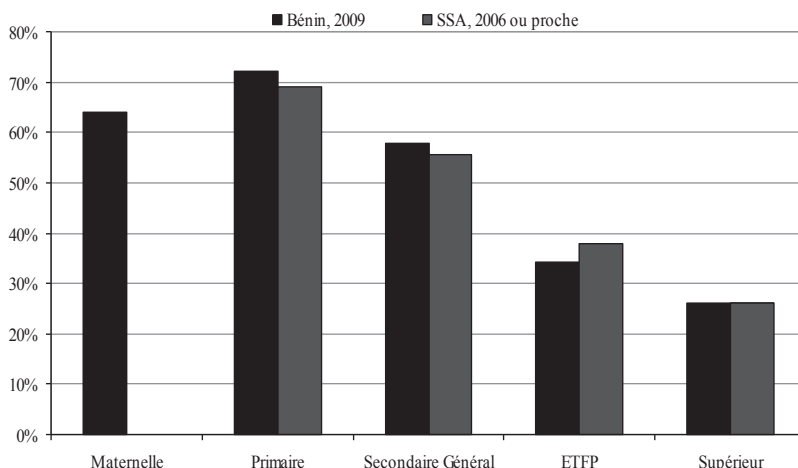
	Maternelle ^a	Primaire ^a	Secondaire général	Technique Professionnel ^b	Supérieur ^c	Ensemble
Salaires	69,4%	76,4%	88,9%	52,8%	33,3%	68,0%
Enseignants	63,9%	72,0%	57,7%	34,3%	26,2%	57,7%
Non Enseignants	5,5%	4,4%	31,1%	18,4%	7,1%	10,2%
Fonctionnement	30,6%	21,8%	11,1%	44,6%	37,7%	24,8%
Etablissements	22,3%	15,0%	7,5%	24,2%	32,1%	18,0%
Administration	8,3%	6,8%	3,6%	20,4%	5,6%	6,8%
Bourses et aides sociales	0,0%	1,8%	0,0%	2,7%	29,0%	7,2%
Bourses au Bénin				2,1%	23,5%	5,0%
Aides sociales au Bénin		1,8%		0,6%	2,8%	1,6%
Bourses à l'étranger					2,8%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Note : a/ la distribution n'inclue pas les données de l'INFRE ainsi que les subventions aux ENIs (qui représentent respectivement 0,2% et 1,6% des dépenses courantes du MEMP) ; b/ la distribution n'inclut pas le CFPEE ainsi que les subventions à l'école béninoise des sourds (qui représentent respectivement 1,9% et 0,2% des dépenses courantes du MESFTP) ; c/ la distribution n'inclut pas les dépenses concernant l'office du baccalauréat ainsi que celles consacrées à la recherche (qui représentent respectivement 6% et 2% des dépenses courantes du MESRS).

Source : Calculs des auteurs.

La masse salariale consacrée aux enseignants (rémunération directe et compléments sous forme de primes et d'indemnités diverses) représente une part prépondérante des dépenses courantes dans l'enseignement général (64% à la maternelle, 72% au primaire, 58 au secondaire général), contrairement à l'enseignement technique professionnel (34% des dépenses courantes vont aux salaires des enseignants) ou à l'enseignement supérieur (26%).

Graphique n°1.8 : Part du salaire des enseignants dans les dépenses courantes d'éducation par ordre d'enseignement au Bénin, en comparaison avec les pays d'Afrique subsaharienne.



Source : Tableau 1.4 pour le Bénin ; ISU, Pôle de Dakar et IPE (2011) pour les autres pays.

En comparaison des autres pays d'Afrique subsaharienne, la part allouée au salaire des enseignants est comparativement plus élevée au Bénin au niveau du Primaire et au Secondaire général. Cela suggère que les dépenses hors salaires enseignants (en principe destinées au fonctionnement des établissements, ainsi qu'à la gestion administrative et pédagogique du système au sens large) sont globalement moins importantes que dans les autres pays. Cela dit, il y a lieu d'examiner au plus près la composition de ces dépenses pour éventuellement tirer des conséquences quant au niveau de qualité des services offerts.

Le tableau précédent montre qu'il y a relativement peu de dépenses pour le fonctionnement des établissements du secondaire général, ce qui ne serait donc pas sans conséquences sur les conditions d'enseignement-apprentissage. Au niveau de l'enseignement technique professionnel, les dépenses d'administration sont prépondérantes (en mobilisant jusqu'à un cinquième des dépenses courantes du sous-secteur). Cela tient sans doute au fait que l'offre d'ETFP, notamment publique, est encore « embryonnaire » (comme on le verra dans la prochaine section) et fait face à d'importants « coûts fixes ». A l'enseignement supérieur, les subventions aux dépenses de fonctionnement des universités ont fortement augmenté depuis 2006. En 2009, un tiers des dépenses courantes a été consacré au fonctionnement des universités publiques, contre environ 11% en 2006. Toutefois, l'ampleur des dépenses sociales (bourses, secours universitaires, subventions au centre national des œuvres universitaires) demeure importante. Elles ont mobilisé près de 30% de l'ensemble des dépenses courantes du sous-secteur en 2009 (essentiellement pour les bourses et secours universitaires des étudiants au Bénin). Aux autres ordres d'enseignement par contre, l'ampleur des dépenses sociales est comparativement plus faible (moins de 2% des dépenses courantes du primaire sont consacrées aux cantines scolaires et moins de 1% des dépenses courantes du technique professionnel sont consacrées au fonctionnement des internats). Les dépenses sociales sont quasi inexistantes dans le secondaire général.

Au total donc, on voit que les dépenses sociales se concentrent principalement dans l'enseignement supérieur, ce qui mérite d'être doublement questionné. Au plan de l'efficacité d'abord, si les bourses ne sont pas ciblées sur les étudiants les plus méritants (critères d'excellence) ou les filières les plus porteuses pour l'économie nationale. Au plan de l'équité ensuite, quand on sait que de nombreuses études analytiques réalisées dans le contexte béninois ou international montrent que les étudiants issus des milieux les plus favorisés sont surreprésentés dans l'enseignement supérieur. Au Bénin, le dernier RESEN (2008) estimait qu'en 2006, plus de 80% des étudiants étaient issus de ménages classés parmi les 20% les plus riches (ou les moins pauvres) du Bénin. L'analyse montre également que le système éducatif « perd » une part importante des enfants issus de familles pauvres en cours de cycle primaire, mais surtout entre le cycle primaire et le cycle secondaire. Dans la perspective d'équité, il serait souhaitable d'accroître l'ampleur des dépenses sociales orientées vers les niveaux bas de la pyramide éducative.

Au total, l'analyse du contexte macroéconomique et budgétaire a permis d'appréhender l'ampleur des ressources potentiellement disponibles pour le secteur de l'éducation, ainsi que les gains d'efficience possible dans la l'allocation intra-sectorielle des ressources, y compris au sein de chaque sous-secteur, entre les différents postes de dépense. Le contexte scolaire va fournir des informations en lien plus direct avec la question enseignante.

1.6- Un contexte marqué par un développement rapide des scolarisations, souvent au prix d'une dégradation des conditions d'enseignement, suggérant d'importants besoins en enseignants.

1.6.1- Expansion rapide de l'enseignement général et de l'enseignement supérieur

La couverture scolaire s'est accrue à tous les ordres d'enseignement au cours de la dernière décennie, comme l'illustre les données présentées dans le tableau n°1.5 ci-après.

Les progrès les plus impressionnants concernent la maternelle, dont les effectifs ont été multipliés par quatre, mais en partant d'un niveau très bas (74 000 apprenants en 2009, contre 17 500 apprenants en 2000). Des progrès substantiels ont également été enregistrés au niveau des enseignements secondaire général et supérieur pendant la même période. Les effectifs ont quasiment triplé au premier cycle du secondaire, mais ont plus que triplé au second cycle du secondaire général et dans l'enseignement supérieur. La partie « médiane » de la pyramide éducative a toutefois connu une moindre augmentation de ses effectifs : ainsi les effectifs ont-ils augmenté de 80% au primaire et de seulement 60% dans l'enseignement technique professionnel depuis 2000.

Tableau n°1.5 : Evolution de la couverture scolaire et de l'ampleur de l'offre privée, 2008 et 2009

	2000	2009	Accroissement	
			Facteur 2009/2000	Annuel moyen
Effectifs totaux scolarisés				
Maternelle	17 487	74 033	4,2	17,4%
Primaire	932 422	1 719 390	1,8	7,0%
Secondaire général premier cycle	175 214	481 147	2,7	11,9%
Secondaire général second cycle	33 671	110 314	3,3	14,1%
Secondaire technique professionnel	20 343	33 556*	1,6	5,7%
Supérieur	24 922	75 2952	3,0	13,1%
Taux Bruts de Scolarisation				
Maternelle	2,3%	8,0%	3,4	
Primaire	74,7%	109,1%	1,5	
Secondaire général premier cycle	27,5%	58,5%	2,1	
Secondaire général second cycle	8,7%	22,0%	2,5	
Secondaire technique professionnel				
.Elèves pour 100 000 habitants	307,8	389,4	1,3	
.Elèves pour 100 dans le secondaire général	9,7	5,7	0,6	
Supérieur (Etudiants pour 100 000 habitants)	377,1	873,7	2,3	
Proportion d'élèves dans les établissements privés				
Maternelle	25,6%	21,1%		
Primaire	10,1%	11,6%		
Secondaire général premier cycle	11,3%	14,3%		
Secondaire général second cycle	15,8%	21,6%		
Secondaire technique professionnel	59,5%	70,9%**		
Supérieur	24,8%	27,1%		

Note : (*) Estimation ; (**) données de 2006-07.

Source : Calculs des auteurs à partir de données DPP du MEMP, MESFTP et MESRS et de données de population ajustées.

Les effectifs scolarisés se sont systématiquement accrus à un rythme supérieur à celui de la population d'âge scolaire. Ainsi la couverture scolaire (taux bruts de scolarisation) a-t-elle plus que triplé à la maternelle, et plus que doublé au secondaire général et à l'enseignement supérieur. La progression a somme toute été plus forte dans le second cycle du secondaire général que dans le premier cycle, et d'un niveau comparable au supérieur et au second cycle du secondaire général. La couverture globale de l'enseignement secondaire technique s'est également accrue, en passant d'environ 308 à 389 élèves pour 100 000 habitants entre 2000 et 2009, ce qui correspond à une augmentation de 30%. Cela dit, du fait d'une augmentation des effectifs à un rythme inférieur à celui du secondaire général, on ne comptait plus que 6 élèves du secondaire technique pour 100 élèves du secondaire général en 2009, contre près de 10 pour 100 en 2000. Au cycle primaire, le taux brut de scolarisation est passé de 75% en 2000 à 109% en 2009, ce qui correspond à une augmentation relative de 50%. Au total, on voit que les scolarisations se sont rapidement développées à la maternelle, au secondaire général et à l'enseignement supérieur. L'enseignement technique professionnel a par contre connu la plus faible progression en termes de couverture scolaire.

Le secteur privé a beaucoup contribué à ce développement rapide des scolarisations. A l'échelle de l'ensemble du système éducatif, la proportion d'élèves scolarisés dans les établissements privés est passée de 12% en 2000 à 14% en 2009. La progression de la part de l'offre privée a été forte au niveau de l'enseignement technique professionnel (part qui est passée de 60% des effectifs du sous-secteur en 2000 à 71% en 2007), ainsi qu'au secondaire général second cycle (part passée de 16% en 2000 à 22% en 2009). A la maternelle et à l'enseignement supérieur, la part des effectifs scolarisés dans le privé est demeurée importante au cours des 10 dernières années.

Comparaisons internationales. Exception faite de l'enseignement maternel, la couverture scolaire au Bénin, à tous les ordres d'enseignement, est meilleure qu'en moyenne dans les pays à faible revenus d'Afrique. En dépit des progrès quantitatifs enregistrés dans les années récentes, le taux brut de scolarisation à la maternelle est d'environ 60% inférieur à la moyenne des pays considérés. L'enseignement supérieur est le niveau qui est comparativement le plus développé, au regard des autres pays. On y compte en effet 874 étudiants pour 100 000 habitants, soit 2,1 fois la moyenne constatée dans les autres pays. L'enseignement secondaire général est également comparativement plus développé (d'un tiers environ en plus) que dans les autres pays. Bien que comparativement plus développée que dans les autres pays à faibles revenus d'Afrique, il y a lieu de noter que la couverture de l'ETFP n'a pas significativement augmenté depuis 2006. Cela dit, le poids relatif de l'offre d'ETFP, comparée à celle de l'enseignement secondaire général est similaire à ce qui est observé en moyenne dans les autres pays à faibles revenus d'Afrique (soit un peu moins de 6 élèves de l'ETFP pour 100 élèves du secondaire général).

Tableau n°1.6 : La couverture scolaire au Bénin en comparaison de celle des autres pays à faibles revenus d'Afrique (année 2008 ou proche)

	Bénin, 2008/09	Pays à faibles revenus d'Afrique, 2008	Rapport Bénin / Moyenne autres pays
Maternelle			
Taux Brut de Scolarisation	8,0%	20%	0,39
Primaire			
Taux Brut de Scolarisation	109,1%	101%	1,08
Taux brut d'accès (CI)	136,3%	117%	1,17
Taux d'achèvement (CM2)	65,0%	62%	1,04
Secondaire Général 1^{er} Cycle			
Taux Brut de Scolarisation	58,5%	43%	1,37
Taux brut d'accès (6ème)	57,9%	42%	1,39
Taux d'achèvement (3ème)	44,3%	30%	1,47
Secondaire Général 2nd Cycle			
Taux Brut de Scolarisation	22,0%	18%	1,25
Taux brut d'accès (2 nd e)	21,3%	17%	1,23
Taux d'achèvement (Tle)	15,4%	14%	1,13
Secondaire Technique Professionnel			
Etudiants pour 100 000 habitants	389	220	1,77
Elèves pour 100 dans le secondaire général	5,7	5,6	1,01
Supérieur			
Etudiants pour 100 000 habitants	873,7	421	2,08

Source : Tableau 1.6 pour le Bénin ; et bases de données du Pôle de Dakar (UNESCO-BREDA) pour les autres pays

1.6.2- Ces progrès quantitatifs masquent des problèmes d'inefficience

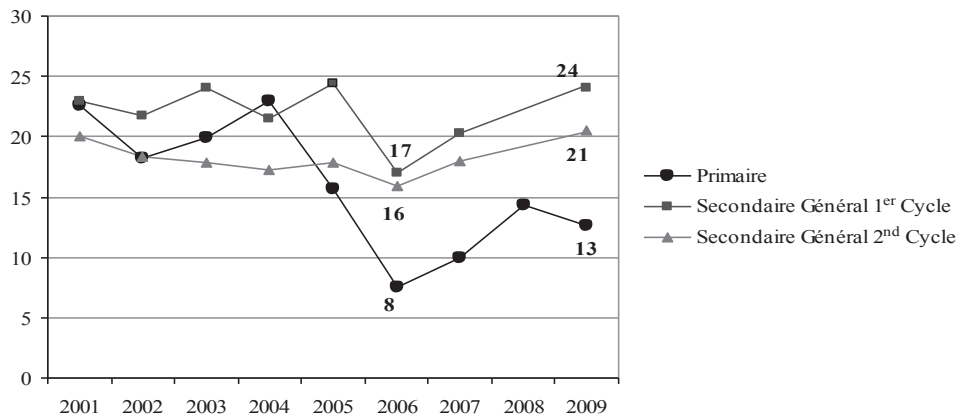
La période récente a été marquée par une augmentation des redoublements et des abandons en cours de cycle, notamment au primaire et au secondaire général. Cela engendre un coût énorme, aussi bien pour le système éducatif (des redoublements et abandons élevés engendrent un gaspillage de ressources publiques) que pour les familles (des redoublements élevés incitent aux abandons et les investissements consentis, souvent importants pour les plus pauvres, sont alors perdus). Si on ajoute à tout cela le fait que l'efficacité pédagogique du redoublement n'est pas prouvée (les systèmes éducatifs qui font le plus redoubler leurs élèves ne sont pour autant pas ceux dont la qualité est la meilleure)¹⁰, les redoublements devraient être réduits à leur strict minimum.

Les redoublements à la hausse depuis l'année 2006. Alors qu'on assistait à une baisse tendancielle des redoublements au primaire et au secondaire général jusqu'en 2006, les redoublements semblent repartir à la hausse depuis lors. La proportion de redoublants au primaire est passée de 8% en 2006 à 13% en 2009; au secondaire général, elle est passée de 17% à 24% au premier cycle, et de 16% à 21% au second cycle. Dans l'enseignement technique professionnel, la proportion de redoublants est restée stable, autour de 15%, au sein des établissements publics.

¹⁰ Cf. Bernard, J.-M., Simon, O., & Vianou, K. (2005). Le redoublement : mirage de l'école africaine ?. Dakar : PASEC/CONFEMEN.

Au cycle primaire, le Gouvernement avait pris la mesure des conséquences négatives des redoublements en accélérant, à partir de 2004, la baisse des redoublants au primaire (mise en œuvre efficace de la politique des sous-cycles CI-CP proscrivant les redoublements en classe de CI). Si les redoublements sont demeurés très faibles en classe de CI (inférieurs à 3% depuis 2005/06) et stables au CP (autour de 13%), ils ont sensiblement augmenté dans les autres classes. La politique des sous-cycles mériterait donc d'être poursuivie au CE (CE1-CE2) et au CM (CM1-CM2) pour faire baisser le pourcentage de redoublement à hauteur de 10%, voire moins, d'ici 2015 (comme le recommande le PDDSE).

Graphique n°1.9 : Proportion de redoublants au primaire et au secondaire général, 2001-2009

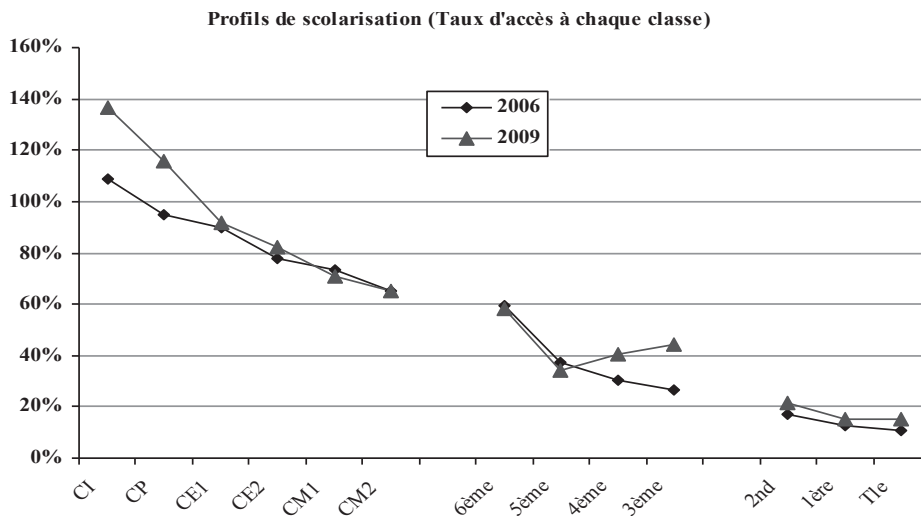


Source : Calculs à partir de données nationales (MEMP, MESFTP).

Les abandons en cours de cycle demeurent élevés, en particulier au primaire et au secondaire général premier cycle. Au cycle primaire, les jeunes qui achevaient le CM2 en 2009 ne représentaient que 62% des nouveaux entrants au CI en 2004. Il est par ailleurs estimé que les nouveaux entrants au CI en 2008/09 auront 64% de chances d'atteindre le CM2 (dans les conditions actuelles de promotion entre les différentes classes), ce qui ne suggère donc qu'une légère amélioration de la situation. Au secondaire général premier cycle, 67% de la cohorte ayant eu accès en classe de 6^{ème} en 2006 ont atteint la classe de 3^{ème} en 2009 (soit un taux d'abandon de 33% au sein de la cohorte). Les abandons en cours de second cycle ont comparativement été moins élevés : le taux d'abandon au sein de la cohorte ayant eu accès en classe de 2nd en 2007 a été de 19%. Il n'a pas été possible de projeter les taux d'abandons au secondaire général pour les prochaines années. Cela dit, les tendances récentes, notamment pour le secondaire général premier cycle, ne sont pas encourageantes. Il est à noter que le taux d'abandon a été moins élevé (15%) pour la cohorte ayant achevé la classe troisième en 2006 que pour celle l'ayant fait en 2009 (33%). Au second cycle, le taux d'abandon au sein de la cohorte arrivée au Baccalauréat en 2006 n'était que de 10%, contre 19% en 2009.

Les abandons sont plus importants en cours de cycle qu'entre les cycles. Il est à noter en outre qu'il y a plus d'abandons en cours de cycle (et donc subis par le système éducatif) que d'abandons entre cycles d'études consécutifs (sensés résulter de choix politiques en matière de régulation et d'orientation des flux d'élèves).

Graphique n°1.10 : Profils de scolarisation au primaire et au secondaire général, 2006 et 2009



Source : Calculs à partir de données nationales (MEMP, MESFTP).

Le graphique n°1.10 décrit les taux d'accès aux différentes classes du système (enseignement général uniquement) et en donne une vue d'ensemble pour les années 2006 et 2009. Ce « profil de scolarisation » est généralement très pentu à l'intérieur d'un cycle donné (suggérant d'importants abandons). En revanche, l'écart entre le taux d'accès à la fin du cycle précédent et le taux d'accès au début du cycle suivant est faible¹¹, ce qui dénote une tendance à la « continuité des flux » entre les différents cycles. Si cette tendance à la continuité se justifie entre le primaire et le premier cycle du secondaire, il y a en revanche de nombreuses raisons (étroitesse du marché du travail en terme de besoins en main d'œuvre hautement qualifiée, nécessité de développer le sous-secteur de l'enseignement technique, mais surtout professionnel, pour améliorer l'employabilité et la productivité des jeunes dans le secteur informel) qui militent pour une « discontinuité » plus marquée des flux entre les deux cycles du secondaire général. Le prochain chapitre reviendra sur cette discussion.

Le graphique précédent fait en outre état des progrès enregistrés en termes d'accès aux différentes classes, ainsi que des défis quantitatifs à relever, notamment en ce qui concerne le cycle primaire. Le taux d'accès en classe de CM2 (ou taux d'achèvement

¹¹ On peut néanmoins constater que l'écart entre le taux d'accès en 3ème et le taux d'accès en 2nd est relativement important. Cela tient au fait que le taux d'accès en 3ème est « exceptionnellement » élevé. Le taux de réussite au CEP ayant été exceptionnellement élevé en 2004/05 (94% contre 68% en 2003/04 et 78% en 2005/06, 45% en 2006/07 et 66% en 2007/08), il y a un afflux d'élèves plus important en classe de 6ème en 2005/06. Ce sont ces élèves qui se retrouvent (dans une certaine mesure) en 3ème en 2008/09.

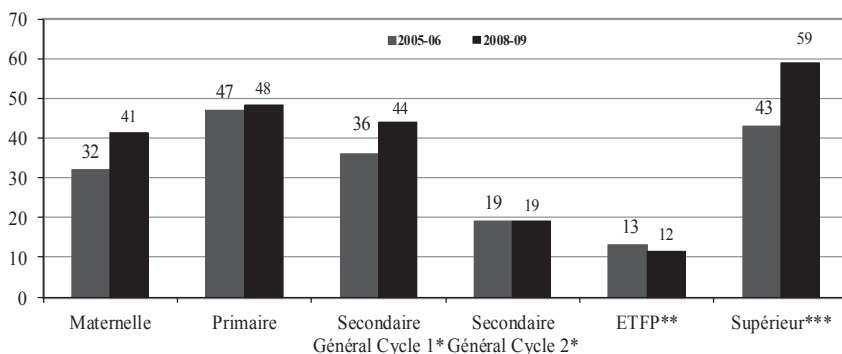
du cycle primaire) ne s'est pas amélioré depuis 2006 : seuls 65% des jeunes d'une classe d'âge ont accès en fin de cycle primaire, ce qui signifie qu'environ un tiers des enfants n'atteignent toujours pas la fin du cycle primaire et ont donc très peu de chances d'acquérir les compétences nécessaires pour être et rester alphabétisés pendant leur vie adulte. Le pays demeure donc éloigné de la scolarisation primaire universelle. 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. Cette amélioration des conditions d'enseignement est par ailleurs essentielle pour réduire les redoublements et les abandons.

1.6.3- Des progrès quantitatifs au prix d'une dégradation des conditions d'enseignement

L'augmentation des scolarisations s'est faite parallèlement à une dégradation des conditions d'enseignement, plus ou moins forte selon les niveaux d'enseignement. Cette dégradation se traduit par l'augmentation des ratios élèves-enseignant (ou de la taille moyenne des groupes pédagogiques) et le recours à des modes d'organisation et de fourniture de services pas nécessairement des plus optimaux.

Dégradation des ratios élèves-enseignant depuis 2006. Les ratios élèves enseignants se sont particulièrement dégradés à la maternelle, dans le premier cycle du secondaire général et dans l'enseignement supérieur. A la maternelle, le nombre moyen d'apprenants par enseignant dans le sous-secteur public est passé de 32 à 41 à la maternelle entre 2006 et 2009, soit une augmentation de près de 30%. Au secondaire général premier cycle, le ratio élèves-enseignants (y compris les vacataires convertis en équivalent plein temps des enseignants non vacataires) dans le public a également augmenté d'environ 20%. A l'enseignement supérieur public en 2009, un enseignant permanent (non compris les contractuels établissements et les vacataires) encadrait 59 étudiants en moyenne, contre 43 étudiants en 2006. Le niveau moyen d'encadrement des étudiants s'y est donc dégradé de près de 40%.

Graphique n°1.11 : Evolution des Ratios Elèves-Enseignant par ordre d'enseignement, 2006 et 2009 (sous-secteur public)



Note : (*) y compris vacataires en équivalent plein temps ; (**) non compris vacataires ; (***) non compris vacataires et contractuels établissements.

Source : Calculs à partir de données nationales (DPP du MEMP, du MESFTP et du MESRS).

Le ratio élèves-enseignant n'a que légèrement augmenté dans les écoles primaires publiques, en passant de 47 élèves par enseignant en 2006 à 48 en 2009. Ce ratio est légèrement inférieur à la moyenne des pays à faibles revenus d'Afrique, soit 50 élèves par enseignant dans les écoles primaires publiques.

Le ratio élèves-enseignant est resté stable au secondaire général second cycle, et a légèrement baissé dans l'enseignement technique professionnel public. Cela dit, on sait que la taille des groupes pédagogiques est plus appropriée que le ratio élèves-enseignant pour décrire les conditions d'apprentissage offertes aux élèves. Au primaire, la taille moyenne des classes se situait à 49. Ce chiffre est assez proche du ratio élèves-maître, eu égard à un taux d'utilisation des enseignants (98%) proche de l'optimum. Les écarts sont cependant considérables au niveau de l'enseignement secondaire. Ainsi compte-t-on en moyenne jusqu'à 54 élèves par groupe pédagogique au premier cycle du secondaire général, 41 au second cycle et 23 au niveau de l'ETFP. Ce dernier chiffre est par ailleurs assorti d'une forte variation selon les options/spécialités. La taille des groupes (en 2009) varie de tout au plus 10 en Hôtellerie/Restauration (HR) et Sciences et Techniques Industrielles (STI) à 35 en Sciences et Techniques Agricoles (STA), en passant par les options Santé (27) et Sciences et Techniques Administratives et Gestion (STAG ; 31 élèves par groupe pédagogique). Ainsi donc, bien que les conditions moyennes d'apprentissage ne soient globalement pas satisfaisantes, on voit bien que la réalité et/ou l'intensité de la pénurie en enseignants varie selon les niveaux d'enseignement et selon les différentes options, filières ou spécialités au sein des différents ordres d'enseignement. Le système éducatif béninois fait donc face à d'importants besoins en enseignants. Mais il faudra également calibrer ces besoins de sorte à assurer le volume/quantum horaire effectif d'apprentissage.

Recours à des modes d'organisation loin d'être optimaux. Le temps scolaire dû aux élèves en 2009 ne leur a pas été totalement offert, engendrant un important déficit horaire, en dépit d'un recours intensif aux enseignants vacataires. Dans le sous-secteur public, le déficit horaire, qui représente près de 20% du temps scolaire au niveau du secondaire général premier cycle, est encore plus important au niveau du second cycle (près du tiers du quantum horaire annuel n'est pas couvert). La pénurie en enseignants est donc particulièrement intense au niveau de l'enseignement secondaire général, et ce d'autant plus que le déficit horaire a été calculé après avoir tenu également compte des heures assurées par les enseignants vacataires. Ils assurent en moyenne 40% de la masse horaire effectivement faite. Au niveau du sous-secteur de l'enseignement technique professionnel public, le recours aux enseignants vacataires est comparativement moins intense qu'au secondaire général, puisque que les vacataires au niveau de l'ETFP n'assurent que 10% du quantum horaire dont ont bénéficié les élèves.

Le déficit en enseignants paraît donc important et plus ou moins prononcé selon les niveaux d'enseignement. Il y a donc un défi quantitatif en terme de besoins en enseignants pour le système éducatif béninois. Ce défi est également qualitatif, car il faudrait mobiliser un nombre adéquat d'enseignants pour améliorer l'encadrement des élèves, mais aussi des enseignants de qualité, véritables vecteurs de transmission des connaissances-apprentissages.

1.7- La qualité des apprentissages : un autre défi pour le système éducatif

Les trois évaluations récentes des acquis scolaires au cycle primaire (PASEC¹² 2004/05, ABE LINK¹³ 2006/07, PAGE-DEP¹⁴ 2006) concordent et révèlent que le niveau moyen des élèves béninois est insuffisant : 30% des élèves qui finissent le CM2 ne savent pas lire. Des efforts importants sont donc nécessaires pour améliorer le niveau des acquisitions des élèves. Des mesures visant l'augmentation du temps scolaire effectif (la réduction de la fréquence des grèves devra y contribuer grandement), ainsi que celles visant l'amélioration de la formation professionnelle des enseignants et de la gestion pédagogique au sens large devront également être considérées.

Conclusion

Ce chapitre a pour ambition de fournir le cadre général dans lequel se situe la question enseignante. Les analyses menées mettent en avant des atouts pour le système éducatif dans son ensemble. Un atout essentiel est que la priorité budgétaire pour l'éducation est demeurée forte, en dépit des difficultés macroéconomique et budgétaire que le pays a connues ces dernières années. Cette forte priorité budgétaire, conjuguée à la baisse relative de la pression démographique, a été favorable au développement quantitatif des scolarisations. Cette expansion a été très forte dans l'enseignement supérieur, au-delà de la capacité d'absorption du marché du travail. Le développement de l'enseignement technique a pour sa part été peu centré sur les formations professionnelles pour le secteur informel, qui assure pourtant près de 95% des emplois.

Cela pose un énorme défi, en terme de réforme du système de formation pour l'adosser aux réalités du marché du travail béninois. Il existe également d'autres défis. L'enseignement secondaire général est sous-financé, notamment en intrants pédagogiques et en personnels enseignants. Dans l'enseignement technique, une part importante des ressources est concentrée au niveau de l'administration centrale (qui tient pour partie au caractère encore embryonnaire de l'offre d'ETFP) tandis qu'à l'enseignement supérieur, près d'un tiers des ressources va à des dépenses sociales non nécessairement allouées selon des critères d'efficacité (excellence, filières porteuses) et d'équité (étudiants les plus défavorisés).

Le défi se pose également en termes de gestion des flux d'élèves. Les redoublements et les abandons sont très fréquents au sein des différents ordres d'enseignement et la transition entre les deux cycles du secondaire général est relativement forte, appelant une diversification de l'offre d'ETFP qui permettrait d'absorber davantage de jeunes, mais aussi de favoriser une expansion du supérieur dans des proportions réalistes au regard de la capacité d'absorption du marché du travail formel.

¹² PASEC : programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN.

¹³ ABE-LINK, projet financé par l'USAID.

¹⁴ PAGE : Projet d'appui à la gestion de l'éducation du Ministère des enseignements primaire et secondaire (MEPS) financé par la Coopération française ; DEP : Direction de l'enseignement primaire.

Le défi est également qualitatif. Le niveau moyen des acquis scolaires au primaire est insuffisant. Par ailleurs, les conditions d'enseignement se sont dégradées ces dernières années : le rythme des recrutements en enseignants a été globalement inférieur à celui des scolarisations. Il y a donc un important déficit quantitatif à combler, mais également au plan qualitatif : quels profils d'enseignants pour une meilleure qualité des apprentissages ?

Les prochains chapitres permettront de mieux documenter ces différentes questions. Ce chapitre aura montré que le contexte actuel, notamment au plan macroéconomique et budgétaire, est difficile et que des choix soutenables sur le long terme devront être faits dans chacune des dimensions relatives à la politique éducative en général, et à la politique enseignante en particulier.

Le chapitre 2 aborde plus spécifiquement la question relative à l'estimation des besoins quantitatifs en enseignants nécessaires à la réalisation des objectifs éducatifs nationaux.

Chapitre 2 : Les besoins quantitatifs en enseignants

Le chapitre précédent a fait état d'une dégradation des conditions d'études dans les années récentes. Cette dégradation s'est traduite par une augmentation des ratios élèves-enseignant dans la quasi-totalité des ordres d'enseignement et un important déficit horaire dans l'enseignement secondaire, en dépit du recours intensif aux enseignants vacataires. Autrement dit, le système éducatif béninois, dans son ensemble, fait face à un déficit en enseignant. Dans la mesure où l'amélioration des conditions d'études, ou de la qualité des services éducatifs au sens large, est au cœur des priorités nationales en matière d'éducation, le déficit en enseignants devrait être réduit, autant que possible, afin d'assurer que le nombre d'enseignants disponibles correspond aux objectifs éducatifs nationaux. Il paraît donc logique de supposer que les besoins en enseignants dépendent des objectifs éducatifs que le pays se fixe, notamment aux plans quantitatif (quelle part de la demande d'éducation potentielle sera effectivement « satisfaite » ?) et qualitatif (de quelle manière sera-t-elle satisfaite ? d'où la référence aux modes d'organisation et de fourniture des services éducatifs).

Dans le cas du Bénin, ces principaux objectifs de politique éducative, et par ordre d'enseignement, sont documentés dans le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation (PDDSE) qui couvre la période 2006 à 2015. Les principaux objectifs de politique éducative ciblent l'année 2015 pour leur réalisation. Cela étant, on peut construire un modèle de « simulation » qui permet d'estimer les besoins en enseignants sur la base des objectifs quantitatifs et qualitatifs/organisationnels visés, tout en tenant également compte de divers paramètres exogènes (comme la croissance démographique ou l'intensité des départs annuels de la fonction enseignante) qu'on ne saurait négliger, vu qu'ils exacerbent l'ampleur des besoins en enseignants.

Ce chapitre vise à appréhender l'ampleur des besoins en enseignants, compte tenu des objectifs éducatifs nationaux retenus pour chacun des ordres d'enseignement au Bénin. Cet exercice, qui intervient quatre à cinq années depuis le début de la mise en œuvre du PDDSE, offre par ailleurs la possibilité de questionner la pertinence des objectifs qui étaient prévus pour 2015.

2.1- Un préalable à l'estimation des besoins en enseignants : clarifier les objectifs éducatifs

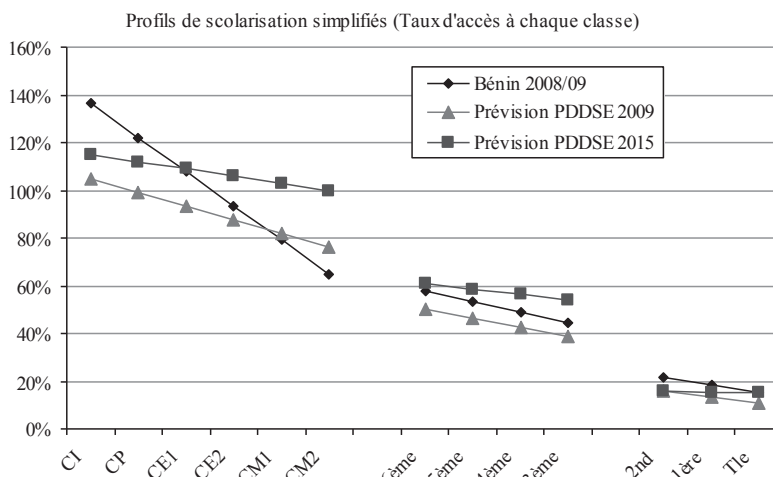
2.1.1- Des objectifs quantitatifs globalement à redéfinir

Une expansion quantitative plus forte que prévue

Seul l'enseignement maternel semble avoir connu un développement quantitatif conformément aux prévisions. Le taux de scolarisation est en effet de 8% en 2009, une

valeur très proche de la cible anticipée par le PDDSE à la même date (9%). Dans la plupart des autres ordres d'enseignement, l'expansion a été bien plus forte que prévue, exception faite de l'enseignement technique professionnel. En 2009, cet ordre d'enseignement comptait 20% d'élèves en moins (34 000 élèves environ) que ce qui était anticipé (42 000 élèves). Dans les autres ordres d'enseignement, le développement quantitatif est nettement supérieur aux prévisions, comme l'illustre le graphique 2.1.

Graphique n°2.1 : Profils de scolarisation en 2008/09 et comparaison aux prévisions du PDDSE pour les années 2009 et 2015a



Notes de lecture : a) Le taux d'accès au CI était proche de 140% en 2009, ce qui est supérieur à la prévision du PDDSE pour la même année (105%). Par contre le taux d'accès au CM2 (ou taux d'achèvement du primaire) en 2009 était inférieur aux prévisions du PDDSE (65% contre 76%).

Source : Calculs à partir de données nationales pour 2008/09 ; PDDSE (2006-2015) pour les prévisions.

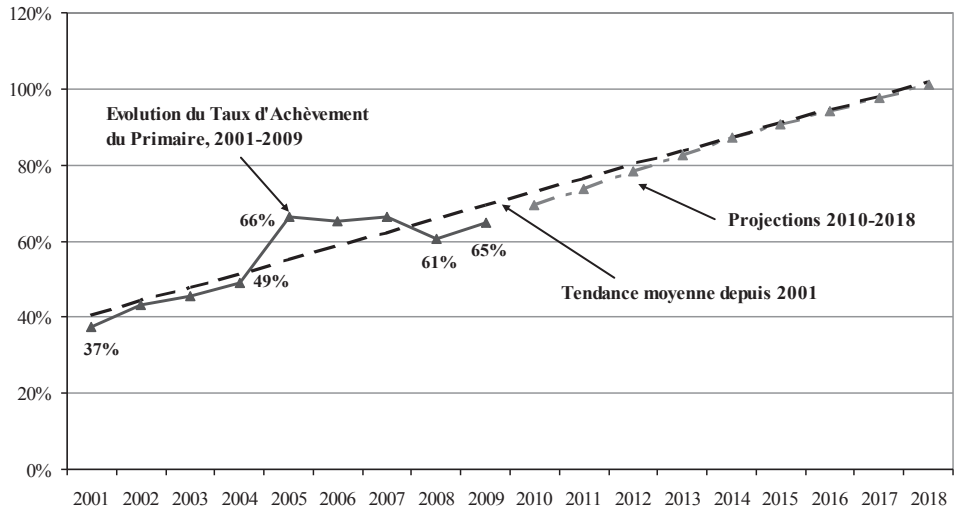
Le cycle primaire est marqué par un taux d'accès au CI plus élevé que prévu (ce qui tient à la rémanence des effets induits par la mesure de gratuité de l'école, instaurée en 2007), mais avec cependant un taux d'accès en fin de cycle (taux d'achèvement) plus faible que prévu. Le taux d'accès en fin du cycle primaire est en effet de 65% en 2009 alors qu'il avait été anticipé à 76% dans le PDDSE. Cette faible progression du taux d'achèvement est préoccupante, dans la mesure où la cible est de 100% en 2015. Pour réaliser la scolarisation primaire universelle en 2015, le taux d'achèvement du primaire devra augmenter de 35 points en 6 ans, soit d'environ 6 points en moyenne par an. Les perspectives ne sont cependant pas encourageantes, dans la mesure où le taux d'achèvement semble stagner autour de 65% depuis 2005 (cf. Graphique 2.2).

Sur la base de la dynamique actuelle au plan de la « survie » des élèves au sein du cycle primaire, on projette le taux d'achèvement à 87% en 2014¹⁴, puis à environ 100% à l'horizon 2018. Les tendances les plus récentes suggèrent donc que la scolarisation primaire universelle (SPU) ne pourrait pas être effective en 2015 comme le prévoit le

¹⁴ Le taux de rétention pseudo-longitudinal est estimé à 64%, ce qui signifie que 64% des nouveaux entrants en classe de CI en 2008/09 pourront atteindre la classe de CM2 en 2013/14 (soit une probabilité moyenne d'abandon de 36%). Le taux d'achèvement du primaire (TAP) projeté pour l'année 2013/14 est donc égal à 136% (le taux d'accès au CI en 2008/09 multiplié par le taux de rétention anticipé (64%), ce qui donne 87% = 136% * 64%). Finalement, sur la base de la progression moyenne du TAP entre 2008/09 (65%) et 2013/14 (87%), on peut projeter « linéairement » le TAP au-delà de l'année 2014

PDDSE. En effet, sur la base des tendances actuelles (marquées par une probabilité moyenne d'abandon de l'ordre de 36% en cours de cycle primaire), le taux d'achèvement ne pourra atteindre les 100% qu'en 2018. Au regard de l'incertitude entourant les projections effectuées, on peut raisonnablement supposer que la scolarisation primaire universelle sera effective à l'horizon 2020.

Graphique n°2.2 : Evolution du taux d'achèvement du primaire sur la période 2001-2009 et projections jusqu'en 2018.



Source : Calculs à partir de données nationales, et projections des auteurs.

Le premier cycle du secondaire général s'est également quantitativement plus développé que prévu (cf. Graphique 2.1). Par exemple, le taux d'accès en 6^{ème} était de 58% en 2009, contre les 50% prévus par le PDDSE. Le taux d'accès actuel est par ailleurs assez proche de la cible anticipée pour l'année 2015 (61%). Si l'expansion du premier cycle du secondaire paraît impressionnante, celle du second cycle l'est davantage. L'expansion a été forte au point où les taux d'accès (en classe de seconde) et d'achèvement (accès en classe terminale) sont d'ores et déjà supérieurs (d'environ 40%) aux cibles qui avaient été anticipées pour l'année 2015. La conséquence directe de cette dynamique est que l'enseignement supérieur a vu ses effectifs augmenter fortement (d'environ 18% annuellement depuis 2006). En 2009, le nombre d'étudiants du supérieur (82 000 environ) était de 67% supérieur à ce qui était anticipé pour 2009 (49 000). Les effectifs actuels sont par ailleurs largement supérieurs à ce qui était prévu pour l'année 2015 (58 000 étudiants).

On voit bien que la forte expansion de l'enseignement supérieur tient, en grande partie, au développement record du second cycle de l'enseignement secondaire général. C'est donc la continuité des flux entre ces deux ordres d'enseignement qui doit être questionnée, tout comme l'est également l'ampleur de la transition des flux d'élèves entre le premier et le second cycle du secondaire général.

Sortir de la logique de continuité des flux entre les deux cycles du secondaire général et entre le second cycle du secondaire général et l'enseignement supérieur

La question fondamentale qui se pose est celle de savoir si l'enseignement supérieur doit se développer en simple réponse à une demande émanant du second cycle du secondaire général ou sur la base d'anticipations fondées sur la demande économique en main d'œuvre hautement qualifiée. Eu égard à la spécificité du marché du travail béninois, dont les emplois sont issus à 95% au sein du secteur informel, on devrait changer d'approche en terme de planification de l'offre d'enseignement supérieur. En d'autres termes, ce n'est pas la « continuité des flux » entre le secondaire et le supérieur qui devrait prévaloir, mais une approche de planification par la demande économique (selon les métiers porteurs de croissance et à fort besoin en main d'œuvre hautement qualifiée). Le principal défi réside cependant en l'appréciation/quantification de la demande économique en main d'œuvre hautement qualifiée, ce qui fait défaut dans le contexte béninois où peu d'études documentent clairement cet aspect. Dans ces conditions, la référence aux comparaisons internationales peut fournir des balises intéressantes.

Un fait stylisé majeur mérite d'être préalablement précisé. On observe que la couverture de l'enseignement supérieur tend généralement à augmenter avec le niveau de développement économique des pays : les pays développés sont le plus souvent ceux qui ont un enseignement supérieur qui, au plan de la couverture quantitative, est également des plus développés. Cette corrélation transnationale entre la « taille » de l'enseignement supérieur et le niveau de développement économique pourrait s'expliquer par deux mécanismes complémentaires. D'une part, une économie qui se développe a besoin d'un certain niveau de capital humain hautement qualifié pour soutenir sa croissance économique. En corollaire, la demande pour l'enseignement supérieur peut avoir tendance à augmenter pour pourvoir l'économie en capital humain nécessaire. D'autre part, en phase de développement économique, l'Etat, du fait de l'augmentation des ressources fiscales, peut consacrer davantage de ressources à l'enseignement supérieur, pour ainsi favoriser son expansion¹⁶.

Sur la base de ce fait stylisé de base, deux modèles économétriques reliant la couverture de l'enseignement supérieur au niveau de PIB par habitant et à la part de l'emploi non agricole dans l'ensemble des emplois a été estimé dans un échantillon de pays (cf. Tableau 2.1). Le premier modèle est estimé sur un échantillon de 66 pays en développement dont les données étaient disponibles. Le modèle suggère bien que la couverture de l'enseignement supérieur augmente avec le niveau de revenu par habitant, ainsi qu'avec la part du secteur non agricole dans l'emploi total. Dans la mesure où deux pays ayant des niveaux comparables de revenu par habitant peuvent avoir une composition différente de leur PIB (ce qui peut justifier des besoins en emplois de natures différentes), une variable muette (égale à 1 pour les pays africains et 0 pour les autres pays en développement) a été prise en compte dans ce modèle. Cette

¹⁶ Aussi, lorsque l'économie se développe, les usagers peuvent également investir davantage dans les études longues et coûteuses, lorsque la croissance économique profite à l'ensemble de la population.

variable suggère que les besoins en emplois hautement qualifiés sont globalement moins importants en Afrique que dans les autres pays en développement. Le second modèle, estimé uniquement sur un échantillon de pays africains, donne des messages comparables à ceux du modèle précédent. On peut néanmoins constater qu'en Afrique, la couverture de l'enseignement supérieur est davantage corrélée au niveau de revenu par habitant qu'à la structure des emplois. Cela traduirait à la fois i) l'importance des contraintes de ressources pour le développement de l'enseignement supérieur en Afrique et ii) une certaine tendance à développer l'enseignement supérieur sans référence aux demandes de l'économie en termes d'emplois potentiels pour les diplômés du supérieur.

Tableau n°2.1 : Relation transversale entre la couverture de l'enseignement supérieur, le PIB par habitant et la part de l'emploi non agricole, 2006

	Modèle 1		Modèle 2	
	Coefficient	T stat	Coefficient	T stat
PIB par tête (US \$), Echelle Log.	265,9	1,76	415,3	2,39
Emplois non agricoles en % du total des emplois	12,8	2,17	12,8	1,78
Afrique (1/0)	-1 559,9	-5,79	—	—
Constante	-68,2	-0,07	-2 525,2	-2,47
Nombre de pays	66 Pays en développement		47 Pays africains	
R2	0,5746		0,3337	
F	27,91		11,02	
Prob > F	0,0000		0,0001	

Note : La variable dépendante est la couverture quantitative de l'enseignement supérieur (nombre d'étudiants pour 100 000 habitants). Dans les modèles, la part de l'emploi non agricole est multipliée par 100.

Source: Calculs des auteurs à partir des données de l'Unesco, du Pôle de Dakar et de la Banque mondiale.

Ces deux modèles économétriques peuvent être utilisés pour simuler ce que serait la taille de l'enseignement supérieur au Bénin à l'horizon 2020. Sur ces bases, il est estimé qu'un pays africain comparable au Bénin en termes de population, de niveau de revenu par habitant et de structure des emplois devrait avoir environ 135 000 étudiants à l'horizon 2020¹⁷. Bien que ce chiffre ne constitue pas une valeur normative que le Bénin devrait cibler à l'horizon 2020, il indique néanmoins un ordre de grandeur raisonnable en termes de nombre d'étudiants pour une économie qui, en 2020, aurait peu ou prou des caractéristiques structurelles comparables à celles du Bénin. Cela dit, cette estimation paraît optimiste, en comparaison de celle estimée dans le dernier RESEN (2008). En effet, compte tenu des difficultés d'insertions professionnelles pour les diplômés du supérieur, il avait été simulé que le nombre d'étudiants ne devrait pas dépasser les 100 000 à l'horizon 2020, dans l'hypothèse de plafonner à 30% le taux de chômage des diplômés.

¹⁷ Ce chiffre découle de deux hypothèses principales. La première hypothèse retenue est que l'économie nationale va croître à un taux de croissance annuel moyen compris entre 5% et 6% d'ici à l'année 2020. Cette hypothèse est sans doute ambitieuse eu égard à l'expérience récente, où le taux de croissance fluctuait autour de 4%. Cela dit, elle ne fait que « maintenir » jusqu'en 2020 les prévisions de court terme faites par le Ministère de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique (MPDEAP) pour la période 2011-2015 (le Ministère table sur une croissance moyenne de 5,6% sur cette période). La seconde hypothèse formulée est que la part de l'emploi non agricole dans l'emploi total passerait, dans le contexte de croissance économique, de 42% en 2006 à environ 53% en 2020.

Ainsi, pour atteindre la cible, déjà relativement haute, de 135 000 étudiants en 2020, le nombre total d'étudiants devra augmenter d'environ 6% par an en moyenne sur la période 2009-2020, ce qui est de loin inférieur à la progression enregistrée dans la période récente (14% par an en moyenne sur la période 2006-2009). Ainsi, pour atteindre la cible de 135 000 étudiants en 2020, la régulation des flux en amont du supérieur apparaît nécessaire.

Les perspectives quantitatives ainsi définies pour l'enseignement supérieur devraient aider à construire celles du second cycle du secondaire général avec l'implication sur la gestion/orientation des flux entre les deux cycles du secondaire. D'où la nécessité d'assurer une bonne articulation entre le secondaire général et l'enseignement technique professionnel.

2.1.2- Des modes d'organisation à revisiter également

Comme l'a également souligné le chapitre précédent, l'expansion quantitative s'est effectuée par un recours à des modes d'organisation souvent peu optimaux. Cela dit, il est plutôt question dans ce chapitre d'apprécier la cohérence entre les modes d'organisation anticipés dans le PDDSE et ceux qui ont effectivement été opérationnalisés. Le tableau 2.2 rassemble quelques informations relatives aux modes d'organisation et de fourniture des services éducatifs pour l'année 2009, et les compare aux prévisions du PDDSE pour la même année. Les prévisions du PDDSE pour l'année 2015 sont reportées dans l'annexe n°A.2.1.

Tableau n°2.2: Mode d'organisation et de fourniture des services éducatifs en 2009, et comparaison avec les prévisions du PDDSE pour 2009.

	Situation en 2008/09	Prévisions PDDSE 2009	Conclusion
Maternelle			
% Apprenants dans « offre de services communautaires »	0%	25%	Approche communautaire pas encore opérationnelle
Primaire			
% Effectifs Privé	11,6%	12%	
% Abandons	36,1%	28%	Plus élevés que prévus
% Redoublants	12,6%	11%	Plus élevé que prévu
Ratio Elèves-Maîtres (public)	48,3	46	Moins satisfaisant
Secondaire Général 1er Cycle			
% Effectifs Privé	14,3%	18%	Moins élevé que prévu
% Transition P-S1	89,2%	66%	Plus forte que prévu
% Abandons	23,6%	22%	
% Redoublants	24,1%	12%	Bien plus élevé que prévu
Taille moyenne des classes (public)	54,2	52	Moins satisfaisante
% déficit horaire (public)	19,3%*	4%	Bien plus élevé que prévu
Secondaire Général 2nd Cycle			
% Effectifs Privé	21,6%	18%	Plus élevé que prévu
% Transition S1-S2	48,1%	42%	Plus forte que prévu
% Abandons	27,4%	30%	
% Redoublants	20,5%	11%	Bien plus élevé que prévu
Taille moyenne des classes (public)	41,2	45	Plus satisfaisante
% déficit horaire (public)	33,5%*	5%	Bien plus élevé que prévu
Technique Professionnel			
% Effectifs Privé	70,9%**	60%	Plus élevé que prévu
Enseignement supérieur			
% Effectifs Privé	27,1%	20,4%	Plus élevé que prévu

Note : (*) ce chiffre est sans doute surestimé, dans la mesure où il se fonde sur des données collectées en début d'année scolaire (fiches d'organisation scolaires de la direction de l'enseignement secondaire). Cela dit, des données complémentaires mais non exhaustives (issues des services de planification) confirment que le déficit horaire au secondaire général est plus important au second cycle qu'au premier cycle ; (**) Estimations. Source : Calculs à partir de données nationales pour 2008/09 ; PDDSE (2006-2015) pour les prévisions.

A la maternelle, il était prévu qu'une offre de services communautaires serait opérationnelle, pour répondre aux besoins éducatifs des enfants en milieu rural. Cette offre de service n'a pas encore été opérationnalisée ; l'expansion de la maternelle a donc entièrement reposé, ces dernières années, sur les offres publique et privée traditionnelles, et essentiellement en milieu urbain. Au niveau du cycle primaire, les redoublements et les abandons paraissent plus élevés que prévus et le taux moyen d'encadrement est moins favorable que prévu (48 élèves par enseignant dans les écoles publiques en 2009, contre 46 prévus par le PDDSE).

Le taux de transition entre le primaire et le secondaire général premier cycle a été bien plus élevé que prévu (89% contre 66%) et dans le même temps, la proportion de redoublants s'est située au double de ce qui avait été anticipé. Cela traduit sans aucun doute la forte dégradation des conditions d'enseignement : la taille moyenne des classes est plus élevée que prévu et le déficit horaire est pratiquement cinq fois plus important que ce qui avait été anticipé.

Le fort développement quantitatif de l'enseignement secondaire général second cycle tient à une transition plus forte que prévue, entre le premier et le second cycle, sachant par ailleurs que le premier cycle s'est lui-même beaucoup développé dans la période récente. Comme au premier cycle, ce fort développement quantitatif s'est accompagné d'une forte augmentation des redoublements (20% de redoublants en 2009 contre 11% anticipés), dans un contexte également marqué par un important déficit horaire (le tiers des heures dues aux élèves du secteur public n'a pu être assuré, alors que le PDDSE ciblait le déficit horaire à 5% de la masse horaire due à l'ensemble des élèves des établissements publics).

Au niveau des enseignements technique-professionnel et supérieur, le poids relatif de l'offre éducative privée s'est accru bien au-delà des prévisions du PDDSE. Autrement dit, l'offre privée s'est accrue à un rythme supérieur à celui de l'offre publique. Bien que cela conduise, en première analyse, à minorer l'ampleur des besoins en enseignants pour le secteur public, il ne faudrait pas perdre de vue que c'est la complémentarité entre les offres publique et privée qui doit être recherchée, en vue de répondre au mieux aux besoins du marché du travail. Le secteur privé doit également recourir à des enseignants/professionnels de qualité, ce qui suggère que, bien que l'offre privée se développe rapidement, il y a lieu de questionner l'existence d'un « vivier » national pour le recrutement d'enseignants nécessaires au développement harmonieux des offres publiques et privées d'enseignement.

2.2- Les Besoins en enseignants par ordre d'enseignement

D'après ce qui précède, en préalable à toute estimation des besoins en enseignants, il y a lieu de clarifier les objectifs éducatifs nationaux, aux plans quantitatifs et organisationnels. Comme on a pu le voir précédemment, ces objectifs doivent être précisés. Cette clarification revient aux décideurs politiques et responsables en charge de la définition de la politique éducative du pays. Cela dit, l'expérience montre que les

techniciens ont également un rôle à jouer dans ce domaine et qu'une proposition de pistes de politiques est souvent nécessaire. L'équipe chargée de la rédaction de ce rapport a retenu quelques cibles indicatives pour instruire les nécessaires arbitrages qui devront être faits. Sur la base de ces hypothèses instrumentales, un modèle de simulation souple a été construit et permet de déduire les besoins en enseignants sur la base des différentes hypothèses formulées. La souplesse/flexibilité du modèle autorise une révision des estimations dès que les objectifs de politique éducative auront été clarifiés par les décideurs.

2.2.1- Une démarche structurante pour la définition des objectifs de politique éducative

Quoi qu'il en soit, la définition des objectifs de politique devrait se faire selon certains principes de base. Le calibrage des différents paramètres dépend du degré de sensibilité du décideur politique à l'objectif visé (il y a plusieurs façons d'interpréter un objectif et plusieurs manières effectives d'organiser les services pour y répondre) et/ou du réalisme des différentes cibles au regard des capacités humaines, logistiques et financières nécessaires à la réalisation des objectifs fixés. Autrement dit, les objectifs doivent être aussi ambitieux que possible (au plan de l'amélioration de la couverture et de la qualité des services éducatifs), mais tout de même réalistes au regard des capacités institutionnelles nécessaires à l'opérationnalisation effective de la politique envisagée.

Le tableau 2.3 décrit les principaux objectifs éducatifs retenus dans les simulations avec, autant que possible, des indications précises sur les différentes cibles. Ces propositions concernent uniquement l'enseignement général et l'enseignement supérieur.

Si un objectif sans doute premier est celui de l'achèvement universel du primaire avec des services de qualité améliorés, d'autres objectifs importants sont également considérés. Ainsi, une dimension importante est l'expansion de la couverture du premier cycle du secondaire général dans la perspective de progresser vers une couverture large d'un système offrant à un grand nombre de jeunes 10 années de scolarité. Les autres dimensions à considérer concernent l'enseignement maternel (doublement de la couverture scolaire tout en améliorant les taux d'encadrement) et l'enseignement supérieur (expansion quantitative pour répondre aux demandes de l'économie, tout en réduisant sensiblement le nombre moyen d'étudiants par enseignant).

Les perspectives relatives à l'enseignement technique et à la formation professionnelle ne sont pas discutées, les informations étant relativement parcellaires. En effet, une telle discussion nécessiterait que soient connus : i) les modes d'organisation et de fourniture des services éducatifs pour les différentes formules d'ETFP¹⁸ (apprentissage dual, enseignement technique résidentiel, formation professionnelle résidentielle ou par

¹⁸ Il y a actuellement une réflexion sur le développement des filières STI (sciences et techniques industrielles), STAG (sciences administratives et gestion), EFS/HR (Economie familiale et sociale, hôtellerie et restauration). Un nouveau dispositif de formation professionnelle par alternance est voie de conception.

alternance, enseignement technique professionnel privé), ii) l'articulation avec l'enseignement secondaire général d'une part, et le marché du travail de l'autre, ainsi que iii) la disponibilité de données statistiques suffisamment détaillées pour l'année la plus récente, susceptibles de nourrir au mieux un modèle de simulation adapté aux spécificités du sous-secteur. Des simulations grossières ont néanmoins été proposées pour l'ETFP, mais ne rendent pas compte de la diversité des formules d'enseignement et des filières proposées. Elles permettent néanmoins une appréhension « globale » des besoins en enseignants, notamment pour l'enseignement technique résidentiel public. Ce travail devra donc être affiné, lorsque les perspectives de développement de l'ETFP seront clarifiées et que les données statistiques seront produites à un niveau de désagrégation se prêtant au mieux à l'exercice de simulation. Ces observations valent également pour l'enseignement supérieur, dont la diversité académique/institutionnelle n'a pu être prise en compte dans les simulations.

Tableau n°2.3 : Les objectifs éducatifs retenus pour l'horizon 2020 dans les simulations.

	Au plan quantitatif	Au plan de la qualité/modes d'organisation	Observations
Maternelle	Eu égard aux retards enregistrés dans l'opérationnalisation du mode communautaire, la cible de 15% du PDDSE est différée à 2020	Ramener le taux d'encadrement à 35 élèves par enseignant, contre 41 actuellement. Recours au mode communautaire à partir de 2015, et viser 5% des apprenants au moins d'ici 2020	
Primaire	Achèvement universel (100%)	Améliorer l'efficacité du système: Réduire les redoublements (de 13% à 10% voire moins) Améliorer les conditions d'études: Réduire les Ratios Elèves-Maître (de 49 à 40 ou 45) Accroître l'offre scolaire publique	
Secondaire Général premier cycle	Couverture accrue autant qu'il est possible pour aller vers un premier cycle pour tous les jeunes et répondre à l'augmentation du nombre des sortants du primaire	Améliorer l'efficacité du système: .Réduire les redoublements (de 24% à 15%) .Améliorer la rétention en cours de cycle (à 80%) .Réduire la proportion d'enseignants vacataires Améliorer les conditions d'études: .Réduire de façon significative la taille des classes (de 54 à 50 ou 45) .Respect du quantum horaire dû aux élèves	Il sera probablement difficile d'atteindre la couverture universelle étant donnée l'échelle de l'augmentation que cela impliquerait
Secondaire Général second cycle	Maîtriser l'expansion en tenant compte du nombre de ceux qui auront accès au supérieur	Améliorer l'efficacité du système: .Réduire les redoublements (de 21% à 15%) .Améliorer la rétention en cours de cycle (à 80%) .Intensifier l'utilisation du temps des Enseignants .Rationaliser le recours aux enseignants Vacataires Améliorer les conditions d'études: .Réduire la taille des classes .Respect du quantum horaire dû aux élèves Encourager un rôle accru pour l'offre privée	
Technique-Professionnel	A clarifier	A clarifier	
Supérieur	Nombre de formés fonction des demandes de l'économie béninoise (135 000 étudiants en 2020)	Ramener le ratio Etudiants-Enseignant à 50 ou 45 (contre 59 actuellement) Encourager un rôle accru pour l'offre privée	

Source : Les auteurs.

2.2.2- Des besoins variables selon l'ordre d'enseignement

Pour la détermination des « besoins » enseignants, il est possible qu'on se fonde sur des hypothèses plus ou moins idéales, qui consisteraient à viser une couverture quantitative la plus large possible, et une amélioration sensible de la qualité des services offerts. Cela dit, il est souhaité de tenir compte, autant que possible, de l'existence de contraintes (logistiques, financières) qui permettent, in fine, de crédibiliser les estimations obtenues. C'est dans cette optique que les différentes cibles (par exemple, réaliser la SPU en 2020 au lieu de 2015), ainsi que les différents modes d'organisation et paramètres de fonctionnement ont été modulés, de sorte à aboutir à des besoins aussi réalistes que possibles. C'est dans cet esprit que différents scénarios de chiffrage ont été effectués. Dans ce qui suit, la discussion porte, dans un premier temps, sur les résultats obtenus pour les enseignements général et supérieur. Dans un second temps, on aborde la discussion relative à l'enseignement technique professionnel.

2.2.2.1- Les besoins en enseignants pour les enseignements général et supérieur

Les résultats disponibles sont présentés dans le tableau n°2.4. Quatre scénarios ont été estimés.

Scénario 1

Dans ce scénario, on envisage à l'horizon 2020 une situation très favorable pour le système, au plan de la couverture quantitative et des conditions d'apprentissage.

Enseignement maternel. Le scénario envisage un quasi-doublement de la couverture qui passerait de 8% en 2009 à 15% en 2020. En raison du retard pris dans l'opérationnalisation de l'approche communautaire, la couverture de 15% pour 2015, telle que le prévoyait le PDDSE, a en effet été reportée à l'année 2020. Cela dit, le scénario envisage tout de même qu'une part croissante de l'évolution des effectifs concernera le milieu rural (où se trouve une proportion importante d'enfants vulnérables) en ayant recours à la formule communautaire dès l'année 2015. Cette formule permettrait de scolariser environ 9 000 enfants à l'horizon 2020, soit 5% des effectifs totaux. La dynamique globale des scolarisations concernerait donc d'une part l'offre privée, dont les effectifs devront doubler, mais surtout l'offre publique, dont les effectifs devront plus que doubler (134 000 enfants scolarisés en 2020, contre 58 000 en 2009). Le scénario suppose également une nette amélioration des conditions d'apprentissage, par une réduction des ratios apprenants-enseignant dans les écoles maternelles publiques, de 41 à 35. Sous ces conditions, le nombre d'enseignants passerait d'environ 1 420 en 2009 à 3 840 en 2020. Compte tenu des départs à la retraite et autres défections anticipés sur la période 2009-2020, les besoins cumulés en enseignants pour les écoles maternelles publiques seraient d'environ 2 850 soit 258 en moyenne annuelle. Dans les écoles maternelles privées, pour maintenir les conditions d'apprentissage à leur niveau actuel¹⁹, meilleures que dans le public, jusqu'en 2020, les écoles maternelles privées devront recruter 50 nouveaux enseignants en moyenne par an. Cela porterait à près de 310 les besoins annuels moyens en enseignants pour l'ensemble du sous-secteur.

¹⁹ Le ratio apprenants-enseignant est de 30,2 dans les écoles maternelles privées en 2009, contre 41,2 dans les écoles maternelles publiques.

Enseignement Primaire. Les perspectives sont celles de l'achèvement universel (alors que ce n'est le cas que de 65% de la classe d'âge en 2009) avec à la fois des améliorations de l'efficacité et du fonctionnement des services. Sur le plan de l'amélioration de l'efficacité, les progrès concernent la diminution de la fréquence des redoublements (il est en effet montré que les redoublements ont un coût élevé et/ou conduisent à surcharger les classes, avec des effets qui sont négatifs sur la rétention en cours de cycle pour les populations vulnérables et dont l'efficacité pédagogique n'est pas prouvée). Il est anticipé que la proportion des redoublants baisserait de 13% en 2009 à 10% en 2020. Sur le plan de l'amélioration des conditions d'enseignement, il est considéré une réduction de la taille moyenne des classes, qui irait progressivement de 49 en 2009 à 40 en 2020 (chiffre cohérent avec le cadre indicatif de Fast Track). Cette mesure, avec la prise en compte de l'augmentation des effectifs scolarisés, conduirait à ce que le système compte en 2020 environ 55 600 enseignants (impliquant à son tour un recrutement moyen d'environ 2 800 enseignants par an sur la période).

Dans la situation initiale, il est estimé que 12% des effectifs scolarisés le sont dans le privé. Une caractéristique de ce scénario (et des autres pour ce qui est du primaire) est une amélioration significative du fonctionnement de l'école primaire publique si bien que l'on peut s'attendre à ce que la proportion du privé diminue, ce qui est d'autant plus probable que l'extension des scolarisations profitera davantage aux zones rurales (dans la mesure où certaines d'entre elles ont un retard de scolarisation), milieu où le privé est peu présent. Le scénario anticipe donc que la proportion des élèves scolarisés dans des structures privées baisserait de 12% à 10% entre 2009 et 2020, mais que le nombre d'élèves du privé connaîtrait un accroissement d'environ 25%. Ainsi, pour maintenir le niveau d'encadrement des élèves au niveau actuel (environ 30 élèves par maître), le secteur privé aura besoin d'environ 240 enseignants de plus chaque année, ce qui porterait à 3 050 l'ensemble des besoins annuels pour le cycle primaire.

Enseignement Secondaire Général 1^{er} cycle. La perspective du premier scénario est de viser à ce que tous les jeunes qui achèvent le primaire puissent accéder au secondaire général premier cycle en 2020. Ceci conduirait à une augmentation très importante des effectifs à ce niveau qui passeraient ainsi de 481 000 élèves en 2007 à 1 088 000 en 2020 (multiplication par 2,3). Etant donné qu'une part importante de l'augmentation des effectifs se fera en milieu rural où le privé est peu présent, le scénario envisage une baisse de la part du privé dans l'offre éducative (de 14% à 10%). Concernant les mesures d'efficacité, le scénario vise, comme au primaire, une réduction des redoublements (de 24% à 15%). Concernant les mesures d'amélioration des conditions d'enseignement, le scénario anticipe que le déficit horaire sera ramené à 5% à l'horizon 2020, que la part de la masse horaire assurée par les vacataires sera réduite de moitié (vu que le recours intensif aux vacataires, qui assurent actuellement près de 40% de la masse horaire, découle principalement du déficit criant en enseignants) et que la taille moyenne des divisions diminuera, de 54 élèves par groupe pédagogique en 2009, à 50 en 2020. Compte tenu de l'augmentation anticipée du nombre d'élèves, ces mesures jointes impliqueraient un besoin annuel moyen en enseignants (en équivalent temps plein) de 2 200 pour les seuls établissements publics²⁰.

²⁰ Dans la mesure où il est difficile d'appréhender/quantifier le nombre d'enseignants « propres » des établissements privés, il n'a pas été possible d'estimer les besoins en enseignants pour les établissements privés. Cela dit, le secteur privé ne scolarise que 14% des élèves en 2009 (proportion qui devrait sans doute baisser) et, très souvent, nombreux sont les enseignants du public qui sont « vacataires » dans le privé.

Enseignement Secondaire Général 2nd cycle. Dans ce scénario initial, les effectifs du second cycle du secondaire général augmentent de façon substantielle (de 110 000 élèves en 2009 à 262 000 élèves en 2020) dans la mesure où on a choisi de maintenir constant le niveau du taux de transition (50%) entre les deux cycles du secondaire général. Dans ce contexte, la proportion des jeunes béninois qui auraient un second cycle complet passerait de 15% en 2009 à 32% en 2020. Ce scénario cible une augmentation de la part de l'offre privée et certaines mesures comparables à celles appliquées au premier cycle (baisse des redoublements de 21% à 15%, déficit horaire ramené à 5%, réduction de la part de la masse horaire assurée par les vacataires de 33% à 25%). Une amélioration (modérée) du taux d'utilisation du temps des enseignants est par ailleurs ciblée, le nombre d'heures effectives passant d'une valeur moyenne estimée de 11 heures par semaine en 2009 à 16 heures en 2020. L'augmentation des effectifs, associée d'une part à la réduction de la taille moyenne des divisions pédagogiques et d'autre part à une meilleure utilisation du temps des enseignants, impliquerait un besoin annuel en enseignants (en équivalent temps plein) de 670 pour les seuls établissements publics pour réaliser les objectifs quantitatifs et qualitatifs identifiés.

Enseignement Supérieur. Ce scénario envisage la poursuite de la tendance d'augmentation des effectifs. La prise en compte de l'évolution anticipée des effectifs au niveau de l'enseignement secondaire conduit à un effectif de l'ordre de 165 000 étudiants en 2020 dans le supérieur, dont plus de 115 000 dans le public. Outre cet aspect quantitatif global (sur lequel les autres scénarios devront revenir), la stratégie suivie par le sous-secteur est d'améliorer fortement le niveau d'encadrement des étudiants. Actuellement, le sous-secteur compte en moyenne 59 étudiants par enseignant dans le secteur public, là où la moyenne africaine se situe autour d'un enseignant pour 20 étudiants environ (le ratio moyen est de 16 dans les autres régions en développement). Vu qu'il sera probablement difficile pour le Bénin d'atteindre ces cibles dans les dix prochaines années, le scénario cible un ratio de l'ordre de 50 étudiants par enseignant à l'horizon 2020. Ainsi, compte tenu de la dynamique quantitative anticipée et des progrès substantiels en matière d'encadrement, le nombre d'enseignants (permanents pris en charge par l'Etat) devra passer de 931 en 2009 à 2 300 en 2020, suggérant un besoin annuel de 160 enseignants en moyenne.

Au total, ce scénario montre que le principal défi quantitatif se situe au niveau du secondaire général dont le nombre d'enseignants devra tripler d'ici 2020. Cet ordre d'enseignement est suivi de l'enseignement supérieur dont le nombre d'enseignants devra plus que doubler. Au primaire également, l'augmentation du nombre d'enseignants devra être conséquente dans la perspective de la scolarisation universelle (il faudrait augmenter de 80% le stock d'enseignants). Pour la maternelle, le nombre d'enseignants devra être multiplié par 2,7. Au regard de l'immense défi logistique qui est posé, il y a lieu d'envisager d'autres scénarios qui aboutissent à un chiffrage plus réaliste des besoins en enseignants.

Scénario 2

Ce scénario ne remet pas pour autant en cause les estimations réalisées pour l'enseignement maternel dans la mesure où les perspectives de développement quantitatif peuvent même paraître modestes à certains égards (c'est le premier objectif de l'Education Pour Tous). Cela dit, il est possible d'alléger l'ampleur des besoins en enseignants en intensifiant le recours à l'approche communautaire, option qui n'est que faiblement considérée dans les scénarios retenus.

Au niveau de l'enseignement primaire, le scénario précédent supposait une forte amélioration des conditions d'enseignement, en ciblant 40 élèves par enseignant à l'horizon 2020 contre 49 actuellement. Le PDDSE avait retenu une cible de 45 élèves par maître à l'atteinte de la scolarisation universelle. Cette cible est donc retenue dans le scénario 2. En outre, étant donné que les conditions d'enseignement demeurent nettement meilleures qu'actuellement, on peut anticiper une fréquence moindre des redoublements (ce d'autant plus que la politique des sous-cycles, et notamment la politique sous-jacente en matière de redoublement, sera mieux suivie). Le scénario ramène donc à 8% la proportion de redoublants à l'horizon 2020, contre 10% dans le scénario précédent. Ces deux mesures jointes font baisser autour de 2 100 les besoins enseignants pour les établissements publics, et à 220 ceux des établissements privés, donc à environ 2 300 les besoins annuels pour le primaire. Ce qui représente tout de même une économie de 25% en enseignants par rapport au scénario 1.

En outre, il y a lieu de souligner que dans le scénario 1, on se situait implicitement dans la dynamique autonome du système éducatif, caractérisée par une certaine continuité de l'offre entre cycles, sans référence à la dimension de la demande émanant de l'économie béninoise. Or les analyses conduites lors du diagnostic du système éducatif béninois (RESEN 2008) soulignaient d'une part une difficulté structurelle entre la tendance à la continuité au sein du système et la discontinuité (dualité) marquée de l'économie nationale entre un secteur de l'emploi moderne et un secteur de l'emploi informel, et d'autre part une situation de production fortement excédentaire de formés dans la partie haute du système (fréquence élevée du chômage et de l'emploi sous-qualifié chez les formés du second cycle secondaire, du technique et du supérieur). Dans ces circonstances, le scénario 1 ne constitue en fait pas une option souhaitable pour le développement du secteur car il conduirait à accroître les difficultés rencontrées dans la partie haute de la pyramide éducative par les sortants du système et ne correspondrait pas à une utilisation efficiente des ressources publiques.

Par ailleurs, dans le premier cycle secondaire général, le scénario 1 conduisait à une augmentation des effectifs de 481 000 élèves en 2007 à 1 088 000 en 2020 (plus qu'un doublement) dans la mesure où il anticipait un taux de transition de 100% entre le primaire et le secondaire à l'horizon 2020. Il est probablement pertinent de réviser un peu à la baisse ces objectifs, et cela pour deux raisons complémentaires : i) la première est qu'il est peu plausible que le taux de transition puisse s'établir à 100%, un certain nombre d'enfants étant conduit pour des raisons académiques ou familiales à ne pas envisager la poursuite d'études académiques mais une orientation vers la formation

professionnelle à l'issue du primaire; ii) la seconde raison est d'ordre logistique avec la difficulté qu'il y aurait à assurer une telle augmentation des effectifs dans des conditions scolaires satisfaisantes. La prise en compte de ces deux aspects conduit à envisager un taux de transition entre le primaire et le secondaire de 80% en 2020, ce qui amènerait à des effectifs scolarisés dans le premier cycle général à 894 000 élèves (une augmentation de près de 90% par rapport à la situation actuelle), une cible jugée davantage réalisable que celle considérée dans le scénario 1. Cela a comme conséquence de ramener à 1 800 les besoins annuels en enseignants pour cet ordre d'enseignement.

Dans la mesure où ce scénario anticipe une expansion un peu moindre des effectifs au premier cycle du secondaire général, la pression sur le second cycle s'en trouve de facto diminuée. Les effectifs du second cycle sont ainsi multipliés par 2,1 entre 2009 et 2020 (contre 2,4 dans le scénario 1). Eu égard à cette moindre croissance des effectifs, les besoins annuels en enseignants chutent à 540 pour le secondaire général second cycle.

Au regard de l'expansion du secondaire général second cycle, on pourrait raisonnablement anticiper qu'environ 158 000 étudiants auront accès à l'enseignement supérieur à l'horizon 2020. Ce chiffre n'est que de 5% inférieur au nombre total d'étudiants prévus dans le scénario 1 (165 000 étudiants). Le scénario 2 ne conduit donc pas nécessairement à une amélioration significative de l'employabilité des diplômés du supérieur, bien qu'il induise tout de même une réduction du besoin annuel moyen en enseignants à hauteur de 150. Il y a donc lieu d'approfondir la régulation des flux entre les deux cycles du secondaire général, afin que les effectifs du second cycle anticipent sur le nombre de ceux qui auront raisonnablement accès à l'enseignement supérieur.

Scénario 3

Ce scénario part de l'idée selon laquelle la taille de l'enseignement supérieur ne doit pas être disproportionnée, au regard de la capacité d'absorption du marché du travail béninois en terme de main d'œuvre hautement qualifiée. Le nombre d'étudiants visés à l'horizon 2020 est donc de l'ordre de 135 000, soit une réduction de 15-20% par rapport aux prévisions des deux scénarios précédents. Pour réaliser cet objectif, les effectifs du second cycle du secondaire général devraient être de l'ordre de 182 000 (compte tenu de la probabilité de réussite au Baccalauréat et de la transition potentielle vers l'enseignement supérieur). Ce dernier chiffre correspond à une transition effective de 40% entre les deux cycles du secondaire général, qui est inférieure au taux de transition actuel, estimé à 50%. Outre l'effet bénéfique de cette régulation des flux sur la maîtrise des effectifs au supérieur, cette mesure ramène à environ 380 les besoins annuels en enseignants pour le secondaire général second cycle et à 120 les besoins annuels en enseignants pour le niveau supérieur.

Ce scénario vise par ailleurs une nette amélioration des conditions d'enseignement au premier cycle du secondaire général (ce qui est possible dans la mesure où les effectifs y sont moindres que dans le scénario 1). Cela permet que les élèves du premier cycle du

secondaire bénéficient d'enseignements de meilleure qualité, ce qui est un atout complémentaire pour ceux d'entre eux qui auront à s'orienter vers l'enseignement technique professionnel à l'issue du Brevet.

Scénario 4

Dans la mesure où la taille de l'enseignement supérieur est désormais raisonnable, ce scénario autorise une nette amélioration des conditions d'encadrement des étudiants pour assurer une plus grande qualité des services. Ce scénario ramène donc le taux d'encadrement à 45 étudiants par enseignant en moyenne, contre 50 dans les scénarios précédents. Cela a comme conséquence d'augmenter à 140 les besoins annuels en enseignants dans le public.

Tableau n°2.4 : Besoins en enseignants selon quatre scénarios (enseignements maternel et primaire)

	Situation 2008/09	Perspective 2020			
		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Enseignement Maternel					
Taux brut de scolarisation	8,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
Effectif Total d'Elèves	74 033	172 709	172 709	172 709	172 709
Secteur privé					
Nombre d'Elèves	15 624	29 659	29 659	29 659	29 659
Accroissement annuel		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
% Elèves dans mode communautaire	0,0%	5%	5%	5%	5%
Nombre d'Elèves dans mode communautaire		8 635	8 635	8 635	8 635
Etablissements publics					
Nombre d'Elèves	58 409	134 415	134 415	134 415	134 415
Taille des classes	41,2	35	35	35	35
Nb Total d'Enseignants	1 416	3 840	3 840	3 840	3 840
Besoins cumulés en enseignants (public)		2 835	2 835	2 835	2 835
Moyenne/an (public)		258	258	258	258
Besoins cumulés en enseignants (privé)		561	561	561	561
Moyenne/an (privé)		51	51	51	51
Enseignement Primaire					
Taux d'achèvement du primaire	65,0%	100%	100%	100%	100%
% de redoublants	12,6%	10%	8%	8%	8%
Effectif Total d'Elèves (milliers)	1 719,4	2 472,2	2 418,5	2 418,5	2 418,5
Secteur privé					
Nombre d'Elèves (milliers)	199,9	247,2	241,8	241,8	241,8
Part du privé dans le total (%)	12%	10%	10%	10%	10%
Etablissements publics					
Nombre d'Elèves (milliers)	1 519,5	2 225,0	2 176,6	2 176,6	2 176,6
Taille moyenne des classes	49,3	40	45	45	45
Taux d'utilisation des enseignants	98,1%	100%	100%	100%	100%
Nb Total d'Enseignants	31 458	55 624	48 369	48 369	48 369
Besoins cumulés en enseignants (public)		30 900	23 181	23 181	23 181
Moyenne/an (public)		2 809	2 107	2 107	2 107
Besoins cumulés en enseignants (privé)		2 608	2 410	2 410	2 410
Moyenne/an (privé)		237	219	219	219

**Tableau n°2.4 (suite): Besoins en enseignants selon quatre scénarios
(enseignements secondaire général et supérieur)**

	Situation 2008/09	Perspective 2020			
		SC1	SC2	SC3	SC4
Secondaire Général 1er Cycle					
Taux de transition Primaire-Collège	89,2%	100,0%	80%	80%	80%
Taux de Survie	76%	80%	80%	80%	80%
% de redoublants	24%	15%	15%	15%	15%
Effectifs totaux d'élèves (milliers)	481,1	1 088,0	894,1	894,1	894,1
Taux Brut de Scolarisation (TBS)	59%	101%	83%	83%	83%
Taux d'achèvement (accès en 3ème)	44%	75%	64%	64%	64%
Secteur privé					
Nombre d'Elèves (milliers)	68,6	108,8	89,4	89,4	89,4
Part du privé dans le total (%)	14,3%	10%	10%	10%	10%
Etablissements publics					
Nombre d'Elèves (milliers)	412,6	979,1	804,7	804,7	804,7
Taille moyenne des Divisions	54,2	50	50	47	47
% déficit horaire	19,3%	5%	5%	5%	5%
% masse horaire assurée par les vacataires	37,5%	20%	20%	20%	20%
Enseignants (hors vacataires)	5 865	24 123	19 827	21 093	21 093
Vacataires (équivalent plein temps des agents Etat)	3 512	6 031	4 957	5 273	5 273
Besoins cumulés en enseignants (public)		24 180	18 505	20 167	20 167
Moyenne/an (public)		2 198	1 682	1 833	1 833
Secondaire Général 2nd Cycle					
Taux de transition Collège-Lycée	48,1%	50%	50%	40%	40%
Taux de Survie	72,6%	80%	80%	80%	80%
% de redoublants	20,5%	15%	15%	15%	15%
Effectifs totaux d'élèves (milliers)	110,3	261,6	226,9	181,5	181,5
Taux Brut de Scolarisation (TBS)	22%	39%	34%	27%	27%
Taux d'achèvement (accès en Tle)	15%	32%	27%	22%	22%
Secteur privé					
Nombre d'Elèves (milliers)	23,8	65,4	56,7	45,4	45,4
Part du privé dans le total (%)	21,6%	25%	25%	25%	25%
Etablissements publics					
Nombre d'Elèves (milliers)	86,5	196,2	170,2	136,1	136,1
Taille moyenne des Divisions	41,2	40	40	40	40
% déficit horaire	33,5%	5%	5%	5%	5%
% masse horaire assurée par les vacataires	42,8%	25%	25%	25%	25%
Enseignants (hors vacataires)	2 596	7 862	6 821	5 457	5 457
Vacataires (équivalent plein temps des agents Etat)	1 941	2 621	2 274	1 819	1 819
Besoins cumulés en enseignants (public)		7 350	5 903	4 132	4 132
Moyenne/an (public)		668	537	376	376
Enseignement Supérieur					
Nombre d'Etudiants pour 100 000 habitants	874	1 410	1 350	1 160	1 160
Nombre total d'Etudiants au Bénin (milliers)	75,3	164,5	157,5	135,3	135,3
Secteur privé					
Nombre d'étudiants (milliers)	20,4	49 355	47 255	40 604	40 604
Part du privé dans le total (%)	27,1%	30%	30%	30%	30%
Secteur Public					
Nombre d'étudiants (milliers)	54,9	115 162	110 262	94 744	94 744
Ratios Etudiants-Enseignants	58,9	50	50	50	45
Enseignants du public (hors vacataires et contrats étbls)	931	2 303	2 205	1 895	2 105
Besoins cumulés en enseignants Etat		1 779	1 671	1 327	1 556
Moyenne/an (public)		162	152	121	141

Source : Données des services de planification des Ministères en charge de l'éducation ; calcul des auteurs.

2.2.2.2- Une estimation conservatrice pour l'enseignement technique-professionnel

Comme indiqué plus haut, il n'a pas été possible de réaliser un chiffrage détaillé des besoins enseignants pour les différentes formules d'ETFP, notamment du fait de contraintes sur l'information (i) tant sur les perspectives de développement quantitatif et des modes d'organisation pour chacune des formules d'ETFP (ii) qu'en terme de données statistiques sur les différents paramètres d'organisation actuels. Des simulations « grossières » des besoins enseignants ont néanmoins été proposées pour l'ensemble du dispositif d'ETFP.

Elles se fondent sur des hypothèses très conservatrices (ou prudentes) en terme de développement quantitatif. En d'autres termes, l'hypothèse retenue est celle d'une légère inflexion des tendances récentes en matière de croissance des effectifs. Evidemment, eu égard à l'espoir fondé sur l'ETFP dans la stratégie de croissance économique du pays, des perspectives quantitatives plus ambitieuses devraient être considérées. Cette voie devrait être effectivement suivie, une fois que les contraintes informationnelles seront levées. Les quatre scénarios présentés dans le tableau précédent s'articulent avec les scénarios correspondant pour l'enseignement général : l'expansion de l'ETFP est donc en partie reliée à celle de l'enseignement secondaire général.

En ce qui concerne l'**apprentissage**, le nombre total d'apprentis a augmenté de 800 en moyenne chaque année sur la période 2005 à 2009 (de 908 à 3 882 apprentis). Les projections ciblent à une moyenne comprise entre 1 000 et 1 400 d'ici 2020 le nombre supplémentaire de jeunes qui seraient admis en apprentissage chaque année. Ces prévisions sont donc relativement optimistes au regard de la dynamique récente, mais tiennent compte du fait que de nombreux jeunes, qui pourraient mettre un terme à leurs études générales une fois en fin de cycle primaire, pourraient s'orienter vers l'apprentissage. Dans les différents scénarios retenus, on a supposé que cela concernerait 10% environ de jeunes en fin de cycle primaire à l'horizon 2020, contre un peu moins de 8% actuellement.

S'agissant de l'**ETFP classique**, il est envisagé de modérer l'augmentation des effectifs, eu égard aux difficultés croissantes d'insertion des diplômés de l'ETFP (RESEN, 2008). Dans la mesure où l'expansion du secondaire général dans son ensemble a été modérée dans les scénarios précédents (scénarios 2, mais surtout 3 et 4), afin de maîtriser l'expansion de l'enseignement supérieur, on a également supposé que l'augmentation du nombre d'élèves du technique résidentiel pourrait se faire, au mieux, au même rythme que celui de l'enseignement secondaire général. Le nombre d'élèves de l'ETFP résidentiel est ainsi supposé représenter 5% des effectifs du secondaire général (le chiffre actuel étant également de 5%). Ainsi, le nombre d'élèves de l'ETFP résidentiel passerait de 30 000 actuellement à environ 54 000 à l'horizon 2020. Cela correspond à une augmentation annuelle d'environ 2 250 apprenants, comparée à 1 500 en moyenne depuis 2001. On peut par ailleurs anticiper qu'une part croissante de l'offre d'ETFP soit effectuée en alternance avec le monde professionnel (pour améliorer la pertinence des formations et, en dernière analyse, l'employabilité des

formés) et que les formations dans les secteurs primaire et industriel soient renforcées, eu égard à l'avantage comparatif potentiel de l'offre publique pour ces formations.

Tableau n°2.5 : Besoins en enseignants pour l'ETFP public résidentiel

	2008/09	Perspective 2020			
		SC1	SC2	SC3	SC4
Enseignement Technique Professionnel					
Nb total d'élèves	33 556*	53 979	74 830	72 560	72 560
En % du Secondaire Général	5,7%	9,1%	12,7%	12,3%	12,3%
Apprentissage rénové					
Nb de déscolarisés en fin de cycle primaire		0	62 588	62 588	62 588
Nb d'apprentis	3 882	-	18 776	18 776	18 776
Apprentis admis en formation en %	7,8%	n.a.	10,0%	10,0%	10,0%
ETFP résidentiel					
Nombre total d'élèves	29 674	53 979	56 053	53 784	53 784
En % du Secondaire Général	5,0%	4,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Privé					
Nombre d'élèves	21 039*	40 484	42 040	40 338	40 338
Part du total	70,9%*	75,0%	75,0%	75,0%	75,0%
Public					
Nombre d'élèves	8 635	13 495	14 013	13 446	13 446
Taille moyenne des Groupes	23	20	20	20	20
Heures moyennes/élève	30	30	30	30	30
Part assurée par les vacataires	9,9%	15%	15%	15%	15%
Heures moyennes/enseignant	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Nombre d'enseignants permanents	684	1 159	1 203	1 154	1 154
Besoins cumulés en enseignants Etat		712	763	709	709
Moyenne/an (public)		65	69	64	64

Note : (*) Estimation.

Source : Données des services de planification du MESFTP ; calcul des auteurs.

L'offre privée étant quant à elle essentiellement ciblée sur les formations tertiaires dont la faiblesse des coûts unitaires de formation autorise une expansion quantitative assez rapide, on peut anticiper une augmentation de la part du secteur privé dans l'ensemble des effectifs scolarisés. Ainsi a-t-on supposé que le secteur privé pourra scolariser 75% des effectifs totaux à l'horizon 2020 (contre 71% actuellement). Ainsi, eu égard à la dynamique quantitative globale anticipée pour l'ETFP, les effectifs du public passeraient de 8 600 en 2009 à environ 14 000 à l'horizon 2020. Cela correspond à un rythme moyen d'augmentation d'environ 450 élèves, contre seulement 111 depuis 2001. Il apparait donc en filigrane la nécessité de promouvoir l'offre d'ETFP publique. Ce qui serait en partie possible par l'amélioration des conditions d'enseignement, dont notamment : (i) la réduction de la taille moyenne des groupes pédagogiques (de 23 à 20 par exemple) ; et (ii) le recours plus accru aux enseignants vacataires issus du monde professionnel (qui assureraient alors 15% de la masse horaire à l'horizon 2020, contre 10% actuellement). Le nombre d'enseignants permanents, pour l'ETFP résidentiel public, devrait ainsi passer de 684 en 2009 à environ 1 150 en 2020. Ce qui suppose un besoin annuel d'environ 65 enseignants en moyenne.

Au total, il apparaît que l'ensemble des mesures décrites précédemment conduiraient à projeter les effectifs de l'ETFP à hauteur de 12% des effectifs du secondaire général à l'horizon 2020, contre moins de 6% actuellement. En d'autres termes, bien qu'ayant été jugé très conservateurs, les scénarios proposés pour l'ETFP visent en fait à mieux repositionner l'ETFP au sein du système éducatif national, tout en améliorant son articulation avec le marché du travail. Cela dit, la discussion ici conduite devra être approfondie pour aboutir à un chiffrage des besoins en enseignants pour chacune des formules d'ETFP.

2.2.2.3- Synthèse : un important défi quantitatif, notamment au secondaire général

Dans les sections précédentes, on a articulé la présentation des besoins en enseignants autour de quatre scénarios, en partant du scénario le plus ambitieux (au plans quantitatif, organisationnel et qualitatif) vers des scénarios tenant plus ou moins compte des contraintes d'ordre logistique et en visant également l'amélioration de la pertinence de l'offre éducative du secondaire second cycle, du technique-professionnel et du supérieur vis-à-vis du marché du travail béninois. Le scénario 4 est donc le scénario le plus réaliste (sous réserve de questionner les capacités de formation de ces enseignants et de financement des charges salariales potentielles, qui seront discutées dans d'autres chapitres) si on cible un bon fonctionnement du système éducatif dans son ensemble. Sur la base du scénario 4, le tableau 2.6 propose une synthèse globale des besoins quantitatifs en enseignants pour les établissements publics uniquement.

Pour l'ensemble des 6 ordres d'enseignement considérés, il est estimé que le nombre d'enseignants du secteur public devra passer de 48 000 en 2009 à 89 000 en 2020, ce qui correspond à une augmentation d'environ 90%. Le défi quantitatif global, au plan des besoins en enseignants, est donc immense. Ce défi est encore plus marqué à la maternelle et au secondaire général premier cycle (le nombre d'enseignants devra pratiquement tripler). Le défi est également considérable au supérieur et dans l'enseignement technique professionnel où il faudra le double du stock actuel d'enseignants. Le défi quantitatif paraît modéré pour le secondaire général second cycle (où le stock d'enseignants devra augmenter de 60%). Même au primaire pour lequel le défi quantitatif paraît le plus modéré, le stock d'enseignants devra augmenter d'un peu plus de 50%.

Tableau n°2.6 : Synthèse des besoins en enseignants par ordre d'enseignement (secteur public)

Ordres d'enseignement (public uniquement)	Situation actuelle (2008/09)	Projection en 2020 (Scénario 4)	Ratio 2020 / 2009
Maternelle			
Nombre d'enseignants dans le public	1 416	3 840	2,71
Besoins annuels moyens		258	
Primaire			
Nombre d'enseignants dans le public	31 458	48 369	1,54
Besoins annuels moyens		2 107	
Secondaire Général 1er Cycle			
Nombre d'enseignants dans le public*	9 376	26 366	2,81
Besoins annuels moyens		1 833	
Secondaire Général 2nd Cycle			
Nombre d'enseignants dans le public*	4 537	7 275	1,60
Besoins annuels moyens		376	
Technique Professionnel (résidentiel public)			
Nombre d'enseignants dans le public**	684	1 154	1,69
Besoins annuels moyens		64	
Supérieur			
Nombre d'enseignants dans le public**	931	2 105	2,26
Besoins annuels moyens		141	
Ensemble			
Nombre d'enseignants dans le système	48 402	89 111	1,84
Besoins annuels moyen		7 357	

* Y compris vacataires, en équivalent plein temps des agents de l'Etat

** Enseignants permanents hors contractuels établissements et vacataires

Source : Données des services de planification des ministères en charge de l'éducation ; calcul des auteurs

Une fois appréhendée l'ampleur du défi quantitatif en terme de besoins en enseignants, il y a lieu de questionner les capacités nationales en matière de formation des enseignants à hauteur de ces besoins, mais également les capacités de gestion du système (au plan administratif et financier) pour pourvoir efficacement en quantité et en qualité le système éducatif béninois du nombre d'enseignants dont il a effectivement besoin.

Chapitre 3 : La formation des enseignants – un défi immense, mais pas impossible

Comme dans tout système éducatif national, l'enseignant béninois reste un acteur central dans la transmission des savoirs. C'est en partie ce qui explique l'importance généralement accordée à ses qualifications académiques et professionnelles. Pour la plupart des acteurs du système éducatif, il devrait disposer d'une « bonne formation académique » qui lui permet de maîtriser parfaitement le contenu des matières qu'il transmet aux élèves, et d'une « bonne formation professionnelle » visant à le préparer au métier d'enseignant. Cependant, la référence à ce qu'est une bonne formation académique ou une bonne formation professionnelle pour le métier enseignant n'est pas bien définie. De fait, la formation professionnelle constitue avec le niveau académique requis pour enseigner l'une des questions les plus discutées au sein du système éducatif. Sans occulter ce débat, il ne fait aucun doute que l'enjeu le plus important réside dans la capacité des enseignants à dispenser un enseignement de qualité. Cela suppose (i) qu'ils aient reçu la formation professionnelle requise, et (ii) que cette formation les dote des compétences nécessaires pour délivrer un enseignement de qualité. Dans les faits, les enseignants qui exercent au sein du système éducatif béninois n'ont pas systématiquement effectué une telle formation. La formation des enseignants devient dès lors un défi majeur pour le système éducatif.

L'objectif de ce chapitre est de mettre en perspective le défi que représente la formation des enseignants pour le système éducatif. Ce défi peut être abordé sous plusieurs aspects, mais reste généralement limité par la disponibilité des données que l'on peut se procurer dans les ministères en charge de l'éducation et/ou les écoles de formation des enseignants. Compte tenu de ce fait, les analyses menées dans ce chapitre portent sur quelques dimensions essentielles de la question et recommandent des études spécifiques ou plus approfondies sur les autres dimensions importantes non nécessairement abordées.

Pour aborder le défi de la formation des enseignants, il peut être utile de partir de l'image d'ensemble de la situation. Il est en effet important de connaître le nombre d'enseignants qui ne sont pas formés ou qui sont insuffisamment formés au sein du système éducatif afin d'évaluer les besoins de formation continue ou en cours d'emploi. Cela suppose de savoir avant tout ce qu'est un enseignant formé ou insuffisamment formé. De la même manière, connaître le nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le système est essentiel pour se faire une idée des besoins de formation initiale. La première section dresse un panorama d'ensemble de cette situation, en identifiant pour chaque niveau d'enseignement, les défis quantitatifs de formation initiale et de formation continue (ou en cours d'emploi) auxquels le système devra faire face.

Cependant, le défi ne se pose pas seulement en ces termes quantitatifs. En effet, au regard des besoins quantitatifs de formation, une question qu'il faudra sans doute examiner également est celle de savoir si le système dispose des capacités pour pouvoir recruter et former le nombre d'enseignants nécessaires. La seconde section

aborde cette question sous l'angle de la formation initiale, en mettant en perspective les besoins de formation initiale avec les capacités de formation du système. Elle aborde aussi la question de la qualité de la formation initiale, en examinant le processus, le contenu, les modalités et la durée de formation pour s'assurer qu'ils produisent effectivement de bons enseignants capables d'offrir un enseignement de qualité. La troisième section reproduit cette même séquence d'analyses sous l'angle de la formation continue, en prenant en compte les éventuelles liens et passerelles avec le développement professionnel des enseignants.

3.1- Vue d'ensemble des enjeux en matière de formation

Les acteurs du système éducatif béninois s'accordent en général sur le fait que la formation des enseignants est essentielle pour offrir un enseignement de qualité. Cependant, les avis divergent sur ce que doit être cette formation professionnelle et les préférences de spécialistes peuvent être différents lorsqu'on aborde des questions telles que : Quels contenus de formation ? Quelle répartition entre la formation pratique et la formation théorique ? Quelle durée pour cette formation ? Sans nier l'importance de tels questionnements, il semble nécessaire de partir des exigences minimales que le pays s'est fixées sur ces questions.

3.1.1- Les formations professionnelles requises pour enseigner dans les écoles béninoises

Le tableau n°3.1 présente les diplômes professionnels sanctionnant les formations pédagogiques normalement requises pour enseigner dans le système éducatif béninois. En dehors de l'enseignement supérieur, une formation initiale d'une durée bien déterminée est en principe exigée, même si cette durée a connu quelques changements dans le temps.

Ainsi, pour enseigner en maternelle, l'enseignant devrait avoir suivi deux ans de formation professionnelle initiale après le BEPC. De même, l'enseignant devrait être titulaire d'un CEAP (soit deux ans de formation initiale après le BEPC) ou d'un CAP (soit deux ans de formation initiale après le BAC) pour intervenir dans l'enseignement primaire. Dans le secondaire général ou le secondaire technique et professionnel, c'est une formation initiale d'au-moins trois ans après le BAC et sanctionnée par le BAPES, le BAPET, ou le BAP-EPS qui est exigée. Il est important de noter que la formation professionnelle initiale normalement requise pour chacun des ordres d'enseignement est assortie d'exigences académiques, ce qui montre que le niveau académique des enseignants n'est pas une dimension négligée. Elle constitue d'ailleurs la principale exigence dans l'enseignement supérieur, avec le Doctorat comme diplôme académique minimum requis pour y intervenir en tant qu'enseignant.

Si ces exigences de formation initiale semblent appropriées pour enseigner dans certains ordres d'enseignement, elles suscitent quelques débats dans d'autres ordres d'enseignement, dont l'enseignement technique et professionnel. En effet, du fait de la spécialisation des disciplines enseignées dans cet ordre d'enseignement, il n'est pas exclu de retrouver des ingénieurs ou des techniciens supérieurs sans BAPET ou CAPET comme enseignant ayant la charge de ces disciplines spécialisées. En tant que spécialistes de leur domaine, devrait-on pour autant les considérer comme non habilités

à enseigner ces disciplines, du simple fait qu'ils n'ont pas suivi de formation initiale ? La réponse va sans doute être positive si le but recherché à travers la formation professionnelle initiale vise exclusivement à apprendre à enseigner. Or, dans la formation professionnelle des enseignants, l'acquisition des connaissances liées à la matière enseignée n'est certainement pas une dimension à négliger. Quoiqu'il en soit, il est reconnu que l'absence de toute formation professionnelle initiale n'est pas une bonne option, même si les connaissances liées à la matière enseignée sont assurées.

Tableau n°3.1 : diplômes professionnels sanctionnant les formations pédagogiques normalement requises pour enseigner dans le système éducatif béninois.

Niveau d'enseignement	Diplôme professionnel normalement requis pour enseigner	diplôme académique minimum requis	Caractéristiques du diplôme professionnel requis
Enseignement maternel	• Certificat d'Aptitude Élémentaire Pédagogique (CEAP)	BEPC	• 2 ans de formation initiale après le BEPC (la durée a été de 1 an jusqu'en 2007/08) – Admission sur concours.
Enseignement primaire	• Certificat d'Aptitude Élémentaire Pédagogique (CEAP)	BEPC	• 2 ans formation initiale après le BEPC (la durée a été de 1 an jusqu'en 2007/08) – Admission sur concours.
	• Certificat d'Aptitude Pédagogique (CAP)	BAC	• 2 ans de formation initiale après le BAC (la durée a varié dans le temps) – Admission sur concours
Enseignement secondaire général	• Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'enseignement secondaire (BAPES)	BAC	• 3 ans formation initiale après le BAC – Admission sur concours.
	• Certificat d'Aptitude Pédagogique à l'enseignement secondaire (CAPES)		• 5 ans de formation initiale après le BAC – Admission sur concours [Possibilité d'obtenir le CAPES à partir du BAPES avec 2 ans de formation. Possibilité de réduire la durée pour les titulaires de la Licence ou de la Maîtrise]
Enseignement secondaire technique	• Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'enseignement technique (BAPET)	BAC	• 3 ans formation initiale après le BAC – Admission sur concours.
	• Certificat d'Aptitude Pédagogique à l'enseignement technique (CAPET)		• 5 ans de formation initiale après le BAC – Admission sur concours [Possibilité d'obtenir le CAPET à partir du BAPET avec 2 ans de formation. Possibilité de réduire la durée pour les titulaires de la Licence ou de la Maîtrise]
Enseignement secondaire EPS	• Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'EPS (BAP-EPS)	BAC	• 3 ans formation initiale après le BAC – Admission sur dossiers.
	• Certificat d'Aptitude Pédagogique à l'EPS (CAP-EPS)		• 5 ans de formation initiale après le BAC – Admission sur dossiers [Possibilité d'obtenir le CAP-EPS à partir du BAP-EPS avec 2 ans de formation]
Enseignement supérieur	• Pas de diplôme professionnel spécifique requis, mais : • être titulaire au moins d'un Doctorat, et si possible • être inscrit sur la liste d'aptitude du CAMES.	Doctorat	

Source : Compilation des informations de la Direction de l'inspection pédagogique (DIP), de la Direction des ressources humaines des différents ministères en charge de l'éducation, et des établissements de formation des enseignants (ENI, ENS, ENSET).

Finalement, en se référant à ce cadre réglementaire, aucun enseignant béninois ne devrait intervenir dans le système éducatif sans la formation professionnelle initiale requise. Cependant, ce n'est pas le cas dans la pratique.

3.1.2- Près de deux tiers des enseignants du sous-secteur public n'ont pas reçu la formation professionnelle requise pour enseigner.

Les statistiques disponibles sur le personnel enseignant dans les différents ministères chargés de l'Education permettent de répartir les enseignants selon les diplômes professionnels possédés. Bien qu'elles soient relativement moins récentes pour certains ordres d'enseignement, elles permettent de s'apercevoir que la grande majorité des enseignants du sous-secteur public ne disposent pas des diplômes professionnels requis pour enseigner (cf. tableau n°3.2 ci-dessous).

Tableau n°3.2 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé pour les différents ordres d'enseignement, sous-secteur public.

Niveau d'enseignement	Diplôme professionnel possédé	2006/07		2007/08		2008/09	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Enseignement maternel public	Titulaire du CEAP			407	34,0	388	27,4
	Sans le diplôme profes. requis			789	66,0	1028	72,6
Enseignement primaire public	Titulaire du CAP			10915	35,6	11490	36,5
	Titulaire du CEAP			2802	9,1	3173	10,1
	Sans le diplôme profes. requis			16952	55,3	16795	53,4
Enseignement secondaire général public	Titulaire du CAPES					1 642	19,4
	Titulaire du BAPES			*		710	8,4
	Sans le diplôme profes. requis					6 114	72,2
Enseignement secondaire technique public	Titulaire du CAPET	99	13,4				
	Titulaire du BAPET	81	10,9				
	Titulaire du CAP	48	6,5	**		**	
	Sans le diplôme profes. requis	512	69,2				

Source : Annuaire statistiques et base de données de la DPP du MEMP et du MESFTP.

Note : * les données de 2007/08 pour l'enseignement secondaire général public ne sont pas désagrégées pour permettre d'identifier les formés des non formés

** : Lors du diagnostic, seules les données de 2006/07 étaient disponibles pour l'enseignement secondaire technique. Celle de 2007/08 étaient en cours de saisie, pendant que celle de 2008/09 étaient en cours de collecte

Dans l'enseignement maternel, deux types de personnels assurent l'éveil des enfants et leur préparation à la vie sociale : (i) les animateurs qui sont tous titulaires du CEAP au moins, et (ii) les éducateurs spécialisés, sans aucune formation pédagogique initiale significative et le plus souvent recrutés par les communautés. Dans le sous-secteur public, ces derniers représentent plus des deux tiers des enseignants de la maternelle (66% en 2007/08 et 72,6% en 2008/09). Bien qu'ils soient chargés en priorité des petits soins à apporter aux enfants (alimentation, hygiène, surveillance, etc.), ils se retrouvent souvent à assurer l'encadrement pédagogique dans les milieux très peu dotés d'enseignants titulaires du CEAP. Les mêmes constats se réalisent dans l'enseignement primaire. On s'aperçoit que plus de la moitié des enseignants dans l'enseignement primaire public ne disposent ni du CEAP, ni du CAP, diplômes professionnels pourtant requis pour enseigner. Notons enfin que le sous-secteur privé ne se démarque pas de cette situation, aussi bien à la maternelle qu'au primaire. Les données concernant ce sous-secteur sont présentées en annexe n°A.3.1 et permettent de constater que les proportions d'enseignants sans les

diplômes professionnels requis pour enseigner apparaissent nettement plus élevées. Ce constat permet de relativiser l'opinion souvent répandue qui consacre à l'enseignement privé une plus grande qualité pédagogique du personnel enseignant.

Les statistiques disponibles pour le sous-secteur public de l'enseignement secondaire général permettent de dire que 72% des enseignants en 2008/09 n'ont pas suivi les formations professionnelles requises pour enseigner. Il convient de souligner ici que les données utilisées ne permettent pas de distinguer les enseignants avec ou sans diplôme professionnel parmi les vacataires qui interviennent dans le sous-secteur. Or ces derniers y sont en nombre important dans le système. Par exemple, pour la seule année 2008/09, les établissements publics d'enseignement secondaire général ont recouru à 11144 enseignants vacataires, soit plus de la moitié des enseignants de cet ordre d'enseignement. Les 72% d'enseignants sans formation professionnelle initiale ont été donc obtenues sur la base des seuls agents permanents et des agents contractuels de l'Etat, ce qui signifie que la proportion d'enseignants non-formés aurait été sans doute plus importante si toutes les données étaient disponibles.

Il aurait été souhaitable d'examiner également cette même situation dans le sous-secteur privé de l'enseignement secondaire général, mais les bases de données de ce sous-secteur ne présentent pas une architecture qui permette d'identifier les enseignants formés des enseignants non-formés. Un autre aspect qu'il est sans doute souhaitable d'explorer dans l'enseignement secondaire général est la proportion d'enseignants avec les diplômes professionnels requis par discipline. En effet, il arrive très souvent que des disciplines particulières soient sous-dotées en enseignants formés, poussant ainsi les établissements à s'organiser à leur gré avec des enseignants sans les diplômes professionnels requis pour enseigner ces disciplines. Sur ce plan, les données sont en revanche disponibles pour l'année 2008/09, en particulier pour le sous-secteur public. Les tableaux n°A.3.2a et A.3.2b en annexe permettent de constater que les mathématiques et sciences physiques, l'histoire-géographie, les langues vivantes et l'économie sont les disciplines qui présentent une proportion relativement plus élevée d'enseignants sans les diplômes professionnels requis pour les enseigner.

La situation dans l'enseignement secondaire technique et professionnel en 2006/07 est presque similaire à celle observée dans l'enseignement secondaire général : 69% des enseignants assurent les enseignements sans les diplômes professionnels nécessaires. Il aurait été souhaitable de disposer des données plus actuelles pour se faire une idée à jour de la situation. De même, la situation dans le sous-secteur privé aurait été intéressante à examiner, mais cela n'a pas été possible pour les mêmes raisons que celles déjà évoquées dans le cas de l'enseignement secondaire général. Par contre, en ce qui concerne la proportion d'enseignants avec les diplômes professionnels requis par discipline, l'analyse par grands groupes de disciplines pour le sous-secteur public permet de s'apercevoir qu'en 2006/07, les enseignants sans les diplômes professionnels requis pour enseigner étaient relativement plus importants dans les disciplines relatives aux techniques agricoles et transformations alimentaires, aux sciences de la vie et de la terre (biologie, géologie, zoologie et foresterie), et à l'hôtellerie, à la restauration et à la couture (cf. annexe n°A.3.3)

Au total, le système éducatif béninois ne dispose que d'une faible proportion d'enseignants disposant des diplômes professionnels normalement requis pour enseigner. Il s'agit là d'un constat général qui incite à interroger les éventuelles implications sur la qualité des enseignements dispensés. En effet, l'idée couramment répandue associe les enseignants sans formation professionnelle à une mauvaise qualité des enseignements. Il est indiscutable que la formation professionnelle se doit de doter les enseignants des compétences nécessaires pour offrir un enseignement de qualité. Cela ne sera sans doute possible qu'à condition que son contenu soit pertinent. La question du contenu de la formation professionnelle des enseignants reste donc une question fondamentale sur laquelle nos prochaines sections permettront de revenir. Pour l'instant, au regard des constats réalisés, on pourrait déjà relever qu'un point d'attention majeure du système éducatif devrait porter sur les mesures à envisager pour requalifier ces enseignants sans formation professionnelle, par exemple dans le cadre d'une formation continue ou en cours d'emploi.

3.1.3- Un besoin immense de formation initiale est également à envisager au regard du grand nombre d'enseignants à recruter pour les prochaines années.

Les besoins de formation continue ou de requalification pour la quantité d'enseignants sans formation professionnelle ne constituent pas le seul défi majeur en matière de formation auquel le système devra faire face. En effet, le chapitre 2 a mis en évidence la nécessité d'un grand nombre d'enseignants à recruter les prochaines années pour répondre à l'expansion croissante que connaît le système mais aussi pour procéder au remplacement des départs de la profession (retraites, décès, etc.). Si l'on ne souhaite pas reproduire à l'avenir la situation actuelle caractérisée par une grande proportion d'enseignants sans formation professionnelle, il est essentiel que ces nouveaux enseignants aient préalablement suivi la formation professionnelle requise avant de prendre fonction. La formation initiale de ces nouveaux enseignants devient donc un second défi majeur auquel le système devra faire face, au regard du nombre important d'enseignants à recruter pour les prochaines années. Le tableau n°3.3 présente les effectifs d'enseignants à recruter dans le sous-secteur public par niveau d'enseignement pour les années à venir et permet d'apprécier l'ampleur du défi quantitatif en matière de formation initiale

Tableau n°3.3 : Besoins annuels de recrutement d'enseignants par ordre d'enseignement dans le sous-secteur public pour les années 2010 à 2020, estimations.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle
Enseignement maternel	210	223	237	250	262	273	283	254	285	297	261	258
Enseignement primaire	1 583	1 650	1 713	1 765	1 802	1 826	2 308	2 364	2 599	2 721	2 848	2 107
Enseignement secondaire général 1 ^{er} cycle	886	1 258	1 384	1 522	1 964	2 040	2 251	2 032	2 111	2 273	2 446	1 833
Enseignement secondaire général 2 nd cycle	86	40	63	403	427	688	631	408	421	471	494	376
Enseignement supérieur	92	99	106	115	125	135	147	160	174	191	209	141
Enseignement technique professionnel	37	50	52	53	69	72	72	75	74	77	79	64

Source : Extrait du modèle d'estimation des besoins en enseignants, cf. chapitre 2.

Sur la période 2010 – 2020, il se dégage un besoin annuel moyen de formation initiale pour près de 250 enseignants par an dans l'enseignement maternel. Ce besoin apparaît environ neuf fois plus élevé dans l'enseignement primaire et huit fois plus élevé dans le premier cycle de l'enseignement secondaire général. Il vaut environ 370 enseignants par an dans le second cycle de l'enseignement secondaire général et 50 enseignants par an dans l'enseignement technique et professionnel. S'il faut ajouter à l'ensemble de ces chiffres les besoins du sous-secteur privé, le défi quantitatif en matière de formation initiale apparaît sans doute plus important.

Au regard de ces données, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire général (premier cycle et second cycle compris) apparaissent finalement comme les niveaux d'enseignement avec le plus grand besoin quantitatif en matière de formation initiale pour les prochaines années. Or, le système actuel de formation initiale dans le pays repose sur peu d'écoles de formation des enseignants. La question primordiale est donc de savoir si le système dispose des capacités pour pouvoir répondre au défi de formation initiale qui se pose. Pour y répondre, il est nécessaire d'examiner plus spécifiquement la formation initiale des enseignants.

3.2- Une formation initiale à développer et à améliorer

La formation initiale en institutions spécialisées (écoles normales d'instituteurs, écoles normales supérieures, etc.) est la modalité la plus courante utilisée dans le système éducatif béninois pour former les nouveaux enseignants. Au regard des défis quantitatifs de formation initiale mis en évidence dans la section précédente, la capacité de ces institutions à former le nombre d'enseignants nécessaires pour les besoins du système éducatif constitue sans doute un premier élément à examiner. Cependant, la formation initiale ne peut pas être uniquement une affaire de quantité. La qualité de la formation initiale reste un aspect fondamental que nous examinerons également, en questionnant le processus, le contenu, les modalités et la durée de celle-ci.

3.2.1- Les capacités physiques actuelles des écoles de formation des enseignants ne permettent pas de répondre aux besoins de formation initiale.

Le système actuel de formation initiale des enseignants de l'ensemble du système éducatif s'organise autour de 10 établissements publics de formation, à raison d'une ENI pour les enseignants de la maternelle (ENI de Allada), de cinq ENI pour les enseignants du primaire (les ENI de Porto-Novo, d'Abomey, de Djougou, de Dogbo et de Kandi), de deux ENS pour les enseignants du secondaire général (les ENS de Porto-Novo et de Natitingou), d'une ENSET pour les enseignants de l'enseignement technique et professionnel (ENSET de Lokossa), et d'un INJEPS pour les professeurs d'éducation physique et sportive (INJEPS de Porto-Novo). Le tableau n°3.4 fournit les capacités physiques globales des structures de formation initiale des enseignants de l'enseignement général (maternel, primaire, secondaire général) où l'on note le plus de besoins.

Il apparaît que la capacité globale de formation initiale est de l'ordre de 300 places pour les enseignants de maternelle. Il en est de même pour chacune des ENI dédiées à la formation initiale des enseignants du primaire, ce qui représente une capacité globale de 1500 places pour l'ensemble des 5 ENI dédiées au primaire. Cependant, les effectifs d'élèves-maîtres en formation au cours de l'année scolaire 2009/10 dépassent largement ces capacités physiques normales, ce qui pourrait traduire de mauvaises conditions d'encadrement. Toutefois, sur la base de ces chiffres et au regard de la durée que prend la formation, le nombre de personnes pouvant être formées s'élève à environ 175 enseignants pour la maternelle et à environ 1080 enseignants pour le primaire, alors que les besoins annuels de formation initiale pour les prochaines années sont respectivement d'environ 250 dans la maternelle et d'environ 2100 dans le primaire. L'écart avec les besoins du système apparaît donc considérable pour ces deux niveaux d'enseignement, mais dépasserait encore plus largement ce qui est observé si les besoins annuels dans le sous-secteur privé étaient également pris en compte.

Tableau n°3.4 : Capacités physiques et besoins annuels de formation initiale pour les enseignants du sous-secteur public.

Niveau d'enseignement	Etablissements de formation initiale des enseignants	Capacités physiques normales	Effectifs d'élèves-maîtres en 2009/10	Durée actuelle de la formation initiale	Flux annuel moyen de sortie	Besoin annuel de formation initiale
Maternel	01 ENI : • Allada	300	347	2 ans	174	258
Primaire	05 ENI: • Porto-Novo • Abomey • Djougou • Dogbo • Kandi	300 × 5 = 1500	2157	2 ans	1079	2107
Secondaire général (1er et 2nd cycles)	02 ENS : • Porto-Novo (disc. littéraires) • Natitingou (disc. scientifiques)	225 (ENS Natitingou seule)	109 (ENS Natitingou seule)	3 ans	75	2209

Source : Compilation des données des différentes écoles de formation des enseignants (ENI et ENS) et extraits du modèle d'estimation des besoins en enseignants.

Note : Du moment du diagnostic, il n'avait pas encore une reprise effective de la formation initiale dans les ENS. Les activités se focalisaient essentiellement sur la formation des ACE que l'Etat sélectionne et envoie sur la base des qualifications académiques. Seule l'ENS de Natitingou a repris en 2009/10, et probablement l'ENS de Porto-Novo en 2010/11

Lorsqu'on passe à l'enseignement secondaire général, la même séquence d'analyse conduit à un écart plus énorme : le nombre de personnes pouvant être formées chaque année s'élève à 75 enseignants alors que le besoin annuel de formation initiale vaut près de 30 fois plus. Cependant, il faut considérer ici que les établissements de formation des enseignants ont été fermés depuis 1987 et que si les ENI ont pu être progressivement réouvertes à partir de 2008, seule l'ENS de Natitingou a repris en 2009/10. Même avec la pleine réouverture des deux ENS, le nombre total d'enseignants formés chaque année ne dépasserait pas 150, ce qui reste encore très loin du nombre nécessaire.

On voit bien que les capacités physiques actuelles des écoles de formation apparaissent insuffisantes au regard des besoins de formation initiale pour les prochaines années. Ce constat invite à repenser des stratégies pour développer l'offre actuelle de formation initiale en réponse à la demande potentielle importante attendue non seulement dans le sous-secteur public mais aussi dans le sous-secteur privé. L'extension des capacités des établissements actuels, le développement d'une offre privée, le recours aux technologies de l'information et de la communication, la formation à distance (e-Learning), ou la combinaison de deux ou plusieurs de ces formules constituent sans doute des possibilités alternatives qui devraient être examinées. Cependant, s'il apparaît essentiel de développer l'offre de formation initiale des enseignants, la qualité de la formation offerte devrait également se retrouver au cœur des défis majeurs.

3.2.2 - La qualité de la formation initiale est à questionner, notamment sur les volets processus, durée, modalités de formation et pertinence des contenus

Pour analyser la qualité du système de formation initiale, il peut être utile de commencer par examiner comment les candidats sont choisis à l'entrée, mais aussi évalués tout au long du processus de formation, avant de s'intéresser aux questions de modalités de formation, de durée, et de pertinence des contenus. Le tableau n°3.5 synthétise l'ensemble de ces points en ce qui concernent les enseignants de la maternelle et du primaire.

Tableau n°3.5 : processus de sélection, durée, organisation et modalités d'évaluation pour la formation initiale des enseignants de la maternelle et du primaire

	Formation des enseignants de la maternelle	Formation des enseignants du primaire	
	ENI d'Allada	ENI de Porto-Novo, d'Abomey et de Djougou	ENI de Kandi et de Dogbo
Niveau académique minimum d'entrée	BEPC	BEPC	BAC
Base de sélection et modalité d'évaluation à l'entrée	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection sur concours, deux épreuves : <ul style="list-style-type: none"> ○ Culture générale : 2h, coef. 2 ○ Etude de cas : 2h, coef. 1 ○ Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles • Etude de dossiers pour les meilleurs recalés du concours qui pourraient supporter la formation à titre payant, en fonction des quotas de places fixés pour ces derniers. 	Idem	Idem, sauf que pour le concours, la durée des épreuves varient comme suit : <ul style="list-style-type: none"> ○ Culture générale : 3h, coef. 2 ○ Etude de cas : 3h, coef. 1
Durée de la formation	2 ans pour obtenir le CEAP	2 ans pour obtenir le CEAP	2 ans pour obtenir le CAP
Organisation de la formation	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} année = formation académique alternée de 4 stages pratiques : <ul style="list-style-type: none"> ○ Stage d'immersion dans les écoles du bassin pédagogique (2 semaines) ○ 2 à 3 stages d'initiation dans chacune des sections de l'enseignement maternel (3 à 4 semaines) • 2^{ème} année = stage de professionnalisation dans une école toute l'année scolaire sous l'encadrement du directeur de l'école, des inspecteurs/conseillers pédagogiques et sous la supervision de l'ENI. 	Idem, sauf que les 3 stages d'initiation de la 1 ^{ère} année sont effectués dans les classes de l'enseignement primaire	Idem, sauf que les 3 stages d'initiation de la 1 ^{ère} année sont effectués dans les classes de l'enseignement primaire

Source : Compilation des informations extraites des règlements pédagogiques des différentes écoles normales d'instituteurs.

Tableau n°3.5 (suite): processus de sélection, durée, organisation et modalités d'évaluation pour la formation initiale des enseignants de la maternelle et du primaire.

	Formation des enseignants de la maternelle	Formation des enseignants du primaire	
	ENI d'Allada	ENI de Porto-Novo, d'Abomey et de Djougou	ENI de Kandi et de Dogbo
Modalité d'évaluation en cours et en fin de formation	<p><u>1^{ère} année</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluation continue dans les différentes disciplines académiques de l'année et sanctionnée par des notes. • Réussite conditionnée par l'obtention d'une moyenne générale de 10/20, en considérant : <ul style="list-style-type: none"> ○ les notes d'évaluation dans les différentes disciplines académiques de l'année ○ les notes des différents stages de l'année ○ la note de conduite 	Idem	Idem
	<p><u>2^{ème} année</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Examen pratique et évaluation écrite organisé par la DEC • Rapport de stage de l'année à rédiger et à soutenir devant un jury. • Réussite conditionnée par l'obtention d'une moyenne générale de 10/20, en considérant : <ul style="list-style-type: none"> ○ les notes de l'examen pratique et de l'évaluation écrite organisé par la DEC ○ la note de soutenance de rapport de stage ○ la moyenne obtenue en 1^{ère} année 		

Source : Compilation des informations extraites des règlements pédagogiques des différentes écoles normales d'instituteurs.

3.2.2.1- Un processus marqué par une sélection à l'entrée, mais qui reste perfectible.

On s'aperçoit que l'entrée à la formation initiale dédiée aux enseignants de la maternelle et du primaire se fait sur concours, avec des conditions sur le niveau académique. Par exemple, un minimum du BEPC est exigé pour passer le concours correspondant à la formation initiale sanctionnée par le CEAP, alors que c'est le BAC qui est exigé pour la formation initiale sanctionnée par le CAP. Les candidats bien classés obtiennent normalement une bourse d'environ 33 000 FCFA par mois (soit 792 000 FCFA sur les deux ans de formation). Cela pourrait justifier en partie ce qui attire beaucoup de candidats malgré le peu de places disponibles, mais c'est sans considérer la «motivation individuelle» que peuvent avoir certains candidats à devenir enseignants. En effet, après avoir échoué au concours d'entrée, les candidats qui pourraient supporter financièrement la formation n'hésitent pas demander une admission à titre payant. Ces derniers sont parfois acceptés sur étude de dossiers en fonction des places disponibles. Ils paient donc 170 000 FCFA pour les titulaires du BEPC et 190 000 FCFA pour les titulaires du BAC sur les deux ans de formations. Cependant, du fait qu'ils aient échoué au concours d'entrée, il y a lieu de s'interroger si le niveau de ces candidats repêchés leur permet de pouvoir suivre la formation. Cette question mérite toute son attention au regard du nombre de candidats admis à titre payant qui devient de plus en plus important que le nombre de candidats admis sur concours. Par exemple, les candidats admis à titre payant au cours de l'année scolaire 2009-10 représentaient près de 55% des effectifs des élèves-maîtres pour l'ensemble des six ENI, alors qu'ils ne représentaient que 38% en 2008-09.

Au-delà de cet aspect, d'autres questions méritent d'être soulevées, même si elles ne trouveront pas forcément de réponse ici. Le niveau académique d'entrée est-il le plus adapté pour suivre cette formation ? Les deux épreuves du concours sont-elles les plus appropriées pour sélectionner le profil adéquat à la formation ? Il faut sans doute considérer l'apport d'un niveau académique plus élevé pour tenter d'apporter quelques éléments d'éclairage sur la première question. Il est certain que dans les enseignements maternel et primaire, la difficulté de la tâche de l'enseignant ne tient pas à la complexité des connaissances à transmettre, qui sont élémentaires, mais à la complexité de l'acte d'enseignement à des enfants en début de la pyramide éducative. C'est dire que la dimension pédagogique devrait primer sur le niveau académique dans l'enseignement de base, ce qui peut en revanche être moins vrai dans le second cycle de l'enseignement secondaire. Un niveau académique plus élevé n'est donc pas nécessairement la garantie d'une plus grande prédisposition à la formation au métier d'enseignants dans l'enseignement de base.

3.2.2.2- Une durée, une organisation et un contenu de formation qui prennent en compte les dimensions académique, professionnelle et pratique de la formation initiale, mais qui soulèvent d'autres interrogations importantes.

Le tableau n°3.5 montre également que la durée de la formation initiale pour les enseignants de maternelle et du primaire est de 2 ans. La première année est consacrée au contenu académique, alterné de 3 à 4 stages d'immersion et d'initiation effectués dans les classes et d'une durée allant de deux semaines à un mois chacun. Le détail du contenu académique assorti des volumes horaires correspondants peut être consulté en annexe n°A.3.4. La seconde année est entièrement consacrée au stage de professionnalisation que l'élève-maître doit effectuer dans une école. Il devra prendre en charge une classe toute l'année, sous l'encadrement du directeur de l'école et des inspecteurs/conseillers pédagogiques désignés et sous la supervision de l'ENI. Finalement, sur l'ensemble des deux ans de formation, les dimensions académique, professionnelle et pratique semblent être bien prises en compte. Il reste la difficile question de l'articulation entre les différentes dimensions, mais aussi du lien avec les compétences désirées à la sortie. Au regard du contenu de la formation et des volumes horaires correspondant, les cours théoriques occupent 660 heures, alors que les stages pratiques comptent pour 264 heures la première année et occupent toute la seconde année. On pourrait se poser la question de savoir s'il s'agit là du meilleur dosage entre la théorie et la pratique ? Au-delà de la place prépondérante accordée aux stages pratiques, une seconde question à poser est de savoir si les matières abordées dans le contenu de la formation, à savoir la pédagogie générale, la psychologie, la législation et l'administration scolaire, la morale professionnelle, et l'évaluation des apprentissages permettent-elles réellement aux élèves-maîtres d'acquérir les compétences d'enseignants ? Enfin, une dernière question pourrait être de savoir si les éléments abordés dans la pédagogie appliquée, à savoir la didactique du français, des mathématiques, de l'éducation scientifique et technologique, de l'éducation sociale, de l'éducation artistique, et de l'éducation physique et sportive sont-ils en adéquation avec les matières que les élèves-maîtres auraient à enseigner à la sortie ? Prennent-ils en compte les réformes curriculaires, notamment l'approche par les compétences en vigueur dans l'enseignement de base depuis un certain temps ? Difficile de répondre à

toutes ces questions sans une étude spécifique très approfondie sur le contenu de la formation initiale qu'il faudra sans doute mener.

Il faut sans doute envisager également une étude spécifique sur la question de la durée de la formation initiale. Si elle est actuellement de 2 ans, elle a toutefois connu quelques changements dans le temps : d'un an jusqu'aux années 1992, elle est passée à 3 ans entre 1992 et 1994 avec l'expérience des ENI intégrées, puis est revenue à 1 an avec la réouverture progressive des ENI en 2006, avant de repasser à 2 ans depuis 2008. L'enjeu derrière la question de la durée reste l'opinion souvent répandue que plus la durée de formation initiale est longue, plus l'enseignant est mieux outillé à offrir un enseignement de qualité. La durée fait-elle la qualité d'une formation ? Cette question ne peut être dissociée du contenu de la formation. La question devrait plutôt être de savoir si la durée des 2 ans est optimale au regard du contenu de la formation. La durée de la formation n'apparaît donc pas comme le critère le plus pertinent pour apprécier la qualité du produit. Bien plus importants sont le contenu et les modes d'organisation de la formation.

Il convient maintenant de s'intéresser à la manière dont les élèves-maîtres sont évalués en cours et en fin de formation pour s'assurer qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour devenir enseignant.

3.2.2.3- Des modalités d'évaluation qui tiennent compte des acquis académiques et des pratiques en classe, mais qui nécessitent d'être mis en lien avec les compétences désirées pour enseigner.

Le tableau n°3.5 donne enfin des indications sur les modalités d'évaluation des élèves-maîtres en cours et en fin de formation. La première année, l'évaluation porte sur les différentes matières académiques au programme et est sanctionnée par des notes. De même, les différents stages d'immersion et d'initiation effectués dans l'année sont notés. L'élève-maître est déclaré apte à passer en deuxième année de formation lorsqu'il obtient une moyenne de 10 sur 20 sur l'ensemble de ces notes. Des sessions de rattrapage sont organisées pour les non-admis (qui d'ailleurs, ne sont souvent pas nombreux), mais dans les faits, pratiquement tous finissent par passer en seconde année. On pourrait déjà se poser la question de savoir comment les recalés au concours d'entrée puis admis à titre payant finissent par réussir aisément leur passage en deuxième année, au même titre que les admis sur concours. Est-ce parce que la formation leur a permis de combler leurs difficultés ou plutôt parce que le système d'évaluation n'est pas approprié et présente des défaillances ? La seconde année étant focalisée sur le stage de professionnalisation, il n'y a pas d'évaluation écrite au sens strict du terme au cours de l'année. Simplement, en fin d'année, les élèves-maîtres doivent rédiger et soutenir un rapport de stage. Ils doivent également passer un examen organisé par la DEC et sanctionné par des notes. Ces éléments marquent la fin de la formation. Les élèves-maîtres ayant obtenu une moyenne de 10 sur 20 sur l'ensemble de ces notes (et y compris la moyenne de la première année) se voit délivrer une certification professionnelle (CEAP, CAP) sanctionnant la réussite à la formation initiale. Dans la forme, il apparaît que les modalités d'évaluation tiennent bien compte des acquis académiques et des pratiques en situation de classe. Cependant, la question qui se pose est de savoir si le contenu de ces évaluations permet-il réellement de

s'assurer que les formés ont acquis les compétences désirées pour enseigner. Cela demande une étude spécifique plus approfondie qu'il faut nécessairement envisager.

L'ensemble des questionnements soulevés sur la qualité de la formation initiale des enseignants de la maternelle et du primaire se pose de façon similaire pour la formation initiale des enseignants du secondaire général et de l'enseignement technique et professionnel. Les éléments qui rendent compte du processus, de la durée et des modalités de la formation initiale pour les enseignants de ces deux ordres d'enseignement peuvent être consultés en annexe n°A.3.5. Dans les grandes lignes, il apparaît que l'entrée à la formation est conditionnée par des critères académiques (le BAC), mais aussi par la réussite à un concours d'entrée organisée par la DEC. Ici également, seuls les meilleurs au classement sont d'emblée retenus et bénéficient d'une bourse, mais la possibilité est ouverte aux recalés pouvant prendre en charge financièrement la formation d'être admis à titre payant, sur étude de dossiers. La durée de la formation est de 3 ans pour obtenir le BAPES et de 5 ans pour obtenir le CAPES. Toutefois, il est intéressant de constater que des passerelles sont établies pour réduire la durée pour les titulaires d'un niveau académique plus élevé. Par exemple, avec une Licence ou une Maîtrise comme niveau académique de départ, la durée de la formation n'est plus que d'un an pour obtenir le CAPES. Il s'agit là d'une bonne articulation entre la formation académique et la formation professionnelle à encourager. Quant au contenu de la formation, il doit être examiné au regard des disciplines enseignées dans ces deux ordres d'enseignement et qui sont le plus souvent très spécialisées. Visiblement, la difficulté de l'enseignant va tenir tant à la complexité des connaissances à transmettre qu'à l'acte de les transmettre. De fait, certaines questions comme quel niveau académique optimal pour ces enseignants, quel contenu de formation, quel dosage entre les cours théoriques et la pratique de classe, etc., deviennent plus complexes à résoudre. Cependant, les poser apparaît nécessaire pour initier la réflexion et encourager des recherches spécifiques permettant d'identifier les problèmes et de procéder à leur amélioration.

Cette description synthétique du processus de formation initiale pour les enseignants du secondaire général et de l'enseignement technique et professionnel constitue simplement ce qui devrait être. Dans les faits, la situation actuelle n'est pas très bien connue dans la mesure où seule l'ENSET de Lokossa était opérationnelle depuis 2007-08. L'ENS de Natitingou n'a véritablement démarré qu'en 2009-10 et il est envisagé la réouverture de l'ENS de Porto-Novo en 2010-11. Il est donc difficile pour l'instant d'aller au-delà de questions évoquées comme dans le cas de la formation initiale des enseignants de maternelle et du primaire. Il faut tout simplement garder à l'esprit que le but visé in fine à travers ces questionnements reste avant tout l'efficacité de la formation initiale tant pour les enseignants de maternelle et du primaire que pour leurs collègues du secondaire général ou de l'enseignement technique et professionnel.

3.2.3- L'efficacité de la formation initiale est à améliorer.

Produire des enseignants capables d'offrir un enseignement de qualité reste sans doute au cœur des objectifs de la formation initiale des enseignants. Dans cette logique, il peut être intéressant d'examiner si le système de formation initiale, tel qu'il est présenté, permet finalement d'atteindre ce résultat.

3.2.3.1- Une formation initiale qui ne permet pas toujours de doter les enseignants des compétences à enseigner...

Une première façon de questionner l'efficacité de la formation initiale serait d'examiner dans quelle mesure les enseignants formés acquièrent des compétences à enseigner les disciplines principales dont ils ont la charge, par exemple le français et les mathématiques dans l'enseignement primaire. Sur ce plan, le Bénin a participé une évaluation internationale et a aussi opéré des évaluations nationales dont les données pourraient être mobilisées à cet effet. Cependant, seul l'enseignement primaire a été couvert²¹. Dans l'évaluation internationale PASEC²² menée en 2004-05, les enseignants ont été évalués sur leurs compétences à enseigner le français à travers la copie d'un devoir de dictée. Il a été donc demandé aux enseignants des élèves échantillonnés de corriger la copie du devoir de dictée de leur élève, l'idée étant de s'assurer s'ils arriveraient à identifier les vraies fautes ou s'ils inventeraient plutôt des fausses fautes. Dans l'évaluation PAGE²³-DEP²⁴ menée en 2005-06, la compétence des enseignants à enseigner les mathématiques a été évaluée de manière analogue, à travers le devoir de mathématiques des élèves de la 6^{ème} année qu'ils doivent eux-mêmes traiter. Les copies de devoirs de dictée et de mathématiques en question pourraient être consultées en annexe n°A.3.6. Ne pas trouver des réponses correctes à ces devoirs pourrait signifier que les compétences à enseigner ces matières ne sont pas totalement assurées.

Tableau n°3.6 : Proportion d'enseignants qui n'ont pas pu trouver les réponses correctes aux devoirs d'élèves.

	Enseignants sans diplômes professionnels requis pour enseigner	Enseignants avec diplômes professionnels requis pour enseigner
Evaluation PASEC : Proportion d'enseignants qui n'ont pas pu trouver toutes les vraies fautes de la dictée des élèves – année 2004/05	89,6%	83,3%
Evaluation PAGE : Proportion d'enseignants qui n'ont pas pu trouver toutes les réponses correctes à l'exercice de maths des élèves de la 6 ^{ème} année du primaire – année 2005/06 .	55,5%	46,8%

Source : Nos estimations sur la base des données des évaluations PASEC et PAGE.

Le tableau n°3.6 présente les proportions d'enseignants qui n'ont pas pu trouver les réponses correctes à ces devoirs d'élèves. On s'aperçoit qu'une forte proportion d'enseignants n'est pas en mesure de retrouver les vraies fautes du devoir de dictée de leurs élèves, ni de trouver les réponses correctes au devoir de mathématiques de niveau CM2, qu'ils aient ou non les diplômes professionnels requis pour enseigner. Cette proportion apparaît relativement plus élevée auprès des enseignants qui n'ont pas suivi la formation initiale requise, mais la différence avec les enseignants formés reste somme toute modeste et n'est pas statistiquement significative. Au regard de ce résultat, il ne

²¹ Il est important que des évaluations de même nature soient envisagées pour dans les autres ordres d'enseignement pour permettre d'analyser l'efficacité de la formation initiale.

²² Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN.

²³ PAGE : Programme d'Appui à la Gestion de l'éducation.

²⁴ DEP : Direction de l'enseignement primaire

s'agit nullement pas de conclure que la formation initiale n'est pas rentable, mais plutôt de questionner l'efficacité de la formation délivrée dans les institutions de formation initiale.

3.2.3.2- Une formation initiale dont la valeur ajoutée est à améliorer

Une seconde façon de questionner l'efficacité des institutions de formation initiale serait d'examiner dans quelle mesure les sortants ont acquis des compétences relativement à leur niveau d'entrée. Là aussi, du fait de la disponibilité des données, seule la formation initiale pour les enseignants du primaire sera examinée. Le processus comprend un concours d'entrée et un examen de sortie dont les données pourraient être exploitées pour apprécier la valeur ajoutée de la formation initiale. Cela suppose que l'on observe une cohorte d'élèves-maîtres jusqu'à la sortie et que l'on arrive à mobiliser des informations sur leurs caractéristiques et leurs résultats à l'entrée et à la sortie. C'est finalement les données de la cohorte 2008 – 2010 qui ont pu être mobilisées. A l'époque, six ENI publiques étaient ouvertes (Abomey, Allada, Djougou, Dogbo, Kandi, Porto-Novo) en plus de l'ESFRE pour le privé. Les élèves-maîtres de la cohorte ont été testés en culture générale et en études de cas pour le concours d'entrée ; et en pédagogie générale²⁶, en pédagogie appliquée et en législation et éthique professionnelle pour l'examen de sortie. Les autres composantes de l'examen final, qui sont des notes au cours de l'année (contrôles continus), des notes en pratiques professionnelles (note de stages pratiques au cours de la formation) et la note de soutenance de mémoire professionnel ne sont pas incluses dans l'analyse, parce que ces notes ne permettent pas de faire des comparaisons faute de standardisation.

Tableau n°3.7 : Résultats aux tests d'entrée et à l'examen final des élèves-maîtres des enseignements maternel et primaire au Bénin (cohorte 2008-2010)

ENI	Note moyenne aux tests d'entrée*	Note moyenne à l'examen final**	Nombre d'étudiants
	(sur 20)	(sur 20)	
Porto-Novo	9,7	11,1	312
Abomey	9,4	10,7	414
Djougou	9,6	10,7	334
Allada	9,1	10,7	239
Dogbo	9,5	11,3	252
Kandi	10,1	11,4	198
ESFRE	6,9	10,2	20

*culture générale et étude de cas

**pédagogie générale, pédagogie appliquée, langage et morale professionnelle

Source : Direction des examens et concours et calculs des auteurs

Un premier regard sur les résultats aux tests d'entrée et de sortie (cf. tableau n°3.7 ci-dessus) permet de s'apercevoir qu'il n'y a pas de différences significatives entre les ENI de Porto-Novo, d'Abomey, de Djougou, d'Allada, de Dogbo, et de Kandi lors du test d'entrée (9,1-10,1) et de l'examen final (10,7-11,3). Cependant, on peut y voir un écart

²⁶ Pour les candidats à la formation initiale dédiée aux enseignants de la maternelle, la discipline « pédagogie générale » est remplacée par la discipline « psychologie de l'enfant ».

avec l'ESFRE, dans la mesure où les résultats des élèves-maîtres aux tests d'entrée en culture générale et en étude de cas semblent comparativement plus faibles (6,9). Ainsi, l'institution de formation privée recrute des élèves-maîtres avec un niveau académique plus faible que les institutions publiques. À la fin de l'année, il existe encore une différence mais elle est minime, mais on ne peut pas conclure que l'ESFRE est moins efficace que les ENI publiques en raison du plus faible niveau des élèves. Il est même assez surprenant de constater un écart si réduit à l'examen final compte tenu des écarts aux tests d'entrée. Naturellement, les sujets ne sont pas les mêmes pour les tests d'entrée et pour l'examen final. Il est possible que les sujets professionnels de l'examen final aient tendance à réduire les différences entre les élèves-maîtres, mais avec des résultats très faibles aux tests d'entrée, on pouvait s'attendre à des résultats plus faibles à la fin de l'année pour les élèves-maître de l'ESFRE. Cela pose la question de la pertinence des modalités et des instruments d'évaluation à l'entrée et à la sortie, mais aussi de l'efficacité de l'institution privée de formation initiale.

L'analyse peut être approfondie en mettant en relation les résultats à l'examen final avec les résultats à l'entrée et les quelques caractéristiques de la cohorte d'élèves-maîtres examinée. Le tableau n°3.8 en présente les principaux résultats. Dans le modèle 1, le score initial en culture générale et le score initial en étude de cas sont mis en relation avec le score aux tests finaux. Dans le modèle 2, on y ajoute quelques caractéristiques des élèves-maîtres (genre, âge, etc.). Dans le modèle 3, on y introduit des indicatrices identifiant les différentes ENI.

Tableau n°3.8 : Relation entre résultats à l'examen final, résultats au test d'entrée et quelques caractéristiques des élèves-maîtres de la cohorte 2008-2010.

Variables	Moyenne standardisée des résultats aux tests finaux		
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3
Score initial en culture générale (standard)	0,25 ***	0,23 ***	0,21 ***
Score initial en étude de cas (standard)	0,16 ***	0,14 ***	0,16 ***
L'élève enseignant est une femme		-0,16 ***	-0,13 ***
Age de l'élève enseignant		0,01 *	0,002
Score enregistré aux contrôles continus (standard)		0,08 ***	
ENI = Porto Novo			REF
ENI = Abomey			-0,26 ***
ENI = Djougou			-0,30 ***
ENI = Allada			-0,17 **
ENI = Dogbo			0,13 *
ENI = Kandi			0,14
ENI = ESFRE			-0,16
Constante	0,07 ***	-0,16	0,17
R ²	11,03	12,30	14,58
Observations	1762	1761	922

Note : *** = significatif à 1% ; ** = significatif à 5% ; * = significatif à 10%.

Source : Direction des examens et concours et estimations des auteurs.

On trouve d'abord un faible degré de relation entre les résultats à la sortie et les résultats à l'entrée. Le pouvoir explicatif est de 11% pour l'ensemble de la cohorte. De fait, même si l'on observe un effet positif significatif du niveau initial, ce dernier ne contribue que peu à l'explication de la variabilité du niveau final des élèves-maîtres. On trouve ensuite que l'ajout des caractéristiques observées des élèves-maîtres n'apporte pas un gain significatif au pouvoir explicatif, même si certaines présentent un effet significatif. De même, l'introduction des indicatrices ENI n'améliorent pas grandement le pouvoir explicatif. On ne peut donc pas parler de « grandes » différences entre les ENI, même si les coefficients associés à certaines indicatrices sont statistiquement significatives. Finalement, avec toutes ces données, on aboutit à une contribution de 14,5% seulement à l'explication de la variabilité des résultats des élèves-maîtres en fin de formation. L'ensemble de ces résultats semblent conforter les questionnements soulevés lors de l'examen de la qualité du système de formation initiale. Déjà, le fait que le niveau des élèves-maître au concours d'entrée contribue peu (pas autant qu'on pourrait le penser) à expliquer la variabilité des résultats à la sortie pose la question de la pertinence des épreuves du concours. Sont-elles bien appropriées pour permettre de sélectionner le profil qu'il faut pour la formation initiale? Quant aux autres questions, notamment de processus, de durée, et de pertinence des contenus, elles ont été suffisamment explorées dans les paragraphes précédents. Il s'agit maintenant de questionner le profil des formateurs et le coût de la formation initiale.

3.2.3.3- Un profil de formateur à (re)-définir pour la formation initiale des enseignants

Questionner le profil des formateurs nécessite de mobiliser de l'information sur les formateurs (diplôme académique, formation, etc.) dans le but de s'assurer que ceux-ci disposent d'un profil qui cadre bien avec celui requis. Les quelques informations disponibles sont lacunaires, mais permettent néanmoins de se faire une idée de l'enjeu de la question.

Dans l'ensemble, on constate qu'il n'y a pas de normes précises et fixées au niveau national par rapport au profil que devrait avoir un formateur dans les établissements de formation des enseignants. En règle générale, en ce qui concerne les ENI, ce sont souvent des conseillers et des inspecteurs pédagogiques qui interviennent comme formateurs, en dehors de quelques instituteurs et des personnes ressources qui sont parfois mobilisées de manière ponctuelle pour des matières spécifiques (français, maths, informatiques, etc.). Il faut bien se rendre à l'évidence que ces formateurs sont à l'origine des instituteurs titulaires qui ont évolué de corps à travers des concours et examens professionnels organisés au niveau national. En effet, l'on devient conseiller pédagogique à partir du corps d'instituteur titulaire, en réussissant le concours ou l'examen professionnel du CAFCP. De même, c'est à partir du corps de conseiller pédagogique que l'on rentre dans le corps d'inspecteur pédagogique, en passant le concours d'inspection. Ainsi, les formateurs dans les ENI sont à la base des enseignants, recrutés comme tout autre enseignant avec un minimum du BEPC comme diplôme académique de base, et qui ont évolué à travers plusieurs formations professionnelles, conformément au cheminement habituel qu'est le passage : a) – d'instituteur adjoint à instituteur titulaire ; puis, b) – d'instituteur titulaire à conseiller

pédagogique ; puis enfin, c) – de conseiller pédagogique à inspecteur pédagogique. Il est bien possible que les différentes formations effectuées au cours de ce parcours professionnel permettent de doter ces formateurs de compétences nécessaires pour intervenir dans les ENI. Cependant, former des enseignants de qualité nécessite des formateurs de qualité. Définir le profil que devrait avoir un formateur dans les écoles de formation des enseignants et s'assurer que ceux qui y sont présentent réellement ce profil apparaît donc indispensable.

3.2.4- L'estimation du coût de la formation : quel effort financier pour assurer une formation initiale à tous les enseignants ?

Pour compléter l'analyse de la formation initiale des enseignants, il semble utile d'estimer et d'examiner les coûts. L'analyse va se limiter ici au cas des écoles normales d'instituteurs, en raison des contraintes de disponibilités de données sur les autres établissements de formation des enseignants. Le tableau n°3.9 présente une structuration des éléments de coûts, en référence au mode d'organisation actuel de la formation initiale des enseignants et aux lignes de dépenses dans le budget des ENI.

Tableau n°3.9 : Structuration de coûts pour la formation initiale dans les ENI, cohorte 2008-2010

	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année
Caractéristique de l'année	formation académique et professionnelle, alternée de 3 à 4 stages pratiques (1 stage d'immersion + 2 à 3 stages d'initiation)	stage de professionnalisation dans une école toute l'année scolaire sous l'encadrement du directeur de l'école, des inspecteurs/conseillers pédagogiques et sous la supervision de l'ENI.
Eléments de coûts	I- Frais personnel II- Fournitures consommées III- Activités pédagogiques III.1- Vacation et heures suppl. III.2- Séminaires et sorties pédagogique. III.3- Encadrement stage III.4- Frais stage élèves-maître IV- Dépenses diverses de fonctionnement V- Secours des stagiaires (Boursiers) VI- Salaire personnel pédagogique et administratif	I- Frais personnel III.3- Encadrement stage III.4- Frais stage élèves-maître III.5- Frais de soutien mémoire III.6- Evaluations V- Secours des stagiaires (Boursiers)

Source : Compilation à partir des éléments budgétaires des différentes écoles normales d'instituteurs.

La première année de la formation étant consacrée à la formation académique et professionnelle tenue essentiellement au sein des écoles de formation, les éléments de coûts se répartissent de manière grossière entre le fonctionnement (titre I, II, III, et IV dans le tableau n°3.9), les dépenses sociales (il s'agit essentiellement des bourses, cf.

titre V) et les dépenses salariales (titre VI). Sans rentrer dans le détail de ces grandes rubriques, on peut tout de même remarquer que cette première année se caractérise également par des stages (immersion et initiation), mais aussi des séminaires et des sorties pédagogiques dont les coûts sont ici classés dans la rubrique « fonctionnement ». Bien évidemment, il faut aussi prendre en compte le fait que les dépenses salariales n'excluent pas le recours à la vacation, par exemple pour des cours spécifiques, dont les coûts ont été également classés dans la rubrique « fonctionnement ». Notons enfin l'absence d'éléments de coûts sur les investissements, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'existent pas.

La seconde année se déroule en revanche hors des écoles de formation, dans le cadre d'un stage de professionnalisation où les élèves-maîtres doivent prendre en charge une classe durant toute l'année scolaire. Dans cette logique, les éléments de coûts qui interviennent sont essentiellement liés aux frais d'encadrements et de stages, aux frais d'organisation des évaluations de fin de formation, aux frais relatifs à la rédaction et à la soutenance des mémoires (rapports de stage), aux dépenses sociales (la bourse est donnée sur les deux années de formation), et dans une moindre mesure, à quelques frais de personnels pour la coordination et l'organisation de cette seconde année de formation.

Sur la base de ces informations et des données budgétaires mobilisées dans les différentes ENI, le coût de la formation initiale d'un enseignant a été estimé. Le tableau n°3.10 en présente les résultats.

Tableau n°3.10 : Coût de la formation initiale d'un enseignant dans les ENI, cohorte 2008-2010.

Ecole normale d'instituteurs de:	Coût de la formation initiale d'un enseignant dans les ENI		
	en FCFA	en proportion du coût salarial d'un enseignant MEMP (*)	Part payée par les candidats admis à titre payant
Allada	1 095 345	33%	16%
Porto-Novo	1 137 346	34%	15%
Dogbo	1 137 774	34%	17%
Kandi	1 181 764	36%	16%
Djougou	938 191	28%	18%
Abomey	859 927	26%	20%
Ensemble	1 036 368	31%	17%
Structure du coût			
Personnels	10,9%		
Fonctionnement	11,1%		
Activités pédagogiques	47,8%		
Social	30,3%		
Ensemble	100%		

Note : (*) Dans ce calcul, le coût salarial a été ajusté sur deux ans pour l'harmoniser avec la durée de la formation initiale.
Source : Estimations à partir des données budgétaires des différentes écoles normales d'instituteurs.

Dans l'ensemble, former un enseignant à l'ENI coûte en moyenne près de 1 036 000 FCFA à l'Etat sur les deux ans. Cela représente près du tiers du coût salarial dépensé sur un enseignant des enseignements maternel et primaire sur la même durée. Ce coût varie quelque peu d'une ENI à une autre, mais cette légère différence n'est pas imputable au type de formation proposée par les différentes ENI. Par exemple, les ENI de Porto-Novo et de Dogbo forment pratiquement au même coût unitaire, mais la première forme pour le CEAP tandis que la seconde forme pour le CAP. En revanche, les ENI de Porto-Novo et d'Abomey forment toutes les deux pour le CEAP ; toutefois, leurs coûts de formation d'un enseignant ne sont pas les mêmes.

Cette donnée permet d'apprécier la contribution des élèves-maîtres admis à titre payant à leur propre formation. On s'aperçoit que ces derniers participent globalement à près de 17% du coût de leur formation au titre des montants versés pour leur scolarité. Cela signifie dans une certaine mesure que l'Etat leur subventionne près de 83% du coût de la formation dont ils n'auraient sans doute pas bénéficié si la formation était délivrée par le secteur privé.

Cette donnée permet de fournir également des indications sur l'effort financier qui doit être mobilisé pour assurer la formation initiale à l'ensemble des enseignants nécessaires pour répondre aux objectifs éducatifs du pays, notamment à la maternelle et au primaire. Au regard des besoins annuels moyens de formation initiale pour les deux ordres d'enseignement, il faudra mobiliser en moyenne près de 2,45 milliards de FCFA par an, en francs constant de 2009, soit près de 27 milliards de FCFA sur la période 2010-2020. On s'aperçoit bien que les ressources à mobiliser pour assurer la formation initiale des enseignants sont considérables, alors qu'elles ne concernent que la maternelle et le primaire. C'est dire toute l'ampleur de l'effort financier à déployer si les besoins de formation initiale pour les enseignants des autres ordres d'enseignement devraient être pris en compte.

Apprendre aux enseignants à enseigner et les doter des compétences sur la ou les matières à enseigner à travers la formation initiale est certes fondamentale, mais pas suffisant. L'appui lors de la prise de fonction et au cours de leur métier apparaît nécessaire. C'est dire que la formation ne s'arrête pas à la formation initiale. Il faut bien prendre en compte la formation continue, et sur ce plan, les défis ne manquent pas pour le système éducatif béninois. C'est sur cela nous allons nous attarder maintenant.

3.3 – Une formation continue à repenser et à réorganiser.

Les défis en matière de formation continue ou en cours d'emploi ont été déjà bien définis dans la première section de ce chapitre. Il s'agit maintenant d'examiner les capacités du système à y répondre au regard de l'ampleur des nécessités identifiées, mais aussi de s'interroger sur l'efficacité des formations continues proposées, sans ignorer bien sûr la question de l'articulation entre la formation initiale et la formation continue dans la stratégie générale de formation des enseignants.

Un premier regard sur le système de formation continue ou en cours d'emploi permet de constater qu'il existe plusieurs acteurs aussi bien publics que privés qui y interviennent, chacun proposant des formations continues ponctuelles sur tel ou tel aspects du métier, le plus souvent non diplômante. Le système de formation continue se caractérise ainsi par une certaine fragmentation, tant en ce qui concerne les instances d'organisation des formations que du contenu de ces mêmes formations. Les annexes n°A.3.7a et n°A.3.7b présentent les principales formations continues ou en cours d'emploi qui sont effectuées dans le système éducatif béninois, en mettant l'accent sur leurs caractéristiques, les modalités de formation et leurs incidences sur la carrière des enseignants. On s'aperçoit que seule l'INFRE, en collaboration avec la DEM pour les enseignants de la maternelle, la DEP pour les enseignants du primaire, et la DES pour les enseignants du secondaire générale dispose d'un système de formation continue diplômante. Dans ce contexte, sans nier l'apport des autres acteurs au renforcement des capacités des enseignants, l'INFRE, la DEM, la DEP et la DES constituent sans doute des acteurs clés dans la réponse à adresser pour la qualification des nombreux enseignants en poste qui n'ont pas la formation professionnelle requise pour enseigner. Il y a donc lieu de s'intéresser à leurs capacités de formation et à l'efficacité de la formation offerte.

D'abord, il est important de garder à l'esprit que l'INFRE se focalise souvent sur le primaire, même si dans ses attributions, il devrait s'intéresser également aux enseignants du secondaire général. Or, nous avons vu dans la première section de ce chapitre que les besoins de formation continue se posent massivement aussi bien pour les enseignants du primaire que pour ceux des autres ordres d'enseignement. Ordres par quels mécanismes les enseignants non formés en poste dans ces autres niveaux d'enseignement pourraient se faire requalifier paraît nécessaire.

Ensuite, il faut bien considérer que dans les faits, les différentes entités intervenant dans la formation continue diplômante ne disposent pas de structures physiques d'accueil propres pour la formation continue des enseignants. Elles recourent plutôt aux salles de classes des écoles ou des ENI laissées vacantes pendant les congés scolaires des élèves. Le nombre d'enseignants pouvant être formé semble finalement fonction des disponibilités de salles de classes, du personnel pédagogique, mais aussi du budget disponible. La question de la pérennité d'un tel dispositif de formation continue reste donc posée et invite à réfléchir à d'autres modes alternatifs de formation continue qui permettraient de former le maximum d'enseignants en poste peu ou pas formés.

Enfin, le mode d'organisation des formations continues ne permet pas d'effectuer une analyse de l'efficacité des formations dispensées. En effet, il n'existe pas de critères spécifiques pour identifier les bénéficiaires. Par exemple, le choix des bénéficiaires n'est pas toujours basé sur l'identification préalable des insuffisances pédagogiques des enseignants, cette dimension étant seulement prise en compte lors des formations continues ponctuelles de proximité effectuée au niveau des écoles. De même, la durée effective de la formation et le contenu des modules de formation restent des dimensions insuffisamment formalisées. Par exemple, comment calibrer le contenu de la formation continue avec l'expérience professionnelle de l'enseignant ? En outre, l'absence d'un processus d'évaluation ne permet pas d'apprécier l'effet des formations continues dispensées. Ont-elles permis aux enseignants sans la formation initiale requise d'acquérir finalement les compétences désirées ? Comment s'en assure-t-on ? Il convient sans doute de relever ces insuffisances pour un meilleur pilotage de la qualité de la formation continue.

Encadré n°3.1 : expérience de la formation de 10 000 enseignants communautaires au Bénin.

La première section de ce chapitre a relevé qu'un défi immense de formation continue se pose dans le système éducatif, puisque près de deux tiers des enseignants en poste n'ont pas reçu la formation professionnelle requise pour enseigner. Elle a également mis en évidence que ces enseignants étaient en majorité recrutés par les communautés et connus sous le vocable « enseignants communautaires » pour la maternelle et le primaire et « enseignants sous contrat local » pour le secondaire (général ou technique-professionnel). Dans une perspective d'amélioration de la qualité des enseignements dispensés, il est nécessaire d'envisager la requalification de ces enseignants sans formation professionnelle, par exemple dans le cadre d'une formation continue ou en cours d'emploi. Le gouvernement béninois a pris la mesure du défi. C'est donc à juste titre qu'à la suite de sa décision de reversement de ces enseignants dans le corps des agents contractuels de l'Etat, il a fait engager une formation diplômante à l'ensemble de ces enseignants communautaires, avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers. Il faut avouer que l'idée a germé avec les partenaires qui, au départ, voulaient appuyer la formation d'environ 950 enseignants communautaires des zones d'intervention de l'ONG EDUCOM en 2007; mais sur décision du cabinet du MEMP, la formation a été étendue à l'ensemble des enseignants communautaires du pays, soit environ 10 041 enseignants à l'époque. Cependant, compte tenu des départs, des abandons ou plus généralement des décrochages, ils étaient environ 9 900 à suivre la formation.

La formation dure au total 3 ans et est pilotée par l'INFRE (Institut national pour la formation et la recherche en éducation). Elle se déroule au cours des congés scolaires (les congés de fin d'année scolaire, de Noël, de Pâques, et de détente étant mis à profit pour organiser des regroupements présentiels). En dehors des phases présentielles, la formation a prévu également des modules de formation à distance qui permettent aux enseignants bénéficiaires de s'exercer pendant leurs périodes d'activités. Deux phases sont donc à noter dans l'organisation de la formation : la phase présentielle pendant les congés et la phase de formation à distance pendant la période scolaire.

Des programmes de formation sont développés pour chacune des trois années de formation, avec des modules spécifiques pour la phase présentielle et des modules spécifiques pour la phase à distance. Ces programmes s'organisent globalement autour de six champs de formation, à savoir le français, les mathématiques, l'éducation sociale, l'éducation scientifique et technologique, l'éducation artistique et l'éducation physique et sportive. Sont également pris en compte les compétences de vie courante (CVC), les technologies de l'information et de la communication (TICE), les questions de curriculum, les méthodes d'enseignement, et la psychologie de l'enfant.

Si la phase à distance ne nécessite pas une organisation entreprenante (les stagiaires sont simplement invités à lire et apprendre les modules dédiés à cette phase, mais aussi à rendre les devoirs de maison), l'organisation d'une session présentielle implique en revanche un dispositif de formation bien approprié au regard du nombre important de bénéficiaires à mobiliser de manière physique. Dans les faits, elle commence d'abord par une concertation nationale, regroupant les coordonnateurs des points focaux de l'INFRE, les représentants de la Direction de l'enseignement maternel (DEM), de la direction de l'enseignement primaire (DEP), de la direction de l'inspection pédagogique (DIP), et de la direction des examens et concours (DEC), et visant à échanger sur les modules de formation, les dispositions à prendre, l'agenda de la formation, les

termes de références de la formation et les questions d'ordre logistique. C'est au cours de cette concertation nationale qu'un certain nombre de centres de formation sont identifiés. C'est également pendant cette concertation que les formateurs sont identifiés et repartis par centre de formation. A la suite de cette concertation nationale, une rencontre est ensuite organisée entre les coordonnateurs des points focaux, les chefs centre, les formateurs et les directeurs départementaux pour la mise en œuvre de la formation. C'est à cette occasion qu'on s'assure que les stagiaires sont bien invités, que chaque formateur a bien en main ses stagiaires, et qu'une formule de formation est bien retenue (formateur fixe ou en rotation). Il est important de noter que cette même rencontre est également effectuée à la fin de la formation sous forme d'atelier bilan pour faire le point sur le déroulement de la formation et tirer les leçons des difficultés et des succès enregistrés.

La mise en œuvre de la session présentielle a commencé dans sa première année avec 36 centres de formation, ce qui nécessitait donc de regrouper les stagiaires en provenance de différentes circonscriptions scolaires du pays. Les frais de déplacement, les perdiems et les frais de restauration associés à une telle organisation ont rendu exorbitant le coût de la formation. Pour le réduire, il fallait donc disposer de centre de formation dans chaque circonscription scolaire, ce qui limiterait énormément les frais de perdiems et de déplacements. Aussi, 69 centres de formation ont-ils pu être mobilisés l'année suivante, en recourant aux écoles laissées vacantes pendant les congés scolaires. Ce n'est qu'en 2011 que 85 centres ont pu être mobilisés, ce qui correspond à un ratio d'un centre de formation par circonscription scolaire. Il est donc envisagé de poursuivre les prochaines sessions présentielles avec le même nombre de centres.

Les formateurs au cours de la session présentielle sont constitués la plupart du temps d'inspecteurs, de conseillers pédagogiques et des spécialistes en sciences de l'éducation. Le suivi est assuré à différents niveaux par différents acteurs, à savoir les chefs-centre en ce qui concerne la supervision des différentes salles de formation du centre, les directeurs départementaux et les coordonnateurs des points focaux de l'INFRE en ce qui concerne la supervision des différents centres du département, les cadres de l'INFRE, la DEP, la DIP, la DEC et certains partenaires techniques et financiers (notamment l'UNICEF) en ce qui concerne la supervision au niveau national. Chacun de ses acteurs produit un rapport de supervision mentionnant les irrégularités constatées et comment elles ont été corrigées pendant la formation. Les différents rapports sont par la suite compilés pour servir au cours de l'atelier bilan de la formation.

L'évaluation des stagiaires s'effectue aussi bien pendant la phase présentielle que pendant la phase à distance. Pendant la phase présentielle, ils sont évalués et notés dans les différents modules enseignés au cours de la session. De même, les devoirs qu'ils doivent rendre pendant la phase à distance sont corrigés et notés. Les stagiaires sont donc déclarés admis à passer en année supérieure lorsqu'ils enregistrent une moyenne simple supérieure ou égale à 10 sur 20 sur l'ensemble des notes obtenues. Dans les faits, tous les stagiaires obtiennent la moyenne pour passer en année supérieure, en dehors de ceux qui décrochent en cours de formation pour diverses raisons.

Les stagiaires entament actuellement la troisième et dernière année de la formation. A ce titre, il serait sans doute utile qu'une évaluation globale soit menée à la fin pour s'assurer que les trois années de formation ont bien permis de requalifier les stagiaires au métier d'enseignants et leur

permet désormais d'offrir un enseignement de qualité. Jusqu'à présent, la mise en œuvre de la formation, notamment lors des phases présentielle a été estimée à près de 1,4 milliards de FCFA, dont environ 770 millions de FCFA pour la session présentielle de Juillet 2009, 110 millions de FCFA pour celle de Septembre 2010 et 521 millions de FCFA pour celle d'Avril 2011. Cependant, il serait très utile d'appréhender à la fin de la formation, ce qu'a effectivement coûté la formation d'un stagiaire, et en le mettant en regard avec l'efficacité en terme de requalification, d'examiner dans quelle mesure la formation pourrait être reproductible.

Sources : INFRE et fiches de financement prévisionnel.

Encadré n°3.2 : réflexions sur la mise en œuvre d'un dispositif de qualification des enseignants contractuels locaux du secondaire au Bénin.

La politique de reversement des enseignants n'a pas concerné uniquement les enseignants communautaires du primaire. Elle a également touché les agents sous contrat local dans les établissements d'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle. La formation de ces enseignants est évidemment essentielle pour contribuer à l'amélioration de la qualité de l'éducation dans cet ordre d'enseignement. Il s'agit là d'un défi majeur qui se pose en matière de formation en cours d'emploi, au regard du nombre d'enseignants reversés ou en cours de reversement, estimé à 8 601 enseignants, et que le pays souhaite former en 5 ans.

Une réflexion sur la manière dont cette formation en cours d'emploi doit être menée afin d'accroître, autant que possible, sa performance et réduire au maximum les risques de dérives, a été menée par Mesdames Luce Dossat et Youmna Sfeir sur financement de l'AFD – Bénin. Nous reprenons ici quelques résultats et recommandations de ce travail, le rapport complet pouvant être obtenu sur demande à l'AFD – Bénin.

L'un des premiers constats que fait ressortir le rapport est la diversité des profils de ces enseignants reversés, que l'on peut catégoriser en deux groupes : i) – *les titulaires d'un diplôme académique ou technique* (DUJEL, DUES, DUT, BTS, Licence ou Maîtrise diplôme d'ingénieur des travaux-DIT et d'ingénieur principal) en Lettres Modernes, Anglais, Sciences physiques, Mathématique, Sciences de la Vie et de la Terre, Histoire et Géographie, Philosophie, Allemand ou Espagnol, en ce qui concerne les disciplines d'enseignement général ; et ii) – *les titulaires du Bac ou de tout autre diplôme non spécifique à l'enseignement dans l'enseignement secondaire général et de la formation technique et professionnelle*. Le premier enjeu serait donc d'envisager plusieurs parcours de formation en distinguant, au sein de ces deux catégories, les différents niveaux académiques des enseignants à former en tenant compte de la discipline qu'ils enseignent (qui n'est pas nécessairement celle de leur formation antérieure).

Le second constat porte sur la capacité du système à répondre au défi de formation qui se pose. En effet, la question qui se pose est de savoir comment former en cinq ans 8 601 élèves-professeurs alors qu'en moyenne, les écoles de formation forment moins de 100 enseignants du secondaire par an, premier et second cycle confondus ? Ainsi, du fait du dispositif institutionnel fragile et pas toujours transparent, des lacunes en termes de capacités et d'outils techniques,

des inconnues en ce qui concerne le parcours et les contenus de formations à proposer, l'organisation et le calendrier des formations, les besoins en terme de formateurs, la gestion financière et les coûts des formations, et le cahier des charges à destination des écoles de formation, le rapport fait un certain nombre de recommandations.

Il souligne tout d'abord que :

- 1)- l'objectif de la formation ne sera pas seulement de confirmer le reversement des 8 601 agents sous contrat local (ACL) par l'obtention d'un diplôme professionnel. Il s'agira aussi, et surtout, de viser, à travers cette formation, une réelle amélioration de la qualité de l'enseignement, ce qui devra être évalué dans les classes après la formation (pratiques professionnelles, résultats des élèves).
- 2)- les ACL devant entrer en formation sont tous en cours d'emploi et dispensent un enseignement de la discipline dans laquelle ils vont être formés (indépendamment de la discipline liée à leur formation initiale) depuis plusieurs années. Il ne s'agira donc pas de calquer leur formation sur une formation initiale.
- 3)- les compléments de formation académique, pour chacune des catégories d'enseignants reversés n'ont pas pour finalité de faire acquérir aux enseignants une licence (ou maîtrise) académique dans une discipline donnée, mais de leur permettre de maîtriser parfaitement les contenus des programmes de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle.
- 4)- la nécessité de prendre en compte le changement d'échelle entre le présent plan de formation (environ 8 600 enseignants à former en cinq ans) et les différents plans de formation mis en œuvre ces dernières années dans le pays, qui concernaient des effectifs plus limités. Cette considération conduit nécessairement à adapter certaines formations existantes, mais surtout à étudier et à imaginer de nouvelles stratégies de formation, à s'interroger sur le nombre de formateurs à mobiliser.

Comme actions à entreprendre, le rapport recommande principalement de :

- 1)- commencer par définir et élaborer les contenus de la formation à dispenser en concertation avec les équipes pluri-catégorielle d'intervenants (ENS, Universités, INFRE, IFADEM, etc.) ;
- 2)- envisager le recrutement et la formation des formateurs devant dispenser la formation ;
- 3)- définir et arrêter de manière officielle un « référentiel des compétences professionnelles liées à l'exercice du métier d'enseignant ». Ce référentiel doit préciser le profil de sortie souhaité pour l'obtention d'une licence professionnelle et devra servir de guide pour définir les modules de formation (tant dans leur contenu qu'en termes de masse horaire) et les phases de la formation. Deux axes sont à développer : l'axe académique et l'axe professionnel ;
- 4)- prévoir pour les enseignants pouvant être amenés à assurer un enseignement dans deux disciplines, des formations complémentaires dans la discipline mineure, dans le cadre d'actions ultérieures en formation continue ;
- 5)- mener une réflexion sur quelle doit être la durée de la formation, au regard des contenus et des modalités pratiques d'organisation de la formation (regroupement, présentiel, travail personnel).
- 6)- définir les modules de formation en distinguant les modules de tronc commun (partie de formation professionnelle) des modules spécifiques à une discipline (formation académique et professionnelle).

- 7)- prévoir évaluation diagnostique initiale qui permettra aux formateurs de mesurer le degré de maîtrise des connaissances et compétences de chaque enseignant dans le domaine concerné et, éventuellement, de valider des acquis d'expérience professionnelle.
- 8)- mener une réflexion sur les formes possibles que doit revêtir le dispositif de formation.
- 9)- prévoir un dispositif d'évaluations à court et à moyen terme de l'efficacité des formations dispensées, par exemple en termes de modification des pratiques de ces enseignants, de prise en compte des recommandations proposées lors de la formation, d'utilisation des outils de formation, de fréquentation des centres de documentation, d'élévation du niveau des élèves, etc.
- 10)- prévoir un mécanisme de suivi et de coordination de la préparation et de la mise en œuvre du plan de formation, avec une proposition de partage des responsabilités et des tâches des différents acteurs et intervenants.
- 11)- définir un plan d'action détaillé du plan de formation.
- 12)- identifier et définir les appuis techniques dont le ministère aura besoin en accompagnement pour la mise en œuvre de la formation.
- 13)- élaborer et arrêter un budget et un calendrier de mise en œuvre. Une estimation budgétaire a été d'ailleurs proposée par les auteurs et évalue le plan de formation global sur les cinq années à un coût total qui se situe dans la fourchette de 7,1 à 7,4 milliards de FCFA, soit un coût annuel moyen compris entre 407 000 FCFA et 420 000 FCFA par stagiaire. Les détails concernant cette estimation budgétaire peuvent être consultés dans le rapport. Cependant, il ne s'agit que d'un budget indicatif, avec des paramètres de coûts qu'il revient au décideur de valider.

Source : 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

La formation continue ne peut plus être un événement ponctuel de quelques jours ou des vacances scolaires avec plusieurs acteurs et auquel les enseignants sont conviés selon la disponibilité de salles de classes laissées vacantes et du personnel pédagogique utilisée par ailleurs. Il est nécessaire de s'orienter vers un degré d'organisation comparable à ce qu'on observe pour la formation initiale. Il ne s'agit pas uniquement de questions de durée ou de période de formation ; les contenus, les modalités d'organisation, la question de l'évaluation et la conception même de la formation continue sont à considérer. Le dispositif doit in fine permettre de former les enseignants sans la formation initiale requise, d'assurer l'articulation entre la formation initiale et la formation continue de manière à permettre aux enseignants formés de revenir souvent se reformer dans le cadre de la formation continue, mais aussi de servir de leviers pour le développement professionnel des enseignants.

Conclusion

Les analyses menées tout au long de ce chapitre font ressortir un certain nombre d'éléments factuels sur le défi que représente la formation des enseignants pour le système éducatif béninois. Dans l'ensemble, trois données essentielles se dégagent des analyses et devraient être prise en compte dans toute politique visant à améliorer

la qualité du personnel enseignant et par ricochet, la qualité des enseignements dispensés.

D'abord, il apparaît que près des deux tiers des enseignants en poste dans le système éducatif ne disposent pas des diplômes professionnels requis pour enseigner. S'il est vrai que cette proportion varie quelque peu par niveau d'enseignement, les enseignants sans formation initiale requise restent somme toute majoritaires, et la situation est plus prononcée dans le sous-secteur privé. Ce résultat implique sans doute un besoin massif de formation et de requalification qui devraient être un point d'attention majeure à considérer dans la politique éducative.

Ensuite, il faut considérer que le besoin ne se manifeste pas seulement en termes de formation continue. En effet, pour éviter de reproduire une même qualité du personnel enseignant dans les prochaines années, il sera sans doute nécessaire de systématiser la formation initiale pour tout enseignant avant sa prise de fonction. Dans cette logique, un besoin immense de formation initiale serait donc à envisager pour les prochaines années au regard du grand nombre d'enseignants à recruter pour faire face à l'expansion croissante du système. Cela représente un besoin annuel moyen de près de 4780 personnes qu'il faudra former, alors que les capacités physiques de l'ensemble des établissements de formation initiale des enseignants dans le pays en sont encore loin. L'extension des capacités des établissements actuels, le développement d'une offre privée, le recours aux technologies de l'information et de la communication, la formation à distance (e-Learning), ou la combinaison de deux ou plusieurs de ces formules constituent sans doute des possibilités alternatives qui devraient être envisagées.

Enfin, les analyses permettent de s'apercevoir que ces défis quantitatifs ne sauraient être dissociés du défi qualitatif. Sur ce plan, si le dispositif de la formation initiale semble être bien organisé, il soulève toutefois quelques interrogations sur le processus, la durée de la formation, la pertinence des contenus, les modalités d'évaluation en début, en cours et en fin de formation, etc., le but visé dans l'ensemble étant de s'assurer que le système produit in fine des enseignants capables d'offrir un enseignement de qualité. En revanche, la formation continue ne présente pas un degré d'organisation similaire. Le dispositif est marqué par une multiplicité d'acteurs, chacun proposant des formations continues ponctuelles sur tel ou tel aspects du métier, le plus souvent non diplômante. En outre, il n'est pas bien structuré, notamment en ce qui concerne les capacités physiques, les intervenants, le processus, le contenu, le public cible et la durée de la formation continue. C'est donc la conception même de la formation qu'il faudra reconsidérer et restructurer en un mécanisme pérenne capable de répondre aux besoins immenses qui pèsent sur le système éducatif.

Au regard de ces données, le défi apparaît finalement immense, mais pas impossible. L'essentiel est de pouvoir traduire ces données en leviers de politique enseignante au travers d'un agenda d'actions à mettre en œuvre pour l'amélioration de la qualité des enseignements dispensés dans les écoles béninoises.

Chapitre 4 : La gestion des enseignants – les aspects à reconsidérer dans le recrutement, le déploiement, l'absentéisme et l'attrition des enseignants

Le chapitre précédent a permis de mettre en évidence le défi que représente la formation des enseignants pour le système éducatif béninois. Cependant, offrir un enseignement de qualité ne se limite pas seulement à la qualité du personnel enseignant. La manière dont ce personnel est engagé et utilisé est tout aussi déterminant, particulièrement dans les contextes marqués par un besoin important d'enseignants. A ce titre, la question du recrutement, de l'affectation et de l'utilisation des enseignants devrait également interpeller les autorités éducatives du pays. L'objectif de ce chapitre est donc de fournir une description globale de la manière dont les enseignants béninois sont gérés, notamment sous l'angle du recrutement, du déploiement, de l'absentéisme et de l'attrition, et partant de là, d'identifier les défis qui devraient faire l'objet d'attentions majeures.

Ce chapitre comprend quatre sections. Une première section s'intéresse d'abord à la question du recrutement des enseignants. En effet, l'enjeu majeur en matière de recrutement étant l'embauche d'individus compétents et motivés pour enseigner dans les écoles, il est important de savoir si le processus actuel de recrutement permet d'embaucher le nombre d'enseignants nécessaires, mais surtout de retenir les compétences qu'il faut pour le métier. Nous verrons que les dernières années ont vu se développer et s'accroître un recrutement massif d'enseignants – le plus souvent du fait des communautés – et que si cette politique de recrutement a permis d'accroître significativement la scolarisation, elle soulève toutefois des interrogations, notamment quant à sa soutenabilité au regard des besoins du système pour les prochaines années et quant à la qualité du personnel retenu.

Pouvoir recruter suffisamment d'enseignants capables d'offrir un enseignement de qualité est une chose. Encore faudra-t-il les allouer convenablement entre les établissements du pays. Une observation fréquente est que les allocations ne correspondent pas aux besoins observés, certains départements, et particulièrement les zones rurales, reculées ou défavorisées, étant nettement moins loties, pendant que d'autres disposent plus d'enseignants qu'il n'en faut. S'intéresser à cette dimension de la question enseignante apparaît donc fondamental pour une utilisation rationnelle du personnel enseignant et donc des ressources publiques au sens large. En effet, s'il n'y a pas assez d'enseignants pour couvrir les besoins du système éducatif, il est d'autant plus important, à la fois pour des raisons d'efficacité et d'équité, que leur allocation dans les établissements réponde aux besoins de la meilleure façon possible. Cet aspect de la gestion des enseignants est abordé dans la seconde section de ce chapitre.

Au-delà de la question de l'allocation des enseignants dans les écoles, l'utilisation des enseignants reste également un ingrédient majeur dans l'offre d'un enseignement de qualité. En effet, un manque d'enseignants combiné à une mauvaise utilisation peut considérablement éprouver les conditions d'enseignement. Il est donc indispensable que les enseignants soient utilisés de manière optimale, de sorte que toutes les écoles fonctionnent effectivement avec le volume horaire officiel durant l'année scolaire. Ceci signifie que toutes les écoles commencent bien à travailler le jour officiel du début de l'année scolaire (les enseignants sont effectivement là) et que l'enseignement a effectivement lieu jusqu'au dernier jour officiel de l'année scolaire. Entre les deux, cela veut dire aussi que les enseignants ne sont pas absents de leur travail et que les enseignants qui ont quitté le métier sont remplacés. L'absentéisme et l'attrition des enseignants constituent donc deux dimensions également importantes de la question enseignante qu'il convient d'examiner si l'on veut garantir à toutes les écoles le volume horaire officiel requis pour l'année scolaire. La troisième et la quatrième sections s'intéressent à ces aspects, l'objectif étant d'estimer l'ampleur de ces deux phénomènes, d'en analyser les causes et la manière dont cela est géré.

4.1- Le recrutement des enseignants : la nécessité d'envisager de nouvelles politiques.

La plupart des pays africains ont connu une expansion rapide de leur scolarisation au cours des dix dernières années, et sur ce plan, le Bénin ne fait pas figure d'exception. Les analyses menées dans le chapitre 1 font état d'un fort accroissement des effectifs scolarisés dans tous les ordres d'enseignement au cours de la période 2000 à 2009. Répondre à cette expansion croissante du système éducatif passe nécessairement par le recrutement des enseignants en nombres suffisants. Le pays est-il en mesure d'y répondre avec les politiques en vigueur en matière de recrutement ? Existe-t-il un vivier potentiel des candidats au métier d'enseignants ? Le processus de recrutement en vigueur permet-il de sélectionner les candidats compétents et motivés au métier enseignant ? Cette section tentera d'apporter des éclairages par rapport à l'ensemble de ces questions centrales pour la politique de recrutement du pays.

4.1.1- L'évolution récente des effectifs d'enseignants : une tendance non soutenable au regard des besoins en enseignants.

4.1.1.1- Les enseignants communautaires ont constitué l'essentiel du personnel enseignant recruté au cours de ces dernières années...

L'un des corollaires de l'accroissement du nombre d'élèves et de l'amélioration souhaitée des taux d'encadrement est sans doute l'augmentation du nombre d'enseignants. Dans le cas du Bénin, le tableau n°4.1 montre l'évolution récente des effectifs d'enseignants pour les différents niveaux du système éducatif. Il apparaît une augmentation significative des effectifs d'enseignants à tous les ordres d'enseignement, signe d'un recrutement non négligeable d'enseignants au cours des dix dernières années, aussi bien dans le public que dans le privé²⁷.

²⁷ Notons toutefois que les données sur le privé n'ont pas pu être mobilisées pour l'enseignement supérieur.

Tableau n°4.1 : Evolution récente des effectifs d'enseignants dans les différents ordres d'enseignement

Années		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Accroissmt annuel moyen
Maternel	Public						505	642	1 007	1 196	1 416	23%
	Privé						446	499	422	579	500	2%
	Total						951	1 141	1 429	1 775	1 916	15%
Primaire	Public	14 999	17 266	19 322	17 804	21 450	23 270	25 099	27 072	30 669	31 458	8%
	Privé	2 710	2 444	2 444	2 030	4 133	4 878	6 004	6 571	5 269	6 863	10%
	Total	17 709	19 710	21 766	19 834	25 583	28 148	31 103	33 643	35 938	38 321	8%
Secondaire général	Public	4838	5683	7243	8 703	9 846	10 793	13 404		16 945	19 958	15%
	Privé	3440	3749	4421	4 478		7 754	5 736				8%
	Total	8 278	9 432	11 664	13 181		18 547	19 140				13%
Secondaire technique	Public	247	350	294	333	338			740		684	11%
	Privé	1 848	1 395	1 323	2 127	2 297			2 922			6%
	Total	2 095	1 745	1 617	2 460	2 635			3 662			7%
Supérieur	Public			638	693	696	789	826	885	911	922	6%
	Privé			ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	Total			ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Sources : *Annuaire statistiques des différents ministères en charge de l'éducation.*

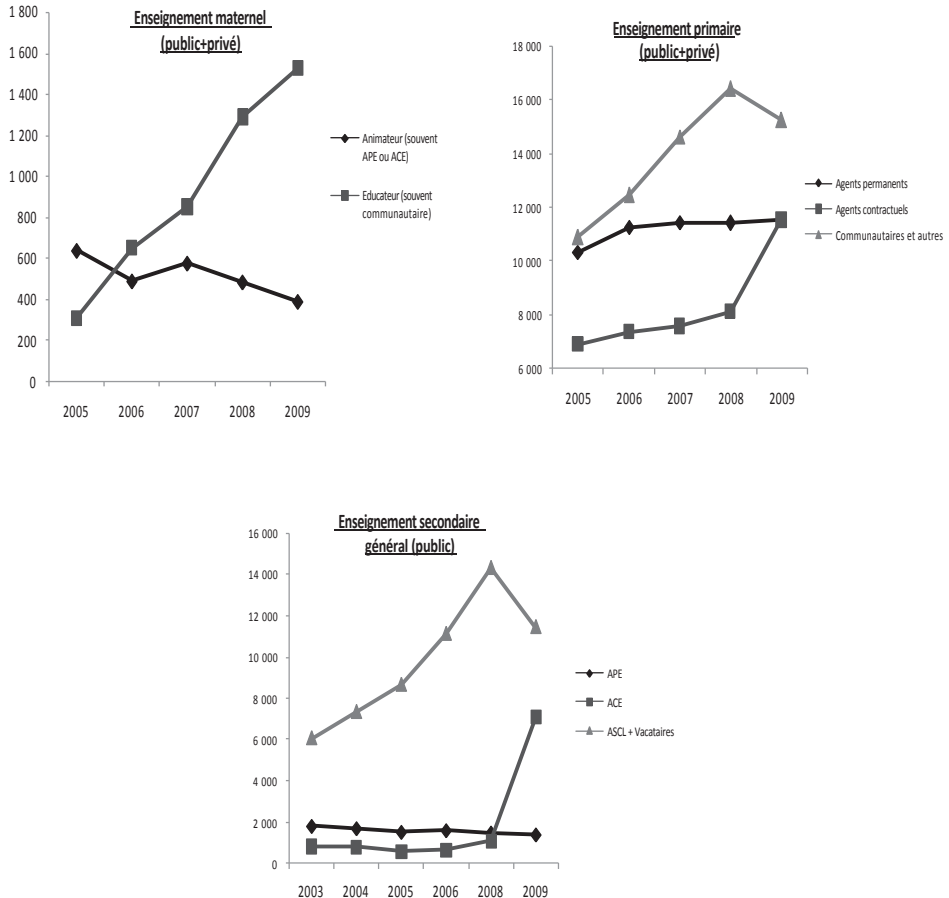
Cependant, il ne faut pas cacher que la tendance positive observée n'a été possible que grâce à l'introduction de nouvelles catégories d'enseignants dans le système, soit du fait des communautés ou d'enseignants recrutés localement (maîtres communautaires au primaire ou enseignants sous contrat local au secondaire), soit du fait de la mise en place de nouvelles politiques enseignantes par les pouvoirs publics (enseignants contractuels de l'Etat). En effet, du fait des contraintes budgétaires et macroéconomiques ainsi que du niveau de rémunération des enseignants fonctionnaires, le Bénin, à l'instar de nombreux autres pays africains, n'a pas été en mesure de poursuivre le recrutement des agents permanents de l'Etat suivant le rythme d'expansion de son système éducatif. Ainsi, les dernières années ont vu se développer et s'accélérer le recrutement d'enseignants contractuels et communautaires au service de l'Etat ou des communautés, créant par là une situation de dualité des statuts et des niveaux de rémunération dans le système éducatif qui seront par ailleurs analysés de manière plus détaillée dans le chapitre suivant.

Le graphique n°4.1 qui suit présente l'évolution récente des effectifs des différentes catégories d'enseignants pour les différents ordres d'enseignements (cf. annexes n°A.4.1a n°A.4.1.b, et n°A4.1.c pour les données chiffrées). Cette différenciation selon le statut ne concerne pas l'enseignement supérieur public dans la mesure où presque tous les enseignants sont des APE. Nous nous contenterons donc de l'évolution de l'ensemble des enseignants de ce sous-secteur déjà présentée dans le tableau n°4.1.

On s'aperçoit que dans l'enseignement maternel, les effectifs d'animateurs, constitués pour une large part d'agents de l'Etat (APE, ACE), ont progressivement baissé dans le temps, tandis que les effectifs d'éducateurs, le plus souvent recrutés par les

communautés et sans aucune formation professionnelle initiale significative, ont régulièrement progressé. La tendance à la hausse du nombre d'enseignants dans la maternelle serait donc le fait du recrutement progressif de cette dernière catégorie d'enseignants au cours de ces dernières années.

Graphique n°4.1 : Evolution récente des différentes catégories d'enseignants aux différents ordres d'enseignement.



Sources : Représentation à partir des données compilées des annuaires statistiques

La situation est presque similaire dans l'enseignement primaire. Pendant que les effectifs des agents permanents stagnent en raison de l'arrêt des recrutements de cette catégorie d'enseignants, on note en revanche un accroissement relativement fort des effectifs des enseignants communautaires et quelque peu modeste des effectifs des agents contractuels jusqu'en 2008. A partir de 2009, il apparaît toutefois un fléchissement dans les effectifs d'enseignants communautaires, essentiellement lié à l'application de la décision prise par le gouvernement en 2007 de régulariser la situation administrative d'une partie de ces enseignants en les reversant parmi les agents

contractuels de l'Etat. Finalement, l'augmentation du nombre d'enseignants dans le primaire serait aussi due au recrutement massif d'enseignants contractuels et/ou communautaires au cours des dernières années.

Le même constat se réalise dans l'enseignement secondaire général. En l'absence des données sur le sous-secteur privé de cet ordre d'enseignement, les données sur le sous-secteur public permettent néanmoins de constater une tendance à la hausse des effectifs des enseignants sous contrat local (ESCL) et des vacataires jusqu'en 2008, pendant que les effectifs des agents permanents et des agents contractuels ont connu une tendance légèrement à la baisse. En outre, le fléchissement observé ici également dans les effectifs d'enseignants sous contrat local à partir de 2009 doit être rapproché de la mise en application de la décision relative au reversement d'une partie de ces enseignants dans le statut des agents contractuels de l'Etat. La disponibilité de données n'a pas permis d'examiner la situation dans l'enseignement technique et professionnel.

Finalement, à travers ces quelques éléments d'analyse, il apparaît bien que c'est la nette accélération du recrutement des enseignants contractuels et des enseignants communautaires ou sous contrat local qui est à l'origine de l'accroissement du nombre d'enseignants, notamment dans l'enseignement pré-universitaire. Vient alors la question de savoir si une telle évolution est soutenable au regard du défi quantitatif d'enseignants à recruter pour les prochaines années.

4.1.1.2- ... finalement, le rythme de recrutement de l'Etat au cours de ces dernières années est en-deçà du rythme nécessaire pour satisfaire les besoins en enseignants.

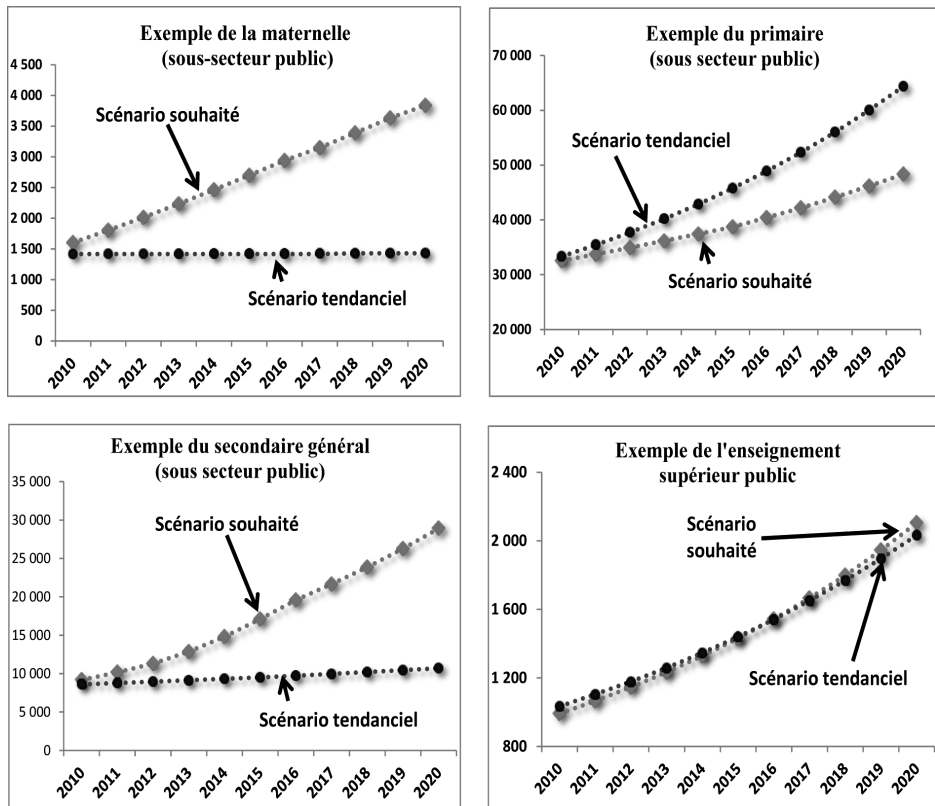
Le tableau n°4.2 compare le rythme de croissance actuel des effectifs d'enseignants avec le rythme de croissance nécessaire pour atteindre les objectifs éducatifs du pays. Dans la même logique, le graphique n°4.2 examine si l'hypothèse d'un même rythme de recrutement par l'Etat (scénario tendanciel) est soutenable par rapport aux besoins de recrutement pour les prochaines années.

Tableau n°4.2 : Rythme de croissance actuel des enseignants et rythme de croissance nécessaire pour atteindre les objectifs éducatifs du pays, sous-secteur public

	Maternelle	Primaire	Secondaire général	Secondaire technique et professionnel	Supérieur
Rythme de croissance actuelle					
Ensemble des enseignants	22,9%	7,7%	9,3%	10,7%	6,1%
Enseignants recrutés par l'Etat (enseignants permanents pour le Supérieur)	0,4%	8,4%	-0,5%	---	7,9%
Rythme de croissance nécessaire pour répondre au défi (cf. chapitre 2)	9,1%	4,0%	12,1%	6,0%	7,8%

Sources : Estimations à partir des annuaires statistiques des différents ministères en charge de l'éducation et des données extraites du modèle d'estimation des besoins en enseignants.

Graphique n°4.2 : Scénario tendanciel et scénario souhaité pour le recrutement des enseignants aux différents ordres d'enseignement.



Sources : Estimations à partir des annuaires statistiques des différents ministères en charge de l'éducation et des données extraites du modèle d'estimation des besoins en enseignants.

Au regard de ce graphique, plusieurs constats peuvent être faits pour les différents ordres d'enseignement. Tout d'abord, on constate qu'en dehors de la situation dans l'enseignement supérieur, il apparaît un décalage net entre le scénario de recrutement tendanciel et la progression nécessaire pour atteindre les objectifs éducatifs que le pays s'est fixé. Cependant, ce décalage ne se manifeste pas de la même façon dans les différents ordres d'enseignement. Si le problème de la soutenabilité de rythme de recrutement actuel de l'Etat ne se pose pas principalement dans l'enseignement primaire, on note en revanche que la tendance anticipée sous l'hypothèse d'un même rythme de recrutement de l'Etat est en deçà de ce qui est souhaitable par rapport aux besoins en enseignants dans la maternelle et le secondaire général.

Les chiffres du tableau n°4.2 permettent de conforter ce constat. On s'aperçoit en effet que pour répondre aux besoins éducatifs du pays, il faut un rythme de croissance des effectifs enseignants d'environ 9,1% par an dans l'enseignement maternel ; 4% dans l'enseignement primaire ; 12,1% dans l'enseignement secondaire général, 6,0% dans

l'enseignement technique et de 7,8% dans l'enseignement supérieur ; or, les rythmes actuels de recrutement de l'Etat apparaissent nettement plus faibles, notamment dans l'enseignement maternel et dans l'enseignement secondaire général où ils se chiffrent respectivement à 0,4% par an et à 0,5% par an. Cela veut dire que les besoins en enseignants ne pourront visiblement pas être satisfaits pour ces ordres d'enseignement avec le rythme actuel de recrutement de l'Etat. Ce constat est d'autant plus préoccupant dans la mesure où le contexte actuel n'autorise plus le recrutement des enseignants communautaires, en raison de la décision prise par le gouvernement de reverser les enseignants communautaires et qui interdit aux communautés d'en recruter désormais. C'est donc dans l'enseignement primaire et dans une moindre mesure dans l'enseignement supérieur que les besoins pourront être satisfaits avec le rythme de recrutement actuel de l'Etat.

Finalement, les tendances positives observées dans le recrutement des enseignants au cours des dernières années ne permettent pas de répondre durablement (ou de manière soutenable) aux besoins quantitatifs en enseignants pour les prochaines années, notamment dans l'enseignement maternel et dans le secondaire général. Envisager de nouvelles politiques de recrutement permettant de répondre au défi quantitatif qui se pose apparaît donc nécessaire. Cela pose toutefois beaucoup d'interrogations. D'abord, il y a les questions d'ordre logistiques à prendre en compte, au regard de l'ampleur des recrutements à effectuer et des enjeux en matière de gestion du processus de recrutement. Par exemple, il est plus facile d'organiser un concours de recrutement de 100 personnes que de 1000 personnes. Ensuite, vient la question de la soutenabilité financière d'une telle politique. Les moyens disponibles permettent-ils de pouvoir répondre au défi posé de manière durable ? Quelques éléments de discussions sur cet aspect sont utilement discutés dans le chapitre 5. Enfin, se pose la question du vivier de recrutement et qui renvoie à deux autres sous-questions à savoir la question du vivier pour la sélection à l'entrée dans les écoles de formation, mais aussi la question des capacités de formation telles que déjà discutées dans le chapitre 3.

Cependant, la question du recrutement n'est pas que quantitative. En effet, s'il est évidemment essentiel de s'assurer de la capacité du pays à satisfaire les besoins en enseignants, l'enjeu en matière de recrutement est également de pouvoir retenir des individus compétents et motivés pour enseigner dans les écoles. Examiner les profils des nouvelles recrues et la façon dont ils sont recrutés apparaît donc nécessaire.

4.1.2- Un processus de recrutement des enseignants à questionner.

Il s'agit dans cette partie de s'interroger sur les dispositions en vigueur pour le recrutement des enseignants et sur la façon dont elles sont pratiquées dans la réalité pour favoriser la sélection des enseignants compétents et motivés. Cependant, les questions de processus et de modalités de recrutement étant fonction des statuts et des dispositions contractuelles y relatives, nous nous contenterons ici d'une analyse globale des procédures en vigueur. Le chapitre 5 qui suit, traite des questions de statuts, de rémunérations et de carrières des enseignants, et va sans doute revenir sur les dispositions contractuelles en vigueur pour le recrutement des différentes catégories d'enseignants.

4.1.2.1- Les critères de recrutement ne sont pas pris en compte pour la majorité des enseignants.

Selon les dispositions en vigueur, pour être recrutés, les candidats à la fonction enseignante doivent satisfaire à un certain nombre de critères, parmi lesquels on note principalement des critères relatifs au diplôme académique et la nécessité d'une formation initiale. Ainsi, dans les enseignements maternel et primaire, il faut détenir au moins le BEPC et avoir suivi une formation initiale de deux ans sanctionnée par le CEAP pour y être recruté. On note une situation presque analogue dans l'enseignement secondaire général et dans l'enseignement technique et professionnel. Pour y être recruté, il faut être titulaire d'au moins un BAC et avoir effectué 3 à 5 ans de formation initiale, ou être titulaire d'au moins la Licence ou la Maîtrise à défaut d'avoir suivi une formation initiale. Dans l'enseignement supérieur, c'est un minimum du doctorat qui est exigé.

Cependant, comme nous l'avons déjà examiné dans le chapitre précédent, la plupart des enseignants actuellement en poste n'ont pas les qualifications académiques et professionnelles requises pour enseigner, notamment dans les enseignements pré-universitaires. Ces enseignants, majoritairement composés d'enseignants communautaires ou d'enseignants sous contrat local, ont été le plus souvent recrutés sans grande attention sur les critères en vigueur. Dans les faits, c'est la disponibilité de personnes ayant le plus haut niveau scolaire possible dans la communauté qui est finalement recruté. Par exemple, si dans les enseignements maternel et primaire, un minimum du BEPC est généralement souhaité, dans la pratique, le niveau scolaire des personnes finalement recrutées peut être extrêmement variable et pas toujours adapté aux exigences du métier d'enseignants.

Finalement, à l'exception de l'enseignement supérieur, il apparaît que le niveau académique et la formation initiale semblent être très peu pris en compte dans le recrutement des enseignants. Or, il est évident qu'une personne ne maîtrisant pas les connaissances de base enseignées à un niveau éducatif quelconque ne peut dispenser un enseignement de qualité correspondant à ce niveau. C'est précisément pour éviter la sélection de telles personnes que la rigueur des critères académiques et professionnels de recrutement doit être considérée.

Toutefois, retenir des enseignants capables d'offrir un enseignement de qualité n'est pas seulement une question de niveau académique et de formation professionnelle. Le processus de recrutement peut être déterminant dans la sélection des personnes compétentes et motivés. En effet, on sait qu'à niveau académique donné, les connaissances des individus peuvent varier de façon importante. De même, des individus ayant bénéficié d'une même formation professionnelle peuvent présenter des compétences différentes. Aussi, est-il important de prendre en compte le processus de sélection des nouvelles recrues.

4.1.2.2- Le processus de recrutement sur concours est à améliorer et à privilégier

Pour recruter les enseignants, deux voies de recrutement ont été pratiqués dans le système éducatif béninois : le recrutement sur concours ou sur test écrit (généralement pour les APE et les ACE), et le recrutement direct (pour les animateurs, les communautaires, les agents sous contrat local).

Le recrutement sur concours est effectué de deux manières. La première correspond au recrutement pour accéder à la formation professionnelle. Les candidats sont alors titulaires d'au moins le BEPC ou le BAC en fonction du niveau éducatif auquel ils aspirent enseigner plus tard, passent le concours, et lorsqu'ils l'obtiennent, effectuent la formation initiale correspondante. Jusque dans les années 80, les candidats ayant obtenu le concours d'entrée pour la formation initiale était quasiment certains d'être directement recrutés enseignants à la fin de la formation. L'enjeu pour les individus apparaissait alors plus dans la réussite du concours pour accéder à la formation que dans l'acquisition des connaissances et compétences nécessaires au métier d'enseignant. Aujourd'hui, la certitude d'être recruté enseignant directement à la fin de la formation initiale n'est plus avérée. Les formés, tout comme les non-formés répondant aux critères pour être recrutés doivent passer un concours de recrutement, comportant deux épreuves : une épreuve commune de culture générale et une épreuve différente (pédagogie/psychopédagogie pour les enseignants formés, et matière d'enseignement pour les non-formés)²⁸. L'enjeu ici n'est plus d'accéder à la formation professionnelle, mais directement au métier d'enseignant. Ainsi la seconde voie de recrutement sur concours suit la procédure ci-dessous :

- 1) le Ministre du Travail et de la Fonction Publique demande aux Ministères et Institutions de l'Etat d'exprimer leurs besoins en personnel, en précisant le nombre par corps ;
- 2) le Ministre de l'Economie et des Finances notifie à chaque Ministère et Institution de l'Etat le crédit qui lui est alloué au titre de l'année budgétaire en cours pour opérer les recrutements dans son secteur ;
- 3) la Direction des Ressources Humaines convertit le crédit en nombre d'agents à recruter par corps, par catégorie et par sous-secteur d'enseignement ;
- 4) le Ministre du Travail et de la Fonction Publique centralise les besoins exprimés, organise les concours de recrutement et met les lauréats à la disposition des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- 5) les Ministères et Institutions de l'Etat procèdent à la répartition (affectation) des nouveaux agents.

Deux constats sont à faire ici. D'abord, à travers l'épreuve de pédagogie/psychopédagogie, il s'agit sans doute de s'assurer qu'en plus des connaissances théoriques, les candidats disposent des compétences pratiques pour enseigner. Se pose alors la question de savoir si cette seule épreuve en pédagogie/psychopédagogique est suffisante et peut évaluer la capacité à enseigner des candidats. Cette question mérite d'être suffisamment explorée si on souhaite que le recrutement des enseignants se fasse en accordant une place centrale aux compétences professionnelles et pratiques. Ces épreuves soulèvent également la question de l'articulation entre le recrutement et la qualité de la formation

²⁸ Notons toutefois que dans les enseignements maternel et primaire, tous les enseignants (formés ou non) candidats au recrutement aux postes d'APE ou d'ACE composent en culture générale et en pédagogie.

initiale des candidats. En effet, si les candidats sont bien formés, le concours pourrait s'appesantir sur d'autres critères qui renvoient par exemple à la capacité des futures recrues à se soumettre aux exigences du métier ou à la morale professionnelle. Les épreuves du concours devraient donc prendre en compte la qualité de la formation professionnelle initiale des candidats.

Le second constat tient au fait que dans le processus de recrutement, le nombre de personnes à recruter est fortement conditionné par l'enveloppe budgétaire allouée par le Ministère des finances, qui peut être suffisante ou non pour le recrutement du nombre nécessaire d'enseignants. Cela signifie que quel que soit le besoin, les ouvertures de nouveaux postes de recrutement doivent être contenues dans cette enveloppe. C'est dire que le nombre d'enseignants nécessaires chaque année n'est probablement pas pris en compte dans le budget alloué, ce qui compromet l'exercice de projection et de planification des besoins en enseignants, nécessaire pour réaliser les objectifs éducatifs du pays. On pourrait alors s'interroger sur la pertinence de l'étape préalable de l'identification des besoins en enseignants dans la mesure où c'est *in fine* le crédit alloué au titre de l'année budgétaire qui détermine le nombre d'agents à recruter. Dans cette logique, il serait sans doute souhaitable d'analyser quels sont les bases/critères sur lesquels sont fixés les crédits alloués annuellement au recrutement des enseignants. L'Etat devrait évidemment s'assurer que le recrutement est « budgétairement » faisable. Cependant, la question qui se pose est tout simplement celle de la « crédibilité » des politiques sectorielles, mais surtout de la capacité de négociation/persuasion des ministères sectoriels que leur politique est crédible et soutenable financièrement. Finalement, le recrutement sur concours ou sur tests écrits présente certes des insuffisances, mais apparaît dans les faits comme une voie souhaitable que tous les enseignants devraient suivre, de façon à s'assurer que les candidats retenus disposent d'un minimum de connaissances et de compétences requises.

Cependant, comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes, les dernières années ont vu se développer des recrutements parallèles, soit à l'initiative des gouvernements, soit à l'initiative des communautés pour parer à la pénurie d'enseignants. Des éducateurs, des communautaires et des enseignants sous contrat local ont été donc recrutés directement par les communautés, en collaboration avec les établissements d'affectation. Ainsi, en ce qui concerne ce mode de recrutement direct, outre les quelques dispositions de garanti sur le niveau académique (et qui sont d'ailleurs très peu suivies dans la pratique), il n'y avait pas de processus institutionnel en tant que tel qui permette d'évaluer la qualité des candidats et de s'assurer s'ils possèdent le minimum de connaissances et de compétences nécessaires. Le problème que pose ce mode de recrutement est donc immense. Il faut pouvoir relever le niveau académique de ces enseignants, mais aussi leur dispenser une formation professionnelle adaptée à leur niveau académique et à leur expérience professionnelle. Dans cette logique, il serait très difficile de proposer des remédiations efficaces sans diagnostic précis. Dans certains cas, une remise à niveau sera nécessaire avant de proposer une formation professionnelle. De plus, certains parmi eux exercent le métier depuis plusieurs années, et leur dispenser la même formation qu'à des personnes n'ayant jamais enseigné n'est probablement pas pertinent. Une contrainte supplémentaire est de ne pas enlever ces enseignants de leur salle de classe pour suivre

la formation, afin de ne pas aggraver la pénurie d'enseignants. Il est important de noter que le gouvernement a entamé depuis 2007 des réflexions dans ce sens. L'une des décisions a été de régulariser la situation administrative d'une partie de ces enseignants en les reversant dans le corps des agents contractuels de l'Etat. Cependant, cette reconnaissance officielle n'avait pas traité l'épineuse question de leur qualification académique et professionnelle. C'est maintenant chose faite, avec le projet de formation des 10 000 enseignants communautaires piloté par l'INFRE (cf. encadré sur l'expérience de la formation des 10 000 enseignants communautaires au Bénin dans le chapitre précédent). Un mécanisme similaire mériterait d'être mis en place également pour les milliers d'enseignants du secondaire jadis sous contrat local. Pour l'ensemble des enseignants dans cette situation, il ne s'agira pas surtout de légitimer une décision administrative en délivrant des certifications. Le défi majeur serait de leur permettre d'acquérir de véritables compétences académiques et professionnelles nécessaires au métier d'enseignants.

Après avoir recruté les enseignants, la question de leur allocation dans les établissements scolaires se pose. Il s'agit d'une dimension non moins importante de la question enseignante qu'il convient d'examiner, puisque le nombre d'enseignants nécessaires pour répondre aux objectifs éducatifs du pays dépend finalement aussi de la manière dont les enseignants sont déployés et utilisés.

4.2- Le déploiement des enseignants : des incohérences à corriger

Dans la logique d'offrir des services éducatifs homogènes d'un lieu d'enseignement à un autre, les établissements qui scolarisent le même nombre d'élèves devraient disposer à peu près de la même quantité de ressources. Sur le plan de l'allocation des enseignants, cela veut dire que des établissements scolarisant le même nombre d'élèves devraient avoir plus ou moins le même nombre d'enseignants, et que des écoles disposant du même nombre d'enseignants devraient scolariser peu ou prou le même nombre d'élèves. Le déploiement des enseignants devrait donc s'inscrire dans une dynamique d'efficacité et d'équité, de sorte que les allocations répondent au mieux aux besoins observés, et que les zones rurales, reculées ou défavorisées ne soient pas privées d'enseignants en nombre suffisant et/ou d'enseignants à statut identique que les zones plus favorisées. S'intéresser à cette dimension de la question enseignante apparaît donc fondamental pour une utilisation rationnelle du personnel enseignant, surtout en raison de la pénurie importante à laquelle le système est confronté.

Sur le plan concret, l'analyse de cette question peut être conduite en deux parties : la première consiste à examiner la cohérence dans le déploiement sur l'ensemble du territoire, en se penchant sur la relation entre la « taille » des établissements et le nombre d'enseignants. L'objectif ici est de pointer l'ampleur des principaux problèmes de déploiement. Cependant, il serait pertinent d'aller plus loin en cherchant les raisons des éventuels déséquilibres dans l'allocation des enseignants. C'est pourquoi la seconde partie s'intéressera alors aux mécanismes mis en œuvre pour réaliser ces allocations. Nous examinerons successivement ces deux points en commençant par la cohérence de l'allocation de personnels aux établissements scolaires.

4.2.1- Un faible degré de cohérence dans l'allocation des enseignants

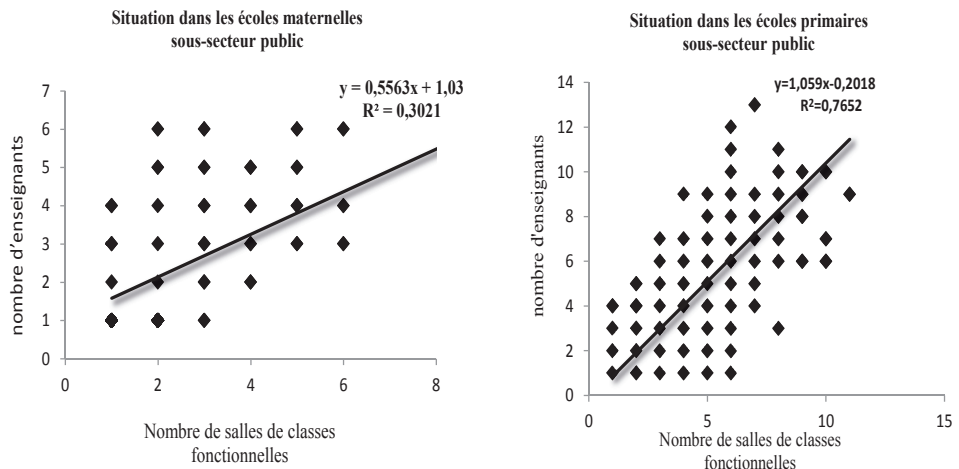
Comme évoqué ci-dessus, l'analyse de la cohérence de l'allocation des enseignants sur le territoire se base sur le principe simple que le nombre d'enseignants dans une école devrait être lié au nombre d'élèves. Il faut néanmoins distinguer deux cas de figure : i) celui où un seul enseignant est en charge d'une classe, comme c'est généralement le cas dans l'enseignement maternel ou dans l'enseignement primaire ; et ii) celui où un enseignant intervient auprès de plusieurs classes et où une classe a plusieurs enseignants, comme c'est souvent le cas dans l'enseignement secondaire ou dans l'enseignement supérieur. Dans le premier cas, on s'intéressera bien sûr à la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants par école, alors que dans le second cas, d'autres paramètres comme la charge horaire et la discipline enseignée devraient être pris en compte.

Examinons en premier lieu la situation de la dotation en enseignants au niveau des enseignements maternel et primaire.

4.2.1.1- Le cas des enseignements maternel et primaire

Dans la mesure où l'allocation des enseignants au niveau de la maternelle et du primaire est censée se baser sur le nombre de salles de classes fonctionnelles (c'est-à-dire un enseignant pour chaque salle de classe autorisée) dans les écoles, il peut être intéressant de commencer par regarder si dans les faits, il existe une quelconque relation entre le nombre d'enseignants et le nombre de salles de classes. Le graphique n°4.3 met en relation le nombre d'enseignants avec le nombre de salles de classes fonctionnelles.

Graphique n°4.3 : relation entre nombre d'enseignants et nombre de salles de classes fonctionnelles dans les écoles maternelles et primaires du Bénin.



Sources : Bases de données DPP-MEMP, année 2008/09.

On s'aperçoit en premier lieu de l'existence d'une relation globale indiquant que les établissements avec plus de salles de classes fonctionnelles disposent bien en moyenne de plus d'enseignants. Toutefois, cette relation est loin d'être parfaite. Ainsi, parmi les écoles ayant le même nombre de salles de classes fonctionnelles, la dotation en nombre d'enseignants peut varier du simple au double ou même plus. Il y a donc des problèmes de cohérence dans l'allocation des enseignants. Pour l'apprécier, l'on recourt généralement à un indicateur. Il s'agit du coefficient de détermination ou R^2 qui mesure la qualité de la relation entre le nombre d'enseignants et la variable clé d'allocation. Il prend une valeur comprise entre 0 et 1 : plus la valeur s'approche de 1, plus la relation est forte. Le complément à 1 de ce R^2 (c'est-à-dire $1-R^2$) peut alors s'interpréter comme l'aléa dans l'allocation des enseignants, c'est-à-dire la part du phénomène d'allocation liée à d'autres facteurs que la variable clé d'allocation. Plus ce chiffre est élevé, et plus les problèmes de cohérence dans l'allocation des enseignants sont marqués. Ainsi, avec un R^2 de l'ordre de 30,2% au niveau de la maternelle et de 76,5% au niveau du primaire, l'aléa dans l'allocation à partir du nombre de salles de classes fonctionnelles se chiffre à 69,8% pour la maternelle et à 23,5% pour le primaire.

On peut certes argumenter qu'un aléa de 0 % (parfaite équité et cohérence, la position de toutes les écoles étant parfaitement alignées dans le graphique) serait préférable, mais ceci est un idéal qui serait très difficile à réaliser. Il est donc préférable d'évaluer le degré de cohérence dans une perspective comparative. Pour réaliser une telle analyse, il nous faut partir d'une même logique d'allocation des enseignants. En effet, chaque pays peut avoir ses propres critères d'allocation, bien différents des autres. Cependant, l'allocation en fonction du nombre d'élèves reste sans doute une base commune qui peut servir pour la comparaison de la cohérence de l'allocation des enseignants entre les pays.

Tableau n°4.3 : Degré d'aléa ($1-R^2$) dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains.

	degré d'aléa dans l'allocation des enseignants du primaire dans quelques pays africains (en %)	
	Tous les enseignants	Sans les enseignants communautaires
Bénin 2006	39	54
Bénin 2009	44	60
Malawi 2007	34	---
Burkina Faso 2007	22	---
Guinée Bissau 2006	20	---
Congo 2005	38	---
RCA 2005	38	---
Guinée 2004	7	---
Mauritanie 2004	22	---
Tchad 2004	33	34
Mali 2008	27	---
Niger 2008	22	---
Moyenne	29	49

Sources : RESEN des différents pays, estimation des auteurs pour Bénin 2009.

La perspective comparative peut d'abord être temporelle avec un examen de l'évolution de cette statistique au cours des dernières années. Sur ce plan, les chiffres du tableau n°4.3 montrent que le degré de cohérence dans l'allocation des enseignants du primaire se serait dégradé (l'aléa passe de 39% en 2006 à 44% en 2009) si l'allocation était réalisée en fonction du nombre d'élèves. De plus, la dégradation aurait été nettement plus prononcée si l'analyse avait porté uniquement sur les enseignants affectés par l'Etat. C'est donc la prise en compte des enseignants communautaires qui fait diminuer l'aléa (de 60% à 44% en 2009 et de 54% à 39% en 2006) et qui permet de pallier les défaillances dans l'allocation des agents de l'Etat. La perspective comparative peut aussi être internationale en contrastant la performance enregistrée au Bénin avec celle enregistrée par d'autres pays. Le tableau n°4.3 propose également les données disponibles sur ce plan. On constate que le Bénin est loin de se classer parmi les pays les plus performants en termes d'allocation des enseignants. Le pays occupe la dernière position sur les quelques pays considérés, que l'on intègre les communautaires ou pas dans l'analyse.

On peut maintenant se poser la question de savoir dans quelle mesure cet aléa, qui résulte de la seule prise en compte de l'effectif scolarisé dans l'école, ne se distribue pas de façon particulière selon d'autres variables caractéristiques de l'école et notamment sa localisation géographique (l'école est située en milieu urbain ou rural) et le département. Ainsi, une autre manière de s'intéresser à la cohérence de l'allocation des enseignants consiste à comparer, au niveau national, les différences de ratio élèves par maître (REM) entre les différentes régions, départements et autres subdivisions géographiques²⁹. Cela apporte un éclairage très intéressant et directement utile à la gestion du système éducatif, puisqu'il permet de voir s'il y a des déséquilibres et où ils se situent.

Tableau n°4.4 : Ratio élèves-maître (REM) par département dans les enseignements maternel et primaire au Bénin

Départements	Enseignement maternel				Enseignement primaire			
	REM en 2005/06		REM en 2008/09		REM en 2005/06		REM en 2008/09	
	Sans les éducateurs	Avec les éducateurs	Sans les éducateurs	Avec les éducateurs	Sans enseignants communaut.	Avec enseignants communaut.	Sans enseignants communaut.	Avec enseignants communaut.
ATACORA	41,2	30,3	199,4	60,2	72,4	46,3	67,4	47,3
DONGA	71,0	37,9	260,0	43,3	73,2	49,0	53,6	47,6
ATLANTIQUE	37,9	28,7	141,0	47,2	70,4	46,0	59,6	47,5
LITTORAL	36,1	25,7	80,9	29,1	54,7	43,4	48,2	44,7
BORGOU	43,2	29,7	132,5	50,2	81,0	49,7	70,8	53,3
ALIBORI	81,0	48,0	201,4	60,4	75,5	47,8	72,7	54,5
MONO	48,8	33,1	176,2	34,7	75,3	49,7	55,5	44,5
COUFFO	44,3	35,4	180,1	39,7	91,7	55,7	66,7	49,4
OUEME	37,2	30,2	117,8	42,2	65,4	43,4	55,9	48,2
PLATEAU	72,2	36,1	221,8	48,1	80,8	44,2	66,4	52,3
ZOU	33,8	27,0	117,0	28,3	71,7	44,5	58,6	45,0
COLLINES	80,3	39,1	263,9	45,1	70,5	44,3	65,6	48,1
ENSEMBLE BENIN	44,8	31,5	150,5	41,2	73,3	47,0	61,4	48,3

Sources : *Annuaire statistiques et données DPP-MEMP*

²⁹ De façon complémentaire, une façon d'examiner ce point serait de reprendre la relation entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves dans une perspective nationale, et d'y ajouter des variables muettes à l'estimation statistique de sorte à autoriser l'évaluation de différenciations selon la dimension géographique.

Le tableau n°4.4 ci-dessus présente quelques statistiques sur cet aspect. On constate que des départements comme le Mono, le Littoral et le Zou sont actuellement les mieux lotis que des départements comme l'Alibori ou le Borgou. Cela pourrait s'expliquer en partie par l'attractivité de ces départements, le littoral (commune de Cotonou) et les départements alentours étant le lieu central de développement et de l'économie du pays. Il conviendrait alors de penser à des politiques d'encouragements et d'incitations suffisamment attractives pour favoriser les demandes d'affectation dans les départements les plus défavorisés. On constate également que les maîtres jadis appelés « communautaires » jouent un rôle important dans l'atténuation du REM. Dans l'enseignement primaire par exemple, le REM dans l'Alibori serait virtuellement de 73 sans les maîtres communautaires, alors qu'il est effectivement autour de 55. On constate enfin que le REM au niveau national s'est dégradé dans le temps, en passant d'une moyenne de 32 en 2005/06 à 41 en 2008/09 dans l'enseignement maternel, et d'une moyenne de 47 en 2005/06 à 48 en 2008/09 dans l'enseignement primaire. Mais, ce constat n'est pas systématique au niveau des différents départements, certains ayant connu une dégradation et d'autres une amélioration. Finalement, si les disparités notables s'observent entre les départements lorsqu'on considère seulement les agents de l'Etat (permanents et contractuels), elles diminuent très nettement quand on intègre les communautaires : cela révèle que le mécanisme de compensation mis en place par les communautaires fonctionne relativement bien.

Les disparités observées entre les départements peuvent également exister au sein des départements. Les analyses pour les mettre en évidence pourraient être envisagées dans le cadre d'études de cas spécifiques au niveau national. Les éléments factuels déjà mis en évidence ci-dessus suggèrent que des progrès sont nécessaires pour renverser la tendance à la dégradation observée et améliorer la répartition des enseignants dans les écoles, en rendant les allocations plus équitables et plus cohérentes entre les différents lieux d'enseignement. Dans le contexte actuel marqué par le reversement des enseignants communautaires et de l'incitation des communautés à ne plus en recruter, il va falloir combler chaque année le déficit qui va résulter de l'application de cette décision pour espérer avoir des REM acceptables qui ne correspondent pas à ceux de la situation virtuelle sans enseignants communautaire. Il s'agit là d'un défi supplémentaire que les décideurs politiques doivent garder à l'esprit.

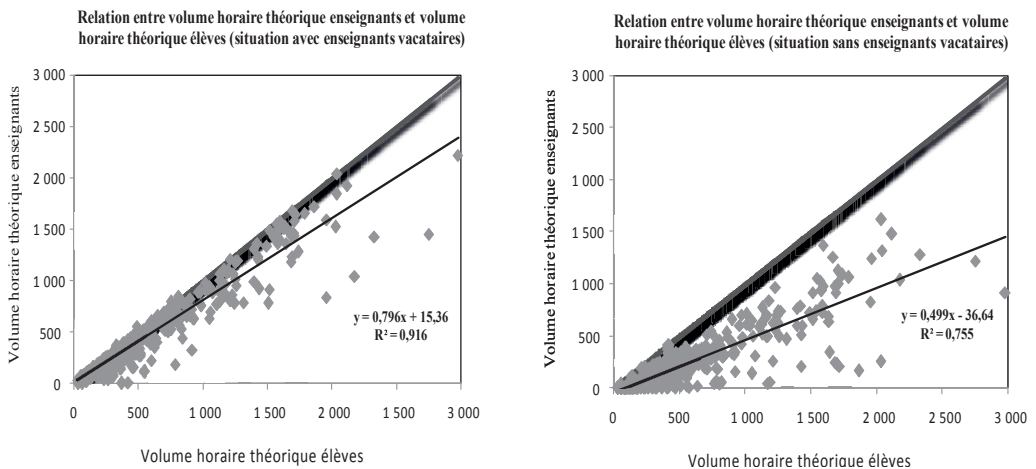
4.2.1.2- Le cas de l'enseignement secondaire

Les analyses menées ci-dessus pour les enseignements maternel et primaire se sont effectuées en partant du principe de base caractérisant ces niveaux éducatifs, à savoir qu'un enseignant unique est en charge d'une classe. Dans l'enseignement secondaire en revanche, un même enseignant de mathématiques ou de mécanique par exemple aura à intervenir dans plusieurs classes pour la même discipline, conformément aux charges horaires définies pour chaque classe. Par conséquent, examiner la cohérence de l'allocation des enseignants à travers la relation entre le nombre de classes et le nombre d'enseignants n'est pas tout à fait adapté. Les analyses devraient être affinées davantage et tenir compte des charges horaires moyennes reçues par établissement.

Ainsi, pour offrir des conditions d'enseignement homogènes d'un établissement à un autre, l'enjeu n'est pas d'avoir à peu près le même nombre d'enseignants pour tous les établissements scolarisant le même nombre d'élèves. L'enjeu réside plutôt dans la capacité à offrir à tous les établissements un volume horaire total correspondant au volume horaire requis. Autrement dit, pour chacun des établissements du pays, le volume horaire enseignant (c'est-à-dire, donné par les enseignants) doit être équivalent au volume horaire élève (c'est-à-dire la masse horaire que les élèves sont censés recevoir). Un décalage entre ces deux variables pourrait donc traduire, soit des problèmes de déficit et/ou d'utilisation des enseignants (c'est le cas par exemple lorsque le volume horaire enseignant est inférieur au volume horaire élève), soit des problèmes d'allocation des enseignants (cas où le volume horaire enseignant est supérieur au volume horaire élève). Sur cette base, examinons en premier lieu la cohérence de l'allocation des enseignants au niveau de l'enseignement secondaire général.

Le graphique n°4.4 met en relation le volume horaire enseignant avec le volume horaire élève sur l'ensemble des 497 établissements secondaires publics d'enseignement général que compte le pays. Dans les faits, ces volumes horaires sont plutôt théoriques puisque les volumes horaires effectifs ne sont généralement pas mesurés avec une très grande précision. On sait qu'au regard des programmes d'enseignement des différents groupes pédagogiques que contient l'établissement, tel volume horaire global serait nécessaire : c'est le volume horaire théorique élève. On sait également qu'au regard des différentes catégories d'enseignants que l'établissement dispose et des charges horaires qu'elles sont censées couvrir chacune, tel volume horaire pourrait être assuré : c'est le volume horaire théorique enseignants. La situation réelle pourrait donc être en-dessous de ces valeurs théoriques. Ce constat plaide pour une meilleure mobilisation/collecte des données sur ces aspects, et plus généralement sur le temps scolaire effectif d'enseignement.

Graphique n°4.4 : Relation entre volume horaire enseignant et volume horaire élèves dans les établissements publics d'enseignement secondaire général

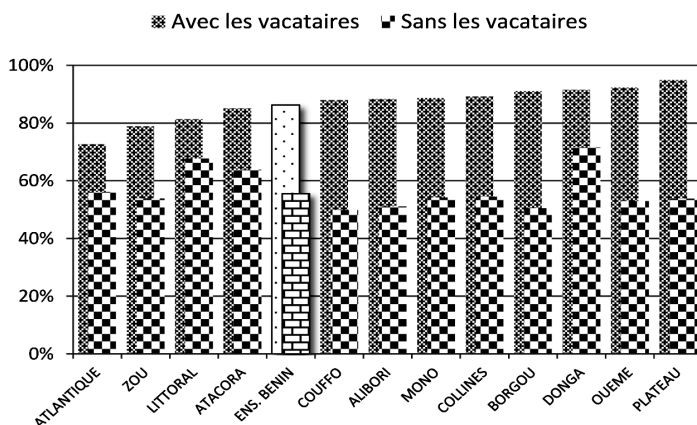


Sources : Bases de données DPP-MESFTP, année 2008/09.

La représentation graphique de droite montre la situation lorsqu'on intègre les enseignants vacataires dans l'analyse, et celle de gauche, la situation lorsqu'on ne les intègre pas. De façon générale, on observe bien une relation croissante qui illustre qu'en moyenne, le volume horaire théorique assuré par les enseignants augmente avec le volume horaire théorique nécessaire ; mais on observe également une dispersion non négligeable autour de cette relation moyenne qui se manifeste par un R^2 de 91,6%, soit un aléa de 8,4% dans l'allocation des enseignants. Ainsi, pour des établissements nécessitant chacun un volume horaire de 1500 heures, certains vont pouvoir théoriquement assurer 500 heures pendant que d'autres feront 2 à 3 fois plus. Cet aléa dans l'allocation des enseignants aurait d'ailleurs été quatre fois plus important dans la situation virtuelle sans enseignants vacataires (cf. graphique de droite, $R^2 = 75,5\%$ donc aléa = 24,5%). Ce résultat confirme bien le rôle central que jouent les enseignants vacataires pour combler le déficit de charge horaire requis par établissement. Le recrutement des vacataires apparaît donc comme une variable d'ajustement du déficit en enseignants. Remarquons enfin que l'ensemble des établissements se positionnent pratiquement en-dessous de la droite de parfaite égalité entre le volume horaire théorique enseignant et le volume horaire théorique élève. Cela signifie que la charge horaire théoriquement assurée est presque toujours inférieure à la charge horaire requise. Aucun établissement ne présente un excédent d'offre par rapport au volume horaire requis. Les déficits observés dénotent donc beaucoup plus un problème de pénurie d'enseignants que d'allocation des enseignants, en dépit du recours important aux enseignants vacataires.

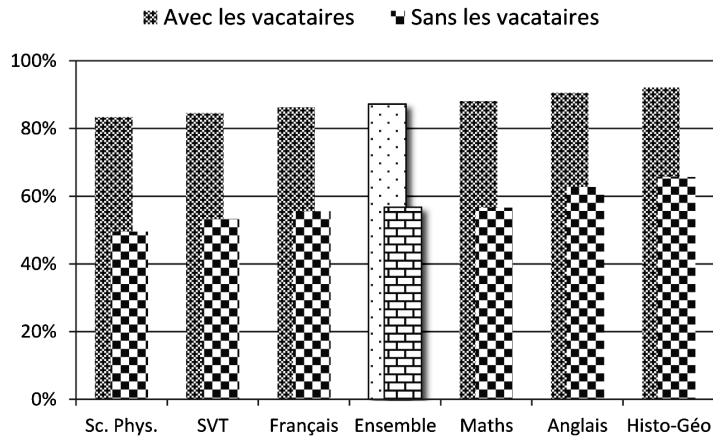
Il peut être intéressant et utile d'examiner le taux de couverture théorique de la masse horaire requise par département et par discipline enseignée. L'idée serait donc de voir s'il y a des déséquilibres (régionaux ou par disciplines) et où ils se situent, pour les éventuelles mesures de politique éducative qui pourraient être prises. Le taux de couverture théorique s'obtient tout simplement en faisant le rapport entre le volume horaire théoriquement assuré et le volume horaire théorique nécessaire. Le calcul par discipline et par département fournit des résultats consultables à l'annexe A.4.2, et dont les graphiques n°4.5a et n°4.5b en donnent une synthèse visuelle.

Graphique n°4.5a : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par département dans les établissements publics d'enseignement secondaire général.



Sources : Bases de données DPP-MESFTP, année 2008/09.

Graphique n°4.5b : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par discipline dans les établissements publics d'enseignement secondaire général.



Sources : Bases de données DPP-MESFTP, année 2008/09.

On constate que le taux de couverture horaire se situe en moyenne à 87% au niveau national, ce qui signifie que 13% de la masse horaire théorique n'est pas assurée. Ce dernier chiffre est une estimation « basse » de l'ampleur du déficit horaire, puisqu'il suppose une utilisation optimale des enseignants, ce qui n'est très souvent pas le cas, notamment au secondaire général second cycle. L'accumulation d'un tel déficit sur plusieurs classes serait à coup sûr préjudiciable aux apprentissages, et n'est donc pas souhaitable. Il s'agit là d'un défi très important à prendre en compte, dans la mesure où cette moyenne nationale baisserait à 57%, soit un peu moins de la moitié de la masse horaire non assurée, si le système ne recourait pas aux enseignants vacataires. Ces données globales cachent néanmoins des disparités remarquables entre les départements. On constate en effet que les départements de l'Atlantique, du Zou et du Littoral présentent des taux de couverture les plus faibles, comparativement à des départements comme le Borgou, l'Ouémé ou le Plateau. Ce résultat semble quelque peu surprenant dans la mesure où l'on s'attend à ce que les départements de l'Atlantique, du Littoral et du Zou, en raison de leur proximité avec le centre des affaires qu'est Cotonou disposent plus d'enseignants et présentent des taux de couverture plus élevés. Cependant, c'est sans considérer que les établissements des départements plus éloignés seraient de petites tailles et qu'avec le peu d'enseignants dont ils disposent, ils arrivent à atteindre des taux de couverture relativement plus élevés.

En revanche, très peu de disparités de couverture de la masse horaire s'observent entre les principales disciplines enseignées. Cela semble être le fait du recrutement des enseignants vacataires sans lesquels les sciences physiques et la SVT présenteraient des taux de couverture les plus faibles. De façon générale, il faut considérer qu'il y a peu de candidats à la fonction enseignante pour ces disciplines : les inscrits sont peu nombreux en Maths/Physiques à l'Université et les diplômés de cette filière peuvent de plus s'orienter vers des secteurs plus porteurs et plus attractifs (BTP, Télécommunications, Informatique...).

Il aurait été souhaitable que l'ensemble des analyses menées pour l'enseignement secondaire général soient reproduit pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, mais faute de données établissements bien fournies, l'analyse n'a pas été faite. Nous nous contenterons donc des éléments mis en évidence dans l'enseignement secondaire général, à savoir principalement un manque important d'enseignants agents de l'Etat que le recours aux enseignants vacataires permet de combler en partie. Il y a donc un défi considérable à relever pour assurer la masse horaire nécessaire à chaque établissements du secondaire, et ce, dans toutes les disciplines.

4.2.2- Une procédure d'allocation qui demande à échapper aux contraintes politiques et à être respectée.

La section précédente vient de mettre en évidence les problèmes d'allocation d'enseignants dans les différents ordres d'enseignement du système éducatif. Pour formuler des réponses adéquates aux situations observées, il faut pouvoir identifier les causes de ces déséquilibres. Cependant, si l'identification des problèmes de déploiement est apparue relativement plus facile, l'analyse des causes se révèle plus délicate. Plusieurs facteurs peuvent en effet se combiner, comme par exemple l'existence ou non des procédures/mécanismes d'allocation adaptés ainsi que leur applicabilité, la qualification du personnel en charge du déploiement, l'intervention des responsables politiques et administratifs au niveau central ou local dans le processus de déploiement/affectation des enseignants, et les facteurs individuels (résistance à se rendre dans certaines zones, rapprochement du conjoint, etc.). Il s'agit ici d'examiner ces différentes causes mais inter-reliées dans le contexte béninois.

Il apparaît très utile de noter déjà que le système éducatif béninois dispose d'une procédure de déploiement clairement bien établie pour son personnel enseignant. Cette procédure suit en règle générale les grandes étapes suivantes :

Etape 1: Les directeurs des enseignements maternel, primaire, secondaire, technique et professionnel établissent les besoins en enseignants sur la base des besoins exprimés par les directeurs départementaux. Dans les enseignements maternel et primaire, les besoins sont établis à partir du nombre de salles de classe et du stock d'enseignants déjà surplace. Dans les enseignements secondaire, technique et professionnel, les besoins sont exprimés par discipline à partir du nombre de groupes pédagogiques, du stock d'enseignants déjà sur place et des volumes horaires théoriques devant être assurés.

Etape 2: A partir de l'enveloppe budgétaire annuelle dédiée au recrutement des enseignants et fixée par le Ministère de l'Economie et des Finances, les Directions des ressources humaines convertissent le crédit en nombre d'agents à recruter par corps et par catégorie pour les sous-secteurs d'enseignement qui les concernent. Pour avoir le maximum d'enseignants avec le budget alloué, l'arbitrage est réalisé naturellement en faveur des agents contractuels et des instituteurs/professeurs adjoints dans la mesure où ceux-ci coûtent relativement moins que leurs homologues agents

permanents ou instituteurs/professeurs certifiés. De même, l'arbitrage va en faveur des enseignants pouvant intervenir dans les lycées, puisqu'en cas de contraintes, ceux-ci peuvent également être mobilisés dans les collèges.

Etape 3: Du fait que les recrutements ne correspondent pas toujours aux besoins, mais aussi de la résistance à faire bouger des enseignants des établissements sur-dotés vers les établissements sous-dotés, les nouvelles recrues sont déployées en accordant une priorité aux départements et aux établissements les plus nécessiteux. Ainsi :

- En ce qui concerne les enseignements maternel et primaire, la priorité est définie à partir des départements présentant des ratios élèves/maîtres plus élevés. Des quotas sont donc attribués à chaque département sur cette base. La répartition à l'intérieur des départements se fait également sur la même base, avec une priorité aux établissements présentant des ratios élèves/maîtres plus élevés, mais en accordant une certaine attention à la proportion d'enseignants communautaires de façon à équilibrer la présence des agents de l'Etat dans les écoles.
- Dans les enseignements secondaire, technique et professionnel, les allocations sont faites proportionnellement aux besoins exprimés par département, par établissement et par discipline, avec une priorité aux départements éloignés, puisqu'il serait difficile de trouver des vacataires pour intervenir dans ces zones.

Une première observation est que dans les faits, la procédure décrite ci-dessus n'est que virtuelle. En effet, elle permet seulement d'identifier les postes/les établissements à pourvoir et le nombre d'enseignants à recruter. Cette donnée est ensuite transmise au ministère de la fonction publique pour lancer le concours de recrutement avec affichage du nombre d'enseignants à recruter pour chaque département.

Une seconde observation porte sur le fait que si la procédure de déploiement apparaît relativement bien appropriée pour assurer une allocation cohérente des enseignants sur le territoire national, elle est fortement conditionnée par l'enveloppe budgétaire dédiée au recrutement. Cette contrainte budgétaire aurait été moins lourde s'il était aisé de redéployer le personnel des établissements sur-dotés vers les établissements sous-dotés. Cependant, les établissements nécessiteux sont souvent situés dans les zones rurales ou très difficiles qui n'attirent pas les enseignants. Nous verrons dans le chapitre suivant que des primes d'incitation ont été instaurées pour attirer et/ou motiver des enseignants vers les zones difficiles. Cela ne semble pas avoir véritablement produit l'effet attendu, ce qui pose la double question de l'identification des zones effectivement difficiles (établissement de critères stricts pour distinguer une zone difficile d'une autre qui ne l'est pas) et du ciblage des primes d'incitation uniquement sur les zones considérées comme difficiles. Ainsi, pour des raisons d'équité, la prime doit être ciblée vers les zones effectivement difficiles et, pour des raisons d'efficacité, elle doit être conséquente pour véritablement assurer l'effet incitatif recherché.

Une troisième observation porte sur le fait que la procédure de déploiement en vigueur et décrite ci-dessus n'est pas toujours suivie dans la pratique. Il arrive souvent que des

personnes finalement recrutées pour tel ou tel département ou circonscription scolaire soient redéployées dans d'autres établissements ou zones qui ne sont pas les plus nécessaires, cela sous l'influence de responsables politiques ou administratifs. De même, certains enseignants bénéficient de réseaux socio-politiques très influents (les syndicats par exemple) qu'ils sollicitent pour choisir leur établissement d'affectation. Enfin, il ne faut pas sous-estimer que le déploiement peut parfois provenir d'une demande des enseignants eux-mêmes, avec des raisons qui peuvent être fondées ou non (par exemple en cas du rapprochement de conjoints, de problème de santé, d'activités syndicales, etc.). Finalement, tout se passe comme s'il y avait deux phases dans la procédure de déploiement, une première d'ordre technique qui procède à une affectation théorique des enseignants et une seconde où les propositions techniques sont revues sous la pression de l'environnement que ce soit des interventions politiques ou de certains enseignants souhaitant échapper à leur affectation. Ces pratiques ne sont pas sans conséquences sur l'efficacité du déploiement des enseignants. Il s'agit là de problèmes de gouvernance/transparence qui demandent une volonté politique forte et une responsabilisation accrue dans la chaîne de déploiement.

Un aspect important à considérer dans le processus de déploiement est sans doute celui des compétences des personnes qui en sont chargées et des moyens dont elles disposent pour l'assurer de façon cohérente. Dans les faits, s'assurer d'un déploiement cohérent des enseignants incombe principalement aux directeurs des ressources humaines des différents ministères en charge de l'éducation. Ces derniers sont le plus souvent nommés en Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'éducation dont ils relèvent. Cela implique que des profils autres que celui de gestionnaires pourraient occuper *in fine* cette responsabilité. Il se pose alors la question de savoir si les personnes retenues sont systématiquement formées pour le travail qu'elles exécutent. Il est évident que si ce n'est pas le cas, les marges de manœuvre du directeur des ressources humaines, particulièrement dans les situations délicates de pressions politiques, seront d'autant plus réduites, avec le lot de conséquences que cela aura sûrement sur l'efficacité du déploiement. Par ailleurs, nommer les personnes adéquates pour la gestion des ressources enseignantes est une bonne chose, mais cela exige également un minimum de moyens de fonctionnement, humains et matériels, ainsi qu'une certaine indépendance qui permet d'échapper aux pressions politiques ou à l'influence des réseaux socio-politiques. Il est donc indispensable de doter les structures en charge du déploiement des moyens de fonctionnement conséquents et de renforcer leur positionnement, sans oublier de s'assurer que les personnes qui y exercent ont bien reçu la formation adéquate.

L'ensemble des éléments mis en évidence permet de s'apercevoir que la procédure de déploiement en vigueur se base finalement sur une gestion qui devrait en principe limiter les risques de manipulation dans le déploiement des enseignants. Cependant, elle souffre encore de quelques difficultés liées à l'interférence politique ou des réseaux socio-politiques (syndicats) dans l'affectation des enseignants, à la résistance à redéployer vers les zones difficiles, et à la capacité des structures en charge du déploiement à faire valoir les décisions techniques. Ces difficultés devraient donc faire l'objet d'une attention marquée si l'on souhaite assurer des conditions d'enseignement acceptables partout sur l'étendue du territoire national. Cela passe sans doute par

des mesures pragmatiques qu'il est indispensable de prendre pour limiter les interférences de quelque nature que ce soit et assurer le respect de la procédure établie.

Assurer une allocation cohérente des enseignants est certes essentiel, mais si les enseignants déployés ne sont pas présents dans les classes, l'enjeu d'offrir des services éducatifs homogènes d'un lieu d'enseignement à un autre et de garantir à toutes les écoles le volume horaire officiel requis de l'année scolaire se trouve remis en cause. Considérer la question de l'absentéisme des enseignants apparaît donc important.

4.3- L'absentéisme des enseignants : une question qui se pose avec acuité, mais qui est peu considérée.

Aborder la question de l'absentéisme des enseignants, et plus généralement du temps scolaire, n'est pas chose aisée, principalement parce que les données ne sont pas souvent disponibles sur cette dimension importante de la question enseignante, ou si elles existent, elles restent souvent lacunaires et ne sont pas très précises. En effet, si des cas d'absentéisme sont plus ou moins enregistrés au niveau des écoles, ils le sont très rarement au niveau départemental et quasiment pas recensés au niveau central. Par ailleurs, même lorsqu'elle est enregistrée, l'information est rarement utilisée par l'école ou la circonscription scolaire, qui ne sont pas toujours obligées de transmettre l'information aux niveaux administratifs supérieurs. Pourtant, le phénomène devrait interpellier fortement le décideur éducatif, notamment en raison de l'influence néfaste que cela pourrait avoir sur le système éducatif (volume horaire requis non assuré, programmes officiels non couverts, faible acquisitions scolaires, etc.). Il s'agit dans cette section de mobiliser les données existantes pour évaluer son ampleur, d'en analyser les causes et d'examiner comment cela est géré.

Evaluer l'ampleur de l'absentéisme des enseignants aurait été simple si les données enregistrées au niveau des écoles étaient centralisées. En l'absence de telles données, les données d'enquêtes ou d'évaluations internationales constituent la source la plus couramment exploitée pour se faire une idée de l'ampleur du phénomène. Sur ce plan, le Bénin a participé à deux évaluations – une réalisée par le PASEC et une autre réalisée par la DEP avec l'appui du PAGE – dont les données pourraient être à nouveau mobilisées pour estimer l'absentéisme des enseignants. Cependant, seul l'enseignement primaire a été couvert au cours de ces évaluations. L'analyse se limitera donc à ce niveau d'enseignement, mais il est absolument nécessaire d'envisager une analyse approfondie sur cette question pour l'ensemble des niveaux éducatifs. En outre, les données disponibles ne sont pas aussi récentes qu'on l'aurait souhaité, puisque les évaluations ont eu lieu en 2004-05 pour le PASEC et en 2005-06 pour le PAGE-DEP. Il est donc essentiel que la collecte de données nouvelles et à jour sur cette question soit envisagée pour mieux appréhender la question.

Dans l'évaluation PASEC, il a été demandé aux enseignants des classes échantillonnées de déclarer le nombre de jours pour lesquelles ils ont été absents au cours du mois précédent l'enquête, quels qu'en soient les motifs. De même, les directeurs de ces

écoles ont été questionnés sur le nombre de jours d'absences des enseignants titulaires des classes enquêtés au cours du mois précédent l'enquête. La mesure de l'absentéisme est donc déclarative, mais le croisement de ces deux sources déclaratives permet d'obtenir des données plus ou moins cohérentes et de tirer des résultats importants. L'évaluation PAGE-DEP a procédé de manière similaire, mais la question a porté sur le nombre de jours d'absences au cours de l'année scolaire entière, quels qu'en soient les motifs. Le tableau n°4.5 en présente quelques résultats.

Tableau n°4.5 : Nombre de jours d'absences des enseignants, estimé à partir des données du PASEC et de PAGE-DEP

Evaluation PASEC	2 ^{ème} année	5 ^{ème} année
Nombre d'enseignants répondants	133	138
Nombre moyen de jours d'absences dans le mois	2,3 jours	1,8 jours
Nombre maximum de jours d'absences observés dans le mois	19 jours	15 jours
Proportion d'enseignants qui ont été absents :		
0 jour dans le mois	41,3%	45,6%
1 jour dans le mois	20,3%	20,3%
2 jours dans le mois	10,5%	5,8%
3 jours dans le mois	9,8%	10,1%
4 jours et plus dans le mois	18,1%	18,2%

Evaluation PAGE-DEP	6 ^{ème} année
Nombre d'enseignants répondants	148
Nombre moyen de jours d'absences dans l'année	17,2 jours
Nombre maximum de jours d'absences observés dans l'année	73 jours
Proportion d'enseignants qui ont été absents :	
Moins de 15 jours dans l'année	62,8%
Entre 15 jours et 1 mois dans l'année	22,3%
Plus d'un mois dans le mois	14,9%

Sources : Données PASEC et PAGE-DEP.

Si l'on considère les données du PASEC, on s'aperçoit que les enseignants ont été absents en moyenne 2,3 jours par mois en 2^{ème} année et 1,8 jours par mois en 5^{ème} année du primaire. Rapporté à l'année scolaire qui dure généralement 9 mois, cela représente une absence de près de 18 jours en moyenne dans l'année, ce qui est conforme aux résultats de l'évaluation PAGE-DEP qui affichent une moyenne de 17,2 jours d'absences par an pour les enseignants de la 6^{ème} année. Cependant, cette situation moyenne de l'absentéisme des enseignants cache quelques disparités qu'il convient de souligner. D'abord, on note que certains enseignants n'ont presque jamais été absents : ils représentent près de 41% des enseignants en 2^{ème} année et de 45% des enseignants de 5^{ème} année. C'est dire que plus de la moitié des enseignants de ces classes ont été absents au moins 1 jour par mois dans l'année scolaire. Il est indiscutable qu'au-delà d'un certain nombre de jours d'absences, il est difficile de rattraper les heures d'enseignement perdues, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la couverture des programmes et la qualité des acquisitions des élèves.

Sur ce plan, il est assez édifiant de constater avec les données du PASEC que près de 18% des enseignants de 2^{ème} année mais aussi de 5^{ème} année ont été absents plus de 4 jours par mois, soit plus d'un mois d'heures d'enseignements perdues dans l'année scolaire. Les données PAGE-DEP affichent une proportion presque similaire d'enseignants de 6^{ème} année avec plus d'un mois d'absences dans l'année scolaire.

Ces données ne sont pas encourageantes et interpellent le décideur sur les actions à envisager pour assurer la présence régulière des enseignants dans les classes. Autrement, ce sont des programmes qui ne sont pas terminés, des aspects essentiels d'apprentissages qui ne sont pas abordés et des ressources qui sont gaspillées dans la mesure où les salaires sont payés sans fourniture de services d'enseignement. Les pistes à envisager devraient logiquement s'attaquer d'abord aux principales causes de l'absentéisme. Toutefois, il ne faut pas cacher que les données restent souvent très lacunaires sur cet aspect également.

Pour donner un aperçu des principales causes de l'absentéisme des enseignants, nous avons mobilisé à nouveau les données des évaluations PASEC et PAGE-DEP. En effet, dans le cadre de ces évaluations, la question a été posée aux directeurs des écoles échantillonnées de choisir au maximum trois causes parmi un ensemble de propositions. Le tableau n°4.6 retrace les résultats de l'exploitation de ces données.

Tableau n°4.6 : Principales causes de l'absentéisme des enseignants, selon les directeurs des écoles.

	Evaluation PASEC	Evaluation PAGE-DEP
Fréquence des causes d'absences des enseignants, rapportée par les directeurs d'école :		
Les problèmes de santé de l'enseignant	58,3%	71,1%
Une activité parallèle	2,2%	0%
Un manque de motivation de l'enseignant en général	11,5%	2,0%
La trop grande distance du domicile à l'école	8,6%	---
Les conditions d'enseignement trop difficiles	2,2%	1,3%
Les visites à la famille ou de la famille	0,7%	6,0%
Les raisons familiales (naissance, décès, maladies, etc.)	25,9%	51,0%
Le déplacement pour aller chercher le salaire	33,8%	61,7%
Les grèves	41,7%	23,5%
Le suivi des dossiers administratifs	14,4%	12,7%
Les réunions syndicales	---	17,5%
Autres raisons non spécifiées	---	2,1%

Sources : Données PASEC et PAGE-DEP.

On s'aperçoit que les causes les plus fréquemment rapportées sont en priorité les problèmes de santé de l'enseignant, le déplacement pour aller chercher le salaire, les raisons familiales (incluant les maladies, les décès, les mariages et les naissances) et les grèves. Si les problèmes de santé de l'enseignant peuvent être classés comme la cause la plus fréquente dans les deux évaluations, le classement des autres causes varie en revanche selon l'évaluation considérée. Par exemple, ce sont les déplacements pour aller chercher le salaire qui constitue la seconde cause principale selon l'évaluation

PAGE-DEP, alors que cette cause est classée en troisième position dans l'évaluation PASEC. Il en est de même pour les raisons familiales, classées comme troisième cause principale dans l'évaluation PAGE-DEP mais situées en quatrième position dans l'évaluation PASEC, et des grèves, classées en quatrième position dans l'évaluation PAGE-DEP mais en deuxième position dans l'évaluation PASEC. On s'aperçoit également que d'autres motifs portent sur le suivi des dossiers administratifs de l'enseignant, les réunions syndicales, le manque de motivation de l'enseignant, et l'engagement dans une autre activité parallèle pour compléter le salaire, mais les fréquences relativement faibles rapportées sur ces diverses autres causes ne signifient pas qu'elles doivent être ignorées. Au contraire, elles devraient également être considérées pour anticiper l'ampleur qu'elles pourraient prendre dans les prochaines années.

Finalement, l'absentéisme des enseignants du primaire serait majoritairement lié au problème de santé des enseignants. Cela pourrait s'expliquer en partie par les ravages du paludisme, mais aussi du VIH/SIDA, des maladies qui affectent beaucoup de pays africains. De fait, l'ampleur de l'absentéisme serait incontestablement plus accentuée dans les milieux ruraux où une visite chez un médecin et les soins en ville peuvent prendre plusieurs jours. On voit donc que les mesures à envisager vont au-delà de la seule politique éducative. L'on peut penser par exemple à une meilleure disponibilité des soins de santé au niveau local ou à l'affectation prioritaire des enseignants malades dans des zones disposant des infrastructures de santé nécessaires, au renforcement des programmes de prévention et, dans une autre perspective, au développement d'un groupe d'enseignants suppléants pour les remplacements en vue d'assurer la continuité de l'enseignement.

La perception des salaires est également apparue comme une cause importante de l'absentéisme des enseignants. Cela pourrait être lié à l'enclavement de certaines zones, de la faiblesse des moyens de communication et des problèmes de sécurité. Les enseignants qui travaillent en ville ont leur salaire transféré directement sur leur compte bancaire, alors que ceux dans les zones rurales sont généralement payés au niveau des départements ou des circonscriptions. Cela entraîne de longues périodes d'absence, en particulier dans les zones reculées, en raison de problèmes de transport.

L'absentéisme des enseignants semble être également favorisé par les grèves. Il n'est pas inutile de rappeler que le système éducatif béninois fait face à une multitude de syndicats plus ou moins actifs et censés promouvoir les droits des enseignants en tant que travailleurs et citoyens. Dans les faits, ils constituent des groupes de pression pour faire valoir diverses revendications, et qui ouvrent la voie à des grèves répétées lorsqu'elles ne sont pas obtenues ou satisfaites, paralysant ainsi le fonctionnement des classes. Le chapitre 6 permettra sans doute de revenir de manière plus élaborée sur cet aspect particulier de l'absentéisme des enseignants.

Il semble enfin utile d'évoquer le cas des absences non autorisées, même si nous ne disposons pas de données chiffrées sur ce volet. Il renvoie à l'incapacité de se conformer aux règles et règlements de l'administration scolaire et à l'éthique

professionnelle. Il s'agit avant tout des questions de gestion des enseignants et de supervision au niveau de l'école et de la communauté qui sont posées. Au niveau de l'école, il semble que les directeurs d'école sont souvent eux-mêmes absents. Même quand ils sont au travail, les directeurs d'école ne supervisent pas toujours le travail des enseignants. En outre, en dehors des sanctions qu'ils pourraient prendre et qui n'ont pas véritablement d'effet, ils ont rarement de véritables moyens de pression à leur disposition pour assurer la présence des enseignants en classe. De fait, la priorité devrait être de s'assurer que dans chaque école ou dans chaque classe, le volume horaire d'enseignement prévu est réalisé, en mettant en place de nouveaux modes de gestion qui redéfinissent et responsabilisent les différents acteurs comme le chef d'établissement et les responsables locaux de l'administration scolaire par rapport à l'ensemble des cas d'absentéisme.

Les causes multiples de l'absentéisme que nous venons de mettre en évidence montrent qu'il n'y a pas de recette miracle qui réglerait globalement le problème. Se poser les bonnes questions apparaît nécessaire pour identifier les solutions appropriées à chaque situation, mais une bonne façon de procéder consiste à examiner si le système éducatif dispose de mécanismes efficaces permettant de réduire les absences et de remplacer les enseignants absents.

Dans les enseignements maternel et primaire, il n'existe pas de mécanisme de remplacement systématique des enseignants pendant les absences justifiées ou non. En général, lorsque l'absence est justifiée et le directeur informé, la gestion est laissée à la discrétion de ce dernier qui peut, soit demander à l'enseignant de la classe la plus proche d'occuper les élèves avec des activités, soit renvoyer tout simplement les élèves à la maison en particulier dans les cas d'absences de courte durée. Par ailleurs, il peut arriver que l'enseignant organise lui-même son absence avant de partir en donnant des devoirs aux élèves. L'enseignement secondaire, technique et professionnel ne dispose pas non plus de mécanisme de remplacement des enseignants absents. En revanche, la gestion est facilitée par le fait que les enseignants sont plutôt crédités par des plages horaires et ne sont pas obligés d'être présents toute la journée, ce qui permet des réaménagements/arrangements horaires avec d'autres enseignants ou avec les élèves eux-mêmes pour rattraper le temps perdu. Toutefois, il est indiscutable que le temps scolaire n'est pas définitivement élastique et qu'au-delà d'un certain volume horaire perdu, le rattrapage n'est plus possible, à moins de recourir aux vacataires au bon moment.

Un autre aspect de la gestion qu'il convient de prendre en compte concerne les mesures prises en cas d'absences abusives. Il existe bien une procédure pour sanctionner un enseignant qui a été absent de façon répétée et sans motif valable. Elle comprend trois grandes étapes :

Etape 1: Le directeur d'établissement constate l'absence injustifiée et informe le chef de circonscription scolaire qui saisit à son tour le directeur départemental dans le cas des enseignements maternel et primaire. Dans le cas des enseignements secondaire, technique et professionnel, le directeur d'établissement saisit directement le directeur départemental.

Etape 2: le directeur départemental rend compte au ministre pour dispositions à prendre. Dans le cas des enseignements maternel et primaire, le ministre demande la constitution d'un conseil de discipline au niveau de l'établissement (composé d'un représentant de l'administration, d'un représentant du corps auquel appartient l'enseignant en cause, d'un représentant des syndicats d'enseignants), chargé de proposer et de faire appliquer la sanction. Il s'agit simplement d'un conseil consultatif qui fait des propositions qui peuvent être considérées ou non. Dans les enseignements secondaire, technique et professionnel, le ministre affecte le dossier à la Direction des ressources humaines pour dispositions à prendre. C'est donc la DRH qui fait des propositions de sanctions qui sont soumises à la signature du ministre.

Etape 3: Le ministre décide des sanctions proposées et cela est notifié à l'intéressé.

Dans les faits, c'est le directeur de l'école qui gère les problèmes de comportement de l'enseignant au niveau de l'école : il s'agit généralement d'avertissements verbaux suivis d'un avertissement écrit, si l'enseignant vient à récidiver. Les sanctions disciplinaires ne sont engagées contre l'enseignant que dans les cas graves d'absences répétées. Toutefois, comme nous venons de le voir à travers ces trois étapes, la procédure apparaît longue et laborieuse. De fait, entre le moment où l'absence est constatée et le moment où la sanction est prise, il peut s'écouler plusieurs mois. La longueur du processus, en plus d'être très exigeant, tend à diminuer l'impact des sanctions et plus fondamentalement celui de la supervision. De plus, la crainte de mesures disciplinaires détériore les relations au sein de l'école et favorise les conflits entre l'enseignant et la communauté ce qui limite leur utilisation. Finalement, la procédure est rarement mise en œuvre jusqu'au bout dans la pratique, en raison de la lourdeur administrative, mais aussi des éventuelles complaisances des différents acteurs impliqués dans la chaîne. Enfin, il est également observé que les parents et la communauté éducative locale ne sont pas toujours impliqués dans les questions de gestion des enseignants, par manque d'intérêt ou de moyens de pression.

Au total, l'ensemble des éléments mis en évidence sur l'absentéisme des enseignants béninois permettent de tirer quelques enseignements importants. D'abord, il apparaît que les informations sur l'absentéisme des enseignants, mais aussi sa cause et la manière dont il est géré sont très lacunaires ; or, cet aspect devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la politique enseignante, car ses conséquences sur le fonctionnement du système et son efficacité sont directes. Bien que les données mobilisées présentent des insuffisances, elles ont permis de montrer qu'il s'agit d'un phénomène qui se pose avec acuité et qui demande à être considéré. Il devient donc essentiel de renforcer le suivi statistique de la présence des enseignants et des heures effectives d'enseignement. Au niveau de l'école, cela passe par l'enregistrement systématique des absences et des heures de travail. Pour être utiles, ces données doivent être analysées et suivies aux différents niveaux hiérarchiques, depuis l'école jusqu'au niveau central. La simplification et la mise en œuvre effective des procédures de sanctions en cas d'absences abusives constituent également une voie à considérer.

4.4- Les départs de la profession enseignante : un aspect négligé, mais qui revêt toute son importance.

Garantir la présence effective des enseignants dans les classes n'est pas seulement une question d'absentéisme des enseignants. Un aspect aussi important est de pouvoir remplacer les enseignants qui quittent le métier, soit du fait des départs à la retraite, des maladies prolongées, des décès, des nominations à des postes administratifs non enseignants ou à la suite d'une démission de la fonction enseignante. Cette section s'intéresse à cette dimension souvent négligée de la question enseignante, et qui constitue pourtant un des préalables indispensables à la planification de l'offre d'enseignants. Il s'agira principalement de mobiliser les données existantes pour évaluer son ampleur, d'en analyser les causes et d'examiner comment cela est géré.

Une première difficulté à considérer provient du fait que les statistiques disponibles au sein des ministères en charge de l'éducation ne permettent pas de répertorier le nombre d'enseignants qui quitte volontairement et involontairement la profession. Les seules informations disponibles restent celles des départs à la retraite et qui pourraient être extraites à partir de des informations sur l'année de naissance et l'année de prise de service des enseignants compte tenu de l'âge officiel de départ à la retraite. Cependant, rien ne garantit que tous ceux qui sont censés partir à la retraite le soient effectivement. De même, des données sur les décès dans la population totale pourraient être exploitées pour se faire une idée de ce que représentent les décès dans la profession enseignante. Là aussi, c'est travailler sous l'hypothèse d'un quotient de mortalité des enseignants similaire à une sous-population donnée de la population totale, ce qui n'est pas forcément le cas. En outre, il faut bien se rendre à l'évidence que les départs de la profession enseignante ne sont pas uniquement le fait des départs à la retraite. De ce fait, évaluer l'ampleur de l'attrition des enseignants sur la base des seuls départs à la retraite et de l'extrapolation des décès dans la population totale à la population enseignante est largement sous-estimé, mais une telle estimation constitue néanmoins une base de départ indispensable à défaut d'avoir mieux. Le tableau n°4.7 ci-après présente une estimation du taux d'attrition dans les enseignements maternel et primaire. Les données concernant les autres ordres d'enseignements, notamment sur les départs effectifs à la retraite, n'ont pas pu être mobilisées.

Tableau n°4.7 : Une estimation du taux d'attrition des enseignants dans les enseignements maternel et primaire, sous-secteur public

Année	Nombre total d'enseignants	Départs effectifs à la retraite	Estimation nombre de décès*	Estimation du taux d'attrition
2006	25 741	146	232	1,5%
2007	28 079	58	253	1,1%
2008	31 865	130	287	1,3%
2009	32 874	611	296	2,8%
Moyenne	29 640	236	267	1,7%

* L'estimation du nombre de décès dans la profession enseignante se base ici sur l'hypothèse d'un taux de mortalité de 90‰ au sein de la population enseignante. On suppose ici que ce taux, calculé pour la population adulte du Bénin, reste similaire pour la population enseignante.

Sources : DRH - MEMP.

Les données du tableau n°4.7 indiquent qu'en 2008/09, 611 enseignants sur les 32 874 que compte les enseignements maternel et primaire sont effectivement partis à la retraite, ce qui équivaut à un taux d'attrition de l'ordre de 1,9% sur la base des seuls départs effectifs à la retraite. Cependant, ce chiffre peut être amélioré, en estimant le nombre de décès dans la population enseignante. Ainsi, en supposant que le même taux de mortalité de 90‰ au sein de la population totale s'applique également à la population enseignante, le taux d'attrition se chiffre finalement à 2,8% pour la même année. Ce chiffre reste certainement sous-estimé en raison des incertitudes sur le taux de mortalité dans la population enseignante, mais surtout, parce que les départs de la profession enseignante ne sont pas dus aux départs à la retraite et aux décès. Par exemple, la question des départs vers d'autres professions n'est pas prise en compte, faute de données sur cet aspect.

Une partie non-négligeable des enseignants (en moyenne 1,7% par an dans les enseignements maternel et primaire) quittent donc la profession chaque année et il faut pouvoir les remplacer, alors que le contexte éducatif est déjà caractérisé par une pénurie importante d'enseignants. Savoir qui sont les enseignants qui quittent la fonction et quels sont les principales causes de l'attrition volontaire apparaît nécessaire pour identifier les leviers les plus appropriés y faire face. Cependant, les lacunes du système d'information statistique sur cette dimension ne permettent pas d'y répondre. Il y a lieu d'envisager des études spécifiques qui prennent en compte tous les ordres d'enseignements sur cet aspect négligé de la question enseignante, mais surtout, d'améliorer le système d'information statistique de manière à ce la question de l'attrition soit documentée au mieux lors des campagnes annuelles de collecte de données.

Conclusion

De l'ensemble des analyses menées dans ce chapitre, quelques enseignements utiles sont à retenir pour la politique enseignante.

En ce qui concerne le recrutement des enseignants, les analyses mettent en évidence la nécessité de revisiter la politique actuelle de recrutement, tant sur la soutenabilité du rythme de recrutement de l'Etat que sur le processus de recrutement en lui-même. En effet, les analyses menées sur cette dimension ont montré que c'est bien le recrutement important des enseignants communautaires ou des enseignants sous contrat local au cours de ces dernières années qui a permis de combler les insuffisances de recrutement de l'Etat, notamment dans les enseignements pré-universitaires. Or, le contexte actuel n'est plus très favorable au recrutement de ces enseignants, et les besoins énormes en enseignants pour les prochaines années devront désormais reposer essentiellement sur l'Etat. Cela veut dire que les besoins en enseignants ne pourront visiblement pas être satisfaits si l'Etat ne révisé pas son rythme actuel de recrutement. En outre, l'enjeu en matière de recrutement étant également de pouvoir retenir des individus compétents et motivés pour enseigner dans les écoles, une certaine rigueur doit être observée sur l'ensemble du processus de recrutement, et au minimum sur les conditions académiques et professionnels de recrutement.

De même, la politique de déploiement des enseignants mérite d'être revisitée au regard du faible degré de cohérence entre les allocations et les besoins des établissements. En effet, les analyses menées montrent que l'allocation des enseignants, notamment dans la maternelle et dans le primaire, dépend dans une bonne proportion de cas à des facteurs autres que les besoins des écoles. Elles mettent également en évidence une disparité non négligeable dans la couverture du volume horaire requis entre les départements, ce qui n'est pas sans conséquence sur la qualité des enseignements délivrés dans les différents établissements. Pourtant, le système dispose d'une procédure de déploiement bien établie pour son personnel enseignant et qui devrait permettre d'éviter ces problèmes. Elle demande simplement à être respectée et à échapper à l'interférence politique ou à l'influence des réseaux socio-politiques (syndicats), mais aussi à la résistance à redéployer vers les zones difficiles et à l'incapacité des structures en charge du déploiement à faire valoir les décisions techniques.

Renforcer le suivi statistique de la présence des enseignants dans les classes, mais aussi des départs de la fonction enseignante reste également un défi considérable qui se dégage de ce chapitre. Les analyses ont en effet relevé la faiblesse du système statistique sur l'absentéisme et l'attrition des enseignants, alors que ces deux dimensions de la question enseignante ont une portée significative dans le système éducatif. L'absentéisme des enseignants affecte négativement la qualité des apprentissages, tandis que l'attrition aggrave la pénurie des enseignants.

L'ensemble de ces enseignements constitue évidemment une base de départ pour revisiter la manière dont les enseignants sont gérés dans le système éducatif, notamment sur le plan administratif. Il reste à le compléter sans doute par la gestion financière des enseignants, en examinant les questions de statut, de rémunération et de carrière des enseignants.

Chapitre 5 : La gestion des enseignants – les questions de statut, de rémunération et de carrière

Le chapitre précédent a abordé la gestion des enseignants au plan du recrutement, du déploiement, de l'absentéisme et de l'attrition. Il a montré que certaines décisions gestionnaires, notamment au plan du recrutement, ne pouvaient être effectives que dans le cadre d'une enveloppe budgétaire prévue à cet effet. Si le chapitre précédent s'est limité à une gestion plutôt administrative, le présent chapitre le complète en introduisant des éléments d'ordre financier qui, on l'a vu, ne sauraient être ignorés, car ils peuvent plus ou moins contraindre les choix en matière de politique enseignante. Ce chapitre a également montré que le système éducatif béninois a recours à une diversité d'enseignants, tant en termes de statuts que de profil académique ou professionnel. Cela conduit à n'en point douter à une diversité de niveaux de rémunération et de perspectives de carrière. Les questions de statuts et de profils de carrière ont des implications évidentes en matière de rémunération des enseignants et donc sur les budgets des Ministères en charge de l'éducation, eu égard à la part prépondérante des dépenses salariales dans les budgets d'éducation comme l'a montré le premier chapitre de ce rapport. Les questions de statut, de carrière et de salaire constituent par ailleurs des facteurs qui ont un impact sur l'attrait de la profession enseignante et, par conséquent, sur le profil des nouveaux enseignants et leur motivation une fois recrutés. Le présent chapitre est donc d'une importance particulière pour instruire les discussions relatives à la politique enseignante.

Il aborde les questions du statut, de la rémunération et de la carrière des enseignants dans une double perspective à la fois descriptive et analytique. Au plan descriptif d'abord, il (i) dresse un inventaire des statuts disponibles par ordre d'enseignement et des dispositions contractuelles correspondantes, (ii) documente les conditions de mobilité des enseignants, à la fois en terme de changement de statuts et de corps, ou d'échelons et de catégories au sein de la grille salariale et (iii) donne un aperçu des éléments constitutifs de la rémunération des enseignants (y compris les compléments de salaires dont ils bénéficient sous forme de primes et indemnités) selon leur statut et l'ordre d'enseignement dans lequel ils exercent. Ce point aborde également les modalités d'attribution de ces compléments de salaires.

Au plan analytique ensuite, le chapitre analyse (i) le niveau moyen de rémunération des enseignants aux différents ordres d'enseignants ainsi que sa variabilité selon les statuts de ces personnels ; (ii) l'ampleur et la composition des compléments de salaires dont bénéficient les personnels du secteur de l'éducation ; et, (iii) l'attractivité des rémunérations proposées aux enseignants, en les situant à la fois en référence à la moyenne pour d'autres professions dans le contexte béninois, ainsi qu'en comparaison avec les rémunérations moyennes des enseignants dans d'autres pays de la région.

Le chapitre comprend quatre principales sections. La première répertorie les statuts et corps disponibles aux différents ordres d'enseignement. La deuxième aborde les questions de mobilité professionnelle, notamment en termes de changement de corps et de progression dans l'échelle des salaires. En complément aux deux premières sections, très descriptives, la troisième section mobilise des données factuelles sur le niveau de rémunération et des avantages salariaux dont bénéficient les personnels du secteur de l'éducation en général, et les enseignants en particulier. Eu égard à l'ampleur des besoins en enseignants pour les prochaines années, cette section interrogera également la cherté relative des enseignants pour les finances publiques. Cela aidera à nourrir la nécessaire réflexion sur la soutenabilité financière de la politique salariale actuelle.

La perspective de soutenabilité financière est cruciale au moins pour deux raisons essentielles. La première est celle d'interroger la capacité de l'Etat à assurer, dans la durée, la régularité et l'effectivité du paiement des salaires des enseignants en poste, y compris celui des nombreux autres enseignants qui seront recrutés pour accompagner l'expansion du système éducatif. En pratique, si les niveaux de salaires ne sont pas « soutenables » sur le long terme, l'Etat pourrait être emmené à contraindre l'ampleur des recrutements d'enseignants, pour éviter un déséquilibre des finances publiques (aucun pays ne peut se satisfaire de consacrer l'essentiel de son budget au paiement des salaires alors que les besoins en investissements sont également importants). La conséquence immédiate d'une limitation des recrutements serait la dégradation des taux d'encadrement des élèves et, en dernière analyse, la dégradation de la qualité, voire de la pertinence, des services éducatifs. La seconde raison est que lorsque les salaires sont « soutenables » sur le long terme, il devient possible de consacrer une part conséquente des dépenses d'éducation à des dépenses d'investissement (infrastructures, recherche, développement des curricula, formation des enseignants) et d'autres intrants pédagogiques aussi décisifs pour améliorer la qualité et la gestion (administrative et pédagogique) du système.

La perspective de soutenabilité financière est certes importante, mais il est également souhaitable d'offrir aux enseignants des salaires compétitifs ou suffisamment attractifs pour attirer et maintenir dans la profession enseignante des personnes compétentes et motivées. C'est un argumentaire que partagent les différents acteurs du système éducatif. La question de l'attractivité des rémunérations proposées aux enseignants, à laquelle est consacrée la quatrième et dernière section de ce chapitre, apparaît en filigrane comme un élément indispensable pour une bonne gestion des enseignants. Il n'a cependant jamais existé une évaluation rigoureuse du degré d'attractivité du salaire des enseignants béninois. Cette étude tirera profit de données récentes sur le marché du travail béninois mises à disposition par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) pour comparer le niveau de rémunération des enseignants à celui d'autres professionnels ayant des qualifications semblables aux leurs. De manière complémentaire, le salaire des enseignants béninois sera également comparé à celui de leurs homologues dans les pays de la sous-région.

5.1- Inventaire des statuts disponibles et des dispositions contractuelles correspondantes

Les personnels émergeant au budget des ministères de l'éducation relèvent, à l'instar de leurs homologues relevant d'autres ministères, de deux principaux statuts : les Agents Permanents de l'Etat (APE) et les Agents Contractuels de l'Etat (ACE). Les APE sont régis par un statut général s'appliquant également aux enseignants. Il existe toutefois des dispositions particulières relatives aux enseignants, reprises dans le tableau 5.1. Il existe également un régime juridique d'emploi des ACE qui s'applique à l'ensemble des enseignants ACE. Le recrutement des ACE s'effectue « sur poste » et est matérialisé par un contrat administratif soumis au régime de droit public. La cessation définitive des fonctions entraînant la perte de la qualité d'ACE résulte, entre autres, de l'arrivée à terme de l'objet du contrat ou tout simplement de la rupture du contrat de travail. Au plan de la rémunération, les ACE bénéficient de la revalorisation des salaires, primes et/ou indemnités en cas de mesures nationales d'augmentation prises à cet effet en faveur des APE. L'ACE est affilié à la caisse nationale de sécurité sociale (fonds de pension privé), tandis que l'APE est affilié au fonds national de retraite (fonds de pension public). Les enseignants peuvent être des APE ou des ACE. A l'enseignement supérieur par contre, quasiment tous les enseignants sont des APE, exception faite des enseignants nouvellement recrutés avec un doctorat qui sont considérés comme des « assistants contractuels ». Leur promotion sous le statut des APE se fait concomitamment à une série de publications leur permettant de s'inscrire sur les listes d'aptitude du GAMES (conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur, qui sert d'agence d'assurance qualité pour cet ordre d'enseignement).

Tableau n°5.1 : Inventaire des statuts disponibles par ordre d'enseignement et des dispositions contractuelles correspondantes^a (enseignements maternel et primaire).

	Statuts	Corps (hiérarchie croissante)	Catégorie hiérarchique à l'entrée dans le corps ^b	Modalités de recrutement	Autorité en charge du recrutement	Age départ à la retraite
Enseignement Maternel et Enseignement Primaire	APE/ACE	Instituteurs Adjoins (IA)	C1-1	Deux modalités jusqu'en 2008 : a. Sur titre par concours direct ou après un test parmi candidats titulaires CEAP (pour les IA) ou du CAP (ou équivalent) pour les instituteurs.	Ministère de la Fonction publique, sur demande du MEMP (demande elle-même contrainte par l'enveloppe budgétaire proposée par le Ministère des Finances)	30 ans de service ou 55 ans d'âge pour les APE ; 60 ans pour les ACE.
	APE/ACE	Instituteurs	B1-1	b. Concours externe pour titulaires de BEPC jusqu'en 2008. Modalité supprimée depuis Octobre 2008.		30 ans de service ou 58 ans d'âge pour les APE ; 60 ans pour les ACE.
	APE	Conseillers pédagogiques (qui remplacent le corps des inspecteurs adjoints en cours d'extinction)	A3	Concours interne ouvert aux Instituteurs APE (ayant au moins 03 ans d'expérience comme instituteur). Une fois recruté, formation professionnelle d'un an au CFPEE.	MEMP – recrutement interne (après arbitrages de la Fonction publique et des Finances)	30 ans de service ou 60 ans d'âge
	APE	Inspecteurs	A2 ou A1	Être conseiller pédagogique et avoir été inscrit sur une « liste d'aptitude » (double condition d'ancienneté et de mérite) Concours interne ouvert aux conseillers pédagogiques (ayant au moins 03 ans d'expérience comme conseiller pédagogique). Une fois recruté, formation professionnelle d'un an.		30 ans de service ou 60 ans d'âge 30 ans de service ou 55 ans d'âge

Notes : a/ Ce tableau rend compte des dispositions en vigueur au moins jusqu'en Mai 2010, date à laquelle il a été construit ; b/ Exemple : Eu égard à la nomenclature proposée par la grille salariale, on distingue cinq catégories (de A à E, A étant la plus élevée, et E la plus basse), trois échelles pour les catégories A à D, mais une seule échelle pour la catégorie E. mais en fait, les enseignants ne sont considérés que par les catégories A à C. On dispose également (théoriquement) de 12 échelons au sein d'une catégorie et d'une échelle donnée. On écrira A1-1 pour référer au premier échelon, à l'échelle 1, de la catégorie A soit «catégorie, échelle, échelon».

Tableau n°5.2 : Inventaire des statuts disponibles par ordre d'enseignement et des dispositions contractuelles correspondantes (enseignements secondaire et supérieur)

	Statuts	Corps (hiérarchie croissante)	Catégorie hiérarchique à l'entrée dans le corps ^b	Modalités de recrutement	Autorité en charge du recrutement	Age départ à la retraite
Enseignement Secondaire Général et Enseignement Technique professionnel ^c	APE/ACE	Professeurs adjoints	A3-1	Concours externe pour titulaires de BAC ; suivi de 03 ans de formation à l'ENS	MESTFP exprime le besoin ; Fonction publique se charge du recrutement	30 ans de service ou 60 ans d'âge
	APE/ACE	Professeurs certifiés	A2 ou A1	Deux modalités a. Recrutement interne parmi les profs adjoints + 2 à 3 ans de formation à l'ENS ; b. Concours externe pour les titulaires d'une licence, suivie d'au moins 2 ans de formation à l'ENS	MESTFP exprime le besoin ; Fonction publique se charge du recrutement ; Puis formation dans les ENS/ENSET	30 ans de service ou 60 ans d'âge
	APE	Conseillers pédagogiques (corps non existant au plan juridique)	A1	Recrutement interne parmi les professeurs certifiés (simple nomination pour 2 ans sur proposition du DDESTFP)	MESTFP exprime le besoin ; Fonction publique se charge du recrutement	30 ans de service ou 60 ans d'âge
	APE	Inspecteurs adjoints Inspecteurs	A1	Recrutement interne parmi les professeurs certifiés (il n'existe pas de « corps » de conseillers pédagogique) puis formation de 02 ans au CFPEE. Les intéressés doivent avoir au moins 12 ans d'ancienneté, dont 03 au moins comme professeurs certifiés et être à au moins 07 ans de la retraite.	MESTFP exprime le besoin ; Fonction publique se charge du recrutement	30 ans de service ou 60 ans d'âge
Enseignement Supérieur		Assistants	A1-1	Recrutement sur titre par le Conseil Scientifique sectoriel des Universités, sur ouverture de postes	Conseil scientifique – (après arbitrages de la Fonction publique et des Finances, sur la base d'une requête adressée par le MESRS à la Fonction publique)	Assistants (60 ans ou 30 ans de services)
	APE/ACE	Corps autonome des Professeurs Assistants, Maîtres assistants, Corps autonome des professeurs, Maîtres de conférence, Professeur titulaire.		L'accès à ces corps ^d est lié à l'évolution professionnelle par le mécanisme du CAMES		Professeurs assistants autonomes (60 ans ou 30 ans de services) ; Maîtres assistants (63ans) ; Maître de conférence et Prof titulaires (65ans).

Notes : a/ Ce tableau rend compte des dispositions en vigueur au moins jusqu'en Mai 2010, date à laquelle il a été construit ; b/ Exemple : Eu égard à la nomenclature proposée par la grille salariale, on distingue cinq catégories (de A à E, A étant la plus élevée, et E la plus basse), trois échelles pour les catégories A à D, mais une seule échelle pour la catégorie E. mais en fait, les enseignants ne sont considérés que par les catégories A à C. On dispose également (théoriquement) de 12 échelons au sein d'une catégorie et d'une échelle donnée. On écrira A1-1 pour référer au premier échelon, à l'échelle 1, de la catégorie A soit «catégorie, échelle, échelon»; c/ Les professeurs d'Education Physique et Sportive sont sous la responsabilité des Ministères d'éducation qui les utilisent. Ils sont néanmoins formés à l'INJEPS au supérieur ; d/ Les deux corps autonomes de professeurs assistants et de professeurs sont en voie d'extinction. Les autres sigle sont définies dans le texte.

Les tableaux n°5.1 et n°5.2 ci-dessus présentent les statuts et les corps disponibles aux trois ordres d'enseignement couverts par le Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP), le Ministère de l'enseignement et de la formation technique et

professionnelle (MESFTP) et le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS). Ces deux tableaux vont servir de toile de fond à la plupart des analyses qui seront conduites dans les deux premières sections de ce chapitre.

Alors qu'on ne compte que deux statuts dans la fonction publique béninoise, on note, en revanche, une diversité de corps à l'intérieur de chaque ordre d'enseignement. Ainsi, au niveau du seul MEMP cohabitent les corps des instituteurs adjoints et celui des instituteurs. Cette diversité est encore plus grande si, au-delà des personnels enseignants, on inclut le corps des conseillers pédagogiques ainsi que celui des inspecteurs. Au MESFTP, les enseignants peuvent relever du corps des professeurs adjoints ou de celui des professeurs certifiés. Il existe également un corps pour les inspecteurs, mais contrairement au MEMP, il n'existe pas de corps, au sens juridique du terme, pour les conseillers pédagogiques. Le choix des conseillers pédagogiques du secondaire (général ou technique professionnel) s'opère par simple nomination du Ministre (MESFTP) sur proposition du directeur départemental dont relève le ou les intéressés nommés. Ce choix s'opère néanmoins parmi des professeurs certifiés. Au MEMP, les conseillers pédagogiques sont recrutés par concours interne ouvert aux instituteurs APE. Dans l'enseignement supérieur, six corps cohabitent : les assistants, le corps autonome des professeurs assistants, les maîtres assistants, le corps autonome des professeurs, les maîtres de conférences et les professeurs titulaires. Les deux corps autonomes de professeurs assistants et de professeurs sont toutefois en voie d'extinction.

Si les conditions et mécanismes de recrutement paraissent génériques selon le statut, elles sont davantage modulées selon les corps. En effet, pour ce qui est des conditions de recrutement selon le statut, il est à noter que, quel que soit l'ordre d'enseignement, un APE doit être âgé de 18 ans à tout au plus 40 ans au moment de son recrutement ; l'âge minimal pour être recruté en ACE est également fixé à 18 ans, mais le plafond de 40 ans ne s'applique pas à cette catégorie de personnels. Le départ à la retraite est à la fois contraint par une limite d'âge (qui se situe sur une plage allant de 55 à 60 ans pour les personnels du MEMP ; fixée à 60 ans pour ceux du MESFTP, et s'étalant de 60 à 65 ans pour les enseignants du supérieur) et l'ancienneté dans la profession (plafonnée à 30 ans au maximum pour ceux du MEMP et du MESFTP ; condition également étendue aux corps des assistants et des professeurs assistants autonomes au MESRS).

Les mécanismes de recrutement au MEMP et au MESFTP diffèrent, à certains égards, de ceux en vigueur au MESRS. Dans les enseignements maternel, primaire, secondaire général et technique professionnel, la procédure normale de recrutements d'APE et ACE passe par cinq principales étapes déjà décrites dans le chapitre précédent. Dans l'enseignement supérieur, sept principales étapes sont à noter et sont décrites dans l'encadré ci-après.

Encadré n°5.1 : Le mécanisme de recrutement des enseignants du supérieur en sept étapes clés

1. Ouverture des postes et la création des postes budgétaires (rôle échu à la DRH du MESRS) ;
2. Notification aux universités nationales du nombre de postes à pourvoir (rôle échu à la DRH du MESRS) ;
3. Sélection des candidats par les Conseils Scientifiques sectoriels puis par le Conseil Scientifique de l'Université ;
4. Transmission du procès-verbal du Conseil Scientifique au cabinet du Ministre de l'enseignement supérieur ;
5. Demande de mise à disposition du Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur au Ministre en charge de la Fonction Publique ;
6. Notification du recrutement des intéressés par le Ministre en charge de la Fonction Publique ;
7. Mise à disposition des enseignants (assistants contractuels) recrutés aux recteurs et Invitation à la prise de service.

Source : Gouvernement du Bénin (2010) : « Les perspectives d'évolution du personnel enseignant dans les cinq (05) années à venir avec les implications en termes de besoins de formation initiale et continue et de charges salariales induites ». Document préparé par les Directions des ressources Humaines du MEMP, du MESFTP et du MESRS et présenté à la revue sectorielle d'Avril 2010.

Ainsi, si les DRH des Ministères jouent un rôle prépondérant dans le processus de recrutement des enseignants agents de l'Etat au niveau du primaire et du secondaire (général ou technique professionnel), les conseils scientifiques sectoriels des universités sont les principaux interlocuteurs des DRH en matière de recrutement des enseignants du supérieur. Les différentes étapes dans le mécanisme de recrutement des enseignants du supérieur sont reprises dans l'encadré n°5.1.

En général, les enseignants peuvent être recrutés selon quatre modalités :

- *sur titre par recrutement ou concours direct ou test pour détenteurs de diplômes professionnels.* Depuis Octobre 2008, les enseignants de la maternelle et du primaire sont uniquement recrutés selon cette modalité : les Instituteurs adjoints (IA) et les instituteurs sont en effet recrutés sur titre par concours direct ou après un test parmi les candidats titulaires du CEAP (pour les IA) ou du CAP (ou équivalent) pour les Instituteurs. Avant Octobre 2008, ces enseignants pouvaient également être recrutés par concours externe pour les candidats titulaires d'un BEPC. Au niveau de l'enseignement supérieur, la modalité est celle du recrutement direct (encore appelée recrutement sur titre) parmi des personnes titulaires d'un doctorat (et intéressés par la fonction enseignante). Ces nouvelles recrues sont alors recrutées en qualité d'Assistants (ou plutôt assistants ACE). Comme indiqué plus haut, leur promotion sous le statut des APE se fait concomitamment à une série de publications leur permettant de s'inscrire sur les listes d'aptitude du CAMES.

- *par concours externe pour candidats titulaires de titres académiques requis.* Le recrutement des professeurs adjoints du secondaire (général ou technique professionnel) s'opère suivant cette modalité. Ils sont alors recrutés parmi les titulaires du Baccalauréat et sont ensuite admis en formation de 3 années dans une école normale supérieure (ENS). Certains professeurs certifiés sont également recrutés par concours parmi les titulaires d'une licence académique et sont ensuite admis en formation de deux ans dans une ENS.
- *par concours ou examen professionnel interne* (auprès d'enseignants déjà en poste qui souhaitent accéder à la catégorie hiérarchique supérieure, notamment en termes de corps). C'est l'une des deux modalités utilisées pour le recrutement des professeurs certifiés (outre la possibilité du recrutement externe évoquée précédemment). Au plan du recrutement interne, les professeurs certifiés sont recrutés parmi les professeurs adjoints et sont ensuite admis pour une formation professionnelle (dans une ENS) pour une durée allant de 2 à 3 ans.
- *par sélection et mise à disposition d'agents de l'Etat en provenance d'autres Ministères* (et ayant les titres académiques requis pour enseigner). Cette modalité s'applique essentiellement pour la sélection de certains enseignants du supérieur. Ainsi pourra-t-on observer la mise à disposition d'agents de l'Etat, généralement en provenance du Ministère de la santé (médecins spécialistes qui souhaitent enseigner à la Faculté des sciences de la santé), ou du MESFTP (cas d'enseignants du secondaire général ou technique, titulaires d'un doctorat, et qui souhaitent enseigner dans le supérieur).

Outre les agents de l'Etat, le système éducatif béninois avait également recours, jusque dans une période récente, à des enseignants communautaires (recrutés et rémunérés entièrement ou partiellement par les communautés) à la maternelle et au primaire, à des enseignants sous contrats local (ESCL) au secondaire (recrutés par les comités de gestion des établissements et rémunérés entièrement ou partiellement sur les ressources propres des établissements) et à des enseignants émergeant directement sur le budget des établissements (vacataires, missionnaires, contractuels établissements, ...) dans le secondaire et le supérieur. Il est cependant difficile de donner une répartition fine des enseignants selon leur statut dans la période actuelle, eu égard au fait que de nombreux enseignants, auparavant considérés comme communautaires ou sous contrat local, sont en cours de reversement dans le statut des ACE³⁰. On sait aussi que tous ces enseignants ne sont pas éligibles au reversement, eu égard aux critères académiques requis. Or, dans certaines statistiques, notamment celles de l'année 2008/09 pour le secondaire général, tous les ESCL ont été comptabilisés sous le statut des ACE. Dans la mesure où tous ces ESCL du secondaire n'ont pas encore été formellement reversés dans le statut ACE (autrement dit, tous les ESCL du secondaire ne sont pas encore rémunérés sur la base du statut d'ACE), il paraît nécessaire, notamment dans une perspective d'analyse des coûts de l'éducation secondaire, de « comptabiliser » en ESCL les enseignants qui, à tort, ont été comptabilisés en ACE.

³⁰ Cf. Décret n° 2007-592 du 31 Décembre 2007.

En procédant par recoupement des données des services de planification (données DPP) avec celles des DRH (en utilisant les états d'effectifs en début d'année, les points relatifs aux versements en ACE et les recrutements annuels en APE et ACE), il a été possible de répartir l'ensemble des personnels enseignants selon leurs statuts réels au cours de l'année 2009. Cette répartition est sans doute grossière, mais raisonnable, eu égard à la disponibilité et au degré de précision des informations utilisées³¹. Le tableau 5.3 fait état de cette ventilation.

Tableau n°5.3 : Les personnels en service dans les établissements publics, par ordre d'enseignement, selon leur statut et leur fonction (estimation moyenne pour l'année 2009)

	Fonction			Enseignants en équivalent plein temps	
	Enseignants	Non enseignants	Ensemble	Total	%
Maternelle			1 416	1 416	100,0%
APE et ACE			530	530	37,4%
Communautaires			886	886	62,6%
Primaire			31 458	31 458	100,0%
APE			11 540	11 540	36,7%
ACE			13 005	13 005	41,3%
Communautaires			6 913	6 913	22,0%
Secondaire général	19 958	1 405	21 363	13 504	100,0%
APE	1 397	802	2 199	1 397	10,3%
ACE	2 772	584	3 356	2 772	20,5%
Sous contrat local	4 297	0	4 297	4 297	31,8%
Vacataire / Missions	11 492	19	11 511	5 038	37,3%
Secondaire technique professionnel	853	286	1 139	871	100,0%
APE	324	114	438	324	37,1%
ACE	242	21	263	336	38,6%
Sous contrat local	118	149	268	123	14,1%
Vacataire / Autres	169	1	170	88	10,1%
Enseignement supérieur	935	413	1 348	ND	?
APE	848	370	1 218	848	?
ACE	87	43	130	87	?
Sous contrat établissement	ND	ND	ND	ND	?
Vacataire	ND	ND	ND	ND	?

Note : ND = Données non disponibles.

Source : Consolidation et estimation des auteurs, fondées sur les données DPP (2008/09) et DRH de 2009 du MEMP, du MESFTP et du MESRS

Ainsi, au sein des établissements publics des cinq ordres d'enseignement considérés (maternelle, primaire, secondaire général, secondaire technique professionnel, enseignement supérieur), on comptait environ 32 700 agents de l'Etat, la plupart étant des enseignants (30 740), soit 94 % de l'ensemble des agents de l'Etat (APE et ACE) affectés dans les établissements. Cette situation est variable selon l'ordre

³¹ Dans le cas du MEMP, par exemple, on estime qu'environ 8 000 enseignants communautaires, sur les 9 000 « éligibles » au versement, ont été reversés en ACE entre Janvier 2008 et Avril 2010 ; ce qui suggère (par linéarisation) qu'environ 5 000 enseignants communautaires auraient été reversés en ACE au cours de l'année civile 2009. Les statistiques de la DPP pour l'année 2008/09 (collectées dans le premier semestre de l'année 2009) indiquent un total d'environ 9 000 enseignants communautaires dans les écoles maternelles et primaires et publiques. On peut donc en déduire qu'il y aurait eu, sur toute l'année 2009, environ 6 500 enseignants demeurés sous le statut de maîtres communautaires (en tenant compte du versement d'environ 2 500 maîtres communautaires au second semestre de l'année 2009). Ainsi donc, en moyenne sur l'année 2009, on peut estimer qu'il y aurait eu 7 750 maîtres communautaires $(= (9\ 000 + 6\ 500) / 2)$.

d'enseignement. Dans les établissements publics de la maternelle et du primaire, aucun agent de l'Etat n'est complètement déchargé de cours. La proportion d'agents de l'Etat qui n'enseignent pas (ou sont affectés à des tâches administratives et/ou de soutien pédagogique) est de l'ordre de 20% dans les établissements publics du secondaire technique professionnel, 25% dans le secondaire général et 31% dans les institutions publiques d'enseignement supérieur.

Un recours plus intense aux enseignants ACE. S'agissant plus spécifiquement de la répartition des enseignants agents de l'Etat entre ACE et APE, il est à noter qu'au primaire et au secondaire général en 2009, le nombre d'ACE est supérieur à celui des APE (Tableau 5.4). Cette situation est contraire à celle qui prévalait en 2006. En effet, en 2006, au primaire, on comptait 43 enseignants ACE pour 100 enseignants APE, contre 113 pour 100 en 2009. Au secondaire général, il y a pratiquement deux fois plus d'enseignants ACE que d'enseignants APE en 2009 alors qu'en 2006, ce sous-secteur ne comptait que 44 enseignants ACE pour 100 APE. Ce fort accroissement du nombre d'enseignants ACE tient, en grande partie, au reversement de nombreux maîtres communautaires et ESCL en ACE, processus qui se poursuit depuis janvier 2008. Au secondaire technique et dans l'enseignement supérieur, le nombre d'enseignants ACE est demeuré inférieur à celui des APE. Il y a néanmoins eu un fort accroissement du nombre d'enseignants ACE dans le secondaire technique, où l'on compte près de 75 enseignants ACE pour 100 APE en 2009, contre 15 pour 100 en 2005/2006.

Tableau n°5.4 : Nombre d'enseignants ACE pour 100 enseignants APE dans les établissements publics, 2005/06 et 2009.

	2005/06	2009
Primaire	43	113
Secondaire général et technique professionnel	40	175
Secondaire général	44	198
Technique professionnel	15	75
Supérieur	8	10
Ensemble	40	114

Source : RESEN-Bénin (2008) pour 2005/06 ; Table 5.3 pour 2009 ; Calculs des auteurs.

Comme évoqué plus haut, d'autres « catégories » de personnel, outre les agents de l'Etat, exercent également dans les établissements publics. En 2009, les maîtres communautaires au niveau du MEMP représentaient 24 % du corps enseignant présent dans les écoles maternelles et primaires publiques, cette **proportion de maîtres communautaires étant sensiblement moindre au primaire (22 %) qu'à la maternelle (63 %)**. Les établissements du secondaire et du supérieur ont un recours intensif à des vacataires (environ 11 500 au secondaire général en 2009) qui, eu égard à leur statut, travaillent nécessairement à temps partiel. On ne saurait donc les comparer directement au nombre total d'agents de l'Etat. Les APE et les ACE n'ayant pas nécessairement la

même charge horaire hebdomadaire de travail³² (en incluant les heures supplémentaires que certains d'entre eux effectuent), on a comptabilisé les vacataires, ainsi que les ESCL et les ACE, en « équivalent plein temps » des APE. Les résultats figurent dans les deux dernières colonnes du tableau 5.3 (les estimations ne sont toutefois pas disponibles pour l'enseignement supérieur).

On observe que **le recours aux enseignants vacataires et aux ESCL est plus intense dans le secondaire général que dans le secondaire technique professionnel**. Dans le secondaire technique professionnel, 24 % de la masse horaire enseignante est assurée par ces deux catégories d'enseignants, contre près de 70 % dans le secondaire général (37 % pour les vacataires et 32 % pour les ESCL). Au secondaire général, l'enseignement repose donc, en grande partie, sur les vacataires et les ESCL.

Cette répartition des enseignants par statut est susceptible de changer dans les années à venir. Le reversement des enseignants communautaires ou ESCL fera logiquement accroître sensiblement le poids relatif des ACE parmi les enseignants. Une incertitude demeure cependant sur l'évolution que prendra le poids des enseignants vacataires. Les simulations de besoins en enseignants réalisées dans le chapitre 2 se sont en partie fondées sur l'hypothèse selon laquelle le poids relatif des vacataires devrait se réduire dans le secondaire général (dans la mesure où l'intense recours aux vacataires se justifiait par le fort déficit enseignants) mais augmenter dans le secondaire technique professionnel (ce qui se justifierait par un recours plus accru à des enseignants vacataires issus du monde professionnel). Bien qu'il ne s'agisse pas d'hypothèses soumises à l'arbitrage des décideurs politiques, il ne fait pas de doute que la répartition des enseignants entre les différents statuts ou corps pourra changer dans le futur. Ce changement peut également résulter d'une modification des trajectoires individuelles (changements de statut, de corps, de fonction,...) en cours de carrière professionnelle.

5.2- Mobilité des enseignants en cours de carrière

Recrutés au sein d'un statut et d'un corps donné et donc pour un certain niveau de rémunération en début de carrière, les enseignants connaissent, comme tous les autres agents de l'Etat, un accroissement de leur rémunération, sous l'effet conjugué de leur ancienneté dans la profession (progression dans l'échelle des salaires) et d'éventuelles bonifications liées à l'amélioration de la grille salariale (relèvement du salaire indiciaire ou augmentation des accessoires du salaire) ou des compléments de salaires. L'accroissement nominal du niveau de rémunération avec la carrière est un phénomène général, qui concerne l'ensemble des agents de l'Etat. Certains changements peuvent être spécifiques aux enseignants.

³² D'après nos calculs sur la base des données des services de planification du MESFTP ainsi que sur la base de celles de la direction de l'enseignement secondaire général, on estime qu'au niveau du secondaire général, les charges horaires hebdomadaires moyennes réalisées en 2008/2009 sont de 8,2 heures pour les vacataires et 18,6 heures pour les enseignants agents de l'Etat (charge qui inclue les 2,5 heures supplémentaires effectuées en moyenne par chacun de ces enseignants). Au secondaire technique professionnel, il a été estimé, sur un échantillon de 10 établissements publics d'ETFP, que la charge horaire hebdomadaire moyenne était de 20,5 heures pour les APE, les ACE et les ESCL, mais de 9,4 heures pour les vacataires.

Changement de statuts. On note, depuis Janvier 2008, un reversement progressif des maîtres communautaires et ESCL en ACE, changement statutaire qui, de toute évidence, s'accompagne d'une augmentation conséquente des rémunérations des enseignants concernés. On ne peut cependant pas être reversé à deux reprises au cours de sa carrière, ce qui suggère par exemple que les ESCL et maître communautaires ayant été reversés en ACE ne pourront plus être systématiquement reversés en APE, à moins qu'ils ne passent le concours de recrutement en APE. Les enseignants peuvent donc passer d'ACE en APE sur concours. Il convient cependant de noter qu'une disposition spéciale concerne les contractuels recrutés avant le 31 décembre 2003³³. Ces enseignants contractuels sont reversés grade pour grade dans les différents corps des APE correspondant à leur niveau de qualification professionnelle et ce, promotion par promotion. Ainsi, en 2010, les contractuels recrutés en 2002 ont été reversés en APE. Ces versements se poursuivront pour les autres promotions recrutées en 2003 (reversement en 2011), 2004, 2005, 2006 et 2007 (reversement en 2015). Dans la mesure où nombre d'entre eux avaient été recrutés sans formation pédagogique, ces contractuels « reversés » suivent une formation professionnelle dans les ENS. Les ACE recrutés en 2008 et au-delà ne seront plus reversés systématiquement. Au niveau de l'enseignement supérieur, les assistants contractuels sont systématiquement reversés en APE une fois qu'ils sont inscrits sur les listes d'aptitude du CAMES.

Changement de corps. Un enseignant peut également changer de corps en cours de carrière. Au MEMP et au MESFTP, ce changement s'opère par voie de concours et/ou recrutement interne.

Au MEMP par exemple, un instituteur adjoint peut, par voie de recrutement interne (concours professionnel), devenir un instituteur. En 2010, 1 114 instituteurs du primaire ont été recrutés parmi 1 244 instituteurs adjoints présentés au concours, ce qui correspond à un taux de sélection d'environ 90%. De même, 40 instituteurs de l'enseignement maternel ont été recrutés parmi 42 instituteurs adjoints présentés au concours, soit un taux de sélection de 95%. Le taux de sélection peut paraître « flatteur »; il dépend du nombre de places mises au concours sachant par ailleurs qu'il est exigé aux candidats une moyenne d'au moins 10/20 au concours de recrutement. Les promus sont admis pour une année de formation au Centre de Formation et de Perfectionnement des Personnels d'Encadrement de l'Éducation (CFPEE).

Un instituteur APE peut, par voie de concours interne, devenir conseiller pédagogique (un conseiller pédagogique peut lui-même devenir inspecteur par concours interne ou inscription sur une « liste d'aptitude »³⁴). Une fois recrutés, les conseillers pédagogiques et les inspecteurs passent une année de formation au CFPEE. La sélection est cependant assez « stricte », au regard du nombre de places souvent mises en jeu au concours. En 2010 par exemple, 35 conseillers pédagogiques ont été recrutés parmi 309 instituteurs présentés au concours, ce qui correspond à un taux de sélection de 11%. 25 inspecteurs ont pour leur part été recrutés parmi 80 conseillers pédagogiques présentés au concours (taux de sélection de 31%).

³³ Cf. l'article 101 du décret N° 2008-377 du 24 Juin 2008 portant régime juridique d'emploi des ACE.

³⁴ Selon la double condition d'ancienneté et de mérite.

De même, au MESFTP, un professeur adjoint peut, par voie de recrutement interne, devenir professeur certifié. Un professeur certifié peut, par nomination, devenir conseiller pédagogique (la nomination est faite par le Ministre, sur proposition du directeur départemental de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle dont relève ce professeur certifié). La nomination est pour une période de 02 ans. Dans la mesure où il n'existe pas à proprement parler d'un corps de conseillers pédagogiques au MESFTP, les inspecteurs se recrutent directement, par voie de concours, parmi les professeurs certifiés. Une fois reçus au concours, ils passent deux ans de formation au CFPEE. En 2010, 26 inspecteurs de l'enseignement secondaire (général et technique professionnel) ont été recrutés parmi 54 professeurs certifiés présentés au concours, ce qui correspond à un taux de sélection proche de 48%. Il convient de noter qu'il y avait 49 postes d'inspecteurs mis au concours, mais seulement 26 candidats ont eu une moyenne supérieure à 10/20 au concours.

Au MESRS, les enseignants sont recrutés dans le corps des assistants. Le changement de corps, par exemple le passage du corps des assistants à celui des professeurs assistants, s'opère suivant les normes du CAMES par la bonification du nombre et de la qualité des publications effectuées. Certains changements s'opèrent également par concours d'agrégation pour des filières que la médecine, les sciences économique et gestion.

Changement de fonction ou d'ordre d'enseignement. Les enseignants (au plan statutaire) peuvent également changer de fonction tout au long de leur carrière, ou ne plus enseigner du tout (départ de la fonction enseignante). D'autres, tout en demeurant enseignants, peuvent changer d'ordre d'enseignement. C'est notamment le cas de certains enseignants du secondaire et titulaires d'un doctorat, qui sont promus ou affectés comme enseignants dans le supérieur. Alors que le changement de fonction (par nomination à des postes de gestion administrative ou pédagogique au sein du secteur de l'éducation ou en dehors) tend à réduire la proportion de personnels sensés assurer le service d'enseignement qui constitue la mission principale des Ministères en charge de l'éducation, le changement d'ordre d'enseignement modifie la distribution des enseignants entre les différents ordres d'enseignement. Dans un contexte de pénurie d'enseignants, tel qu'illustré dans le chapitre 2, l'ampleur de ces changements devrait être modérée, eu égard aux conséquences induites au plan de la gestion administrative des personnels enseignants (besoins supplémentaires en remplacement).

Ces divers changements de statut, de fonction ou de corps s'opèrent la plupart du temps concomitamment à une progression au sein de la grille salariale.

Progression au sein de la grille salariale. La grille salariale sert de base à la détermination du traitement indiciaire des agents de l'Etat, qu'ils soient APE ou ACE. Pour bien comprendre comment s'opère la mobilité des agents au sein de cette grille, il convient au préalable d'en avoir une bonne appréhension. Elle se présente sous forme d'une matrice avec plusieurs cellules, chacune d'elle correspondant à un « indice » qui sert au calcul du salaire de base (ou traitement indiciaire) des agents de l'Etat³⁵ (cf.

³⁵ Le traitement indiciaire correspondant s'obtient en multipliant l'indice par la valeur du point d'indice (qui est de 3 007 FCFA en 2009).

Tableau A5.1 en annexe). L'indice varie en fonction de la catégorie de l'agent, de son échelle et de l'échelon à laquelle il se situe au sein de la grille salariale.

On distingue globalement quatre catégories (de A à E). Les enseignants sont exclusivement concernés par les catégories A à C. La catégorie A, la plus élevée, comprend généralement les *emplois de conception*, de direction ou de contrôle pour lesquels le niveau de recrutement ou de qualification est celui du doctorat ou du diplôme de sortie du niveau 1 ou 2 d'une école ou d'un institut de formation de l'enseignement supérieur, ou encore d'une maîtrise ou de tout autre diplôme équivalent. La catégorie B comprend les *emplois d'application* pour lesquels le niveau de recrutement ou de qualification est celui du diplôme universitaire de technologie, du brevet de technicien supérieur, du baccalauréat ou encore du BEPC après 03 ans de formation professionnelle dans une école agréée, ou tout autre diplôme équivalent. La catégorie C comprend des *emplois d'exécution* spécialisées pour lesquels le niveau de recrutement ou de qualification est celui correspondant aux diplômes professionnels délivrés par des écoles agrées formant sur la base du BEPC après 1 ou 2 années de formation professionnelle, au Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP) ou aux diplômes professionnels délivrés par des établissements agrées formant sur la base du Certificat d'Etudes Primaires (CEP) plus 3 années de formation professionnelle, ou tout autre diplôme reconnu équivalent.

Les catégories sont par la suite stratifiées **en échelles**, correspondant aux titres, diplômes ou niveaux de qualification exigés des postulants aux différents emplois. Les catégories A à D disposent chacune de trois échelles de 1 à 3, l'échelle 1 étant la plus élevée. La catégorie E quant à elle ne dispose que d'une seule échelle.

La progression au-sein de chaque échelle s'opère selon des **échelons**, au nombre de 12. Les différents échelons sont regroupés au sein de cinq principaux **grades**: le grade initial correspond aux quatre premiers échelons, le grade intermédiaire aux échelons 5 à 7, le grade terminal normal aux échelons 8 à 10, le grade terminal exceptionnel correspond à l'échelon 11, tandis que le grade hors classe correspond à l'échelon 12.

De manière schématique, la mobilité au sein de la grille salariale peut être à la fois horizontale (par changement d'échelon) et verticale (par changement d'échelle et/ou de catégorie). Le changement d'échelon, quel que soit le statut ou le corps, s'opère automatiquement avec l'ancienneté (tous les deux ans) à l'intérieur d'un grade donné, mais l'avancement de grade s'opère sur une base « compétitive », les critères pris en compte incluant les notes d'évaluation de l'agent au sein du grade précédent. La décision d'avancement est rendue par une « commission » qui fixe les quotas de passage d'un grade à un autre. Cette commission est composée de représentants des ministères de la Fonction publique, des Finances, du Ministère sectoriel concerné (MEMP, MESFTP, MESRS,...) et de syndicats d'enseignants.

Au MEMP et au MESFTP, le changement d'échelle (à catégorie donnée), indépendamment du statut et du corps, s'opère par voie de concours, examen professionnel ou « reclassement » à la suite d'un stage de formation. Le changement de catégorie s'opère, quant à lui, selon deux modalités complémentaires :

(i) par concours/examen professionnel ou stage de formation ou (ii) par intégration sur une « liste d'aptitude ». Cette liste d'aptitude concerne des agents « méritants » ayant accompli au moins 25 ans de service, dont 5 ans au moins à l'échelle supérieure de leurs corps. Les enseignants du supérieur ne changent ni d'échelle ni de catégorie, étant donné qu'ils sont recrutés à la catégorie A et à l'échelle 1 de la grille salariale.

Une fois au maximum de la grille salariale, aucune augmentation de salaire n'est possible. Certains enseignants, au maximum de la grille salariale, peuvent néanmoins bénéficier de décorations et de titres honorifiques.

5.3- Rémunérations et avantages salariaux

Outre leur rémunération « indiciaire », les agents de l'Etat bénéficient d'accessoires et de compléments de salaires sur base forfaitaire, et ce selon leur statut (certaines indemnités échoient uniquement aux APE) ou leur fonction (par exemple, les indemnités de correction du Brevet de Techniciens Supérieurs ne sont versées qu'aux enseignants participant aux corrections des épreuves). Les critères d'attribution de ces compléments de salaire, ainsi que leur ampleur, seront également présentés.

5.3.1- La rémunération des enseignants selon la solde

Les données des directions de ressources humaines (DRH) permettent, à travers les informations détaillées (nominatives) sur les agents de l'Etat en service dans le secteur de l'éducation en début de chaque année civile, de dresser un état des lieux suffisamment précis des effectifs globaux et des charges salariales anticipées pour l'ensemble de ces personnels. La solde des agents de l'Etat est déterminée en fonction de quatre principaux postes de dépense, comme indiqué dans le tableau 5.6.

Tableau n°5.6 : Inventaire des éléments constitutifs de la solde des agents de l'Etat

	Postes	Bénéficiaires / mode de calcul
1.	Traitement indiciaire	Calculé en multipliant l'indice acquis (selon la grille salariale en vigueur) par la valeur du point d'indice (valable pour tous les agents de l'Etat).
2.	Pension	La pensions représente 14% du traitement indiciaire ; Les APE « cotisent » au Fond National de Retraite (FNR) tandis que les ACE cotisent à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), qui est un fonds de pension privé.
3.	Allocations familiale	Bénéficiaire tous les personnels avec enfants (un seul membre bénéficiaire dans le cas d'un couple agents de l'Etat) ; Allocation fixée à 30 000 par enfant par an, et pour un maximum de 6 enfants.
4.	Indemnités diverses	
	4.1. Résidence	Bénéficie à tous les personnels ; Représente 10% du traitement indiciaire.
	4.2. Logement	Bénéficie à tous les personnels : Montant variable selon le corps (de 100 000 FCFA/an pour les assistants à 150 000 FCFA/an pour les professeurs titulaires) dans l'enseignement supérieur, mais selon l'indice de traitement, pour les enseignants des autres ordres d'enseignement (par exemple, l'enveloppe est fixée à 6 000 FCFA/an pour les indices inférieurs à 200, mais à 36 000 FCFA/an pour les indices supérieurs à 901).
	4.3. Sujétion	Bénéficie uniquement aux responsables administratifs
	4.4. Fonction	Idem
	4.5. Forfaitaire	Idem
	4.6. Eau	Idem
	4.7. Electricité	Idem
	4.8. Téléphone	Idem
	4.9. Amortissement	Idem
	4.10. Prime de Bibliothèque	Prévue uniquement pour les enseignants du supérieur
	4.11. Prime de Publication	Prévue uniquement pour les enseignants du supérieur ayant publié au moins une fois au cours des 3 dernières années
5.	Primes diverses	
	5.1. Risque	Bénéficie à tous les personnels ; Allocation de 48 000 FCFA par an ; Ce montant a été porté 300 000 FCFA/an, depuis octobre 2010, pour les enseignants du supérieur.
	5.2. Qualification	Prévue uniquement pour les enseignants du supérieur ; Prime assise sur 30% du traitement indiciaire jusqu'en septembre 2010 ; puis porté, depuis octobre 2010, à une proportion comprise entre 40% et 60%, selon le corps.
	5.3. Spécialisation/Technicité	Pour tout enseignant ayant bénéficié d'un stage de spécialisation pendant au moins 6 mois ;
	5.4. Incitation enseignement	Bénéficie à tous les enseignants ; <ul style="list-style-type: none"> • Prime considérée comme un accessoire du salaire jusqu'en Septembre 2010 pour les enseignants du supérieur, et décembre 2010 pour ceux du MEMP et du MESFTP : Allocation alors fixée à 25% du traitement indiciaire. • A disparu comme « accessoire » du salaire depuis Octobre 2010 pour els enseignants du supérieur, et depuis Janvier 2011 pour ceux du MEMP et du MESFTP. Au supérieur, cette prime a disparu au profit d'une multiplication de l'indice de traitement des enseignants par un facteur allant de 1,5 à 3,0 selon les corps. Pour les enseignants du MEMP et du MESFTP (catégories A à C), cette prime a également disparu au profit du multiplication de l'indice de traitement par une facteur 1,25.

Le premier élément constitue le traitement indiciaire. Le deuxième poste, réservé à la pension, représente 14 % du traitement indiciaire. Les allocations familiales constituent le troisième poste. La solde des agents de l'Etat prend également en compte diverses primes et indemnités (encore appelées accessoires du salaire). Ces accessoires ne sont pas nécessairement destinés à tous les agents de l'Etat. Certaines primes bénéficient à l'ensemble des personnels qu'ils soient enseignants ou pas (indemnité de résidence, de logement, ainsi que la prime de risque) alors que d'autres sont réservées uniquement aux responsables administratifs (cas de l'indemnité de sujétion ou de fonction) tandis que certaines sont exclusivement réservées aux enseignants en situation de classe (cas de la prime d'incitation à la fonction enseignante, ou de la prime de spécialisation à laquelle tous les enseignants sont potentiellement éligibles).

La prime d'incitation à l'enseignement, alors fixée à 25% du traitement indiciaire, a disparu depuis octobre 2010 pour les enseignants du supérieur, et depuis janvier 2011 pour ceux du MEMP et du MESFTP, à la faveur du relèvement de l'indice de traitement des enseignants. Autrement dit, les enseignants devront désormais jouir de cette « prime d'incitation » pendant leur retraite, étant donné que le niveau de pension se calculera désormais sur la base d'un traitement indiciaire accru. Il convient de noter que les enseignants du supérieur bénéficient de trois primes et indemnités spécifiques (primes de bibliothèque, de publication et de qualification).

Les données DRH mobilisées correspondent à l'exercice budgétaire 2009. Elles ont ensuite été ajustées des recrutements nets constatés en 2009, ainsi que de l'incidence financière relative au « reversement » annuel des maîtres communautaires et ESCL. Les résultats, présentés dans le tableau n°5.7, ne concernent que les enseignants agents de l'Etat (APE, ACE). Le coût budgétaire/salarial des maîtres communautaires ou ESCL qui n'étaient pas encore reversés en 2009, n'a pas été pris en compte. Il y a également lieu de rappeler que les données présentées ne tiennent pas compte des récents changements ayant affecté l'indice de traitement et/ou la grille salariale des enseignants en fin 2010 et début 2011.

Ainsi donc pour l'année 2009, le salaire moyen annuel des enseignants agents de l'Etat s'établit à 1,65 millions FCFA à la maternelle et au primaire, à 1,98 millions au secondaire général, à 2,32 millions FCFA au secondaire technique professionnel et plafonne à 6,62 millions pour les enseignants du supérieur. Comme on pouvait s'y attendre, le salaire moyen croît donc avec l'ordre d'enseignement. Les ACE de la maternelle et du primaire perçoivent une rémunération moyenne de l'ordre de 40 % de celle de leurs homologues APE ; au secondaire, ce ratio paraît encore plus faible, et s'établit en moyenne à 33 %. Cette différence tient essentiellement à deux facteurs. En premier lieu, dans la mesure où le recrutement de nouveaux enseignants se fait, dans la majorité des cas, dans le statut des ACE, la population des enseignants ACE est en moyenne plus « jeune » (ou se renouvelle plus vite) que la population des APE. Ainsi, une part du supplément de salaire des enseignants ayant le statut d'APE tient au fait qu'ils se situent en moyenne à des niveaux plus avancés dans l'échelle salariale. Le second facteur, non négligeable, tient au fait que tous les ACE ne bénéficient pas nécessairement des mêmes primes et indemnités que les APE (du moins au regard des données disponibles). En 2009, ces

primes et indemnités ont représenté jusqu'à 22 % du traitement indiciaire des enseignants APE de la maternelle et du primaire, et 30% de celui des APE enseignants du secondaire (général et technique professionnel).

Tableau n°5.7 : Salaire annuel moyen des enseignants par statut et par corps en 2009.

Ordre d'enseignement/corps	En millions de FCFA			En multiple du PIB par tête*	Indice
	APE	ACE	Ensemble		
Maternelle et Primaire					
Instituteurs	2,722	1,249	2,665		100
Instituteurs adjoints	1,161	0,958	1,004		38
Ensemble	2,411	0,971	1,653	4,55	
Secondaire Général et Technique Professionnel					
Professeur certifié	3,855	1,379	3,331		100
Professeur Adjoint	2,978	1,045	1,975		59
Instituteurs et Instituteurs adjoints	2,468	0,888	1,973		59
Ensemble	3,473	1,167	2,016	5,55	
.Secondaire Général	3,571	1,152	1,977	5,44	
.Secondaire Technique Professionnel	3,037	1,344	2,315	6,38	
Enseignement Supérieur					
Professeur titulaire	9,859		9,859		100
Maître de conférence	9,408		9,408		95
Maître assistant/Professeur autonome	7,725		7,725		78
Professeur assistant	5,871		5,871		60
Assistant	3,915		3,915		40
Autres					
Médecin, Pharmacien	7,797		7,797		79
Chercheurs	2,835		2,835		29
Ensemble	6,624		6,624	18,24	

Note : le PIB par tête pour 2009 est égal à 363 121 FCFA (cf. chapitre 1).

Source : Données DRH et DPP et calcul des auteurs.

On note également une différenciation des salaires selon les corps. Ainsi, à la maternelle et au primaire, la rémunération moyenne d'un instituteur adjoint ACE ne représente que 77 % de celle d'un instituteur. Au secondaire, général ou technique professionnel, le salaire moyen d'un professeur adjoint équivaut à 75 % de celui d'un professeur certifié du même statut. Au supérieur, un assistant perçoit 40 % du salaire d'un professeur titulaire ; celui d'un maître assistant se situe à 78 % du salaire d'un professeur titulaire. Cette différenciation selon les corps est somme toute logique, eu égard au fait que le changement de corps s'accompagne, quasi-systématiquement, d'une progression dans l'échelle salariale.

Tendances récentes. Les résultats de 2009 peuvent être comparés à ceux disponibles en 2006 (RESEN-Bénin, 2008). La comparaison ne concerne cependant que les enseignants APE et ACE, étant donné que les statuts d'enseignants communautaires et les ESCL sont en voie d'extinction. Le tableau 5.8 présente les informations disponibles pour cette comparaison.

Tableau n°5.8 : Evolution du salaire annuel moyen des enseignants entre 2006 et 2009 (agents de l'Etat uniquement)^a

	2006			2009		Variation du Salaire Réel entre 2006 et 2009 ^b (%)
	Millions de FCFA		Multiple du PIB par tête	Millions de FCFA	Multiple du PIB par tête	
	FCFA de 2006	FCFA de 2009 ^b				
Maternelle et Primaire	1,536	1,732	5,05	1,653	4,55	-4,6%
Secondaire Général	2,148	2,422	7,06	1,977	5,44	-18,4%
Dont APE	2,700	3,045	8,88	3,571	9,83	17,3%
Dont ACE	0,899	1,013	2,95	1,152	3,17	13,7%
Secondaire Technique Professionnel	2,133	2,405	7,01	2,315	6,38	-3,7%
Dont APE	2,297	2,590	7,55	3,037	8,36	17,3%
Dont ACE	1,048	1,182	3,45	1,344	3,70	13,7%
Supérieur	4,734	5,339	15,56	6,624	18,24	24,1%

Note : a/ le salaire moyen est calculé uniquement pour les agents de l'Etat (APE et ACE) ; b/ le déflateur du PIB est utilisé comme « proxy » pour le taux d'inflation entre 2006 et 2009. Ce déflateur suggère que le niveau général des prix a augmenté de 12,8 % au Bénin entre 2006 et 2009, soit 4,1 % en moyenne annuelle.

Source : RESEN-Benin (2008) pour l'année 2006 (données ajustées), Tableau 5.6 pour l'année 2009 et calculs des auteurs.

Le salaire moyen s'est accru en terme nominal aux différents ordres d'enseignement, exception faite du secondaire général où le salaire moyen annuel est resté stable autour de 2 millions de FCFA. Eu égard à l'inflation enregistrée entre 2006 et 2009, le salaire moyen des enseignants du secondaire général a enregistré une baisse de l'ordre de 18 % en volume ; la baisse a été plus modérée au primaire (baisse de 4,6 %) et dans le secondaire technique (baisse de 3,7 %). Cela ne signifie toutefois pas que les enseignants du primaire et du secondaire ont vu leur pouvoir d'achat s'éroder ; étant donné que la baisse constatée est statistiquement induite par une sensible modification de la répartition des enseignants entre les statuts APE et ACE comme indiquée plus haut (cf. Tableau 5.4). Il est à noter, à cet égard, que le salaire moyen des APE du secondaire s'est accru (de 17 % en terme réel), ainsi que celui des ACE (accroissement de 14 % en terme réel). Ainsi, la baisse du salaire moyen (toutes catégories confondues) résulte du recours plus intense aux enseignants contractuels (dont les salaires sont en moyenne plus faibles que ceux des APE), situation renforcée par le « reversement » en ACE de nombreux maîtres communautaires et ESCL.

Au supérieur, les enseignants ont enregistré une hausse considérable de leur rémunération (de 40 % en terme nominal et de 24 % en terme réel) entre 2006 et 2009. Cet accroissement tient, en grande partie, à l'augmentation du poids relatif des indemnités et primes dans leur salaire. En 2009, ces « indemnités et primes diverses » représentaient jusqu'à 103 % de leur traitement indiciaire³⁶, contre 62 %³⁷ en 2008, soit une année plutôt. Si le poids relatif des diverses indemnités en 2009 avait été le même qu'en 2008 (soit 62 % du traitement indiciaire), le salaire moyen des enseignants aurait été de 5,32 millions de Fcfa, soit 20 % de moins que le niveau moyen dont ils ont réellement bénéficié en 2009 (6,62 millions de Fcfa).

³⁶ Contre comparativement 26% pour les personnels non enseignants.

³⁷ Contre comparativement 9% pour les personnels non enseignants.

³⁸ Burundi, Burkina Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, République centrafricaine, Tchad.

Comparaisons internationales. Pour conduire cette comparaison, le salaire moyen des enseignants est exprimé, non pas en unités monétaires nationales, mais en multiples de PIB par habitant de chaque pays. La référence au PIB par habitant permet d'établir des comparaisons entre pays dans la mesure où il s'agit d'une évaluation « grossière » du revenu annuel que percevrait chaque individu d'un pays si la totalité des revenus provenant de la production économique du pays étaient partagée équitablement entre toute la population. Dans ces conditions, si par exemple le salaire des enseignants est 5 fois le PIB par habitant dans un pays donné, cela signifie que la production moyenne de cinq individus dudit pays est nécessaire pour assurer le salaire de cet enseignant. Il s'agit donc d'une mesure du coût relatif de ces enseignants dans leur pays.

Au Bénin, le salaire moyen d'un enseignant du public est estimé à 4,55 fois le PIB par habitant au cycle primaire, 5,4 fois au secondaire général, 6,4 fois au secondaire technique et 18,2 fois le PIB par habitant dans le cas des enseignants du supérieur. En moyenne dans les pays de la région Afrique, le salaire moyen des enseignants en multiple du PIB par habitant est estimé à 4,1 fois au primaire, à 6,6 fois au secondaire général (6,3 pour les enseignants du premier cycle, 7,2 fois pour ceux du second cycle). Dans l'enseignement supérieur, le salaire médian est estimé à 15,1 fois le PIB par habitant dans un échantillon de 12 pays³⁸ pour lesquels des données récentes sont disponibles. Ces comparaisons suggèrent que le coût relatif des enseignants béninois est d'environ 11% supérieur à la moyenne des autres pays au niveau du cycle primaire et de 21% au niveau de l'enseignement supérieur. Au secondaire général par contre, le coût relatif des enseignants béninois est d'environ 20% inférieur à la moyenne des autres pays. Cela suggère que **le coût relatif des enseignants béninois pour les finances publiques est élevé au cycle primaire et dans l'enseignement supérieur, mais comparativement plus faible au niveau du secondaire général.**

Bien que les données 2010 ou 2011 n'aient pas été formellement analysées dans le cadre de ce rapport, il reste possible de simuler globalement l'incidence du relèvement de l'indice de traitement des enseignants (effectif depuis octobre 2010 pour le supérieur ou Janvier 2011 pour les autres ordres d'enseignement) sur le salaire moyen des enseignants. Au MEMP, on sait que le relèvement de l'indice de traitement compense la suppression de la prime de spécialisation. Cela dit, la pension et l'indemnité de résidence, qui sont assises sur le traitement indiciaire, vont nécessairement augmenter. Les simulations réalisées suggèrent que le salaire moyen des enseignants pourrait somme toute augmenter d'environ 5% en terme nominal. L'augmentation est en revanche spectaculaire pour les enseignants du supérieur. L'indice de traitement a été multiplié d'un facteur compris entre 1,5 et 3 selon les corps. Le facteur d'augmentation moyen s'établit en fait à 2,32, compte tenu du poids relatif des différents corps parmi les enseignants du supérieur. D'autre part, la prime de qualification, qui représentait 30% du traitement indiciaire jusqu'en septembre 2010 devra désormais représenter de 40% à 60% du traitement indiciaire (selon le corps). La prise en compte jointe de ces différentes hypothèses conduit à simuler un doublement du salaire annuel moyen des enseignants du supérieur (en terme nominal), ce qui ramène le coût relatif des enseignants du supérieur à près de 2,4 fois la moyenne observée dans les autres pays de la région.

Outre leur rémunération sous forme de solde mensuelle, les personnels de l'éducation bénéficient, de manière forfaitaire, de divers compléments de salaire sous forme d'indemnités ou de primes. Ces « compléments » ne sont pas compris dans leur salaire mensuel. Ils constituent en quelque sorte des avantages complémentaires dont bénéficient les enseignants dans l'exercice de leur fonction. Certains compléments sont attribués à l'ensemble des enseignants tandis que d'autres le sont à certaines catégories particulières d'enseignants. D'autres compléments sont également attribués aux personnels non enseignants. Il s'agit in fine d'un poste de dépense dont l'ampleur doit être appréhendée.

Tableau n°5.9 : Modalités de mobilité des enseignants selon leur statut et leur corps

Ordre d'enseignement	Statuts	Corps	Modalités de mobilité horizontale (changement d'échelons)	Modalités de mobilité verticale	
				Changement d'échelle à catégorie donnée	Changement de catégorie
Maternelle, Primaire, Secondaire général, Secondaire technique professionnel	Modalités identiques pour tous les statuts	Modalités identiques pour tous les corps	Deux modalités : 1. Sur la base de l'ancienneté (tous les 2 ans) à l'intérieur d'un grade donné ; 2. Avancement de grade sur une base « compétitive », les critères pris en compte incluant les notes d'évaluation au sein du grade précédent. Décision d'avancement rendue par une « commission » ^a qui fixe les quotas de passage (exemple 40% pour le passage du grade initial au grade intermédiaire ; 30% du grade intermédiaire au grade terminal ; 20% du grade terminal normal au grade terminal exceptionnel ; 10% du grade terminal exceptionnel au grade hors classe)	Par concours/examen professionnel ou stage de formation	Par concours/examen professionnel ou stage de formation ou Par intégration sur une liste d'aptitude (agents « méritants » ayant accompli au moins 25 ans de service dont 5 ans au moins à l'échelle supérieure de leurs corps)
Supérieur	Idem	Idem	Idem	Sans objet (car tous les enseignants débutent à la catégorie A, Echelle 1)	Sans objet (car tous les enseignants débutent à la catégorie A)

Note : a/ commission composée des Ministères de la Fonction Publique, des Finances, du Ministère sectoriel concerné et d'un représentant de syndicats enseignants.

La valeur du point d'indice qui sert au calcul du traitement indiciaire annuel des enseignants est la même que celle des autres agents de l'Etat. Il est à noter que celle-ci a varié de manière discontinue dans le temps, en passant de 2 100 FCFA en 1993 à 2 425 FCFA en 1997, puis à 2 546 FCFA en 2004 et 3007 FCFA en 2009. En 2011, la valeur du point d'indice était toujours de 3007 FCFA par an.

Relèvement de l'indice de traitement des enseignants depuis octobre 2010 pour ceux du supérieur et janvier 2011 pour ceux du MEMP et du MESFTP. Jusque dans la période récente, la grille salariale qui s'appliquait aux enseignants étaient la même que celle des agents de l'Etat des catégories A à C. Le traitement indiciaire des enseignants était donc le même que celui des autres agents de l'Etat de même catégorie. La grille salariale des enseignants a toutefois été récemment « décrochée » de la grille générale des agents de l'Etat. Ce fût le cas pour les enseignants du supérieur dès octobre 2010,

et pour ceux du MEMP et du MESFTP depuis Janvier 2011. Au MEMP et au MESFP, l'indice de traitement des enseignants a été multiplié par 1,25. Autrement dit, un enseignant de la catégorie A, échelle 2 et échelon 1 (A2-1) est désormais rémunéré sur la base de l'indice 469 depuis janvier 2011, alors qu'il l'était sur la base de l'indice 375 au 31 décembre 2010.

La grille salariale des enseignants du supérieur a quant à elle connu deux changements majeurs depuis octobre 2010³⁹. Le premier a concerné la « modulation » du nombre d'échelons en fonction des grades pour permettre une mobilité rapide au sein de la grille salariale. Par exemple, il est prévu 3 échelons au maximum pour le grade initial, 02 échelons au maximum pour le grade intermédiaire. Puis, pour le grade terminal normal, le nombre d'échelons est maintenu à trois échelons uniquement pour les assistants et le corps autonome des professeurs assistants, alors qu'il est réduit à un échelon unique pour les autres corps (maître assistants, corps autonome des professeurs, maîtres de conférence et professeurs titulaires).

Le deuxième a concerné l'indice de traitement, qui a été affecté d'un coefficient multiplicatif de 3 pour les professeurs titulaires, de 2,8 pour les maîtres de conférence, 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. Autrement dit, un professeur titulaire à l'indice 1 300 (selon la grille salariale en vigueur jusqu'en septembre 2010) est désormais rémunéré sur la base de l'indice 3 900 (soit un triplement du traitement indiciaire).

Ce double changement qui se traduit à la fois par une rapide progression des enseignants du supérieur au sein de la grille salariale et par une forte augmentation de salaire, aura d'importantes conséquences financières dont l'impact, en terme de soutenabilité à moyen terme et d'arbitrages à l'intérieur du budget du MESRS, mérite d'être cerné. Au MEMP et au MESFTP, l'augmentation des salaires moyens sera également importante, quoique d'une ampleur moindre qu'au niveau de l'enseignement supérieur. Pour bien cerner l'ampleur de l'effort budgétaire fait en faveur des enseignants, il faudrait également tenir compte des avantages salariaux dont bénéficient les enseignants, en plus de leur traitement indiciaire.

5.3.2- Ampleur et composition des compléments de salaire

Les compléments de salaire, forfaitaires, se font sous forme d'indemnités et de primes. **Six indemnités et six primes** ont été répertoriées sur l'ensemble du secteur de l'éducation. Elles sont inventoriées dans les tableaux 5.9 et 5.10. Au titre des indemnités, on retrouve les indemnités d'heures supplémentaires/de vacation, les indemnités de correction des examens, concours et tests, les indemnités de correction du BAC, les indemnités de correction du BTS, les indemnités d'activité pédagogique et les indemnités d'organisation de journées pédagogiques. Le Tableau 5.9 indique les catégories de personnels qui bénéficient de ces différentes indemnités, ainsi que les modalités de leur attribution.

³⁹ Dispositions prévues par le décret N° 2010-024 du 15 Février 2010.

Les primes renvoient quant à elles aux primes de rentrée, aux primes d'incitation pour zones d'accès difficile, aux primes pour travaux de nuit, aux primes de gratification, aux primes de rendement et aux primes de recherche. Le Tableau 5.10 indique les catégories de personnels qui bénéficient de ces différentes primes, ainsi que les modalités de leur attribution.

Tableau n°5.10 : Inventaire des compléments de salaire par ordre d'enseignement, des catégories de personnels bénéficiaires et des modalités d'attribution : cas des indemnités.

Compléments de salaire	MEMP	MESFTP			Supérieur
		Secondaire Général	Secondaire Technique	MESTFP	
Indemnités					
Indemnités d'heures supplémentaires	--			Forfait pour tous les enseignants hors quotas horaire hebdomadaire de 9 H (sur la base des comptes rendus des chefs d'établissements)	Allouées à tous les enseignants hors quota horaire hebdomadaire de 7 H (3 500 Fcfa l'heure supplémentaire)
Indemnités de correction des examens, concours et tests	Enseignants de classes d'examen, sur proposition de leur directeur			Versées uniquement aux correcteurs (montant unitaire dépend du nombre de copies corrigées dans le cas du BAC (1 000 Fcfa la copie), mais forfaitaire pour les autres examens)	Versées uniquement sur ressources propres des établissements
Indemnité de correction des concours et tests ETFP	---	---	Attribuées aux enseignants (et personnels administratifs participant aux activités logistiques) ; sur une base forfaitaire		---
Indemnités de correction des concours et tests Enseignement Secondaire Général	---	Attribuées aux enseignants (et personnels administratifs participant aux activités logistiques) ; sur une base forfaitaire	---		---
Indemnités de correction du BAC	---	---	---	---	Versées aux enseignants participant aux corrections (la plupart étant issus de l'enseignement secondaire)
Indemnités de correction du BTS	----	---	---	---	Versées aux enseignants participant aux corrections
Indemnités d'activités/journées pédagogiques	Enseignants de statut (25 000 FCFA par Instituteur ou Instituteur adjoint ; 30 000 FCFA pour les conseillers pédagogiques et 35 000 FCFA pour les Inspecteurs)	---	---	25 000 FCFA par enseignant participant	35 000 FCFA par enseignant participant

Source : Service du budget, DRFM/DRH des différents ministères en charge de l'éducation

Tableau n°5.11 : Inventaire des compléments de salaire par ordre d'enseignement, des catégories de personnels bénéficiaires et des modalités d'attribution : cas des primes.

Compléments de salaire	MEMP	MESFTP			Supérieur
		Secondaire Général	Secondaire Technique	MESTFP	
Primes					
Prime de rentrée	Enseignants (21 600 FCFA, depuis 2008)			21 600 FCFA par enseignant	30 000 FCFA par enseignant de statut
Prime d'incitation pour zones d'accès difficile	Enseignants à la craie ; montant unitaire fonction de la zone a. Zone déshéritée : (60 000 FCFA) b. Zone d'accès difficile : (66 000 FCFA) c. Zone déshéritée et d'accès difficile (78 000 FCFA)			Enseignants à la craie ; montant unitaire fonction de la zone a. Zone déshéritée : (60 000 FCFA) b. Zone d'accès difficile : (66 000 FCFA) c. Zone déshéritée et d'accès difficile (78 000 FCFA)	Enseignants de statut (18 000 FCFA par enseignant)
Primes de recherche	---			---	Pour projets de recherche aboutissant à une « découverte ».
Prime pour travaux de nuit	Enseignants à la craie (3 000 FCFA * 9 mois = 27 000 FCFA par an)			Enseignants à la craie (3 000 FCFA * 9 mois = 27 000 FCFA par an)	---
Prime de gratification	Enseignants en classe d'examen (4 000 F/mois*12 = 48 000 FCFA)			Enseignants en classe d'examen (4 000 F/mois*12 = 48 000 FCFA)	---
Prime de rendement	Enseignants à la craie mais hors classe d'examen (3 000/mois*12 = 36 000 FCFA) + tous les personnels administratifs (prime fonction du niveau d'indices)			Enseignants à la craie mais hors classe d'examen (3 000/mois*12 = 36 000 FCFA) + tous les personnels administratifs (prime fonction du niveau d'indices)	---

Source : Service du budget, DRFM/DRH des différents ministères en charge de l'éducation

Certains de ces compléments de salaires sont spécifiques à certains ordres d'enseignement ou à certaines catégories de personnels. Les indemnités de correction du BAC ou du BTS par exemple, ainsi que les primes de recherche (encore appelées indemnités d'expertise), ne valent que pour le sous-secteur de l'enseignement supérieur. Cela dit, les indemnités de correction du BAC sont en grande partie allouées aux enseignants du secondaire qui participent aux corrections. De même, les indemnités d'heures supplémentaires ne sont distribuées qu'au sein du MESFTP et du MESRS.

En outre, certains de ces compléments de salaire sont destinés à certaines catégories de personnel. Par exemple, la prime de rentrée ainsi que les indemnités d'activités/journées pédagogiques sont destinées à tous les enseignants de statut (qu'ils soient en situation de classe ou pas). Les primes d'incitation pour zones d'accès difficile, de travaux de nuit et de recherche, sont destinées uniquement aux enseignants en situation de classe. La prime de gratification est destinée aux enseignants tenant des classes d'examen, tandis que la prime de rendement est destinée aux enseignants à la craie, mais en dehors des classes d'examen. L'indemnité d'heures supplémentaires

bénéficie aux enseignants ayant dépassé leur quantum horaire statutaire. Les indemnités de correction des examens, concours et tests sont réparties entre les correcteurs, auxquels s'ajoutent, éventuellement, les personnels administratifs impliqués dans les activités logistiques (organisation, surveillance, ...).

Une ampleur considérable. En 2009, les dépenses effectives en compléments de salaire pour l'ensemble du secteur de l'éducation, ont été de 15,4 milliards de FCFA, ce qui représente l'équivalent de 22,8 % de la masse salariale solde globale. Ce chiffre est considérable, il suggère qu'en moyenne, la rémunération d'un enseignant s'accroît d'au moins 20 %, du fait des compléments qu'il reçoit forfaitairement sous forme d'indemnités et primes. L'ampleur des compléments de salaire est plus grande au MESFTP, où ils représentent jusqu'à 41 % de la masse salariale de ce ministère. De manière équivalente, c'est près du quart des dépenses courantes de ce ministère qui est consacré uniquement aux compléments de salaires.

Au MEMP, les compléments de salaires représentent l'équivalent de 16 % de la masse salariale, mais 24 % au MESRS. Ces compléments de salaires sont essentiellement constitués de primes au MEMP (à 63 %), mais d'indemnités au MESFTP (61 %). Il s'agit quasi-exclusivement d'indemnités (à 96 %) au MESRS (82 % pour la correction du Bac et du BTS, 12 % en heures supplémentaires).

En termes absolus, ce sont respectivement 7,2 milliards de FCFA, 6,2 milliards de FCFA et 1,9 milliards de FCFA qui ont été consacrés aux compléments de salaires des personnels du MEMP, du MESFTP et du MESRS au cours de l'année 2009.

Tableau n°5.12 : Dépenses en compléments de salaire hors solde par ministère en 2009, base ordonnancement

	Millions de Fcfa				%			
	MEMP	MESFTP	MESRS	Ensemble	MEMP	MESFTP	MESRS	Ensemble
Indemnités	2 678,8	3 776,6	1 819,6	8 275,0	37,0	60,6	96,0	53,8
Indemnité de correction des examens, concours et tests								
.Enseignement maternel et primaire	1 879,0			1 879,0	25,9			12,2
.Secondaire général		2 039,0		2 039,0		32,7		13,3
.ETFP		1 219,8		1 219,8		19,6		7,9
.Baccalauréat			1 175,5	1 175,5			62,0	7,6
.Brevet de Techniciens Supérieurs (BTS)			382,2	382,2			20,2	2,5
Indemnités de journées pédagogiques	799,8	17,8	36,9	854,5	11,0	0,3	1,9	5,6
Indemnités d'heures supplémentaires		500,0	225,0	725,0		8,0	11,9	4,7
Primes	4 562,8	2 457,9	75,0	7 095,7	63,0	39,4	4,0	46,2
Prime de rendement	752,3	174,5		926,9	10,4	2,8		6,0
Prime de rentrée	819,7	405,1	50,0	1 274,8	11,3	6,5	2,6	8,3
Prime d'incitation pour zones d'accès difficile	1 577,1	789,1	25,0	2 391,2	21,8	12,7	1,3	15,6
Prime de travaux de nuit	890,5	506,4		1 396,9	12,3	8,1		9,1
Prime de gratification	517,9	187,4		705,3	7,2	3,0		4,6
Autres primes statutaires non permanentes	5,2	395,4		400,6	0,1	6,3		2,6
Total Indemnités et Primes	7 241,5	6 234,6	1 894,7	15 370,8	100,0	100,0	100,0	100,0
En % de la Masse salariale (Solde)	16,4%	40,7%	24,0%	22,8%				
En % des Dépenses Courantes Totales	10,6%	23,0%	7,0%	12,5%				

Source : budgets exécutés 2009 du MEMP, du MESFTP et du MESRS, données DRH et calculs des auteurs.

Des dépenses à rationaliser pour en améliorer l'efficacité. Au regard de l'ampleur des compléments de salaires dans les budgets des Ministères concernés, une réflexion sur leur efficacité, notamment pour ce qui est de leur ciblage sur les catégories de personnel pour lesquelles elles sont en principe destinées, doit être conduite. Cette réflexion doit par ailleurs s'inscrire dans le cadre plus large, concernant les arbitrages budgétaires en vue de l'amélioration de l'allocation des ressources entre les différents intrants pédagogiques (en dehors du salaire des enseignants) et également la nécessité de consacrer des ressources additionnelles pour le recrutement des futurs enseignants dont le système éducatif a besoin. A titre illustratif, si les dépenses en heures supplémentaires avaient été consacrées au recrutement de nouveaux enseignants, les montants dépensés en 2009 au MESFTP (500 millions de FCFA) auraient permis de recruter environ 431 enseignants ACE pour ce ministère, ou mobiliser près de 60 nouveaux assistants pour l'enseignement supérieur (avec les 225 millions de FCFA dépensés). Ces simulations, bien que grossières, montrent bien que des marges de manœuvre existent pour améliorer l'efficacité globale du système éducatif.

Eu égard à l'ampleur des niveaux de salaires et des compléments de salaires, on peut penser que les rémunérations des enseignants sont globalement assez attractifs. Seule une analyse formelle permettra de le savoir.

5.4- L'attractivité des rémunérations en question

Comme noté dans des chapitres précédents, le système éducatif béninois a un important déficit en enseignants, aux plans quantitatif et qualitatif. Il devra former et/ou recruter de nombreux nouveaux enseignants, dans les 5 à 10 prochaines années. Au défi logistique que cela posera en matière de formation et de recrutement, il est tout aussi essentiel de pouvoir repérer, attirer et maintenir dans la profession enseignante des personnes compétentes et motivées. La question de l'attractivité des rémunérations proposées aux enseignants apparaît en filigrane comme un élément indispensable pour une meilleure gestion du système. Cette question est d'autant plus cruciale qu'on se situe dans un cadre public avec des salaires administrés sans référence directe avec les conditions de la concurrence prévalant dans le secteur privé.

Cette question peut être abordée sous deux angles complémentaires. On peut, dans le contexte national, chercher à savoir comment se positionne la rémunération moyenne des enseignants sur le marché du travail, comparativement à des emplois requérant des qualifications semblables à celles des enseignants. On peut utilement compléter cette analyse en questionnant le niveau d'attractivité du salaire des enseignants béninois comparativement aux rémunérations proposées aux enseignants dans d'autres pays de région.

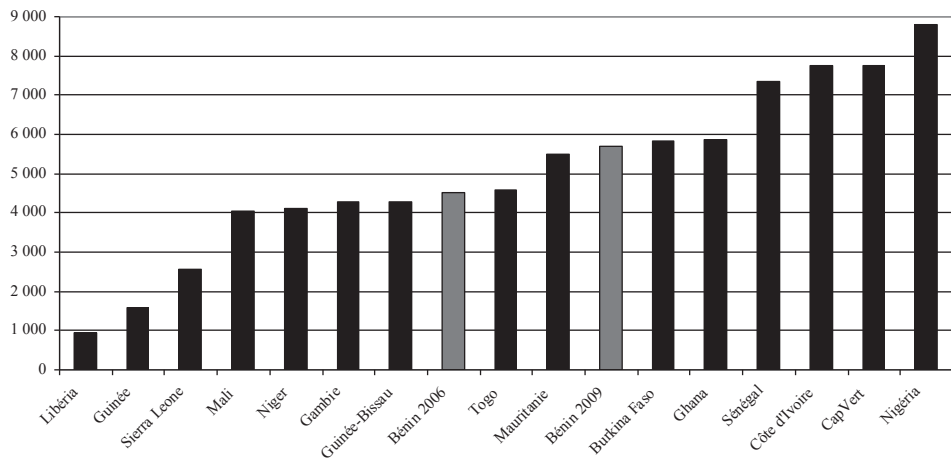
5.4.1- Perspective comparative sous-régionale

Dans la perspective régionale, une approche serait tout simplement de procéder à une comparaison du pouvoir d'achat, dans chaque pays, des niveaux de salaire des

enseignants. Dans cette perspective, les salaires moyens des enseignants ont été convertis en dollars américains et exprimés en parité de pouvoir d'achat. En effet, dans la mesure où le niveau des prix est très différent d'un pays à un autre, la même quantité monétaire confère un pouvoir d'achat différent d'un pays à l'autre, si bien que la conversion des salaires en une monnaie commune, par le recours aux taux de change du marché, ne suffit pas à garantir une pleine comparabilité des salaires. L'analyse est conduite successivement pour le primaire, le secondaire général et l'enseignement supérieur. Les salaires moyens sont convertis en dollars américains de l'année 2005 et exprimés en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Au niveau du primaire, la comparaison est limitée aux pays de l'Afrique de l'Ouest. Dans l'ensemble, le pouvoir d'achat des enseignants varie d'un facteur 1 à 9, entre le Libéria et le Nigéria (cf. graphique n°5.1 ci-après). Le salaire médian est estimé à 4 592 dollars PPA. Les enseignants béninois, avec un salaire moyen de 5 710 dollars PPA ont donc un **pouvoir d'achat meilleur qu'en moyenne dans la sous-région**. Les enseignants ont un pouvoir d'achat meilleur que celui des enseignants guinéens, maliens, nigériens et togolais. Leur pouvoir d'achat est comparable à celui des enseignants burkinabè, mais inférieur à celui des enseignants ivoiriens et sénégalais.

Graphique n°5.1 : Comparaison régionale des salaires des enseignants du primaire public (dollars américains en parité de pouvoir d'achat PPA, 2005 ou année proche)

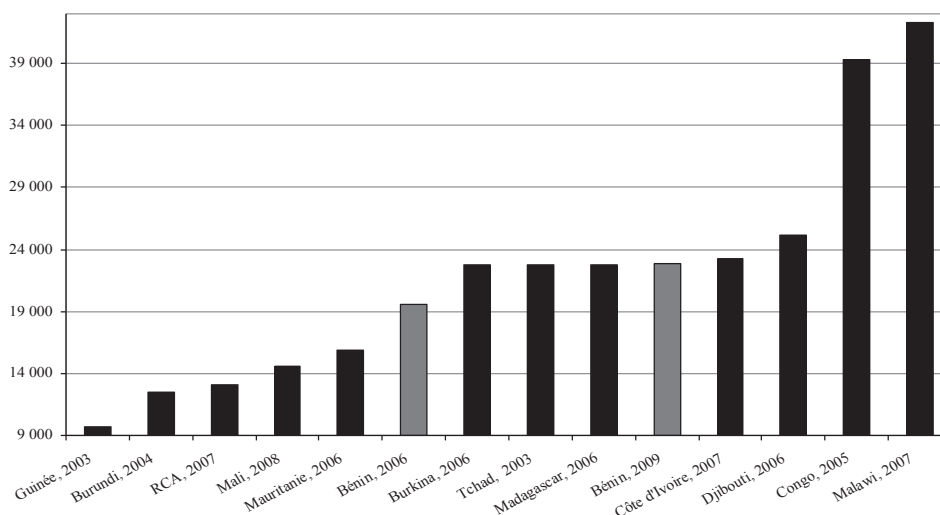


Source : Calculs des auteurs à partir des données du Pôle de Dakar (UNESCO/BREDA), du Tableau 5.7 et du FMI

Au niveau du secondaire général également, avec 6 830 dollars PPA de salaire annuel, les enseignants béninois ont un pouvoir d'achat meilleur qu'en moyenne dans la sous-région Afrique de l'Ouest où le salaire médian des enseignants du secondaire général se situe à 6 530 dollars PPA (6 500 dollars PPA pour le premier cycle et 6 600 dollars PPA pour le second).

A l'enseignement supérieur, les enseignants béninois se situent dans la moyenne des pays dont les données sont disponibles. En moyenne dans ces pays, le salaire moyen d'un enseignant du supérieur est estimé à 22 100 dollars PPA par an (22 800 pour le salaire médian), contre 22 900 dollars PPA pour un enseignant béninois. Les enseignants béninois ne semblent donc pas défavorisés au plan salarial. Ils ont un pouvoir d'achat comparable à celui des enseignants burkinabè, tchadiens, malgaches ou ivoiriens. Leur situation est de loin favorable, comparée à celle des enseignants burundais, centrafricains, guinéens, maliens et mauritaniens. Si on tient compte des récents changements ayant affecté la grille salariale des enseignants du supérieur (multiplication de l'indice de traitement de 2,3 en moyenne pour l'ensemble des enseignants, augmentation de la prime de qualification), la conclusion est que **les enseignants béninois ont un pouvoir d'achat largement au-dessus de la moyenne des pays comparables**.

Graphique n°5.2 : Comparaison régionale des salaires des enseignants du supérieur public (dollars américains en parité de pouvoir d'achat PPA, 2005 ou année proche)



Source : Calculs des auteurs à partir des données du Pôle de Dakar (UNESCO/BREDA), du Tableau 5.7 et du FMI

L'enseignant béninois a donc un pouvoir d'achat meilleur qu'en moyenne dans les pays de la région. Les enseignants du supérieur sont dans une situation très favorable, ce qui ne pourrait que limiter la fuite des cerveaux. Cette situation est encourageante, vu que ce sous-secteur qui souffre d'un important déficit en enseignants, avec des taux d'encadrement des étudiants très en deçà des standards internationaux. Si à l'enseignement supérieur, les enseignants ont tendance à comparer leur situation à celle de leurs homologues dans les pays de la région (dans la mesure où le marché potentiel des enseignants du supérieur va au-delà des frontières béninoises), cela n'est pas spontanément le cas des enseignants du primaire ou du secondaire, dont le marché de référence est avant tout le marché du travail national.

5.4.2- Perspective comparative en référence au marché de l'emploi béninois

La perspective nationale est sans doute la plus importante à considérer, notamment en ce qui concerne les enseignants du primaire dont le « marché potentiel » se situe davantage au niveau national qu'au niveau régional. Dans ce cadre, on se réfère à des données d'enquêtes sur l'emploi, où sont disponibles à la fois des informations sur le niveau d'éducation et de formation, la profession exercée (en distinguant les enseignants des autres actifs occupés), le secteur d'occupation, le nombre d'années d'expérience professionnelle ainsi que les salaires ou les revenus. Les analyses conduites se fondent sur les données 2007 issues de l'enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICOV) réalisée par l'Institut National de Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE). On vise à mesurer les écarts de salaires entre les enseignants et d'autres types d'emplois, et cela pour des individus de caractéristiques comparables (en termes de formation initiale, d'expérience professionnelle et de charge horaire hebdomadaire de travail notamment) et d'âge compris entre 25 et 60 ans. Mais avant de procéder à cette comparaison des salaires, il est important de donner un bref aperçu du contexte général dans lequel s'inscrivent les différenciations des salaires.

Le contexte général de différenciation des salaires

Dans la population étudiée (23 203 personnes dont l'âge est compris entre 25 et 60 ans), le salaire moyen mensuel est de 31 000 FCFA, mais respectivement 40 000 FCFA pour les hommes et 22 000 FCFA pour les femmes, soit un écart brut de 82 % au bénéfice des hommes. On note également une forte différenciation des salaires/revenus selon le secteur d'occupation et le type d'emploi (Tableau 5.13).

Tableau n°5.13 : Comparaison des salaires/revenus des différents types d'emploi, 2007

Secteur/Type d'emploi	En milliers de FCFA par mois		Coefficient de Variation (2)/(1)	Indice (Salaires Enseignants du Public = 100)
	Moyenne (1)	Ecart-type (2)		
Secteur Education				
Enseignants du public	97,580	67,5	0,69	100
Enseignant du privé	56,290	43,5	0,77	58
Autres	90,430	64,6	0,71	93
Secteur public hors Education	79,590	83,6	1,05	82
Secteur privé hors Education	28,290	105,0	3,71	29
Total	31,000	104,4	3,37	-

Note : le champ est constitué des actifs occupés âgés de 25 à 60 ans (23 203 individus). Le secteur privé hors éducation recouvre, en grande majorité, le secteur informel. Il semblerait que les salaires moyens soient sous-estimés (mais on peut admettre que l'ampleur de la sous-estimation est la même pour toutes les catégories d'emploi retenues ici).

Source : Calculs des auteurs à partir des données EMICOV (2008).

Les personnels du secteur public (hors secteur éducation), perçoivent un salaire mensuel de 79 600 FCFA, contre 28 300 FCFA pour leurs homologues du secteur privé hors éducation (constitué majoritairement du secteur informel dans le contexte béninois). Le groupe des enseignants du secteur public (tous ordres d'enseignement confondus) perçoit un salaire mensuel de 98 000 FCFA⁴⁰ contre 56 000 FCFA pour ceux du privé. Cela suggère que les enseignants du privé ne perçoivent que 60 % du salaire des enseignants du public, ou que les autres travailleurs du secteur public, hors secteur de l'éducation, ne sont en moyenne rémunérés qu'à hauteur de 80 % du salaire des enseignants du public. Evidemment, ces différences de salaires, même si elles sont bien réelles, ne sont que des différences brutes ne prenant pas en compte les caractéristiques des individus (notamment l'expérience professionnelle, le niveau de formation/diplôme ainsi que le sexe). Il y a donc lieu de raisonner « toutes choses égales par ailleurs » pour déterminer si, à caractéristiques comparables, des écarts nets de rémunération subsistent entre les différentes catégories d'emploi.

Le contexte général de différenciation des salaires, selon l'emploi occupé, doit donc être affiné (cf. tableau A5.2 en annexe). Il est à noter, à cet égard, que les écarts de dotation en capital humain (niveau de formation et expérience professionnelle) rendent compte, à eux seuls, d'environ 25 % des disparités de salaires dans la population globale, ce qui est considérable. Les salaires sont bien croissants avec le niveau de formation. Le salaire des actifs ayant le niveau primaire est d'environ 40 % supérieur à celui des actifs non instruits ; celui des actifs ayant le niveau du secondaire premier cycle est d'environ 25 % supérieur à celui des actifs ayant le niveau primaire ; celui des actifs ayant le niveau du secondaire second cycle est d'environ 55 % supérieur à celui des actifs de niveau secondaire premier cycle. Les diplômés du supérieur perçoivent, quant à eux, un revenu de 60 % supérieur à celui des actifs de niveau secondaire second cycle. Par ailleurs, pour l'ensemble de la population, le salaire croît fortement pendant les dix premières années d'expérience, mais tend à se stabiliser, ou à décroître légèrement, après une vingtaine d'années d'expérience.

Outre les variables de capital humain, la charge horaire hebdomadaire de travail (qui varie selon le type d'emploi et le secteur d'occupation) et le genre (hommes/femmes) constitue également des facteurs de différenciation des salaires. Le sexe est un important facteur discriminant, étant donné qu'à caractéristiques semblables (niveau de formation, d'expérience et de volume horaire hebdomadaire de travail), les hommes perçoivent une rémunération de 57 % supérieure à celle des femmes. Il existe également des écarts de salaires selon le secteur d'occupation. Ainsi, à caractéristiques comparables (en terme de niveau de formation, d'expérience, de volume horaire de travail et de sexe), un travailleur du secteur public perçoit une rémunération de 51 % supérieure à celui d'un homologue travaillant dans le secteur privé. C'est dans ce

⁴⁰ Ce salaire moyen est sans doute sous-estimé. Il est possible que cette estimation se réfère au net perçu par les individus et n'inclurait donc pas la provision pour la pension, ainsi que l'impôt sur le revenu (retenu à la source dans le salaire des agents de l'Etat). Ainsi, pour que ce chiffre soit directement comparable aux données administratives (cf. tableau 5.7), un ajustement est nécessaire. Ainsi, en 2006 estime-t-on, à partir des données administratives, le salaire « net » des enseignants du primaire à 114 000 FCFA mensuels (au lieu des 128 000 FCFA bruts, pension comprise). Le salaire net ainsi obtenu demeure supérieur (d'environ 16 %) aux estimations EMICOV. On peut néanmoins raisonnablement supposer que les salaires estimés pour les autres types d'emplois sont également sous-estimés, au point où une comparaison relative des niveaux de salaires, pour différents types d'emplois, demeure possible.

contexte global de différenciation des salaires qu'on cherche à apprécier le positionnement des enseignants.

Une position de « premier plan » sur le marché du travail

Les données disponibles permettent d'apprécier la position relative de l'ensemble des enseignants tous ordres d'enseignement confondus, puis d'examiner particulièrement la position des enseignants du secteur public et de différencier, au sein du secteur public, les enseignants du primaire de ceux du secondaire ou du supérieur. Les données ne permettent cependant pas de traiter de la situation particulière des enseignants du supérieur (les données ne sont pas suffisantes pour autoriser des catégorisations plus fines). Leur situation relative est examinée conjointement à celle des enseignants du secondaire. Les résultats issus des estimations économétriques figurent dans le tableau A5.2 en annexe. Compte tenu de l'ampleur des écarts de salaires entre les hommes et les femmes, mentionnés plus haut, la modélisation a également été conduite séparément pour les hommes et pour les femmes.

Dans l'ensemble, à caractéristiques comparables (niveau de formation, d'expérience professionnelle, volume horaire de travail, sexe), les enseignants perçoivent un salaire de 40 % supérieur à celui des travailleurs du secteur privé (hors éducation), mais d'environ 3,4 % inférieur à celui des travailleurs du secteur public (hors éducation). La différenciation selon le genre est intéressante : l'avantage comparatif des enseignants de sexe masculin est moindre que celui des femmes. En effet, à caractéristiques semblables, les enseignants de sexe masculin perçoivent un salaire de 7,8 % inférieur à celui de leurs homologues travaillant dans le secteur public (hors éducation). Les femmes enseignantes, en revanche, perçoivent un salaire supérieur d'un tiers à celui des autres femmes exerçant dans le secteur public hors éducation. Ce résultat suggère que, comparativement aux hommes, **il est plus avantageux pour les femmes, au plan salarial, d'exercer la profession enseignante.**

Les enseignants du public (tous ordres d'enseignement confondus) ont, quant à eux, un salaire de 78 % supérieur à celui de leurs homologues enseignants dans le secteur privé (à caractéristiques comparables). Comme précédemment, l'avantage relatif des enseignants de sexe masculin, bien que considérable, est moindre (salaire de 75 % plus élevé que celui de leurs homologues enseignants dans le privé) que pour les enseignantes (elles ont un salaire de plus du double de celui des femmes enseignantes dans le privé). Les enseignants du privé ont donc des rémunérations plus faibles que celles des enseignants du public.

Cela dit, l'avantage relatif des enseignants du secteur public demeure, lorsqu'on les compare avec les travailleurs du secteur public hors éducation (cf. Tableau 5.13). Les estimations suggèrent que, à caractéristiques comparables (niveau de formation, d'expérience, de sexe et de volume de travail notamment), les enseignants du public perçoivent un salaire de 12 % supérieur, en moyenne, à celui des autres travailleurs du secteur public (hors éducation). Pour les femmes enseignantes, l'avantage relatif est substantiel, à 70 %, alors qu'il n'est que de 6 % pour les hommes.

Tableau n°5.14 : Avantage net des enseignants du public, hommes et femmes, relativement aux travailleurs du secteur public hors éducation (actifs occupés de 25-60 ans), 2007

	Avantage net relatif par rapport aux travailleurs du public hors éducation
Enseignants du Primaire Public	
Hommes	4,4%
Femmes	71,0%
Ensemble	15,9%
Enseignants du Secondaire ou Supérieur Public	
Hommes	7,9%
Femmes	67,4%
Ensemble	5,8%
Ensemble des Enseignants du Public	
Hommes	5,8%
Femmes	70,4%
Ensemble	12,1%

Note de lecture : les enseignants du primaire, de sexe féminin ont, à caractéristiques comparables en termes de niveau de formation, d'expérience professionnelle et de volume horaire hebdomadaire de travail, un salaire de 71 % supérieur à celui des femmes travaillant dans le secteur public hors éducation. Ce chiffre est obtenu à partir du tableau A5.3 à l'aide de la relation suivante : $Exp(0,942-0,406)-1$.

Source : Simulations fondées sur les données du Tableau A5.3 en annexe.

Les enseignants du primaire public ont quant à eux un salaire de 16 % supérieur à celui des personnels du secteur public hors éducation (à caractéristiques semblables) ; ceux du secondaire ou du supérieur public ont un salaire de 6 % plus élevé que celui du groupe de référence. A tous les ordres d'enseignement, l'avantage salarial relatif des femmes pour la fonction enseignante est plus élevé que celui des hommes. Par exemple, les femmes enseignantes du secondaire ou du supérieur ont, à caractéristiques comparables, un salaire de 67 % supérieur à celui des femmes exerçant dans le secteur public hors éducation. Les hommes, en revanche, n'ont qu'un salaire de 8 % supérieur à celui d'autres hommes travaillant dans le secteur public hors éducation.

Au total, il apparaît que les salaires des enseignants béninois sont « attractifs » en général, et davantage encore pour les femmes. Cette situation est évidemment favorable pour les enseignants en postes et ceux qui seront recrutés aux conditions de rémunération actuelles. Cela dit, l'Etat doit également prendre en compte les implications budgétaires relatives au recrutement des futurs enseignants, en vue d'améliorer les taux de scolarisation et d'achèvement. Il est donc également souhaitable que le coût relatif des enseignants pour l'Etat ne soit pas trop élevé de sorte à autoriser un recrutement massif des nombreux enseignants dont le système éducatif aura besoin dans les prochaines années. Cette double perspective (attractivité du salaire pour les enseignants et soutenabilité financière de la politique salariale de l'Etat) est nécessaire pour instruire des politiques enseignantes effectives et soutenables. Le tableau 5.15 propose une synthèse des résultats analytiques issus de l'analyse des niveaux de rémunération, et dresse également des pistes de politiques éducatives.

Tableau n°5.15 : Éléments de synthèse pour la politique éducative

Ordre d'enseignement	Les salaires des enseignants dans une perspective comparative			Réflexions pour la politique éducative/salariale
	Coût Salarial Relatif pour l'Etat	Pouvoir d'achat du Salaire	Position relative sur le marché national de l'emploi	
Primaire	Elevé	Très bon	Salaires très attractifs pour les enseignants en général et davantage pour les femmes	1/ Rémunérations attractives pour les enseignants; 2/ Mais le niveau de salaire constitue une contrainte à l'expansion quantitative des scolarisations (recrutements susceptibles d'être contraints par les ressources publiques disponibles)
Secondaire	Faible	Très bon	Salaires attractifs en général, et très attractifs pour les femmes	Situation doublement favorable pour le sous-secteur : 1/ Rémunérations attractives pour les enseignants... 2/ ... Sans toutefois constituer une contrainte majeure au développement des scolarisations.
Supérieur	Très Elevé	Très Bon		1/ Rémunérations très attractives pour les enseignants; 2/ Mais pèse énormément sur les finances de l'Etat, ce qui pourrait sérieusement compromettre les efforts actuels en matière de recrutement d'enseignants pour l'amélioration de l'encadrement des étudiants.

Source : Synthèse des auteurs.

Conclusion

Le chapitre précédent a montré que certaines décisions de gestion, notamment au plan du recrutement des enseignants, ne pouvaient être effectives que dans le cadre d'une enveloppe budgétaire prévue à cet effet. Cela montre combien la prise en compte de la dimension financière est importante pour la définition des politiques éducatives. Il est donc important de questionner la soutenabilité de la politique de rémunération des personnels en général, et des enseignants en particulier. Il s'agit là d'une question majeure qui, plus que par le passé, devra retenir l'attention des décideurs politiques, et ce pour deux raisons principales. La première est que le gouvernement a décidé de contractualiser dès 2008 la plupart des enseignants (maîtres communautaires au primaire et enseignants sous contrat local au secondaire) jadis rémunérés en totalité ou partiellement par les communautés au niveau local. La seconde raison est que l'indice de rémunération des enseignants a récemment été multiplié d'un facteur 1,25 dans l'enseignement général et technique professionnel, et d'un facteur compris entre 1,5 et 3 pour les enseignants du supérieur. Bien qu'étant encore en cours de mise en œuvre, l'incidence de la première mesure, au niveau des finances publiques s'est faite fortement ressentir sur la masse salariale supportée par l'Etat qui a frôlé les 45% des recettes fiscales du pays en 2009, soit bien plus que la norme régionale de 35%

préconisée par l'UEMOA. La soutenabilité de la politique salariale actuelle mérite donc une attention particulière.

Le pouvoir d'achat des enseignants s'est amélioré considérablement ces dernières années. Les évolutions consécutives à la modification de la grille salariale dans le supérieur depuis Octobre 2010 et dans les autres ordres d'enseignement depuis Janvier 2011 contribueront à davantage conforter leur pouvoir d'achat, qui était déjà meilleur que celui de leurs homologues dans les pays de la région, ou comparativement à d'autres professions au Bénin. Or, le coût public d'un enseignant est comparativement plus élevé au Bénin qu'en moyenne dans les pays de la région, ce qui pose un problème de soutenabilité de la politique salariale actuelle et donc de la capacité de l'Etat à recruter le nombre d'enseignants requis, aux coûts actuels, pour améliorer le niveau d'encadrement des élèves. Il semble donc qu'il y ait eu trop d'actions directes sur la grille salariale ou sur le reversement systématique des enseignants sous contrat local et que peu d'accent a été mis sur la formation continue des enseignants et/ou leur développement professionnel au sens large. Or, on sait que ces actions, bien qu'ayant une incidence potentielle sur les niveaux de salaires, sont bénéfiques au système éducatif puisqu'elles favorisent également l'amélioration de la qualité des enseignants (leur formation, leur efficacité pédagogique) ainsi que leur motivation.

L'ampleur des compléments de salaire (qui représentent en moyenne l'équivalent de 23% de la masse salariale au niveau de l'ensemble du secteur de l'éducation) soulève par ailleurs des interrogations quant à leur efficacité et notamment pour ce qui est de leur ciblage sur les populations pour lesquelles ils sont destinés.

De nouveaux arbitrages budgétaires apparaissent nécessaires. L'augmentation des salaires et autres avantages devrait également se traduire par plus d'efficacité et d'efficience dans la fourniture des services éducatifs, ce qui ne semble pas avoir été le cas. La masse salariale ne peut pas croître indéfiniment, certaines dépenses étant également indispensables à un bon fonctionnement du système éducatif. Il y a donc lieu d'inscrire ces réflexions dans les arbitrages plus globaux de politique éducative, au risque de sacrifier des ressources cruciales pour la qualité (ressources pédagogiques pour les écoles, notamment au secondaire, formation initiale et continue des enseignants), la gestion administrative et pédagogique (dépenses de pilotage), ainsi que les dépenses d'investissement (études, recherche, constructions scolaires, développement des curricula, ...).

L'approche participative retenue pour l'élaboration de ce rapport devrait faciliter l'émergence d'une discussion sur ces questions, pour le bien du système éducatif en général, et des enfants béninois en particulier. Les différents acteurs du système éducatif, notamment les partenaires sociaux, devront prendre conscience des enjeux ici posés. Le prochain chapitre permettra notamment d'appréhender leur degré de connaissance et de participation aux décisions de politique éducative, d'apprécier les mécanismes de dialogue social existants et de jeter les bases d'un dialogue social autour des futures politiques enseignantes.

Chapitre 6 : Une satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois à reconsidérer et un mécanisme de dialogue social à dynamiser

Les différentes analyses menées tout au long des cinq chapitres précédents ont permis de passer en revue les principales dimensions de la question enseignante, à savoir les besoins en enseignants, la formation des enseignants, la gestion administrative des enseignants à travers les questions de recrutement, de déploiement, d'absentéisme et d'attrition, mais aussi la gestion « économique » des enseignants à travers les questions de statut, de rémunération et de carrière. Les défis sont immenses pour ce qui touche à chacune de ces dimensions, mais le développement de politiques enseignantes appropriées ne peut se faire sans avoir le souci de la satisfaction professionnelle des enseignants, mais aussi de la promotion d'un dialogue social et de la recherche d'un consensus autour de l'ensemble de ces défis. Il est donc nécessaire de savoir si les enseignants béninois sont satisfaits de leur métier et si le contexte socio-professionnel dans lequel ils évoluent permet un espace de dialogue et de consensus sur les grands défis qui les concernent. L'objectif de ce chapitre est de s'intéresser à ces aspects non moins importants de la question enseignante.

Examiner si les enseignants sont satisfaits de leur métier nécessite naturellement des instruments et des données spécifiques qui permettent d'évaluer et apprécier leur niveau de satisfaction, mais aussi les causes de cette satisfaction ou insatisfaction professionnelle. Malheureusement, ces genres d'instruments et de données n'existent que très rarement dans le système éducatif béninois, alors qu'ils sont pourtant très développés en marketing. Trouver des données appropriées pour analyser la satisfaction professionnelle des enseignants béninois apparaît donc difficile, à moins de monter un protocole d'enquête ad hoc, à l'exemple des enquêtes de satisfaction très souvent utilisées en marketing. Même en procédant comme tel, il ne faut pas perdre de vue que la mesure reste en soi très délicate, en raison de la subjectivité qui pourrait l'entourer. La première section de ce chapitre, en mobilisant les quelques sources de données qui existent, tentera de nous renseigner sur la satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois.

Une spécificité du système éducatif béninois réside dans le fait que le contexte socio-professionnel regorge d'une multitude de syndicats d'enseignants et de divers autres interlocuteurs sociaux en éducation (associations de parents d'élèves, etc.). Comprendre par quel mécanisme s'instaurent le dialogue et le consensus autour des questions enseignantes s'avère donc essentiel pour jeter les bases nécessaires à l'élaboration de politiques enseignantes consensuelles. La seconde section aborde cet aspect à travers les résultats des interviews réalisés avec les représentants de quelques acteurs sociaux.

6.1- Une satisfaction professionnelle des enseignants béninois qui demande à être reconsidérée.

Evaluer la satisfaction professionnelle des enseignants béninois se heurte à deux obstacles majeurs que sont la complexité de la mesure et le manque de données sur cet aspect. En effet, il n'est pas aisé de trouver une mesure directe de la satisfaction professionnelle, tant elle est une notion complexe. On l'assimile parfois à la motivation professionnelle, mais la nuance est à considérer. Si la satisfaction professionnelle de l'enseignant est définie par Michaelowa et al. (2002) comme le fait de savoir si les enseignants sont plus ou moins satisfaits de leur emploi, la motivation de l'enseignant fait appel à la volonté, à l'enthousiasme et au désir de ce dernier d'être un bon enseignant⁴¹. Par exemple, l'enseignant peut être satisfait de son travail sans pour autant avoir nécessairement la motivation de le faire le mieux possible. Partant de cette clarification, on peut maintenant chercher à savoir si l'enseignant béninois est satisfait de son métier.

6.1.1- Beaucoup d'enseignants béninois ne choisiraient pas de rester enseignants s'ils devaient à nouveau choisir leur profession

A défaut de pouvoir monter un protocole d'enquête spécifique sur la satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois, ce qui d'ailleurs aurait été souhaitable, nous avons ici mobilisé les différentes informations existantes pour en dresser une esquisse acceptable. Il s'agit des données des évaluations PASEC et PAGE-DEP que le pays a mené, respectivement en 2004-2005 et en 2005-2006. Cependant, ces données ne concernent que l'enseignement primaire. L'analyse se limitera donc à ce niveau d'enseignement. Il est évidemment nécessaire d'envisager une étude spécifique sur cette question qui prendrait en compte l'ensemble des niveaux éducatifs, ce qui permettra dans le même temps de disposer d'informations plus à jour dans la mesure où celles qui vont être exploitées apparaissent quelques peu anciennes.

Dans l'évaluation PASEC, l'indicateur utilisé pour approcher la satisfaction professionnelle des enseignants béninois est le désir de rester enseignant. Il a été donc demandé aux enseignants des écoles échantillonnées quelle profession ils choisiraient s'ils devaient à nouveau choisir leur profession. Plusieurs options de choix ont été proposées et se rapportaient à la même profession, mais aussi à des professions dans les secteurs médical, juridique, agricole, administrative, technique, financier et commercial. Ne pas choisir la même profession pourrait signifier que les enseignants ne sont pas satisfaits de leur profession. L'évaluation PAGE-DEP a procédé de manière similaire, mais il a été plutôt demandé aux enseignants s'ils choisiraient ou non la même profession s'ils devaient à nouveau choisir leur profession. De la même manière, on pourrait penser que les enseignants qui ne sont pas satisfaits de leur profession répondront négativement à cette question.

⁴¹ Michaelowa, K (2002). Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa. Hamburg Institute of International Economics HWWA Discussion Paper 188.

Le tableau n°6.1 présente les proportions d'enseignants qui ne choisiraient pas la même profession s'ils devaient à nouveau choisir. Il est utilement complété par la proportion d'enseignants qui souhaitent changer d'école et le nombre moyen de jours d'absentéisme des enseignants. En effet, on pourrait penser qu'en moyenne, les enseignants qui sont satisfaits de leur profession seraient heureux de rester dans leurs écoles mais aussi seraient moins absents. Dans cette logique, souhaiter changer d'école et/ou être très souvent absent pourrait en partie traduire une certaine insatisfaction professionnelle⁴². Cependant, les analyses menées dans le chapitre 4 montrent que l'absentéisme des enseignants sont principalement le fait des problèmes de santé de l'enseignant, des déplacements pour aller chercher leur salaire, des raisons familiales (incluant les maladies, les décès, les mariages et les naissances) et des grèves. Nous ne reviendrons plus sur cet aspect ici.

Tableau n°6.1 : Proportion d'enseignants qui ne choisiraient pas le même métier s'ils devaient à nouveau choisir ; proportion d'enseignants qui souhaitent changer d'école, et nombre moyen de jours d'absence

	PASEC : 2004-05		PAGE-DEP : 2005-06
	2 ^{ème} année	5 ^{ème} année	6 ^{ème} année
Proportion d'enseignants qui ne choisiraient pas la même profession s'ils devaient à nouveau choisir	33,1%	32,8%	32,9%
Proportion d'enseignants qui souhaitent changer d'école	58,5%	63,2%	56,5%
Nombre moyen de jours d'absence <u>dans le mois</u> (PASEC) ou <u>dans l'année</u> (PAGE)			
• Parmi les enseignants qui ne choisiraient pas la même profession	2,9 jours	1,3 jours	18,5 jours
• Parmi ceux qui souhaite changer d'école	2,3 jours	1,6 jours	16,4 jours
• Parmi ceux qui choisiraient la même profession et ne souhaite pas changer d'école	1,7 jours	2,4 jours	12,0 jours

Sources : Données PASEC et PAGE-DEP.

On s'aperçoit que près du tiers des enseignants dans les écoles primaires béninoises ne choisiraient pas la même profession s'ils devaient à nouveau choisir leur profession. Dans le même temps, on s'aperçoit que plus de la moitié des enseignants des écoles primaires béninoises souhaitent changer d'école. Il est vrai que cette situation ne correspond pas encore à une insatisfaction professionnelle généralisée, puisque le reste des deux tiers des enseignants sont prêts à choisir la même profession si l'occasion leur en était. Cependant, la proportion d'un tiers d'enseignants qui ne désirent pas rester enseignants n'est pas négligeable et mérite d'être considérée avec attention. Il en est de même de la moitié des enseignants qui souhaitent changer d'école. Ces données montrent qu'il y a encore un espace d'amélioration considérable pour la satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois. Cela suppose de connaître les leviers appropriés, c'est-à-dire les déterminants de la satisfaction professionnelle des enseignants. Il semble donc utile d'accorder une attention à la relation entre la satisfaction professionnelle et diverses variables de politique.

⁴² Il faut néanmoins noter que l'enseignant peut être satisfait de son métier, mais peut souhaiter changer d'école du fait d'un environnement conflictuel ou difficile.

6.1.2- Les conditions contractuelles comme déterminants de la satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois.

L'idée couramment répandue est que les bas salaires et, par conséquent, le faible prestige social de la profession enseignante sont les principales causes de l'insatisfaction professionnelle des enseignants béninois. Pour tester l'hypothèse d'une relation négative entre la satisfaction professionnelle et le faible niveau de salaire, nous nous sommes inspirés des travaux de K. Michaelowa (2002) et en fonction des données disponibles, nous avons mis en relation le désir de rester enseignant avec plusieurs variables d'environnement scolaire, de conditions contractuelles d'enseignement, de caractéristiques personnelles des enseignants. Le tableau n°6.2 présente les résultats du modèle économétrique estimé à partir des données du PASEC.

Tableau n°6.2 : Relation entre désir de rester enseignants et quelques variables d'environnement scolaire, de conditions contractuelles et de caractéristiques personnelles des enseignants ; données PASEC 2004-05

Variables	L'enseignant choisirait de rester enseignant s'il devrait à nouveau choisir son métier
	Coefficients
L'enseignant parle la langue du milieu	- 0,034
L'enseignant a un niveau académique supérieur ou égale au BAC	0,040
L'enseignant est un instituteur	0,373 ***
L'enseignant est un enseignant communautaire	- 0,245 **
L'enseignant a une ancienneté de plus de 15 ans	- 0,568 **
L'enseignant a un salaire mensuel net inférieur à 50 000 FCFA	0,083
L'enseignant a un salaire mensuel net compris entre 50 000 FCFA et 75 000 FCFA	- 0,139
Taille de la classe	0,001
L'enseignant contacte des collègues pour discuter des problèmes	0,192
Nombre moyens de jours d'absence de l'enseignant au cours du mois précédent	0,004
L'enseignant souhaite changer d'école	- 0,091
L'enseignant intervient dans une école publique	0,310 **
L'enseignant intervient dans un milieu rural	0,139 **
Pseudo R ²	10,38
Observations	172

Note : *** = significatif à 1% ; ** = significatif à 5% ; * = significatif à 10%.

Sources : Données PASEC et PAGE-DEP.

On constate avant tout que l'ensemble des variables considérées ne contribue que très peu à l'explication du désir de rester enseignant. En effet, leur contribution n'est que d'environ 10%. Sans négliger ce fait, il apparaît que le désir de rester enseignant s'explique par cinq facteurs principaux : le statut de l'enseignant, sa fonction, son ancienneté, le statut de l'école dans laquelle il intervient mais aussi le milieu dans lequel il intervient.

Ainsi, comparativement aux instituteurs adjoints, être instituteur accroît la probabilité de choisir la même profession d'environ 37%, toute chose étant égale par ailleurs. En revanche, être un enseignant communautaire fait baisser cette probabilité d'environ 25%, comparativement aux agents de l'Etat (APE et ACE). Il s'agit là de leviers qui se rapportent aux conditions contractuelles d'enseignement. Pendant que les APE et les ACE sont recrutés et payés par l'Etat, leurs homologues communautaires le sont principalement par les communautés, même s'ils sont aujourd'hui reversés. Ces derniers sont en moyenne moins enclins à choisir à nouveau le métier d'enseignant, essentiellement à cause de l'absence d'une sécurité du travail mais aussi du niveau de rémunération nettement inférieur à celui des agents de l'Etat. Toutefois, on peut considérer que le niveau de rémunération n'est pas très déterminant, dans la mesure où aucune influence significative du salaire n'a pu être mise en évidence dans le modèle. Au-delà de ces conditions contractuelles, l'ancienneté dans le métier apparaît également comme un facteur qui influence négativement le désir de rester enseignant. En effet, avoir au moins 15 ans d'expérience dans l'enseignement fait baisser la probabilité de choisir la même profession de près de 57%. Ainsi, les enseignants les plus anciens ont tendance à être peu satisfaits de leur situation professionnelle. Or, les enseignants qui ont le plus d'ancienneté sont généralement agents permanents de l'Etat mais aussi les mieux avancés sur la grille salariale. Ce sont par conséquent les mieux rémunérés. Leur plus grand mécontentement confirme donc que le salaire n'est pas forcément le déterminant significatif de la satisfaction professionnelle des enseignants.

Le statut de l'école et le milieu géographique apparaissent également comme des facteurs qui jouent positivement sur le désir de rester enseignant. Comparativement aux écoles privées, intervenir dans une école publique accroît la probabilité de choisir la même profession d'environ 31%. Sachant que les écoles privées recourent essentiellement aux enseignants contractuels avec des contrats temporaires et parfois précaires, ce résultat pourrait trouver son explication dans la sécurité de travail relativement plus attractive qu'offre le public. En revanche, il semble quelque peu surprenant que le milieu géographique présente un effet similaire au statut de l'école. En effet, comparativement au milieu urbain, intervenir dans un milieu rural augmente la probabilité de choisir la même profession d'environ 14%. Or, c'est en général le type de milieu le plus souvent caractérisé par des conditions de travail éprouvantes. Cependant, c'est sans prendre en compte le fait que la profession enseignante est très souvent mieux considérée et bien perçue dans le milieu rural qu'ailleurs, ce qui pourrait expliquer l'influence positive observée. C'est peut-être ce qui justifie en partie l'absence d'influence significative de la taille de classe, facteur pourtant illustratif de conditions de travail éprouvantes.

Finalement, si certains aspects comme le statut de l'école ou le milieu géographique peuvent très difficilement servir de leviers pour améliorer la satisfaction professionnelle des enseignants béninois, des marges de manœuvre semblent possibles avec les conditions contractuelles. Dans cette logique, il faut encourager les mesures déjà prises depuis 2007 par le gouvernement de régulariser la situation administrative des enseignants communautaires en les reversant dans le corps des agents contractuels de l'Etat, mais aussi de reverser les agents contractuels de l'Etat dans le corps des agents permanents de l'Etat. Cependant, pour être efficaces, les leviers envisagés doivent prendre en compte les ambitions professionnelles des enseignants.

6.1.3- Des enseignants qui ambitionnent de passer un concours pour intégrer la fonction publique ou accéder au grade supérieur.

Au-delà des variables qui affectent le désir des enseignants de choisir à nouveau le même métier s'ils en avaient l'occasion, connaître ce que les enseignants ambitionnent sur le plan professionnel apparaît très utile pour améliorer leur satisfaction professionnelle. Le tableau n°6.3 mobilise à nouveau les données du PASEC pour dresser un aperçu de l'ambition professionnelle des enseignants béninois de la maternelle et du primaire.

Tableau n°6.3 : Ambitions professionnelles des enseignants béninois, estimations à partir des données PASEC.

	Evaluation PASEC
Proportion d'enseignants qui ont choisi comme ambition professionnelle :	
Accéder à un contrat à durée indéterminée	6,6%
Passer un concours pour être intégré dans la fonction publique	49,2%
Passer un concours pour accéder au grade supérieur	30,3%
Changer de profession	7,4%
Pas d'ambition concrète	6,5%

Sources : Données PASEC et PAGE-DEP.

On s'aperçoit que près de 80% des enseignants ambitionnent de passer un concours pour accéder à un grade supérieur ou intégrer la fonction publique. Ce résultat semble bien cohérent avec les déterminants de la satisfaction professionnelle identifiés précédemment et qui se rapportaient principalement aux conditions contractuelles des enseignants. En effet, avoir pour ambition d'accéder au grade supérieur ou d'être intégré dans la fonction publique traduit dans une certaine mesure la recherche d'un avancement professionnel mais aussi de la sécurité du travail.

Il aurait été intéressant de disposer de données plus récentes pour apprécier ces ambitions professionnelles, après que le gouvernement ait intégré dans la fonction publique l'essentiel des enseignants communautaires dans le corps des agents contractuels de l'Etat. C'est dire que les résultats de cette analyse doivent être relativisés et prendre en compte la perspective temporelle dans la mesure où des choses se sont réalisées depuis 2004-2005, année de réalisation de l'évaluation PASEC. Toutefois, ces résultats indiquent que les possibilités d'avancement professionnel qui existent dans le pays et qui sont par ailleurs traités dans le chapitre 5 (notamment la promotion, l'augmentation salariale, les changements de situation professionnelle, etc.) sont étroitement liées aux ambitions professionnelles des enseignants et par conséquent à leur satisfaction professionnelle. De ce fait, elles pourraient utilement servir de leviers pour améliorer la satisfaction professionnelle des enseignants.

Améliorer la satisfaction professionnelle des enseignants n'est pas seulement une question de conditions contractuelles ou de prise en compte des ambitions professionnelles. Savoir si le contexte socio-professionnel dans lequel les enseignants

évoluent permet un espace de dialogue et de consensus autour des grands problèmes auxquels ils font face apparaît également important. Il semble donc nécessaire d'examiner le contexte en matière de dialogue social en éducation.

6.2- Un contexte social marqué par plusieurs interlocuteurs sociaux

Examiner le contexte social dans lequel les enseignants évoluent nécessite avant tout de savoir quels sont les principaux interlocuteurs du secteur de l'éducation, quelles sont leurs principales préoccupations et comment ils interagissent. Pour ce faire, un questionnaire a été développé et adapté au contexte national pour servir de base de collecte d'informations sur ces aspects. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats des entretiens menés et permettent de tirer des enseignements très importants pour la promotion d'un dialogue social efficace et la recherche d'un consensus autour de l'ensemble des défis relatifs à la question enseignante.

6.2.1- Plusieurs intervenants sont des interlocuteurs sociaux dans le secteur de l'éducation...

L'analyse des entretiens menés avec des représentants des syndicats de l'enseignement et avec des représentants des fédérations/unions d'associations de parents d'élèves révèle que, outre le gouvernement, plusieurs intervenants sont des interlocuteurs sociaux dans le secteur de l'éducation au Bénin. On distingue principalement les syndicats, les associations de parents d'élèves, les recteurs et vice-recteurs des universités, de même que certaines coalitions, comme la Coalition béninoise des organisations pour l'Education pour tous (CBO-EPT).

➤ Les syndicats

Une particularité du pays en matière de dialogue social est la multiplicité des syndicats. Comme le formule un représentant des enseignants : « *Le paysage syndical est très varié et diversifié. C'est le pluralisme.* » Dans l'enseignement maternel et primaire, on compte environ 38 syndicats d'enseignants. A cela s'ajoutent six autres syndicats, destinés au personnel de l'administration et aux corps de contrôle. Dans l'enseignement secondaire, on compte au total une quarantaine de syndicats ; dans l'enseignement supérieur, ce nombre s'élève à quatre.

Pour les représentants des enseignants, cette « inflation des syndicats » aurait surtout pour effet de fragiliser le mouvement syndical. « *Nous sommes divisés, et c'est le gouvernement qui en profite* », affirme l'un d'entre eux. Plusieurs causes sont évoquées pour expliquer cette multiplicité : le manque de confiance des adhérents envers le syndicat qui les représente, l'impression pour les membres que leurs intérêts ne sont pas bien servis par les syndicats existants, la volonté de certains individus d'être secrétaire général d'une structure syndicale, « pour éviter les affectations dans d'autres régions, donc pour avoir une couverture ». On invoque également le fait que le gouvernement créerait lui-même des syndicats « pour aller contre les intérêts des travailleurs et briser les grèves ».

En même temps, plusieurs alliances existent entre syndicats, engendrant par là des interlocuteurs de poids. On peut noter :

- Le Front d'action des syndicats des trois ordres d'enseignement, créé en 1994 et regroupant un certain nombre de syndicats de l'éducation. Pour les représentants des enseignants, le Front est « un creuset de pression sur le gouvernement ». Les syndicats qui en font partie estiment que « la lutte qu'on mène est dans le cadre du Front. Aucun syndicat ne peut se lever et faire la lutte seul tellement il y a de syndicats ». Cet interlocuteur est également reconnu par les fédérations/unions d'APEL, qui voient en lui l'interlocuteur syndical « le plus représentatif ».
- L'Intersyndicale des enseignants du supérieur, de son côté, regroupe les quatre syndicats du supérieur. Comme le dit l'un des représentants des enseignants de ce niveau : « C'est l'Intersyndicale qui prend les décisions. »
- Un Comité syndical de l'Internationale de l'Education au Bénin existe également. Les syndicats qui en sont membres participent à plusieurs activités de l'Internationale de l'Education et à des projets menés conjointement avec le gouvernement, notamment un projet portant sur le VIH/sida en milieu scolaire.
- Enfin, on doit citer les alliances par affiliation centrale ou confédération. On note principalement six affiliations, autour desquelles se regroupent les syndicats : la COSI - Confédération des organisations syndicales indépendantes ; la CSTB-Confédération syndicale des travailleurs du Bénin; l'UNSTB - Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin ; la CSA-Bénin - Confédération des syndicats autonomes du Bénin ; la CGTB- Confédération générale des travailleurs du Bénin ; la CSUB - Centrale des syndicats unifiés du Bénin.

➤ **Les associations de parents d'élèves**

Il existe deux fédérations/unions d'associations de parents d'élèves et d'étudiants au Bénin. Il s'agit de la Fédération nationale des associations des parents d'élèves du Bénin (FENAPEB) et de l'Union nationale des associations des parents d'élèves et d'étudiants du Bénin (UNAPEEB). Celles-ci n'entretiennent apparemment pas d'alliance entre elles, mais elles participent au dialogue social.

➤ **Les recteurs et vice-recteurs des universités**

Parmi les autorités éducatives, les recteurs et vice-recteurs des universités apparaissent comme des interlocuteurs incontournables dans l'enseignement supérieur.

➤ **La Coalition béninoise des organisations pour l'Education pour tous**

La Coalition béninoise des organisations pour l'Education pour tous (CBO-EPT) est un regroupement d'ONG nationales et internationales, d'organisations syndicales membres de l'Internationale de l'Education, d'associations de parents d'élèves et de réseau de journalistes actifs en éducation au Bénin. Elle œuvre pour l'amélioration de l'éducation et l'atteinte des objectifs de l'EPT.

➤ **Le Conseil national de l'éducation**

Enfin, il y a aussi un Conseil national de l'éducation, chargé de réfléchir sur l'orientation de l'éducation au plan national, de renseigner et conseiller dans ce domaine le chef de l'Etat et les Ministres de l'Education. Selon un représentant des fédérations/unions d'APE : « Cette instance est le conseiller privilégié du chef de l'Etat sur l'éducation. »

6.2.2- Leur rôle et leurs responsabilités ne sont pourtant pas très différents au regard de l'objectif général visé.

La mission générale des syndicats est la protection et la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs. Pourtant, c'est ici que se pose le problème le plus important en ce qui a trait à la multiplicité des syndicats d'enseignants au Bénin. Comme le cerne bien un représentant des enseignants : « *Cette multiplicité montre la vitalité de la vie syndicale. Mais ça montre également le problème de la représentativité et celui des minorités.* »

L'éclatement des syndicats révèle des divergences de vision de la lutte syndicale. Mais il révèle aussi, à côté des questions idéologiques, le besoin de certains groupes de mieux mettre en évidence leurs problèmes spécifiques et de mieux défendre leurs intérêts spécifiques. Ainsi, la situation syndicale au Bénin n'en est pas une où quelques syndicats « généralistes » défendent les intérêts communs de tous les enseignants, en faisant aussi valoir les intérêts propres à certains sous-groupes. Plutôt, les syndicats généralistes sont désaffectés, et une panoplie de syndicats corporatistes défendent les intérêts spécifiques d'un groupe ou se constituent en fonction d'une position commune sur un point précis de politique éducative/enseignante.

Les représentants des enseignants sont d'ailleurs les premiers à remarquer que cette situation – qu'on peut voir aussi comme une lutte des syndicats pour devenir des interlocuteurs – a des conséquences sur les négociations avec les autorités éducatives : « *La multiplicité fragilise le syndicat en termes d'objectifs et de résultats. Cela a une incidence sur notre travail. Les autorités opèrent sur la base d'une sélection, et celui qui est sélectionné insiste sur certains aspects qui sont propres à son syndicat. Il y a donc un problème de représentativité.* »

« *A la table des négociations, c'est le principe gagnant-gagnant. Donc, dans la liste de revendications, on en satisfait quelques-unes. Si ce n'est pas celle qui te concerne qui est satisfaite, alors tu te dis que tes revendications ne sont pas satisfaites.* »

Deux autres volets de la mission des syndicats ressortent de l'analyse des entretiens. Premièrement, améliorer la qualité de l'enseignement. Sur ce point, on observe que, pour les représentants des enseignants, la qualité est inséparable des conditions de travail des enseignants. « Améliorer les conditions des enseignants en général. Améliorer la qualité de l'enseignement. Les deux vont de pair. » Dans cet esprit, lutter pour l'amélioration des conditions des enseignants se justifie aussi par le fait que cela concourt à améliorer la qualité de l'enseignement. Ce point constitue bien sûr, nous le verrons, un point de divergence entre les interlocuteurs.

Deuxièmement, certains syndicats se donnent pour objectif de promouvoir la liberté syndicale et la formation syndicale. Par là, ils se donnent en plus un double rôle de « veilleur » et d'éducateur. Veilleur, dans la mesure où ils se donnent « le droit de veiller au travail des institutions en place », « le droit de se prononcer sur les questions d'ordre politique et économique, sur les questions d'éducation, de santé, les questions qui engagent le pays ». Ils souhaitent également veiller à ce que les enseignants puissent s'exprimer librement auprès de leurs représentants. Educateur, dans le sens où ils estiment qu'« il faut conscientiser les militants ». Comme le souligne un représentant des enseignants :

« Nous nous intéressons aux droits et devoirs des travailleurs, au droit syndical, aux normes, à la notion de grève, à la manière de se comporter vis-à-vis de l'employeur. Nous n'avons pas que des droits, nous avons aussi des devoirs. Pour défendre les enseignants, il faut que leurs comportements nous permettent de le faire. »

Du côté des associations de parents d'élèves, celles-ci se donnent pour mission de promouvoir de meilleures conditions de travail pour les enfants et les enseignants, de défendre les droits des enfants à l'apprentissage et à la sécurité, de participer à la gestion financière des écoles et d'impliquer les parents dans l'apprentissage.

Un aspect qui mérite d'être mis en exergue est la manière dont ces fédérations/unions d'APE perçoivent leur rôle, à savoir un rôle d'intermédiaire, de médiateur. D'abord, au niveau des écoles : « *Le rôle de nos membres est de jouer les médiateurs, d'être l'interlocuteur de chaque école pour comprendre ce qui lui manque.* » Ensuite, dans les négociations entre les syndicats d'enseignants et les autorités éducatives : « *Nous sommes écoutés par les Ministres de l'Education, le chef de l'Etat et les syndicats. Ils nous reconnaissent grâce au rôle de médiation que nous avons joué lors des dernières grèves.* »

Par ailleurs, il faut noter que les syndicats et les fédérations/unions d'APEL font face à une difficulté commune de financement. Les syndicats rapportent des difficultés à percevoir les cotisations prévues des membres ; les fédérations/unions d'APEL, financées par l'Etat, indiquent qu'elles ont des arriérés de paiement. Cela pose sans doute la question des moyens dont disposent finalement ces intervenants pour leur propre fonctionnement, mais aussi pour pouvoir répondre au mieux aux objectifs qu'ils sont censés défendre. De même, la question de la compétence des personnes qui représentent ces intervenants mériterait également d'être posée si l'on souhaite assurer une responsabilisation accrue de ces acteurs dans leurs missions générale et spécifique. Cela dit, il est indiscutable que pour pouvoir jouer pleinement leur rôle, les intervenants doivent avant tout faire preuve d'une bonne connaissance des cadres de politiques éducatives. Le sont-ils vraiment ? Participent-ils ou sont-ils impliqués dans les décisions de politiques éducatives ?

6.2.3- Une connaissance vague des cadres de politiques éducatives et une implication faible dans l'élaboration de ces cadres.

Un premier élément indispensable à connaître dans le cadre de l'action syndicale, en particulier pour les syndicats d'enseignants et les APEL, reste sans doute les recommandations nationales (si elles existent) ou internationales (comme celles de l'OIT/UNESCO) relatives aux conditions de travail du personnel enseignant, mais aussi à la reconnaissance des droits des enseignants à s'associer et à négocier collectivement. Il ressort des entretiens menés que cette connaissance n'est pas partagée par tous les représentants des enseignants et des APE. Cette situation n'entretient toutefois pas de lien explicite avec le niveau d'information au sujet des principaux objectifs et cadres en matière de politique éducative et de politique enseignante.

Cependant, en ce qui concerne les cadres de politiques éducatives dans le pays, les représentants des enseignants et les APEL affichent un niveau de connaissance qui apparaît pour le moins assez vague. En fait, la connaissance des cadres de politiques éducatives par les représentants des enseignants apparaît intimement liée à la nature de l'implication des enseignants : a) dans la définition de ces cadres et b) dans les activités de dialogue social autour de ces cadres.

Par exemple, si les enseignants béninois ou leurs représentants n'ont pas participé spécifiquement à la définition des objectifs de l'EPT, on constate que l'appartenance des syndicats à la Coalition béninoise des organisations pour l'Education pour tous joue un rôle de premier plan dans la connaissance de ces objectifs. Les représentants ayant une connaissance plus précise des objectifs de l'EPT sont ceux appartenant aux syndicats qui sont membres de la Coalition. Parmi les actions de dialogue social organisées par la Coalition, on cite la Semaine mondiale d'action. Etant donné l'importance que joue cet interlocuteur dans la connaissance de l'EPT par les enseignants, il serait intéressant de se renseigner davantage sur les activités menées par la Coalition.

Chez les autres représentants des enseignants, la méconnaissance ou la confusion entourant les objectifs de l'EPT laisse envisager qu'aucun partage d'information sur cette question n'a été entrepris formellement par les autorités éducatives. Plusieurs représentants le signalent : « *Il n'y a jamais eu de séance d'explication ou de sensibilisation sur ce thème.* » On ajoute que certains membres en ont peut-être déjà entendu parler à la télévision, à la radio ou sur Internet.

En revanche, l'existence du Programme décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) au Bénin est mieux connue des syndicats d'enseignants. De fait, les représentants d'enseignants rapportent avoir participé à des réunions, des rencontres de consultation, des forums, et avoir reçu des documents. Les entretiens menés ne permettent pas de savoir jusqu'à quel point les représentants des enseignants sont au fait du contenu de ce plan. Par contre, ils permettent d'observer que certains représentants, contrairement à d'autres, n'ont été impliqués dans aucune

activité d'information ou de consultation portant sur le PDDSE. Au sujet des pratiques de dialogue social, cette situation soulève la question de savoir comment sont sélectionnés les syndicats avec lesquels on communique.

Enfin, en ce qui a trait aux politiques, aux stratégies et aux plans nationaux concernant les enseignants, les représentants des enseignants sont manifestement plus au courant des détails de ces politiques et se disent consultés. Nous le verrons à la prochaine section, l'existence de mécanismes formels de négociation entre le gouvernement et les syndicats (les Conseils sectoriels pour le dialogue social) permet aux syndicats d'être informés et consultés, de faire valoir leur point de vue et de négocier les termes de ces politiques.

Il reste maintenant à apprécier la perception que les enseignants ont de leur *implication dans les décisions de politiques éducatives*. « *On n'est pas en déphasage, du moins théoriquement.* » Cette citation pourrait résumer le point de vue des représentants des enseignants concernant le lien entre les décisions prises au niveau national et les préoccupations des enseignants. En effet, pour les représentants des enseignants, les problèmes auxquels les syndicats s'intéressent sont effectivement considérés par les autorités éducatives. Toutefois, s'ils sentent que la pertinence des problèmes qu'ils soulèvent est reconnue, la résolution de ces problèmes n'est pas satisfaisante à leurs yeux. Ils disent avoir de la difficulté à voir ce qui est fait concrètement par le gouvernement. Ils ont l'impression que « plusieurs choses sont des enjoliveurs, pour nous faire croire qu'on agit ». Ils questionnent la cohérence et la continuité de la politique éducative : « *Chaque fois qu'un gouvernement vient, il fait des politiques au pif, sans qu'il y ait un objectif clair.* » Tout cela laisse une impression de « faire semblant », renforcée par les problèmes qu'ils observent dans la gestion des fonds publics.

Concernant la possibilité d'avoir une voix dans les décisions de politique éducative, le point de vue des représentants des enseignants est qu'ils sont « considérés comme des acteurs à part entière, en amont, pendant et en aval » en ce qui a trait à l'élaboration des politiques, stratégies, et plans nationaux concernant les enseignants. Ce point de vue se trouve confirmé par l'existence et le fonctionnement des Conseils sectoriels pour le dialogue social (CSDS).

En revanche, en matière de définition des politiques éducatives, ils considèrent qu'ils ont l'occasion d'être entendus seulement après que ces politiques ont été définies, en réaction à des mesures qui « *semblent tomber du ciel* » : « *Ils se disent que la politique éducative est du ressort des politiciens et des conseillers pédagogiques, et qu'elle n'est pas du ressort des enseignants. C'est ce qui explique la non-implication des syndicats aux autres étapes.* »

Selon les représentants des enseignants, deux autres aspects des décisions de politique éducative leur échapperaient. D'abord, les aspects financiers et budgétaires : « *Nous ne sommes pas consultés sur les questions d'allocation budgétaire et on n'est souvent pas informés sur cet aspect.* » Ensuite, les aspects et les étapes où les bailleurs de fonds sont impliqués : « *Beaucoup de choses se passent avec les bailleurs, en dehors de nous.* »

Par conséquent, en matière de définition des politiques éducatives, on peut penser que le sentiment de puissance qu'expriment certains représentants – « On arrive à s'imposer au sein du Front », « Quand on se met en mouvement, tout le système s'arrête et on nous écoute » – aurait donc trait à la possibilité pour les syndicats de réagir, plus qu'à celle de participer activement aux décisions.

La question qui fait jour dans un tel contexte est sans doute de savoir par quel mécanisme s'instaure le dialogue social autour des principaux défis que pose la question enseignante.

6.3- Un mécanisme de dialogue social qui demande à être dynamiser

En règle générale, le dialogue social a pour principal objectif de promouvoir le consensus et l'implication démocratique des principaux interlocuteurs autour des principales préoccupations des enseignants. Savoir comment ce dialogue est mis en place, comment elle se déroule dans la réalité, quels sont les points de convergence et de divergence apparaît donc très important.

6.3.1- Le règlement des conflits : mode opératoire des intervenants.

Les syndicats déclarent faire connaître leurs revendications par l'adoption et la transmission officielle au Ministre de tutelle (parfois au Ministre de la fonction publique ou au recteur) d'une plateforme revendicative. Cette plateforme est déposée « *pour étude et propositions* ». Certains syndicats adoptent aussi une plateforme revendicative commune au Front des syndicats des trois ordres d'enseignement. D'autres voies sont également empruntées : les audiences auprès des Ministres concernés, du conseil sectoriel pour le dialogue social (CSDS), des médias (radio, presse audio et écrite). Certaines périodes sont plus propices que d'autres pour faire valoir leurs revendications. « *La haute saison* », c'est en début ou en fin d'année, et lors des examens.

En ce qui a trait aux moyens de pression utilisés par les syndicats, les représentants des enseignants insistent sur le caractère graduel de leurs interventions, le fait qu'ils donnent des « *signaux* » avant de passer aux grèves : « *Nous y allons graduellement. Nous faisons des revendications, puis nous écrivons. Ensuite, nous passons aux menaces et avertissements, et enfin nous entrons en grève.* » Ainsi, les principaux moyens de pression cités sont : les assemblées générales de protestation ; les déclarations, les conférences de presse et les lettres ouvertes dans les médias ; les ultimatums, les avertissements et menaces de grève ; les marches de protestation ; les sit-in, parfois médiatisés ; l'embargo-confiscation des copies ; les grèves.

Il n'empêche que les grèves sont fréquentes et longues au Bénin. Tous les représentants des enseignants interrogés affirment que leur syndicat a participé à plusieurs grèves au cours des deux dernières années. Celles-ci s'étendent souvent sur plusieurs mois.

Du côté des fédérations/unions des APEL, on déclare parfois utiliser les mêmes moyens de pression que les syndicats : « *Des marches de protestation, des manifestations à tous les niveaux jusque dans les écoles, des lettres dans les médias et à qui de droit, des délégations vont voir les chefs d'arrondissement.* » Elles pourraient cependant avoir joué un rôle de médiation lors des dernières grèves d'enseignants.

6.3.2- Le conseil sectoriel pour le dialogue social : un cadre formel de règlement et d'anticipation des problèmes.

Des structures formelles de dialogue social ont été mises sur pied pour chacun des sous-secteurs de l'enseignement (primaire, secondaire, supérieur). Elles sont appelées « *Conseil sectoriel pour le dialogue social* » (CSDS). Pour l'enseignement supérieur, le CSDS était en cours de création au moment des entretiens et n'avait pas encore tenu de session. Manifestement, il y a consensus autour de l'objectif visé par le CSDS, du moins entre les syndicats et les fédérations/unions des APEL : « *Ce mécanisme doit permettre de régler et d'anticiper les problèmes. Il doit permettre qu'il y ait des échanges là où des problèmes menacent et que des propositions de résolution soient soumises.* » « *L'objectif est de réduire les grèves : que les problèmes se discutent d'abord.* »

Concernant les acteurs qui animent ces mécanismes de dialogue social, il s'agit essentiellement, pour le CSDS du primaire et celui du secondaire, du gouvernement, des différents syndicats du secteur de l'éducation (les enseignants mais aussi les travailleurs administratifs et les corps d'inspection) et des associations de parents d'élèves. Pour le CSDS du supérieur, un acteur s'ajoute : l'administration rectorale des universités.

Les entretiens révèlent que le CSDS constitue avant tout un cadre de négociation entre les syndicats et le gouvernement. Pour reprendre les mots des représentants des enseignants :

« *Le CSDS étudie les revendications des travailleurs. Le dialogue est structuré autour des points de revendication. Il y a négociation. Le gouvernement rend compte au conseil des Ministres et fait des amendements.* »

« *On fait un recensement des revendications. Les cadres viennent plancher pour dire ce qu'ils ont pu faire ou ce qu'ils vont faire. On discute, on prend des décisions, des résolutions.* »

Ainsi, dans ce cadre, les revendications des syndicats sont exprimées, centralisées et étudiées. Les questions abordées portent donc essentiellement sur les préoccupations des syndicats. Comme le précise un représentant des enseignants : « *Au CSDS, on n'aborde pas les questions de politique éducative. Ce sont les revendications immédiates de tous les jours.* » On y fait également le suivi de la satisfaction des revendications. Pour cette raison, plusieurs représentants d'enseignants voient le CSDS aussi comme un cadre de consultation au sujet des politiques et stratégies nationales concernant les enseignants.

Pour les APEL, le CSDS peut être vu comme un mécanisme d'information et, dans certains cas, de consultation : « *J'ai constaté que tous les problèmes du monde de l'éducation y sont discutés, ce qu'il y a à régler. Il existe un planning de règlement. Nous sommes là, nous participons et ça nous permet de savoir* », indique le représentant d'une fédération/union des APEL.

Vu la nature de ce mécanisme, l'option d'utiliser ces cadres comme lieux de présentation des résultats du diagnostic de la question enseignante pourrait être pertinente. Au-delà de cet intérêt, il convient toutefois de s'interroger si le mécanisme arrive finalement à prévenir les conflits et à promouvoir le consensus sur les principaux problèmes qui se posent aux enseignants.

6.3.3- Un mécanisme de dialogue social à rendre plus efficace

De manière générale, les représentants des enseignants perçoivent le mécanisme de dialogue social existant comme un mécanisme approprié, qui permet effectivement de discuter des problèmes du secteur, mais qui doit néanmoins être rendu plus fonctionnel et opérationnel.

En effet, pour eux, le CSDS ne permet pas de résoudre les problèmes. Sa performance est évaluée en fonction de sa capacité à prévenir les crises et les grèves. Dans cette optique, comme le dit l'un d'entre eux : « *On ne peut pas quitter le dialogue puis faire une grève de 3 mois. C'est absurde.* »

Les représentants des enseignants font remarquer qu'il existe un problème dans le mode de fonctionnement du mécanisme. « *On tourne en rond* », « *on fait du surplace* », « *ça devient un refrain* », disent-ils. Ce « *mouvement cyclique* » s'explique, selon eux, par le fait que les décisions prises dans le CSDS ne sont pas suivies, qu'elles soient difficilement mises en œuvre. Ainsi, la plupart des propositions qu'ils font pour améliorer le mécanisme vont dans ce sens. Ils proposent, par exemple, que les recommandations retenues dans le mécanisme soient déclinées en plans d'actions assortis d'un chronogramme et que des responsables du suivi soient désignés. Ils suggèrent que des syndicats fassent partie de chaque commission chargée de régler un problème. Ils disent aussi que :

« *La qualité des représentants des structures gouvernementales est un problème. Ces représentants ne rendent pas compte de ce qu'il revient à leur Ministre de faire pour régler le problème, ils n'ont pas le pouvoir de respecter la parole donnée.* »

« *Le mécanisme devrait permettre de régler et d'anticiper les problèmes. Il devrait permettre qu'il y ait des échanges là où des problèmes menacent et que des propositions de résolution soient soumises. Mais pour cela, il faut qu'on libère les gens et qu'on collecte l'information sur les sujets traités.* »

Ce dernier point sur la « *collecte d'information* » entraîne la réflexion au-delà des considérations pratiques liées au fonctionnement du mécanisme, pour aller vers un questionnement sur la conception du dialogue social en éducation au Bénin. En effet,

nous l'avons vu, le dialogue entre le gouvernement et les syndicats de l'éducation au Bénin tourne en majeure partie autour des revendications des enseignants, et assez peu autour des principaux objectifs et cadres de politiques éducatives. Cela signifie qu'au sein du mécanisme, les revendications des enseignants sont fort probablement abordées de manière détachée des principaux objectifs, cadres et contraintes de politiques éducatives. Dans ces conditions, on peut se demander si un véritable dialogue peut avoir lieu ou si le mécanisme n'est finalement qu'un endroit où « *on vient juste recenser les revendications* ». En plus de créer l'attente que toutes les revendications devraient être satisfaites, cela pourrait expliquer le sentiment, chez les représentants des enseignants, que « *les problèmes de fond ne sont pas discutés* », qu'on leur « *demande toujours de nouvelles revendications, alors que les premières sont têtues* », que « *le Conseil siège pour siéger, comme si c'était une formalité.* » En outre, l'idée d'une nécessaire collecte d'information pour résoudre les problèmes pose la question de l'apport des enseignants dans la résolution des problèmes. Autrement dit, comment concevoir l'« *implication* » des enseignants dans l'élaboration des politiques enseignantes ? Au seul fait de pouvoir exprimer ses revendications ? Evidemment non. Un fonctionnement efficace des CSDS qui va au-delà des simples revendications apparaît donc fondamental.

Un dernier aspect qu'il est sans doute important d'examiner également concerne les points de convergence et de divergence entre les interlocuteurs, mais aussi leur capacité à mener un dialogue social fructueux.

6.3.4- Des points de convergence et de divergence entre les interlocuteurs

Bien distinguer les principaux points de convergence et de divergence entre les interlocuteurs constitue un bon point de départ pour l'aboutissement d'un dialogue social fructueux. Intéressons-nous d'abord aux points de convergence, sachant que la partie la plus difficile dans le dialogue social reste assurément les points de divergence.

6.3.4.1 Points de convergence entre interlocuteurs

Pour résumer les principaux points de convergence entre gouvernement, syndicats d'enseignants et APEL, on pourrait reprendre les mots d'un représentant d'une fédération/union d'APEL : « *Que la paix règne au sein des écoles. Que tous les enfants soient à l'école et étudient dans de très bonnes conditions. Que les enseignants soient dans de très bonnes conditions. Que l'on remédie à la pénurie d'enseignants et d'infrastructures.* »

a. L'importance de la fonction enseignante

Plusieurs revendications des syndicats d'enseignants ayant trait aux conditions de travail des enseignants ont été satisfaites récemment :

- La revalorisation de la fonction enseignante
- Le reversement des agents contractuels locaux en agents contractuels de l'Etat
- L'augmentation du salaire des contractuels
- L'augmentation de l'indice salarial des enseignants du supérieur

- La visite médicale des enseignants et l'assurance-maladie
- L'indemnité de logement
- L'allocation d'incitation à la fonction enseignante et l'extension de cette allocation aux retraités

L'adoption de ces mesures témoigne de l'importance accordée par les interlocuteurs à la fonction enseignante au Bénin.

b. Le principe de réaliser l'EPT

Le principe de réaliser l'EPT est un autre point de convergence entre les interlocuteurs. Les entretiens font ressortir le fait que les représentants des enseignants et des APEL sont non seulement sensibles au principe de réaliser l'EPT, mais également aux efforts accomplis par le gouvernement dans ce domaine. Ils le sont particulièrement aux efforts accomplis en matière de construction d'infrastructures et aux efforts visant la gratuité scolaire au niveau maternel et primaire ainsi que le soulagement du poids du financement par les parents. Toutefois, ils ne manquent pas de rappeler que tous les sous-secteurs de l'éducation méritent attention au regard de l'EPT. Enfin, ils signalent l'importance de développer l'enseignement professionnel, en orientant plus tôt les élèves vers ce type d'enseignement et en multipliant les centres de formation.

c. La nécessité d'améliorer la qualité des apprentissages

Tous les interlocuteurs partagent l'idée qu'il faut améliorer la qualité des apprentissages des élèves. D'ailleurs, plusieurs syndicats, nous l'avons vu, considèrent l'amélioration de la qualité comme faisant partie de leur mission et de leurs objectifs. Ce sont les stratégies envisagées par les différents interlocuteurs pour améliorer la qualité qui diffèrent. Pour les enseignants, cela passe essentiellement par une meilleure disponibilité du matériel didactique et par l'amélioration des conditions de travail et de la formation des enseignants. Les inspecteurs, de leur côté, font remarquer qu'il faut améliorer l'encadrement et la gestion des enseignants. Pour les APEL, outre les conditions de travail des enseignants, il s'agit aussi d'impliquer davantage les parents dans l'apprentissage.

L'une des stratégies débattues à la fois par les APEL et les syndicats – et qui constitue l'un des principaux points de divergence entre interlocuteurs puisqu'elle ne fait pas l'unanimité – est l'enseignement dans les langues maternelles « comme clé d'accès au savoir et de réussite scolaire ». Un autre aspect, qui se révèle aussi être un point majeur de divergence, est le nouveau programme d'enseignement, en lien avec la qualité des apprentissages.

d. L'importance du dialogue social pour prévenir les crises

La création des CSDS, la participation des principaux interlocuteurs de l'éducation aux sessions et les critiques constructives formulées à l'endroit du fonctionnement du mécanisme démontrent l'importance accordée par tous les interlocuteurs au dialogue social comme moyen de prévenir les crises dans le secteur.

Ces divers points de convergence peuvent être considérés comme des acquis. L'accent devrait donc être mis sur les points de divergence de manière à explorer les marges de manœuvre possibles pour chacune des parties.

6.3.4.2 Points de divergence entre interlocuteurs

Evidemment, plusieurs points de divergence apparaissent aussi entre les interlocuteurs du dialogue social en éducation au Bénin. Ces divergences de points de vue n'existent pas seulement entre les différentes catégories d'acteurs (syndicats, gouvernements, APEL), mais également au sein de ces catégories. Les principales divergences ont trait aux aspects pédagogiques, aux conditions de travail et à la formation des enseignants, aux aspects budgétaires et, fait intéressant, à la gestion du dialogue social.

a. La réforme des programmes d'enseignement

Les nouveaux programmes d'enseignement sont, d'après un représentant des enseignants, « le *plus grand commun diviseur* ». Il y a d'abord divergence de points de vue sur le contenu. Pour les uns, l'approche par les compétences sur laquelle se fondent les nouveaux programmes est tout à fait appropriée. Pour les autres, les conditions nécessaires à la mise en œuvre de cette approche ne sont pas réunies au Bénin. On procéderait alors à une « transposition aveugle » de cette approche, avec pour effet que les enseignants ont du mal à suivre le programme et que la qualité des apprentissages des élèves en pâtit.

Ensuite, l'existence de ces points de vue opposés et la position très tranchée de ceux qui dénoncent les nouveaux programmes font resurgir dans le débat la manière dont ces programmes ont été adoptés. Plusieurs interlocuteurs du côté des syndicats et des APEL s'insurgent contre le fait que, selon eux, « on a généralisé sans qu'il n'y ait eu de concertation avec les expérimentateurs ou d'évaluation des zones pilotes. »

Outre les nouveaux programmes d'enseignement, la mise en œuvre du système LMD est également un point sensible des discussions au niveau de l'enseignement supérieur.

b. La contractualisation des enseignants

La contractualisation des enseignants est un deuxième point de divergence entre les interlocuteurs. Comme le dit un représentant des enseignants : « Pour le gouvernement, la contractualisation est incontournable. Pour nous, elle équivaut à une précarisation du système. » Ce point de vue des syndicats est valable pour tous les niveaux d'enseignement ; au niveau de l'enseignement supérieur aussi, on réclame un meilleur système de contrats. Le point de vue des syndicats repose sur l'argumentation suivante: avec la contractualisation, il y a un problème de formation et de motivation, entraînant un problème de qualité de l'enseignement.

c. L'encadrement et la formation des enseignants

L'encadrement et la formation des enseignants ressort comme un point de divergence entre les interlocuteurs surtout dans le sens de la priorité qui est donnée à cet aspect. Autrement dit, les représentants des enseignants et des corps d'inspection ont le sentiment qu'on n'accorde pas assez d'importance à la question de la formation et de l'encadrement. Les représentants des enseignants souhaitent que la question de la formation – formation initiale pour les contractuels, formation continue pour tous les enseignants – remonte dans l'échelle des priorités. Pour les inspecteurs, c'est la

question de l'encadrement, afin de remédier au manque de préparation des enseignants, à une animation pédagogique peu dynamique, à l'absence de contrôle du travail des enseignants par l'administration des écoles.

d. La gestion des carrières des enseignants

La divergence de points de vue se présente un peu de la même manière en ce qui concerne la gestion des carrières des enseignants ou, dans les mots d'un représentant des enseignants, le fait de « permettre à l'enseignant d'évoluer, que sa situation ne soit pas statique ». Les syndicats souhaitent que cet aspect devienne prioritaire. Cette préoccupation se présente de manière particulièrement marquée pour l'enseignement supérieur, où l'un des représentants des enseignants affirme : « C'est la carrière qui nous intéresse, surmonter les blocages pour que les enseignants puissent évoluer dans leur carrière. Il y a aussi le fait d'être accompagné dans la recherche, qu'on ait des mesures d'accompagnement et de suivi. Trois autres problèmes qui nous préoccupent, c'est le cadre de travail qui doit être adéquat, le problème de la promotion basée sur les articles et celui du recrutement : la carrière n'est pas attrayante et il ne faut pas qu'on s'enlise dans la médiocrité. »

e. La gestion des flux à l'université

L'accès à l'université et la gestion des flux est un point de discordance important entre les syndicats d'enseignants et le gouvernement. Deux points de vue opposés s'affrontent. Un représentant des enseignants résume ainsi la situation : « Le gouvernement veut diminuer le nombre d'inscrits ; nous, on veut prendre des dispositions pour accueillir les flux. Le gouvernement dit : on n'a pas d'infrastructures, donc il faut réduire le nombre d'enseignants. Nous, on dit : il faut améliorer les infrastructures et mettre plus d'argent. »

f. Le budget alloué à l'éducation et la répartition entre les sous-secteurs

En matière de financement, il est intéressant de remarquer que l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire général sont tous deux présentés par les représentants des enseignants comme « le parent pauvre du système ». De manière générale, les syndicats réclament une hausse du budget alloué à l'éducation et une répartition différente entre les sous-secteurs. Si certains représentants des enseignants ont une idée précise de la part du budget alloué à l'éducation au Bénin, ils n'ont pas tendance à comparer cette donnée avec la situation qui prévaut dans d'autres pays. D'autre part, la gestion des fonds par l'Etat est considérée comme un problème pour les syndicats d'enseignants. Dans le supérieur, la bonne gouvernance universitaire, entendue comme la bonne gestion des ressources de l'université et la nécessité d'un bilan de mi-parcours de la gestion par les recteurs, est une revendication tenace des syndicats de ce sous-secteur.

g. La gestion du dialogue social

Finalement, la gestion du dialogue social ressort comme un élément de divergence entre les interlocuteurs. Ces divergences portent, nous l'avons vu, sur le fonctionnement du mécanisme formel de dialogue social. Elles portent également sur le degré d'implication des syndicats dans la définition des politiques éducatives.

Dans l'ensemble, il ne s'agit pas ici de résoudre ces différents points de divergence, mais de susciter le débat autour de ces points de blocage pour tendre vers des accords crédibles. Cela suppose des capacités de négociations et de communication de part et d'autre qu'il convient de questionner.

6.3.5- La capacité de négociation et de communication des intervenants : une dimension à améliorer.

Concernant la capacité technique des syndicats à négocier, il faut ici rappeler les difficultés engendrées par la multiplicité des syndicats. La méconnaissance du contexte international et des aspects financiers en matière de politique éducative/enseignante – méconnaissance d'ailleurs reconnue par les syndicats eux-mêmes – constitue un autre obstacle. En revanche, les syndicats ont pu compter sur différentes formations dans le domaine du dialogue social. Plusieurs syndicats rapportent avoir suivi des formations sur la négociation, offertes notamment par l'OIT à travers le Programme régional de promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAF). De plus, des formations sur le dialogue social ont été organisées par les ministères pour accompagner la création des CSDS. Le fait d'avoir suivi ces formations se reflète très clairement dans la manière dont les syndicats formulent leurs attentes envers ce mécanisme. Par exemple :

« Le dialogue social, c'est lorsque le travailleur a un problème et qu'il le pose à l'employeur. L'employeur reçoit le problème, l'analyse et donne un rendez-vous au travailleur pour discuter de cela. Lors du rendez-vous, il y a des règles à observer : donner le temps d'écoute, être disposé à donner le minimum. Cela doit être gagnant-gagnant. »

« Dans le dialogue social, on a des objectifs qui ne sont pas inconciliables et qui, de proche en proche, mène à une entente. Le dialogue social, c'est un mécanisme qui permet aux partenaires sociaux de discuter avec les représentants gouvernementaux sur les questions touchant le secteur pour prévenir les crises et les régler à temps. C'est gagnant-gagnant. »

Les entretiens ne permettent cependant pas d'évaluer la capacité réelle des syndicats d'enseignants à communiquer avec leurs membres et à leur rendre compte de ce qui ressort des activités de dialogue social auxquels ils prennent part en leur nom. Il en va de même avec les APEL. Cet aspect est important dans l'analyse du dialogue social et mériterait d'être approfondi. Il est possible que les difficultés de financement rapportées constituent un obstacle à une communication efficace avec les membres.

Les entretiens permettent toutefois d'avoir une idée des moyens employés par les syndicats pour communiquer avec leurs membres. Les assemblées générales (nationales, départementales et régionales) apparaissent comme l'un des principaux moyens de communication. Les représentants des enseignants rapportent qu'ils font aussi des tournées dans les établissements et les zones, et organisent des ateliers. A côté de ces moments de rencontre directe, les médias sont utilisés comme

intermédiaires pour diffuser des communiqués de presse, des déclarations et des appels à destination des membres. De plus, une sorte de structure en cascade est adoptée pour la diffusion de l'information : du bureau national au bureau départemental au bureau local, on relaie de l'information par des appels téléphoniques, des courriels, des SMS, des notes circulaires, des télécopies. Enfin, les représentants des enseignants font également référence à des bulletins d'information, parfois payants.

Plusieurs canaux de communications semblent donc usités, mais les entretiens ne permettent pas permis d'évaluer dans quelle mesure les résultats des négociations ou des discussions parviennent réellement et à temps à tous les adhérents. Savoir négocier, mais aussi savoir communiquer et/ou partager l'information étant des aspects primordiaux du dialogue social, il devient essentiel de renforcer les capacités des acteurs sur ces différents volets, et partant de là, de construire les bases d'un véritable dialogue qui débouche sur des consensus sur les questions touchant le secteur.

Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif d'examiner si les enseignants béninois sont satisfaits de leur profession et d'apprécier le contexte socio-professionnel dans lequel ils évoluent.

En ce qui concerne le premier aspect, si l'absence de données bien précises a été un obstacle non négligeable, les quelques données disponibles mettent en évidence la nécessité de reconforter la satisfaction professionnelle des enseignants. Par exemple, les analyses montrent que près du tiers des enseignants du primaire ne choisiraient pas la même profession s'ils devaient à nouveau choisir, ce qui dénote d'une certaine insatisfaction professionnelle. Des leviers d'actions peuvent être identifiés en explorant les ambitions professionnelles des enseignants. Dans cette perspective, il serait sans doute utile d'envisager la collecte de données nouvelles et plus appropriées sur cette dimension.

Quant au contexte socio-professionnel dans lequel évoluent les enseignants, on retiendra qu'il est caractérisé par une multitude d'interlocuteurs sociaux, constitués principalement de syndicats. Un peu moins d'une centaine de syndicats d'enseignants sont répertoriés pour tout le secteur, signe probable d'une atmosphère chargée ; mais plusieurs alliances existent entre syndicats, engendrant par là des interlocuteurs de poids. Il faudra également retenir que des structures formelles de dialogue social ont été mises en place dans les différents ordres d'enseignements pour régler et anticiper les problèmes qui se posent avec les syndicats d'enseignants. Seulement, comme le montrent les analyses, elles mériteraient d'être redynamiser dans leur fonctionnement pour promouvoir un véritable dialogue et un consensus sur les principaux problèmes du secteur, et non seulement sur les revendications des enseignants.

Synthèse et recommandations

Au terme de ce travail analytique, plusieurs résultats ont été mis en évidence et permettent de tirer des enseignements très importants pour nourrir la réflexion et la discussion pour la construction d'une politique enseignante. L'ensemble de ces résultats sont synthétisés ci-après. On retiendra donc essentiellement que :

La question enseignante est au cœur des préoccupations du gouvernement béninois

1. Depuis son accession à l'indépendance, le Bénin a fait du secteur de l'éducation une priorité nationale et accordé une place importante à la question enseignante. La question enseignante particulièrement a fait l'objet de nombreux forums d'échanges, très souvent initiés dans un contexte d'instabilité sociale et de grèves des enseignants. Les plus récents, notamment les Etats Généraux de l'éducation de 1990 et le Forum de 2007, ont abordé la question enseignante sur différents aspects, dont celui relatif à la valorisation de la fonction enseignante.
2. La loi d'orientation de 2003 aborde également la question enseignante sous différents angles, notamment ceux relatifs aux obligations pédagogiques, au droit à la formation continue et de recyclage et au régime des incitations et des sanctions.
3. Le Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE, 2006 – 2015) place également la question enseignante au cœur de la stratégie sectorielle pour atteindre les objectifs d'une éducation de qualité pour tous d'ici 2015. A partir d'un état des lieux qui insiste sur le déficit prononcé en enseignants, sur l'insuffisance de leur formation initiale et continue ainsi que sur les déséquilibres en matière d'affectation des ressources humaines sur le territoire, le PDDSE prévoit notamment « la professionnalisation et la structuration des formations initiale et continue », « l'amélioration de la gestion des ressources humaines », « l'amélioration du dialogue social avec les partenaires sociaux » ainsi qu'une « programmation des recrutements ».
4. Cependant, au cours des années récentes, de multiples avantages, notamment d'ordre financier, que le cadre réglementaire a consacré aux enseignants ont été souvent prises pour satisfaire essentiellement aux revendications des syndicats des enseignants, dans un contexte d'instabilité sociale. Ils ne découlent pas nécessairement de politiques volontaristes qui aborderaient la question enseignante de manière factuelle, holistique, participative et dans une perspective de soutenabilité financière sur le long terme.

Aujourd'hui, la question enseignante s'inscrit dans un contexte général marqué par des contraintes d'ordre démographique, budgétaire et politico-administratif

5. Le pays se caractérise par une croissance démographique relativement élevée, même si elle est en baisse depuis 2000. Dans ce contexte, les effectifs du cycle primaire, par exemple, devront augmenter d'environ 40% d'ici l'année 2020, pour réaliser la scolarisation primaire universelle à cette date. C'est dire que la demande éducative devrait croître significativement dans les années à venir, ce qui constitue une contrainte forte pour le système éducatif, non seulement en terme de capacités d'accueil pour les élèves, mais aussi au regard des besoins en enseignants.
6. Le pays se caractérise également par un contexte macroéconomique et budgétaire encore difficile. La croissance économique a été irrégulière au cours des 20 dernières années, et présente une tendance à la baisse. Cela a résulté en une contraction du volume des recettes publiques dans les années récentes. Par exemple, les recettes collectées en 2009 (soit 600,4 milliards de FCFA) étaient inférieures, en volume, à celles collectées en 2006 (618,0 milliards de FCFA de l'année 2009). Pour ne pas hisser le volume des dépenses courantes de l'Etat au-delà de sa capacité à les assurer durablement, le volume global des dépenses courantes de l'Etat, hors service de la dette, s'est pratiquement stabilisé autour de 510 milliards (en FCFA de 2009) entre 2007 et 2009. Il est à noter que dans ce contexte, c'est surtout la masse salariale de l'Etat qui s'est accrue fortement (passant d'environ 35% des recettes fiscales en 2007, soit la norme prescrite par l'UEMOA, à près de 45% en 2009) au détriment des dépenses de fonctionnement.
7. Au plan politico-administratif, le pays s'est inscrit dans un processus de décentralisation et de déconcentration – deux processus inextricablement liés qui ont pour vocation de rapprocher l'administration des services publics des citoyens pour une meilleure satisfaction de leurs besoins, et qui ne sont (ou ne seront) pas sans conséquence sur la gestion du système éducatif. Par exemple, la loi N°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes, prévoit le transfert de compétences en matière de travaux de construction et de réhabilitation des infrastructures scolaires à l'ensemble des communes pour les enseignements maternel et primaire et aux villes à statut particulier (Cotonou, Porto Novo et Parakou) pour l'enseignement secondaire. Toutefois, la gestion du personnel enseignant demeure pour le moment une compétence exclusive du niveau central.

En dépit du contexte macroéconomique difficile, l'Etat a maintenu une forte priorité budgétaire pour le secteur de l'éducation

8. Les dépenses totales d'éducation ont plus que triplé en volume depuis 1992, essentiellement du fait d'une augmentation sensible des dépenses courantes. Les dépenses d'investissement ont en effet augmenté en volume jusqu'au début des années 2000, mais se sont considérablement réduites depuis lors. En termes absolus, elles ont baissé de 16% en volume depuis 2006, alors que les dépenses courantes augmentaient de 27% en volume sur la même période.

9. L'augmentation des dépenses courantes d'éducation traduit un relèvement du degré de priorité budgétaire pour l'éducation au sein du budget de l'Etat. Elles représentent en effet près de 25% des dépenses courantes totales hors dette de l'Etat en 2009, contre moins de 10% en 1992. En proportion du PIB, le volume des dépenses courantes d'éducation s'est globalement accru de 2,6% du PIB en 1992 à 3,9% du PIB en 2009. En terme comparatif international, la priorité budgétaire pour l'éducation est plus forte qu'en moyenne dans les pays à faibles revenus d'Afrique. Dans ces pays, le secteur de l'éducation bénéficie en moyenne de 21,5% des dépenses courantes hors et de 3,3% du PIB.

L'allocation intra-sectorielle demeure toutefois défavorable à l'enseignement secondaire et au sous-secteur de l'alphabétisation et du non formel

10. La priorité budgétaire demeure forte en faveur du cycle primaire (avec 53,2% des ressources du secteur). Mais cette part est nettement supérieure à la moyenne pour les pays comparables en termes d'achèvement du primaire, ce qui dénote des problèmes d'inefficience. L'enseignement secondaire général est largement sous-financé. 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, contre 16% au Bénin, soit environ un tiers en plus. La part du supérieur dans les dépenses courantes d'éducation (22%) est plus élevée que la moyenne dans les pays à faibles revenus d'Afrique (20%). L'enseignement technique professionnel, bien que bénéficiant d'une part congrue (5,7%) au regard des besoins de développement de ce sous-secteur (notamment en matière de formation professionnelle pour le secteur informel), est toutefois comparativement mieux loti que la moyenne des pays à faibles revenus d'Afrique (5,0%).

Tableau n°1 : Répartition intra-sectorielle des dépenses courantes d'éducation, 2006 et 2009

	2006	2009
Alphabétisation	0,3%	0,2%
Enseignement Maternel	1,6%	1,6%
Enseignement Primaire	53,5%	53,2%
INFRE, CFPEE & Subvention ENIs*	1,2%	1,4%
Enseignement Technique et Professionnel	4,8%	5,7%
Secondaire Général	18,7%	16,0%
Supérieur et Recherche Scientifique	19,8%	22,0%
Total	100,0%	100,0%
Total en milliards de FCFA de 2009	97,0	122,7

Note : (*) INFRE : Institut National pour la Formation et la Recherche en Education ; CFPEE : Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Education ; ENI : Ecoles Normales d'Instituteurs.

L'affectation et l'utilisation des ressources ne sont pas optimales

11. La masse salariale consacrée aux enseignants représente une part prépondérante des dépenses courantes dans l'enseignement général (64% à la maternelle, 72% au primaire, 58% au secondaire général), comparativement à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Cela suggère que les dépenses hors salaires enseignants (en principe destinées au fonctionnement des établissements, ainsi qu'à la gestion administrative et pédagogique du système au sens large) sont globalement moins importantes que dans les autres pays, ce qui n'est pas sans conséquences sur les conditions d'enseignement-apprentissage. Au niveau de l'enseignement technique professionnel, les dépenses d'administration sont prépondérantes (en mobilisant jusqu'à un cinquième des dépenses courantes du sous-secteur), du fait d'une offre d'ETFP encore « embryonnaire ». A l'enseignement supérieur, les dotations de fonctionnement aux universités publiques se sont nettement accrues depuis 2006, mais les dépenses sociales demeurent importantes (avec 30% de l'ensemble des dépenses courantes du sous-secteur en 2009) alors qu'elles sont quasi inexistantes dans les autres ordres d'enseignement. Cela pose un problème d'équité, quand on sait que de nombreuses études analytiques réalisées dans le contexte béninois ou international montrent que les étudiants issus des milieux les plus favorisés sont surreprésentés dans l'enseignement supérieur. Au total, des gains d'efficacité sont possibles dans l'allocation intra-sectorielle des ressources et leur utilisation.

Tableau n°2 : Composition des dépenses courantes en % par ordre d'enseignement, 2009

	Maternelle ^a	Primaire ^a	Secondaire général	Technique Professionnel ^b	Supérieur ^c	Ensemble
Salaires	69,4%	76,4%	88,9%	52,8%	33,3%	68,0%
Enseignants	63,9%	72,0%	57,7%	34,3%	26,2%	57,7%
Non Enseignants	5,5%	4,4%	31,1%	18,4%	7,1%	10,2%
Fonctionnement	30,6%	21,8%	11,1%	44,6%	37,7%	24,8%
Etablissements	22,3%	15,0%	7,5%	24,2%	32,1%	18,0%
Administration	8,3%	6,8%	3,6%	20,4%	5,6%	6,8%
Bourses et aides sociales	0,0%	1,8%	0,0%	2,7%	29,0%	7,2%
Bourses au Bénin				2,1%	23,5%	5,0%
Aides sociales au Bénin		1,8%		0,6%	2,8%	1,6%
Bourses à l'étranger					2,8%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Note : a/ la distribution n'inclue pas les données de l'INFRE ainsi que les subventions aux ENIs (qui représentent respectivement 0,2% et 1,6% des dépenses courantes du MEMP) ; b/ la distribution n'inclut pas le CFPEE ainsi que les subventions à l'école béninoise des sourds (qui représentent respectivement 1,9% et 0,2% des dépenses courantes du MESFTP) ; c/ la distribution n'inclut pas les dépenses concernant l'office du baccalauréat ainsi que celles consacrées à la recherche (qui représentent respectivement 6% et 2% des dépenses courantes du MESRS).

Au regard des défis actuels auxquels le pays est confronté en matière de scolarisation, d'efficacité interne et de qualité des apprentissages, la question enseignante apparaît désormais incontournable

12. La décennie précédente a été marquée par un développement rapide des scolarisations. Les progrès les plus impressionnants concernent la maternelle, dont les effectifs ont été multipliés par quatre, mais en partant d'un niveau très bas

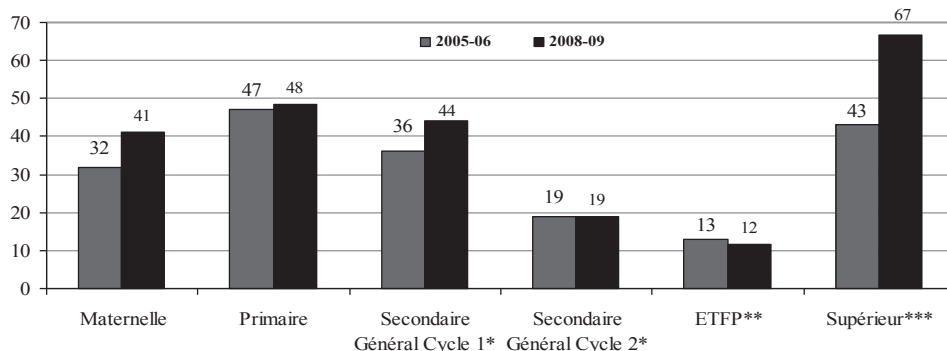
(74 000 apprenants en 2009, contre 17 500 apprenants en 2000). Des progrès substantiels ont également été enregistrés au niveau des enseignements secondaire général et supérieur pendant la même période, avec un quasi-triplement des effectifs au premier cycle du secondaire et une multiplication par un facteur supérieur à 3 au second cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur. La partie « médiane » de la pyramide éducative a toutefois connu une moindre augmentation de ses effectifs, avec une augmentation de 80% au primaire et de seulement 60% dans l'enseignement technique professionnel. Ce sous-secteur se développe donc beaucoup moins rapidement que le secondaire général.

13. Ces progrès quantitatifs masquent des problèmes d'inefficience, avec notamment l'augmentation des redoublements et des abandons en cours de cycle. Les redoublements semblent repartir à la hausse depuis 2006 dans le primaire et le secondaire général. Or, cela engendre un coût énorme, aussi bien pour le système éducatif (des redoublements et abandons élevés engendrent un gaspillage de ressources publiques) que pour les familles (des redoublements élevés incitent aux abandons). En plus, l'efficacité pédagogique du redoublement n'est pas prouvée. Les abandons en cours de cycle demeurent élevés, en particulier au primaire et au secondaire général premier cycle. Au primaire, les jeunes qui achevaient le CM2 en 2009 ne représentaient que 62% des nouveaux entrants au CI en 2004. Au secondaire premier cycle, seuls 67% de la cohorte ayant eu accès en classe de 6ème en 2006 ont atteint la classe de 3^{ème} en 2009. Les abandons en cours de second cycle sont comparativement moins élevés : près de 20% d'abandons au sein de la cohorte ayant eu accès en classe de 2nd en 2007. Au total, la réduction des redoublements pourra alléger l'ampleur des besoins en enseignants, contrairement à une politique de baisse des redoublements. Ce sont donc des éléments de politique éducative à prendre en compte dans la définition de ces besoins.

14. L'estimation de ces besoins devra également tenir compte de l'ampleur du déficit actuel en enseignants. En effet, l'augmentation des scolarisations s'est faite parallèlement à une dégradation des conditions d'enseignement. Cette dégradation se traduit d'abord par l'augmentation des ratios élèves-enseignant. A la maternelle, le nombre moyen d'apprenants par enseignant dans le sous-secteur public est passé de 32 à 41 entre 2006 et 2009. Au secondaire général premier cycle, le ratio élèves-enseignants (y compris les vacataires convertis en équivalent plein temps des enseignants non vacataires) dans le public a également augmenté d'environ 20%. A l'enseignement supérieur public en 2009, un enseignant permanent (non compris les contractuels établissements et les vacataires) encadrait 67 étudiants en moyenne, contre 43 étudiants en 2006. Cette dégradation se traduit aussi par des tailles de groupes pédagogiques élevées. Ainsi compte-t-on en moyenne jusqu'à 54 élèves par groupe pédagogique au premier cycle du secondaire général, 41 au second cycle et 23 au niveau de l'ETFP, chiffre par ailleurs assorti d'une forte variation selon les options/spécialités. Cette dégradation se traduit, enfin, par un important déficit horaire dans l'enseignement secondaire, en dépit d'un recours intensif aux enseignants vacataires. Dans le sous-secteur public, le déficit horaire représente près de 20% du temps scolaire au niveau premier cycle et près du tiers du quantum horaire annuel au second cycle. La pénurie en enseignants est donc

particulièrement intense au niveau de l'enseignement secondaire général, et ce d'autant plus que les vacataires assurent en moyenne 40% de la masse horaire effectivement faite. Au niveau du sous-secteur de l'enseignement technique professionnel public, le recours aux enseignants vacataires est comparativement moindre (ils n'assurent que 10% du quantum horaire dont bénéficient les élèves).

Graphique n°1 : Evolution des Ratios Elèves-Enseignant par ordre d'enseignement, 2006 et 2009 (sous-secteur public uniquement)



Note : (*) y compris vacataires en équivalent plein temps ; (**) non compris vacataires ; (***) non compris vacataires et contractuels établissement.

15. Le contexte général est également marqué par une qualité de l'éducation à améliorer à tous les niveaux, en particulier au niveau de la base qu'est le cycle primaire. Les trois évaluations récentes des acquis scolaires au cycle primaire (PASEC⁴³ 2004/05, ABE LINK⁴⁴ 2006/07, PAGE-DEP⁴⁵ 2006) concordent et révèlent que le niveau moyen des élèves béninois est insuffisant : 30% des élèves qui finissent le CM2 ne savent pas lire. Il y a donc un grand défi à mobiliser un nombre adéquat d'enseignants pour améliorer l'encadrement des élèves, mais aussi des enseignants de qualité, véritables vecteurs de transmission des connaissances-apprentissages.

Des besoins quantitatifs immenses en enseignants...

16. Les objectifs du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation (PDDSE, 2006-2015) doivent être revisités, au regard des dynamiques récentes. On trouve en effet que l'expansion quantitative du système éducatif a été plus forte que prévu à tous les ordres d'enseignement, à l'exception de l'enseignement technique professionnel. Au primaire, le taux d'achèvement n'a pratiquement pas augmenté depuis 2006. L'expansion s'est souvent opérée par le recours à des modes d'organisation (gestion des flux d'élèves, ampleur de l'offre privée, taille moyenne des groupes pédagogiques et déficit horaire) en décalage avec ceux prévus dans le PDDSE. Les besoins en enseignants estimés dans ce rapport découlent donc d'objectifs quantitatifs et organisationnels indicatifs, mais tout à la fois ambitieux et réalistes. Ils doivent être validés par les décideurs politiques.

⁴³ PASEC : programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN.

⁴⁴ ABE-LINK, avec l'appui de l'USAID.

⁴⁵ PAGE : programme d'appui à la gestion de l'éducation, de la direction de l'enseignement primaire du Ministère des enseignements primaire et secondaire.

17. Au regard des objectifs éducatifs retenus pour chaque ordre d'enseignement, et de divers paramètres exogènes comme la croissance démographique, et le taux de départ annuel de la fonction enseignante, on estime que le nombre d'enseignants dans le système éducatif devra pratiquement doubler dans le seul secteur public, en passant de 48 000 en 2009 à 89 000 en 2020. Ce défi est encore plus marqué à la maternelle et au secondaire général premier cycle où le nombre d'enseignants devra presque tripler. Le défi est également considérable au supérieur et dans le secondaire technique professionnel, où il faudra doubler le stock actuel d'enseignants. Le défi paraît modéré pour le secondaire général second cycle où le stock d'enseignants devra augmenter de 60%. Même au primaire pour lequel le défi paraît le plus modéré, le stock d'enseignants devra augmenter d'un peu plus de 50%.

18. Ces besoins sont déjà considérables, alors qu'ils ne concernent que le sous-secteur public. Les besoins sont donc logiquement plus importants que ceux présentés ici. Par exemple, on estime que les besoins du sous-secteur privé représentent 14% des besoins du public en ce qui concerne la maternelle et 5% au niveau du primaire. C'est également le lieu de souligner que les estimations de besoins en enseignants n'ont pas été effectués pour le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, essentiellement du fait d'absence de données statistiques détaillées.

Tableau n°3 : Besoins en enseignants par ordre d'enseignement pour le secteur public

Ordres d'enseignement (public uniquement)	Situation en 2008/09	Projection en 2020	Ratio 2020 / 2009
Maternelle			
Nombre d'enseignants dans le public	1 416	3 840	2,71
Besoins annuels moyens		258	
Primaire			
Nombre d'enseignants dans le public	31 458	48 369	1,54
Besoins annuels moyens		2 107	
Secondaire Général 1er Cycle			
Nombre d'enseignants dans le public*	9 376	26 366	2,81
Besoins annuels moyens		1 833	
Secondaire Général 2nd Cycle			
Nombre d'enseignants dans le public*	4 537	7 275	1,60
Besoins annuels moyens		376	
Technique Professionnel (résidentiel public)			
Nombre d'enseignants dans le public**	684	1 154	1,69
Besoins annuels moyens		64	
Supérieur			
Nombre d'enseignants dans le public**	931	2 105	2,26
Besoins annuels moyens		141	
Ensemble hors alphabétisation et non formel			
Nombre d'enseignants dans le système	48 402	89 111	1,84
Besoins annuels moyen		7 357	

* Y compris vacataires, en équivalent plein temps des agents de l'Etat

** Enseignants permanents hors contractuels établissements et vacataires

... qui induisent un défi considérable pour la formation initiale des enseignants

19. Des besoins quantitatifs immenses en enseignants impliquent naturellement un besoin considérable de formation initiale pour ces nouveaux enseignants. Or, avec les capacités physiques actuelles du système de formation initiale, le pays ne pourra vraisemblablement pas répondre au défi de formation initiale qui se pose, en particulier au primaire et au secondaire. A la maternelle, les besoins annuels en enseignants sont de 50% supérieurs à la capacité d'accueil de l'ENI d'Allada. Au primaire, les besoins sont de l'ordre du double des capacités des cinq ENI (Porto Novo, Abomey, Djougou, Dogbo et Kandi) et au secondaire général, les besoins sont 29 fois supérieurs aux capacités de l'ENS de Natitingou⁴⁶.
20. Assurer la formation initiale requise à tous les enseignants exige un effort financier considérable. Par exemple, pour la formation initiale des enseignants de la maternelle et du primaire, il faut pouvoir mobiliser une enveloppe budgétaire de près de 27 milliards de FCFA⁴⁷ sur la période 2010-2020, soit une moyenne de 2,45 milliards de FCFA par an.

Le défi se pose également pour la formation professionnelle continue

21. Enseigner dans le système éducatif béninois exige en principe une qualification professionnelle bien précise : un minimum du CEAP ou du CAP pour les enseignants de la maternelle et du primaire ; au moins le BAPES ou le BAPET pour le secondaire général et le secondaire technique et professionnel. Cependant, près de deux tiers des enseignants du sous-secteur public actuellement en poste n'ont pas reçu la formation professionnelle requise pour enseigner : c'est le cas de 73% des enseignants de la maternelle, 53% du primaire, 72% du secondaire général et 69% du secondaire technique et professionnel. Ce constat mérite d'être toutefois relativisé, puisque des initiatives de requalifications sont en cours de mise en œuvre au profit de ces enseignants, notamment dans la maternelle et le primaire (cas des 10 000 enseignants communautaires en cours de requalification par l'INFRE). La formation de requalification pour les enseignants communautaires a été évaluée, notamment pour les trois sessions présentiels déjà effectuées, à près de 1,4 milliards de FCFA. Cependant, une évaluation finale de ce qu'a effectivement coûté la requalification d'un enseignant communautaire apparaît nécessaire pour examiner dans quelle mesure de telles initiatives pourraient être reproductibles.

Le besoin de repenser et de réorganiser le système actuel de formation continue et le positionner comme complément à la formation initiale

22. Il existe plusieurs acteurs, publics, privés, ONGs, qui interviennent dans le système de formation continue. Chacun d'eux propose des formations ponctuelles sur tel ou tel aspects du métier, le plus souvent non diplômantes. Ce système se caractérise

⁴⁶ La capacité d'accueil de chaque ENI est de 300 places, pour deux ans de formation. Il n'y a pas encore une reprise effective de la formation initiale dans les ENS. Les activités se focalisent essentiellement sur la formation des ACE que l'Etat sélectionne et envoie sur la base des qualifications académiques. Seule l'ENS de Natitingou a repris en 2009/10 (avec une capacité de 225 places, pour trois ans de formation), et probablement l'ENS de Porto-Novo en 2010/11.

⁴⁷ Francs constant de 2010.

ainsi par une certaine fragmentation, tant en ce qui concerne les instances d'organisation des formations qu'au niveau du contenu de ces formations. Seule l'INFRE, en collaboration avec la DEM pour les enseignants de la maternelle, la DEP pour les enseignants du primaire, et la DES pour les enseignants du secondaire général dispose d'un système de formation continue diplômante.

23. Dans les faits, les différentes entités intervenant dans la formation continue diplômante ne disposent pas de structures physiques d'accueil propres pour la formation continue des enseignants. Elles recourent plutôt aux salles de classes des écoles ou des ENI laissées vacantes pendant les congés scolaires des élèves. Le nombre d'enseignants pouvant être formé semble finalement fonction des disponibilités de salles de classes, du personnel pédagogique, mais aussi du budget nécessaire. La question de la pérennité d'un tel dispositif de formation continue reste donc posée et invite à réfléchir à d'autres modes alternatifs de formation continue qui permettrait de former le maximum d'enseignants en poste peu ou pas formés. En outre, l'absence d'un processus d'évaluation ne permet pas d'apprécier l'effet des formations continues dispensées. Ont-elles permis aux enseignants d'acquérir finalement les compétences désirées ? Comment s'en assure-t-on ? Il convient sans doute de relever ces insuffisances pour un meilleur pilotage de la qualité de la formation continue.

Former les enseignants ne signifie pas seulement de les accueillir en formation initiale ou continue, mais également de pouvoir leur apprendre à enseigner et les doter des compétences nécessaires pour offrir un enseignement de qualité

24. Produire des enseignants capables d'offrir un enseignement de qualité reste sans doute au cœur des objectifs de la formation des enseignants. Cependant, les évaluations des acquisitions scolaires que le Bénin a effectué (PASEC, 2004-05 ; PAGE, 2005-06) montrent qu'une forte proportion d'enseignants du primaire n'est pas en mesure de retrouver toutes les vraies fautes du devoir de dictée de leurs élèves, ni de trouver les réponses correctes au devoir de calcul de leurs élèves. Cette proportion apparaît relativement plus élevée auprès des enseignants qui n'ont pas été formés, mais la différence avec les enseignants formés reste somme toute modeste. Ce résultat semble indiquer que les compétences des enseignants formés à enseigner l'orthographe et le calcul ne sont pas totalement assurées avec le système de formation existant. Cependant, à travers cet exemple, il ne s'agit nullement pas de conclure que la formation initiale n'est pas utile, mais plutôt de questionner l'efficacité de la formation délivrée dans les institutions de formation des enseignants.

25. Cette efficacité implique d'interroger le processus de formation des enseignants, la durée de la formation, la pertinence des contenus, les modalités de formation et le profil des formateurs. De tels questionnements sont sans doute difficiles à documenter, sans une étude spécifique très approfondie sur le sujet. Les soulever apparaît déjà nécessaire pour initier la réflexion et encourager des recherches spécifiques permettant d'identifier les problèmes et de procéder à leur amélioration.

La politique de recrutement en vigueur ne semble plus soutenable au regard de l'évolution des besoins en enseignants

26. Les dernières années ont été marquées par une augmentation significative des effectifs d'enseignants dans tous les ordres d'enseignement, signe d'un recrutement non négligeable d'enseignants, aussi bien dans le public que dans le privé⁴⁸. Cependant, cela n'a été possible que grâce à l'introduction de nouvelles catégories d'enseignants dans le système, soit du fait des communautés ou d'enseignants recrutés localement (maîtres communautaires au primaire ou enseignants sous contrat local au secondaire), soit du fait de la mise en place de nouvelles politiques enseignantes par les pouvoirs publics (enseignants contractuels de l'Etat). Or, ces enseignants ne présentent pas toujours les garanties nécessaires quant au niveau académique et à la formation initiale souhaitable pour enseigner. Ce qui pourrait poser un problème par rapport à la qualité des enseignements dispensés dans les écoles béninoises.
27. En outre, depuis 2007, le gouvernement s'est inscrit dans une politique de reversement des enseignants communautaires et d'incitation des communautés à ne plus en recruter, ce qui signifie qu'à terme, tous les recrutements d'enseignants dans le public se feront uniquement par l'Etat. Or, au regard des besoins en enseignants, les rythmes actuels de recrutement de l'Etat apparaissent nettement plus faibles, en particulier dans l'enseignement maternel et dans l'enseignement secondaire général. Seul l'enseignement primaire paraît épargné : les besoins en enseignants ne pourront visiblement pas être satisfaits avec le rythme actuel de recrutement de l'Etat.
28. Pour recruter les enseignants, deux voies de recrutement sont (ou étaient) généralement pratiqués dans le système éducatif béninois : le recrutement sur concours ou sur test écrit (généralement pour les APE et les ACE), et le recrutement direct (pour les animateurs, les communautaires, les agents sous contrat local). En ce qui concerne le mode de recrutement direct, outre les quelques dispositions de garantie sur le niveau académique (et qui sont d'ailleurs très peu suivies dans la pratique), il n'y avait pas de processus institutionnel en tant que tel qui permette d'évaluer la qualité des candidats et de s'assurer qu'ils possèdent le minimum de connaissances et de compétences nécessaires. Le recrutement sur concours ou sur tests écrits présente certes quelques insuffisances, mais finalement, il apparaît dans les faits comme une voie souhaitable que tous les enseignants devraient suivre, de façon à s'assurer que les candidats retenus disposent d'un minimum de connaissances et de compétences requises.

De même, la politique de déploiement des enseignants mérite d'être revisitée au regard du faible degré de cohérence entre les allocations et les besoins des établissements

29. L'enjeu en matière de déploiement des enseignants est de permettre une répartition judicieuse du personnel enseignant, de sorte que leur allocation dans les

⁴⁸ Notons toutefois que les données sur le privé n'ont pas pu être mobilisées pour l'enseignement supérieur.

établissements réponde aux besoins de la meilleure façon possible. Sur ce plan, le Bénin présente un faible degré de cohérence dans l'allocation de son personnel enseignant en particulier dans les enseignements maternel et primaire. En effet, l'aléa dans l'allocation des enseignants à partir des groupes pédagogiques se chiffre en 2008/09 à 70% pour la maternelle et à 23,5% pour le primaire. De façon complémentaire, on constate que des départements les plus attractifs comme le Littoral, le Mono et le Zou sont actuellement les mieux lotis que des départements comme l'Alibori ou le Borgou.

30. En ce qui concerne l'enseignement secondaire général, l'enseignant n'étant pas rattaché à un groupe pédagogique, mais à plusieurs groupes, l'enjeu en matière d'allocation des enseignants réside plutôt dans la capacité à offrir à tous les établissements un volume horaire total correspondant au volume horaire requis. De manière générale, on observe un aléa de 8,4% dans l'allocation du volume horaire théorique des enseignants ; aléa qui aurait d'ailleurs été quatre fois plus important dans la situation virtuelle sans enseignants vacataires (soit 24,5%). La même analyse n'a pu être effectuée pour le secondaire technique et professionnel, faute de données.

31. Le système éducatif béninois dispose pourtant d'une procédure de déploiement clairement bien définie pour son personnel enseignant, qui limiterait les problèmes constatés si elle était bien appliquée. Dans les faits, elle souffre de difficultés majeures liées à l'interférence politique ou des réseaux socio-politiques divers dans l'affectation des enseignants, à la résistance à redéployer vers les zones difficiles, et à la capacité des structures en charge du déploiement à faire valoir les décisions techniques. Ces difficultés devraient donc faire l'objet d'une attention marquée si l'on souhaite assurer des conditions d'enseignement équitables partout sur l'étendue du territoire national.

L'absentéisme des enseignants est une question qui se pose acuité, mais elle semble peu considérée...

32. Aborder la question de l'absentéisme des enseignants, et plus généralement du temps scolaire, n'est pas chose aisée, principalement parce que les données ne sont pas souvent disponibles sur cette dimension importante de la question enseignante. Lorsqu'elles existent, elles restent souvent lacunaires et ne sont pas très précises. En effet, si des cas d'absentéisme sont plus ou moins enregistrés au niveau des écoles béninoises, ils le sont très rarement au niveau départemental et quasiment pas recensés au niveau central. Il y a donc un défi considérable de mobilisation de ces données au niveau national pour un meilleur pilotage de la gestion des enseignants.

33. En recourant aux quelques données d'enquêtes ou d'évaluations internationales auxquelles le Bénin a participé (PASEC, 2004-05 ; PAGE, 2005-06), l'analyse a permis de se faire une idée de l'ampleur du phénomène. Cependant, seul l'enseignement primaire a été couvert au cours de ces évaluations. Il apparaît que les enseignants du primaire s'absentent en moyenne près de 18 jours dans l'année

scolaire, soit plus d'un demi-mois sur les 9 mois de l'année scolaire. Cependant, cette situation moyenne de l'absentéisme des enseignants cache quelques disparités qu'il convient de souligner. D'abord, on note que certains enseignants n'ont été presque jamais absents : ils représentent près de 41% des enseignants en 2^{ème} année et de 45% des enseignants en 5^{ème} année. En revanche, près de 18% des enseignants de la 2^{ème} année mais aussi de la 5^{ème} année ont été absents plus de 4 jours par mois, soit plus d'un mois d'heures d'enseignements perdues dans l'année scolaire. Ces données ne sont pas encourageantes et interpellent le décideur sur les actions à envisager pour assurer la présence régulière des enseignants dans les classes.

- 34.** Les causes les plus fréquemment rapportées de l'absentéisme des enseignants sont en priorité les problèmes de santé de l'enseignant, le déplacement pour aller chercher le salaire, les raisons familiales (incluant les maladies, les décès, les mariages et les naissances) et les grèves. Néanmoins, il semble aussi utile d'évoquer le cas des absences non autorisées, même si nous ne disposons pas de données chiffrées sur ce volet. Il renvoie à l'incapacité de se conformer aux règles et règlements de l'administration scolaire et à l'éthique professionnelle. Il s'agit avant tout des questions de gestion des enseignants et de supervision au niveau de l'école et de la communauté qui sont posées.
- 35.** Le système éducatif béninois ne dispose pas d'un mécanisme formalisé de remplacement systématique des enseignants pendant les absences justifiées ou non. En revanche, il existe bien une procédure pour sanctionner un enseignant qui a été absent de façon répétée et sans motif valable. Toutefois, la procédure apparaît longue et laborieuse. Elle est donc rarement mise en œuvre jusqu'au bout dans la pratique, en raison de la lourdeur administrative, mais aussi des éventuelles complaisances des différents acteurs impliqués dans la chaîne de décision.

... la question des départs de la profession enseignante reste également peu abordée

- 36.** Garantir la présence effective des enseignants dans les classes n'est pas seulement une question d'absentéisme des enseignants. Un aspect aussi important est de pouvoir remplacer les enseignants qui quittent le métier, soit du fait des départs à la retraite, des maladies prolongées, des décès, des nominations à des postes administratifs ou à la suite d'une démission de la fonction enseignante. Le problème majeur pour l'évaluation de l'ampleur du phénomène reste ici également la disponibilité de données statistiques. Il y a donc un travail de mobilisation régulière de données au niveau national sur cet aspect à prendre en compte.
- 37.** Sur la base des seuls départs à la retraite, l'attrition des enseignants se chiffre à 1,9% en 2008/09 dans les enseignements maternel et primaire pour lesquels ces données ont pu être mobilisées. Cette estimation pourrait être améliorée en exploitant les données sur les décès dans la population totale pour se faire une idée de ce que représentent les décès dans la profession enseignante. Cependant, ce serait travailler d'un quotient de mortalité des enseignants similaire à celle de la

population totale, ce qui n'est pas forcément le cas. En supposant ce taux de mortalité égal à 9%, le taux d'attrition s'élève finalement à 2,8%. Ce chiffre reste certainement mal estimé en raison des incertitudes sur le taux de mortalité dans la population enseignante mais surtout, parce que les départs de la profession enseignante ne sont pas uniquement le fait des départs à la retraite et des décès.

Le système éducatif compte une diversité de statut d'enseignants avec laquelle il faut composer dans la politique salariale

- 38.** Les personnels émergeant au budget des ministères de l'éducation relèvent, à l'instar de leurs homologues relevant d'autres ministères, de deux principaux statuts : les Agents Permanents de l'Etat (APE) et les Agents Contractuels de l'Etat (ACE). Les APE sont régis par un statut général de la fonction publique qui s'applique également aux enseignants, avec toutefois quelques dispositions particulières spécifiques aux enseignants. Quant aux ACE, il existe également un régime juridique d'emploi des ACE qui s'applique à l'ensemble des enseignants ACE. Sur le plan de la rémunération, les ACE bénéficient de la revalorisation des salaires, primes et/ou indemnités en cas de mesures nationales d'augmentation prises à cet effet en faveur des APE. En outre, l'ACE est affilié à la caisse nationale de sécurité sociale (fonds de pension privé), tandis que l'APE est affilié au fonds national de retraite.
- 39.** Alors qu'on ne compte que deux statuts dans la fonction publique béninoise, on note, en revanche, une diversité de corps à l'intérieur de chaque ordre d'enseignement. Ainsi, dans les enseignements maternel et primaire, cohabitent les corps des instituteurs adjoints et celui des instituteurs. Dans l'enseignement secondaire général et la formation technique et professionnelle, les enseignants peuvent relever du corps des professeurs adjoints ou de celui des professeurs certifiés. Dans l'enseignement supérieur, six corps cohabitent : les assistants, le corps autonome des professeurs assistants, les maîtres assistants, le corps autonome des professeurs, les maîtres de conférences et les professeurs titulaires. Les deux corps autonomes de professeurs assistants et de professeurs sont toutefois en voie d'extinction.
- 40.** Outre les agents de l'Etat, le système éducatif béninois avait également recours, jusque dans une période récente, à des enseignants communautaires (recrutés et rémunérés entièrement ou partiellement par les communautés) à la maternelle et au primaire, à des enseignants sous contrats local (ESCL) au secondaire (recrutés par les comités de gestion des établissements et rémunérés entièrement ou partiellement sur les ressources propres des établissements) et à des enseignants émergeant directement sur le budget des établissements (vacataires, missionnaires, contractuels établissements, ...) dans le secondaire et le supérieur.
- 41.** Il est cependant difficile de donner une répartition fine des enseignants selon leur statut dans la période actuelle, eu égard au fait que de nombreux enseignants, auparavant considérés comme communautaires ou sous contrat local, sont en cours de reversement dans le statut des ACE⁴⁹. On estime néanmoins au cours de l'année

⁴⁹ Cf. Décret n° 2007-592 du 31 Décembre 2007

2009, à environ 32 700 agents de l'Etat dans l'ensemble du système éducatif public, dont 94% sont des enseignants. Il est à noter qu'au primaire et au secondaire général, le nombre d'ACE est supérieur à celui des APE, en grande partie à cause du reversement des maîtres communautaires et ESCL en ACE. Au secondaire technique et dans l'enseignement supérieur, le nombre d'enseignants ACE, bien qu'en augmentation, demeure inférieur à celui des APE. Les établissements du secondaire et du supérieur ont un recours intensif aux vacataires, comme cela a été évoqué plus haut. Cette répartition des enseignants par statut est susceptible de changer dans les années à venir, ce qui ne sera pas sans implication sur la masse salariale.

De nombreuses opportunités de mobilité professionnelle s'offrent aux enseignants et s'accompagnent d'une progression correspondante dans la grille salariale

- 42.** Changement de statuts : On note, depuis Janvier 2008, un reversement progressif des maîtres communautaires et ESCL en ACE. Au niveau de l'enseignement supérieur, les assistants contractuels sont systématiquement reversés en APE une fois qu'ils sont inscrits sur les listes d'aptitude du CAMES.
- 43.** Changement de corps : Un enseignant peut également changer de corps en cours de carrière. Dans l'enseignement pré-universitaire, ce changement s'opère par voie de concours et/ou recrutement interne. Par exemple, dans les enseignements maternel et primaire, un instituteur APE peut, par voie de concours interne, devenir conseiller pédagogique (un conseiller pédagogique peut lui-même devenir inspecteur par concours interne ou inscription sur une « liste d'aptitude »). Dans le secondaire général, technique et professionnel, un professeur adjoint peut, par voie de recrutement interne, devenir professeur certifié ; un professeur certifié peut également, par voie de recrutement interne, devenir conseiller pédagogique. Dans le supérieur, les enseignants sont recrutés dans le corps des assistants. Le passage du corps des assistants à celui des professeurs assistants, s'opère suivant les normes du CAMES par la bonification du nombre et de la qualité des publications effectuées (ou par concours d'agrégation pour certaines filières).
- 44.** Changement de fonction ou d'ordre d'enseignement. Les enseignants (au plan statutaire) peuvent également changer de fonction tout au long de leur carrière, ou ne plus enseigner du tout (départ de la fonction enseignante). D'autres, tout en demeurant enseignants, peuvent changer d'ordre d'enseignement.
- 45.** Ces divers changements de statut, de fonction ou de corps s'opèrent la plupart du temps concomitamment à une progression au sein de la grille salariale. Le changement d'échelon s'opère automatiquement avec l'ancienneté (tous les deux ans) à l'intérieur d'un grade donné, mais l'avancement de grade s'opère sur une base « compétitive », les critères pris en compte incluant les notes d'évaluation de l'agent au sein du grade précédent. La décision d'avancement est rendue par une « commission » qui fixe les quotas de passage d'un grade à un autre. Cette commission est composée de représentants des ministères de la Fonction publique, des Finances, du Ministère sectoriel concerné (MEMP, MESFTP, MESRS,...) et de

syndicats d'enseignants. Une fois au maximum de la grille salariale, aucune augmentation de salaire n'est possible. Certains enseignants, au maximum de la grille salariale, peuvent néanmoins bénéficier de décorations et de titres honorifiques.

La politique salariale paraît très attractive...

46. Pour l'année 2009, le salaire moyen annuel des enseignants agents de l'Etat s'établit à 1,65 millions FCFA à la maternelle et au primaire, à 1,98 millions FCFA au secondaire général, à 2,32 millions FCFA au secondaire technique professionnel et plafonne à 6,62 millions pour les enseignants du supérieur. Comme on pouvait s'y attendre, le salaire moyen croît donc avec l'ordre d'enseignement. On note une différenciation des salaires selon les corps. Ainsi, à la maternelle et au primaire, la rémunération moyenne d'un instituteur adjoint ACE ne représente que 77 % de celle d'un instituteur. Au secondaire, général ou technique professionnel, le salaire moyen d'un professeur adjoint équivaut à 75 % de celui d'un professeur certifié du même statut. Au supérieur, un assistant perçoit 40 % du salaire d'un professeur titulaire ; celui d'un maître assistant se situe à 78 % du salaire d'un professeur titulaire.

47. La rémunération des enseignants semble globalement attractive, en particulier pour les femmes. Les enseignants béninois occupent une position de premier plan sur le marché du travail. Selon une enquête réalisée par l'INSAE en 2008 (EMICOV), on note que, à caractéristiques comparables (niveau de formation, d'expérience, de sexe et de volume de travail notamment), les enseignants du public perçoivent un salaire de 12 % supérieur, en moyenne, à celui des autres travailleurs du secteur public (hors éducation). Pour les femmes enseignantes, l'avantage relatif est substantiel, à 70 %, alors qu'il n'est que de 6 % pour les hommes.

Tableau n°4 : Avantage net des enseignants du public, hommes et femmes, relativement aux travailleurs du secteur public hors éducation (actifs occupés de 25-60 ans), 2007

	Avantage net relatif par rapport aux travailleurs du public hors éducation
Enseignants du Primaire Public	
Hommes	4,4%
Femmes	71,0%
Ensemble	15,9%
Enseignants du Secondaire ou Supérieur Public	
Hommes	7,9%
Femmes	67,4%
Ensemble	5,8%
Ensemble des Enseignants du Public	
Hommes	5,8%
Femmes	70,4%
Ensemble	12,1%

Note de lecture : les enseignants du primaire, de sexe féminin ont, à caractéristiques comparables en termes de niveau de formation, d'expérience professionnelle et de volume horaire hebdomadaire de travail, un salaire de 71 % supérieur à celui des femmes travaillant dans le secteur public hors éducation.

48. En outre, les enseignants béninois ont un pouvoir d'achat meilleur qu'en moyenne dans les pays de la région. Les évolutions consécutives à la modification de la grille salariale dans l'enseignement supérieur depuis Octobre 2010 (valeur du point d'indice multipliée d'un facteur allant de 1,5 à 3 selon le grade académique) et dans les autres ordres d'enseignement depuis Janvier 2011 (multiplication par 1,25 de la valeur du point d'indice) vont donc davantage conforter le pouvoir d'achat des enseignants qui était déjà meilleur que celui de leurs homologues dans les pays de la région ou comparativement à d'autres professions au Bénin.

... Mais la question de sa soutenabilité à long terme est incontournable

49. Comme souligné plus haut, la masse salariale des enseignants représente une part prépondérante des dépenses courantes d'éducation. Elle ne saurait cependant croître indéfiniment, au détriment des dépenses pour le fonctionnement des établissements, la gestion administrative et pédagogique du système et les dépenses d'investissement, en forte baisse ces dernières années. En outre, le coût public d'un enseignant est comparativement plus élevé au Bénin qu'en moyenne dans les pays de la région, ce qui pose le problème de la durabilité de la capacité de l'Etat à recruter le nombre d'enseignants requis. Il semble qu'il y ait eu trop d'actions directes sur la grille salariale et que peu d'accents a été mis sur la formation des enseignants et/ou leur développement professionnel qui de manière indirecte auraient eu une incidence à la fois sur les salaires, la motivation des enseignants et la qualité de l'enseignement.

50. En outre, les personnels de l'éducation bénéficient de nombreux compléments de salaires, sur base forfaitaire, sous forme d'indemnités et de primes. Six indemnités et six primes ont été répertoriées sur l'ensemble du secteur de l'éducation. En 2009, les dépenses effectives en compléments de salaire pour l'ensemble du secteur de l'éducation, ont été de 15,4 milliards de FCFA, soit l'équivalent de 23% de la masse salariale globale. Ce chiffre, considérable, suggère qu'en moyenne, la rémunération d'un enseignant s'accroît d'au moins 20 %, du fait des compléments qu'il reçoit forfaitairement sous forme d'indemnités et primes. Cela soulève par ailleurs des interrogations quant à leur efficacité notamment à cause de leur manque de ciblage.

Dans un passé récent, beaucoup d'enseignants béninois ne semblaient pas satisfaits de leur métier...

51. A défaut de pouvoir monter un protocole d'enquête spécifique sur la satisfaction professionnelle de l'enseignant béninois, ce qui aurait été d'ailleurs souhaitable, différentes informations existantes ont été mobilisées pour en dresser une esquisse acceptable. Il s'agit des données des évaluations PASEC et PAGE menées, respectivement en 2004-05 et en 2005-06, mais qui ne concernent que l'enseignement primaire. Dans ces évaluations, l'indicateur utilisé pour approximer la satisfaction professionnelle des enseignants est « le désir de rester enseignant ». On s'aperçoit que plus du tiers des enseignants dans les écoles primaires béninoises ne choisiraient pas la même profession s'ils devaient à nouveau choisir leur profession.

52. Les analyses montrent également que cinq facteurs principaux semblent se dégager pour expliquer leur désir de rester enseignant : le statut de l'enseignant, sa fonction, son ancienneté, le statut de l'école dans laquelle il intervient mais aussi le milieu dans lequel il intervient. Si certains facteurs comme le statut de l'école ou le milieu géographique peuvent très difficilement servir de leviers pour améliorer la satisfaction professionnelle, des marges de manœuvre semblent possibles avec les conditions contractuelles (statut de l'enseignant, fonction, ancienneté). Il sera intéressant de disposer de données plus récentes pour apprécier ces ambitions professionnelles, après le reversement des enseignants communautaires ou le relèvement de la valeur du point d'indice.

De la nécessité de se diriger vers un mécanisme plus efficace et plus participatif de dialogue social autour des enjeux éducatifs et des questions enseignantes en particulier, pour l'émergence d'une nouvelle politique enseignante

53. Une caractéristique particulière du système éducatif béninois reste la multitude d'interlocuteurs sociaux dans le secteur de l'éducation au Bénin. En ce qui concerne particulièrement les syndicats d'enseignants, on en compte environ 38 dans les enseignements maternel et primaire, auxquels il faut ajouter 06 autres syndicats, destinés au personnel de l'administration et aux corps de contrôle. Dans l'enseignement secondaire, on compte au total une quarantaine de syndicats ; dans l'enseignement supérieur, ce nombre s'élève à quatre. Selon les syndicats interrogés, cette multiplicité tiendrait à plusieurs facteurs : le manque de confiance des adhérents envers le syndicat qui les représente, l'impression pour les membres que leurs intérêts ne sont pas bien servis par les syndicats existants, la volonté de certains individus d'être secrétaire général d'une structure syndicale, « *pour éviter les affectations dans d'autres régions, donc pour avoir une couverture* ». On invoque également le fait que le gouvernement créerait lui-même des syndicats « *pour aller contre les intérêts des travailleurs et briser les grèves* ».

54. Cependant, plusieurs alliances existent entre syndicats, engendrant par là des interlocuteurs de poids. On notera en particulier le « *Front* » (qui est le front d'action des syndicats des trois ordres d'enseignement et est reconnu par les fédérations/unions d'APE), l'Intersyndicale des enseignants du supérieur et le Comité syndical de l'Internationale de l'Education au Bénin, mais aussi des alliances comme la COSI - Confédération des organisations syndicales indépendantes ; la CSTB-Confédération syndicale des travailleurs du Bénin; l'UNSTB - Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin ; la CSA-Bénin - Confédération des syndicats autonomes du Bénin ; la CGTB- Confédération générale des travailleurs du Bénin ; la CSUB - Centrale des syndicats unifiés du Bénin.

55. Pourtant, les missions et objectifs que visent les différents syndicats ne sont pas très différents. Il s'agit généralement de la protection et la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs. Des objectifs ayant trait aux enjeux éducatifs ne sont que vaguement évoqués certains syndicats. En fait, la connaissance des cadres de politiques éducatives par les représentants des enseignants apparaît

intimement liée à la nature de l'implication des enseignants dans la définition de ces cadres et dans les activités de dialogue social autour de ces cadres. En revanche, l'appartenance des syndicats à la Coalition béninoise des organisations pour l'Éducation pour tous joue un rôle de premier plan dans la connaissance de ces objectifs.

- 56.** Des structures formelles de dialogue social ont été mises sur pied pour chacun des sous-secteurs de l'enseignement (primaire, secondaire, supérieur). Elles sont appelées « *Conseil sectoriel pour le dialogue social* » (CSDS). Pour l'enseignement supérieur, le CSDS était en cours de création au moment de ce diagnostic. Manifestement, il y a consensus autour de l'objectif visé par le CSDS, du moins entre les syndicats et les fédérations/unions des APE : « *Ce mécanisme doit permettre de régler et d'anticiper les problèmes. Il doit permettre qu'il y ait des échanges là où des problèmes menacent et que des propositions de résolution soient soumises.* » « L'objectif est de réduire les grèves : que les problèmes se discutent d'abord. » Cependant, de la manière dont ces structures fonctionnent, elles sont perçues par les syndicats comme des chambres d'enregistrement des revendications, et qui s'intéressent finalement assez peu au dialogue autour des enjeux éducatifs. Un fonctionnement efficace des CSDS qui va au-delà des simples revendications apparaît donc fondamental pour jeter les bases d'un dialogue social indispensable à l'émergence d'une nouvelle politique enseignante.

Les éléments de synthèse présentés ci-dessus mettent en avant un certain nombre de recommandations et de pistes de réflexions pour la politique enseignante dans le pays. Toutefois, du fait de la faiblesse du système statistique, certaines analyses n'ont pas pu être menées et devraient faire l'objet d'études complémentaires. Cela reste particulièrement valable pour le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, ou pour l'enseignement technique et professionnel, mais aussi pour les questions relatives à l'absentéisme et à l'attrition des enseignants. En outre, certains résultats soulèvent des questionnements qu'il semble important de creuser davantage. C'est le cas notamment pour tout ce qui a trait à l'efficacité de la formation délivrée dans les institutions de formation des enseignants (pertinence de la durée actuelle de la formation, pertinence des contenus, efficacité des modalités de formation, et adéquation du profil actuel des formateurs, etc.).

Les principaux défis et recommandations figurent dans le tableau ci-après.

Synthèse : Défis et recommandations

Défis	Recommandations
<p>A. La massification de la scolarisation à tous les ordres d'enseignement engendre un besoin quantitatif immense en enseignants dans les prochaines années. Le nombre d'enseignants du secteur public devra passer de 48 000 en 2009 à 89 000 en 2020. Il devra pratiquement tripler pour la maternelle, croître de 50% pour le primaire, tripler pour le secondaire général 1er cycle, doubler pour le secondaire 2nd cycle, doubler pour l'enseignement technique et professionnel, doubler pour l'enseignement supérieur.</p>	<p>1. Recruter :</p> <p>Besoin d'envisager de nouvelles politiques de recrutement qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elargie le vivier de recrutement pour pouvoir répondre durablement au défi quantitatif de besoins en enseignants qui se pose • intègre un dispositif ou une procédure de recrutement permettant de s'assurer que les candidats retenus sont motivés et disposent d'un minimum de connaissances et de compétences requises
<p>B. Incertitude grandissante sur la qualité de l'enseignement (niveau d'acquisition des élèves insuffisants, détérioration du taux d'encadrement, part importante d'enseignants non formés). Ceci engendre des besoins qualitatifs en termes de formation initiale et continue :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les capacités actuelles en formation initiale des enseignants sont très limitées. La capacité totale de formation correspond à un flux annuel moyen de formation de 1 328 enseignants dans l'enseignement général (maternel + primaire + secondaire général), alors que les besoins annuels sont estimés à 4 578, soit un facteur supérieur à trois. • Près de deux tiers des enseignants du sous-secteur public actuellement en poste n'ont pas reçu la formation professionnelle requise pour enseigner, même si des initiatives de requalifications sont en cours de mise en œuvre au profit de certains enseignants (cas des 10 000 enseignants communautaires en cours de requalification par l'INFRE). Ils représentent : 73% des enseignants de la maternelle, 53% de ceux du primaire, 72% des enseignants du secondaire général et 69% des enseignants du secondaire technique et professionnel • L'assurance qualité de la formation des enseignants reste à formaliser/développer 	<p>2. Former et requalifier avec une assurance qualité:</p> <p>1.1. Former :</p> <p>Besoin de repenser des stratégies pour développer l'offre actuelle de formation initiale en réponse à la demande potentielle importante attendue non seulement dans le sous-secteur public mais aussi dans le sous-secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • extension des capacités des ENI et ENS actuels ? • développement d'une offre privée ? • recours aux technologies de l'information et de la communication, à la formation à distance ? • combinaison de deux ou plusieurs de ces formules <p>1.2. Requalifier :</p> <p>Besoin de repenser et réorganiser le système actuel de formation continue qui pourrait également servir de cadre pour requalifier la quantité d'enseignants en poste sans formation, mais aussi pour assurer une certaine articulation entre la formation initiale et la formation continue dans la stratégie générale de formation des enseignants</p> <p>1.3. Assurance qualité :</p> <p>Besoin d'une étude spécifique qui questionne l'efficacité de la formation initiale délivrée dans les établissements de formation, notamment la pertinence de la durée actuelle de la formation, la pertinence des contenus, les modalités de formation et l'adéquation du profil actuel des formateurs.</p>

Défis	Recommandations
<p>C. Multiplicité des sources d'inefficience de la gestion actuelle des enseignants (allocation ; absentéisme et attrition) :</p> <p>C.1. Le pays présente un faible degré de cohérence dans l'allocation de son personnel enseignant en particulier dans les enseignements maternel et primaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un aléa dans l'allocation des enseignants à partir des groupes pédagogiques qui se chiffre en 2008/09 à 70% pour la maternelle et à 24% pour le primaire • un aléa dans l'allocation du volume horaire théorique des enseignants qui se chiffre en 2008/09 à 8,4% dans le secondaire général (et à 25% qui l'on ne prend pas en compte les vacataires). <p>C2. L'absentéisme des enseignants se pose avec acuité:</p> <ul style="list-style-type: none"> • en moyenne, un demi-mois de l'année scolaire est perdu dans le primaire du fait de l'absentéisme des enseignants • 18% des enseignants du primaire sont absents plus de 4 jours par mois, soit plus d'un mois d'heures d'enseignements perdues dans l'année scolaire • Aucun mécanisme formalisé de remplacement systématique des enseignants pendant les absences justifiées ou non n'existe dans le système éducatif. En revanche, il existe bien une procédure de sanction des enseignants qui sont absents de façon répétée et sans motif valable ; mais elle apparaît très longue et laborieuse, et n'est finalement pas mise en œuvre jusqu'au bout dans la pratique. <p>C3. Malgré son importance, les départs de la profession enseignante restent un aspect peu étudié</p>	<p>3. Mieux gérer :</p> <p>3.1. Améliorer l'allocation des enseignants Besoin de revisiter la procédure de déploiement actuellement en vigueur afin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • identifier les problèmes qui se posent dans son application • prendre les mesures pragmatiques indispensables pour limiter les interférences de quelque nature que ce soit et assurer sa mise en œuvre totale. <p>3.2. Améliorer le suivi des absences Besoin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer le suivi statistique de la présence des enseignants et des heures effectives d'enseignement pour tous les ordres d'enseignement • développer et diffuser un « guide de l'enseignant » qui présente des devoirs et ses droits • simplifier les procédures de sanctions en cas d'absences abusives et inciter à sa mise en œuvre effective jusqu'au bout • définir et formaliser un mécanisme de remplacement systématique des enseignants pendant les absences justifiées ou non. <p>3.3. Mieux étudier la question de l'attrition Besoin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mettre en place un mécanisme de suivi statistique de l'attrition des enseignants à tous les ordres d'enseignement • envisager des études spécifiques sur cet aspect négligé de la question enseignante pour comprendre les causes des départs de la fonction enseignante à tous les ordres d'enseignement et identifier les leviers pour réduire l'attrition volontaire.

Défis	Recommandations
<p>D. Un package de rémunération et d'avantages, de même que des perspectives de mobilité globalement attractifs pour les enseignants béninois. Cependant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'ampleur des compléments de salaire (primes + indemnités) semble considérable. Les dépenses en compléments de salaire pour l'ensemble du secteur de l'éducation représentent près du quart de la masse salariale globale. • l'incidence est très lourde sur les finances de l'Etat (la masse salariale de l'Etat a frôlé les 45% des recettes fiscales du pays en 2009, alors que la norme régionale de 35% est préconisée par l'UEMOA) <p>Pourtant, dans la période récente, beaucoup d'enseignants ne semblaient pas satisfaits de leur métier et ne choisiraient pas la même profession s'ils devaient à nouveau choisir</p>	<p>4. Assurer la viabilité budgétaire</p> <p>Besoin d'envisager de nouvelles politiques de recrutement qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elargie le vivier de recrutement pour pouvoir répondre durablement au défi quantitatif de besoins en enseignants qui se pose • intègre un dispositif ou une procédure de recrutement permettant de s'assurer que les candidats retenus sont motivés et disposent d'un minimum de connaissances et de compétences requises
<p>E. Efficience du dialogue social en question</p> <p>Plusieurs partenaires sociaux (syndicats enseignants) avec une diversité de positions, souvent contradictoires, malgré l'existence d'un cadre sectoriel pour la médiation et le dialogue social (CSDS) pour les différents ordres d'enseignement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Environ 80 syndicats enseignants (50 dans le MEMP, 26 dans le MESFTP, 4 dans le MESRS), pas toujours bien organisés. Néanmoins, existence de quelques alliances, engendrant par là des interlocuteurs de poids. • Des CSDS perçus par les syndicats comme des chambres d'enregistrement des revendications, et qui s'intéressent finalement assez peu au dialogue autour des enjeux éducatifs. 	<p>5. Rendre le dialogue social efficient et crédible</p> <p>Besoin de se diriger vers un mécanisme plus efficace et plus participatif de dialogue social autour des enjeux éducatifs mais aussi des questions enseignantes pour l'émergence d'une nouvelle politique enseignante</p>
<p>F. Visibilité insuffisante de certains sous-secteurs notamment le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, ou de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, par rapport aux différentes facettes de la question enseignante abordées dans ce diagnostic.</p>	<p>6. Dynamiser la recherche action</p> <p>Besoin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • développer un système statistique qui intègre et prenne en compte ces sous-secteurs ; • Conduire des recherches ad hoc prospectives sur la question enseignante, en intégrant également les métiers d'encadrement et les corps de contrôle

Encadré n°0.1 : Une synthèse sur la question enseignante dans le sous-secteur de l'alphabétisation

L'éducation non formelle fait partie intégrante de l'agenda international en matière d'éducation et de développement. L'alphabétisation des adultes est explicitement prise en compte dans les objectifs de l'éducation pour tous (EPT). La communauté internationale et les pays concernés se sont engagés à faire baisser le taux d'analphabétisme de moitié (objectif 4). La réalisation de plusieurs Objectifs du Millénaire pour le Développement peut être grandement facilitée par l'alphabétisation des adultes dans leurs rôles d'acteurs économiques (OMD1), de parents (OMD2 à OMD6) ou d'acteurs sociaux (OMD7).

Au Bénin, l'éducation non formelle reste principalement associée à l'alphabétisation des adultes. Et pour cause, avec un taux d'analphabétisme de 57% de la population âgées de 15 ans et plus (en 2010) et une population analphabète en croissance, l'alphabétisation des adultes est un défi structurel que le système éducatif doit relever au risque de compromettre les objectifs de l'éducation formelle et, par ricochet, les objectifs du développement économique et social du pays. En effet, au-delà de l'argumentaire de plaidoyer lié au droit à l'éducation de base de qualité, l'alphabétisation des adultes se justifie dans une logique fonctionnelle par ses impacts directs sur la compétitivité de l'économie nationale, sur la scolarisation des enfants et plus important encore sur la maîtrise de la variable démographique.

Les données démographiques montrent que la demande potentielle d'éducation de base des adultes hors système scolaire concerne plus d'un adulte sur deux. Bien qu'elle décroisse légèrement en proportion, cette demande potentielle croît en volume par l'effet de la croissance démographique. (Cf. Tableau A01). Ceci va se traduire de façon mécanique sur les besoins en facilitateurs comme d'ailleurs sur les autres inputs de l'alphabétisation (matériel didactique, lieux d'alphabétisation, management, encadrement, etc.).

Sur le plan budgétaire, l'effort public reste modeste. Le budget alloué à l'alphabétisation tourne autour de 15% du budget du Ministère de tutelle ; Ce qui représente seulement 0,2% des dépenses courantes d'éducation.

Contrairement à l'enseignement formel, l'alphabétisation n'a pas connu des avancées significatives au niveau de l'accès. Les statistiques du département de tutelle font état de 29877 inscrits en 2010-2011 dont 50,5% de femmes. Même en admettant une marge d'erreur, du fait que les statistiques officielles ne couvrent pas l'ensemble de l'offre, le niveau de l'accès reste très bas eu regard à l'objectif 4 de l'EPT.

Malgré sa couverture incomplète et l'incertitude sur la fiabilité des données produites, le système statistique permet d'apprécier indirectement la qualité des services de l'alphabétisation. Le taux d'abandon de 13% enregistré en 2010-2011 semble témoigner de l'existence d'une dynamique positive de rétention. Cependant, cet aspect positif devrait être confirmé/relativisé par l'analyse de la dispersion selon les régions et/ou les programmes.

Les statistiques du département de tutelle font état de 1110 facilitateurs et 78 superviseurs mobilisés pour la campagne de 2010-2011. Ceci conduit à des taux moyens d'encadrement respectifs de 27 apprenants par facilitateur et de 14 facilitateurs par superviseur. Ces taux moyens doivent être relativisés par rapport aux disparités géographiques et/ou par programme. Le taux moyen d'encadrement des apprenants semble être favorable et propice à renforcer la dynamique de la qualité. En revanche, l'encadrement des facilitateurs doit être questionné à la fois sur le niveau du taux d'encadrement et sur le contenu de cet encadrement. Le système statistique actuel n'apporte aucun éclairage sur ces points.

Le système statistique actuel fournit quelques indications sur les caractéristiques des facilitateurs et des superviseurs. Ces indications montrent que la mise en œuvre de l'offre des services d'alphabétisation est loin de correspondre aux exigences de la qualité. Les programmes d'alphabétisation s'appuient sur le vivier local des facilitateurs ; ce qui constitue un avantage en soi. Cependant, ce vivier local est loin de fournir les profils adéquats en termes de niveau de formation initiale. A cela s'ajoute le fait que ces facilitateurs sont généralement mobilisés dans des conditions contractuelles peu motivantes. Il est très difficile de prétendre offrir des services d'alphabétisation de qualité si une bonne partie des facilitateurs est mobilisée parmi les bénéficiaires des programmes d'alphabétisation, plus est dans une logique de bénévolat. Les dispositifs de formation initiale (21 jours max) et de formation de recyclage (15 jours max) semblent insuffisants pour pallier les insuffisances de la formation de base des facilitateurs. Ceci d'autant plus que la mise en œuvre de ces dispositifs de formation reste tributaire des moyens effectivement mobilisés. De même, la différence du cadre contractuel de mobilisation des facilitateurs joue en défaveur des programmes publics comparés aux programmes de la société civile (ONG). Alors que les programmes publics reposent principalement sur le bénévolat avec une petite gratification forfaitaire à la fin de la campagne (11500 FCFA), les programmes des ONG offrent des conditions contractuelles plus attractives avec une indemnisation mensuelle nettement plus importante (25000 FCFA) sur 6 mois.

Les données disponibles montrent que la réalisation de l'objectif 4 de l'EPT de réduire de moitié la proportion de la population analphabète à l'horizon 2015 nécessite une politique volontariste pour réaliser des avancées significatives aussi bien sur le volet de l'accès que sur le volet de la qualité. Dans cette perspective, la question des facilitateurs constitue un défi majeur. Le sous-secteur est appelé à :

- a)- faire évoluer son action d'une logique sociale basée sur le bénévolat à une logique professionnelle adossée à un cadre contractuel attractif ;
- b)- innover en matière de vivier de recrutement pour s'assurer que le profil du facilitateur réponde au pré requis de la mission de facilitateur (qui elle reste à expliciter) en s'inscrivant dans une perspective d'amélioration de l'accès;
- c)- rendre opérationnel le dispositif de formation des facilitateurs dans ces deux volets (formation initiale et recyclage) ;
- d)- mettre les moyens nécessaires pour proposer des cadres contractuels attractifs qui incorporent la dimension de gestion de carrières ;

Le sous-secteur se doit aussi de relever le défi d'amélioration de pilotage. Une action volontariste est nécessaire sur le système d'information pour :

- i)- étendre sa portée en couvrant tous les aspects pertinents au pilotage (demande, offre, évaluation...);
- ii)- l'arrimer au système d'information du secteur éducatif ; ce qui va assurer la visibilité du sous-secteur dans la politique éducative ;
- iii)- assurer sa pérennisation par la prise en compte du coût de son développement et de sa gestion dans le budget du département de tutelle.

Cette double action sur les facilitateurs et sur le système d'information semble être indispensable dans une perspective de professionnalisation du fonctionnement du sous-secteur pour en faire un secteur social productif.

Bibliographie

Documents institutionnels/décrets

- Décret n° 2004-627 du 10 novembre 2004 organisant le transfert de certaines attributions de gestion du personnel du ministère en charge de la fonction publique à certains ministères sectoriels, dont ceux en charge de l'éducation.
- Arrêté n° 139/MEPS/CAB/DC/SG/DRH/SP du 27 octobre 2005 portant délégation de signature aux Directeurs Départementaux des Enseignements Primaire et Secondaire (DDEPS) en matière de gestion du personnel ;
- Arrêté n°33/MESFP/MTFP/MDEF/DC/SG/SA de 2007, portant organisation de la formation des professeurs de l'enseignement technique et de la formation professionnelle pour l'obtention du BAPET.
- Arrêté n°34/MESFP/MTFP/MDEF/DC/SG/SA de 2007, portant organisation de la formation des professeurs de l'enseignement technique et de la formation professionnelle pour l'obtention du CAPET.
- Arrêté n° 140/MEPS/CAB/DC/SG/DRH/SP du 27 octobre 2005 portant transfert de certaines attributions aux DDEPS en matière de gestion du personnel ;
- Arrêté rectoral n°2010-UP/R/VR-AAIP/SG/SA de 2010 portant règlement pédagogique de l'Ecole Normale Supérieure de Natitingou.
- Arrêté rectoral n°73407/UAC/SG/VR-AAIP/SEOU de 2007 portant règlement pédagogique de l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique de l'Université d'Abomey-Calavi.
- Arrêté n°179/MENRS/CAB/DC/SGM/DRH de 2000 portant attributions et modalités de nomination des responsables pédagogiques, administratifs et financiers des enseignements secondaire général, technique et professionnel.
- Arrêté n°33/MEMP/CAB/DC/SP de 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil sectoriel pour le dialogue social du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire.
- Arrêté n°099/MESFTP/CAB/SGM/DRH/SA de 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil sectoriel pour le dialogue social de l'enseignement secondaire général et de la formation technique et professionnelle.
- Décret n°2010-101 du 26 mars 2010 portant institution d'un coefficient de revalorisation des traitements des enseignants de la maternelle, du primaire et du secondaire général, technique et professionnel.
- Note de Service n° 5583/MEPS/CAB/DC/SG/DRH/SA du 28 octobre 2005 qui délègue au DDEPS l'établissement de certains actes.

Gouvernement du Bénin, 2007, *Les actes du Forum national sur le secteur de l'éducation*, (12-16 Février 2007). Ministères en charge de l'éducation. Cotonou

Gouvernement du Bénin, 2006, *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté* (SCRP) pour la période 2007-2009.

INSAE, 2003, *Troisième recensement général de la population et de l'habitation*, RGPH 3

Tome 0 : Evaluation de la qualité des données

Tome 6 : Projections démographiques et études prospectives de la demande sociale

INSAE-PNLS, 2007, *Rapport préliminaire de l'EDSB-III 2006*. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et le Programme National de lutte contre le SIDA

ISU, Pôle de Dakar et IIPE, 2011, *Le financement de l'éducation en Afrique*. (Institut de Statistique de l'Unesco, Pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar, Institut international en planification de l'éducation). Montréal, Canada.

RESEN-Bénin (2008), *Le système éducatif béninois : Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace*. Réalisé par le Gouvernement du Bénin, avec l'appui du Pôle de Dakar (UNESCO-BREDA) et de la Banque mondiale.

Bernard, J.-M., Simon, O., & Vianou, K. (2005). *Le redoublement : mirage de l'école africaine ?*. Dakar : PASEC/CONFEMEN

Gouvernement du Bénin, 2006, *Plan décennal de développement du secteur de l'éducation 2006-2015*. Ministères en charge de l'éducation. Cotonou

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.

Aidan Mulkeen & Nuala Crowe-Taft, 2010, *Les départs de la profession enseignante en Afrique subsaharienne : aspect négligé de la question de l'offre d'enseignants*. Une analyse de la littérature, Secrétariat de l'Equipe Internationale sur les enseignants pour l'EPT.

UNESCO, 2010, *Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante*, Document de travail.

Ratteree, B., 2004, *Teachers, their unions and the Education for All campaign*. Document de référence pour le Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2008. Paris : UNESCO.

UNESCO-BREDA, 2009, *La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant*. Dakar : UNESCO

Annexes

Annexe n°A.0 : la question enseignante dans le sous-secteur de l'alphabétisation

L'ensemble des analyses menées sur la question enseignante s'est le plus souvent focalisé sur le secteur formel de l'éducation, le secteur non-formel étant très peu abordé, faute d'informations ou de données statistiques bien documentées. Or, la question enseignante concerne également cette partie non-formelle de l'éducation. Il y a donc lieu de renforcer le système statistique de collecte de données, de manière à couvrir entièrement et pertinemment cette partie souvent négligée du système éducatif. L'analyse des différentes questions que l'on peut se poser sur le système non formel en dépend très largement. Ainsi, compte tenu des contraintes informationnelles, le choix a été fait de présenter cet encadré pour illustrer comment la question enseignante se pose dans le secteur non formel, et plus particulièrement dans le sous-secteur de l'alphabétisation.

La question enseignante n'est assurément pas à négliger dans le sous-secteur de l'alphabétisation. En effet, comme l'indique le tableau n°A.01 ci-après, plus de la moitié de la population béninoise de plus de 15 ans est analphabète, même si l'on peut noter une certaine tendance à la baisse de cette proportion depuis 2002. En termes absolus cependant, après s'être maintenu autour de 2,5 millions entre 2002 et 2006, le nombre d'adultes analphabètes est en augmentation depuis 2006. Le rythme d'augmentation, de 2,4% en moyenne par an, est néanmoins inférieur au taux de croissance démographique estimé à 2,9%.

Tableau n°A.01 : Evolution du pourcentage d'analphabètes dans la population de plus de 15 ans.

Année	2002	2006	2007	2008	2009	2010
Proportion de la population analphabète	67,4%	59,8%	59,5%	58,6%	57,8%	57,0%
Nombre d'adultes analphabètes (000)	2 523	2 488	2 541	2 598	2 664	2 733

Sources : INSAE pour les chiffres de 2002 et 2006 ; ISU pour les chiffres de 2007 à 2010.

Pouvoir offrir à tous les béninois des capacités de savoir lire, écrire et compter implique nécessairement l'organisation des activités d'alphabétisation, notamment pour la population adulte analphabète. Les facilitateurs d'alphabétisation restent sans doute un ingrédient primordial dans l'organisation de telles activités au niveau national. Combien sont-ils ? Sont-ils suffisants au regard des besoins ? Ont-ils les qualifications requises pour alphabétiser durablement les adultes ? Sont-ils formés pour l'activité d'alphabétisation ? Comment sont-ils recrutés ? Comment sont-ils déployés dans les différents centres d'alphabétisation ? Sont-ils des facilitateurs permanents ou occasionnels ? A quelle hauteur et comment sont-ils rémunérés ? Sont-ils satisfaits de leur métier ?

Les différents questionnements qui se dégagent montrent bien l'intérêt que peut représenter l'analyse de la question enseignante pour le sous-secteur de l'alphabétisation. Pouvoir y répondre nécessite sans doute des données très détaillées et assez bien documentées sur ces différentes facettes de la question enseignante. Cependant, le système statistique en place ne permet pas d'avoir de la visibilité sur plusieurs dimensions du sous-secteur, y compris sur les questions enseignantes. En effet, loin de faire un diagnostic complet du système statistique du sous-secteur, le tableau n°A02 ci-après donne quelques éléments d'appréciation du système statistique actuel dans le sous-secteur.

Tableau n°A02 : appréciation du système statistique selon quelques dimensions dans le sous-secteur de l'alphabétisation.

Paramètres d'appréciation	Éléments de réponse	Observations
Existence d'une cartographie de la demande	NON : aucune étude spécifique n'est faite en vue d'évaluer le volume et le profil de la demande en alphabétisation aux niveaux infranational.	Nécessité de mettre au point une cartographie de la demande, avec un système d'actualisation périodique.
Existence d'une cartographie de l'offre	OUI dans une certaine mesure: le répertoire des facilitateurs est disponible, les statistiques sur les campagnes d'alphabétisation (nombre d'inscrits, taux d'abandon, taux de réussite etc...) sont disponibles.	Nécessité de compléter la cartographie actuelle de l'offre, de manière à couvrir l'ensemble de l'offre disponible dans le sous-secteur. Nécessité de procéder à une actualisation périodique de l'offre.
Existence d'un système d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> OUI pour l'évaluation cognitive : Elle est individuelle et permet de mesurer les connaissances théoriques acquises par chaque apprenant dans chaque discipline. Selon la progression des enseignements/apprentissages dans chaque centre, elle peut porter sur la langue (lecture /compréhension, orthographe, production de texte et écriture), les mathématiques (calcul), et les questions orales sur les thèmes étudiés. Les résultats des évaluations sont disponibles. En ce qui concerne l'évaluation d'impacts, rien n'est fait dans ce sens 	Nécessité d'instaurer un système d'évaluation périodique et pérenne, aussi bien des apprenants que des formateurs. Nécessité de réaliser des études d'impacts pour mesurer les changements engendrés par l'application des connaissances théoriques acquises dans la vie des apprenants et de la communauté.
Existence de ressources humaines et matérielles suffisante	Il y a une insuffisance de ressources humaines et matérielles. Un seul cadre anime le Service des Statistiques et de la Gestion de l'Information (SSGI).	Besoin de renforcement des capacités des structures de production des statistiques du sous-secteur
Connections au système statistique des autres ministères	La mise en place d'un Système Intégré de Gestion de l'Éducation (SIGE) est actuellement en cours.	Besoin d'accélérer la mise en place du SIGE et de s'assurer que le sous-secteur est suffisamment pris en compte.

Source : Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales.

On peut noter qu'il n'existe pas de cartographie de la demande d'alphabétisation, du moins au niveau infranational, ni d'une cartographie complète de l'offre d'alphabétisation, éléments de base pourtant indispensables à une meilleure connaissance du sous-secteur et à la production des statistiques adéquates. Un diagnostic plus complet du système statistique sera sans doute nécessaire, mais déjà, la nécessité de renforcer et faire fonctionner efficacement le service des statistiques et

de la gestion de l'information du sous-secteur apparaît primordiale. Ainsi, la mise en place d'un système statistique pérenne qui produise des données appropriées reste un défi majeur pour le sous-secteur.

Fautes de données appropriées, le tableau n°A03 se contente de fournir quelques éléments d'informations sur les principaux questionnements soulevés sur la question enseignante dans le sous-secteur.

Tableau n°A03 : éléments d'informations sur quelques dimensions de la question enseignante dans le sous-secteur de l'alphabétisation.

	Éléments d'informations	Observations
Campagne 2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'inscrits : 29 877 dont 50,5% sont des femmes • Taux d'abandons : 13%. Il est légèrement plus élevé chez les femmes (13,7%) que chez les hommes (12,3%) • Effectif de facilitateurs : 1 110. Cela signifie que le ratio apprenants-facilitateur moyen est de 27 :1. • Effectif de superviseurs (ou coordonnateurs communaux d'alphabétisation – CCA) : 78. Cela signifie qu'un superviseur suit en moyenne 14 facilitateurs. 	<p>Besoin de savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les raisons de l'abandon • le ratio apprenants-facilitateur optimal. La moyenne de 27 est-elle acceptable ? Il s'agit là d'un élément majeur dans l'identification des besoins en facilitateurs. • la norme d'encadrement et de supervision. la moyenne de 14 facilitateurs pour un superviseur est-elle acceptable ? Il s'agit là d'un élément majeur dans l'identification des besoins en superviseurs.
Qualifications de facilitateurs	<p>Deux catégories de facilitateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ceux recrutés parmi les meilleurs paysans néo-alphabètes sortis des centres d'alphabétisation ; • les scolarisés de niveau primaire et du 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire. 	Besoin de savoir si le niveau de qualification des facilitateurs est suffisant pour permettre de former durablement les analphabètes ?
Procédure de recrutement des facilitateurs	Ils sont recrutés dans leur milieu avec l'appui des élus locaux en prélude au démarrage de la campagne d'alphabétisation et suite à des séances de sensibilisation au niveau des poches de résistance à l'alphabétisation, ou dans des localités ciblées en fonction des objectifs poursuivis par le programme à mettre en place.	<ul style="list-style-type: none"> • Le recrutement dans le milieu permet sans doute de palier aux problèmes de déploiement. Cependant, il y a besoin de savoir s'il existe un vivier suffisant pour chaque milieu, au regard des besoins. • Besoin de savoir si le niveau de qualification des superviseurs est suffisant pour permettre de superviser adéquatement les facilitateurs dans les différents centres d'alphabétisation.
Procédure de recrutement des superviseurs	Ils sont recrutés dans le milieu avec l'appui des élus locaux en prélude au démarrage de la campagne d'alphabétisation, parmi les facilitateurs ayant au moins le CEP.	
Mécanismes de formation initiale et continue des facilitateurs	<p>- Formation initiale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elle est assurée à tout nouveau facilitateur • Durée réglementaire : 21 jours (cette durée peut être réduite selon les ressources financières disponibles) • Elle est assurée d'habitude par les Directions départementales en charge de l'alphabétisation par le truchement des superviseurs rompus à la tâche. <p>- Formation continue</p> <ul style="list-style-type: none"> • Connue sous le vocable "recyclage", elle intervient en début de campagne pour remettre à niveau les facilitateurs ayant bénéficié d'une formation initiale • Durée réglementaire : 15 jours 	<p>Besoin de savoir si la durée de la formation est suffisante pour former de « bons » facilitateurs d'alphabétisation.</p> <p>Besoin d'interroger le contenu des formations initiale et continue, au regard de la formation que les facilitateurs auront à dispenser.</p>

Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable

	<ul style="list-style-type: none"> • Elle est assurée par les Directions départementales en charge de l'alphabétisation par l'entremise des CCA. • La Direction de l'Alphabétisation et de l'Education des Adultes (DAEA) peut également assurer ce type de formation en faisant intervenir des consultants ou des cadres du sous-secteur. 	
Mécanismes de formation initiale et continue des CCA	<p>- Formation initiale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elle est assurée à tout nouveau CCA ou superviseur de zone • Durée réglementaire : 21 jours (cette durée peut être réduite en fonction des ressources financières disponibles) • Elle est assurée d'habitude par les Directions départementales en charge de l'alphabétisation avec l'appui technique de la DAEA. <p>- Formation continue</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elle se fait en début de campagne comme pour renforcer le niveau des CCA et des superviseurs de zone ayant bénéficié d'une formation initiale • Durée réglementaire : 15 jours • Elle est assurée par les Directions départementales en charge de l'alphabétisation avec l'appui technique de la DAEA. 	<p>Besoin de savoir si la durée de la formation est suffisante pour former de « bons » superviseurs.</p> <p>Besoin d'interroger le contenu des formations initiale et continue, au regard de la supervision que les superviseurs auront à effectuer.</p>
Dispositions contractuelles	<p>Pas de contrat formel avec les facilitateurs intervenant au niveau des centres étatiques. C'est la pratique du bénévolat. Par contre, la signature de contrat de prestation est courante au niveau des ONGs.</p> <p>Dans le cadre de l'expérimentation de la stratégie du faire faire en cours, un contrat en bonne et due forme est signé entre les ONGs prestataires et les facilitateurs recrutés par elles.</p>	
Modalités de rémunération des facilitateurs et des superviseurs	<ul style="list-style-type: none"> * Pour les facilitateurs des centres étatiques, c'est le bénévolat ; des gratifications dont le montant est en moyenne autour de 11 500 F CFA leur sont accordées en fin de campagne. * Pour les facilitateurs recrutés par les ONGs dans la campagne expérimentale du faire faire en cours, le taux de rémunération mensuel est de 25 000 F CFA pendant 06 mois. * S'agissant des superviseurs, ceux qui sont des APE ou ACE émargent sur le budget national, tandis que ceux recrutés par les mairies émargent au budget des collectivités locales. Les occasionnels travaillent de façon bénévole et sont gratifiés d'une dotation de carburant pour leur déplacement dans le cadre du suivi des centres. 	
Motivation au métier de facilitateurs ou de superviseurs.	<p>Les facilitateurs sont très engagés compte tenu du statut social que leur confère ce métier. Avec la démotivation qui gagne de plus en plus leur rang du fait de la persistance du bénévolat, on note parfois quelques cas d'absentéisme. Néanmoins, il est constaté des abandons de poste par des facilitateurs des centres étatiques au profit des centres d'ONGs où les prestations sont mieux rémunérées. A l'avènement de l'expérimentation de la stratégie du faire faire en cours, ces abandons sont plus accentués parce que d'une part certaines ONGs sont en sous-effectifs, et d'autre part les facilitateurs recrutés par les opérateurs sont rémunérés.</p>	

Source : Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales.

On s'aperçoit que le sous-secteur de l'alphabétisation présente pratiquement les mêmes défis enseignants que ceux rencontrés dans l'analyse du secteur formel, mais dans une proportion vraisemblablement moindre. Au-delà de la nécessité de disposer d'une cartographie complète de la demande d'alphabétisation, s'interroger sur la norme nécessaire pour un encadrement efficace des apprenants et une supervision optimale des facilitateurs constitue sans doute l'une des premières réflexions à mener pour aider à l'identification des besoins en facilitateurs et superviseurs. D'autres réflexions devront certainement être menées parallèlement, à savoir s'il faut ou non revoir le niveau de qualification des facilitateurs et des superviseurs, la durée et le contenu des formations dont ils bénéficient, et les modalités contractuelles du service qu'ils délivrent. Cela nécessite des données spécifiques et un travail analytique conséquent que le système statistique à renforcer devra prendre en compte.

Notons qu'un certain nombre de ces réflexions sont déjà entamées par le Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (MCAPL), et que certaines actions sont d'ores et déjà identifiées. Par exemple, en ce qui concerne le profil que devrait avoir un facilitateur, le MCAPL propose les caractéristiques suivantes :

- Avoir le niveau du 1^{er} cycle du secondaire
- Être du milieu ou à défaut être imprégné des us et coutumes du milieu
- Bénéficier d'une formation initiale et en cours d'emploi
- Avoir une compétence avérée (à l'oral et à l'écrit) dans la langue d'enseignement/apprentissage
- Avoir la capacité à mettre en œuvre les activités relevant de son champ d'action
- Être motivé
- Bénéficier d'une formation en encadrement
- Avoir une bonne moralité
- Être physiquement apte.

De même, il a identifié quelques actions prioritaires à entreprendre, à savoir :

1. Recruter et former selon les normes en vigueur des facilitateurs en nombre suffisant (02 par centre d'alphabétisation initiale et 02 par centre de post-alphabétisation).
2. Recruter et former selon les normes en vigueur des superviseurs de zone et prévoir de motivation à leur endroit.
3. Rémunérer les facilitateurs selon le SMIG en vigueur (31 660 F CFA en alphabétisation initiale et 41 158 F CFA en post-alphabétisation).
4. Créer les statuts des différents corps d'alphabétisation (facilitateurs, superviseurs, inspecteurs, coordonnateurs, conseillers pédagogiques, etc.) et prendre les textes y relatifs.
5. Pourvoir au remplacement des superviseurs admis à la retraite ou, à la rigueur, signer un contrat de prestation de services avec les plus compétents et disponibles.
6. Renforcer les effectifs (cadres de conception et d'exécution) des Directions techniques et départementales.
7. Recruter du personnel d'appui (secrétaire, agent de liaison) pour les coordonnateurs de centres d'alphabétisation.
8. Construction et équipement des bureaux communaux d'alphabétisation.
9. Construction et équipement des centres d'alphabétisation.

Annexe n°A.1.1 : Quelques indicateurs macroéconomiques et de finances publiques, 1990-2009

Année	PIB et PIB/tête et Croissance du PIB				Revenus de l'Etat		En % des Ressources Domestiques		Masse salariale en % Recettes Fiscales	Dépenses courantes en % des dépenses totales
	PIB (milliards FCFA courants)	PIB/tête (000 Prix courants)	Déflateur du PIB (2009=100)	Taux de croissance du PIB (%)	Ressources Domestiques (% PIB)	Dons en % Recettes Totales	Dépenses totales	Dépenses courantes hors dette		
1990	533,6	110,5	38,0	n.a.	8,6	39,0	217,1	125,6	101,9	73,1
1991	560,4	112,5	38,3	4,2	9,8	24,5	182,9	106,3	84,2	71,9
1992	594,4	115,6	39,4	3,0	11,4	25,7	173,1	107,1	70,4	79,6
1993	644,1	121,4	40,4	5,8	12,2	22,9	135,5	78,8	56,7	73,2
1994	887,3	162,1	54,5	2,0	12,0	16,9	154,5	79,0	49,7	67,1
1995	1 083,0	191,7	62,7	6,0	13,8	15,4	146,8	75,7	43,8	64,3
1996	1 207,8	207,2	67,0	4,3	14,2	20,5	127,8	70,1	40,8	67,3
1997	1 323,9	220,1	69,5	5,7	13,7	23,6	129,3	70,6	39,1	63,6
1998	1 448,4	233,3	73,1	4,0	14,6	17,0	105,8	61,3	35,4	64,2
1999	1 532,4	239,3	73,5	5,3	15,3	17,9	108,0	62,8	33,0	63,4
2000	1 679,6	254,1	76,8	4,9	15,9	9,2	120,9	69,7	32,0	62,0
2001	1 832,1	268,6	78,8	6,2	15,3	14,1	125,5	72,0	32,7	61,7
2002	1 956,9	278,1	80,6	4,4	16,3	5,6	120,1	77,6	31,9	68,7
2003	2 067,5	285,2	82,0	3,9	17,0	9,5	121,6	77,8	34,4	66,9
2004	2 140,0	286,6	82,3	3,1	16,4	13,7	122,2	82,9	38,0	69,5
2005	2 298,7	299,0	86,0	2,9	18,1	9,8	116,0	84,7	35,6	75,1
2006	2 460,2	310,9	88,7	3,8	22,3	13,7	106,9	68,2	32,0	64,7
2007	2 641,7	324,4	91,0	4,6	21,0	16,5	140,4	84,2	34,5	61,8
2008	2 974,8	355,1	97,6	5,0	19,5	8,2	117,8	86,0	35,6	74,5
2009	3 129,3	363,1	100,0	2,6	19,2	14,6	136,9	84,1	44,0	64,1
Moyenne	-	-	-	4,3	16,9	14,2	125,8	78,5	37,9	67,0

Source : Données nationales, INSAE, FMI, RESEN (2008) et calculs des auteurs.

Annexe n°A.1.2 : Dépenses publiques d'éducation ordonnancées, 1992-2009a

Année	Dépenses Publiques d'Education					Dépenses courantes			Dépenses en capital	Dépenses totales	
	En milliards de FCFA courants			Dépenses courantes en % du total	% des dépenses en capital sur financement national	% Dépenses Courantes Hors Dette	% PIB	Par jeune béninois de 6-15 ans ^b (FCFA de 2009)	% Dépenses de l'Etat en Capital	% Dépenses Totales Etat	% PIB
	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Dépenses totales								
1992	15,6	0,5	16,1	96,9	40,0	8,4	2,6	27 099,6	2,1	16,1	2,7
1993	17,1	2,3	19,4	88,1	8,7	11,2	2,7	27 994,3	8,1	19,3	3,0
1994	23,5	2,8	26,3	89,4	14,3	15,2	2,6	27 522,7	5,2	22,3	3,0
1995	26,2	3,6	29,8	87,9	8,3	14,6	2,4	25 783,0	4,6	28,1	2,8
1996	29,7	4,9	34,6	85,8	8,2	16,5	2,5	26 468,8	6,8	21,0	2,9
1997	30,4	3,3	33,7	90,2	18,2	16,5	2,3	25 328,0	3,9	15,4	2,5
1998	34,8	5,0	39,8	87,4	20,0	19,7	2,4	26 728,0	6,3	18,1	2,7
1999	38,3	5,2	43,5	88,0	23,1	19,1	2,5	28 437,4	5,6	18,5	2,8
2000	44,9	7,9	52,8	85,0	37,5	18,6	2,7	30 993,8	6,5	23,7	3,1
2001	49,5	14,0	63,5	78,0	58,6	19,3	2,7	32 369,8	10,4	25,0	3,5
2002	51,4	11,5	62,9	81,7	83,8	16,8	2,6	31 981,0	9,6	19,5	3,2
2003	57,6	12,6	70,2	82,1	70,9	17,3	2,8	34 279,6	8,9	19,9	3,4
2004	70,7	13,0	83,7	84,5	46,7	20,0	3,3	40 789,2	9,9	21,9	3,9
2005	82,6	9,0	91,6	90,2	55,8	20,1	3,6	44 429,4	7,5	21,5	4,0
2006	86,0	9,0	95,0	90,5	39,4	20,4	3,5	43 680,7	4,3	22,1	3,9
2007	85,3	7,2	92,5	92,2	87,7	16,6	3,2	41 138,8	2,4	19,1	3,5
2008	100,5	5,3	105,8	95,0	77,4	19,6	3,4	44 061,5	3,0	18,1	3,6
2009	122,7	8,5	131,2	93,5	65,9	24,3	3,9	51 159,2	2,9	16,8	4,2

Note : a/ Les dépenses publiques d'éducation incluent les dépenses de tous les niveaux d'enseignement financées par les principaux ministères de l'éducation depuis 1992 ; b/ Il ne s'agit pas des élèves, mais de l'ensemble des jeunes âgés de 6 à 15 ans dans le pays.

Source : RESEN (2008) pour les années 1992-2006; Données nationales pour 2007 et 2008; Documents SIGFIP (Ministère de l'économie et des finances) ; Services du budget (Ministères de l'éducation) ; INSAE, FMI, données démographiques ajustées, calculs des auteurs pour 2009.

Annexe n°A.3.1 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé dans le sous-secteur privé pour les enseignements maternel et primaire, 2007/08 et 2008/09

Niveau d'enseignement	Diplôme professionnel possédé	2007/08		2008/09	
		Effectif	%	Effectif	%
Enseignement maternel privé	Titulaire du CEAP	77	13,3	0	0,0
	Sans le diplôme profes. requis	502	86,7	500	100,0
Enseignement primaire privé	Titulaire du CAP	348	6,6	485	7,1
	Titulaire du CEAP	174	3,3	331	4,8
	Sans le diplôme profes. requis	4747	90,1	6047	88,1

Annexe n°A.3.1 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé et la discipline enseignée dans le secondaire général public en 2008/09

Disciplines	Enseignement secondaire général (public) - 2008/09					
	Titulaire du CAPES		Titulaire du BAPES		Sans le diplôme profes. requis	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
Français	151	11,5	110	8,3	1057	80,2
Français-Anglais	12	6,1	13	6,6	171	87,2
Anglais	167	15,6	103	9,6	800	74,8
Anglais-Allemand	6	33,3	0	0,0	12	66,7
Anglais-Espagnol	5	50,0	1	10,0	4	40,0
Allemand	13	16,0	8	9,9	60	74,1
Espagnol	22	29,3	6	8,0	47	62,7
Histoire et Géographie	216	21,1	68	6,6	739	72,2
Français Histoire et Géographie	9	3,2	8	2,9	261	93,9
Mathématiques	179	13,4	87	6,5	1069	80,1
Mathématiques et Sc. Physiques	6	2,5	16	6,6	219	90,9
Mathématiques et SVT	8	7,6	12	11,4	85	81,0
Sciences Physiques	213	25,4	66	7,9	558	66,7
Sciences Physiques et SVT	6	22,2	1	3,7	20	74,1
Sciences de la Vie et de la Terre	338	29,8	85	7,5	710	62,7
Philosophie	99	43,4	12	5,3	117	51,3
Economie	5	19,2	1	3,8	20	76,9
Education Physique et Sportive	186	56,4	85	25,8	59	17,9
Economie Familiale et Sociale	1	4,3	9	39,1	13	56,5
PIFPEL	0	0,0	19	17,0	93	83,0
Ensemble	1642	19,4	710	8,4	6114	72,2

Annexe n°A.3.2b : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé et par groupe de disciplines enseignées dans le secondaire général public en 2008/09

Disciplines (après regroupement)	Enseignement secondaire général (public) - 2008/09					
	Titulaire du CAPES		Titulaire du BAPES		Sans le diplôme profes. requis	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
Langues vivantes	376	13,6	241	8,7	2151	77,7
Histo-Géo	225	17,3	76	5,8	1000	76,9
Maths et Sc. Phys.	412	16,2	182	7,2	1951	76,7
SVT	338	29,8	85	7,5	710	62,7
Philo	99	43,4	12	5,3	117	51,3
Economie	6	3,7	29	18,0	126	78,3
EPS	186	56,4	85	25,8	59	17,9
Ensemble	1642	19,4	710	8,4	6114	72,2

Annexe n°A.3.3 : Effectifs et proportion d'enseignants selon le diplôme professionnel possédé et par groupe de disciplines enseignées dans le secondaire technique et professionnel public en 2008/09

Disciplines	Enseignement secondaire technique (public) - 2006/0							
	Titulaire du CAPET		Titulaire du BAPET		Titulaire du CAP		Sans le diplôme profes. requis	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%
Bâtiments et travaux mécaniques	28	12,1	31	13,4	13	5,6	159	68,8
Biologie / Géologie / Zoologie / Foresterie	1	4,2	2	8,3	0	0,0	21	87,5
Economie / Commerce / Gestion / Administration	22	20,0	22	20,0	6	5,5	60	54,5
Hôtellerie / Restauration / Couture	0	0,0	0	0,0	2	22,2	7	77,8
Sciences de la santé	5	12,5	6	15,0	9	22,5	20	50,0
Techniques agricoles et transformations alimentaires	5	6,0	2	2,4	0	0,0	76	91,6
Disciplines générales	31	18,2	15	8,8	6	3,5	118	69,4
Autres disciplines non classées	7	9,6	3	4,1	12	16,4	51	69,9
Ensemble	99	13,4	81	10,9	48	6,5	512	69,2

Annexe n°A.3.4 : Contenu de la formation dans les écoles normales d'instituteurs du Bénin**ATELIER DE VALIDATION DU CURRICULUM DE FORMATION DANS LES ENI
(Abomey, du 02 au 07-02-2009)**

Sous-commission chargée de la planification et de la ventilation des masses horaires par domaine.

I- METHODOLOGIE

Lecture du curriculum compétence par compétence suivie de l'interprétation des composantes, des capacités, des habiletés du contexte réalisation et d'évaluation de la compétence.

Identification des connaissances et techniques.

Regroupement des connaissances et techniques suivant les domaines de formation.

Attribution de masse horaire à chaque domaine.

II- RESULTATS : Estimation des masses horaires

1- Pédagogie générale : **50 heures**

2- Psychologie : **50 heures**

3- Législation et administration scolaire : **50 heures**

4- Morale Professionnelle : **30 heures**

5- Pédagogie appliquée : **50 heures**

5-1- Français didactique : **50 heures**

5-2- Mathématique didactique : **50 heures**

5-3- Education scientifique et technologique didactique : **50 heures**

5-4- Education Sociale didactique : **40 heures**

5-5- Education Artistique didactique : **40 heures**

5-6- Education Physique et Sportive didactique : **40 heures**

6- Anglais : **40 heures**

7- Langues nationales : **40 heures**

8- Evaluation des apprentissages : **40 heures**

9- TICE : **40 heures**

Soit 660 heures

NB : Le groupe n'a pas abordé le domaine élévation de niveau à l'Ecole Primaire. Il n'a pas non plus abordé le curriculum de l'enseignement maternel.

Domaine : Pédagogie Appliquée (50 heures)

- Les contenus des programmes officiels dans les différents champs de formation : **6h**
- Les séquences dans une optique d'intégration (par rapport à leur place dans la planification des apprentissages) : **4h**
- L'objet d'un apprentissage ponctuel des connaissances, des savoirs faire de base : **3h**
- Les caractéristiques d'une situation d'intégration : **2h**
- La notion de progression (planification au niveau d'une séquence) : **3h**
- Les étapes d'une séquence selon l'approche par compétence : **3h**
- La notion de représentation ou de préconception en didactique des disciplines : **3h**
- Les procédés d'identification des représentations auprès des élèves : **3 h**
- L'exploitation des représentations dans les apprentissages : **3h**
- La notion de pré-requis et les façons de les exploiter dans les apprentissages (remédiations, régulation des objectifs initialement prévus dans la séquence...etc) : **3h**

- Le contexte des classes propres au système éducatif béninois : **2h**
- Les démarches déductives et inductives : **3h**
- Les modèles de communication en classe : **2h**
- La gestion de la communication et des interactions en classe : **2h**
- Les techniques d'utilisation et d'exploitation des outils audio-visuels dans le contexte scolaire : **2h**
- La gestion de l'hétérogénéité des élèves : **2h**
- Les grilles d'observation des pratiques de classe : **2h**

Domaine : Morale professionnelle : 30 heures

- Notion d'éthique : **2h**
- Les qualités de l'instituteur : **3h**
- La vie de l'instituteur : **3h**
- Les devoirs de l'instituteur : **3h**
- Les relations de travail de l'instituteur avec ses collègues : **2h**
- Les rapports de l'instituteur avec les autorités politiques et administratives : **3h**
- Les rapports de l'instituteur avec les familles des élèves : **3h**
- Les rapports de l'instituteur avec la population : **3h**
- Les occupations extrascolaires de l'instituteur : **3h**

Domaine : Evaluation des apprentissages : 40 heures

- Evaluation des acquis et rémédiation : **2h**
- Formes et fonctions de l'évaluation : **2h**
- Place de l'évaluation par rapport aux apprentissages : **2h**
- Les principes de l'intégration des acquis : **4h**
- Les démarches de l'évaluation : **4h**
- L'évaluation : concept, composantes, fonctions, démarche, moments, types, acquis, pré-acquis, critères et indicateurs, niveaux de maîtrise : **6h**
- Construction d'instruments de mesure et leur administration : **6h**
- Appréciation des productions : critères- indicateurs- règles des 2/3 et des 3/4 : **4h**
- Rémédiation : démarche en 4 étapes (repérage de l'erreur, description de l'erreur, recherche des sources de l'erreur, mise en place d'un dispositif de remédiation : **6h**

Domaine : Législation et Administration Scolaire : 50 heures

- La notion de projet d'établissement : **2h**
- La méthodologie d'évaluation d'un projet d'école : **2h**
- Le leadership : **2h**
- Les différents types de partenariat : **2h**
- L'action sociale en milieu scolaire
- Les techniques d'animation de réunion : **2h**
- Les critères de réussite d'un projet : **2h**
- Connaissance de la hiérarchie administrative : **2h**
- Les textes officiels et administratifs : les documents réglementaires et types de correspondance administrative : **10h**
- Loi d'orientation de l'éducation : **2h**
- L'organisation des ministères en charge de l'éducation : **2h**
- Les examens scolaires (CEPE- BEPC-BAC) et les concours professionnels) : **4h**
- Les statuts particuliers des enseignants : **4h**
- Les partenaires du système éducatif (APE- syndicats et autres) : **2h**
- Notion de statistiques et de leur exploitation : **4h**
- Les indicateurs de rendement de l'école : **6h**

Domaine : Psychologie : 50 heures

- La notion de développement psychologique des enfants : **4h**
- Les étapes de développement mental de l'enfant : **3h**
- L'attention chez l'enfant : **3h**
- La motivation : **3h**
- L'affectivité : **3h**
- L'enfant et le jeu : **3h**
- L'enfant la connaissance : **3h**
- Le raisonnement logique : **3h**
- L'imagination : **2h**
- Le langage : **3h**
- La mémoire : **3h**
- L'environnement familial : **2h**
- Les types de progression en rapport avec le développement mental et psychologique de l'enfant : **2h**
- Les modèles d'apprentissage tenant compte des différents niveaux ou section : **2h**
- Les types d'activités en ES- Français- EST-Math : **2h**
- Les types de supports utilisés dans les différents domaines d'activités : **2h**
- Les ressources dont l'école ou l'enfant doit disposer pour la réalisation de la séquence : **2h**

Domaine : Pédagogie Générale : 50 heures**Compétence 1 : Planifier les activités d'enseignement/ apprentissage/ évaluation**

- Les formes : **2h**
- Méthodologie (selon l'APC ou selon l'approche par objectifs) : **2h**
- Planification et calendrier scolaire : **2h**
- Conceptualisation de la planification des apprentissages (ressources, calendrier scolaire, etc.) : **4h**
- Les approches et stratégies centrées sur l'enseignement : **2h**
- Les approches centrées sur l'apprentissage : **2h**
- Le constructivisme : **2h**
- Le socioconstructivisme : **2h**
- Le cognitivisme : **2h**
- Le béhaviorisme : **2h**

Compétence 2 : Préparer les situations d'apprentissage**Compétence 3 : Gérer les situations d'apprentissage**

- La pédagogie différenciée (PA et PG) : **2h**
- Approche privilégiées par les programmes d'études (approche socioconstructivisme, approche cognitivisme, approche interactive, approche systémique et global, approche coopérative d'apprentissage) : **6h**
- Définition, caractéristiques et différentes phases de l'acte d'apprentissage : **4h**
- Stratégies : définition, caractéristiques et différents types de stratégies : **6h**
- Enseignement, apprentissage et évaluation : **2h**

Compétence 4**Compétence 5****Cours théoriques : 660 heures****Stages pratiques : 264 heures**

Annexe n°A.3.5 : Processus, durée, et modalités de formation initiale pour les enseignants béninois du secondaire général et de l'enseignement technique et professionnel

	Formation des enseignants de l'enseignement secondaire général		Formation des enseignants de l'enseignement technique et de la formation professionnelle
	ENS de Natitingou (disciplines scientifique)	ENS de Porto-Novo (disciplines littéraires)	ENSET de Lokossa
Niveau académique minimum d'entrée	BAC	BAC	BAC
Base de sélection et modalité d'évaluation à l'entrée	<p>a) Sélection sur concours</p> <ul style="list-style-type: none"> Filière « Mathématiques et Informatique » pour les titulaires du BAC C. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Mathématiques : 4h, coef. 4 - Physiques : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Physique Chimie » pour les titulaires du BAC C. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Physique Chimie : 4h, coef. 4 - Maths : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Sciences de la vie et de la terre » pour les titulaires du BAC D. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - SVT : 4h, coef. 4 - Physiques-Chimie : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles <p>b) Etude de dossiers pour les meilleurs recalés du concours qui pourraient supporter la formation à titre payant, en fonction des quotas de places fixés pour ces derniers.</p>	<p>Idem, sauf que pour le concours, la durée des épreuves varient comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> Filière « Lettres modernes » pour les titulaires du BAC A et D. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Contraction de texte : 4h, coef. 4 - Commentaire de texte : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Langue vivante » pour les titulaires du BAC A et B. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Explication de texte (dans la langue choisie) : 3h, coef. 4 - Thèmes et version : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Histoire-Géographie » pour les titulaires du BAC A et B. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Dissertation en géographie : 3h, coef. 4 - Commentaire en histoire : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Philosophie » pour les titulaires du BAC A et B. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Dissertation philosophique : 3h, coef. 4 - Commentaire de texte : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles 	<p>a) Sélection sur concours</p> <ul style="list-style-type: none"> Filière « Sciences et techniques agricoles » pour les titulaires du BAC C et D. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - SVT : 3h, coef. 4 - Sciences physiques, chimiques et techniques (SPCT) : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Sciences et techniques industrielles » pour les titulaires du BAC C, D, E et F. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Mathématique générale : 3h, coef. 4 - SPCT (pour les Bac C et D) et Résistance des Matériaux (pour les Bac E et F) : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles Filière « Sciences et techniques administratives et de gestion » pour les titulaires du BAC G1, G2 et G3. <ul style="list-style-type: none"> - Culture générale : 4h, coef. 2 - Economie : 3h, coef. 2 - Etude de cas (pour l'option comptabilité (Bac G2) et l'option économie (Bac G3)), Bureautique et Secrétariat (pour l'option secrétariat de direction (Bac G1)) : 3h, coef. 2 - Classement des résultats par ordre de mérite et choix des X premiers en fonction du nombre de places disponibles <p>b) Etude de dossiers pour les meilleurs recalés du concours qui pourraient supporter la formation à titre payant, en fonction des quotas de places fixés pour ces derniers.</p>

	Formation des enseignants de l'enseignement secondaire général		Formation des enseignants de l'enseignement technique et de la formation professionnelle
	ENS de Natitingou (disciplines scientifique)	ENS de Porto-Novo (disciplines littéraires)	ENSET de Lokossa
Niveau académique minimum d'entrée	BAC	BAC	BAC
Durée de la formation	3 ans pour obtenir le BAPES et 5 ans pour le CAPES	Idem	3 ans pour obtenir le BAPET et 5 ans pour le CAPET
Organisation de la formation	<ul style="list-style-type: none"> Organisation de la formation selon les mêmes principes qu'à l'Université, avec des cours académiques et des cours professionnels Prépondérance des cours académiques sur les cours professionnels pendant les deux premières années du BAPES, et inversion la 3^{ème} année. Pour ceux qui préparent le CAPES (sont autorisés ceux qui ont plus de 14/20 de moyenne en 3^{ème} année) : <ul style="list-style-type: none"> Equilibre entre cours académiques et cours professionnels en 4^{ème} année Prépondérance des cours professionnels sur les cours académiques en 5^{ème} année. 	Idem	Idem
Modalité d'évaluation en cours et en fin de formation	<ul style="list-style-type: none"> Passage d'une année à l'autre basé sur l'élimination des unités de valeurs ou unités d'enseignement (il faut avoir la moyenne 10/20 pour éliminer une unité d'enseignement) Redouble son année celui qui a plus de deux unités d'enseignement non éliminés après la session de rattrapage. En dernière année (3^{ème} année pour le BAPES et 5^{ème} année pour le CAPES), réussite conditionnée par l'obtention d'une moyenne générale de 10/20 sur l'ensemble des éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> Soutenance d'un rapport de stage (pour le BAPES) et d'un mémoire (pour le CAPES) Notes d'examen pratique ou d'inspection Note d'évaluation écrite de toutes les matières. Note de conduite 	Idem	Idem

Annexe n°A.3.6 : Devoirs de dictée et de mathématiques utilisés pour évaluer la compétence des enseignants dans l'évaluation PASEC et PAGE.

Evaluation PASEC

Voici une copie d'un élève de CM1, nous aimerions connaître la manière dont les enseignants corrigent. Soulignez toutes les fautes de la dictée ci-dessous (Remettre à l'enseignant le questionnaire et lui dire qu'il a 5 minutes)

Avec mon ami Amadou

Maman est arrivé en courent et elle n'était pas contente. Elle nous a séparé, nous a grondé, et puis, elle a dit à Amadou de partir. Moi, ça m'embêtait de voir partir Amadou, on s'amusait bien tout les deux, mais j'ai compris qu'il valait mieux ne pas discuté avec maman; elle n'avait vraiment pas l'air de rigoler. Amadou m'a serrer la main, il m'a dis : "à bientôt" et il est parti.

Je l'aime bien Amadou, c'est mon copain. Maman, quant elle a regardé mon lit, elle c'est mise à crier. Il faut dire qu'en nous battant, on a écrasé quelques chocolats sur les dras.

Sempé et Goscinny, le petit Nicolas

B. Attribuez une note sur 20 à cette dictée.

Note : / 20

QM2_72

QM2_72

QM2_72

Evaluation PAGE

Voici un énoncé de problème d'un élève. Proposez la correction adéquate. (Remettre à l'enseignant le questionnaire et lui dire qu'il a 5 minutes).

Item 1 : Jacques constate qu'il vient de dépenser 840 000 francs CFA, ce qui représente les $\frac{2}{3}$ du prix de vente de son coton.

Quel est ce prix de vente ?

QM77A

Item 2 : La distance entre Cotonou – Porto/Novo est égale à 30 kms. Sur une carte, cette distance est représentée par 6 cm. Quelle est l'échelle de cette carte ?

QM77B

Item 3 : La vitesse d'un cycliste est de 32 km/h. Il parcourt 44 kms à cette même allure. Pendant combien de temps a-t-il pédalé ?

QM77B

Annexe n°A.3.7a : Les principales formations continues ou en cours d'emploi dans le système éducatif béninois : caractéristiques, modalités et incidences sur la carrière enseignante (sous-secteur public)

	Au niveau de l'école	Au niveau de la circonscription scolaire	Au niveau de la DEM, de la DEP et de la DES
Type de formation continue	<ul style="list-style-type: none"> suivi-évaluation de l'enseignant dans sa préparation et dans l'exécution des cours conseils sur les questions de gestion pédagogique de la classe et de l'école assistance des enseignants débutants par le Directeur et des maîtres d'application 	<ul style="list-style-type: none"> organisation de formations de proximité à travers les séances d'Unité Pédagogiques et les conférences pédagogiques. assistance des enseignants débutants par les CP à travers les visites de classes, les séances de démonstration pédagogique et la cogestion en salle de classe. préparation des enseignants candidats aux examens professionnels (phase écrite, pratique et orale) par les CP, le CCS et parfois à titre totalement informel par certains enseignants expérimentés ou même par des retraités. 	<ul style="list-style-type: none"> détermination de thèmes à développer en Unité Pédagogique pour les écoles maternelles (DEM), les écoles primaires (DEP) et les écoles secondaires (DES). sessions de formation en renforcement des compétences sessions de formation en appropriation des innovations pédagogiques et des nouveaux manuels et matériels didactiques contribution à la formation diplômante des enseignants contractuels du primaire sur la base des thèmes de l'INFRE.
Pré-requis	Pas de condition particulière	Pas de condition particulière	Pas de condition particulière
Modalités de formation	<p>Durée : ponctuelle</p> <p>Organisation : sur initiative du directeur et n'a pas besoin de planning rigide</p> <p>Contenu : selon les besoins en Pédagogie Appliquée</p> <p>Période : variable, mais au cours de chaque année scolaire</p> <p>Cycle : chaque année</p>	<p>Durée : Variable</p> <p>Organisation : sur initiative du CCS et suivant son planning d'activités</p> <p>Contenu : selon les besoins en gestion administrative, en gestion pédagogique, en GRH. Pour la préparation aux examens en revanche, le programme est constitué de thèmes et modules déterminés et élaborés par l'INFRE dans les domaines de la psychologie, la pédagogie générale, la législation et l'administration scolaire</p> <p>Période : variable, mais au cours de chaque année scolaire</p> <p>Cycle : chaque année, mais surtout à l'approche de chaque examen ou concours professionnel pour les candidats</p>	<p>Durée : variable</p> <p>Organisation : à la charge de la DEM, de la DEP ou de la DES qui délèguent leurs pouvoirs aux CCS et aux CP. Elle se tient dans des écoles ciblées pour leur capacité d'accueil.</p> <p>Contenu : des modules élaborés au niveau central ou par les Responsables d'UP. En ce qui concerne les examens, le contenu se base sur des modules élaborés au niveau central en fonction des thèmes retenus par l'INFRE pour l'année.</p> <p>Période : généralement pendant les congés, sauf les UP qui se tiennent en pleine année scolaire à raison de 02 séances par mois.</p> <p>Cycle : se répètent chaque année sur des thèmes différents</p>
Qualification à la fin de la formation	Pas de certification	Pas de certification, mais pour les candidats aux examens, divers diplômes professionnels sont délivrés par la DEC.	Pas de certification, mais pour les candidats aux examens, divers diplômes professionnels sont délivrés par la DEC.
Incidence sur la carrière	Pas d'incidence directe	Pas de d'incidence directe, mais pour les candidats aux examens, les diplômes obtenus peuvent servir à leur reclassement et avancement dans la carrière, ou les permettre de changer de catégorie professionnelle ou de corps.	Pas de d'incidence directe, mais pour les candidats aux examens, les diplômes obtenus peuvent servir à leur reclassement et avancement dans la carrière, ou les permettre de changer de catégorie professionnelle ou de corps.
	Au niveau de la DIP	Au niveau de l'INFRE	Au niveau de la DEC
Type de formation continue	<ul style="list-style-type: none"> organisation de sessions de formation en renforcement des compétences des Responsables d'UP et des directeurs d'écoles sessions de formation de tous les enseignants en appropriation des innovations pédagogiques, nouveaux manuels et matériels didactiques. implication dans toutes les activités de formation des autres structures en raison de ses attributions et son personnel constitué d'inspecteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> organisation de sessions de formation en renforcement des compétences des directeurs d'écoles par moment implication dans la formation à distance des maîtres (IFADEM, RESAFAD) élaboration et publication des thèmes et module pour la formation diplômante des communautaires, contractuels, des APE et des enseignants du Privé 	<ul style="list-style-type: none"> Formation des surveillants de salle, des correcteurs et des chefs de centre d'examen formation des enseignants à l'appropriation des principes et exigences de l'évaluation des apprentissages selon l'APC
Pré-requis	Pas de condition particulière	Pas de condition particulière	Pas de condition particulière
Modalités de formation	<p>Durée : variable entre 02 et 03 jours pour les renforcements de compétences et 06 jours pour les appropriations des innovations pédagogique et nouveaux manuels.</p> <p>Organisation : à la charge de la DIP qui délègue son pouvoir aux CCS. Elle se tient dans des écoles ciblées pour leur capacité d'accueil.</p> <p>Contenu : des modules élaborés exclusivement au niveau central.</p> <p>Période : généralement pendant les congés, sauf les UP qui se tiennent en pleine année scolaire à raison de 02 séances par mois.</p> <p>Cycle : les formations en appropriation des innovations pédagogiques et nouveaux manuels ne sont pas classiques ; mais interviennent en cas de besoin.</p>	<p>Durée : variable selon les cibles et le montant du financement (participant, Ministère, ONG ou Institution internationale)</p> <p>Organisation : à la charge de l'INFRE en partenariat avec la DIP, la DEM, la DEP, la DEC ou la DES</p> <p>Contenu : selon la cible</p> <p>Période : en toute période de l'année, l'INFRE a tjrs une formation en cours</p> <p>Cycle : tous les ans.</p>	<p>Durée : variable entre 02 et 05 jours</p> <p>Organisation : à la charge de la DEC</p> <p>Contenu : selon la cible et l'objet</p> <p>Période : pendant les congés ou à l'approche des examens.</p> <p>Cycle : tous les ans</p>
Qualification à la fin de la formation	Pas de certification	Pas de certification, mais pour les candidats aux examens, divers diplômes professionnels sont délivrés par la DEC.	Pas de certification.
Incidence sur la carrière	Pas d'incidence directe, mais l'inspection pourrait servir d'instrument de promotion ou de sanction	Pas de d'incidence directe, mais pour les candidats aux examens, les diplômes obtenus peuvent servir à leur reclassement et avancement dans la carrière, ou les permettre de changer de catégorie professionnelle ou de corps.	Pas de d'incidence directe.
	Au niveau du CFPEEN	Au niveau de l'IGM	Au niveau de la MNE
Type de formation continue	<ul style="list-style-type: none"> Assure la formation initiale des corps de contrôle (Inspecteurs, CP et Administrateurs scolaires) Censer assurer la formation continue des directeurs d'école de façon régulière, mais rôle jamais joué. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation des directeurs d'écoles à la gestion financière et comptable 	<ul style="list-style-type: none"> Formation des directeurs d'écoles à l'appropriation des textes officiels régissant la législation et de l'administration scolaire
Pré-requis	Etre admis au concours des CP ou au concours de l'inspection	Etre directeur d'école	Etre directeur d'école
Modalités de formation	<p>Durée : 01 ou 02 ans selon la cible</p> <p>Organisation : à la charge du Centre et du Ministère de la Fonction Publique</p> <p>Contenu : selon les cibles</p> <p>Période : des années scolaires pléines</p> <p>Cycle : selon les besoins de l'Etat</p>	<p>Durée : variable entre 02 à 05 jours</p> <p>Organisation : à la charge de l'IGM</p> <p>Contenu : selon l'objet</p> <p>Période : en pleine année scolaire ou pendant les congés</p> <p>Cycle : chaque année scolaire</p>	<p>Durée : variable entre 02 à 05 jours</p> <p>Organisation : à la charge de la MNE</p> <p>Contenu : selon l'objet</p> <p>Période : en pleine année scolaire ou pendant les congés</p> <p>Cycle : chaque année scolaire</p>
Qualification à la fin de la formation	<ul style="list-style-type: none"> le CAFCP pour les titulaires du CAP Inspectorat pour titulaires du CAFCP 	Pas de certification	Pas de certification.
Incidence sur la carrière	Changement de corps	Pas de d'incidence directe.	Pas de d'incidence directe.

Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable

Annexe n°A.3.7b : Les principales formations continues ou en cours d'emploi dans le système éducatif béninois : caractéristiques, modalités et incidences sur la carrière enseignante (sous-secteur privé et ONG)

	Type de formation continue	Pré requis	Modalités de sélection des bénéficiaires	Modalités de formation (durée, organisation, contenu, période, cycle)	Incidence sur la carrière des enseignants
IFESH Bénin International Foundation for Education and Self Help (Financée par la Fondation SULLYVAN)	-ONG américaine à vocation exclusivement Formation continue des enseignants du Primaire - renforcement des compétences de tous les enseignants catégorie par catégorie (Communautaires, Contractuels, APE, Directeurs d'écoles, Responsables d'UP, CP et Inspecteurs)	Cette ONG pendant plus de 10 ans a pris des initiatives, modulé des comportements, créé des réflexes, motivé le personnel. Il a terminé en 2008 et n'est plus renouvelé. La pérennité n'est pas assurée par le Ministère	Etre enseignant dans la zone d'intervention de l'ONG	Durée : variable entre 02 à 05 jours Organisation : à la charge de l'ONG Contenu : selon l'objet et le budget de l'ONG Période : tjr pendant les congés Cycle : chaque année scolaire	Formation destinée à parfaire les prestations du Personnel enseignant pour une animation pédagogique axée sur les résultats
BORNEFonden Fondation pour les Enfants (ONG Danoise)	- Formation des enseignants débutants et en 2010, introduction des fiches de suivi des élèves et formation de tous les enseignants à son utilisation - intervient dans la Maternelle et au Primaire pour 15 ans dans chaque localité couverte	Les enseignants et directeurs d'écoles des zones couvertes	Etre enseignant dans la zone d'intervention de l'ONG	Durée : variable entre 02 à 05 jours Organisation : à la charge de l'ONG Contenu : selon l'objet et le budget de l'ONG Période : tjr pendant les congés Cycle : chaque année scolaire	Formation destinée à parfaire les prestations du Personnel enseignant pour une animation pédagogique axée sur les résultats
Plan International Bénin	- aide au recrutement et à la rémunération de communautaires - de formation des enseignants débutants aux rudiments pendant l'emploi	Identique au précédent	Identique au précédent	Identique au précédent	Identique au précédent
Aide et Action	Formation des enseignants surtout du préscolaire	Idem	Idem	Idem	Idem
Word Education	Formation des enseignants à la promotion de la scolarisation primaire universelle et à la lutte contre la Traite des enfants	Idem	Idem	Idem	Idem
UNICEF	Très souvent, Partenaire de financement des activités de formation organisées par les ONG ou les structures du ministère	Idem	Idem	Idem	Idem
CAEB Conseil des Activités Educatives du Bénin	- Formation des enseignants à la conception et à la production de matériels didactiques (travaux manuels pour la réalisation des objets et jouets) - formation des enseignants du préscolaire	Idem	Idem	Idem	Idem
CLEF, EQUIPE, ABELINK ; TMT	Des ONG financées par l'USAID qui se sont succédé jusqu'à ce jour et pour le compte de l'enseignement primaire - formation des enseignants à l'appropriation des programmes d'études - soutient aux directions centrales dans les activités de formation	Idem	Idem	Idem	Idem
EDUCOM Education Communautaire	Formation des enseignants au suivi scolaire des élèves	Idem	Idem	Idem	Idem
UFLS Unité Focale de Lutte contre le SIDA	- Formation des enseignants aux comportements responsables de prévention du VIH DIDA - Formation à l'exécution des thèmes du programme d'étude relatifs au VIH	Idem	Idem	Idem	Idem
DHAB Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (Ministère de la Santé)	- Formation des enseignants aux comportements responsables de maintien de l'hygiène et de l'assainissement en milieu scolaire à la Maternelle et au Primaire	Idem	Idem	Idem	Idem
RACINES	Spécialisée en formation des enseignants du préscolaire	Idem	Idem	Idem	Idem

Annexe n°A.3.8 : Décomposition du coût de la formation initiale d'un enseignant dans les ENI

Ecole normale d'instituteurs de:	Décomposition du coût de la formation initiale d'un enseignant dans les ENI				
	Personnels	Fonctionnement	Social (Bourse)	Activités pédagogiques	Total
Allada	130 235	152 204	384 238	428 669	1 095 345
Porto-Novo	97 981	109 476	578 947	350 942	1 137 346
Dogbo	97 187	178 260	517 723	344 604	1 137 774
Kandi	177 049	115 528	592 416	296 772	1 181 764
Djougou	75 515	93 835	492 980	275 861	938 191
Abomey	117 581	73 380	439 024	229 941	859 927
Ensemble	112 457	115 360	495 016	313 534	1 036 368
En pourcentage du total	10,9%	11,1%	47,8%	30,3%	100%

Annexe n°A.4.1a : Evolution récente des différentes catégories d'enseignants au préscolaire et au primaire

		2005			2006			2007			2008			2009		
		Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble
Maternel	Animateurs	381	259	640	451	38	489	519	58	577	407	77	484	388	0	388
	Educateurs	124	187	311	191	461	652	488	364	852	789	502	1 291	1 028	500	1 528
	Total	505	446	951	642	499	1 141	1 007	422	1 429	1 196	579	1 775	1 416	500	1 916
Primaire	Agents permanents	10 094	257	10 351	11 184	93	11 277	11 402	20	11 422	11 394	10	11 404	11 540	7	11 547
	Agents contractuels	5 267	1 630	6 897	4 785	2 578	7 363	5 280	2 301	7 581	7 928	205	8 133	11 463	66	11 529
	Communautaires et autres dont:	7 893	2 997	10 890	9 130	3 333	12 463	10 390	4 250	14 640	11 347	5 054	16 401	8 455	6 790	15 245
	Communautaires	7 859	2 968	10 827	9 028	1 183	10 211	10 263	149	10 412	9 517	13	9 530	6 707	112	6 819
	Autres	34	29	63	102	2 150	2 252	127	4 101	4 228	1 830	5 041	6 871	1 748	6 678	8 426
	Total	23 254	4 884	28 138	25 099	6 004	31 103	27 072	6 571	33 643	30 669	5 269	35 938	31 458	6 863	38 321

Annexe n°A.4. 1b : Evolution récente des différentes catégories d'enseignants au secondaire général

	2003			2004			2005			2006			2008			2009		
	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble
Second. Général																		
Agents permanents	1 813	924	2 737	1 701	nd	nd	1 524	nd	nd	1 603	1 215	2 818	1 488	nd	nd	1 397	nd	nd
Agents contractuels	814	0	814	790	nd	nd	588	nd	nd	640	0	640	1 085	nd	nd	7 069	nd	nd
Agents sous contrat local	6 076	0	6 076	7 355	nd	nd	8 681	nd	nd	6 003	0	6 003	10 147	nd	nd	0	nd	nd
Vacataires et autres		3 554	3 554		nd	nd		nd	nd	5 158	4 521	9 679	4 225	nd	nd	11 492	nd	nd
Total	8 703	4 478	13 181	9 846	nd	nd	10 793	nd	nd	13 404	5 736	19 140	16 945	nd	nd	19 958	nd	nd

Annexe n°A.4. 1c : Evolution récente des différentes catégories au supérieur (sous-secteur public) NB : le tableau ci-après cible la qualification professionnelle des enseignants et non leur statut.

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
		Supérieur					
Professeurs titulaires		38	41	41	53	58	56
Maître de conférence		74	91	91	95	98	101
Maître Assistant		122	180	174	212	225	243
Assistants		349	283	345	312	325	347
Autres		110	101	138	154	179	164
Total		693	696	789	826	885	911

Annexe n°A.4.2 : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise, par département et par discipline dans les écoles publiques béninoises d'enseignement secondaire général

Départements	Ensemble des disciplines		Français		Anglais		Histo-Géo		Maths		Sciences Physiques		SVT	
	Avec les vacataires	Sans les vacataires	Avec les vacataires	Sans les vacataires	Avec les vacataires	Sans les vacataires	Avec les vacataires	Sans les vacataires	Avec les vacataires	Sans les vacataires	Avec les vacataires	Sans les vacataires	Avec les vacataires	Sans les vacataires
ATACORA	76,5%	36,9%	85,2%	63,8%	86,1%	60,1%	87,6%	69,2%	80,6%	51,2%	79,6%	45,5%	88,0%	60,0%
DONGA	85,4%	51,1%	91,5%	71,6%	88,9%	66,1%	88,4%	66,8%	91,3%	69,3%	89,3%	60,3%	81,4%	53,5%
ATLANTIQUE	67,6%	44,0%	72,7%	56,1%	82,1%	65,0%	85,2%	68,3%	79,8%	60,0%	64,6%	41,7%	65,9%	50,2%
LITTORAL	72,0%	61,8%	81,3%	67,7%	88,1%	83,9%	95,7%	92,4%	80,9%	67,7%	71,7%	61,4%	75,2%	64,4%
BORGOU	88,8%	38,6%	91,1%	50,5%	93,8%	50,7%	93,7%	53,0%	93,7%	48,3%	89,2%	43,6%	89,5%	44,4%
ALIBORI	85,0%	37,4%	88,4%	51,1%	93,6%	55,1%	102,6%	51,8%	92,7%	50,7%	95,3%	58,0%	88,3%	55,5%
MONO	78,6%	36,9%	88,7%	54,2%	89,4%	59,2%	90,5%	58,5%	89,2%	53,3%	86,1%	45,4%	88,8%	49,4%
COUFFO	83,6%	35,9%	88,0%	49,9%	91,3%	53,6%	97,1%	60,5%	87,1%	49,4%	88,0%	45,7%	90,7%	52,1%
OUEME	90,9%	46,4%	92,3%	53,0%	99,0%	68,9%	94,1%	68,3%	93,9%	57,1%	89,2%	49,0%	89,5%	51,0%
PLATEAU	90,3%	41,8%	94,9%	53,8%	99,6%	63,0%	98,2%	63,9%	100,3%	59,3%	91,6%	55,4%	94,3%	58,2%
ZOU	80,2%	47,0%	78,9%	53,9%	83,9%	60,9%	86,3%	64,9%	82,3%	56,1%	80,3%	46,6%	81,8%	52,6%
COLLINES	85,6%	44,3%	89,2%	54,5%	91,4%	64,7%	92,9%	65,9%	90,2%	61,7%	91,4%	59,4%	90,7%	60,4%
ENSEMBLE BENIN	82,3%	43,5%	86,3%	55,6%	90,6%	62,8%	92,1%	65,7%	88,1%	56,6%	83,4%	49,5%	84,6%	53,3%

Annexe n°A.5.1 : Grille salariale des agents de l'Etat, en 2009

Grade	Echelons	Catégories												
		A			B			C			D			Echelle unique
		Echelle	Echelle	Echelle	Echelle	Echelle	Echelle	Echelle	Echelle	Echelle	Echelle			
Grade Initial	1	425	375	340	300	280	250	220	200	180	160	140	120	100
	2	490	425	380	335	310	270	240	215	200	170	150	130	105
	3	555	475	420	370	340	290	260	230	215	180	160	140	110
	4	620	525	460	405	370	310	280	245	230	190	170	150	120
Grade Intermédiaire	5	730	625	520	490	420	360	320	280	250	210	190	170	140
	6	815	675	560	525	450	380	340	295	265	220	200	180	150
	7	880	725	600	560	480	400	360	310	280	230	210	190	160
Grade Terminal Normal	8	1 020	850	675	645	530	460	400	345	310	255	230	210	180
	9	1 090	900	725	680	560	480	420	365	325	265	240	220	190
	10	1 165	950	775	715	590	500	440	380	340	275	250	230	200
Grade Terminal Exceptionnel	11	1 250	1 000	850	750	640	520	460	400	360	300	265	245	210
Grade Hors Classe	12	1 300	1 100	925	825	725	590	510	450	400	340	300	275	235

Notes :

- La catégorie A est la plus élevée ; l'échelle 1 est la plus élevée ; l'échelon 12 est le plus élevé. D'autres remarques doivent être précisées :
- Il est à noter que les enseignants, de manière générale, ne sont concernés que par les catégories A à C.
- Cette grille est celle qui était en vigueur jusqu'en septembre 2010 pour les enseignants du supérieur, et jusqu'en décembre 2010 pour les enseignants des autres ordres d'enseignement. Depuis octobre 2010, l'indice de traitement des enseignants du supérieur a été multiplié par un facteur allant de 1,5 à 3 selon les corps. Le nombre d'échelons pour les enseignants du supérieur a également été « modulé » pour leur permettre une mobilité rapide au sein de la grille salariale. Par exemple, il est prévu 03 échelons au maximum pour le grade initial, 02 échelons au maximum pour le grade intermédiaire. Puis, pour le grade terminal normal, le nombre d'échelons est maintenu à trois échelons uniquement pour les assistants et le corps autonome des professeurs assistants, alors qu'il est réduit à un échelon unique pour les autres corps (maître assistants, corps autonome des professeurs, maîtres de conférence et professeurs titulaires). Depuis Janvier 2010, l'indice de traitement des enseignants de la maternelle, du primaire, du secondaire (général et technique professionnel) a été multiplié par 1,25.

Annexe n°A.5.2 : Modélisation du logarithme du salaire mensuel, pour l'ensemble de la population (actifs occupés de 25-60 ans)

	Modèles		
	1,811	1,444	1,451
Constante			
Niveau scolaire			
Aucun (Réf.)			
Primaire	0,500	0,328	0,321
Secondaire Premier Cycle	0,745	0,565	0,519
Secondaire Second Cycle	1,244	1,085	0,945
Supérieur	1,786	1,587	1,390
Expérience			
Expérience	0,047	0,035	0,034
Expérience au carré	-0,0005	-0,0004	-0,0004
Charge horaire hebdomadaire		0,010	0,010
Genre			
Homme		0,452	0,447
Femme (Réf.)		-	-
Secteur			
Public			0,412
Privé (Réf.)			-
Nombre d'observations	23 203	23 183	23 183
R2	25,1%	35,7%	36,5%

Note : Le champ est celui des actifs occupés âgés de 25 à 60 ans ; Réf= Modalité de référence. Tous les paramètres sont statistiquement significatifs au seuil de 1% ; Le salaire mensuel est en milliers de Fcfa. Source : Données EMICOV (2008) et calcul des auteurs

Annexe n°A.5.3 : Modélisation du logarithme du salaire mensuel, pour l'ensemble de la population ainsi que selon le genre (actifs occupés de 25-60 ans), 2007

	Modèle 1			Modèle 2			Modèle 3		
	Total	Hommes	Femmes	T	H	F	T	H	F
Constante	1,445	1,816	1,520	1,448	1,825	1,519	1,447	1,825	1,518
Niveau scolaire									
Aucun (Réf.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Primaire	0,321	0,291	0,357	0,321	0,291	0,357	0,321	0,291	0,357
Secondaire Premier Cycle	0,522	0,493	0,555	0,521	0,493	0,552	0,521	0,493	0,552
Secondaire Second Cycle	0,948	0,895	1,012	0,940	0,883	1,014	0,936	0,884	1,014
Supérieur	1,379	1,327	1,680	1,394	1,344	1,691	1,402	1,341	1,692
Expérience									
Expérience	0,034	0,038	0,031	0,034	0,037	0,031	0,034	0,037	0,031
Expérience au carré	-4 E-4	-4 E-4	-3 E-4	-4 E-4	-4 E-4	-3 E-4	-4 E-4	-4 E-4	-3 E-4
Charge horaire hebdomadaire	0,011	0,011	0,010	0,011	0,011	0,010	0,011	0,011	0,010
Genre									
Homme	0,447			0,446			0,447		
Femme (Réf.)	-			-			-		
Type Emploi									
Enseignants	0,339	0,268	0,699						
Enseignants du public				0,487	0,404	0,939			
.Primaire							0,519	0,391	0,942
.Secondaire ou Supérieur							0,427	0,423	0,921
Enseignants du privé				-0,087ns	-0,153*	0,155ns	-0,090ns	-0,152*	0,155*
Autres personnels de l'éducation	0,330*	0,347*	0,297ns	0,325*	0,341*	0,294ns	0,322*	0,342	0,294ns
Secteur public hors éducation	0,373	0,349	0,408	0,372	0,347	0,406	0,371	0,347	0,406
Secteur privé hors éducation (Réf.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nombre d'observations	23 183	11 645	11 538	23 183	11 645	11 538	23 183	11 645	11 538
R2	36,3%	26,6%	21,9%	36,5%	26,9%	22,1%	36,5%	26,9%	22,1%

Note : La variable dépendante est le logarithme du salaire mensuel (salaire mensuel en milliers de Fcfa) ; le champ est celui des actifs occupés âgés de 25 à 60 ans ; Réf= Modalité de référence. (ns) : paramètre non significatif, (*) : paramètre significatif au seuil de 5%. Tous les autres paramètres sont statistiquement significatifs au seuil de 1%.

Source : Données EMICOV (2008) et calcul des auteurs



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

Bureau régional
pour l'éducation
en Afrique

Pôle de Dakar

ANALYSE SECTORIELLE EN ÉDUCATION

République
du Bénin

